

Landeshauptstadt

Hannover

Informations-
drucksache

In den Organisations- und Personalausschuss
In den Verwaltungsausschuss

Nr. 2200/2019

Anzahl der Anlagen 0

Zu TOP

Ergebnisse des Berichts PricewaterhouseCoopers (pwc) zu dem Zulagensystem und dem System der Überstundenauszahlung sowie der Stellungnahme der Verwaltung

Im Juni 2018 erteilte der Oberbürgermeister dem Personal- und Organisationsdezernat den Auftrag „...die rechtliche Aufarbeitung der Behandlung von Mehrarbeitszeit/Überstunden und in diesem Zusammenhang von unechten Zulagen durch Vergütung von Mehrarbeit“ vorzunehmen.

Weiterhin ordnete er an, diese Aufarbeitung dem Rechnungsprüfungsamt vorzulegen und um eine Stellungnahme zu bitten sowie ein externes Unternehmen ebenfalls mit der Prüfung der Aufarbeitung zu beauftragen.

Der Oberbürgermeister informierte den Verwaltungsausschuss und den Rat der Landeshauptstadt am 21. Juni 2018 über die Auftragserteilung und kündigte dort an, dass das Ergebnis der Überprüfungen zunächst dem fachlich zuständigen Organisations- und Personalausschuss und dann dem Verwaltungsausschuss vorgelegt werden solle.

Im Organisations- und Personalausschuss wurde aufgrund der Presseberichterstattung im Magazin "Spiegel" am 14. November 2018 und im Verwaltungsausschuss am 15. November 2018 ein Zwischenbericht gegeben.

Die Aufarbeitung und Zusammenstellung der sehr umfangreichen Unterlagen wurde im Oktober 2018 an das Rechnungsprüfungsamt der Landeshauptstadt übersandt. Die Vergabe an PricewaterhouseCoopers (pwc) als externem Gutachter wurde im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens im Dezember 2018 mit inhaltsgleichem Prüfauftrag und Unterlagen erteilt.

Mit dieser Drucksache wird über die Prüfergebnisse von pwc berichtet.

Zu dem mit Drucksache 1503/2019 vorgelegten Bericht des RPA wird mit gesonderter Drucksache berichtet.

Die Regelungen über ein Leistungsprämiensystem, das bei der Landeshauptstadt Hannover geregelt ist in der Dienstvereinbarung 11/103 vom 23 Oktober 2015, waren nicht im Prüfauftrag für pwc enthalten.

Die Firma pwc kommt im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

1. Für folgende Zulagengewährungen konnte eine gesetzliche bzw. tarifrechtliche Rechtsgrundlage festgestellt werden, zu deren rechtswirksamer Anwendung im Einzelfall keine grundlegenden rechtlichen Bedenken bestehen:
 - Zulage für die Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst
 - Theaterbetriebszulage – Vorarbeiterzulage - Gefahrenzulage
 - Persönliche Zulage wegen Vertretung höherwertiger Tätigkeiten
 - Laborzulage – Pflegezulage - Zulage gem. § 28a TVÜ-VKA
 - Programmierzulage - Technikerzulage - Kinderheimzulage
 - Meisterzulage - Besitzstandszulage gem. Sozialplan – Vergütungsgruppenzulage
 - Zulage für Bereitschaftsdienst – Erschwerniszuschläge – Allgemeine Stellenzulage
 - Amtszulage – Feuerwehrezulage - Schicht/Wechselschichtzulage
 - Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten
 - Taucherzulage Feuerwehr - Rufbereitschaftsvergütung für tariflich Beschäftigte.

2. Für die Zulagengewährungen der Siechenzulage, der Zulagen für Messgehilfen und des Tonnengelds konnten keine geltende gesetzliche bzw. tarifrechtliche Rechtsgrundlagen festgestellt werden, doch wird in diesen Fällen die jeweilige Rechtsgrundlage in Anspruchssituationen aus Besitzständen resp. betrieblicher Übung gesehen.

Die Verwaltung hat diese Feststellungen zum Anlass genommen, die den Zahlungen zugrundeliegenden Sachverhalte zu überprüfen. Diese werden hier wie folgt dargestellt:

Siechenzulage:

Der Personalausschuss hat am 12.09.1969 beschlossen, vom 01.09.1969 an dem Krankenpflegepersonal in den Pflegeheimen „Feierabend“ und Kirchrode – soweit es auf einer Siechenstation arbeitet- eine Siechenzulage von 90,00 DM monatlich zu zahlen. Seit Januar 1979 wird diese Zulage nur noch als Besitzstand in Höhe von 46,02 € gezahlt. Die Zahlung wird eingestellt. Auf eine Rückforderung verzichtet die Verwaltung. Aus rechtlichen Gründen käme eine Rückforderung nur im Rahmen der sechsmonatigen tariflichen Ausschlussfrist infrage. Die Beschäftigten können sich darüber hinaus wegen der geringen monatlichen Höhe der Zahlungen darauf berufen, diese Überzahlungen tatsächlich nicht erkannt und die erhaltenen Zahlungen bereits verausgabt zu haben. In diesem Fall würde eine individuelle Bereicherung nicht mehr bestehen.

Fahrerzulage für Messgehilfen:

Die Fahrerzulage für Messgehilfen, die ein Messfahrzeug führen, ist eine tariflich nicht vorgesehene Zahlung. Anlässlich des Inkrafttretens des TVöD ist 2006 entschieden worden, dass diese Zahlung in „eingefrorener“ Höhe als Besitzstandszulage für Bestandspersonal weitergewährt wird.

Tatsächlich gab es aber Neubewilligungen, vor dem Hintergrund, dass jeder Trupp über einen ständigen Fahrer verfügt. Diese Entscheidung hat der damalige Fachbereichsleiter 18 am 03.07.2006 getroffen. Seit dem 01.10.2005 erhalten somit ständig 6 Beschäftigte die Zulage, nur einer dieser Mitarbeitenden hat die Zulage bereits vor dem 01.10.2005 erhalten. Die Höhe der Zulage beträgt 87,30 € monatlich. Die Zahlung wird eingestellt. Auf eine Rückforderung verzichtet die Verwaltung. Aus rechtlichen Gründen käme eine Rückforderung nur im Rahmen der sechsmonatigen tariflichen Ausschlussfrist infrage. Die Beschäftigten können sich darüber hinaus wegen der geringen monatlichen Höhe der Zahlungen darauf berufen, diese Überzahlungen tatsächlich nicht erkannt und die erhaltenen Zahlungen bereits verausgabt zu haben. In diesem Fall würde eine individuelle Bereicherung nicht mehr bestehen.

Tonnengeld:

Das Tonnengeld in den städtischen Häfen wurde aufgrund des Inkrafttretens des TVöD mit Ablauf des 31.12.2005 eingestellt. Es handelte sich bereits vorher um eine außertarifliche Zahlung, die nach Entscheidung des damaligen Fachbereichsleiters 18 vom 15.05.2006 wieder aufgenommen wurde. Dies gilt seitdem allerdings nur für Beschäftigte, die diese Zahlung bislang auch erhalten haben. Es handelt sich um zurzeit sieben Mitarbeitende. Die Höhe der Zahlung beträgt 0,0051 Cent/t, die monatliche Auszahlungshöhe ist daher abhängig vom Ausgang. Die Zahlung wird eingestellt. Auf eine Rückforderung verzichtet die Verwaltung. Aus rechtlichen Gründen käme eine Rückforderung nur im Rahmen der sechsmonatigen tariflichen Ausschlussfrist infrage. Die Beschäftigten können sich darüber hinaus wegen der geringen monatlichen Höhe der Zahlungen darauf berufen, diese Überzahlungen tatsächlich nicht erkannt und die erhaltenen Zahlungen bereits verausgabt zu haben. In diesem Fall würde eine individuelle Bereicherung nicht mehr bestehen.

3. Auch für die folgenden Zulagengewährungen konnten keine geltende gesetzliche bzw. tarifrechtliche Rechtsgrundlagen erkannt werden:
 - AT-Zulage (u.a. Zulage für Beschäftigte in Teleinfozentrale)
 - Gefahr-/ Intensivzulage
 - Besitzstandszulage Feuerwehr-Regionsleitstelle
 - Zulage zur Personalgewinnung
 - Zulagen für Schulverwaltungskräfte
 - Lohnzuschlag.

Die Verwaltung hat diese Feststellungen zum Anlass genommen, die den Zahlungen zugrundeliegenden Sachverhalte zu überprüfen. Diese werden hier wie folgt dargestellt

AT-Zulage in der Teleinfozentrale:

Beschäftigte in der Teleinfozentrale (TIZ) erhielten bis zum 31.12.2018 in Anbetracht der besonderen Anforderungen und Einsatzbedingungen ihres Arbeitsplatzes eine Zulage in Höhe von 38,35 Euro monatlich brutto. Diese Zahlung erfolgte ohne Anerkennung einer Rechtspflicht und unter dem Vorbehalt des Widerrufs für den Fall, dass die künftigen tariflichen Bestimmungen eine anderslautende Regelung vorsehen. Die Zahlung erfolgte demnach vor dem Hintergrund der Prüfung, ob die Eingruppierung nach der Entgeltordnung zu einem höheren Stellenwert führen würde. Dies war jedoch nicht der Fall, vielmehr bestätigt die Entgeltordnung den Wert E 5 TVöD. Die Einstellung ist zum 01.01.2019 erfolgt. Es handelt sich um 8 Mitarbeitende. Die Höhe der Zulage betrug 38,35 € monatlich. Aufgrund der Neubewertung der Stellen nach E 6 TVöD aufgrund veränderter Aufgaben, wird seit dem 01.01.2019 eine Zulage bis zum Inkrafttreten des Stellenplans 2021 gezahlt.

Gefahr-/Intensivzulage:

Aufgrund des Nds. Besoldungsanpassungsgesetzes vom 28.04.1977 sind die Kommunen verpflichtet worden, bestehenden Regelungen über die Gewährung sonstiger Zuwendungen, die über die Regelungen des Landes hinausgehen, anzupassen. Auch die Gefahren- und die Intensivzulage wurde daher ab dem 01.03.1979 nur noch als Besitzstand an bestehendes Personal gezahlt. Zwischenzeitlich ist diese Zahlung als Besitzstand ausgelaufen, Zahlungen erfolgen nicht mehr.

Diese Lohnart wird allerdings genutzt für die Zahlung der tarifrechtlich vorgesehenen Pflegezulage (Geriatriczulage) in Höhe von 46,02 € (anteilig der Arbeitszeit) an Beschäftigte der Entgeltgruppen P 5 bis P 9, die die Grund- und Behandlungspflege zeitlich überwiegend bei Kranken in geriatrischen Abteilungen und Stationen wahrnehmen. Die Lohnart wird im Abrechnungssystem angepasst werden.

Besitzstandszulage Feuerwehr-Regionsleitstelle

Die Region Hannover und die Landeshauptstadt Hannover betreiben ab Januar 2006 ihre Feuerwehr-Einsatzleitstellen und Rettungsleitstellen am Standort der Feuerwehr- und Rettungswache 1 der Feuerwehr Hannover gemeinsam. Um eine Optimierung zu erreichen, hat die Landeshauptstadt Hannover zum 01.01.2014 das Personal der Region Hannover übernommen. Dem Personal der Region ist im Rahmen einer Informationsveranstaltung von der Regionsverwaltung zugesagt worden, dass bei einem Wechsel zur Landeshauptstadt Hannover keine finanziellen Nachteile entstehen und damit Bestandsschutz garantiert wird. Es handelt sich hierbei um vier Mitarbeitende, die einen monatlichen Besitzstand von 180,00 € erhalten. Diese Zusage endet, sobald sich der Status quo ändert. Zurzeit erfolgt aufgrund der Entgeltordnung die Überleitung in das neue Tätigkeitsmerkmal „Leitstelle“, in diesen Fällen erfolgt auch die Überprüfung der Besitzstandszulagen.

Zulage zur Personalgewinnung:

Mit Chefrundschriften 09/2008 des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Niedersachsen (KAV) wurde den Verbandsmitgliedern die Möglichkeit eröffnet, zur Deckung des Personalbedarfs und zur Bindung von qualifizierten Fachkräften in Einzelfällen eine sogenannte Arbeitsmarktzulage zu gewähren. Davon macht die Landeshauptstadt Hannover in Einzelfällen Gebrauch. Zurzeit erhalten 59 Beschäftigte eine AT- Zulage zur Personalgewinnung. Eine Vorlagepflicht gegenüber dem Innenministerium zur Genehmigung dieser Zulage besteht nicht.

Zulagen für Schulverwaltungskräfte:

Seit dem 01.12.2017 erhalten Schulverwaltungskräfte in der EG 6 ab Stufe 3 eine außertarifliche Zulage i.H.v. 5% ihres Tabellenentgeltes. Diese dient der Personalbindung.

Die zurzeit gezahlten Zulagen in Höhe von 5 % in der Stufe 5 der Entgeltgruppe 6 übersteigen den vom KAV vorgegebenen Rahmen und sind folglich nicht durch das Chefrundschriften 09/ 2008 abgedeckt ist.

Laut KAV ist die Zulage für Beschäftigte in der vorletzten Stufe (Stufe 5) begrenzt auf den Unterschiedsbetrag zur letzten Stufe (Stufe 6). Die Höhe der AT-Zulage zur Personalgewinnung muss daher individuell entsprechend der sich ergebenden Höchstbeträge gemäß Chefrundschriften angepasst werden. Insgesamt 8 Beschäftigte sind hiervon betroffen. Die Verwaltung wird die Zulage in diesen 8 Fällen anpassen.

Lohnzuschlag:

Nach § 9 des bezirklichen Tarifvertrages vom 08.02.1991 zu § 23 BMT-G erhalten die Fahrer von Sonderfahrzeugen und Kanalbetriebsarbeiter einen besonderen Lohnzuschlag. Es handelt sich hier um einen Erschwerniszuschlag. Dieser wird auch an weitere Kraftfahrer und Kanalbetriebsarbeiter gezahlt, die die eingrenzenden Voraussetzungen des TV nicht erfüllen. Ab dem 01.01.2002 beträgt die Höhe des besonderen Lohnzuschlages 20,57 €/Monat. Der bezirkliche Tarifvertrag wurde Ende 1992 gekündigt, eine Nachwirkung ergab sich nur für bereits Beschäftigte, für Neueingestellte gab es zunächst keine Rechtsgrundlage. Grundlage für die weitere Zahlung dieser Zulage ist derzeit der örtliche Tarifvertrag Beschäftigungssicherung, der auch Zahlungen an Neueingestellte ermöglicht. Dieser bei der Landeshauptstadt Hannover geltende Tarifvertrag ist zwischen dem KAV und der Gewerkschaft Verdi vereinbart und ist vom Rat der Landeshauptstadt Hannover beschlossen worden.

4. Im Hinblick auf die Einzelabrechnung von Überstunden nach den Maßgaben des § 8 TVöD werden hinsichtlich der rechtmäßigen Anwendung dieser Norm keine rechtlichen Bedenken festgestellt.
5. Im Hinblick auf die pauschalisierte Überstundenabgeltung unter Bezugnahme auf § 24 Abs. 6 TVöD-V ist eine rechtmäßige Anwendung dieser Norm nach den Feststellungen von pwc nur für solche Fälle anzuerkennen, in welchen Überstunden auch tatsächlich anfallen. In den identifizierten Fällen, in welchen eine pauschalisierte Überstundenabgeltung praktiziert wird obwohl

Überstunden nicht anfallen, ist dies nicht unter dem Anwendungsbereich des § 24 Abs. 6 TVöD-V gerechtfertigt.

Die Verwaltung teilt diese Auffassung. Die von der Verwaltung vorgenommene buchungstechnische Abwicklung von Zulagenzahlungen in denen Fällen, in denen eine Zulage aus Gründen der Personalbindung oder -gewinnung gezahlt wurde, ist dieses zu korrigieren.

Hiernach ist festzustellen, dass die rechtliche Bewertung und Stellungnahme im Rahmen des Prüfauftrages durch pwc, im Gegensatz zu den Feststellungen des RPA in der Drucksache 1503/2019, einzelne Zulagenarten betrifft. Das ist begründet im Verständnis des Auftrages durch die Firma, zu prüfen und festzustellen, ob die Beschäftigten einen Anspruch gegenüber der Landeshauptstadt auf Zahlung einer Zulage haben und weniger in einer Überprüfung der kommunalrechtlichen Bewertung und Zulässigkeit der Zahlung durch die Landeshauptstadt.

Aus diesen Gründen ist ein Vergleich der Ergebnisse und Feststellungen beider vorliegenden Berichte nur sehr eingeschränkt möglich, was am deutlichsten wird u.a. an der Zahlung einer Zulage an Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst, an deren rechtlicher Zulässigkeit aus Sicht von pwc keinerlei Zweifel bestehen während das RPA zu der Feststellung kommt, diese Zulage sei nicht rechtskonform (Tz. 3 Ds. 1503/2019).

Im Ergebnis ist weiter festzustellen, dass das RPA in seinem Bericht die Rechtmäßigkeit der Zahlung von Überstundenpauschalen im Rahmen der Ausnahmeregelung gem. des Präsidiumsbeschlusses des Niedersächsischen KAV bzw. der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) ausdrücklich offenlässt, während pwc zu dem Ergebnis kommt, dass die Zahlung einer Pauschale zum Ausgleich anderer Nachteile nicht unter den Anwendungsbereich des § 24 Abs. 6 TVöD fällt (siehe Tz. 5). In diesem Zusammenhang fällt weiter auf, dass pwc die Rechtmäßigkeit der Zahlung einer Zulage zur Personalgewinnung nur auf Grund einer Einzelfallentscheidung durch die Verwaltung feststellt (s.Tz.3) während das RPA grundsätzlich einen entsprechenden Präsidiumsbeschluss des KAV Niedersachsen bzw. der VKA für ausreichend erachtet und meint, hierzu sei lediglich ggfs. eine Ausnahmegewilligung durch die Kommunalaufsicht einzuholen.

Fazit:

Es wird deutlich, dass die Prüfweise und -tätigkeit des RPA und der beauftragten Firma pwc nur eingeschränkt vergleichbar und bewertbar ist. Das hängt damit zusammen, dass das RPA die kommunalverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Zulage prüft während pwc aus Sicht der Beschäftigten deren Anspruch auf die Zahlung der jeweiligen Zulage bewertet.

Die Verwaltung wird deshalb in einem nächsten Schritt die Ausführungen und die Bewertung einzelner Zulagenarten außerhalb der Feststellungen des RPA in der Drucksache 1503/2019 entsprechend den hier dargestellten Sachverhalten weiter prüfen und anpassen.

Kostentabelle

Es entstehen keine finanziellen Auswirkungen.

18
Hannover / 28.08.2019