

ORH-Bericht 2016 TNr. 34

Bayerische Staatsgemäldesammlungen: Fehlzahlungen in Millionenhöhe durch fehlerhafte tarifliche Eingruppierung

Jahresbericht des ORH

Das Kunstministerium muss sicherstellen, dass die Beschäftigten der Bayerischen Staatsgemäldesammlungen rasch tarifgerecht eingruppiert werden. Fehlzahlungen sind zu korrigieren. Andernfalls werden weiterhin Zahlungen in erheblicher Höhe (jährlich rd. 560.000 €) unberechtigt geleistet.

Beschluss des Landtags

vom 1. Juni 2016
(Drs. 17/11653 Nr. 2g)

Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 der BayHO ersucht, die tarifgerechte Eingruppierung der Beschäftigten der Bayerischen Staatsgemäldesammlungen rasch sicherzustellen und die Fehlzahlungen zu korrigieren.

Dem Landtag ist bis zum 01.07.2016 zu berichten.

Stellungnahme des Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst

vom 1. Juli 2016
(XI.3-K4312.0-12a.73 215)

Das Staatsministerium führt aus, dass ein externer Dienstleister ein Drittel der beanstandeten Eingruppierungen überprüft habe. Von den überprüften 67 Eingruppierungen seien 43 (64,18 %) korrekt, 11 (16,42 %) zu niedrig und 13 (19,40 %) zu hoch gewesen. Konkret ergebe sich eine Überzahlung von 57.021,31 € p. a. und eine Unterzahlung von 54.917,76 € p. a. (Saldo: 2.103,55 €). Nach Auskunft des externen Dienstleisters könne dieses Verhältnis auch für die restlichen zwei Drittel der Überprüfungen angenommen werden, sodass derzeit von einer jährlichen Überzahlung von 6.500,00 € ausgegangen werden könne.

Anmerkung des ORH

Die Thematiken der Über- und Unterzahlungen sind dem Staatsministerium und den Staatsgemäldesammlungen seit Ende 2014 im Detail bekannt. Der ORH weist hierzu zunächst auf Folgendes hin:

- Die in 13 Fällen festgestellten Überzahlungen bedeuten, dass an die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im

rechnerischen Durchschnitt jährlich 4.386,25 € und monatlich 365,52 € (ohne sog. Weihnachtsgeld) zu viel bezahlt würde.

- Die Unterzahlungen in 11 Fällen wiederum hätten für die Beschäftigten zur Folge, dass diese im rechnerischen Durchschnitt jährlich 4.992,52 € und monatlich 416,04 € (ohne sog. Weihnachtsgeld) zu wenig Entgelt erhalten würden.

Für einen Beschäftigten in Entgeltgruppe 8 und Stufe 4 beträgt das Monatsentgelt 2.931,65 €. Insofern halten wir die finanziellen Auswirkungen für beträchtlich, die nicht insgesamt saldiert und auf 2.103,55 € jährlich zurückgeführt werden können. Obwohl der externe Dienstleister das Staatsministerium auf diese 24 Fälle hingewiesen hat, ist bislang nicht einmal hier eine Korrektur vorgenommen worden.

Ausgehend von diesem Zwischenergebnis ergeben sich nach der Stellungnahme des Staatsministeriums jährliche Fehlzahlungen von 111.939,07 €. Eine Saldierung von Über- und Unterzahlungen ist haushaltsrechtlich nicht zulässig. Einerseits ist sparsam und wirtschaftlich zu verfahren. Erkannte Überzahlungen müssen umgehend beendet und - soweit in Absprache mit dem Finanzministerium kein Besitzstand anerkannt wird - auch zurückgefordert werden. Andererseits haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsgemäldesammlungen einen tarifrechtlichen Anspruch, dass ihnen das Entgelt nicht weiter vorenthalten wird. Beide Ansprüche unterliegen der tarifrechtlichen Ausschlussfrist von sechs Monaten (§ 37 Abs. 1 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst - TV-L).

Die Hochrechnung des Zwischenergebnisses, die das Staatsministerium für die noch nicht überprüften zwei Drittel der beanstandeten Eingruppierungen vorgenommen hat, hält der ORH für nicht belastbar. Aus dem Zwischenbericht ist nicht erkennbar, welche Eingruppierungen überprüft wurden. Nach Erfahrung des ORH muss jeder Personalfall gesondert betrachtet und bewertet werden, um eine verlässliche Aussage treffen zu können. Würde man der Methodik der Hoch-

rechnung des Staatsministeriums folgen, so ergäben sich jährliche Fehlzahlungen in Höhe von 335.817,21 €.

Im Schreiben an den Haushaltsausschuss vom 10.05.2016 hat der ORH Sonderfälle aufgeführt, die ihren Hintergrund im Übergang vom früheren BAT zum TV-L und in der entsprechenden Überleitungsregelung haben. Beispielsweise haben die Tarifvertragsparteien für die betroffenen Mitarbeiter, die seinerzeit die Vergütungsgruppe BAT Vb im Rahmen des Bewährungsaufstiegs erreicht hatten, eine besondere Stufenregelung geschaffen. Insoweit hätte die Personalverwaltung im Personal- und Stellenverwaltungssystem VIVA lediglich eine Eingabe abändern müssen. Dies hätte sich nach unserer Auffassung zeitnah nach dem Erhalt der Prüfungsmitteilung vom 11.12.2014 berichtigen lassen. In der Folge werden seither monatlich 3.250,64 € und jährlich 39.007,68 € zu viel Entgelt gezahlt.

Nach der Stellungnahme des Staatsministeriums wurde bislang ein Drittel der Eingruppierungen betrachtet, nicht aber die genannten Sonderfälle und weitere Punkte, die ebenfalls finanzielle Auswirkungen haben können. Würde man die Methodik der Hochrechnung des Staatsministeriums fortsetzen, so belief sich die jährliche Fehlzahlung auf 374.824,89 €. Der ORH hält die Saldierung des Staatsministeriums für nicht tragfähig, die von einer jährlichen Überzahlung von rd. 6.500,00 € ausgeht.

Das Abarbeiten der Über- und Unterzahlungen, die seit Ende 2014 bekannt sind, liegt in der Verantwortung des Staatsministeriums und der Staatsgemäldesammlungen. Wir empfehlen, die Gespräche, die das Staatsministerium angekündigt hat, rasch zu beginnen.

Der ORH weist besonders auf die persönlichen Verantwortungen hin, die sich aus den fortdauernden Über- und Unterzahlungen ergeben könnten. Im Interesse des Freistaats darf es zu keinen weiteren Überzahlungen und im Interesse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu keinen Unterzahlungen kommen. Alle tarifrechtlichen Ansprüche unterliegen einer Ausschlussfrist von sechs

Monaten.

Stellungnahme des Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst

vom 7. Dezember 2016

(XI.3-K4312.0-12a/143 501)

Der externe Dienstleister habe mit zeitlicher Verzögerung die Evaluierung abgeschlossen. Weitere Verzögerungen seien leider durch zahlreiche personelle Fluktuationen und Vakanzen im Bereich der Staatsgemäldesammlungen verursacht worden.

Insgesamt habe der externe Dienstleister 164 Personalfälle überprüft. 129 Personalfällen habe eine Beanstandung des ORH zugrunde gelegen. Die weiteren Fälle seien aufgrund vergleichbarer Konstellation in die Überprüfung mit einbezogen worden, um sicherzustellen, dass die aus Anlass der Prüfung festgestellten Fehleingruppierungen umfassend bereinigt würden. Die vom ORH insgesamt aufgeführten 277 Beanstandungen seien zum Teil identischen Personalfällen zuzuordnen.

Von den 164 überprüften Personalfällen

- habe in 84 Fällen eine korrekte Eingruppierung bestätigt werden können;
- sei in 25 Fällen eine zu niedrige Eingruppierung festgestellt worden;
- sei in 16 Fällen eine zu hohe Eingruppierung festgestellt worden;
- hätten 23 Fälle sich zwischenzeitlich auf sonstige Weise (z.B. Kündigung, Renteneintritt) erledigt;
- sei in 4 Fällen von einer fehlerhaften Überleitung vom BAT in den TV-L auszugehen;
- sei in 2 Fällen die Zuordnung zur betreffenden Fallgruppe fehlerhaft;
- habe in 10 Fällen aufgrund von längeren Abwesenheiten der Stelleninhaber (z.B. Elternzeit, Langzeiterkrankungen) noch keine abschließende Überprüfung durchgeführt werden können; dies werde zum nächstmöglichen Zeitpunkt nachgeholt.

Das Staatsministerium werde in Kürze die Leitungen der betroffenen staatlichen Museen und Sammlungen über den Abschluss der Evaluierung sowie das weitere Vorgehen informieren.

Beabsichtigt sei Folgendes:

- Bei einer korrekten Eingruppierung werde den Beschäftigten das Ergebnis mitgeteilt; die Überprüfung sei damit abgeschlossen.
- Im Falle einer zu niedrigen Eingruppierung solle rückwirkend zum Zeitpunkt der Prüfungsergebnisse des ORH eine Nachzahlung des erhöhten Entgelts und eine Eingruppierung der betroffenen Beschäftigten in die jeweils korrekte Entgeltgruppe veranlasst werden. Das formelle Einvernehmen werde beim Finanzministerium eingeholt.
- Im Falle einer zu hohen Eingruppierung werde eine korrigierende Rückgruppierung zum nächstmöglichen Zeitpunkt erfolgen. Das Finanzministerium habe aus Gründen des Vertrauensschutzes den Verzicht auf eine Rückforderung und die Gewährung einer aufzehrbaren persönlichen Zulage in Aussicht gestellt.
- Soweit von einer korrigierenden Rückgruppierung sog. unkündbare Beschäftigte (vgl. § 34 Abs. 2 TV-L) betroffen seien, werde die Übertragung einer höherwertigen Tätigkeiten unter Beibehaltung der bisherigen Entgeltgruppe angestrebt.
- Im Falle einer fehlerhaften Überleitung aus dem BAT habe das Finanzministerium die Gewährung einer aufzehrbaren persönlichen Zulage in Aussicht gestellt.
- Im Falle einer fehlerhaften Fallgruppenzuordnung (z.B. Entgeltgruppe 9 Fallgruppe) werde auf eine Rückforderung für die Vergangenheit verzichtet. Für die Zukunft könne kein finanzieller Ausgleich gewährt werden. Die Korrektur werde zum nächstmöglichen Zeitpunkt vorgenommen.

Weiter habe der ORH beanstandet, dass die tarifrechtlichen Folgerungen aus den Verstaatlichungen des Porzellanikons in Selb und Hohenberg a. d. Eger sowie des Glasmuseums Frauenau einer rechtlichen Grundlage entbehren würden. Das Staatsministerium weist nunmehr darauf hin, das Finanzministerium habe im Zuge

der Verstaatlichungen zugestimmt, dass den Beschäftigten im Falle einer finanziellen Schlechterstellung durch die Überleitung vom TVöD in den TV-L eine aufzehrbare persönliche Zulage gewährt werden dürfe. Dies sei in den Übernahmevereinbarungen zwischen dem Freistaat und den jeweiligen kommunalen Museumsträgern so vereinbart worden. Das Staatsministerium betrachte diese Beanstandung daher für erledigt.

Das Staatsministerium teile die Auffassung des ORH, dass sowohl im Interesse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch des Freistaats ein zügiger Abschluss der zuvor beschriebenen Schritte anzustreben sei. Jedoch werde um Verständnis gebeten, dass aufgrund der verzögerten Vorlage der Evaluierungsergebnisse durch den externen Dienstleister sowie wegen der zahlreichen personellen Fluktuationen und Vakanzen im Bereich der Staatsgemäldesammlungen ein Abschluss leider noch nicht möglich gewesen sei.

Ein abschließender Bericht werde voraussichtlich bis spätestens Ende Juni 2017 vorgelegt werden können.

Anmerkung des ORH

Der weiteren Stellungnahme des Staatsministeriums ist zu entnehmen, dass trotz der bekannten Ergebnisse bisher kein Fall korrigiert wurde. Dies gilt auch für die weiteren, nicht vom ORH geprüften 35 Fälle, die der externe Dienstleister mit einbezogen hat. Wie sich diese 35 Fälle auf die insgesamt überprüften 164 Personalfälle verteilen, lässt sich aus der Darstellung des Staatsministeriums nicht entnehmen.

Der externe Dienstleister hat beispielsweise in 84 Fällen eine korrekte Eingruppierung bestätigt. Insofern bleibt unklar, auf welcher Basis dies beruht und ob die Personalverwaltung die tarifrechtlich erforderliche Feststellung für jede Eingruppierung nachgeholt hat.

In den weiteren Fällen ist die haushaltsrechtlich notwendige Beteiligung des Finanzministeriums offenbar nicht abgeschlossen. Vielmehr soll dessen Einvernehmen noch eingeholt werden bzw. wurde die Gewährung einer aufzehrbaren persönlichen Zulage in Aussicht gestellt.

Auch die fehlerhaften Fallgruppenzuordnungen (z.B. Entgeltgruppe 9), die nunmehr zum nächstmöglichen Zeitpunkt korrigiert werden sollen, hätten bereits längst erledigt werden können.

Die Beanstandungen hinsichtlich der Eingruppierungen des Personals des Porzellanikons in Selb und Hohenberg a. d. Eger sowie des Glasmuseums Frauenau waren zwar Teil der Prüfungsmitteilung des ORH an das Staatsministerium und die Staatsgemäldesammlungen, waren aber nicht Teil des Jahresberichts 2016. Soweit das Staatsministerium jetzt erstmals die Übernahmevereinbarung benennt, weist der ORH darauf hin, dass dies bereits während der Prüfung bzw. im weiteren Prüfungsschriftwechsel hätte geschehen können. Dadurch hätten die Prüfung bzw. das weitere Verfahren im Interesse aller vereinfacht und verkürzt werden können.

**Beschluss des Ausschusses
für Staatshaushalt und Finanz-
fragen**

vom 15. März 2017

Die Staatsregierung wird gemäß Artikel 114 Absatz 3 und 4 BayHO ersucht, die Überprüfungen zügig und vollständig abzuschließen und dabei - soweit erforderlich - das Finanzministerium zu beteiligen. Alle Ergebnisse sind zeitnah umzusetzen.

Dem Landtag ist bis zum 30.11.2017 erneut zu berichten.

**Stellungnahme des Staatsmi-
nisteriums für Bildung und
Kultus, Wissenschaft und
Kunst**

vom 24. November 2017
(XI.3-K4312.0-12a/118 137)

Die Zustimmung des Finanzministeriums zur vorgeschlagenen Vorgehensweise des Kunstministeriums hinsichtlich der Sicherstellung einer tarifkonformen Eingruppierung der Beschäftigten der staatlichen Museen und Sammlungen sei mit FMS vom 08.03.2017 erteilt und wie folgt umgesetzt worden:

- Bei einer korrekten Eingruppierung sei den Beschäftigten das Ergebnis mitgeteilt und die Überprüfung damit abgeschlossen worden.
- Im Falle einer zu niedrigen Eingruppierung sei rückwirkend zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Prüfungsergebnisse durch den ORH (Zahltag Dezember 2014) die Nachzahlung des erhöhten Entgelts und eine rückwirkende Eingruppierung der betroffenen Beschäftigten in die jeweils korrekte Entgelt-

gruppe veranlasst worden. Die entsprechende Stufenzuordnung sei so erfolgt, als wäre der Beschäftigte im Dezember 2014 höhergruppiert worden.

- Im Falle einer zu hohen Eingruppierung sei eine korrigierende Rückgruppierung zum jeweils nächstmöglichen Zeitpunkt erfolgt. Hierbei sei aus Gründen des Vertrauensschutzes auf eine Rückforderung von Überzahlungen verzichtet und eine aufzehrbare persönliche Zulage in Höhe des Unterschiedsbetrags gewährt worden.
Aus Gründen der Gleichbehandlung sei auf Anregung des Finanzministeriums im Einzelfall geprüft worden, ob den Beschäftigten vor einer korrigierenden Rückgruppierung eine ihrer Eingruppierung entsprechende Tätigkeit bzw. eine höherwertige Tätigkeit übertragen werden könne.
- Soweit von einer korrigierenden Rückgruppierung sog. unkündbare Beschäftigte (vgl. § 34 Abs. 2 TV-L) betroffen gewesen seien, seien höherwertige Tätigkeiten, die der bisherigen Entgeltgruppe entsprachen, übertragen worden.
- Im Falle einer fehlerhaften Überleitung aus dem BAT sei ebenfalls eine aufzehrbare persönliche Zulage in Höhe des Unterschiedsbetrags gewährt worden.
- Im Fall der fehlerhaften Fallgruppenzuordnung sei auf eine Rückforderung für die Vergangenheit verzichtet worden. Ein finanzieller Ausgleich für die Zukunft habe in Anlehnung an das FMS vom 05.08.2014 (25 - P 2607 - 065 - 29 441/14) nicht gewährt werden können.

Die Überprüfungen seien mittlerweile zu 97 % und damit nahezu vollständig abgeschlossen. In jedem Einzelfall habe dabei die tarifrechtlich erforderliche Feststellung der Entgeltgruppe durch die Personalverwaltung überprüft und nachgeholt werden können. Die Überprüfung der wenigen noch ausstehenden Fälle sei weit fortgeschritten und werde bis Ende Februar 2018 abgeschlossen. Hier seien zeitliche Verzögerungen durch

längere Abwesenheiten der Stelleninhaber (Rückkehr aus der Elternzeit, Langzeiterkrankungen etc.) aufgetreten bzw. weitere detaillierte Abstimmungen im Einzelfall erforderlich gewesen.

Der finanzielle Schaden für den Freistaat falle wesentlich geringer aus als zunächst angenommen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass den bisher zu niedrig eingruppierten Beschäftigten das jeweils höhere Entgelt zugestanden habe, hätte der Freistaat diese Zahlungen auch bereits zu einem früheren Zeitpunkt erbringen müssen. Somit sei hier eine zeitliche Verzögerung der Zahlungsverpflichtung eingetreten, die mittlerweile korrigiert worden sei.

Ein finanzieller Schaden für den Freistaat sei bei den irrtümlich zu hoch eingruppierten Beschäftigten bzw. bei einer falschen Fallgruppenzuordnung entstanden.

Unter Berücksichtigung dieser Beschäftigtengruppen belaufe sich der entstandene Schaden auf insgesamt 122.660 €.

Aus Gründen der Qualitätssicherung und um künftig eine korrekte Eingruppierung fortlaufend sicherzustellen, sei von der Personalverwaltung folgendes Verfahren entwickelt worden:

– Stellenbesetzung

Die einzelnen Museen und Sammlungen erstellten für alle neu zu besetzenden und sich ändernden Stellen Anforderungsprofile, aus denen die jeweilige Tätigkeitsbeschreibung mit Zeitanteilen und der entsprechenden tariflichen Bewertung hervorgingen.

– Erstmalige Feststellung der Entgeltgruppe

Die Anforderungsprofile würden einer Entgeltgruppe zugeordnet. Bei der Besetzung einer Stelle mit einem ausgewählten Bewerber werde geprüft, ob die nach dem Tarifrecht erforderlichen persönlichen Voraussetzungen (z. B. Prüfungen, Ausbildung etc.) vorliegen.

– Überprüfung laufender Fälle

Die Überprüfung laufender Fälle erfolge systematisch sowie anlassbezogen auf Antrag

des Beschäftigten/Vorgesetzten bzw. bei Veränderungen des Aufgabenzuschnitts und in regelmäßigen Abständen. Das Ergebnis der jeweiligen Überprüfung werde mit den Beschäftigten besprochen und zur Personalakte genommen.

Weiter würden die Verantwortlichen innerhalb der Personalverwaltung als auch in den einzelnen Museen und Sammlungen fortlaufend mit Fort- und Weiterbildungen im Arbeits- und Tarifrecht qualifiziert. Es würden standardisierte Verfahren im Personalbereich eingesetzt, um die tarifgerechte Eingruppierung der Beschäftigten im Bereich der staatlichen Museen und Sammlungen künftig fortlaufend sicherzustellen.

Die Personalverwaltung der Zentralen Dienste der Staatlichen Museen und Sammlungen sei in 2017 durch die Einstellung von zwei zusätzlichen und bereits erfahrenen Mitarbeiterinnen personell verstärkt worden, sodass sowohl den Belangen des Arbeits- und Tarifrechts als auch des Beamtenrechts vollständig habe nachgekommen werden können.

Aus Sicht des Kunstministeriums sei damit dem o. g. Beschluss vollumfänglich Rechnung getragen worden.

Anmerkung des ORH

Hinsichtlich eines finanziellen Schadens für den Freistaat stellt das Kunstministerium auf irrtümlich zu hoch eingruppierte Beschäftigte bzw. eine falsche Fallgruppenzuordnung ab.

Aus Sicht des ORH müssen Fälle von Überzahlungen und auch von Unterzahlungen mit einbezogen werden. Zudem hat das Kunstministerium keine Aussage darüber getroffen, welches finanzielle Volumen die Fälle umfassen, bei denen aus Gründen des Vertrauensschutzes auf eine Rückforderung von Überzahlungen verzichtet und eine aufzehrbare persönliche Zulage in Höhe des Unterschiedsbetrags gewährt wurde. Die Berechnung des entstandenen Schadens ist anhand der Angaben des Kultusministeriums nicht nachvollziehbar.

Inwieweit die mitgeteilten Maßnahmen künftig zu einer korrekten Eingruppierung führen werden, kann nur im Rahmen einer Prüfung beurteilt werden.

**Beschluss des Ausschusses
für Staatshaushalt und Finanz-
fragen** Kenntnisnahme.
vom 11. April 2018