



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Kommunalbericht 2015

Nr. 7 Personalwirtschaft kommunaler Beteiligungen - Steuerungsinstrumente besser nutzen und Personalaufwand reduzieren

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. 7 Personalwirtschaft kommunaler Beteiligungen - Steuerungsinstrumente besser nutzen und Personalaufwand reduzieren

1 Allgemeines

Der Rechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung von kommunalen Beteiligungen in privatrechtlicher Rechtsform überörtlich. Grundlage hierfür sind Prüfungsrechte nach § 110 Abs. 5 GemO in Verbindung mit § 111 Abs. 1 LHO, die dem Rechnungshof gemäß § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Buchst. c GemO in den Gesellschaftsverträgen der Unternehmen einzuräumen sind.

In Rheinland-Pfalz gab es 2012 insgesamt 335 kommunale Unternehmen in Privatrechtsform⁴¹³ mit 15.300 Beschäftigten⁴¹⁴. Deren Umsatzerlösen von 6,5 Mrd. € standen Personalaufwendungen von insgesamt 1,1 Mrd. € gegenüber. Die Personalaufwandsquote betrug 16,1 %⁴¹⁵.

Der Rechnungshof hat ab Ende 2012 bei Unternehmen von vier Kommunen⁴¹⁶ u. a. die Personalwirtschaft geprüft. Die Bedeutsamkeit des Personalaufwands für deren Geschäftsbetrieb verdeutlichen nachstehend dargestellte Daten von sechs ausgewählten⁴¹⁷ Unternehmen⁴¹⁸.

Leistung, Beschäftigte und Personalaufwand der geprüften Unternehmen					
Unternehmen ⁴¹⁹	Betriebliche Gesamtleistung ⁴²⁰ - 1.000 € -	Beschäftigte - Anzahl -	Personalaufwand		
			insgesamt	pro Beschäftigtem	Quote ⁴²¹
			- 1.000 € -		- % -
Stadtwerke 1	4.119	32	1.462	46	35,5
Stadtwerke 2	17.447	73	3.988	55	22,9
Stadtwerke 3	47.239	128	6.027	47	12,8
Stadtwerke 4	65.867	146	7.808	53	11,9
Wohnungsbau 1	13.164	35	1.784	51	13,6
Wohnungsbau 2	16.818	67	3.351	50	19,9

⁴¹³ Mit unmittelbarer und mittelbarer mehrheitlich kommunaler Beteiligung vorherrschend in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie (GmbH & Co. KG) und einer Aktiengesellschaft (AG). Hierzu zählen insbesondere nicht die kommunalen Eigenbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts.

⁴¹⁴ 12.808 Vollzeitäquivalente. Berechnungen des Rechnungshofs aufgrund von Daten des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz.

⁴¹⁵ Die Daten wurden Angaben des Statistischen Bundesamts über die Jahresabschlüsse 2012 mehrheitlich kommunaler Fonds, Einrichtungen und Unternehmen entnommen. Aktuellere Werte lagen nicht vor.

⁴¹⁶ Zwei kreisfreie und zwei große kreisangehörige Städte.

⁴¹⁷ Alle in der Rechtsform einer GmbH.

⁴¹⁸ Aus Gründen der Übersichtlichkeit beschränkt sich die Darstellung auf eine Auswahl unmittelbarer Beteiligungen der geprüften Gebietskörperschaften.

⁴¹⁹ Angaben sind den Berichten zur Jahresabschlussprüfung 2013 der Gesellschaften entnommen.

⁴²⁰ Umsatzerlöse + Aktivierte Eigenleistungen + sonstige betriebliche Erträge.

⁴²¹ $\frac{\text{Personalaufwand}}{\text{Gesamtleistung}} * 100$.

Bei den Prüfungen wurde schwerpunktmäßig untersucht, ob durch die kommunalen Gesellschaften im Rahmen ihrer Personalbewirtschaftung

- die tarifrechtlichen Regelungen beachtet,
- Stellenübersichten ordnungsgemäß aufgestellt,
- aktuelle Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen vorgehalten,
- Ein- und Höhergruppierungen rechtskonform durchgeführt sowie
- Vergütungen, Zulagen, Zuschläge und freiwillige Leistungen ordnungsgemäß und wirtschaftlich angemessen gezahlt wurden.

Die Unternehmen müssen ihre jeweiligen Personalkosten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit analysieren sowie durch geeignete Steuerungsmaßnahmen auf diese einwirken.

Den kommunalen Gebietskörperschaften obliegt es, ihre Unternehmen bei dieser Analyse zu unterstützen⁴²². Über Weisungen der Gemeinderäte an die kommunalen Vertreter in Haupt- und Gesellschafterversammlungen⁴²³ sowie fakultativen Aufsichtsräten⁴²⁴ lassen sich zudem derartige Untersuchungen im Hinblick auf die Prüfungshinweise des Rechnungshofs initiieren.

Für die mit Aufgaben der Beteiligungsverwaltung betrauten Organisationseinheiten ist die Personalwirtschaft der Beteiligungen ein bedeutsames Steuerungsfeld. Denn die Personalaufwendungen der Beteiligungen wirken sich direkt auf deren Jahresergebnisse aus und erlangen dadurch finanzielle Bedeutung für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Trägerkommune. Dies erfolgt zum Beispiel durch gesellschaftsrechtliche Nachschusspflichten oder verminderte Gewinnausschüttungen. Die Beteiligungsverwaltungen sollten über Mindestkenntnisse zu den maßgeblichen Rahmenbedingungen der Personalwirtschaft⁴²⁵ der einzelnen Beteiligungsunternehmen verfügen beziehungsweise entsprechende Informationen bei den Gesellschaften einfordern.

Die nachfolgend dargestellte Auswahl von Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs zeigt sowohl den Handlungs- und Steuerungsbedarf als auch die Steuermöglichkeiten für die Unternehmensorgane, die kommunalen Gremien und die Beteiligungsverwaltung auf⁴²⁶.

Kommunalen Unternehmen, die bislang nicht in überörtliche Prüfungen einbezogen waren, wird empfohlen, ihren Personalbereich insbesondere anhand dieser Hinweise selbst auf Bewirtschaftungsmängel hin zu untersuchen.

⁴²² Beispielsweise eine fachliche Unterstützung durch die Personalverwaltung der Kernverwaltung.

⁴²³ § 88 Abs. 1 GemO.

⁴²⁴ Bei entsprechender gesellschaftsvertraglicher Ausgestaltung gemäß § 52 Abs. 1 GmbHG. Vgl. zum Beispiel BVerwG, Urteil vom 31. August 2011 - 8 C 16/10, OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12. Dezember 2006 - 15 B 2625/06, Sächsisches OVG, Beschluss vom 3. Juli 2012 - 4 B - 211/12.

⁴²⁵ Beispiele: Tarifbindung, Eingruppierungs- und Entgeltgefüge, freiwillige Leistungen.

⁴²⁶ Zur Verbreiterung der Datenbasis wurden teilweise auch Erkenntnisse aus der Querschnittsprüfung "Kommunale Wohnungsbaugesellschaften" berücksichtigt.

2 Tarifverträge

Aufgrund der Zugehörigkeit zum Kommunalen Arbeitgeberverband Rheinland-Pfalz e. V. (KAV) galt für die geprüften Unternehmen der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) oder der Tarifvertrag Versorgungsbetriebe (TV-V)⁴²⁷.

Der TV-V findet grundsätzlich in rechtlich selbstständigen Versorgungsbetrieben, beispielsweise der Energie- und/oder Wasserversorgung, Anwendung.

Dies sind solche Unternehmen, die nach Satzung oder Gesellschaftsvertrag Energie- und/oder Wasserversorgung einschließlich zugehöriger Dienstleistungen betreiben, wenn in den genannten Bereichen mindestens 90 % des Gesamtpersonalbestands eingesetzt sind⁴²⁸.

Die nachfolgende Übersicht stellt die wesentlichen Unterschiede zwischen dem TV-V und dem TVöD dar⁴²⁹.

Vergleich zwischen TV-V und TVöD		
Kriterium	TV-V	TVöD
Jahresurlaub	30 Arbeitstage	30 Arbeitstage
Allgemeine Stufenentwicklung	6 Stufen, Endstufe wird nach vier Jahren in Stufe 5 erreicht	6 Stufen, Endstufe wird nach fünf Jahren in Stufe 5 erreicht
Entgeltgruppen (EG) nach Aus- und Vorbildung ⁴³⁰		
Beschäftigte ohne Ausbildung	EG 1 bis 4 von 1.817 € bis 2.878 €	EG 1 bis 4 von 1.671 € bis 2.610 €
Beschäftigte mit Berufsausbildung	EG 5 bis 8 von 2.471 € bis 3.815 €	EG 5 bis 8 von 2.146 € bis 3.097 €
Beschäftigte mit FH-Abschluss	EG 9 und 10 von 3.270 € bis 4.629 €	EG 9 bis 12 von 2.587 € bis 5.173 €
Beschäftigte mit Universitätsabschluss	EG 11 bis 15 von 3.743 € bis 7.326 €	EG 13 bis 15 von 3.490 € bis 6.183 €
Allgemeine Zuschläge		
Basis	Entgelt Stufe 1 der jeweiligen Entgeltgruppe	Entgelt Stufe 3 der jeweiligen Entgeltgruppe
Überstunden	30 %	EG 1 bis 9: 30 % EG 10 bis 15: 15 %
Nachtarbeit	25 %	20 %
Arbeit am 24./31. Dezember	40 %	35 %
Schichtzulage	113,45 € (151,80 €) ⁴³¹	40 €
Wechselschichtzulage	179,13 € (233,55 €) ⁴³¹	105 €
Jahressonderzahlung	Mindestens 100 %	90 % (EG 1 bis 8) 80 % (EG 9 bis 12) 60 % (EG 13 bis 15)

⁴²⁷ Eine Gesellschaft war Mitglied ohne Tarifbindung und wendete über Bezugnahmeklauseln in den Arbeitsverträgen den TVöD teilweise an.

⁴²⁸ § 1 Abs. 1 Satz 2 TV-V.

⁴²⁹ Die Angaben zur Höhe der Entgelte sind gerundet. Zur besseren Übersichtlichkeit und aus Gründen der Vereinfachung blieben etwaige Sonderregelungen (zum Beispiel Besitzstand und Überleitung) außer Betracht. Die Darstellung berücksichtigt den Rechtsstand zum 1. März 2015.

⁴³⁰ Daneben können die Entgeltgruppen auch nach anderen Kriterien erreicht werden (zum Beispiel EG 11: Fachhochschul- oder Bachelorausbildung und Tätigkeiten mit gegenüber EG 10.1 erheblich herausgehobener Verantwortung).

⁴³¹ Erhöhte Schichtzulage für ver- und entsorgungstypische Aufgaben.

Im Vergleich zum TVöD verfügt der TV-V für die Beschäftigten über die weitgehend günstigeren Regelungen.

Der Rechnungshof hat die finanziellen Auswirkungen der Tarifverträge am Beispiel einer Stadtwerke GmbH geprüft.

Die Beschäftigungsverhältnisse bei dieser Gesellschaft wurden mit Zustimmung des Aufsichtsrats ab 1. Januar 2006 vom BAT-VKA/BMT-G II⁴³² in den TV-V überleitet.

Für eine Überleitung in den TV-V verfügte das Unternehmen nicht über die erforderliche Beschäftigtenstruktur, da zum Zeitpunkt der Tarifumstellung nur etwa 15 % der Beschäftigten in Bereichen der Energie- und/oder Wasserversorgung tätig waren. Auch lag kein landesbezirklicher Tarifvertrag⁴³³ vor. Aufgrund Tarifbindung hätte eine Überleitung in den TVöD erfolgen müssen. Um dies zu vermeiden, wurde mit sämtlichen Beschäftigten mittels Änderungsverträgen eine Bezugnahme Klausel zum TV-V vereinbart, ohne dass hierfür eine rechtliche oder wirtschaftliche Notwendigkeit bestand.

Würde der TVöD für diese Stadtwerke GmbH⁴³⁴ angewendet, entstünden jährlich rund 300.000 € geringere Personalaufwendungen. Dies ist insbesondere auf die höheren Grundgehälter, Zulagen und Jahressonderzahlungen des TV-V zurückzuführen.

Kommunale Gesellschaften mit vergleichbarer Konstellation sollten im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten in den TVöD überleiten. Unternehmen, die den TV-V nicht anwenden müssen, wird empfohlen, die Möglichkeiten einer zukünftig uneingeschränkten Tarifbindung an den TVöD zu prüfen. Dies kann beispielsweise durch angepasste TVöD-Verweise im Arbeitsvertrag erfolgen.

3 Stellenübersichten

Die kommunalen Gesellschaften in privatrechtlicher Rechtsform haben in ihren Gesellschaftsverträgen zu regeln, dass ihre Wirtschaftspläne in sinngemäßer Anwendung der für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften aufzustellen sind⁴³⁵. Auf Stellenübersichten als Pflichtbestandteile des jährlichen Wirtschaftsplans⁴³⁶ sind § 18 EigAnVO sowie § 5 GemHVO und das dazu erlassene verbindliche Muster Nr. 12 anzuwenden⁴³⁷.

Zwar erstellten sämtliche geprüften Unternehmen Stellenübersichten. Diese entsprachen jedoch in keinem Fall den rechtlichen Vorgaben. So fehlten beispielsweise Angaben über

- die tatsächliche Besetzung am 30. Juni des Vorjahrs,
- die künftig wegfallenden (kw) sowie künftig umzuwandelnden (ku) Stellen,
- die Dauer von befristeten Stellenbesetzungen,
- die Stellenanteile und den Umfang von Teilzeitstellen,

⁴³² Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT), Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe (BMT-G II).

⁴³³ § 1 Abs. 2 TV-V.

⁴³⁴ Stand 2012: Personalaufwendungen insgesamt 3,9 Mio. €.

⁴³⁵ § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Buchst. a GemO.

⁴³⁶ § 15 EigAnVO.

⁴³⁷ Erläuterungen zu § 19 EigAnVO a. F. im Rundschreiben des ehemaligen Ministeriums des Innern und für Sport "Vollzug der Eigenbetriebsverordnung" vom 24. September 1992 (MinBl. S. 386, 392).

- die Stellen von Kräften in Altersteilzeit,
- die Aufteilung des Personals nach einzelnen Betriebszweigen,
- die genaue Zuordnung von Stellen zu Entgeltgruppen⁴³⁸ sowie
- höhere Eingruppierungen aufgrund der Anwendung von Überleitungsregelungen⁴³⁹.

Stellenübersichten sind eine wichtige Grundlage für die Personalbewirtschaftung. Sie bilden die für das Wirtschaftsjahr notwendige Stellenausstattung nach Art und Zahl ab. Dies sind wesentliche Indikatoren der Personalkosten des Unternehmens. Nur Stellenübersichten, die alle erforderlichen Angaben enthalten, ermöglichen eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung. Sie sind ein wichtiges Steuerungsinstrument.

Geschäftsführungsorgane haben die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen sicherzustellen.

Überwachungsorgane sollten im Rahmen ihrer Kontrollfunktion auf rechtskonforme Stellenübersichten achten und den Einsatz als Steuerungsinstrument gewährleisten.

Da die Gesellschaftsverträge der Unternehmen eine Übersendung der Wirtschaftspläne (einschließlich Stellenübersichten) an die Gemeinde vorsehen müssen⁴⁴⁰, obliegt es auch den Beteiligungsverwaltungen der Trägerkommunen, auf den ausreichenden Informationsgehalt und die Ordnungsmäßigkeit der Stellenübersichten hinzuwirken.

4 Stellenbeschreibungen

Stellenbeschreibungen sind Grundlage für eine funktions- und sachgerechte Bewertung von Stellen. Sie sind für einen transparenten und nachvollziehbaren Eingruppierungsvorgang unabdingbar⁴⁴¹.

Drei der sechs geprüften Unternehmen verfügten über keine Stellenbeschreibungen. Die Stellenbeschreibungen der übrigen Unternehmen waren mangelhaft. Beispiele:

- Teilweise fehlten Angaben zu den für die Stellen erforderlichen beruflichen Qualifikationen und Erfahrungen.
- Häufig waren Zeitanteile, die auf die auszuführenden Tätigkeiten bei einer Stelle entfielen, nicht ausgewiesen.
- Die Beschreibungen der einzelnen Tätigkeiten enthielten regelmäßig keine Angaben, welche Kenntnisse und Vorschriften einzusetzen sind.
- Einem Unternehmen lagen veraltete Beschreibungen aus den Jahren 2003 und 2004 (kaufmännischer Bereich) sowie aus 2007 und 2008 (technischer Bereich) vor. Bei einer anderen Gesellschaft waren lediglich Anforderungsprofile an die Führungskräfte anlässlich einer Zertifizierung des Qualitätsmanagement-Systems aus dem Jahr 2005 belegt. Bei einer weiteren Gesellschaft war wegen fehlender Datumsangaben nicht erkennbar, ob die Stellenbeschreibungen noch aktuell waren.

⁴³⁸ Teilweise waren Stellenintervalle angegeben (zum Beispiel Verladearbeiter Entgeltgruppen 4 bis 6 TV-V).

⁴³⁹ Zum Beispiel § 17 Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-VKA).

⁴⁴⁰ § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Buchst. b GemO.

⁴⁴¹ Zum Beispiel Richter/Garmisch, Eingruppierung Tarifvertrag Versorgung, 2. Auflage (2011), S. 176.

Angaben zu den erforderlichen Qualifikationen und Erfahrungen sind notwendig, um die Anforderungen der Stelle im Hinblick auf Aufgaben und Befugnisse erfüllen zu können⁴⁴². Ohne die Angabe der einzusetzenden Kenntnisse und Vorschriften ist kaum zu prüfen, ob sie zu den beschriebenen Tätigkeiten passen und einen Rückschluss auf Umfang und Schwierigkeitsgrad der Tätigkeit bei der Bewertung zu tragen vermögen⁴⁴³.

Weiter lässt sich ohne die Ermittlung und Darstellung von Zeitanteilen von Tätigkeiten nicht zuverlässig bestimmen, ob und wann die Voraussetzungen⁴⁴⁴ für die Eingruppierung in bestimmte Entgelt-, Gehalts- und Lohngruppen erfüllt sind.

Stellenbeschreibungen müssen aktuell sein und die übertragenen Tätigkeiten abbilden. Der Erstellungszeitpunkt ist zu dokumentieren. Bei älteren Stellenbeschreibungen ist gesondert zu überprüfen, ob Anpassungsbedarf besteht.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, Stellenbeschreibungen (für alle Geschäftsbereiche) zu erstellen. Diese sind regelmäßig zu überprüfen und bei Bedarf zu aktualisieren.

5 Geschäftsführervergütungen und Eingruppierungen

5.1 Geschäftsführervergütungen

Die kommunalen Unternehmen sind nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten⁴⁴⁵. Insoweit entfalten die allgemeinen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ihre Wirkung. Dies gilt auch für die Festlegung und Vereinbarung von Vergütungen der Geschäftsführungsorgane.

Soweit die kommunalen Unternehmen diese Grundsätze in eigener Verantwortung nicht ausreichend berücksichtigen, sind die Kommunen als Gesellschafter gehalten, unangemessenen⁴⁴⁶ Geschäftsführer- und Vorstandsvergütungen entgegenzuwirken. Eine unangemessene Vergütung liegt vor, wenn im Einzelfall das vereinbarte Entgelt das Branchen-, Größen- und Landesübliche ohne sachgerechten Grund überschreitet und auch nicht im Blick auf das Lohn- und Gehaltsgefüge des betreffenden Unternehmens gerechtfertigt erscheint⁴⁴⁷.

Der Rechnungshof hat bei einer kreisfreien Stadt die Geschäftsführervergütungen der Stadtwerke GmbH und der Wohnungsbau GmbH exemplarisch geprüft. Die Tätigkeiten der Alleingeschäftsführer vergüteten die Gesellschaften wie folgt⁴⁴⁸:

⁴⁴² Zum Beispiel Richter/Garmisch, a. a. O., S. 181.

⁴⁴³ Zum Beispiel Richter/Garmisch, a. a. O., S. 189.

⁴⁴⁴ Einschließlich gegebenenfalls einzuhaltender Bewährungszeiten oder Fristen.

⁴⁴⁵ §§ 85 Absätze 1 bis 4 und 87 Abs. 4 GemO.

⁴⁴⁶ Wirtschaftlich sind übliche Vergütungen, die ihrerseits in Anlehnung an die Kriterien des § 87 Abs. 1 Satz 1 AktG bestimmt werden können, weil sie dem Minimalprinzip entsprechen (OVG Niedersachsen, Beschluss vom 30. April 2010 - 10 ME 186/09, juris Rn 25 f.).

⁴⁴⁷ OVG Niedersachsen, a. a. O., juris Rn. 26.

⁴⁴⁸ Personalaufwand des Arbeitgebers.

Personalaufwand für zwei Geschäftsführer		
Aufwandsarten	Stadtwerke	Wohnungsbau- gesellschaft
	- € p. a. -	
Grundgehalt	138.472	102.381
Tantieme	34.500	-
Geldwerter Vorteil Pkw-Überlassung	7.912	4.304
Beihilfe	-	8.280
Arbeitgeberanteile Sozialversicherung	11.113	-
Versorgungsumlage	-	11.781
Zuführung Rückstellung Pensionszusage	31.192	42.677
Summe Personalaufwand	223.189	169.423

Der Rechnungshof hat die Vergütung von Geschäftsführern bei sechs rheinland-pfälzischen Stadtwerken, die nach Rechtsform und Größe vergleichbar sind, verglichen. Hieraus ließen sich Erkenntnisse über die branchen-, größen- und landesübliche Vergütung von Stadtwerke-Geschäftsführern gewinnen⁴⁴⁹.

Danach war die Vergütung des Geschäftsführers⁴⁵⁰ der geprüften Stadtwerke GmbH im Vergleichsjahr 2010 die zweithöchste aller in den Vergleich einbezogenen Geschäftsführer. Nach einer Erhöhung lag sie im Jahr 2011 um 16 % über den Durchschnittswerten des Vergleichsjahres.

Die Angemessenheit dieser Vergütung war insbesondere nicht zweifelsfrei gegeben, weil

- die berufliche Qualifikation⁴⁵¹ des Geschäftsführers nicht mit derjenigen der anderen Geschäftsführer vergleichbar war,
- der Geschäftsführer über einen für die Zeit der Geschäftsführertätigkeit ruhenden, unbefristeten Arbeitsvertrag mit dem Unternehmen verfügte und daher nicht dem bei Geschäftsführern üblichen Arbeitsplatzrisiko unterlag sowie
- die neben der Grundvergütung gezahlte Tantieme zu einem erheblichen Teil (20.000 € jährlich) leistungsunabhängig garantiert wurde⁴⁵².

Für den Geschäftsführer der Wohnungsbaugesellschaft entstand nach den Ergebnissen der Querschnittsprüfung "Kommunale Wohnungsbaugesellschaften" aus dem Jahr 2010 der mit Abstand höchste Personalaufwand⁴⁵³ unter den rheinland-pfälzischen Wohnungsbaugesellschaften gleicher Größenklasse⁴⁵⁴. Er belief sich

⁴⁴⁹ Abgefragt wurden u. a. folgende Angaben zum Unternehmen: Umsatzerlöse, Jahresüberschuss, EBIT, Anzahl der Beschäftigten, Anzahl der Geschäftsführer; zum Geschäftsführer wurden u. a. folgende Daten erbeten: berufliche Qualifikation (Ausbildung), Dauer der Bestellung, Regelung der Arbeitszeit, Fortzahlung der Bezüge bei Krankheit oder Tod, Urlaubsanspruch, Reisekostenvergütung, feste und variable Bestandteile der Vergütung, Versicherungen, geldwerte Vorteile, Beihilfen und Altersversorgung.

⁴⁵⁰ Ohne Leistungen zur Altersversorgung, jedoch unter Einschluss von Jahresgehalt, Einmalzahlungen, Tantiemen, Arbeitgeberanteilen zur Sozialversicherung sowie weiteren geldwerten Vorteilen.

⁴⁵¹ Abgeschlossene Ausbildung als Steuerfachangestellter mit nachgehender Weiterbildung zum Steuerfachwirt.

⁴⁵² Ansonsten orientierte sich die Tantieme insbesondere am Jahresergebnis vor Zinsen und Steuern.

⁴⁵³ Berechnet als Personalaufwand je Geschäftsführerstelle.

⁴⁵⁴ 1.000 bis 3.000 Wohneinheiten.

auf rund 185 % des Durchschnittswerts⁴⁵⁵ vergleichbarer Wohnungsbaugesellschaften.

Dessen Vergütung erschien nicht zuletzt auch deshalb als unangemessen, weil

- der Geschäftsführer als beurlaubter Beamter keinem Arbeitsplatzrisiko unterlag⁴⁵⁶,
- drei Prokuristen die Geschäftsführung entlasteten, obwohl selbst größere Wohnungsbaugesellschaften mit weniger Prokuristen auskommen und
- dem Geschäftsführer zum Beispiel Beihilfen in Krankheitsfällen und Pensionsansprüche nach Besoldungsgruppe B 3 entsprechend den beamtenrechtlichen Vorschriften vertraglich zugesichert waren.

Kommunalen Unternehmen und ihren Gesellschaftern wird empfohlen, beim Abschluss von Anstellungsverträgen mit Geschäftsführern auf eine angemessene Vergütung zu achten. Orientierungshilfe können insbesondere Unternehmensgröße, Region, Branche, Ertragslage, Größe der Geschäftsführungsebene, Arbeitsplatzrisiko sowie persönliche Leistung sein.

Die Gesamtbezüge der Mitglieder der Geschäftsführung sollen im Beteiligungsbericht angegeben werden⁴⁵⁷.

5.2 Eingruppierungen von Beschäftigten

Die stichprobenweise Prüfung von Stellenbewertungen der Beschäftigten zeigte, dass viele Stellen überbewertet und die Stelleninhaber vielfach zu hoch eingruppiert waren. Dies führte bei den geprüften Unternehmen zu Mehraufwendungen von 553.000 € jährlich, allein bei einer Gesellschaft von 310.000 €.

5.2.1 Anwendungsbereich des TVöD

- Bei einer Gesellschaft⁴⁵⁸ war eine Kraft, die mit den Aufgaben des Controllings und der internen Revision betraut war, nach Entgeltgruppe 15 eingruppiert.

Die nachrangig erledigten Revisionstätigkeiten, wie zum Beispiel die Kontrolle von Fahrtenbüchern, und sonstige Zuständigkeiten⁴⁵⁹ entsprachen nicht den Anforderungsmerkmalen der Entgeltgruppe 15. Für "Controller" ist nach der Rechtsprechung die Entgeltgruppe 10 einschlägig⁴⁶⁰.

- Die Stelle eines technischen Abteilungsleiters war nach Entgeltgruppe 15 Ü ausgewiesen und mit einem Diplom-Ingenieur (FH)⁴⁶¹ besetzt.

Die zugewiesenen Aufgaben entsprachen stellenprägend dem typischen Tätigkeitsfeld eines Hochbauingenieurs. Bereits die Eingruppierung von Ingenieuren

⁴⁵⁵ Unter Berücksichtigung der geprüften Wohnungsbaugesellschaft. Ansonsten wurden 236 % des Durchschnittswerts erreicht.

⁴⁵⁶ Alle anderen Geschäftsführer der Vergleichsgruppe unterlagen dem allgemeinen Arbeitsplatzrisiko.

⁴⁵⁷ § 90 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 GemO.

⁴⁵⁸ Die Gesellschaft war Mitglied beim KAV ohne Tarifbindung und wendete über Bezugnahme Klauseln in den Arbeitsverträgen den TVöD teilweise an.

⁴⁵⁹ Zum Beispiel Beantragung und Abwicklung von Fördermitteln bei größeren Wohnungssanierungen.

⁴⁶⁰ Vgl. zum Beispiel LAG Niedersachsen, Urteil vom 29. April 2002 - 8 Sa 1049/01 E (Rdschr. KAV RP Nr. 20 vom 16. Oktober 2002).

⁴⁶¹ Der Mitarbeiter war seit 1. Mai 1993 bei der Gesellschaft tätig.

in die Vergütungsgruppe III BAT⁴⁶² erforderte, dass sich die Tätigkeit durch besondere Schwierigkeit und Bedeutung oder durch künstlerische oder Spezialaufgaben aus der Vergütungsgruppe IV a Fallgruppe 1 BAT heraushebt⁴⁶³. Diese Eingruppierung entspricht nach Überleitung der Entgeltgruppe 12.

Selbst unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten, wie zum Beispiel die dem Stelleninhaber übertragene Sachgebietsleitung sowie dessen Zuständigkeit für Sondermaßnahmen, wäre allenfalls eine Eingruppierung nach Entgeltgruppe 13⁴⁶⁴ tarifrechtlich zu rechtfertigen gewesen.

5.2.2 Anwendungsbereich des TV-V

- Bei einer Gesellschaft führten 34 Installateure der Entgeltgruppe 6⁴⁶⁵ Montagearbeiten in Netzen, in den Bereichen des Messwesens und der Energieerzeugung oder der Wasserversorgung aus. Weiter waren sie für den Betrieb, die Instandhaltung und Überwachung der Anlagen zuständig.

Die zu erledigenden Tätigkeiten erfordern gründliche und vielseitige Fachkenntnisse und entsprechen den Beispielen 5.4.3 oder 5.4.7 Anlage 1 zum TV-V, die sie der Entgeltgruppe 5 zuordnen. Die für höherwertige Eingruppierungen erforderlichen Merkmale waren nicht gegeben⁴⁶⁶.

- Einer Vorzimmerkraft (Entgeltgruppe 8) waren neben den üblichen Sekretariatsaufgaben nur in geringem Umfang (weniger als 20 % der Arbeitszeit) sachbearbeitende Tätigkeiten⁴⁶⁷ übertragen.

Aufgrund des geringen Anteils selbstständiger Leistungen⁴⁶⁸ waren allenfalls die Merkmale der Entgeltgruppe 5⁴⁶⁹ erfüllt.

- In einer Gesellschaft oblag die nach Entgeltgruppe 9 bewertete Sachgebietsleitung "Energieberatung, Werbung" einem staatlich geprüften Versorgungstechniker. Über weitere Mitarbeiter verfügte das Sachgebiet nicht.

Der Stelleninhaber führte überwiegend für Strom- und Gastarifkunden Energieberatungen durch. Daneben arbeitete er nachrangig im Marketing und beschaffte Werbeartikel.

Das Beispiel Nr. 7.4.4 Anlage 1 zum TV-V ordnet den Einsatz als Energieberater der Entgeltgruppe 7 zu. Anhaltspunkte, die eine abweichende Eingruppierung rechtfertigen würden, bestanden nicht.

⁴⁶² Nach Überleitung des Tarifpersonals in den TVöD zum 1. Oktober 2005 bestimmt sich gemäß dem Grundsatz der Tarifautomatik die Eingruppierung der früheren Angestellten bis zum In-Kraft-Treten einer neuen Entgeltordnung nach der bis dahin maßgeblichen Tarifvorschrift des BAT. Vgl. § 17 Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-VKA) i. V. m. § 22 BAT.

⁴⁶³ Vgl. ergänzend zum Beispiel BAG, Urteil vom 29. Januar 1986 - 4 AZR 465/84, LAG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 30. April 2012 - 5 Sa 682/11, LAG Köln, Urteil vom 18. April 2012 - 9 Sa 1222/11.

⁴⁶⁴ Ehemalige Vergütungsgruppe II Fallgruppe 1 d BAT.

⁴⁶⁵ Davon war eine Stelle mit Entgeltgruppe 8 bewertet und entsprechend besetzt.

⁴⁶⁶ Zum Beispiel besonders hochwertige oder besonders vielseitige Tätigkeiten oder gründliche und vielseitige Fachkenntnisse und mindestens 20 % selbstständige Leistungen.

⁴⁶⁷ Zum Beispiel Seminaranmeldungen und Reisekostenabrechnungen der Geschäftsführung sowie Bearbeitung der Posteingänge.

⁴⁶⁸ Vgl. zum Beispiel BAG, Urteil vom 10. Dezember 1997 - 4 AZR 350/96.

⁴⁶⁹ Vgl. auch Beispielstätigkeit Nr. 5.4.8 Anlage 1 zum TV-V.

- Ein Unternehmen hatte die Stelle des Lagermeisters nach Entgeltgruppe 8 ausgewiesen⁴⁷⁰.

Der Stelleninhaber verrichtete im Wesentlichen Tätigkeiten als Lagerist und Botendienste. Hierzu zählten zum Beispiel die Bestands- und Bedarfsermittlung, die Dokumentation der Warenbewegungen für die Betriebszweige Hafen und Wasserversorgung sowie die Verteilung firmeninterner Post. Nachrangig waren Aufgaben der Fuhrparkbetreuung, beispielsweise das Wechseln von Leuchtmitteln und Wischblättern, zu übernehmen. Wartungen und größere Reparaturen führten Fachfirmen durch.

Selbst wenn man die Botentätigkeit außer Acht lässt, welche zu den Beispieltätigkeiten (2.3) der Entgeltgruppe 2 zählt, lagen für die Tätigkeit als Lagerist allenfalls die Voraussetzungen für eine Eingruppierung nach Entgeltgruppe 4 vor. Diese weist als Beispielstätigkeit die Verwaltung von Lagern und Magazinen aus⁴⁷¹.

- Zehn Stellen von Kran- und Maschinenführern einer Stadtwerke GmbH im Betriebszweig Hafen waren nach Entgeltgruppe 6 und acht Stellen nach Entgeltgruppe 5 ausgewiesen. Zwei weitere Stellen für Kran- und Maschinenführer waren nach Entgeltgruppe 4 bewertet.

Der Mindestumfang von 20 % selbstständigen Leistungen oder das Vorliegen einer "besonders hochwertigen Tätigkeit" im tarifrechtlichen Sinne war für eine Ausweisung nach Entgeltgruppe 6 nicht gegeben.

Die Tätigkeit als Kran- und Maschinenführer zählt zur Beispielstätigkeit "Fahren und Bedienen von Spezialkraftfahrzeugen"⁴⁷² der Entgeltgruppe 5. Hierfür muss der Stelleninhaber zudem mindestens in der Hälfte seiner Arbeitszeit einen Kran oder eine Maschine führen⁴⁷³.

Soweit für jede Stelle dieser Nachweis nicht geführt werden kann, ist nur eine Eingruppierung in die Entgeltgruppe 4 gerechtfertigt.

5.2.3 Auswirkungen

Stellenbewertungen und Eingruppierungen sind unter Beachtung der allgemeinen Wirtschaftlichkeitsgrundsätze tarifrechtskonform vorzunehmen. Zu hohe Eingruppierungen führen zu Mehraufwand, der über einen längeren Zeitraum das Jahresergebnis belastet und zu erwirtschaften ist.

Tarifwidrige Eingruppierungen sind im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren. Bis dahin sind diese Stellen in der Stellenübersicht mit Umwandlungsvermerken ("ku"-Vermerk) nach der zutreffenden Entgeltgruppe zu versehen.

Der kommunalen participationsverwaltung sowie der Konzernsteuerung obliegt es, über die verantwortlichen Unternehmensorgane sicherzustellen, dass vergleichbare Tätigkeiten (Stelleninhalte) bei Kernverwaltung und participationsunternehmen nicht ohne sachlichen Grund zu unterschiedlichen Stellenbewertungen und Eingruppierungen führen.

⁴⁷⁰ Die Stelle war aufgrund BAT-Überleitung mit einem Mitarbeiter der Entgeltgruppe 9 besetzt.

⁴⁷¹ BAG, Urteil vom 15. September 2004 - 4 AZR 396/03 und BAG, Urteil vom 25. März 1981 - 4 AZR 1026/78.

⁴⁷² Vgl. Beispiel 5.4.6 der Entgeltgruppe 5, ggf. auch Beispielstätigkeit 5.4.5.

⁴⁷³ § 5 Abs. 1 TV-V.

6 Stufengleiche Höhergruppierungen

Zwei Unternehmen der Versorgungswirtschaft⁴⁷⁴ nahmen im Prüfungszeitraum innerhalb von fünf Jahren 22 bzw. 24 Höhergruppierungen vor. Dabei wurde stets die gleiche Stufenzuordnung beibehalten⁴⁷⁵. Die Personalakten enthielten hierzu keine begründenden Angaben.

Das führte allein bei diesen Gesellschaften innerhalb des Prüfungszeitraums von fünf Jahren zu vermeidbaren Aufwendungen von 80.000 € bzw. 135.000 €.

Für Beschäftigte der Versorgungswirtschaft regelt § 5 Abs. 2 TV-V die Stufenzuordnung⁴⁷⁶. Der Aufstieg in den Stufen bestimmt sich nach den Stufenlaufzeiten⁴⁷⁷. Tarifrrechtlich honorieren die festgelegten Stufenlaufzeiten die gewonnene Berufserfahrung. Erfahrungswissen kann auch nach längerer Dauer des Arbeitsverhältnisses noch wachsen⁴⁷⁸.

Ein Anspruch auf stufengleiche Höhergruppierung besteht nicht. In einer höheren Entgeltgruppe beginnt nach Zuordnung zu einer Stufe die Stufenlaufzeit neu zu laufen⁴⁷⁹.

Für eine Stufenzuordnung in eine höhere Stufe bedarf es einer Einzelfallprüfung und einer Ergebnisdokumentation in der Personalakte.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Stufenzuordnung in höhere Stufen zu überprüfen und fehlerhafte Stufenzuordnungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren. Eine ordnungsgemäße Dokumentation ist sicherzustellen.

7 Zulagen und Zuschläge

Zulagen und Zuschläge sind Sonderzahlungen, die bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen als Ausgleich besonderer Umstände oder Belastungen gewährt werden.

Alle Unternehmen zahlten ihren Beschäftigten tarifliche sowie außertarifliche Zulagen und Zuschläge, ohne dass die Gründe hierfür ausreichend dokumentiert waren.

Der Rechnungshof hat die Gewährung von Erschwerniszuschlägen, Vertreter-, Schicht-, Leistungs- und sonstigen Zulagen geprüft. Dies führte zu folgenden beispielhaft dargestellten Feststellungen:

7.1 Erschwerniszuschläge

Aufgrund von Betriebsvereinbarungen erhielten insgesamt 33 Mitarbeiter von zwei Unternehmen seit 1995 bzw. 2000 pauschalierte Erschwerniszuschläge⁴⁸⁰ (jährlich 17.000 €). Aufzeichnungen zu Art und Umfang der zuschlagpflichtigen Tätigkeiten lagen den Unternehmen nicht vor.

⁴⁷⁴ Die beiden Unternehmen hatten 66 bzw. 142 Beschäftigte.

⁴⁷⁵ Gegebenenfalls unter Wegfall persönlicher Zulagen.

⁴⁷⁶ Vgl. § 17 TVöD für die allgemeinen Regelungen zu den Stufen im Anwendungsbereich des TVöD.

⁴⁷⁷ Stufenlaufzeiten sind Zeiten, in denen eine Tätigkeit grundsätzlich ununterbrochen innerhalb derselben Entgeltgruppe ausgeübt wird.

⁴⁷⁸ BAG, Urteil vom 21. Mai 2008 - 5 AZR 187/07.

⁴⁷⁹ Zum Beispiel BAG, Urteile vom 27. Januar 2011 - 6 AZR 578/09 (juris Rn. 28, 43) und 20. September 2012 - 6 AZR 211/11 (juris Rn. 18).

⁴⁸⁰ Die Pauschalen betragen zwischen 33,92 € und 50,50 € monatlich. Davon betroffen waren zum Beispiel Schlosser, Brecherführer, Kolonnenführer, Kranführer, Elektriker und Installateure der Wasserversorgung.

Erschwerniszuschläge werden für Arbeiten mit außergewöhnlichen Erschwerissen gezahlt, soweit diese nicht bereits bei der Eingruppierung und damit bei der Bewertung der Tätigkeit berücksichtigt sind⁴⁸¹.

Seit den mehr als ein Jahrzehnt zurückliegenden unternehmensinternen Überprüfungen verringerten sich die erschwerniszuschlagpflichtigen Zeiten der Beschäftigten, insbesondere durch den Einsatz von Geräten sowie durch verbesserte Arbeitsschutzbedingungen.

Durch diese Veränderungen ist eine unzutreffende Zahlung von Erschwerniszuschlägen durch die Unternehmen nicht auszuschließen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Erschwerniszuschläge einzelfallbezogen zu überprüfen und die Gründe für die Zahlung zu dokumentieren.

7.2 Vertreterzulagen

In einem Fall gewährte eine kommunale Gesellschaft für Vertretung (i. d. R. für Urlaubszeiten) eine stundenabhängige Zulage⁴⁸². Bei Abwesenheitsvertretungen für Urlaubszeiten liegen die Voraussetzungen des § 14 TVöD aufgrund der kurzen Vertretungszeiträume nicht vor. Bei der Stellenwertigkeit fand die Vertreterfunktion zudem bereits Berücksichtigung⁴⁸³.

Beim gleichen Unternehmen führten monatliche Zulagen für die vertretungsweise Übertragung der Funktion des stellvertretenden Badleiters zu Überzahlungen von 2.000 €, da die Zulage auch nach endgültiger Funktionszuweisung und Höhergruppierung weitere 18 Monate ungerechtfertigt weitergezahlt wurde.

Beschäftigte, denen vorübergehend eine höherwertige Tätigkeit übertragen wurde, erhalten eine persönliche Zulage. Wenn eine solche Tätigkeit mindestens für die Dauer eines Monats ausgeübt wird, erhält der Beschäftigte für die Dauer der Ausübung eine Zulage rückwirkend ab dem ersten Tag der Übertragung der Tätigkeit⁴⁸⁴.

Der Rechnungshof empfiehlt, Vertreterzulagen auf Tarifrachtkonformität zu überprüfen und im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren.

7.3 Schichtzulagen

Ein Unternehmen zahlte im Betriebszweig Hafen 25 Mitarbeitern ver- und entsorgungstypische Schichtzulagen von 143,50 € monatlich⁴⁸⁵. Damit waren 2012 Gesamtaufwendungen von 41.000 € verbunden.

Für eine ver- bzw. entsorgungstypische Schichtarbeit bedarf es einer Tätigkeit des Arbeitnehmers zum Beispiel in Kraftwerken, Müllverbrennungsanlagen oder Leitstellen⁴⁸⁶. Dies ist beim Hafen nicht gegeben. Die tarifrechtlichen Voraussetzungen für eine Schichtzulage nach § 10 Abs. 8 TV-V lagen nicht vor.

Soweit die Mitarbeiter im Hafen Schichtarbeit leisten, können allenfalls die Voraussetzungen einer Schichtzulage nach § 10 Abs. 6 TV-V erfüllt sein. Diese betrug

⁴⁸¹ § 19 Abs. 1 TVöD, § 12 Abs. 1 TV-V. Vgl. BAG, Urteil vom 18. März 2009 - 10 AZR 338/08.

⁴⁸² Im Zeitraum Januar 2008 bis Juni 2013 wurden insgesamt Zulagen für 143,75 Stunden gezahlt.

⁴⁸³ Installateur (Entgeltgruppe 7 TVöD) in der Funktion "des Stellvertreters des stellvertretenden technischen Leiters".

⁴⁸⁴ § 14 Abs. 1 TVöD und § 5 Abs. 3 TV-V.

⁴⁸⁵ Stand: 1. August 2013.

⁴⁸⁶ § 10 Abs. 9 TV-V.

107,25 € monatlich⁴⁸⁵. Durch die zu hohe Schichtzulage entstanden im Erhebungszeitraum insgesamt Überzahlungen von 63.000 €.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Zahlung tarifrechtskonformer Schichtzulagen sicherzustellen. Etwaige Überzahlungen sind im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren.

7.4 Leistungsorientierte Zusatzvergütung

Für besondere Leistungen erhielten Beschäftigte teilweise von ihren Unternehmen entsprechende Vergütungen ausgezahlt. Die Grundlagen für diese Zahlungen waren dem Grunde und der Höhe nach regelmäßig nicht nachvollziehbar:

- Ein Unternehmen zahlte nach freier Ermessensentscheidung des Geschäftsführers 2011 außertarifliche Leistungszulagen von 25.000 €⁴⁸⁷.
- Zwei Geschäftsführern einer Gesellschaft wurde 2013 eine einmalige Sonderzahlung von je 6.000 € als Anerkennung für Leistungen ohne konkreten Nachweis gewährt.
- Beschäftigte eines Unternehmens im Anwendungsbereich des TVöD erhielten ohne Zielvereinbarung oder eine Dienstvereinbarung zur Ausgestaltung der systematischen Leistungsbewertung zusätzlich zum Tabellenentgelt ein Leistungsentgelt⁴⁸⁸. Dadurch wurden 2010 bis 2013 fast 50.000 € ohne erkennbare Leistungsmerkmale verteilt.
- Nach gleichem Prinzip gewährte ein Versorgungsunternehmen 2010 bis 2013 Zulagen von 245.000 €.

Unabhängig davon, ob Unternehmen aufgrund Tarifvertrag⁴⁸⁹ oder Individualvereinbarung leistungsorientierte Vergütungen gewähren, knüpfen derartige Zahlungen grundsätzlich an das Vorliegen überdurchschnittlicher Leistungen an.

Hierfür sind die Voraussetzungen zur Annahme einer überdurchschnittlichen Leistung unternehmensspezifisch transparent zu definieren.

Für Zielvorgaben und Zielvereinbarungen müssen objektivierbare Leistungsziele festgelegt werden. Es muss überprüft werden, ob die Ziele erreicht wurden. Betrieblich vereinbarte Systeme zur Leistungsbewertung erfordern möglichst messbare oder anderweitig objektivierbare Kriterien und dazu eine aufgabenbezogene Bewertung.

Mit Ablauf eines Betrachtungszeitraums ist der Grad der Zielerreichung zu überprüfen und das Ergebnis sowie die Parameter der Vergütungshöhe zu dokumentieren.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die kommunalen Unternehmen ihre Grundlagen und Festlegungen für leistungsorientierte Vergütungen überprüfen. Eine entsprechende Dokumentation ist in jedem Einzelfall sicherzustellen.

7.5 Sonstige Zulagen

Die Unternehmen zahlten teilweise "sonstige Zulagen", wie zum Beispiel Funktions-, Kompensations-, Verantwortungs- und Rufbereitschaftszulagen:

- Zwei als Sicherheitsbeauftragte bestellten Beschäftigten zahlte eine Gesellschaft seit Oktober 2007 Funktionszulagen, die allein bis Ende 2011 Aufwendungen von insgesamt 15.000 € verursachten. Die Aufgaben beanspruchten

⁴⁸⁷ Zwölf Arbeitnehmer erhielten zwischen 75 € und 500 € monatlich.

⁴⁸⁸ § 18 TVöD-VKA.

⁴⁸⁹ Vgl. zum Beispiel § 18 TVöD-VKA und § 6 Abs. 5 TV-V.

nur einen geringen Anteil von 2 % bis 5 % der Arbeitszeit der beiden Stelleninhaber.

Eine zusätzliche finanzielle Abgeltung ist im Hinblick auf den geringen Arbeitszeitaufwand nicht gerechtfertigt.

- Zwei als Hafenaufseher eingesetzte Mitarbeiter erhielten außertarifliche Zulagen für das Aufnehmen von Eichmarken zur Bestimmung des Ladungsgewichts von Binnenschiffen.

Diese Einzeltätigkeit rechtfertigte weder eine Leistungszulage, noch lagen die Voraussetzungen für einen Erschwerniszuschlag vor.

- Bei einigen Gesellschaften erhielten Mitarbeiter persönliche Zulagen, da deren Stellen und Tätigkeiten eine Höhergruppierung nicht ermöglichten.

Maßstab bei Höhergruppierungen ist die Stellenwertigkeit und die auszuübende Tätigkeit, bei Stufensteigerungen die erworbene Berufserfahrung. Allein aus Kompensationsgründen gezahlte Zulagen sind für eine wirtschaftliche und sparsame Unternehmensführung nicht geeignet.

- Zwei Gesellschaften erteilten Beschäftigten Handlungsvollmacht. Hierfür erhielten diese eine gesonderte Zulage von bis zu 140 € monatlich.

Eine Handlungsvollmacht berechtigt zu allen gewöhnlichen Geschäfts- und Rechtshandlungen⁴⁹⁰. Der damit verbundene Verantwortungs- und Tätigkeitsbereich ergibt sich aus arbeitsvertraglichen und organisatorischen Festlegungen. Diese Aspekte werden bereits mit dem Tabellenentgelt berücksichtigt. Auf eine zusätzliche Honorierung ist zu verzichten.

- Einem technischen Leiter Wasserwerk wurde zur Abgeltung von Rufbereitschaftszeiten und Überstunden seit 1992 eine monatliche Pauschale von zuletzt 511,29 € gezahlt, seit 2008 insgesamt 36.800 €⁴⁹¹.

Die Pauschale war nicht gerechtfertigt, weil der Mitarbeiter ausweislich der Bereitschaftspläne seit 2008 nicht mehr in die Rufbereitschaft eingeteilt war und seine Arbeitszeiten nicht erfasst wurden.

Eine Pauschale darf nur dann festgesetzt werden, wenn zuschlagberechtigte Tätigkeiten regelmäßig anfallen und sie hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Häufigkeit nur geringen Schwankungen unterliegen. Dabei ist die Angemessenheit der Pauschalsätze in kürzeren Abständen zu überprüfen.

Der Rechnungshof empfiehlt, das Erfordernis für die Gewährung "sonstiger Zulagen" zu prüfen. Das Ergebnis ist zu dokumentieren.

8 Freiwillige Leistungen an Beschäftigte

Die in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Gesellschaften gewährten ihren Beschäftigten oftmals freiwillige Leistungen. Beispiele:

- Einem Geschäftsführer (AT-Vertrag) wurde zur Verabschiedung in den Ruhestand sein Dienstwagen mit einem Restwert von 4.000 € unentgeltlich übereignet und zwei Prokuristen einer anderen Gesellschaft (Entgeltgruppe 14 TVöD) für zurückliegende Sonderbelastungen jeweils eine Incentive-Reise mit bis zu drei Übernachtungen für die gesamte Familie bewilligt⁴⁹².

⁴⁹⁰ § 54 HGB.

⁴⁹¹ Der Mitarbeiter befindet sich seit 1. Januar 2014 im Ruhestand.

⁴⁹² Ein Limit wurde nicht vorgegeben. Die Mitarbeiter verzichteten bislang auf einen Reiseantritt. Etwaige arbeitsrechtliche Ansprüche sind zwischenzeitlich verjährt.

Eine Begründung für die Gewährung der Leistungen lag nicht vor. Insbesondere fehlte der Nachweis, dass die gesondert honorierte Leistung nicht ohnehin zum Aufgabenbereich der Stelleninhaber gehörte und daher mit ihrer aufgabenadäquaten Eingruppierung oder der außertariflichen Vergütung hinreichend abgegolten war.

- Ein anderes Unternehmen zahlte mehr als 40 Beschäftigten Zuschüsse zum Arbeitnehmeranteil der Krankenversicherungsbeiträge⁴⁹³ mit einem jährlichen Aufwand von 116.000 €.

Schuldner der Arbeitnehmeranteile sind nach § 249 Abs. 1 SGB V die Beschäftigten. Die Übernahme durch den Arbeitgeber ist sachlich nicht gerechtfertigt.

- Dieselbe Gesellschaft stellte sechs ihrer Beschäftigten⁴⁹⁴ Dienstwagen zur privaten Nutzung unentgeltlich zur Verfügung, obwohl durch die geringe Laufleistung bei einigen Fahrzeugen eine dienstliche Notwendigkeit für ihre Beschaffung nicht erkennbar war⁴⁹⁵. Weitere zehn Mitarbeiter erhielten regelmäßig Tankgutscheine⁴⁹⁶ und zwar auch dann, wenn sie ihre Privatfahrzeuge nicht dienstlich nutzten.

Die Anschaffung und das Vorhalten von Dienstwagen unterliegen den allgemeinen Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen für Vermögensgegenstände. Für deren Nutzungsüberlassung muss grundsätzlich ein an den dienstlichen Tätigkeiten orientiertes Erfordernis bestehen.

Soweit der Dienstwagen als Gehaltsbestandteil zugestanden werden soll, beschränkt sich üblicherweise die unentgeltliche Nutzungsüberlassung für private Zwecke auf Geschäftsführer, ausnahmsweise noch auf Prokuristen oder vergleichbare leitende Angestellte. Für derartige Leistungen an tariflich Beschäftigte besteht keine Notwendigkeit. Dies gilt auch für die Ausgabe von Tankgutscheinen. Solche pauschalierten Fahrtkostenerstattungen sind auf den dienstlichen Einsatz der Privatfahrzeuge zu beschränken.

Der Rechnungshof empfiehlt, von der Gewährung freiwilliger Leistungen grundsätzlich abzusehen. Ein Nachweis für im Einzelfall begründete Zahlungen ist sicherzustellen. Unbegründete freiwillige Leistungen sind im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten einzustellen.

9 Fazit

Die kommunalen Gesellschaften in Privatrechtsform besitzen bei der Bemessung von Entgelten und Sachleistungen für ihr Personal Gestaltungsspielraum.

Dieser Gestaltungsspielraum wird für wirtschaftliche Unternehmen und die Einrichtungen im Sinne von § 85 Abs. 4 GemO durch das Wirtschaftlichkeitsgebot begrenzt⁴⁹⁷.

Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Unternehmen häufig öffentliche Aufgaben⁴⁹⁸ übernehmen, die regelmäßig betriebswirtschaftlich defizitär sind,

⁴⁹³ Bei Neueinstellungen werden seit 2004 keine Zuschüsse mehr vereinbart.

⁴⁹⁴ Ohne Dienstfahrzeuge des Geschäftsführers und der Prokuristen.

⁴⁹⁵ Die Gesellschaft verfügte über insgesamt 30 Dienstfahrzeuge mit einer durchschnittlichen Fahrleistung von jährlich 10.237 km.

⁴⁹⁶ Jährlich im Wert von insgesamt 5.300 €.

⁴⁹⁷ §§ 87 Abs. 4 Satz 1, 85 Abs. 4 Satz 2 GemO.

⁴⁹⁸ Sehr häufig Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI).

wie beispielweise Schwimmbäder, öffentlicher Personennahverkehr und Tourismus. Insoweit müssen die Gesellschaften strikt nach dem Minimalprinzip wirtschaften. Dabei stellen die Personalaufwendungen einen bedeutsamen und steuerungsbedürftigen Kostenbestandteil dar.

Der Gestaltungsspielraum der Unternehmen wird für Vollmitglieder im KAV zudem satzungsrechtlich begrenzt. Mitglieder sind verpflichtet, die Tarifverträge weder unmittelbar noch mittelbar zu überschreiten. Bei Zuwiderhandlungen drohen Vertragsstrafen und gegebenenfalls der Ausschluss aus dem Arbeitgeberverband⁴⁹⁹.

Tarifgerechte Stellenbewertungen und Vergütungen sind sicherzustellen.

Freiwillige Leistungen gilt es, zurückhaltend zu gewähren und deren Erforderlichkeit zu überprüfen. Dabei sollten derartige Leistungen auf einem Rahmenbeschluss der Gesellschafter basieren. Für im Einzelfall begründbare Abweichungen sollte die Entscheidung der Zustimmung des Aufsichtsrates bedürfen⁵⁰⁰.

Die Wirtschaftlichkeit der an die Beschäftigten gewährten Leistungen bedarf stets eines objektivierten Bemessungssystems. Insbesondere außertarifliche Leistungen unterliegen einer Ermessensentscheidung. Diese muss dokumentiert werden, da andernfalls nicht festgestellt werden kann, ob die Voraussetzungen für die Gewährung vorliegen und die Verhältnismäßigkeit zwischen Anlass und Umfang (Angemessenheit) gewahrt bleibt.

Soweit Beschäftigte unter den Geltungsbereich der wohnungs- oder versorgungswirtschaftlichen Tarifverträge fallen, haben sie bereits Vorteile gegenüber dem TVöD, beispielweise im Entgeltgefüge⁵⁰¹.

Werden die Vorschläge des Rechnungshofs umgesetzt, ließen sich größere Verwerfungen im Entgeltgefüge des kommunalen Konzerns vermeiden und die wirtschaftliche Erfüllung von ausgegliederten Aufgaben würde gefördert.

⁴⁹⁹ Vgl. unter anderem §§ 9 Abs. 1 Buchst. b, 10 Abs. 1 der Satzung.

⁵⁰⁰ Ggf. durch die Gesellschafterversammlung, falls das Unternehmen über keinen Aufsichtsrat verfügt.

⁵⁰¹ Vgl. Übersicht unter Tz. 2.