

H. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

1. Grundlegende Mängel bei der Eingruppierung von Oberärzten sowie der Gewährung von Leistungen bei der Charité - Universitätsmedizin Berlin

Grundlegende Mängel insbesondere bei der Umsetzung des Tarifvertrages für Ärztinnen und Ärzte an der Charité - Universitätsmedizin Berlin (TV-Ärzte Charité) und der Einführung einer einheitlichen Personaleinsatzplanung führen bei der Eingruppierung von Oberärzten, der Gewährung von Zulagen sowie der Erfassung, Abrechnung und Zahlbarmachung von Rufbereitschafts-, Bereitschafts- und Visitediensten zu zusätzlichen Personalausgaben in Millionenhöhe.

270 Der Rechnungshof hat die **Personalausgaben für Ärzte** - Geschäftsjahr 2008/2009 - in allen Centren geprüft. Anlass war die Einführung des Tarifvertrages für Ärztinnen und Ärzte an der Charité - Universitätsmedizin Berlin (**TV-Ärzte Charité**) zum 1. Juli 2007, durch den die bis dahin angewendeten Regelungen des BAT/BAT-O im Wesentlichen ersetzt worden sind. Während Ärzte bisher den Vergütungsgruppen II a bis I BAT/BAT-O zugeordnet waren, werden sie nunmehr in die Entgeltgruppen Ä 1 bis Ä 4 TV-Ärzte Charité eingruppiert. Anstelle des Grundvergütungssystems mit bis zu 13 Lebensaltersstufen ist ein Tabellenentgelt vorgesehen, das in der Entgeltgruppe Ä 1 fünf Stufen und in der Entgeltgruppe Ä 4 lediglich eine Stufe umfasst. Die Grundvergütung lag bisher zwischen 2 252 € und 5 036 €; die Entgelte betragen nunmehr 3 848 € bis 7 479 € monatlich.

Geprüft wurden stichprobenweise insbesondere die

- Eingruppierung der Oberärzte,
- Gewährung von Zulagen, vorrangig für Ärzte der Entgeltgruppen Ä 3 und Ä 4,
- Gestaltung von Arbeitszeitmodellen und
- Erfassung, Abrechnung und Zahlbarmachung von Rufbereitschafts-, Bereitschafts- und Visitediensten.

271 Die **Eingruppierung von Oberärzten** ist im TV-Ärzte Charité erstmalig begrifflich geregelt worden und abhängig von fachlichen und organisatorischen Kriterien, wie fachliche Aufsicht über Assistenz- und Fachärzte, Bereichsverantwortung, herausgehobene klinische Kompetenz, wissenschaftliche Qualifikationen, Organisationsverantwortung, Ausbildungsfunktion und

Hintergrunddienst. Die Charité hat versäumt, sachgerechte und einheitliche Vorgaben zur Umsetzung zu erstellen. Ob und inwieweit die Kriterien für die jeweilige Eingruppierung zum Oberarzt tatsächlich erfüllt waren, war weder ausreichend dokumentiert noch sonst ersichtlich, weil

- Nachweise, die im Einzelfall eine Oberarztstätigkeit durch eine ausdrückliche Anordnung oder mittelbar aus einer Dienstanweisung, eine Verwaltungsverfügung, einen aussagefähigen Geschäfts- bzw. Organisationsplan oder eine detaillierte Stellenausschreibung belegen, überwiegend nicht vorhanden waren,
- die geforderten Kriterien ohne ausreichende Erläuterung als erfüllt bestätigt wurden; schon der Hinweis auf eine Tätigkeit in einer bestimmten Station wurde als ausreichende Begründung angesehen,
- der für die Eingruppierung in die Entgeltgruppe und -stufe ausschlaggebende Termin für den Beginn der Oberarztstätigkeit bei der Überleitung in den neuen Tarifvertrag zumeist ohne ersichtlichen Grund rückwirkend zum Jahresende 2006 angegeben wurde und
- die bereits bei der Überleitung aufgrund der Aktenlage festgesetzte Entgeltgruppe und Stufenzuordnung oftmals ohne Begründung durch eine höhere Entgeltgruppe oder -stufe ersetzt wurde.

Die **Anzahl von Oberärzten** (Entgeltgruppe Ä 3) hat sich gegenüber der Ausstattung mit nach den Regelungen des BAT/BAT-O entsprechend eingruppierten Ärzten um mehr als das Achtfache erhöht. Insgesamt waren zum Zeitpunkt der Prüfung 374 Beschäftigte als Oberärzte eingruppiert.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Charité den TV-Ärzte Charité überwiegend fehlerhaft, ohne sachgerechte und einheitliche Vorgaben zu erstellen sowie zudem stets zugunsten der Beschäftigten umgesetzt hat. Allein durch die stark erhöhte Anzahl von Oberärzten nach der Überleitung sind jährliche Mehrausgaben von 3,9 Mio. € entstanden. Der Rechnungshof hat die Charité aufgefordert, die Eingruppierung der Oberärzte grundlegend zu überprüfen.

272 Die Charité hat entgegnet, dass es sowohl bundesweit als auch innerhalb der Charité Auslegungsdifferenzen zur Eingruppierung der Oberärzte gegeben habe. Seit dem Dezember 2009 seien mehrere Urteile des Bundesarbeitsgerichts ergangen, zu denen bisher keine Entscheidungsgründe vorliegen. Die Charité hat zugesagt, nach Veröffentlichung der Urteile die Ausführungen über die einschlägigen Tätigkeitsmerkmale zu beachten. Zu den fehlenden einheitlichen Vorgaben für die Eingruppierung von Oberärzten hat sie sich nicht geäußert.

Diese Ausführungen entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Auch Auslegungsdifferenzen entbinden die Charité nicht von der Pflicht, das Vorliegen von tarifrechtlichen Voraussetzungen im Einzelfall ausreichend zu überprüfen und nachvollziehbar zu dokumentieren. Zudem

ist es bei Auslegungsdifferenzen umso dringlicher, einheitliche Vorgaben zur Umsetzung von Vorschriften zu erstellen.

- 273 Die tarifvertraglichen Vereinbarungen des TV-Ärzte Charité sehen die **Gewährung von Zulagen** zur Deckung des Personalbedarfs oder zur Bindung von qualifizierten Fachkräften in unterschiedlicher Höhe vor. Insbesondere die Centren 7 (Anästhesiologie, OP-Management und Intensivmedizin), 8 (Chirurgische Medizin), 9 (Unfall- und Wiederherstellungschirurgie), 13 (Innere Medizin und Kardiologie, Gastroenterologie, Nephrologie) und 17 (Frauen-, Kinder- und Jugendmedizin mit Perinatalzentrum und Humangenetik) haben diese Regelung zu weitgehend angewendet und zur Begründung lediglich nicht näher bezeichnete „besondere Leistungen oder Funktionen“ angegeben sowie auf die Einhaltung des jeweiligen Klinikbudgets verwiesen.

Der Rechnungshof hat diese Praxis, die zu jährlichen Mehrausgaben von 860 000 € geführt hat, beanstandet. Er hat die Charité aufgefordert, alle Fälle zu überprüfen und die Gewährung von Zulagen entweder sachgerecht zu begründen oder einzustellen.

- 274 Mehreren Oberärzten der Entgeltgruppe Ä 3 Stufe 1 wird als **Zulage** ein um eine Stufe höheres Entgelt (342 € monatlich) **vorweg gewährt**. Bei diesen Beschäftigten bestehen schon deshalb erhebliche Zweifel an der vorgenommenen Eingruppierung, da nach Aktenlage eine entsprechende Tätigkeit nicht erkennbar ist (vgl. T 271). Zusätzlich wird diesen Beschäftigten zumeist eine **Zulage** (158 € monatlich) **für die Wahrnehmung von Funktionen** - z. B. Rotationsbeauftragte, Qualitätsbeauftragte, Fortbildungsbeauftragte und Gerätebeauftragte - gewährt. Für diese Tätigkeiten sind die Dienstkräfte nach den Vorschriften des Tarifvertrages zwar in erforderlichem Umfang freizustellen, ein finanzieller Ausgleich ist jedoch nicht vorgesehen.

Zudem erhalten einige Oberärzte, denen bereits die **Zulage** von 342 € monatlich gewährt wird, **für die „Wahrnehmung einer relevanten Funktion“** Zulagen von 500 € monatlich. Diese Praxis ist schon deshalb nicht vertretbar, weil selbst nach einer internen Entscheidung der Charité die Zulage von 500 €, die nur in der Endstufe möglich ist, nicht gewährt werden kann, wenn die Dienstkraft sich lediglich aufgrund einer anderen Zulage in der Endstufe befindet.

Der Rechnungshof hat die Anwendung und Auslegung der tarifvertraglich vorgesehenen Zahlung von Zulagen durch die Charité beanstandet. Offensichtlich sollte möglichst vielen Oberärzten eine Zulage gewährt und die bereits mit der Vergütung abgegoltene Oberarztstätigkeit zusätzlich honoriert werden. Damit erhöht sich für die vorher in der Regel als Facharzt tätigen Dienstkräfte die Vergütung nach der Überleitung in den TV-Ärzte Charité um monatlich durchschnittlich 1 500 € bis 2 000 €. Der Rechnungshof hat die Charité aufgefordert, die gewährten Zulagen zu überprüfen und

zumindest die Zahlung der Zulagen für die Wahrnehmung von Funktionen einzustellen.

275 Die Charité hat mitgeteilt, dass bereits aufgrund der Prüfung die Zahlung von Zulagen teilweise eingestellt worden sei. Nach Einschätzung des Rechnungshofs wären damit Einsparungen von 100 000 € jährlich verbunden. Zu der fehlenden einheitlichen Regelung für die Gewährung von Zulagen hat sie sich ebenfalls nicht geäußert.

276 Einigen Oberärzten der Entgeltgruppe Ä 4, denen die ständige Vertretung des leitenden Arztes (Chefarzt) übertragen worden ist, wird eine monatliche **Zulage** zwischen 500 € und 2 500 € gezahlt. Diese Zulage wurde ihnen bereits in ihrer Tätigkeit als Oberärzte der Entgeltgruppe Ä 3 für „**besondere Leistungen und Funktionen**“ gewährt. Diese Verfahrensweise ist nicht vertretbar. Nach den tariflichen Bestimmungen können zwar Ärzte mit einem Entgelt der Endstufe bis zu 20 v. H. der Stufe 2 als Zulage zusätzlich erhalten. Die Entgeltgruppe Ä 4 umfasst jedoch nur eine Stufe, sodass eine Endstufe schon begrifflich ausscheidet. Deshalb ist eine dem Rechnungshof vorgelegte interne Festlegung der Charité tarifwidrig, nach der „zur Vermeidung verschiedenster Probleme sowie zur deutlichen Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit das tarifliche Instrument der flexiblen Vergütungsgestaltung sich auch auf die Entgeltgruppe Ä 4 erstreckt mit der Maßgabe, dass die Höhe der Zulage gemäß § 16 TV-Ärzte Charité auf Basis der Stufe 1 ermittelt wird“.

Der Rechnungshof hat die Zahlung dieser Zulage beanstandet, für die im Jahr 2008 insgesamt 110 000 € aufgewendet worden sind.

277 Die Charité hat ausgeführt, dass sie zur Vermeidung von Ungleichbehandlungen die Zahlung der Zulage für Ärzte der Entgeltgruppe Ä 4 weiterhin für nötig erachte. Diese Argumentation lässt außer Acht, dass diese Verfahrensweise tarifwidrig ist.

278 Grundlegende Mängel liegen auch in den mit über 100 verschiedenen Varianten unübersichtlich gestalteten **Arbeitszeitmodellen für Ärzte**, die neben den Zeiten für die reguläre Arbeitszeit (gegliedert in Früh-, Zwischen-, Spät- und Nachtdienst) die Zeiten der Bereitschaftsdienste, der Rufbereitschaftsdienste und der Visitendienste erfassen. Diese Regelungen erschweren die reibungslose Anpassung der Dienste untereinander und führen zu Fehlern bei der Erfassung und Abrechnung von Arbeitszeiten und Bereitschaftsdiensten, Rufbereitschaftsdiensten, Visitendiensten sowie Überstunden und damit zu erheblichen finanziellen Mehraufwendungen.

279 Wie schon bei früheren Prüfungen hat der Rechnungshof **zahlungsrelevante Fehler bei der Erfassung und Abrechnung der einzelnen Dienste** durch falsche und unzulängliche Eintragungen sowie fehlende Plausibi-

litätskontrollen innerhalb des Systems der Personaleinsatzplanung festgestellt. Mit der Einführung eines elektronischen Systems zur Zeiterfassung wurde die Kontrolle der geleisteten, erfassten und abgerechneten Dienste den jeweiligen Dienstplanverantwortlichen übertragen. Eine Kontrolle findet aber entweder überhaupt nicht oder nur ungenügend statt. Offensichtlich gehen die Dienstplanverantwortlichen davon aus, dass durch die elektronische Zeiterfassung alle Daten koordiniert und auf Plausibilität geprüft sind.

Mängel, die zu Überzahlungen führten, ergaben sich auch bei der Erfassung und Abgeltung der Rufbereitschafts- und Bereitschaftsdienste. So kam es zu doppelter Erfassung von regulärer Arbeitszeit und nachfolgenden Diensten. Eine regelmäßige und sofortige Inanspruchnahme aus der Rufbereitschaft nach Beendigung der Arbeitszeit und die Inanspruchnahme aus der Rufbereitschaft an Feiertagen und Wochenenden bis zur Höhe eines normalen Tagesdienstes widerspricht den tariflichen Bestimmungen.

Der Rechnungshof hat die Charité aufgefordert, die tariflichen Vorschriften einzuhalten sowie eine korrekte Eintragung der geleisteten Dienste sicherzustellen.

- 280 Einigen Ärzten wird für die Ableistung von aktiver und passiver Rufbereitschaft, Bereitschaftsdienst und Überstunden eine **monatliche Pauschale** von bis zu 2 095 € gezahlt. In Nebenabreden ist dazu vereinbart, dass ein Nachweis über die arbeitszeitgesetzlichen Schutzgrenzen und Ruhezeiten durch eine **Dokumentation** dieser Dienste im Dienstplanprogramm zu gewährleisten ist. Von den meisten Dienstkräften wird die geforderte Dokumentation jedoch nicht vorgenommen. Allein im Centrum 9 (Unfall- und Wiederherstellungschirurgie) betrug die Pauschale im Jahr 2008 insgesamt 230 000 €.

Da infolge der fehlenden Dokumentation nicht nachvollzogen werden kann, ob und ggf. in welchem Umfang die Zahlung einer Pauschale gerechtfertigt ist, hat der Rechnungshof die Charité aufgefordert, für die Einhaltung der Nebenabrede zu sorgen.

- 281 Nach Angaben der Charité sind die **Dienstplanverantwortlichen** aufgrund einer inzwischen erfolgten Änderung des TV-Ärzte Charité verpflichtet, die **Planung, Steuerung und Kontrolle der Personaleinsatzplanung** durchzuführen. Im Übrigen seien einzelne Plausibilitäten verändert oder ergänzt worden, sodass Doppelerfassungen und -zahlungen ausgeschlossen seien. Die Charité habe ferner ein Merkblatt zur Erläuterung der Rufbereitschaftsmodalitäten entwickelt. Sie hat darauf verwiesen, dass sie bereits während der Prüfung aufgrund fehlerhafter Zahlungen Rückforderungen veranlasst hat, die nach den Berechnungen des Rechnungshofs insgesamt 85 000 € betragen.

Die Charité hat weiter ausgeführt, dass es ihr in den aktuellen Tarifverhandlungen gelungen sei, eine grundsätzliche tarifliche **Regelung zur Arbeitszeit** zu vereinbaren. Im Regelfall solle eine tägliche Arbeitszeit von

8:00 bis 20:00 Uhr festgelegt werden. Dies würde nach den dem Rechnungshof vorliegenden Erkenntnissen zu Einsparungen von ca. 2,4 Mio. € führen.

282 Der Rechnungshof erwartet, dass die Charité

- sachgerechte und einheitliche Vorgaben zur Umsetzung einer tarifgerechten Eingruppierung der Oberärzte und Zahlung von Zulagen erstellt,
- die Eingruppierung der Oberärzte eingehend überprüft,
- praktikable Arbeitszeitmodelle entwickelt, die tariflichen Vorschriften und den klinischen Anforderungen entsprechen,
- die Dienstplanverantwortlichen dazu anhält, dass sie ihre Kontrollpflicht wahrnehmen und
- die Beschäftigten auf die Notwendigkeit einer korrekten Dokumentation der geleisteten Dienste hinweist.

2. Weitgehend erfolglose Imagekampagnen der Berliner Wasserbetriebe

Die Berliner Wasserbetriebe führten trotz bestehenden Anschluss- und Benutzungszwangs in den Jahren 2005 bis 2008 Imagekampagnen mit einem Aufwand von insgesamt 4,4 Mio. € durch. Zudem war ihnen frühzeitig bekannt, dass derartige Kampagnen zur Imageverbesserung der Berliner Wasserbetriebe nicht geeignet waren.

283 Nach der Teilprivatisierung der rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts Berliner Wasserbetriebe (BWB) blieben die Entgelte für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in den Jahren 1999 bis 2003 zunächst unverändert. Nachdem die BWB im Jahr 2004 die Entgelte mit 11,7 v. H. bzw. 18,9 v. H. erheblich erhöht und für das Jahr 2005 eine weitere Steigerung angekündigt hatten, ließen sie im Januar und Februar 2005 eine **repräsentative Kundenbefragung** durchführen. Im Ergebnis zeigte sich, dass die Kunden die Sicherstellung der Wasserversorgung, die Produktqualität, den Einsatz bei Störungen/Havarien, die Zufriedenheit mit der Leistung des Unternehmens sowie das öffentliche Ansehen der BWB im Vergleich mit anderen Versorgungsunternehmen mit gut bis sehr gut bewerteten. Schlechter beurteilt wurden „Bürokratismus“ im Unternehmen, das Preis-Leistungs-Verhältnis, die Verständlichkeit der Preis- und Tarif-