



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2019

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2019



Bemerkungen 2019
des
Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 17.09.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits

Kiel, 16. April 2019

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

16. Außerordentlich teuer - Verträge mit führenden Verwaltungsmitarbeitern im UKSH

Das UKSH ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Bei der Gestaltung von Arbeitsverträgen im Verwaltungsbereich haben sich Vorstand und Aufsichtsrat an die tarifrechtlichen Vorgaben zu halten.

Sämtliche Tätigkeiten im Verwaltungsbereich bis zur Ebene der Dezernatsleitungen erfasst der Tarifvertrag, sodass für außertarifliche Vereinbarungen grundsätzlich kein Bedarf erkennbar ist.

Das UKSH einschließlich seiner Tochtergesellschaften vergütete im Prüfungszeitraum (2011 bis 2017) in der Spitze bis zu 77 Mitarbeiter außertariflich. Die vom Schleswig-Holsteinischen Landtag 2013 geforderte Reduzierung der Personalkosten im Verwaltungsbereich hat nicht stattgefunden.

Im Gegenteil: Der seit 2013 betriebene Abbau außertariflicher Verträge durch Umwandlung in tarifgebundene Verträge führte zu steigenden Personalkosten.

Die großzügige Gewährung von außertariflichen Vergütungen steht in keinem Verhältnis zur wirtschaftlichen Situation des Klinikums.

Das UKSH ist aufgefordert, für den Leitungsbereich der Verwaltung Tätigkeitsbeschreibungen zu erarbeiten, damit künftig eine tarifliche Eingruppierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter möglich wird.

16.1 Vorbemerkung

Die Personalkosten im Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH) waren seit 2004 immer wieder Prüfungsgegenstand.¹ 2010 gerieten erstmals 36 außertarifliche Verträge mit Verwaltungsangestellten in den Blick.² Der Entwicklung widmete sich der LRH in seiner aktuellen Prüfung. Die vom Schleswig-Holsteinischen Landtag 2013 geforderte Reduzierung der Personalkosten im Verwaltungsbereich hat nicht stattgefunden.

¹ Vgl. Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 27, Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 23 und Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 16.

² Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 23.

Das **Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium)** meint, dies sei durch die Überwachungsorgane kaum zu beeinflussen. Es sei nicht deren Aufgabe, Vorgaben zur Anzahl des Personals zu machen. Der Vorstand sei zu sparsamer Haushaltsführung verpflichtet; dies werde im Rahmen des Jahresabschlusses geprüft. Steigende Personalkosten seien zudem auf Tariferhöhungen zurückzuführen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die Vertreterinnen und Vertreter des Landes in der Gewährträgerversammlung und im Aufsichtsrat des UKSH die Pflicht haben, darauf hinzuwirken, dass ein Votum des Schleswig-Holsteinischen Landtages berücksichtigt wird. Im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung wird der LRH weiterhin überwachen, inwieweit die Landesregierung und das UKSH die Aufforderung des Landtages umsetzen.

16.2 **Ausnahme wird die Regel**

Das UKSH war in der Vergangenheit in unterschiedliche Tarifverträge eingebunden. Seit dem 07.08.2014 gilt im UKSH der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L).¹ Für die Tochtergesellschaften gelten zum Teil eigene Tarifverträge.

Im Anwendungszeitraum des Bundesangestelltentarifvertrags (BAT)² bis 2008 bestanden im UKSH-Konzern im Verwaltungsbereich - mit Ausnahme des Vorstands - lediglich 3 außertarifliche Verträge mit leitenden Angestellten im Sinne des § 5 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz³. Diese sind vom Anwendungsbereich der Tarifverträge explizit ausgenommen.⁴

Auch in der Folgezeit war der Abschluss außertariflicher Verträge nur in wenigen Ausnahmefällen vom Tarifvertrag gedeckt (vgl. Tz. 16.2.1). Die Vertragsgestaltung ist nicht einheitlich (vgl. Tz. 16.2.2). Wirtschaftlich widersprach der Abschluss von außertariflichen Verträgen dem Sanierungsprozess (vgl. Tz. 16.2.3).

16.2.1 **Grundsätzlich kein Bedarf für außertarifliche Vereinbarungen**

Mit der Umstrukturierung und Einführung Geschäftsführender Direktionen für die Campi Kiel und Lübeck sowie die campusübergreifenden Bereiche Radiologie und Diagnostikzentrum erhöhte sich die Anzahl der leitenden

¹ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12.10.2006.

² Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) vom 23.02.1961.

³ Betriebsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.09.2001 (BGBl. I S. 2518), zuletzt geändert durch Artikel 4e des Gesetzes vom 18.12.2018 (BGBl. I S. 2651).

⁴ Vgl. § 3 Buchstabe I BAT.

Angestellten im UKSH-Einzelbetrieb auf 4. Hinzu kamen maximal 7 Geschäftsleitungen für die seit 2008 vermehrt ausgegründeten Tochtergesellschaften. Auch auf diese finden die tarifvertraglichen Regelungen keine Anwendung. Maßgeblich sind die Vorgaben aus dem Corporate Governance Kodex des Landes Schleswig-Holstein.¹ Danach muss die Vergütung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage und des Vergleichsumfelds üblich und angemessen sein.² Die Vertragsdauer ist auf 5 Jahre beschränkt.³

Für alle anderen Leitungspositionen enthielten die auf den BAT folgenden Tarifverträge explizite Überleitungsregelungen, und zwar auch für die Beschäftigten, die bislang in die Vergütungsgruppe I BAT eingruppiert waren. Hierfür wurde die Entgeltgruppe 15 Ü geschaffen. Sämtliche Verwaltungstätigkeiten bis zur Dezernatsebene können in den im UKSH geltenden Tarifverträgen abgebildet werden.

Dennoch wurden ab 2008 vermehrt außertarifliche Verträge mit Verwaltungsangestellten abgeschlossen. In der Spitze wurden im UKSH-Konzern 2012 77 Verwaltungsmitarbeiter außertariflich vergütet. 2015 ist die Zahl auf 62 gesunken. Die Personalkosten haben sich dadurch aber nicht reduziert (vgl. Tz. 16.5).

Während das **UKSH** in seiner Stellungnahme generell einen Vergleich mit „vergleichbaren Krankenhausunternehmen“ einfordert, teilt das **Wissenschaftsministerium** die Einschätzung des LRH zur Anwendbarkeit des TV-L, weist aber auf den Beschluss des Aufsichtsrats aus 2016 hin (vgl. Tz. 16.3).

Der **LRH** sieht die Vergleichbarkeit gewahrt. Nach einer Kienbaum-Studie liegen die Gehälter der Führungsebene in Klinikverwaltungen zwischen 58 bis 95 T€.⁴ Vergütungshöhen von 157 bis 259 T€ werden üblicherweise erst von Krankenhausgeschäftsführern erreicht.

Soweit das **UKSH** auf das Aufgabenspektrum und die Größe einzelner Dezernate und Stabsstellen verweist, ist dem zu entgegnen, dass die Aufgaben auch in kleineren Häusern anfallen und die Verwaltungsmitarbeiter in Führungspositionen - anders als Geschäftsführer - de facto weder einem Haftungsrisiko ausgesetzt, noch von den Regelungen des Kündi-

¹ Vgl. Corporate Governance Kodex Schleswig-Holstein, <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Themen/C/corporateGovernanceKodex.html>.

² Vgl. Ziffer 4.3 Corporate Governance Kodex Schleswig-Holstein.

³ Vgl. Ziffer 4.2.2 Corporate Governance Kodex Schleswig-Holstein.

⁴ Unter Bezugnahme auf die Personal- und Managementberatung Kienbaum „Ärzte, Führungskräfte & Spezialisten in Krankenhäusern 2017“, vgl. A&W Online am 16.01.2018, „Gehälter von Krankenhaus-Managern steigen stärker als Ärztesaläre“, <https://www.arzt-wirtschaft.de/gehaelter-von-krankenhaus-managern-steigen-staerker-als-aerztesalaere/>.

gungsschutzgesetzes ausgenommen sind. Auch trifft sie als Angestellte einer Anstalt des öffentlichen Rechts unter der Gewährträgerhaftung des Landes - anders als bei privaten Krankenhausunternehmen - kein Insolvenzrisiko.

16.2.2 **Vertragsgestaltung ist uneinheitlich und widerspricht zum Teil tariflichen Vorgaben**

Der LRH hat bei seiner Prüfung diverse Vertragsgestaltungen gefunden. Neben reinen außertariflichen Verträgen wurden mit Tarifbeschäftigten auch individuelle Zusatzverträge über leistungsabhängige Boni und/oder über eine pauschale Vergütung von Überstunden geschlossen. Beides ist in den Tarifverträgen nicht vorgesehen. Letzteres ist über die Protokollklärung zu § 8 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe d TV-L sogar explizit ausgeschlossen.¹ Überstunden für Beschäftigte der Entgeltstufen E 15 und E 15 Ü und entsprechend eingruppierte Leiterinnen und Leiter von Dienststellen sind danach mit dem Tabellenentgelt abgegolten. § 16 Abs. 5 TV-L sieht eine Zulage u. a. zur Bindung qualifizierter Fachkräfte vor. Hiervon wurde bei den Verwaltungsmitarbeitern mit außertariflichen Zusatzverträgen allenfalls zusätzlich Gebrauch gemacht.

Der LRH hat in den geprüften Fällen weder eine Eingruppierung nach Tarifvertrag vorgefunden, noch gab es eine Begründung für gezahlte zusätzliche Vergütungen.

16.2.3 **Sanierung des UKSH erfolgte ohne finanziellen Beitrag der Leitungsebene**

Ab dem 01.04.2008 galt im UKSH der „Sanierungstarifvertrag“.² Dieser sah finanzielle Einbußen bei den tariflich Beschäftigten von bis zu 10 % des Bruttoeinkommens vor.³ Begründet wurden die Einschnitte mit der Umstellung der Krankenhausfinanzierung von krankenhaushausindividuellen Tagessätzen hin zu Behandlungspauschalen, aus der sich wirtschaftliche Probleme der Krankenhäuser ergeben könnten.⁴ Mit dem freiwilligen Abschluss außertariflicher Verträge (vgl. Tz. 16.2.1) wurden die leitenden Verwaltungsbereiche aus der Pflicht genommen, einen finanziellen Beitrag zur Sanierung des UKSH zu leisten.

¹ Vgl. Abs. 3 Sätze 1 und 3 der Protokollklärung zu § 8 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe d des TV-L.

² Vgl. Pressemitteilung des UKSH vom 13.07.2015 https://www.uksh.de/150713_pi_jahresergebnis2014.html.

³ Vgl. § 5 Satz 1 des Tarifvertrags zur Zukunftssicherung des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein im Tarifverbund Nord (TV-ZUSI-UKN), gültig ab 01.04.2008.

⁴ Vgl. Präambel des Tarifvertrags zur Zukunftssicherung des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein im Tarifverbund Nord (TV-ZUSI-UKN), gültig ab 01.04.2008.

Das **UKSH** verweist darauf, dass die außertariflich Beschäftigten bereits dadurch einen finanziellen Beitrag leisteten, dass die Verträge „*grundsätzlich keine Regelungen über die Anpassung der Vergütung an Tarifverträge oder den Lebenshaltungskostenindex*“ enthielten. Der **LRH** kann diese Aussage nur bedingt bestätigen. Zum Teil enthielten die dem LRH vorgelegten außertariflichen Vertragsgestaltungen eine Koppelung an Tarifverträge und damit auch eine automatische Steigerung im Falle von Tarifierhöhungen. Daneben wurden Verträge über die Zeit geändert und die Entgelte erhöht.

Im Ergebnis werden im UKSH alle Verwaltungsmitarbeiter in Leitungspositionen außertariflich vergütet (vgl. Tz. 16.2.1). Nur in Einzelfällen war der Abschluss außertariflicher Verträge tarifvertraglich vorgesehen. Daneben wurden mit einer Vielzahl weiterer Verwaltungsmitarbeiter ohne Leitungsposition außertarifliche Verträge abgeschlossen. Die Verträge enthalten regelmäßig erfolgsunabhängige und erfolgsabhängige Vergütungsbestandteile.

16.3 **Maßnahmen des Aufsichtsrats, die Entwicklung zu stoppen, waren unzureichend**

Der LRH wies bereits in seiner Prüfung 2010¹ auf die steigende Anzahl der außertariflichen Verträge im Verwaltungsbereich hin. Der Aufsichtsrat führte daraufhin 2011 eine Berichtspflicht ein. Die Aufsichtsgremien wurden allerdings erst tätig, nachdem der Schleswig-Holsteinische Landtag 2013 eine Reduzierung der Personalkosten und eine Anpassung an den Durchschnitt der übrigen Universitätskliniken im Verwaltungsbereich forderte.² Die im April 2014 beschlossene Begrenzung außertariflicher Verträge auf bestimmte Verwaltungsbereiche (Geschäftsführungen der Campi und der Tochtergesellschaften sowie Stabsstellen- und Dezernatsleitungen) und auf eine bestimmte Vergütungshöhe lief zu diesem Zeitpunkt bereits weitestgehend leer, da die außertariflichen Verträge unbefristet geschlossen worden und damit nicht einseitig änderbar waren. 2012 hätten noch 11 von 26 Verträgen mit Führungskräften innerhalb der vom Aufsichtsrat vorgegebenen Grenzen gelegen. Daneben wurden zwischen 2012 und 2014 mit 11 Verwaltungsmitarbeitern aus der zweiten Leitungsebene oder darunter außertarifliche Verträge abgeschlossen, für die es nach dem Beschluss des Aufsichtsrats 2014 keine Legitimation mehr gegeben hätte.

Darüber hinaus wurden die Vorgaben des Aufsichtsrats von 2014 nicht konsequent umgesetzt. Auch nach dem Aufsichtsratsbeschluss schloss

¹ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 23.

² Vgl. Landtagsdrucksache 18/1355 (neu), Ziffer 16, S. 8.

das UKSH außertarifliche Verträge mit der zweiten Leitungsebene oder überschritt Vergütungsgrenzen. Obwohl der Vorstand den Finanzausschuss des Aufsichtsrats des UKSH über alle neu abgeschlossenen außertariflichen Verträge unterrichtete, befasste sich der Aufsichtsrat nicht ausreichend mit einzelnen Verträgen und verzichtete darauf, den Vorstand auf die Einhaltung der Aufsichtsratsvorgaben zu verpflichten.

Infolge der Übernahme des TV-L änderte der Aufsichtsrat im Juli 2016 seinen Beschluss. Zukünftig sind für Stabsstellen- und Dezernatsleitungen „nur noch“ außertarifliche Vergütungen in Anlehnung an die Besoldungsgruppe B 2 zuzüglich eines 15%igen Anteils für die Sozialversicherungen vorgesehen.

Die Begrenzung hatte bislang keine Auswirkungen, da im Prüfungszeitraum bis 2017 keine neuen Verträge abgeschlossen wurden.

Das **UKSH** führt in seiner Stellungnahme aus, dass in allen Fällen eine in dem Beschluss vorgesehene Ausnahmegenehmigung des Finanzausschusses des Aufsichtsrats erteilt worden sei. Der Beschluss aus 2016 werde vom Vorstand als nicht angemessen angesehen und unter Verweis auf *„das Gehaltsniveau von Führungskräften konkurrierender Klinikunternehmen“* nicht mitgetragen.

Das **Wissenschaftsministerium** schließt sich demgegenüber der Einschätzung des LRH an. Beschränkungen bei den außertariflichen Verträgen in der Verwaltung seien lange umstritten gewesen. Erst mit dem Beitritt des UKSH in den TV-L sei 2016 eine spürbare Beschränkung außertariflicher Vergütung in der Verwaltung beschlossen worden. Diese Grenze werde weiterhin als angemessen angesehen. Allerdings habe sie auch 2018 nicht konsequent eingehalten werden können und es sei eine Ausnahmegenehmigung erteilt worden.

Der **LRH** erkennt die Bemühungen der Überwachungsorgane an, dem Auftrag des Schleswig-Holsteinischen Landtages nunmehr nachzukommen und Personalkosten im Verwaltungsbereich einsparen zu wollen. Allerdings sieht der LRH Umsetzungsschwierigkeiten, solange der Vorstand des UKSH die Vorgaben nicht akzeptiert und weiterhin von der Gewährträgerversammlung Ausnahmegenehmigungen fordert.

16.4 **Ineffiziente und zu späte Steuerung durch die Aufsichtsgremien führte zu Mehrausgaben**

Während sich die durchschnittlichen Personalkosten je Vollkraft in der Verwaltung seit 2011 im UKSH ohne Tochtergesellschaften langsam an den Bundesdurchschnitt deutscher Universitätsklinika annäherten und die-

sen 2017 erstmalig unterschritten, liegen die durchschnittlichen Personalkosten je Vollkraft auf Konzernebene unverändert über dem Bundesdurchschnitt. Die Personalkosten im Verwaltungsbereich stiegen im UKSH-Konzern von 44,6 Mio. € in 2011 auf 60,5 Mio. € in 2017 und damit um 36 % bei einem Personalaufwuchs von 99 vollzeitäquivalenten Stellen.

Daran wird sich auch mittelfristig wenig ändern, da nahezu sämtliche Verträge unbefristet abgeschlossen sind. Das UKSH hätte vor Abschluss der Verträge prüfen müssen, ob eine tarifliche Eingruppierung möglich gewesen wäre. Dies hat es versäumt. Dadurch entstehen jährlich rund 600 T€ Mehrkosten.

Den Personalaufwuchs begründet das **UKSH** u. a. mit rund 130 Stellen aus dem Schreibdienst, die ab 2016 dem Verwaltungsdienst und nicht mehr dem medizinisch-technischen Dienst zugeordnet wurden.

Hierzu merkt der **LRH** an: Die hohen durchschnittlichen Personalkosten je Vollkraft in der Verwaltung, die auf Konzernebene im Durchschnitt der letzten 5 Jahre um 6 % über dem Bundesdurchschnitt anderer Universitätsklinik¹ lagen, sind dadurch nicht erklärbar. Die Vergütung von Schreibdienststellen liegt üblicherweise unterhalb der durchschnittlichen Kosten des Verwaltungsdienstes.

Soweit das **Wissenschaftsministerium** hinsichtlich der Personalkostensteigerungen auf Tarifierhöhungen verweist, können diese zwar die Kostensteigerung insgesamt, nicht aber die im Verwaltungsbereich konstant über dem Bundesdurchschnitt liegenden Personalkosten je Vollkraft begründen.

16.5 **Abbau außertariflicher Verträge brachte keinen wirtschaftlichen Vorteil**

Seit 2013 hat das UKSH die Anzahl außertariflicher Verträge reduziert. Abgebaut wurden lediglich Verträge mit einem Jahresgehalt unter 100 T€. Die Umwandlung von 21 Verträgen bis 2017 hatte lediglich formale Auswirkungen. Finanzielle Einsparpotenziale wurden nicht realisiert. Durch Ausnutzung der tarifvertraglichen Möglichkeiten (z. B. Einstufung in die höchste Stufe, Gewährung von Zulagen) konnten die Umwandlungen für die Mitarbeiter besitzstandswahrend umgesetzt werden. Dies war für das UKSH im Ergebnis gleich in mehrfacher Hinsicht finanziell nachteilig:

- Mit der Umwandlung fallen Pflichtbeiträge von 7 % für die Zusatzversorgungskasse an.
- Tarifierhöhungen finden unmittelbar Anwendung.

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 12, Reihe 6.3, Abschnitt 7.1.1, 2013 bis 2017.

Des Weiteren entfällt durch diesen formalen Akt die Berichtspflicht gegenüber den Aufsichtsbehörden.

16.6 **Ungeeignete Zielvereinbarungen**

Die Zielvereinbarungen mit den Verwaltungsmitarbeitern, die als Grundlage der variablen Vergütungen dienen, waren häufig hierfür nicht geeignet. So waren beispielsweise vereinbarte Ziele zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung bereits erreicht oder innerhalb kurzer Zeit erreichbar. Häufig wurden auch originäre Dienstaufgaben, die ohnehin von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erbringen waren, als Ziele gewählt. Die Prüfung zeigte, dass Ziele schon im Arbeitsvertrag für das laufende Jahr, aber auch für das Folgejahr als erreicht deklariert wurden oder wenig anspruchsvoll waren, sodass der zusätzliche Leistungsanreiz für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, der durch variable Vergütungen erzielt werden soll, praktisch nicht gegeben war. Dadurch erhielten die variablen Vergütungsbestandteile den Charakter einer festen Vergütung.

Die Besonderheiten bei den Zielvereinbarungen und die zum Teil auf Initiative des Vorstands erfolgten Erhöhungen der außertariflichen Vergütungen zeigen, dass der Vorstand nicht ausreichend seiner Verantwortung für ein wirtschaftliches und sparsames Handeln nachkommt.

Das **UKSH** hält dem entgegen, dass es heute wirtschaftlich besser aufgestellt sei als in der Vergangenheit.

Der **LRH** kann angesichts eines durchschnittlichen Jahresdefizits von 33 Mio. € im Prüfungszeitraum (2011 bis 2017) und einem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von 341,6 Mio. € die wirtschaftliche Verbesserung nicht erkennen.