

J a h r e s b e r i c h t 2 0 1 1

I.

Der Rechnungshof ist gemäß Artikel 95 der Verfassung von Berlin (VvB) eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Seine Mitglieder besitzen richterliche Unabhängigkeit. Stellung und Organisation des Rechnungshofs sind im Rechnungshofgesetz (RHG) geregelt, seine Aufgaben und Befugnisse ergeben sich im Wesentlichen aus der Landeshaushaltsordnung (LHO).

II.

Der Jahresbericht ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 4 Abs. 1 RHG durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Marion Claßen-Beblo,
Vizepräsident Wolfgang Hurnik,
Leitender Senatsrat Dr. Axel Buschendorf¹,
Direktor bei dem Rechnungshof Christian Koch,
Senatsrätin Angelika Lammert,
Direktorin bei dem Rechnungshof Angelika Vater² und
Direktor bei dem Rechnungshof Django Peter Schubert

am 15. März 2011 beschlossen worden.

¹ nicht zu T 101 bis 112 (Ausschluss von der Mitwirkung gemäß § 10 RHG)

² nicht zu T 161 bis 181 (Ausschluss von der Mitwirkung gemäß § 10 RHG)

G. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

1. Auffällige Mängel bei der Bewertung von Stellen, der Eingruppierung von Angestellten sowie der Gewährung von Zulagen im Verwaltungsbereich der Charité - Universitätsmedizin Berlin

Im Verwaltungsbereich der Charité liegen für zahlreiche Arbeitsgebiete keine oder nicht nachvollziehbare Bewertungen vor. Zudem wurden Angestellte fehlerhaft eingruppiert, Zulagen ungerechtfertigt gewährt sowie Überstunden unzulässig abgerechnet. Diese sich stets zugunsten der einzelnen Beschäftigten auswirkenden Mängel haben zu vermeidbaren Personalausgaben von insgesamt etwa 550 000 € jährlich geführt.

223 Der Rechnungshof hat die **Personalausgaben für Angestellte im Verwaltungsbereich** der Charité - Geschäftsjahr 2009/2010 - geprüft. Anlass war die Überleitung dieser Beschäftigten in den Tarifvertrag für die Charité - Universitätsmedizin Berlin (TV-Charité) vom 1. Januar 2007. Geprüft wurden stichprobenweise insbesondere die

- Stellenbewertungen und Eingruppierungen,
- Gewährung von tariflichen und übertariflichen Zulagen,
- Gewährung von Überstundenpauschalen und
- Leistungen an Führungskräfte.

224 Die **Bewertung von Arbeitsgebieten** und die **Bewertungsentscheidungen** weisen in hohem Maße Mängel auf, obwohl hierfür eindeutige Verfahrensregelungen vorliegen, die von den für Inneres sowie für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen wiederholt erläutert worden sind. Häufig waren die Bewertungen wegen unzureichender oder fehlender Unterlagen nicht nachvollziehbar. Tarifliche Heraushebungsmerkmale waren oftmals weder dokumentiert noch sonst ersichtlich, sodass die betreffenden Aufgabenbereiche nur „Normaltätigkeiten“ umfassen können und somit zu hoch bewertet worden sind. Nicht nachvollziehbar sind auch verschiedene Höherbewertungen und Höhergruppierungen, die bemerkenswerterweise kurz vor der Überleitung in den TV-Charité vorgenommen worden sind.

Der Rechnungshof hat die auffällig mangelhafte Bewertungspraxis der Charité beanstandet und darauf hingewiesen, dass insbesondere bei Änderungen in der Aufgabenzuordnung oder -wahrnehmung Arbeitsplatz-

beschreibungen und -bewertungen auf ihre Aktualität überprüft und ggf. frühere Bewertungsentscheidungen berichtigt werden müssen.

225 In den Bereichen des Vorstands, der Klinikumsdirektion, der Kaufmännischen Leitungen in den Centren und der Zentralen Verwaltung sind verstärkt in den letzten Jahren Arbeitsgebiete teilweise ohne eine **Aufgabenkreisbeschreibung** neu bewertet worden. Einige Neubewertungen wurden lediglich mit einer „Verbesserung der Einkommenssituation“ oder mit einem Vorstandsbeschluss zur „Vergleichbarkeit bei der Eingruppierung der Sekretariatskräfte im Vorstandsbereich“ begründet.

Aber auch in Fällen, in denen Aufgabenkreisbeschreibungen einem formell ordnungsgemäßen Bewertungsverfahren unterzogen worden waren, ergaben sich häufig Zweifel:

- Arbeitsgebiet und Arbeitsvorgänge wurden nicht übereinstimmend dargestellt.
- Arbeitsvorgänge wurden nicht sachgemäß gebildet oder entsprechen nicht dem Aufgabenprofil; nicht im Zusammenhang stehende Tätigkeiten wurden unzulässig zu einem Arbeitsvorgang zusammengefasst.
- Zeitanteile von Arbeitsvorgängen wurden teilweise nicht angegeben.
- Zur Realisierung von Wünschen nach einer höheren Bewertung sind Arbeitsvorgänge aufwendig dargestellt worden.
- Arbeitsgebiete wurden mit zusätzlichen Aufgaben angereichert und hierdurch höher bewertet. Die Herkunft der jeweiligen Zusatzaufgabe war unklar. Zudem führte deren späterer Wegfall nicht zu einer reduzierten Bewertung.
- Aufgabenkreisbeschreibungen sind mehrfach erstellt worden, bis das gewünschte Bewertungsergebnis erreicht war.

Insgesamt ergab sich dadurch ein deutlich **zu hohes Tarifgefüge** mit vermeidbaren Ausgaben von **250 000 € jährlich**.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Charité die Regelungen des § 22 BAT/BAT-O, wonach sich die Eingruppierung auch weiterhin nach den tatsächlich wahrzunehmenden Aufgaben bestimmt, in vielen Fällen nicht beachtet hat.

226 Die Bewertungen der Aufgabengebiete von **Sekretärinnen und Vorzimmerkräften** vor allem im Leitungsbereich des Klinikums nach den VGrn. V c/EG 8 bis II a/EG 14 erfüllen ebenfalls nicht die tariflichen Anforderungen. Häufig genannte Koordinierungs- oder Assistenzaufgaben,

Erstellung von Sitzungsmaterialien und Listen, Erteilung von Auskünften, Einhaltung/Kennntnis der Schreibregeln oder die Erledigung elektronischer Post sind typische Anforderungen für Angestellte im Sekretariatsdienst und stellen keine Heraushebungsmerkmale im Sinne der vorgenommenen Eingruppierungen dar, in keinem Fall setzen sie eine wissenschaftliche Hochschulausbildung voraus. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang ein Beschluss des Vorstands über eine übertarifliche personengebundene Eingruppierung nach VGr. V b/EG 9, die mit der Vergleichbarkeit mehrerer Vorzimmerkräfte im Vorstandsbereich begründet wurde.

Der Rechnungshof hat die mangelhaften Stellenbewertungen und überhöhten Eingruppierungen beanstandet und die Charité aufgefordert, sachgerechte Arbeitskreisbeschreibungen zu erstellen und die Bewertung anhand der tatsächlich auszuführenden Aufgaben vorzunehmen.

227 Bei der Prüfung von Bewertungen von Stellen und Eingruppierungen von Angestellten in den Bereichen der Kaufmännischen Leitungen der Centren, des Geschäftsbereiches Informationstechnik und des Qualitätsmanagements in der Stabsstelle der Klinikumsdirektion stellte der Rechnungshof weitere erhebliche Mängel fest:

- In allen 17 **Kaufmännischen Centrumsleitungen** variieren Anzahl der Beschäftigten, Stellenbezeichnungen und Eingruppierungen, obwohl weitgehend identische Aufgaben zu erledigen sind. Die Stellen für Sekretärinnen, Referenten, Assistenten, Sachbearbeiter, wissenschaftliche Mitarbeiter und IT-Beauftragte sind für jeweils gleiche Tätigkeiten unterschiedlich bewertet (EG 6 bis EG 12). Der Rechnungshof hat das Vorgehen der Charité beanstandet und eine einheitliche Stellenbewertung bei gleichen Aufgaben gefordert, um tarifgemäße Eingruppierungen zu gewährleisten und weitere unterschiedliche Entwicklungen zu vermeiden.
- Zum „kostenneutralen Insourcing von IT-Leistungen“ beschloss der Aufsichtsrat im Mai 2008 die Rückführung bzw. Neuzuführung von 64 Dienstkräften in den **Geschäftsbereich Informationstechnik**. Zur Zeit der Prüfung war die Anzahl der Beschäftigten im Geschäftsbereich allerdings mehr als doppelt so hoch. Für die Bewertung der Aufgabengebiete und die Eingruppierung der Beschäftigten des gesamten IT-Bereichs hat die Charité bis auf wenige Ausnahmen den Allgemeinen Teil der Anlage 1 a zum BAT/BAT-O anstelle der speziellen Merkmale für Angestellte in der Datenverarbeitung des Teils II B a. a. O. herangezogen. Dieses fehlerhafte Verfahren hat zur Folge, dass IT-spezifische Arbeitsvorgänge bis zu zwei Vergütungsgruppen höher bewertet wurden. In den fünf Abteilungen mit 21 Arbeitsgruppen und fast 140 Dienstkräften entstand eine sehr hohe Vergütungsstruktur. Neben drei Beschäftigten mit Sonderverträgen sind allein 80 Beschäftigte in die VGrn. IV a/III/EG 11 bis II a/I b/EG 14 eingereiht. In der EG 14 befinden sich 20 Dienstkräfte,

von denen zwölf nicht einmal eine Leitungsfunktion ausüben. Hingegen wären nach den spezifischen Eingruppierungsmerkmalen für Angestellte in der Datenverarbeitung die Leiter von IT-Bereichen bzw. Arbeitsgruppen vergleichsweise nur den VGrn. V b/EG 9 bis III/II a/EG 12 zuzuordnen. Der Rechnungshof hat die Vorgehensweise der Charité beanstandet.

- Mit der Zentralisierung der **Aufgaben des Qualitätsmanagements** in der Stabsstelle der Klinikumsdirektion wurden die Beschäftigten einheitlich aufgrund einer Muster-Aufgabenkreisbeschreibung der VGr. III/EG 12 zugeordnet. Die bewertungsrelevanten Arbeitsvorgänge gründen sich auf einzelne Projekte des Qualitätsmanagements, deren Leitung und Koordination ganz überwiegend Ärzten vorbehalten ist, und auf die „Entscheidungsbefugnis bei der Festlegung von Behandlungspfaden“, die wiederum eigenverantwortlich von den jeweiligen medizinischen Fachbereichen wahrgenommen wird; der Bereich Qualitätsmanagement nimmt dabei die zentrale organisatorische Erfassung und Steuerung vor. Weitere Aufgaben, wie Auswertung von Fragebogen, Erarbeitung einer Datenbank für Patientenbeschwerden, Einführung eines Meldesystems für Zwischenfälle, online-Erfassungssystem für bestimmte Krankheiten oder Vereinheitlichungen von Pflegedokumenten, sind nicht als erheblich für eine Bewertung und Eingruppierung nach VGr. III/EG 12 anzusehen. Der Rechnungshof hat auch dieses mangelhafte Verfahren beanstandet.

Der Rechnungshof hat die Charité aufgefordert, Aufgabenkreisbeschreibungen und Bewertungen sowie die Eingruppierungen zu überprüfen.

- 228 Zu den vom Rechnungshof festgestellten grundlegenden Mängeln bei **Bewertungen und Eingruppierungen** hat die Charité nur teilweise Stellung genommen. Sie hat eingeräumt, dass sie angehalten sei, die „maßgeblichen tarifrechtlichen Regelungen zu berücksichtigen“, und eine Überprüfung der vom Rechnungshof beanstandeten Einzelfälle zugesagt. Sie hat darüber hinaus ausgeführt, dass „sie sich weit überwiegend als Wirtschaftsunternehmen in einem Markt bewegen muss und in Konkurrenz zu privat geführten wie auch privatrechtlichen Krankenhauskonzernen steht“. Auch wenn sie als Körperschaft des öffentlichen Rechts eine Behörde darstellen mag, führe dies nicht „zu einer umfassenden Prägung des nach rein marktwirtschaftlichen Kriterien zu führenden Krankenhausbetriebs“. Deshalb sei die LHO in weiten Teilen von der Anwendung auf die Charité ausgeschlossen. An „kaufmännischen und unternehmerischen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichtet“ habe sie danach zu handeln, „ob eine Maßnahme (Ausgabe) notwendig ist und ob diese in einer Saldobetrachtung aller Effekte das gewünschte (wirtschaftliche) Ziel der Charité erreicht“. Die Charité meint, „dass diese Vorgabe in den Prüfungen des Rechnungshofs Eingang finden müsste“. Im Übrigen liege sie mit ihrem Tarifvertragsgefüge im Prüfungszeitraum unterhalb des Bezahlfüges von Vivantes, der Hochschulen und des Landes Berlin.

Die Charité verkennt, dass sie als öffentlich-rechtliche Körperschaft und damit als (mittelbare) Verwaltung selbstverständlich an Gesetz und Recht gebunden ist. Das bedeutet, dass sie auch tarifrechtliche Vorschriften strikt einzuhalten hat. Welchen Anteil die Krankenversorgung am gesamten Geschäftsvolumen im Vergleich zum hoheitlichen Bereich von Forschung und Lehre aufweist, ist hierfür unerheblich. Die Beachtung des auch in der LHO verankerten Wirtschaftlichkeitsgebots setzt ausnahmslos vorschriftsmäßiges Verhalten voraus. Abgesehen davon ist auch nicht ersichtlich, dass zusätzliche jährliche Ausgaben aufgrund einer mangelhaften und großzügigen Bewertungs- und Eingruppierungspraxis wirtschaftlich sind.

229 Die Charité gewährt an Dienstkräfte des Verwaltungsbereichs über- und außertarifliche sowie persönliche **Zulagen**; hinzu treten die Vorweggewährung von Lebensaltersstufen und Zulagen nach dem TV-Ärzte Charité. Insgesamt wurden im Jahr 2009 hierfür ca. 570 000 € aufgewendet. Begründet werden diese Zahlungen mit der Deckung des Personalbedarfs und der Gewinnung von Personal, der vorübergehenden Wahrnehmung höherwertiger Tätigkeiten oder der Übernahme projektbezogener und zusätzlicher konzeptioneller Aufgaben. Wie schon bei der Zahlung von Zulagen für Ärzte sind die Begründungen für die Zulagen an das Verwaltungspersonal überwiegend nicht nachvollziehbar (vgl. Vorjahresbericht T 273 bis 277). Häufig werden persönliche Zulagen, über- und außertarifliche Zulagen, Vorwegnahmen von Lebensaltersstufen oder Bonuszahlungen aus Zielvereinbarungen für außertarifliche Angestellte mit gleichlautender Begründung sogar nebeneinander gewährt. Zudem hat es die Charité versäumt, die Anspruchsvoraussetzungen für die Zahlungen spätestens zum Zeitpunkt der Überleitung in den neuen Tarifvertrag zu überprüfen. Der Rechnungshof hat die freigiebige Gewährung von Zulagen beanstandet.

230 **Persönliche Zulagen** für die vorübergehende Wahrnehmung einer höherwertigen Tätigkeit oder einer Vertretung werden häufig über einen längeren Zeitraum gezahlt und mit dem Aufbau von Geschäftsbereichen, der Deckung eines Personalbedarfs und der Gewinnung von Personal begründet. In einigen Fällen ist die Zahlung der Zulage nicht eingestellt worden, obwohl die Dienstkraft inzwischen entsprechend eingruppiert oder die Sonderaufgabe abgeschlossen war.

Während die tariflichen Vorschriften die Gewährung von persönlichen Zulagen und die Möglichkeit der **Vorwegnahme von Lebensaltersstufen** zur Deckung des Personalbedarfs vorsehen, gibt es für die Zahlung weiterer Zulagen zur Deckung des Personalbedarfs oder zur Bindung qualifizierter Fachkräfte keine tarifliche Grundlage. Dessen ungeachtet hat die Charité in Nebenabreden zu Arbeits- bzw. Dienstverträgen für besondere Anforderungen innerhalb des jeweiligen Aufgabenbereichs oder ohne Begründung die Zahlung von **übertariflichen Zulagen** vereinbart.

Ärzte, die zeitweilig ausschließlich Verwaltungstätigkeiten ausüben, erhalten ebenfalls zur Deckung des Personalbedarfs und Gewinnung von

Personal eine **Zulage nach den tariflichen Regelungen des TV-Ärzte Charité**, obwohl sie eine ärztliche Tätigkeit voraussetzen. Die Höhe dieser Zulage beträgt 20 bis 45 v. H. der Stufe 2 der jeweiligen Entgeltgruppe.

Der Rechnungshof hat die Gewährung der Zulagen, die zu zusätzlichen Ausgaben von ca. **100 000 € jährlich** führen, beanstandet.

- 231 Im Mai 2009 beschloss der Vorstand für den IT-Insourcing-Prozess (vgl. T 227) und die damit verbundene Deckung des Personalbedarfs bzw. zur Bindung von qualifizierten Fachkräften die Gewährung **unbefristeter außer tariflicher Zulagen** an Dienstkräfte im Geschäftsbereich Informationstechnik. Im Jahr 2009 betraf diese Maßnahme 30 Dienstkräfte und führte zu zusätzlichen Ausgaben von **200 000 € jährlich**.

Außerdem wurden für einen Teil dieser Beschäftigten Vorwegnahmen von bis zu vier Lebensalterstufen festgesetzt.

Der Rechnungshof hat diese Praxis beanstandet, da im Einzelfall keine Begründung im Zusammenhang mit den wahrzunehmenden Aufgaben vorgenommen wurde.

- 232 Die Charité hat entgegnet, es sei dem Rechnungshof bekannt, dass die von der Charité geleisteten Zulagen gerade einmal einen Anteil von ca. 0,1 v. H. der gesamten Personalkosten ausmachen. Dennoch „wird hier geradezu ein Schaden suggeriert, der weder der Höhe noch dem Inhalt nach - auch wenn die Auffassung des Rechnungshofs in den Einzelfällen als zutreffend unterstellt wird - eingetreten sein kann“. Zudem seien in Einzelfällen auch Personalkosten durch Kooperationspartner erstattet worden.

Diese Ausführungen zeigen, dass sich die Charité mit den Beanstandungen des Rechnungshofs nicht im Einzelnen befasst hat. Auch an dieser Stelle verkennt die Charité, dass auch bei wirtschaftlichen Erwägungen der Rahmen des geltenden Rechts stets einzuhalten ist.

- 233 Zur Bewältigung hohen Arbeitsaufwands und als Folge der Einsparung zusätzlicher Dienstkräfte gewährt die Charité befristete und unbefristete **Überstundenpauschalen**. Bei befristeten Überstundenpauschalen werden die vergüteten Stunden vom Gleitzeitguthaben abgesetzt und das Zeitkonto im Rahmen der Gleitzeitregelung weiter fortgeschrieben. Bei unbefristeten Überstundenpauschalen setzt die Charité die vergüteten Überstunden hingegen nicht vom Gleitzeitguthaben ab. Dadurch wurde es möglich, durch Überstunden entstandenes und vergütetes Zeitguthaben zusätzlich für Freizeitausgleich zu nutzen.

Der Rechnungshof hat die Kumulierung von Gleitzeitregelung und Überstundenabgeltung beanstandet. Die Charité hat zugesagt, ein neues Verfahren zur Gewährung von Überstundenpauschalen zu entwickeln.

234 Bei **außertariflichen Vertragsverhältnissen** hat der Rechnungshof Folgendes beanstandet:

- Vereinbarungen, nach denen die Angestellten im Falle einer Kündigung bis zum Ausscheiden unter Fortzahlung der vertraglichen Vergütung freigestellt werden können;
- Vereinbarungen in Nebenabreden über Sonderzahlungen für Aufgaben, die deckungsgleich mit den Dienstverträgen sind und zu mehrfachen Abgeltungen für ein und dieselbe Aufgabenstellung führen;
- Vereinbarungen in Nebenabreden über gesonderte Zahlungen für Sonder- und Bereitschaftsdienste, die nach den Dienstverträgen in gleicher Höhe ausdrücklich mit der Vergütung abgegolten sind;
- Leistungen, bei denen erhebliche Zweifel bestehen, dass sie mit dem Reise- und Umzugskostenrecht vereinbar sind, z. B. für die Anschaffung von Möbeln, Haushalts- und Elektrogeräten oder für Miete und Bewirtschaftungskosten.

Der Rechnungshof hat die Charité aufgefordert, solche Vereinbarungen, die bereits bei der Prüfung von Leistungen an Führungskräfte der Charité beanstandet worden sind (vgl. Jahresbericht 2007 T 329 bis 338), für die Zukunft endlich auszuschließen.

235 Die Charité hat zu den beanstandeten Regelungen für Freistellungen behauptet, dass vergleichbare Formulierungen Standard bei Verträgen mit Leitungspersonal seien. Sie „ermöglichen im Konfliktfall die Sicherung der Betriebsabläufe und Handlungsfähigkeit des Unternehmens“.

Diese Ausführungen sind nicht nachvollziehbar. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs sind derartige, standardisierte Vereinbarungen bei öffentlich-rechtlichen Unternehmen keineswegs die Regel. Er hält daher seine Beanstandung und Erwartung aufrecht.

236 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass

- häufig Aufgabengebiete unbegründet, zum Teil mehrfach höher bewertet wurden, ohne dass höherwertige Aufgabenbereiche erkennbar waren,
- gleiche Aufgabengebiete unterschiedlich bewertet wurden,
- auf Antrag von Beschäftigten und Fachbereichen Bewertungsentscheidungen nach Wunsch getroffen wurden,
- Beschlüsse des Vorstands zu Eingruppierungen sowie zur Gewährung von tariflichen und übertariflichen Zulagen nicht oder nur unzureichend begründet waren,

- in den Kaufmännischen Leitungsbereichen der 17 Centren bei weitgehend identischen Aufgaben unterschiedliche Eingruppierungen vorgenommen wurden und
- für Überstunden ein doppelter Ausgleich gewährt wird.

Die aufgezeigten Mängel, die sich stets zugunsten der einzelnen Beschäftigten ausgewirkt haben, wiegen umso schwerer, als die **Charité** seit Jahren **Verluste in zweistelliger Millionenhöhe** erwirtschaftet.

237

Der Rechnungshof erwartet insbesondere, dass die Charité als juristische Person des öffentlichen Rechts mit erheblichem Zuschussbedarf aus dem Landeshaushalt

- ordnungsgemäße Stellenbewertungsverfahren anhand von Aufgabenkreisbeschreibungen, die sich ausschließlich an den tatsächlich wahrzunehmenden Aufgaben orientieren, unter Einhaltung der tariflichen Vorschriften durchführt,
- sachgerechte und einheitliche Vorgaben zur Zahlung von Zulagen entwickelt und anwendet,
- Überstundenpauschalen korrekt gewährt,
- zusätzliche Leistungen überprüft, kontrolliert und künftig nur noch unter Anlegung restriktiver Maßstäbe vereinbart und
- durch ihren Vorstand Beschlüsse, die den Beschäftigten finanzielle Vorteile bringen, nur unter Einhaltung der tariflichen Regelungen und Beachtung der wirtschaftlichen Lage fasst.

2. Einnahmeausfälle in Millionenhöhe durch Gewährung von Freifahrten und Fahrpreisermäßigungen bei den Berliner Verkehrsbetrieben

Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) gewähren ihren Beschäftigten und Pensionären Freifahrten sowie deren Ehegatten Fahrpreisermäßigungen, obwohl sie bereits im Jahr 2003 eine Reduzierung dieser Vergünstigungen zugesagt hatten. Im Jahr 2010 erhielten noch immer 19 918 Personen Freifahrten und 7 290 Personen Fahrpreisermäßigungen. Die daraus resultierenden Einnahmeausfälle betragen für die Jahre 1998 bis 2010 mehr als 100 Mio. €. Der Rechnungshof hält dies für nicht vertretbar und erwartet, dass die BVG die Vergünstigungen abschaffen.