

Kurzübersicht**Baureferat****Erschwerniszuschläge nach Anfall für Tarifbeschäftigte (ehemalige Arbeiterinnen und Arbeiter)****Überblick zum Prüfungsgegenstand**

Mit Einführung des Personalmanagementsystems paul@ geben die Referate Zuschläge eigenverantwortlich direkt in SAP ein. Weil keine Kontrolle mehr durch die Entgeltabrechnung erfolgt, kann sich grundsätzlich das Fehlerrisiko erhöhen. Dies betrifft besonders Zuschläge, die zusätzlich (nach Anfall) gezahlt werden.

Da ein hoher Anteil der im Jahr 2013 gezahlten Erschwerniszuschläge auf die Straßenreinigung und den Straßenunterhalt des Baureferates entfiel, wählte das Revisionsamt diesen Bereich für die Prüfung aus.

Zielsetzung der Prüfung

Ziel der Prüfung ist es, einerseits dazu beizutragen, dass den Beschäftigten die Erschwerniszuschläge, die ihnen zustehen, korrekt ausbezahlt werden und andererseits zu verhindern, dass der Stadt München durch zu hohe Auszahlungen ein wirtschaftlicher Schaden entsteht.

Prüfungsergebnisse (Zusammenfassung)

- Die Beschäftigungsnachweise sind häufig nicht vollständig bzw. fehlerfrei ausgefüllt. Das widerspricht den Grundsätzen zur ordnungsgemäßen Buchführung bei der Verarbeitung von zahlungsbegründenden Personaldaten.
- Erschwerniszuschläge wurden in einigen Fällen der Stichprobe falsch kombiniert. Damit waren die ausgezahlten Zuschläge zum Teil zu hoch.
- Im Januar 2013 wurde in 21 Fällen gegen die gesetzliche Höchstarbeitszeit von täglich maximal zehn Stunden verstoßen. Erkennbare Ausnahmesituationen gemäß dem Arbeitszeitgesetz lagen in diesen Fällen nicht vor bzw. wurden nicht dokumentiert.
- Die Beschäftigten erhielten den Ersatzruhetag für Sonntagsarbeit nicht innerhalb des vorgeschriebenen Zeitraums. Das verstößt gegen die Regelung des Arbeitszeitgesetzes.
- Mitarbeiter erhielten ständige Erschwerniszuschläge, obwohl die Voraussetzungen der örtlichen Tarifvereinbarung nicht erfüllt waren.
- Das Fehlen von Überstundeneintragungen auf den Beschäftigungsnachweisen fiel nicht auf, weil es keine zuverlässigen Vergleichsdaten im Personalmanagementsystem paul@ gibt.
- Beim Zentralen Personalservice fiel das Fehlen von Beschäftigungsnachweisen nicht auf, da die Sachbearbeitung dort nach Buchstaben und nicht nach Organisationseinheiten erfolgt. Da auch beim Tiefbau keine Vollständigkeitskontrolle stattfindet, sind den Beschäftigten die ihnen zustehenden Zahlungen entgangen.
- Von den stichprobenartig geprüften Beschäftigungsnachweisen, die vom Zentralen Personalservice abgerechnet wurden, beinhalten rund 23 % Rechenfehler. Ob die Fehlerquote durch das inzwischen neu konzipierte Formular erheblich reduziert werden kann, lässt sich aufgrund des kurzen Zeitraums seit der Einführung noch nicht abschließend beurteilen.

Empfehlungen auf der Basis der Prüfungsergebnisse (Zusammenfassung)

- Die Beschäftigungsnachweise sind vollständig und richtig zu führen.
- Die Reinigungs- und Unterhaltsbezirke sind bei der Kombination von Erschwerniszuschlägen durch die Verwaltung zu unterstützen und auf Fehler hinzuweisen.
Das Baureferat korrigierte aufgezeigte Fehler noch im Prüfungsverlauf.
- Die Personaleinsatzplanung ist so anzupassen, dass künftig die gesetzliche Höchstarbeitszeit eingehalten werden kann. Notwendige Überschreitungen in außergewöhnlichen Fällen müssen sorgfältig in den Personalunterlagen dokumentiert und durch den Vorgesetzten bestätigt werden.

- Beschäftigten, denen ein Ersatzruhetag für Sonntagsarbeit zusteht, ist dieser Tag zwingend innerhalb des gesetzlichen Zeitraums von 14 Arbeitstagen zu gewähren.
- Es ist darauf zu achten, dass die Voraussetzungen für die Zahlung eines ständigen Erschwerungszuschlages vorliegen oder ob aufgrund einer geänderten Tätigkeit eine Anpassung der ständigen Erschwerungszuschläge erforderlich ist.
- Die Geschäftsstelle Tiefbau stimmt, wie bereits im Prüfungsverlauf zugesagt, den Stand der Überstunden auf den Beschäftigungsnachweisen mit paul@ ab, damit der Zentrale Personalservice die Angaben überprüfen kann.
- Das Baureferat stellt sicher, dass alle Beschäftigungsnachweise, die als zahlungsbegründenden Belege zur Berechnung der monatlichen Entgelte notwendig sind, vollständig beim Zentralen Personalservice zur Abrechnung vorliegen.
- Der Zentrale Personalservice sollte nach Abschluss des Winterdienstes stichprobenartig überprüfen, ob aufgrund des geänderten Formulars für den Beschäftigungsnachweis die Anzahl der Rechenfehler zurückgegangen ist. Das Ergebnis der Überprüfung und das weitere Vorgehen sind zu dokumentieren.

Stellungnahme der geprüften Organisationseinheit (Zusammenfassung)

Das Baureferat erklärte mit der Stellungnahme vom 29.07.2015, dass es auch das Interesse verfolgt, dass Zahlungen an Beschäftigte stets auf der Grundlage der tarifmäßigen Regelungen erfolgen.

Dies schließt das Bestreben ein, dass bei der Kontierung bzw. Arbeitszeitabrechnung für die Beschäftigten des Baureferates möglichst niedrige Fehlerquoten erreicht werden.

Das Baureferat habe deshalb auch vor Prüfung durch das Revisionsamt bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen:

- Einrichtung des Zentralen Personalservice mit dem Ziel einer einheitlichen Sachbearbeitung und daraus resultierenden Qualitätsstandards
- umfangreiche Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ZPS
- Optimierung der Formulare zur Erfassung der Arbeitszeiten
- Organisatorische Anpassungen, z.B. bei der Straßenreinigung, durch Einrichtung von Bereichsleitungen
- Erstellung von Kontierungshilfen für die Führungskräfte
- Überprüfung der Überstundenkontingente

Mit den zusammenfassenden Ausführungen des Revisionsamts bestehe grundsätzlich Einverständnis.

Zum Thema Höchstarbeitszeit nahm das Baureferat wie folgt Stellung:

„Wie das Revisionsamt selbst feststellt, ist durch die festen Arbeitszeitmodelle die Einhaltung der arbeitszeitrechtlichen Vorgaben grundsätzlich sichergestellt. Die Empfehlung „Die Organisation der Personaleinsatzplanung ist so anzupassen,...“ ist daher missverständlich und möglichst zu streichen. Lediglich in Notfällen, außergewöhnlichen Fällen oder bei Änderung der Arbeitszeitmodelle aufgrund notwendiger Vertretungen sind künftig die Vorgaben von Höchstarbeitszeiten verstärkt zu beachten.

Dabei kommt der Dokumentation von Ausnahme- oder Notfällen nach § 14 ArbZG eine besondere Bedeutung zu, da organisatorische Maßnahmen allein das Auftreten von Ausnahme- und Notsituationen nicht verhindern können (z.B. Krankheitswellen, Dauerschneefall etc.). Die Rechtsprechung zu § 14 ArbZG gibt hierzu vor, dass hinsichtlich der Frage der Zumutbarkeit für die Personalausstattung ausdrücklich ein wirtschaftlicher Maßstab anzulegen ist (vgl. z.B. Baeck/Deutsch, Arbeitszeitgesetz, 3. Aufl. 2014, § 14, Rdnr. 23).

Im Übrigen besteht mit der Empfehlung bzw. den Ausführungen jedoch Einverständnis.“

Würdigung der Stellungnahme durch das Revisionsamt

Die Empfehlung des Revisionsamts zum Thema Höchstarbeitszeit zielt auf eine situationsgerechte Anpassung des Personaleinsatzes unter Beachtung sowohl von wirtschaftlichen als auch gesetzlichen Anforderungen. Im Gesetz festgelegte Schutzvorschriften sind einzuhalten. Sollte die Einhal-

tung zu nicht zumutbaren wirtschaftlichen Belastungen führen, so können die Ausnahmeregelungen nach § 14 ArbZG angewendet, bzw. eine Ausnahmegenehmigung nach § 15 ArbZG beantragt werden.

Die Landeshauptstadt stellt in ihren Ausführungen im Personalhandbuch unter Ziffer 8.2 eindeutig fest, dass Winterdienste keine "Ausnahme" darstellen, weder als Arbeit in außergewöhnlichen Fällen noch in Notfällen. Insbesondere führt sie aus, dass Ereignisse, die als Folge von fehlerhaften Entscheidungen des Arbeitgebers und von Organisationsmängel in dessen Verantwortungsbereich auftreten, nicht zu den Notfällen des § 14 Abs. 1 ArbZG zählen.

Zu den organisatorisch zumutbaren Vorkehrungen gehört im Besonderen auch die Aufstellung und die Überwachung des Vollzuges von Dienstplänen sowie entsprechende Vertretungsregelungen. Das Revisionsamt hat die Formulierung "..die Organisation..." gestrichen, folgt aber der Auffassung des Personalhandbuches.

Der Rechnungsprüfungsausschuss übernimmt die Prüfungsergebnisse und trägt die Empfehlungen des Revisionsamts mit.