

## **8 Mängel bei der Anwendung von Arbeits- und Tarifrecht: Aufsicht über Kat. C vom Bund geförderte Kultureinrichtungen wird verstärkt (Kapitel 0405)**

### **8.0**

*Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes erhöht der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien seine Aufsichtsstandards über die von ihm geförderten Einrichtungen. Mit regelmäßigen Bestandsaufnahmen vor Ort, zusätzlichen Arbeitshilfen und Fortbildungsangeboten zur Anwendung von Arbeits- und Tarifrecht verstärkt er die Aufsicht. Damit entwickelt er seine Aufsichtsführung von einer anlassbezogenen Reaktion im Einzelfall zu einer vorausschauenden Steuerung weiter.*

### **8.1**

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) fördert u. a. Einrichtungen der Hauptstadtkultur, Historische Museen und Gedenkstätten. Je nach Rechtsform unterstehen die geförderten Einrichtungen als bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts der Rechtsaufsicht des BKM oder werden als juristische Personen des Privatrechts zuwendungsrechtlich von ihm geprüft. Die geförderten Einrichtungen haben für ihre Beschäftigten regelmäßig das Tarifrecht des Bundes anzuwenden oder als Maßstab zu beachten (Besserstellungsverbot). Danach dürfen institutionell geförderte juristische Personen des Privatrechts ihre Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes.

In den Jahren 2007 bis 2010 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München bei verschiedenen geförderten Einrichtungen. Alle Prüfungen führten zu ähnlichen Feststellungen. So hatten verschiedene Einrichtungen die Arbeitsverträge nicht dem für sie maßgebenden Tarifrecht angepasst. Beim Abschluss befristeter Arbeitsverträge und bei der Stellenbewirtschaftung ließen mehrere Einrichtungen haushaltsrechtliche Vorschriften außer Acht. Darüber hinaus führten fehlende oder unzutreffende Arbeitsplatzbewertungen zu fehlerhaften Eingruppierungen. In mehreren Fällen hatten die geprüften Einrichtungen die Leistungsbezahlung nicht tarifkonform umgesetzt.

Aufgrund dieser oft gleichartigen Beanstandungen sowie der Bitte einiger Institutionen um praxisorientierte Hinweise prüfte der Bundesrechnungshof, wie der BKM seinen Aufsichtspflichten gegenüber den geförderten Einrichtungen nachkam. Dieser bot für die geförderten Einrichtungen Seminare und Workshops zu Themen der tariflichen Eingruppierung und im Jahr 2006 einen Workshop zur tariflichen Leistungsbezahlung an. Zusätzlich organisierte er einmal jährlich eine Verwaltungsleitertagung, in der die Vertreterinnen und Vertreter der geförderten Einrichtungen Informationen zu arbeitsrechtlichen Themen erhielten und eigene Probleme erörtern konnten.

Für seine Beschäftigten hatte der BKM in zwei Arbeitshilfen die Grundsätze für die Aufsicht und zuwendungs- rechtliche Kontrolle allgemein festgelegt und fachliche Hinweise zur Arbeitsvertragsgestaltung im Zuwendungsbereich gegeben. Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der ordnungsgemäßen Geschäftsführung der Einrichtungen übertrug er auf das Bundesverwaltungsamt.

Der Bundesrechnungshof untersuchte auch, wie die verschiedenen Fachreferate des BKM Anfragen und Anträge der geförderten Einrichtungen bearbeiteten. Hierbei stellte er fest, dass diesen häufig die notwendigen Fachkenntnisse sowie Informationen über den Stand der Aufgabenerfüllung in den Personalverwaltungen der geförderten Einrichtungen fehlten. Regelmäßige Informationsgespräche vor Ort waren nicht vorgesehen. Zudem hatte der BKM die Bearbeitungskompetenzen und Handlungsabläufe in seiner Geschäftsverteilung und in Arbeitshilfen nicht immer eindeutig festgelegt. Auch eine Wissensweitergabe nach einem Personalwechsel in den Fachreferaten war nicht gesichert. So erhielt der Bundesrechnungshof auch die Auskunft, dass die von ihm gestellten Fragen nur vom Vorgänger des Befragten beantwortet werden könnten.

## **8.2**

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass die vom BKM genutzten Aufsichtsinstrumente keine durchweg qualitätsgesicherte Rechtsaufsicht für die Einhaltung des Arbeits-, Tarif- und Personalhaushaltsrechts gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof hat dem BKM empfohlen, seine aufsichts- und zuwendungsrechtliche Prüfung fortzuentwickeln. Eine zielgerichtete Aufsicht erfordert regelmäßige Informationen über die Rechtsanwendung in den Personalverwaltungen der geförderten Einrichtungen. Hierzu hat der Bundesrechnungshof beispielsweise

eine regelmäßige Bestandsaufnahme vor Ort angeregt. Damit könnte der BKM frühzeitig Hinweise zu bestimmten Problemstellungen geben und einschätzen, ob umfassende Untersuchungen der Organisation und des Personalbedarfs in den Einrichtungen erforderlich sind. Auch sollte der BKM seine Arbeitshilfen für die Fachreferate prozessorientiert gestalten, um sichere Handlungsabläufe zu gewährleisten. Darin sollte er die Arbeitsschritte für die Einhaltung des Personalhaushalts-, Arbeits- und Tarifrechts benennen. Die Verantwortlichkeiten sollte er in einer eindeutigen Geschäftsverteilung festlegen. Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, dass das Seminarangebot des BKM nur dann zur sicheren Rechtsanwendung beitragen kann, wenn es auf den Bedarf der geförderten Einrichtungen eingeht. Die Seminare sollten die Schwerpunktthemen der arbeitsrechtlichen Praxis und der Stellenbewirtschaftung berücksichtigen.

### **8.3**

Der BKM hat die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen, seine rechtsaufsichtlichen Standards deutlich zu erhöhen. Mit Rücksicht auf die eigenverantwortliche Personalwirtschaft der geförderten Einrichtungen verstärkte er vor allem die präventiven Aufsichtsinstrumente. Er setzt diese künftig zielgerichtet nach vorheriger Bestandsaufnahme bei den geförderten Einrichtungen ein.

Hierfür wird er sich mindestens einmal jährlich vor Ort über die rechtskonforme Geschäftsführung der geförderten Einrichtungen informieren. Ein Prüfungskatalog mit den zu klärenden und zu dokumentierenden Sachverhalten unterstützt ihn dabei. Außerdem will er sich einen Überblick verschaffen, ob tatsächlich für alle Arbeitsplätze der Einrichtungen Arbeitsplatzbeschreibungen und -bewertungen vorliegen. Auf dieser Grundlage will der BKM entscheiden, in welchen Fällen zusätzliche Prüfungen der Arbeitsplatzbewertungen notwendig sind. Für diese wird er dann eine systematische Arbeitsplanung entwickeln. Eine erste Prüfung ist terminiert. Den Fortbildungsbedarf der Einrichtungen (z. B. zur Stellenbewirtschaftung) hat er erhoben und er wird vordringliche Fortbildungen anbieten.

Noch im Jahr 2012 will er weitere Arbeitshilfen zu besonders praxisrelevanten Themen wie der Befristung von Arbeitsverträgen oder der Abgrenzung von Werk- und Dienstverträgen sowie zur Arbeitsplatzbeschreibung und Eingruppierung erstellen.

Darüber hinaus hat der BKM den Fortbildungsbedarf seines Personals in den Fachreferaten überprüft und in einem Fortbildungsprogramm festgelegt.

#### **8.4**

Der BKM hat mit diesem Maßnahmenpaket die meisten Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und mit der Umsetzung begonnen. Damit ist es dem BKM möglich, die Rechtsaufsicht und zuwendungsrechtliche Prüfung von einer anlassbezogenen Reaktion im Einzelfall zu einer vorausschauenden Steuerung weiterzuentwickeln. Dadurch verbessert er die Aufsichtsstandards über die vielen unterschiedlichen Einrichtungen in seinem Förderbereich.

Für eine qualitätsgesicherte Aufsicht sollte der BKM seine Maßnahmen künftig regelmäßig evaluieren. Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof eine Arbeitshilfe zur Stellenbewirtschaftung für die Fachreferate und die geförderten Einrichtungen für erforderlich. Der Bundesrechnungshof wird darauf achten, dass der BKM seine Zusagen einhält.