

**Delegations- und Steuerungskonzept für die Eigenbetriebe hinsichtlich
Personal- und Organisationskompetenzen;
Grundsatzbeschluss**

Sitzungsvorlage Nr. 08-14/V 00593

Anlagen

Anlage 1 Übersicht der zentralen und dezentralen Entscheidungsbefugnisse

Anlage 2 Übersicht der geltenden Konzepte und Grundsatzarbeiten

Anlage 3 Übersicht der zentralen und dezentralen Dienstleistungen

Anlage 4 Liste der für die Eigenbetriebe gültigen Rahmenvorgaben und Hinweise

Anlage 5 Gutachten über die rechtlichen Rahmenbedingungen und Eingriffsmöglichkeiten im Einzelfall

**Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses in der gemeinsamen
Sitzung mit dem Kommunalausschuss als Werkausschuss, dem Stadtentwässerungsausschuss und dem Kulturausschuss als Werkausschuss vom 15.07.2008
(VB) Öffentliche Sitzung**

I. Vortrag des Referenten

1. Einleitung

Das Personal- und Organisationsreferat wurde mit Beschluss 06.12./13.12.2006 beauftragt, bis zum 31.12.2007 ein Delegations- und Steuerungskonzept für die Eigenbetriebe hinsichtlich der Personal- und Organisationskompetenzen dem Stadtrat vorzulegen.

Dieser Auftrag geht zurück auf den Stadtratsbeschluss vom 31.03./21.04.2004, welcher als Grundlage für ein zu entwickelndes Steuerungskonzept bezüglich Personal- und Organisationskompetenzen die Rahmen- und Steuerungsvorgaben des Hoheitsbereiches, insbesondere die Integrationsvereinbarung und das Gleichstellungskonzept, vorgab.

Das Personal- und Organisationsreferat hat inzwischen alle im Beschluss vom 07.12. / 14.12.2005 angekündigten bzw. im Beschluss vom 06.12. / 13.12.2006 konkretisierter dargestellten internen Prüfarbeiten und rechtlichen Würdigungen unter Beteiligung der Eigenbetriebe geleistet.

Dabei hat die eigens dafür eingerichtete Projektgruppe im Austausch mit allen Verantwortlichen des Personal- und Organisationsreferates das Delegations- und Steuerungskonzept für die Eigenbetriebe mit den rechtlichen Grundlagen für die Steuerung, dem Delegationsumfang, der Steuerungsintensität in Verbindung mit der Abgrenzung zwischen Steuerung und Dienstleistung, den Zielsetzungen der Steuerung, der Anpassung der gültigen Rahmenvorgaben sowie des PeCon-Verfahrens bei den Eigenbetrieben erarbeitet.

Das Personal- und Organisationsreferat hat die Eigenbetriebe, die zuständigen Fachreferate, den Gesamtpersonalrat und die Gleichstellungsstelle für Frauen intensiv, unter anderem durch zentrale Informationsveranstaltungen und durch individuelle Gespräche vor Ort, eingebunden. Besprechungen wurden mit dem Ziel geführt, alle berechtigten Interessen soweit möglich in Einklang zu bringen und zudem die gesamtstädtischen Zielsetzungen, wie Gleichbehandlung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, angemessen zu berücksichtigen.

Die für den 12.12./ 19.12.2007 vorgesehene Beschlussvorlage wurde auf Wunsch der Eigenbetriebe abgesetzt. Das Personal- und Organisationsreferat hat daher nochmals versucht, ein abgestimmtes Ergebnis zu erreichen und ein letztes Gespräch mit den Eigenbetrieben am 12.06.2008 geführt.

Trotz des vorliegenden Dissenses wird das Personal- und Organisationsreferat die bisher praktizierte Zusammenarbeit mit den Eigenbetrieben fortsetzen und bei künftigen Veränderungen erneut in einen frühen Dialog mit den Eigenbetrieben eintreten.

2. Rechtliche Sonderstellung der städtischen Eigenbetriebe

2.1 Eigenbetriebe als kommunale Unternehmen

Die städtischen Eigenbetriebe sind nach Art. 88 Abs. 1 GO gemeindliche Unternehmen, die außerhalb der allgemeinen Verwaltung als Sondervermögen geführt werden; anders als Beteiligungsgesellschaften, wie z.B. die Städtisches Klinikum München GmbH, haben sie aber keine eigene Rechtspersönlichkeit. Finanzwirtschaftlich gem. § 5 EBV, Art. 88 Abs. 1 GO sind sie als Sondervermögen der Gemeinde zu verwalten und nachzuweisen; sie sind damit gegenüber der Stadt und Dritten zwar wirtschaftlich, aber nicht rechtlich selbstständig.

Für Angelegenheiten der Eigenbetriebe zuständige **Organe** der Stadt sind der Stadtrat, der Oberbürgermeister, die Werkleitungen und die Werkausschüsse. Dem Stadtrat und dem Oberbürgermeister obliegen die Schaffung der Grundvoraussetzungen und Kontrollbefugnisse, Werkleitung und Werkausschuss handeln im wesentlichen für den Eigenbetrieb nach außen.

Organisatorisch sind Eigenbetriebe im Vergleich zu anderen kommunalen Unternehmensformen eng an die Stadt gebunden. Die städtischen Einfluss- und Kontrollrechte unterscheiden den Eigenbetrieb von den Rechtsformen kommunaler Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Die **Werkleitung** als Führungs- und Leitungsorgan des Eigenbetriebs ist durch die Beteiligung der Organe der Stadt in das Verwaltungsgefüge der Stadt eingebunden, hat jedoch eine größere Eigenständigkeit als andere Teile der Stadtverwaltung:

Kernaufgaben der Werkleitung sind Unternehmensplanung, Betriebsorganisation und Kontrolle sowie Vorbereitung der Entscheidungsprozesse, bei denen Stadtrat und Werkausschuss zu beteiligen sind. Nach Art. 88 Abs. 3 GO führt sie die laufenden Geschäfte des Eigenbetriebs und ist insoweit zur Vertretung nach außen befugt. Dieses gesetzliche Recht zur Geschäftsführung kann der Werkleitung weder durch Stadratsbeschluss noch durch Satzung entzogen oder beschränkt werden.

Werkausschüsse sind besondere beschließende Ausschüsse der Stadt. Mit Ausnahme der dem Stadtrat vorbehaltenen Angelegenheiten (Art. 32 Abs. 2 Satz 2 Nr. 8 GO; Art. 43, 65, 88, 103 GO) und der der Werkleitung obliegenden laufenden Geschäfte (Art. 88 Abs. 3 Satz 1 GO) beschließen sie über die Angelegenheiten der Eigenbetriebe, soweit nicht der Stadtrat sich die Entscheidung allgemein vorbehält oder im Einzelfall an sich zieht (Art. 88 Abs. 4 Sätze 1 und 2 GO).

Nach Art. 88 Abs. 4 Satz 3 GO sollen stadtratspflichtige Personalangelegenheiten gemäß Art. 43 Abs. 1 Satz 2 GO (Ernennung, Beförderung, Abordnung, Versetzung, Ruhestandsversetzung und Entlassung von Beamten; Einstellung, Höhergruppierung und Entlassung von Angestellten) auf die Werkausschüsse übertragen werden. Entsprechend sind die bisherigen Delegationsbeschlüsse gefasst.

Gegenstand der Vorlage ist aber die zentrale stadtweite Steuerung in Personal- und Organisationsangelegenheiten. Diese kann naturgemäß nicht dezentral durch den jeweiligen Werkausschuss erfolgen. Eine solche Steuerung setzt einen stadtweiten Überblick voraus; dieser kann nicht auf der Ebene eines für jeweils eigenbetriebsspezifische Belange zuständigen Ausschusses vorgehalten werden.

2.2 originäre Zuständigkeit der Werkleitung für laufende Personalangelegenheiten

Mit der Änderung der Gemeindeordnung durch Gesetz vom 23.07.1994 wurde die Eigenständigkeit der Eigenbetriebe auch in Personal- und Organisationsangelegenheiten gestärkt.

Bis dahin bestand bei den Rechtsgrundlagen für die Dienstvorgesetzteneigenschaft und die Dienstaufsicht über die Beschäftigten der städtischen Eigenbetriebe kein Unterschied zum Hoheitsbereich: Die Zuständigkeit lag beim Oberbürgermeister, soweit er sie nicht gem. Art. 39 Abs. 2 GO auf die Werkleitungen übertragen hatte.

Seit 01.09.1994 üben zunächst gem. Art. 95 Abs. 2 GO a.F. die Werkleitungen jener Eigenbetriebe, die wirtschaftliche Unternehmen darstellen, und seit 01.09.1998 gem. Art. 88 Abs. 3 Satz 3 GO die Werkleitungen aller kommunaler Eigenbetriebe kraft Gesetzes die Dienstaufsicht aus und sind Dienstvorgesetzte der dort tätigen Beschäftigten.

Die Werkleitung trat damit in ihrer Funktion als Dienstvorgesetzte und mit der ihr gesetzlich zustehenden Aufgabe der Dienstaufsicht für die Beschäftigten des Eigenbetriebs an die Stelle des Oberbürgermeisters bzw. des von ihm insoweit bevollmächtigten Personal- und Organisationsreferenten.

Ihr obliegt damit die Führung der laufenden Geschäfte des Eigenbetriebs auch in personeller Hinsicht.

... und ihre Grenzen:

Der Gesetzesentwurf vom 07.06.1994 zeigte indes auch die Grenzen der mit der Neuregelung bewirkten Stärkung der Werkleitung auf:

*„Die bestehende Verteilung der Zuständigkeiten bewirkt, dass die Werkleitung – vor allem im Personalbereich – nicht mit der für die Führung eines wirtschaftlichen Unternehmens notwendigen Schnelligkeit und Flexibilität handeln kann. Mit dem Gesetzesentwurf soll die Stellung der **Werkleitung gestärkt** werden, ohne dass damit die **Entscheidungsbefugnisse der kommunalen Selbstverwaltungsorgane in Grundsatzfragen** beschnitten werden.“*

Die seit 1994 gesetzlich verankerte Zuständigkeit der Werkleitung als Dienstvorgesetzte und ihre Befugnisse bei der Wahrnehmung der Dienstaufsicht gegenüber den Beschäftigten der Eigenbetriebe ist insoweit in zwei Bereichen durch vorgreifliche Zuständigkeiten des Oberbürgermeisters auch für die Beschäftigten der Eigenbetriebe eingeschränkt:

- Keine Disziplinarbefugnisse der Werkleitung

Die Beamtinnen und Beamten der Eigenbetriebe unterstehen zwar der Dienstaufsicht der Werkleitung, unterliegen jedoch nicht ihrer Disziplinalgewalt.

Nach der vom Bayerischen Staatsministerium des Innern am 31.03.2006 erlassenen Verordnung zur Durchführung des Bayerischen Disziplinargesetzes für den kommunalen Bereich (DV Komm BayDG) werden die Disziplinarbefugnisse der Dienstvorgesetzten für Beamte oder Beamtinnen und Ruhestandsbeamte oder Ruhestandsbeamtinnen einer Gemeinde durch den ersten Bürgermeister oder die erste Bürgermeisterin ausgeübt, mit der Möglichkeit zur Aufgabenübertragung im Rahmen der Geschäftsverteilung nach allgemeinen kommunalrechtlichen Vorschriften.

Im Interesse einer stadtweit einheitlichen Ausübung der Disziplinalgewalt durch den Oberbürgermeister bzw. die Leiterin der Rechtsabteilung des Personal- und Organisationsreferats wurde mit Stadtratsbeschluss vom 24./31.05.2006 auf die Übertragung gesonderter Disziplinarbefugnisse für die Beamtinnen und Beamten der Eigenbetriebe verzichtet.

- Vorrang allgemeiner städtischer Richtlinien, die aus übergeordneten Interessen für alle Beschäftigten gelten

Die in der Dienstaufsicht enthaltene Weisungsbefugnis der Werkleitung und damit die Möglichkeit zum Erlass von Dienstanweisungen, Ausgabe von Richtlinien sowie zum Abschluss von Dienstvereinbarungen für den Bereich des Eigenbetriebs steht unter dem Vorbehalt des Vorrangs gesamtstädtischer, auch für die Eigenbetriebe geltender Vorgaben.

Mit Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 03.03.1995 festgestellt und mit Gutachten der Rechtsabteilung des Direktoriums vom 05.07.2005 bestätigt, verbleibt es für den Erlass allgemeiner Richtlinien, die aus übergeordneten Interessen alle Bediensteten der Landeshauptstadt München betreffen, bei der Zuständigkeit des Oberbürgermeisters gemäß Art. 37 Abs. 4, Art. 43 Abs. 3 GO.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern führte hierzu im o.g. Schreiben grundlegend aus:

„Für den Erlass allgemeiner Richtlinien, die alle Bediensteten der Landeshauptstadt München betreffen, verbleibt es bei der Zuständigkeit des Oberbürgermeisters (Art. 37 Abs. 4 GO, Art. 43 Abs. 3 GO). Es bleibt kein Raum für eigenständige, nur auf den Eigenbetrieb beschränkte Richtlinien der Werkleitung für solche Angelegenheiten, die aus übergeordneten Gründen nur einheitlich behandelt werden können.“

Der Oberbürgermeister hat dem Personal- und Organisationsreferenten für derartige Regelungen am 02.05.2008 eine entsprechende besondere Vollmacht erteilt.

2.3 Keine Sonderstellung der Eigenbetriebe bei delegierten Personal- und Organisationskompetenzen

Kraft Gesetzes ist die Werkleitung mit den oben dargestellten Einschränkungen für die Führung der laufenden Geschäfte des Eigenbetriebs zuständig. Damit bleiben trotz Stärkung der Eigenständigkeit der Eigenbetriebe im Interesse ihrer Führung als kommunale Unternehmen weitreichende Möglichkeiten der Stadt als Trägerin, auf ihre Eigenbetriebe Einfluss zu nehmen:

Dies betrifft auch Personal- und Organisationsangelegenheiten. Die in den Eigenbetrieben eingesetzten Beschäftigten sind wie jene aus dem Hoheitsbereich Beschäftigte der Landeshauptstadt München. Über die Zuständigkeit der Werkleitung in laufenden Angelegenheiten nach Art. 88 Abs. 3 Satz 3 GO hinaus hat die Werkleitung keine originären Kompetenzen in Personal- und Organisationsangelegenheiten.

Wie für die übrige Stadtverwaltung bestimmt auch bei den Eigenbetrieben der Stadtrat, in welchem Umfang er mit Zustimmung des Oberbürgermeisters der Werkleitung für in den Eigenbetrieben eingesetzte Beamte und Tarifbeschäftigte personalrechtliche Befugnisse in entsprechender Anwendung von Art. 43 Abs. 2 GO überträgt (Art. 88 Abs. 3 Satz 4 GO).

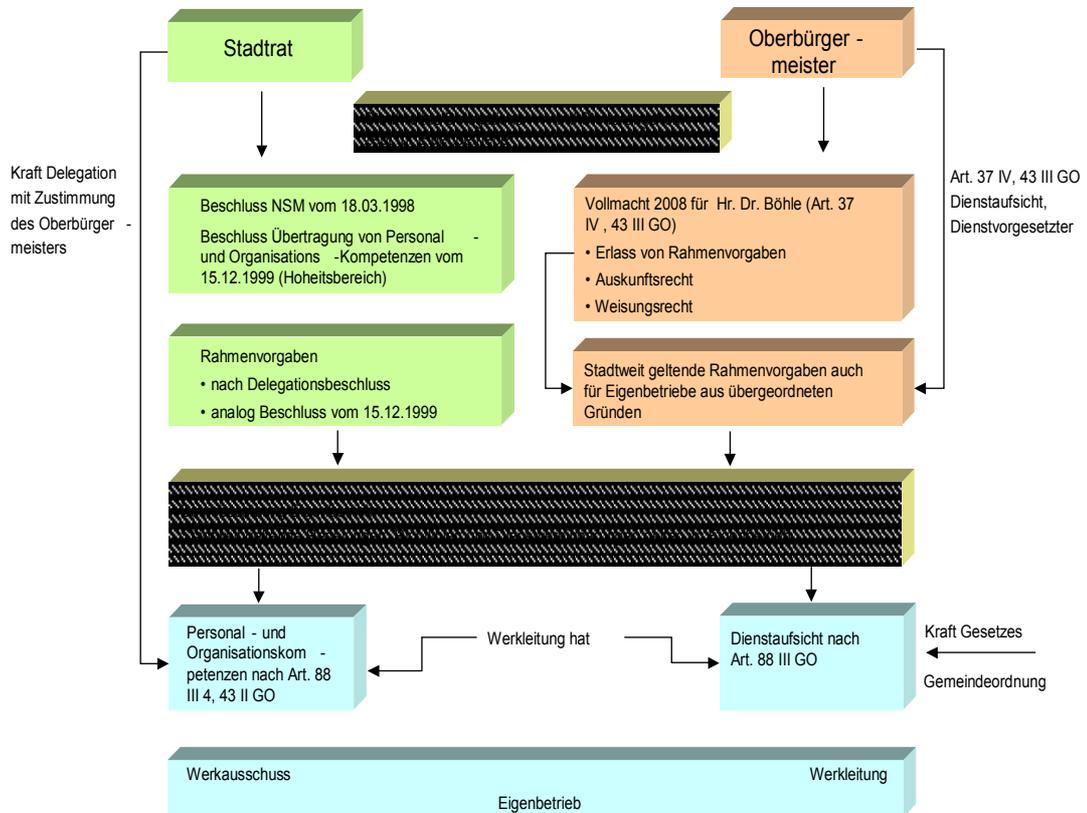
Art. 88 Abs. 3 Satz 4 GO, wonach der Stadtrat der Werkleitung personalrechtliche Befugnisse entsprechend Art. 43 Abs. 2 GO direkt - aber mit Zustimmung des Oberbürgermeisters - übertragen kann, begründet im Falle einer darauf gestützten Delegation keine Sonderstellung der Eigenbetriebe.

Nach überwiegender Meinung in der Fachliteratur hat vielmehr die Vorschrift des Art. 43 GO wegen ihrer besonderen Übertragungsbefugnisse auf beschließende Ausschüsse und den Oberbürgermeister Spezialcharakter im Vergleich zu Art. 88 GO, weshalb weder Werkleitung noch Werkausschuss ein ursprüngliches Recht haben, Personalangelegenheiten dieser Art zu entscheiden. Auch wenn man mit der Gegenauffassung die Übertragungsmöglichkeiten des Art. 43 Abs. 2 GO als durch Art. 88 Abs. 3 Satz 4 GO für ausgeschlossen hält, ändert das nichts: Selbst eine ausschließlich auf die Werkleitung erfolgende Delegation schließt die vorliegend behandelte zentrale Steuerung durch das Personal- und Organisationsreferat gerade nicht aus. Vielmehr ist auch hier mit der Befugnisübertragung die Kompetenz des Stadtrats verbunden, Vorgaben zur Gewährleistung gesamtstädtischer Grundsätze bei der Ausübung der von ihm übertragenen personalrechtlichen Befugnisse durch die Eigenbetriebe zu machen.

Bei der Frage der Steuerung der Eigenbetriebe in Personal- und Organisationsfragen ergeben sich somit eigenbetriebsrechtliche Besonderheiten allein für den Bereich der kraft Gesetzes der Werkleitung zustehenden Dienstaufsicht über im Eigenbetrieb tätige Beschäftigte, in die steuernd allein in den oben aufgezeigten Grenzen eingegriffen werden kann.

Bei der Delegation personalrechtlicher Befugnisse auf die Eigenbetriebe verfügt der Stadtrat für die damit einhergehende Steuerung über die gleichen Handlungsoptionen wie bei der Delegation im Hoheitsbereich.

2.4 Zuständigkeiten im Überblick



2.5 Rechtliche Grundlagen für die Steuerung der Eigenbetriebe

Auch bei der Frage der Steuerung ist obige Unterscheidung nach originären und delegierten Kompetenzen für bestehende Auskunfts- und Weisungsrechte der städtischen Organe gegenüber den Werkleitungen der Eigenbetriebe zu beachten:

2.5.1 Auskunftspflicht der Werkleitung gegenüber dem Stadtrat

Die Werkleitung ist dem Stadtrat gegenüber umfassend zur Auskunft verpflichtet. Das Schreiben des Innenministeriums vom 15.01.1998 stellt insoweit fest:

„Nach Art. 30 Abs. 3 GO überwacht der Gemeinderat die gesamte Gemeindeverwaltung, insbesondere auch die Durchführung seiner Beschlüsse. Die Vorschrift ist auf Ausschüsse entsprechend anzuwenden. Der Gemeinderat oder der Werkausschuss können daher von der Werkleitung Auskunft über alle Angelegenheiten des Eigenbetriebs verlangen. Das Auskunftsverlangen kann sich auch auf laufende Angelegenheiten des Eigenbetriebs oder auf Fragen der Dienstaufsicht erstrecken, auch wenn der Gemeinderat oder der Ausschuss auf diesen Gebieten keine Entscheidungen treffen kann.“

Die Überwachung geschieht durch Einholung von Informationen über den Gang der Betriebsführung und den Vollzug von Beschlüssen des Stadtrats. Die Überwachungsbefugnis steht dem Stadtrat nur als Kollegialorgan und nicht einzelnen Stadtratsmitgliedern oder Fraktionen zu.

Mit der Wahrnehmung von Überwachungsaufgaben nach Art. 30 Abs. 3 GO können nur ehrenamtliche, nicht aber berufsmäßige Stadtratsmitglieder beauftragt werden. Dies kann allgemein nach der Geschäftsordnung des Stadtrats oder durch Beschluss für bestimmte Aufgabenbereiche wie auch Einzelfälle geschehen und erfolgt üblicherweise durch Bestellung einzelner Stadtratsmitglieder zu Korreferentinnen und Korreferenten sowie Verwaltungsbeirätinnen und Verwaltungsbeiräten.

2.5.2 Auskunftspflicht der Werkleitung gegenüber dem Oberbürgermeister

Aufgrund seiner Stellung als Dienstvorgesetzter über beamtete Werkleiter/innen und in Ausübung der Dienstaufsicht über angestellte Werkleiter/innen kann der Oberbürgermeister von diesen Auskunft über Einzelfälle verlangen, bei denen die Werkleitung möglicherweise gegen höherrangiges Recht verstößt.

Darüber hinaus hat der Oberbürgermeister - anders als der Stadtrat nach Art. 30 Abs. 3 GO - gegenüber der Werkleitung kein uneingeschränktes Auskunftsrecht.

Hier ist vielmehr danach zu unterscheiden, ob sich das Auskunftsverlangen auf den Bereich der von der Werkleitung ausgeübten Dienstaufsicht über die im Eigenbetrieb tätigen Beschäftigten bezieht oder auf die der Werkleitung übertragenen personalrechtlichen Befugnisse.

2.5.3 Auskunftspflicht der Werkleitung bzgl. ihrer Dienstaufsicht über die Beschäftigten des Eigenbetriebs

In diesem originär der Werkleitung zustehenden Kompetenzbereich besteht ein Auskunftsrecht des Oberbürgermeisters nur, wenn er auf die Auskünfte im Rahmen seiner Dienstaufsicht über die Werkleitungen angewiesen ist.

Das Bayerische Innenministerium hat mit Schreiben vom 15.01.1998 gegenüber einer anderen Kommune das Auskunftsrecht des Oberbürgermeisters von dessen Stellung als Dienstvorgesetzter der Werkleitung abgeleitet. Das Auskunftsbegehren des Oberbürgermeisters ist danach berechtigt, wenn Anhaltspunkte dafür gegeben sind, dass die Werkleitung die Dienstaufsicht gegenüber den Mitarbeitern des Eigenbetriebs nicht ordnungsgemäß ausübt oder dass bei eigenen Angelegenheiten der Werkleitung (Nebentätigkeiten, Reisekostenabrechnungen, Arbeitszeitfragen usw.) Unkorrektheiten ge-

geben sein können. In diesen Fällen ist die Werkleitung zur umfassenden Berichterstattung und Vorlage aller notwendigen Unterlagen an den Oberbürgermeister verpflichtet.

Es führt aus:

„Allgemein gilt, dass die Aufsichtsbefugnisse des ersten Bürgermeisters über den Werkleiter dort ihre Grenze finden, wo dieser die laufenden Geschäfte des Eigenbetriebs wahrnimmt – es sei denn, er verletze dabei seine allgemeinen Pflichten aus dem Beamten- oder Angestelltenverhältnis.“

2.5.4 Auskunftspflicht der Werkleitung bzgl. der Ausübung der ihr übertragenen personalrechtlichen Befugnisse

Mit Gesetz vom 23.07.1994 wurde die Möglichkeit eröffnet, dass der Stadtrat mit Zustimmung des Oberbürgermeisters der Werkleitung direkt für Beamte, Angestellte und Arbeiter im Eigenbetrieb personalrechtliche Befugnisse in entsprechender Anwendung von Art. 43 Abs. 2 GO überträgt. Die schon früher eröffnete Möglichkeit einer Weiterdelegation derartiger Befugnisse vom Stadtrat auf den Oberbürgermeister und von diesem weiter auf die Werkleitungen besteht daneben weiterhin.

Soweit die Werkleitung personalrechtliche Befugnisse i.S.d. Art. 43 Abs. 2 GO übertragen bekommen hat, besteht eine Auskunftspflicht gegenüber dem Oberbürgermeister unabhängig davon, ob diese Befugnisse direkt oder über ihn delegiert wurden.

Der Oberbürgermeister kann dieses Auskunftsrecht weiterdelegieren.

2.5.5 Auskunftspflicht der Werkleitung gegenüber dem Personal- und Organisationsreferenten

Der Oberbürgermeister hat daneben ein Auskunftsrecht gegenüber der Werkleitung insoweit, als es um die Beachtung allgemeiner städtischer Richtlinien geht, die aus übergeordneten Interessen die Weisungsbefugnis der Werkleitung gem. Art. 88 Abs. 3 Satz 3 GO einschränken. Dieses Auskunftsrecht kann er zusammen mit der Befugnis zum Erlass derartiger Regelungen und dem Abschluss entsprechender stadtweiter Dienstvereinbarungen auf den Personal- und Organisationsreferenten delegieren.

Er hat insoweit im Rahmen der am 02.05.2008 gemäß Art. 39 Abs. 2 GO erteilten Vollmacht dem Personal- und Organisationsreferenten für seinen Geschäftsbereich als Ausschnitt aus seinen dienstaufsichtlichen Befugnissen gegenüber der Werkleitung ein Auskunftsrecht für jene Fälle gegeben, in denen festgestellt wird, dass der Eigenbetrieb stadtweite Regelungen in Personalangelegenheiten, die aus übergeordneten Gründen nur einheitlich für alle städtischen Bediensteten gelten können (Art. 37 Abs. 4, Art. 43 Abs. 3 GO), nicht ordnungsgemäß bzw. vollständig umsetzt.

Dieses Auskunftsrecht ist so weit gehalten, dass es auch Verstöße erfasst, die bei Entscheidungen im Rahmen der Wahrnehmung der Dienstaufsicht durch die Werkleitung nach Art. 88 Abs. 3 Satz 3 GO erfolgen, soweit bei diesen Entscheidungen die genannten stadtweiten Regelungen anzuwenden sind.

Soweit Verstöße gegen höherrangiges Recht, insbesondere im Rahmen der im Service erfolgenden Tätigkeit des Personal- und Organisationsreferates für die Eigenbetriebe, bekannt werden, sind die Werkleitungen allein dem Oberbürgermeister bzw. den jeweiligen Fachreferentinnen und Fachreferenten, auf die er seine Dienstvorgesetztenstellung über die jeweilige Werkleitung übertragen hat, zur Auskunft verpflichtet.

2.5.6 Weisungsrecht des Oberbürgermeisters

Obwohl die Gemeindeordnung in Art. 88 GO kein ausdrückliches Weisungsrecht des Oberbürgermeisters gegenüber der Werkleitung vorsieht, besteht dieses grundsätzlich aufgrund des Hierarchieprinzips wegen der Geschäftsleitungsbefugnis und der Dienstvorgesetztenstellung des Oberbürgermeisters gegenüber der Werkleitung.

Die Grenzen dieser Befugnisse gegenüber der Werkleitung zeigt das Bayerische Staatsministerium des Innern mit Schreiben vom 24.01.1994 wie folgt auf:

„Seine Befugnisse finden aber dort eine Grenze, wo der Werkleiter die laufenden Geschäfte des Eigenbetriebs wahrnimmt – es sei denn, er verletze dabei seine allgemeinen Pflichten aus dem Beamten- oder Angestelltenverhältnis. Im Rahmen der Wahrnehmung der laufenden Geschäfte des Eigenbetriebs kann der erste Bürgermeister den Werkleiter weder fachlich anweisen noch ihn auf eine von mehreren möglichen Rechtsmeinungen festlegen; ein Direktionsrecht hat er insoweit nicht.“

Die allgemeine Dienstvorgesetztenstellung über die Werkleitungen hat der Oberbürgermeister auf die jeweiligen Fachreferentinnen und Fachreferenten übertragen. Damit üben diese die Dienstaufsicht über die Werkleiter/innen aus, haben jedoch keine Disziplinargewalt gegenüber den verbeamteten Werkleiter/innen. Diese bleibt – wie auch bei anderen städtischen Beamtinnen und Beamten - dem Oberbürgermeister bzw. der Leiterin der Rechtsabteilung des Personal- und Organisationsreferats vorbehalten.

2.5.7 Weisungsrecht des Personal- und Organisationsreferenten

Dem Personal- und Organisationsreferenten hat der Oberbürgermeister mit Vollmacht vom 02.05.2008 ein Weisungsrecht gegenüber den Werkleitungen für die Fäl-

le übertragen, in denen festgestellt wird, dass der Eigenbetrieb stadtweite Regelungen in Personalangelegenheiten, die aus übergeordneten Gründen nur einheitlich für alle städtischen Bediensteten gelten können (Art. 37 Abs. 4, Art. 43 Abs. 3 GO) nicht ordnungsgemäß oder nicht vollständig umsetzt.

Eine eingehendere Darstellung mit Fundstellen und Beispielen kann dem als **Anlage** beigefügten Rechtsgutachten vom 01.07.2008 entnommen werden.

3. Leitgedanken

3.1 Grundsatz

Für die weiteren Überlegungen zur Gestaltung des Delegations- und Steuerungskonzeptes in Personal- und Organisationsangelegenheiten haben wir uns unter Beachtung der vorgenannten Sonderstellung der städtischen Eigenbetriebe von dem Grundsatz

„So dezentral wie möglich, so zentral wie nötig“

leiten lassen.

Zugleich galt es, die bisher unterschiedlichen Delegationspakete zukunftsorientiert zu harmonisieren, unter der Prämisse, dass kein Rückschritt im Vergleich zu den bestehenden Delegationsbeschlüssen erfolgt und eigenbetriebsspezifische Besonderheiten berücksichtigt werden.

Im Kern bedeutet dies, möglichst viele Kompetenzen an die Eigenbetriebe zu delegieren und schwerpunktmäßig eine Steuerung bei den Themen einzurichten, die gesamtstädtisch oder politisch von besonderer Bedeutung sind.

3.2 Leitgedanken für die zentrale Rolle des Personal- und Organisationsreferates

Für die Gestaltung der zentralen Steuerung des Personal- und Organisationsreferates wurden vor dem Grundsatz „So dezentral wie möglich, so zentral wie nötig“ acht Leitgedanken herausgearbeitet.

Diese tragen auch dem rechtlichen Umstand Rechnung, dass kein Raum bleibt für eigenständige, nur auf den Eigenbetrieb beschränkte Richtlinien der Werkleitung für solche Angelegenheiten, die aus übergeordneten Gründen nur einheitlich für alle städtischen Beschäftigten behandelt werden können.

- 1) **Rechtliche Vorgaben**
Beispiel: ein Stellenplan
- 2) **Herausgehobene Themen**
Korruption und Mobbing
- 3) **Wertevorstellungen der Landeshauptstadt München in der Gesamtheit leben**
Beispiele: sozialer Schutz, Gleichbehandlung, Chancengleichheit, Mobilität und Flexibilität
- 4) **Ein Ansprechpartner nach außen**
Beispiel: gegenüber dem Landespersonalausschuss
- 5) **Umsetzung der Leitsätze 2000 ff. in der gesamten Stadtverwaltung**
- 6) **Investitionsschutz bei besonderen Projekten**
Beispiel: Prisma, paul@
- 7) **Gesamtstädtischer Interessenausgleich**
Beispiel: Einsatz leistungsgeminderter Dienstkräfte
- 8) **Anschluss- und Benutzungszwang**
Beispiel: Vollzug des Arbeitssicherheitsgesetzes (ASiG)

Anhand dieser acht Leitgedanken wurden alle nachfolgenden Überlegungen zum Delegationsumfang und zur Konzeption der Steuerung ausgerichtet.

3.3 Verzicht auf den generellen Anschluss- und Benutzungszwang

Ziel der internen Leistungsverrechnung ist mittelfristig eine freie Wahlmöglichkeit zwischen dem Angebot stadtinterner Dienstleister und dem Angebot Dritter vom freien Markt (vgl. Beschluss zur stadtweiten Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells vom 18.03.1998). Für eine Übergangszeit von sieben Jahren ab Vorliegen einer ausagefähigen Kosten- und Leistungsrechnung wurde das Instrument des sogenannten Anschluss- und Benutzungszwangs geschaffen, um den Bereichen die Chance zu geben, sich entsprechend einzustellen. Das Personal- und Organisationsreferat ist bezogen auf sein Leistungsangebot mittlerweile gut aufgestellt.

Im Ergebnis möchte sich das Personal- und Organisationsreferat bei der anstehenden Fortschreibung der Delegationsbeschlüsse für die Eigenbetriebe von dem generellen Anschluss- und Benutzungszwang weitgehend schon vor einem Zeitraum von sieben Jahren lösen, was jedoch nicht bedeutet, dass sich das Personal- und Organisationsreferat aus dem Bereich der Serviceleistungen für die Eigenbetriebe zurückzieht.

Hintergrund sind zum einen die Interessen der Eigenbetriebe im Zusammenhang mit deren wirtschaftlicher Ausrichtung sowie der Umstand, dass nur über diesen Weg der

Service auf eine faire und reelle Grundlage gestellt werden kann. Hinzu kommt eine bessere Vorbereitung des Personal- und Organisationsreferates auf den 2011 auslaufenden Anschluss- und Benutzungszwang im Bereich der übrigen Verwaltung.

Anders zu sehen sind die Angelegenheiten, die unter Berücksichtigung der oben dargestellten acht Leitgedanken als „zwingend zentral“ bewertet wurden.

4. Delegationsumfang und Steuerungsintensitäten

4.1 Neue Gliederung des Aufgabenspektrums

Mit Beschluss vom 15.12.1999 („Übertragung der Personal- und Organisationskompetenzen auf die Fachbereiche; stadtweites Delegations- und Steuerungsmodell in Personal- und Organisationsangelegenheiten“) wurde ein Delegations- und Steuerungsmodell eingeführt, das die Grundlage für die Übertragung von personalwirtschaftlichen und organisatorischen Befugnissen auf Fachbereiche mit heterogenen Fachrichtungen, d.h. mit Personal, das referatsübergreifend eingesetzt werden kann, darstellt.

Die Vorgaben aus diesem Beschluss gelten nicht für die Eigenbetriebe, da diese aus damaliger Sicht aufgrund der Besonderheiten des Eigenbetriebsrechts einer gesonderten Betrachtung bedurften.

In der Vergangenheit wurden zwischenzeitlich für alle Eigenbetriebe eigene Delegationsbeschlüsse und -vereinbarungen getroffen. Der Delegationsumfang wurde dabei bisher analog zur bekannten „gelben Anlage 1“ des stadtweiten Delegations- und Steuerungsmodells für den Hoheitsbereich geregelt.

Im Zuge der Projektarbeit hat sich herausgestellt, dass die bisherige Gliederung der Personal- und Organisationsangelegenheiten analog des Beschlusses vom 15.12.1999 aktualisierungsbedürftig war. Ausschlaggebend hierfür war insbesondere:

- a) Eine ganze Reihe von Personalangelegenheiten beinhalten de facto keine Entscheidungen, wurden aber als Entscheidungskompetenz dargestellt. Im Zuge der Überarbeitung wurde klargestellt, dass es sich vielfach (nur) um Dienstleistungen auf der Basis klarer rechtlicher Ansprüche statt um Entscheidungen handelt. Zum Beispiel: Mutterschutz-/Elternzeitangelegenheiten, Aufgaben der Psychosozialen Beratungsstelle, Durchführen von Ruhestandsverfahren.
- b) In der bisherigen Struktur wurde keine Unterscheidung zwischen den einzelnen Personalentwicklungskonzepten (z.B. Dienstliche Beurteilung, Mitarbeitergespräche, Ausschreibungsrichtlinien, Telearbeit) getroffen, deren Gültigkeit für die Eigenbetriebe jedoch differenziert zu betrachten ist.
- c) Ferner war in dieser Struktur keine Information zum Themenbereich „Vorbereitung und Vollzug“ enthalten.
- d) Bei den bisherigen Übersichten war nicht zu erkennen, bei welchen Themen die Zielerreichung durch das Personal- und Organisationscontrolling (PeCon) überprüft wird.
- e) Die Thematik „Integration“ wurde unter dem kaum einschlägigen Überbegriff „Personalplanung und Personalgewinnung“ geführt.

Mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung erfolgte eine Strukturierung und Abbildung sämtlicher Leistungen des Personal- und Organisationsreferates in Produkten, die nahezu vollständig das Aufgabenspektrum in Personal- und Organisationsangelegenheiten wiedergeben. Es erschien daher folgerichtig, diese Strukturierung künftig auch den Darstellungen für die Personal- und Organisationskompetenzen zugrunde zu legen. Zudem ermöglicht diese Gliederung eine outputorientierte Betrachtungsweise vor dem Hintergrund der Verrechnung der Leistungen des Personal- und Organisationsreferates an die Eigenbetriebe.

4.2 Dreiteilung des Aufgabenspektrums

Das komplette in den Produkten abgebildete Aufgabenspektrum in Personal- und Organisationsangelegenheiten kann jetzt in drei Kategorien eingeteilt werden.

a) Entscheidungsbefugnisse (E)

→ konkret individuelles Entscheidungsmoment

Unter diese Kategorie fallen die echten „klassischen“ Entscheidungen, wie z.B. Beförderungen/Höhergruppierungen.

b) Konzept- und Grundsatzarbeit (K)

→ abstrakt generelle Rahmenvorgaben und Arbeitshilfen

In diesem Bereich finden sich Themen wie die Grundsätze für Führung und Zusammenarbeit, die Ausschreibungsrichtlinien, Konzepte im Bereich der leistungsgeminderten Dienstkräfte etc.

c) Dienstleistungen (D)

→ Beratung, Unterstützung und Service in laufenden Angelegenheiten

Hierunter fallen die Personalangelegenheiten ohne Entscheidungsmoment. Im Zuge der Projektarbeit wurde damit bereinigt, dass diese Punkte bislang als „Entscheidungskompetenzen“ dargestellt waren. Zum Beispiel: Mutterschutz-/Eltern-zeitangelegenheiten, Aufgaben der Psychosozialen Beratungsstelle etc.

Diese neue Differenzierung macht im Unterschied zu der Darstellung im Beschluss vom 15.12.1999 die beiden Rollen des Personal- und Organisationsreferates als Dienstleister und Steuerer transparent.

4.3 Delegationsumfang und Steuerungsintensitäten im Detail

Die neu gestalteten Übersichten hinsichtlich der zentralen und dezentralen Personal- und Organisationskompetenzen sind detailliert in den Anlagen enthalten.

Nicht Gegenstand dieser Beschlussvorlage sind personalwirtschaftliche und organisatorische Maßnahmen auf der Grundlage des Normalvertrages Bühne (künstlerisches und künstlerisch-technisches Personal) sowie der Lehrerinnen und Lehrer der Otto-Falckenberg-Schauspielschule, da diese Befugnisse bereits seit Jahrzehnten vom Kulturreferat, Münchner Kammerspiele ausgeübt werden.

4.3.1 Personal- und Organisationsangelegenheiten – Entscheidungsbefugnisse

4.3.1.1 Aufbau der Übersicht Anlage 1

Die Übersicht in Anlage 1 ist wie folgt aufgebaut:

- a) Der Aufbau der Spalte „**Thema/Aufgabe**“ orientiert sich an der Produktstruktur des Personal- und Organisationsreferates (vgl. Kapitel 4.1).
- b) In der Spalte „**Wer entscheidet?**“ ist dokumentiert, ob die Entscheidung im Eigenbetrieb oder im Personal- und Organisationsreferat getroffen wird.
- c) Die Spalte „**Vorbereitung und Vollzug**“ stellt dar, ob das Personal- und Organisationsreferat hier seinen Service anbietet, dieser ggf. zwingend in Anspruch zu nehmen ist bzw. ob Vorbereitung und Vollzug durch die Eigenbetriebe selbst erfolgen kann. Im Detail wird noch zu einem späteren Zeitpunkt mit den Eigenbetrieben zu verhandeln sein, in welcher Qualität, in welchem Umfang und zu welchem Preis die Dienstleistung angeboten bzw. in Anspruch genommen werden können.
- d) In welcher Form gesteuert werden soll, ist in der Spalte „**Steuerung durch**“ aufgeführt. Hierbei kommen die bereits bekannten Ausprägungen und Intensitäten
 - a) Steuerung durch Rahmenvorgaben/Ziele sowie
 - b) Steuerung durch Beteiligung (im Einvernehmen mit dem Personal- und Organisationsreferat) zum Tragen.
 Gleichzeitig wurde ein konkreter Bezug zu den einschlägigen Rahmenvorgaben hergestellt (siehe dazu noch Ziffer 4.3.4).
- e) Wie jeweils gesteuert werden soll, findet sich in der Spalte „**Steuerungsrelevanz**“ wieder. Dazu gibt es drei mögliche Ausprägungen:

- konkret verbindliche Regelungen mit Überprüfung durch PeCon
 - konkret verbindliche Regelungen ohne Überprüfung durch PeCon sowie
 - nur allgemeine Hinweise und Informationen.

4.3.1.2 Angelegenheiten, die dezentral durch die Eigenbetriebe entschieden werden

Bereits in der Vergangenheit wurden durch die Delegationsbeschlüsse eine Vielzahl von Kompetenzen auf die Eigenbetriebe delegiert. Dies geschah unter der Abwägung, dass eine Steuerung über Rahmenvorgaben oder Beteiligung ausreichend ist. Nur soweit dies nicht der Fall war, verblieben Entscheidungen beim Personal- und Organisationsreferat.

Um dieser dezentral orientierten Sichtweise weiterhin gerecht zu werden, wurden alle Personal- und Organisationsthemen erneut einer differenzierten Analyse unterzogen. Im Zuge dieses Prozesses wurden einige Angelegenheiten herausgearbeitet, die zusätzlich auf die Eigenbetriebe übertragen werden können.

Im Folgenden werden die wesentlichen Entscheidungen genannt, die im Vergleich zu den bisherigen Delegationsbeschlüssen neu durch die Eigenbetriebe – ggf. mit einer entsprechenden Steuerung – getroffen werden sollen:

- Festlegung der Aufbauorganisation, jetzt einschließlich gravierender und struktureller Änderungen (E 2.1.1)
- Prüfung der Zusätzlichkeit und Gemeinnützigkeit von MAW-Stellen (E 2.1.6)
(Anmerkung: Vorbehaltlich der Anpassung der Vereinbarung des Herrn Oberbürgermeisters mit dem Gesamtpersonalrat vom 23.05.2006. Dies gilt auch für Ziffer E 2.1.6 in der Anlage 1.)
- Entlassung von Beamtinnen/Beamten gegen den Willen der Dienstkraft im Bereich der nicht gekennzeichneten Stellen, künftig nur mehr Steuerung über Beteiligung (E 4.2.2.18)
- Übernahme leistungsgeminderter Dienstkräfte aus dem Hoheitsbereich in den Eigenbetrieb (E 14.1.2)
- Übernahme schwerbehinderter Dienstkräfte aus dem Hoheitsbereich in den Eigenbetrieb (E 14.1.3)

4.3.1.3 Schwerpunktthemen, die zentral im Personal- und Organisationsreferat bleiben

Folgende wesentlichen Themen werden, neben den untenstehenden Inhalten (gekennzeichnete Stellen, Stellenbewertung, Besondere Beurlaubung), aus übergeordneten Gründen weiterhin zentral durch das Personal- und Organisationsreferat entschieden:

- Festlegung der Ausbildungszahlen und Personalgewinnung für Ausbildungsgänge der Fachrichtungen Verwaltungsdienst und Datenverarbeitung (E 1.2.1, E 13.1); vgl. Leitgedanken 2: herausgehobene Themen
- Abordnungen zu anderen Dienstherrn/Arbeitgebern (E 4.2.2.3); vgl. Leitgedanken 3 und 4: Wertevorstellungen in der Gesamtheit leben und ein Ansprechpartner nach außen
- Zuweisung bei Beamten/innen (E 4.2.2.5); vgl. Leitgedanken 4 und 7: ein Ansprechpartner nach außen und gesamtstädtischer Interessensausgleich
- Abschluss außertariflicher Verträge: zentrale Vorbereitung und zentraler Vollzug durch das Personal- und Organisationsreferat (mit Ausnahme künstlerisches Per-

sonal der Münchner Kammerspiele) (E 4.2.2.26); vgl. Leitgedanken 7: gesamtstädtischer Interessensausgleich

In den Gesprächen und Verhandlungen mit den Eigenbetrieben haben sich ferner wiederkehrend bestimmte Themen als strittig herausgestellt:

a) Thema „gekennzeichnete Stellen“ (E 4.2.2.ff)

Der Begriff „gekennzeichnete Stellen“ wurde im Zuge der Delegation von Personal- und Organisationskompetenzen auf die Fachbereiche eingeführt und beinhaltet Stellen

- für Aufsteigerinnen und Aufsteiger des gehobenen Dienstes in den höheren Dienst
- die für Dienstkräfte des höheren Dienstes geeignet sind, die stadtweit verwendbar sind
- für bedeutende Führungskräfte (ab einem Unterstellungsverhältnis von 30 Dienstkräften) oder
- mit Funktionen, die erhebliche stadtweite Ziele tangieren.

Nach Auffassung der Eigenbetriebe sollten auch die Entscheidungen im Bereich der gekennzeichneten Stellen bei den Eigenbetrieben angesiedelt werden. Gerade diese Positionen stellen dort bedeutende Funktionen dar, über die die Werkleitungen (vorbehaltlich Stadtratszuständigkeiten) neben den nicht gekennzeichneten Stellen selbst entscheiden wollen.

Das Personal- und Organisationsreferat vertritt demgegenüber die Meinung, dass ein besonderes stadtweites Interesse darin besteht, bedeutsame Stellen zentral durch das Personal- und Organisationsreferat zu besetzen (vgl. Leitgedanke 3). Dies ist namentlich bei gekennzeichneten Stellen relevant, da eine stadtweite Verwendbarkeit der Beschäftigten gewährleistet sein und gerade bei diesen Positionen ein einheitlicher Qualitätsstandard eingehalten werden muss. Die komplexe Rechtslage – auch bei internen Stellenbesetzungen – macht aus Sicht des Personal- und Organisationsreferates eine stadtweite Bündelung des Know-hows an einer Stelle nötig, um die Verfahren effizient und effektiv durchführen zu können.

Das Personal- und Organisationsreferat hat auch den Gesamtpersonalrat in die Überlegungen einbezogen. Der Gesamtpersonalrat sieht seine Rolle als stadtweiter Vertreter aller Beschäftigten und verfolgt mit oberster Priorität die Gleichbehandlung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dabei lege er jedoch großen Wert auf Konsensentscheidungen mit den Eigenbetrieben. Um die Gleichbehandlung – auch durch die erforderliche Neutralität der Personalvertretung – zu gewährleisten, sei seine Beteiligung in Stellenbesetzungsverfahren notwendig (z.B. um eine generelle Bevorzugung von Hauskandidaten zu vermeiden). Eine Beteiligung der örtlichen Personalaräte wäre aus Sicht des Gesamtpersonalrats wegen der örtlichen Nähe problematisch.

Unter Berücksichtigung der Argumente der Eigenbetriebe sowie des Gesamtpersonalrates hält das Personal- und Organisationsreferat grundsätzlich an der Kennzeichnungspflicht bestimmter Stellen fest. Die Stadt München als einheitliche Dienstherrin/Arbeitgeberin kann so sicherstellen, dass Qualitätsstandards bei der Personalauswahl und -entwicklung flächendeckend berücksichtigt werden. Stadtweit einsetzbares Personal hat so jederzeit die Möglichkeit einer größtmöglichen Mobilität, was zu einer hohen Attraktivität der Stadt München als Arbeitgeberin beiträgt. Zudem ist stadtweit einsetzbares Personal unter Umständen auch stadtweit zu disponieren und zu integrieren.

Allerdings ist das Personal- und Organisationsreferat bereit, Kennzeichnungen im Bereich der Eigenbetriebe aufzuheben, wenn die Eigenbetriebe im Einzelfall nachvollziehbar darlegen können, dass eine Berufsgruppe nur ganz speziell bei den jeweiligen Eigenbetrieben einsetzbar und somit nicht stadtweit verwendbar ist. Diese Stellen können dann ggf. aus der Kennzeichnungspflicht herausgenommen werden. Die Eigenbetriebe lehnen diesen Vorschlag jedoch ab, da das Festhalten an der Kennzeichnungspflicht sie nach ihrer Ansicht generell zu sehr in ihrer Handlungsfähigkeit einschränkt und fordern weiterhin die vollständige Aufhebung der Kennzeichnungen für den Bereich der Eigenbetriebe.

Wie schon bisher strebt das Personal- und Organisationsreferat auch künftig trotz der zentralen Entscheidungsbefugnis einvernehmliche Entscheidungen an. Erscheint dies ausnahmsweise nicht möglich, bietet das Personal- und Organisationsreferat an, eine Lösung auf Leitungsebene zwischen der Referatsleitung des Personal- und Organisationsreferates und der Referatsleitung bzw. Werkleitung des Eigenbetriebs zu suchen.

Unabhängig davon verbleiben neben den Stellenbesetzungen wie bisher die Entscheidungen über Beförderungen, Anstellungen, Lebenszeiternennungen (damit sämtliche beamtenrechtlichen Ernennungen), Höhergruppierungen sowie Entlassungen und Kündigungen gegen den Willen der Dienstkräfte bei gekennzeichneten Stellen in der Zuständigkeit des Personal- und Organisationsreferates.

b) Thema „Stellenbewertung“ (E 2.2)

Seitens der Eigenbetriebe wird es für wünschenswert erachtet, dass die Entscheidungen über Stellenbewertungen grundsätzlich dezentral erfolgen sollen, also auch außerhalb von Katalogverfahren und Bewertungsrahmen. Alternativ wurde eine „Öffnungsklausel“ für eigenbetriebsspezifische Fachbereiche und Berufsgruppen vorgeschlagen. Fraglich sei nach Auffassungen der Münchner Stadtentwässerung zudem, ob Bewertungsgerechtigkeit nur an zentraler Stelle sichergestellt werden kann, insbesondere über verschiedene Tarifverträge hinweg.

Seitens des Personal- und Organisationsreferates ist an dieser Stelle auszuführen, dass eigenbetriebsspezifische Stellen bereits jetzt durch die Eigenbetriebe, unter einer gewissen Steuerung, selbst bewertet werden können. Bei stadtweit vergleichbaren Stellen und bei Beamtenstellen sollen die differenzierte Zuständigkeiten des Personal- und Organisationsreferates für Entscheidungen bzw. zur Steuerung beibehalten werden, da nur aus zentraler Sicht in Kenntnis der gesamten Stadtverwaltung die Gleichbehandlung aller städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die daraus resultierende Bewertungsgerechtigkeit gewährleistet werden kann (vgl. Leitgedanke 3).

Zudem gibt es eine Reihe von Aussagen der KGSt zur Thematik Stellenbewertung. Die KGSt gilt als Impulsgeber im NSM-Prozess, wobei ein Hauptthema des NSM die Dezentralisierung von Kompetenzen ist. Aber auch die KGSt empfiehlt bei der Stellenbewertung eine zentrale Zuständigkeit, um ein stadtweites Bewertungsgefälle zu vermeiden.

Die zentrale Kompetenz des Personal- und Organisationsreferates wird in diesem Sinne auch seitens der Eigenbetriebe grundsätzlich anerkannt. Die Eigenbetriebe wünschen sich im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Verantwortung eine bevorzugte Behandlung ihrer Anträge und damit eine kürzere Verfahrensdauer bei Stellenbewertungsangelegenheiten. Entscheidend sind hier kundenfreundliche und qualitativ hochwertige Dienstleistungen. Das Personal- und Organisationsreferat ist dabei, durch gezielte Schulung aller an dem Verfahren Beteiligten und durch Standardisierung die Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen.

c) Thema „Besondere Beurlaubungen“ (E 14.1.1)

Nach Auffassung der Eigenbetriebe sollte in dortiger Zuständigkeit über die sog. besonderen Beurlaubungen entschieden werden. Insbesondere bei Beurlaubungen zu Beteiligungsgesellschaften sollte die Entscheidung vor Ort liegen, ob dienstliche Belange entgegenstehen.

Grundsätzlich handelt es sich um eine Ermessensentscheidung. Ein Anspruch auf die Beurlaubung besteht nicht. Gleichwohl hat sich die Stadt durch die langjährige Beurlaubungspraxis ihren Ermessensspielraum erheblich eingeschränkt. In der Vergangenheit (vor ca. 1980) erfolgte jede Beurlaubung durch eigenen Stadtratsbeschluss. Als Begründungen wurden angegeben:

- Beteiligung der Stadt an Gesellschaft
- Wahrnehmung städtischer Aufgaben
- Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben
- spezielle Fortbildung der Dienstkraft
- zu besetzende Stelle ist Koordinierungsstelle zwischen Gesellschaft und Stadt
- gute Beziehung zu politischen Parteien.

Auch wenn seitens der Dienststelle ein dienstliches Interesse nicht bejaht wird, kann es dennoch aus gesamtstädtischen Überlegungen heraus anerkannt werden, wie z.B. bei Beurlaubungen zu den Stadtratsfraktionen.

Jeder Beurlaubungsantrag wird im Einzelnen geprüft und kann ggf. bei Vorliegen entsprechender massiver Gründe (weil z.B. die Dienstkraft im Eigenbetrieb unabhkömmlich oder eine Unterbringung nach der Beurlaubung nicht möglich ist) auch abgelehnt werden. Dies ist nur in wenigen Fällen ausgeschlossen (bei Entwicklungshilfe und anderen Entsendungen im öffentlichen Interesse).

Die bisherige Praxis stellt die gewünschte Mobilität sicher. Hinzu kommt ein Konzerninteresse an der Beibehaltung des Verfahrens, welches sich an dem Leitgedanken 7 (gesamtstädtischer Interessensausgleich) orientiert. Wichtige Belange der Eigenbetriebe werden bei der Entscheidung angemessen berücksichtigt. Ein Anspruch einer städtischen Beteiligungsgesellschaft oder einer Mitarbeiterin/eines Mitarbeiters auf Beurlaubung besteht in diesem Zusammenhang nicht.

4.3.2 Personal- und Organisationsangelegenheiten – Konzept- und Grundsatzarbeit

4.3.2.1 Aufbau der Übersicht Anlage 2

Die Übersicht in Anlage 2 ist wie folgt aufgebaut:

- a) Der Aufbau der Spalte „**Thema/Aufgabe**“ orientiert sich an der Produktstruktur des Personal- und Organisationsreferates (vgl. Kapitel 4.1).
- b) Wie über die Konzept- und Grundsatzarbeit des Personal- und Organisationsreferates jeweils gesteuert werden soll, findet sich in der Spalte „**Steuerungsrelevanz**“ wieder.

Dazu gibt es wiederum drei mögliche Ausprägungen:

- konkret verbindliche Regelungen mit Überprüfung durch PeCon
- konkret verbindliche Regelungen ohne Überprüfung durch PeCon sowie
- nur allgemeine Hinweise und Informationen.

Ebenfalls wurde der konkrete Bezug zu den einschlägigen Rahmenvorgaben hergestellt (siehe dazu noch Kap. 4.3.4).

4.3.2.2 Angelegenheiten, die nur Hinweis- bzw. Informationscharakter haben

Im Folgenden werden wesentliche Konzept- und Grundsatzangelegenheiten dargestellt, die keinen verbindlichen Charakter für die Eigenbetriebe haben. Diese werden zwar auch künftig den Eigenbetrieben im Sinne einer Information zur Verfügung ge-

stellt, es liegt jedoch dann in der Entscheidung der Eigenbetriebe, wie und in welcher Form die Themen vor Ort, im Rahmen der geltenden Rechtslage, umgesetzt und konkretisiert werden.

- Führungsdialog
- Telearbeit
- Umsetzung der leistungsorientierten Bezahlung
- Einarbeitung
- Steuern durch Zielvereinbarung
- Potentialförderung
- Hospitationen
- Mitarbeitergespräch

Es handelt sich hier um Angelegenheiten aus dem Bereich der Dienstaufsicht der Werkleitungen gem. Art. 88 Abs. 3 Satz 3 GO, die aus Sicht des Personal- und Organisationsreferates Raum für eigenständige betriebsspezifische Regelungen durch die Eigenbetriebe lassen.

4.3.2.3 Schwerpunktthemen, die durch das Personal- und Organisationsreferat gesteuert werden

Verschiedene Themenbereiche können aus übergeordneten Gründen nur stadtweit einheitlich geregelt werden, so dass kein Raum für eigenständige, nur auf den Eigenbetrieb beschränkte Richtlinien der Werkleitung verbleibt. Folgende Themen können in diesem Zusammenhang schwerpunktmäßig angeführt werden, die weiterhin durch das Personal- und Organisationsreferat gesteuert werden:

- Korruptionsprävention (K 1.1.1); vgl. Leitgedanke 2, herausgehobene Themen
- Sachschadensersatzrichtlinien (K 1.1.5); vgl. Leitgedanke 3, Wertevorstellungen in der Gesamtheit leben
- Rechtsschutzrichtlinien (K 1.1.6); vgl. Leitgedanke 1, rechtliche Vorgaben
- Erstellen von organisatorischen Rahmenvorgaben (K 2.1); vgl. Leitgedanke 3, Wertevorstellungen in der Gesamtheit leben
- Allgemeine Grundsatzangelegenheiten (u.a. des allg. Beamten-, Besoldungs-, Arbeits- und Tarifrechts, einschließlich besonderer Teilbereiche; Einbringen von städt. Interessen in Gesetzgebungsverfahren und Tarifentscheidungen) (K 14.1.1); vgl. Leitgedanke 3, Wertevorstellungen in der Gesamtheit leben
- Konzepte im Bereich leistungsgeminderter Dienstkräfte (K 14.1.10); vgl. Leitgedanke 3, Wertevorstellungen in der Gesamtheit leben
- Grundsätzliches in Schwerbehindertenangelegenheiten (K 14.1.11); vgl. Leitgedanke 3, Wertevorstellungen in der Gesamtheit leben
- Ausschreibungsrichtlinien, Qualitätsstandards, Stellenbörse (K 15.1.1.1); vgl. Leitgedanke 3, Wertevorstellungen in der Gesamtheit leben
- Dienstliche Beurteilung (K 15.1.1.5); vgl. Leitgedanken 1 und 3, rechtliche Vorgaben und Wertevorstellungen in der Gesamtheit leben
- Grundsätze für Führung und Zusammenarbeit (K 15.1.1.13); vgl. Leitgedanke 3, Wertevorstellungen in der Gesamtheit leben
- Betriebliche Gleichstellung und stadtweite Umsetzung der Leitsätze (K 15.3.1); vgl. Leitgedanken 3 und 5, Wertevorstellungen in der Gesamtheit leben und Um-

setzung der Leitsätze 2000 ff. in der gesamten Stadtverwaltung

- Teilzeit (K 15.3.2.1); vgl. Leitgedanken 3 und 5, Wertevorstellungen in der Gesamtheit leben und Umsetzung der Leitsätze 2000 ff. in der gesamten Stadtverwaltung
- Familiäre Beurlaubung (K 15.3.2.2); vgl. Leitgedanken 3 und 5, Wertevorstellungen in der Gesamtheit leben und Umsetzung der Leitsätze 2000 ff. in der gesamten Stadtverwaltung
- Kinderbetreuung (K 15.3.2.3); vgl. Leitgedanken 3 und 5, Wertevorstellungen in der Gesamtheit leben und Umsetzung der Leitsätze 2000 ff. in der gesamten Stadtverwaltung

Abschluss von örtlichen Tarifvereinbarungen (K 14.1.2)

Aus Sicht der Eigenbetriebe stellt sich die Frage, wer künftig Verhandlungspartner gegenüber den Gewerkschaften ist und wer welche Rolle spielt bzw. wie sich die „konkret verbindlichen Regelungen des Personal- und Organisationsreferates“ für den Abschluss von örtlichen Tarifvereinbarungen darstellen. Mit nur wenigen Ausnahmen ergänzen die bei der Landeshauptstadt München geltenden örtlichen Tarifvereinbarungen auf der Grundlage des bis 30.09.2005 geltenden bundesweiten Tarifrechts von BMT-G II und BAT deren allgemein gültige Regelungen in bestimmten Themenbereichen. Dabei unterscheidet man zwischen den stadtweit geltenden „A“-Vereinbarungen (derzeit 8), und den „B“-Vereinbarungen (derzeit 13), die je nach geregelter Thema nur für bestimmte Referate/Dienststellen bzw. Eigenbetriebe gelten. Vertragspartner der örtlichen Tarifverträge ist – neben der jeweils zuständigen Ebene der Gewerkschaften – allein die Landeshauptstadt München. Im Zuge der Reform des Tarifrechts durch den TVöD seit dem 01.10.2005 sind diese Vereinbarungen an die neue Rechtslage anzupassen, was – den Intentionen der Bundestarifpartner entsprechend – eine wesentliche Verminderung der Zahl der örtlichen Tarifverträge und damit auch eine bedeutende Vereinfachung zur Folge haben wird.

Örtliche Tarifverträge räumen ergänzend zum bundesweit bzw. bayernweit geltenden Tarifrecht den Beschäftigten im Regelfall finanzielle bzw. geldwerte Ansprüche gegenüber der Stadt ein. Deshalb ist es von besonderer Bedeutung, dass in diesen Fragen stadtweit einheitliche Prinzipien zur Geltung kommen. Nach Auffassung des Personal- und Organisationsreferates wird das Gesamtinteresse der LHM in diesem Bereich grundsätzlich nur durch eine Federführung des Personal- und Organisationsreferates im Auftreten der Stadt gegenüber den Tarifpartnern gewahrt, was ebenfalls im Leitgedanken 7 (gesamstädtischer Interessenausgleich) klar gelegt ist. Es gibt allerdings auch eine Reihe von tariflich bereits geregelten bzw. künftig zu regelnden Themen, die im Eigenbetrieb federführend behandelt werden können, da nur dessen Personal betroffen ist und das Thema auch nicht mittelbar das übrige Personal der Stadtverwaltung berührt. Aus diesem Grund werden künftig folgende Differenzierungen erfolgen, um den Interessen der Eigenbetriebe besser Rechnung tragen zu können:

1. Der Eigenbetrieb führt eigenverantwortlich Tarifverhandlungen, wenn
 - a) die angestrebte Regelung ausschließlich Personal des Eigenbetriebs betrifft und
 - b) die verhandelte Thematik keine unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen auf das übrige Personal der Stadt hat.
2. In allen anderen Fällen liegt die Zuständigkeit für Verhandlungen beim Personal- und Organisationsreferat.

Beispiele zu 1.:

- Mögliche Vereinbarung der Geltung der Tarifverträge des Deutschen Bühnenvereins für überwiegend künstlerisch tätiges Personal bei dem Eigenbetrieb Münchner Kammerspiele

- Anpassung der Anschlussvereinbarung zur Geltung bestimmter tariflicher Standards (bisher) des BAT/BMT-G II auch für landwirtschaftliche Arbeiter, die nicht dem BAT/BMT-G II unmittelbar unterliegen (z.B. öTV B 42 und B 43 Eigenbetrieb Landwirtschaftliche Betriebe)

In diesen Fällen besteht nur Geltung für den Eigenbetrieb und es sind keine Auswirkungen auf das übrige Personal der Stadt zu erwarten.

Beispiele zu 2.:

- Vereinbarung des Wegfalls alter örtlicher Tarifverträge unter Zusage eines Besitzstandes für vorhandenes Personal (z.B. öTV B 46 und B 47, Eigenbetrieb AWM); in diesem Fall ist zwar nur Personal des Eigenbetriebes AWM betroffen, aber die Frage der Ausgestaltung des Besitzstandes stellt sich konkret auch bei anderen städtischen Bereichen, so dass grundsätzlich einheitliche Prinzipien gelten müssen;
- öTV A 33/A34 Münchenezulage;
- Anpassung/Wegfall öTV A12 Rufbereitschaft;
- öTV A19 Erschwerniszuschläge.

Die aufgeführten Tarifverträge gelten stadtweit, so dass sie vom Personal- und Organisationsreferat zu betreuen sind.

In jedem Fall besteht eine gegenseitige wie rechtzeitige Informationspflicht zwischen Eigenbetrieb und Personal- und Organisationsreferat über alle Maßnahmen, die zur Aufnahme von Tarifverhandlungen auf der örtlichen Ebene führen können.

4.3.3 Personal- und Organisationsangelegenheiten – Dienstleistungen

Das komplette Aufgabenspektrum in Personal- und Organisationsangelegenheiten wurde im Rahmen der Projektarbeit beleuchtet. Wie unter Kapitel 4.2 beschrieben wurde festgestellt, dass sämtliche Personal- und Organisationsangelegenheiten in drei Kategorien eingeteilt werden können.

Die Überarbeitung aller Themen hat im Ergebnis dazu geführt, Themen, die bislang als „Entscheidungen“ geführt wurden, dem Bereich „Dienstleistung“ zuzuordnen, da keine echten Entscheidungskompetenzen damit verbunden sind.

4.3.3.1 Aufbau der Übersicht Anlage 3

Die Übersicht in Anlage 3 ist wie folgt aufgebaut:

- a) Der Aufbau der Spalte „**Thema/Aufgabe**“ orientiert sich an der Produktstruktur des Personal- und Organisationsreferates (vgl. Kapitel 4.1).
- b) In der Spalte „**zentrales Angebot**“ ist dokumentiert, ob das Personal- und Organisationsreferat seinen Service zur Erledigung dieser Angelegenheiten anbietet.
- c) In der Spalte „**zwingend zentral**“ ist dargestellt, falls der Service des Personal- und Organisationsreferates auch weiterhin in Anspruch genommen werden muss.
- d) Die Spalte „dezentral durch EB“ dokumentiert, dass in diesen Fällen kein Service vom Personal- und Organisationsreferat angeboten wird und die Aufgabe durch den jeweiligen EB selbst wahrgenommen werden muss.

4.3.3.2 Angelegenheiten, die im Service angeboten werden

Das Personal- und Organisationsreferat möchte sich gegenüber den Eigenbetrieben und deren wirtschaftlicher Ausrichtung von dem generellen Anschluss- und Benutzungszwang bis 2011 lösen (vgl. Kapitel 3.3). Dies führt im Ergebnis dazu, dass der überwiegende Teil unserer Dienstleistungen künftig von den Eigenbetrieben in Anspruch genommen werden kann, aber nicht in Anspruch genommen werden muss. Darunter fallen u.a. auch folgende Themen:

- Bearbeiten von Rechtsbehelfen einschließlich Prozessführung, sofern Ausgangsentscheidung im EB (D 1.1.6)
- Pflege und Fortschreibung der Organisationsstellenpläne (D 2.2)
- Krankenangelegenheiten (D 4.1.1 und 4.2.1)
- Mutterschutz- und Elternzeitangelegenheiten (D 4.1.3 und 4.2.3)
- Umzugskosten (D 4.1.5 und 4.2.5)
- Dienstjubiläen (D 4.1.6 und 4.2.6)
- Bearbeitung von Einstellungsverfahren (formelle Personalgewinnung); außer im Bereich von EB-spezifischen Tarifverträgen (D 4.2.8.3)
- Entwicklung, Organisation (einschl. Seminarraumvermietung) und Evaluierung von dezentral finanzierten, fachübergreifenden Fortbildungskonzepten und -maßnahmen (D 8.1.1)
- Bildungsberatung (D 8.1.4)

Im Falle einer eigenständigen Erledigung durch den Eigenbetrieb erfolgt hier eine Steuerung ggf. über den Themenbereich der Konzept- und Grundsatzarbeit sowie über Rahmenvorgaben.

Im Detail wird noch zu einem späteren Zeitpunkt mit den Eigenbetrieben zu verhandeln sein, in welcher Qualität, in welchem Umfang und zu welchem Preis die Dienstleistung angeboten bzw. in Anspruch genommen werden kann.

4.3.3.3 Schwerpunktthemen, die zentral im Personal- und Organisationsreferat bleiben

Im Folgenden werden die wesentlichen Dienstleistungen genannt, die auch weiterhin nur zentral durch das Personal- und Organisationsreferat wahrgenommen werden können:

- Haushaltsrechtliche Bewirtschaftung der Stellenpläne (D 2.3); vgl. Leitgedanke 1, rechtliche Vorgaben
- Entgeltabrechnung und Beihilfe (D. 6.1.1 und 6.2) mit Ausnahme der Entgeltabrechnung landwirtschaftlicher Arbeiter/innen und landwirtschaftlicher Angestellte und der Gagen- und Entgeltabrechnung für die Beschäftigten des Eigenbetriebs Münchner Kammerspiele – außer Beamte; vgl. Leitgedanke 2 und 6: Herausgehobene Themen und Investitionsschutz
- Ruhestandsverfahren und Versorgung (D 6.1.2); vgl. Leitgedanke 2 und 6: Herausgehobene Themen und Investitionsschutz
- Dienstunfallfürsorge (D 6.1.3); vgl. Leitgedanke 3, Wertevorstellungen in der Gesamtheit leben
- Prisma-Verfahren (D 11.1), vgl. Leitgedanke 6, Investitionsschutz
- Betrieb paul@ (D 11.2); vgl. Leitgedanke 6, Investitionsschutz

4.3.4 Rahmenvorgaben

Der Grundsatzbeschluss vom 15.12.1999 nannte eine Liste der 128 wichtigsten personalwirtschaftlichen und organisatorischen Steuerungsvorgaben. Im Rahmen einer eingehenden Prüfung wurde diese Liste zunächst auf ihre Aktualität überprüft. Manche der Regelungen sind seit 1999 durch Gesetzes- oder Tarifvertragsänderungen, Stadtratsentscheidungen oder Referatsverfügungen weggefallen, andere sind seitdem dazugekommen.

Die verbleibenden Vorgaben wurden nach folgenden Fragestellungen differenziert betrachtet:

- Welche Regelungen sind so wichtig, dass sie weiterhin stadtweit gelten sollen?
- Welche Regelungen betreffen Vorgaben für betriebliche Abläufe/Verfahren (und fallen daher in die Zuständigkeit der Werkleitung)?
- Welche Regelungen haben reinen Informationscharakter z.B. zur Gesetzeslage und weisen keine eigene Regelung auf (sind also letztlich keine Rahmenvorgabe)?

Entstanden ist eine aktuelle Liste mit derzeit 69 Rahmenvorgaben, die auch für die Eigenbetriebe gelten. Mit diesen Rahmenvorgaben werden Themen von stadtweiter Bedeutung gesteuert, wie Schwerbehindertenkonzept, Gleichstellungskonzept/Leitsätze zur Chancengleichheit von Frauen, Grundsätze für Führung und Zusammenarbeit, Richtlinien zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken; zudem werden auch einheitliche Regelungen für die einheitliche Arbeitgeberin Stadt München für verbindlich erklärt, wie z.B. Arbeits-/Dienstbefreiung aus Anlass der Geburt eines Kindes, Höhergruppierung von freigestellten Personalratsmitgliedern, Richtlinien zur Ideenbörse.

In allen Betriebssatzungen ist ein Passus verankert, nachdem sowohl die bestehenden als auch die künftig hinzutretenden stadtweit geltenden Regelungen, Richtlinien

und Dienstvereinbarungen in ihrer jeweils aktuellen Fassung auch für die Eigenbetriebe gelten. Ausnahmen müssen ausdrücklich beschlossen werden.

Der Status quo der stadtweit geltenden Regelungen im Sinn der Betriebssatzungen ist in der Anlage 4 zusammengestellt.

Bei der Fortschreibung der Rahmenvorgaben werden die Eigenbetriebe rechtzeitig und intensiv eingebunden. Es liegt auch im Interesse des Personal- und Organisationsreferats, dass neue Regeln den betrieblichen Belangen nicht entgegenstehen und für die Praxis im gesamten Geltungsbereich tauglich sind.

Den Eigenbetrieben werden außerdem weitere Arbeitshilfen angeboten, entweder als Information zur Ausdeutung der Rechtslage (z.B. Rundschreiben zu Elternzeit und Mutterschutz) oder als Hinweis, wie Themen in eigener Zuständigkeit gestaltet werden könnten, die für den Hoheitsbereich verbindlich geregelt sind (z.B. Mitarbeitergespräch).

Diese neue Zusammenstellung weist derzeit 27 Einträge auf.

Sowohl in der Liste mit den Rahmenvorgaben als auch bei den Informationen / Hinweisen wurde der Bezug zu den drei Übersichten hergestellt. In den Übersichten (Anlage 1-3) wurde parallel die Nummer der Rahmenvorgabe oder der Information / des Hinweises ergänzt. So wird deutlich, bei welcher Aufgabe, welche allgemeine Regelung heranzuziehen ist. Die Regelungen werden weitestgehend im Intranet zur Verfügung gestellt.

5. Personal- und Organisationscontrolling (PeCon)

5.1 Rolle PeCon im Steuerungskreislauf

Die Werte städtischer Personalpolitik genießen stadtweit einen hohen Stellenwert. Konkretisiert werden diese Werte in Zielen und Rahmenvorgaben für Personal- und Organisationsangelegenheiten. Diese Ziele haben stadtweite Gültigkeit, soweit dies aus Gründen der Einheitlichkeit notwendig und erforderlich ist bzw. eingeschränkte Gültigkeit, wenn andere Interessen, wie z.B. aus der besonderen Stellung von Eigenbetrieben, Vorrang haben. Für die Definition der personalwirtschaftlichen und organisatorischen Ziele ist das Personal- und Organisationsreferat, der OB und letztendlich der Stadtrat zuständig. Im Rahmen seiner Steuerungsfunktion ist grundsätzlich das Personal- und Organisationsreferat für die Einhaltung der stadtweit gültigen Ziele verantwortlich.

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, wurde die Personal- und Organisationsarbeit einer differenzierten Analyse unterzogen. Unter Abwägung der unterschiedlichen Interessen wurde festgelegt, ob Aufgaben und Entscheidungen im Personal- und Organisationsreferat verbleiben, soweit eine Steuerung ggf. delegierter Befugnisse über Rahmenvorgaben und Beteiligung nicht ausreichend ist. War dies nicht gegeben, wurden die Entscheidungskompetenzen auf die Eigenbetriebe delegiert (siehe Ziffer 3 Delegationsumfang/Steuerungsintensität).

Unabhängig von der Entscheidungsbefugnis ist in beiden Fällen auf Basis aggregierter Daten ein regelmäßiges Controlling erforderlich, um gemessen an den Zielvorgaben Abweichungen festzustellen und so Handlungsbedarfe zu ermitteln. Bei Bedarf sind Handlungsempfehlungen zu erarbeiten und ggf. konkrete Handlungsanweisungen an die jeweils dezentralen (Werkleitungen) oder zentralen Verantwortlichen bzw. Entscheidungsträger zu erlassen.

An dieser Schnittstelle zwischen Zielen und Ergebnissen einer zentralen bzw. dezentralen Personalarbeit operiert PeCon als „Dienstleister“ für die zentrale Steuerung durch das Personal- und Organisationsreferat. Es handelt sich dabei um keine Überprüfung von Einzelfällen und Ahndung diesbezüglicher Beanstandungen. PeCon

dient ausschließlich dazu festzustellen, ob sich die personalwirtschaftlichen und organisatorischen Ergebnisse als Gesamtgröße innerhalb eines definierten Zielkorridors bewegen.

Soweit Abweichungen festgestellt werden, werden von PeCon gegebenenfalls Handlungsempfehlungen erarbeitet, die sich entweder auf die Ziele oder auf die Einhaltung der Rahmenvorgaben beziehen.

Im nächsten Schritt erfolgt ein Dialog zwischen dem Personal- und Organisationsreferat und den Eigenbetrieben zur Besprechung der Controllingergebnisse und Ursachenforschung bei fehlender Zielerreichung. Der Personal- und Organisationsreferent entscheidet dann über mögliche Konsequenzen. Dies kann, abhängig von Ursachen und Notwendigkeiten im Einzelfall, die Anpassung der Ziele und/oder Vorgaben, die Aufforderung zur Zielerreichung sowie die Weisung zur Einhaltung der stadtweit einschlägigen Rahmenvorgabe (siehe Anlage 5, Gutachten vom 05.10.2007, Ziffer 4) sein. Sollte sich - in der Regel nach mehreren Controllingzyklen - herausstellen, dass stadtweit verbindliche Ziele nachhaltig nicht verfolgt werden, kann das Personal- und Organisationsreferat dem Stadtrat vorschlagen, die Steuerungsintensität im Sinne einer Beteiligung des Personal- und Organisationsreferates zu erhöhen oder als ultima ratio die Delegation von Personal- und Organisationskompetenzen ganz oder teilweise rückgängig zu machen.

5.2 PeCon-Inhalte

PeCon befasst sich stadtweit mit personalwirtschaftlichen und organisatorischen Themenfeldern/Themen, zu denen von der Steuerung operationalisierte Ziele vorgegeben sind bzw. für die Zukunft entwickelt werden sollen.

Für die geplante Steuerung der Eigenbetriebe sind im ersten Schritt folgende Themen als PeCon-relevant vorgesehen (siehe auch Anlagen 1 (Entscheidungen) und Anlage 2 (Konzepte und Grundsatzangelegenheiten, Spalte Steuerungsrelevanz, konkrete und verbindliche Regelungen; Überprüfung der Zielerreichung durch PeCon):

- Personalgewinnung nach den Ausschreibungsrichtlinien und im Stellenbörsenverfahren (E 4.1.2, E 4.2.1, E 7.1, E 7.2, E 7.3, E 15.2.1, K 15.1.1.1)
- Beförderung/Höhergruppierung (E 4.2.2.11-14)
- Entlassung/Kündigung (E 4.2.2.15-22)
- Einsatz leistungsgeminderter Dienstkräfte (E 14.1.2, E 15.2.3)
- Einsatz schwerbehinderter Dienstkräfte (E 14.1.3)
- Krankheitsbedingte Fehlzeiten (K 14.3.3)
- Dienstliche Beurteilung (K 15.1.1.5)
- Betriebliche Gleichstellung und Umsetzung der aktuellen Leitsätze (K 15.3.1)

An dieser Stelle wird deutlich, dass die steuerungsrelevanten Themen im Vergleich zum Hoheitsbereich reduziert sind. U.a. sind die Themen leistungsorientierte Bezahlung, Mitarbeitergespräch und Führungsdiallog für die Eigenbetriebe nicht steuerungsrelevant und werden deshalb auch nicht von PeCon hinsichtlich der stadtweiten Zielerreichung überprüft. Anders ist die Situation bei den Themen „Einsatz von leistungsgeminderten Dienstkräften/schwerbehinderten Dienstkräften“ sowie bei der „Betrieblichen Gleichstellung“, zu denen die einschlägigen Rahmenvorgaben auch für die Eigenbetriebe gelten (siehe Kapitel 4.3.4) und deren Zielerreichung auch für die Eigenbetriebe überprüft wird. Damit wird auch dem Antrag des Stadtrates (Beschluss vom 31.03./21.04.2004) für die Eigenbetriebe ein Steuerungskonzept für die im Hoheitsbereich geltenden Dienstvereinbarungen (insbesondere Integrationsvereinbarung und Frauengleichstellungskonzept) zu entwickeln, Rechnung getragen.

Für die obengenannten Themen werden derzeit im Personal- und Organisationsreferat operationalisierte Ziele definiert und für die Beurteilung der Zielerreichung geeignete, aussagekräftige Grunddaten und Kennzahlen festgelegt. Dieser Prozess, der auch die Themen beinhaltet, die ausschließlich für den Hoheitsbereich relevant sind, konnte bis zur Beschlusserstellung noch nicht abgeschlossen werden.

Aus den bisherigen Erfahrungen von PeCon, insbesondere im Zusammenhang mit der Erstellung des Gleichstellungsberichtes 2000/2003, werden sich viele Ziele aus der angestrebten Chancengleichheit von Frauen und Männern sowie von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten ergeben bzw. den Fokus auf den Umgang mit bestimmten Beschäftigungsgruppen wie z.B. schwerbehinderten Dienstkräften, leistungsgeminderten Dienstkräften richten.

Darüber hinaus werden zur Beobachtung der Entwicklung der krankheitsbedingten Fehlzeiten stadtweit Daten zu den Krankheitstagen und Fallzahlen erfasst, Kennzahlen gebildet, um im nächsten Schritt auch hier operationalisierte Ziele und Maßnahmen festzulegen.

Die Auswahl der Themen spiegelt das aktuelle Steuerungsbedürfnis im Personal- und Organisationsreferat wider. Sollte sich bei der weiteren Entwicklung ergeben, dass keine stadtweiten, für die Eigenbetriebe ebenfalls gültigen operationalisierten Ziele vorhanden sind und damit kein Steuerungsbedarf besteht, wird das Thema von PeCon nicht mehr weiter verfolgt. Im Gegenzug kann jederzeit neuer Steuerungsbedarf (vgl. Ziffer 2) aus gesamtstädtischer Sicht entstehen, der auch für die Eigenbetriebe einschlägig ist. Sollte dies der Fall sein, werden die Eigenbetriebe zeitnah informiert.

5.3 PeCon-Berichte

Es ist vorgesehen, dem Personal- und Organisationsreferenten, als zuständigem zentralen Steuerer, in einem jährlichen Standardbericht über die Zielerreichung in personalwirtschaftlichen und organisatorischen Angelegenheiten zu berichten. Dabei werden sowohl Aussagen zum Hoheitsbereich als auch zu den Eigenbetrieben gemacht.

Die verschiedenen steuerungsrelevanten Themen werden zu Themenfeldern wie z.B. Berufliche Entwicklung zusammengefasst und eine Vernetzung der Blickwinkel soll, falls möglich, herbeigeführt werden. Der Standardbericht wird zu den jeweiligen Zielen ein Fazit (Aussagen zur Zielerreichung und Feststellung von Handlungsbedarf), eine ausführliche Analyse mit Tabellen und Grafiken sowie ggf. Handlungsempfehlungen enthalten. Dabei werden die Eigenbetriebe entsprechend dem Hoheitsbereich dargestellt und sind damit integraler Bestandteil des Standardberichts, jedoch mit reduzierten Inhalten (siehe Kapitel 5.2).

Neben dem jährlichen Standardbericht wird es künftig Sonderberichte zu verschiedenen Schwerpunktthemen geben, in denen die Eigenbetriebe, je nach Steuerungsrelevanz, ebenfalls enthalten sind.

Nach dem aktuellen Planungsstand sind im Jahr 2008 der erste PeCon-Standardbericht, der Gleichstellungsbericht 2008 und der Bericht über die dienstliche Beurteilung 2007 vorgesehen.

5.4 Datenerhebung

Die zu erhebenden Grunddaten und Kennzahlen wurden und werden in enger Zusammenarbeit zwischen PeCon und den Fachabteilungen im Personal- und Organisationsreferat definiert und in Datenblättern dokumentiert. Dabei werden u.a. Begrifflichkeiten konkretisiert, Berechnungswege sowie Differenzierungen (z.B. männlich/weiblich) und Auswertungszeiträume festgelegt. Damit ist sichergestellt, dass die Auswertungsergebnisse stadtweit auf einer einheitlichen Datenbasis beruhen und damit vergleichbar sind.

Die Grunddaten und Kennzahlen werden im ersten Schritt Personal- und Organisationsreferat-intern verbindlich gemacht und im nächsten Schritt auch stadtweit eingeführt und veröffentlicht.

Die notwendigen Daten sollen für alle Beteiligten, sowohl für die Erfasser vor Ort als auch für die mit der Auswertung befassten Dienstkräfte im Personal- und Organisationsreferat, so komfortabel wie möglich bearbeitbar sein.

Dies wird in erster Linie durch die technikerunterstützte Auswertung der im stadtweiten Personalmanagementsystem paul@ enthaltenen Daten erreicht. Dabei wird zu Controllingzwecken auf die für die Personaladministration (z.B. Gehaltsabrechnung) notwendigen Daten summarisch und ohne Personenbezug zugegriffen, so dass kein zusätzlicher Erfassungsaufwand für die Eigenbetriebe entsteht. Paul@ wurde für den Hoheitsbereich inklusive der Eigenbetriebe beschafft und für den städtischen Einsatz spezifiziert (siehe Seite 4 des Beschlusses „Strategie des Personal- und Organisationsreferates zur Technikerunterstützung in der Personalverwaltung“ vom 16./23.07.2003 sowie § 2 der 2. Ausführungsdienstvereinbarung zur Rahmendienstvereinbarung über das integrierte betriebswirtschaftliche Anwendungssystem SAP R/3 bei der Landeshauptstadt München (RDV-SAP) Ausführungsdienstvereinbarung – paul@ (ADV-paul@)).

Derzeit sind die Kammerspiele und die landwirtschaftlichen Betriebe noch nicht vollständig in paul@ integriert. Die Einbeziehung der noch fehlenden Tarifbeschäftigten (ca. 318) bei den Kammerspielen ist für den 01.01.2009 vorgesehen. Für die Übergangszeit wird aus wirtschaftlichen Gründen auf die jeweiligen PeCon-Daten über diese Beschäftigten grundsätzlich verzichtet, da diese manuell erhoben werden müssten. Bei den landwirtschaftlichen Betrieben sind derzeit lediglich 4 Personen (1 Beamter, 3 Tarifbeschäftigte gemäß TVöD) vollständig in paul@ enthalten, während ca. 35 Tarifbeschäftigte mit speziellen landwirtschaftlichen Tarifverträgen in einem eigenen System abgerechnet werden. Eine Integration dieses Personenkreises in paul@ ist aufgrund der geringen Anzahl und dem erheblichen Umstellungsaufwand nicht vorgesehen, so dass für PeCon-Auswertungen keine automatisierten Daten zur Verfügung stehen. Eine dauerhafte manuelle Datenerfassung und -lieferung führt zu erhöhtem Aufwand vor Ort und für PeCon, der in keinem Verhältnis zu einem eventuellen Nutzen steht, so dass im Hinblick auf die Größe des betroffenen Personenkreises auf diese künftig verzichtet wird.

Nicht alle controllingrelevanten Daten sind jedoch in paul@ vorgehalten, so dass für bestimmte Themen (z.B. Stellenbesetzungsverfahren nach den Ausschreibungsrichtlinien) weiterhin eine manuelle Erfassung notwendig ist. Um auch für diese Fälle den Aufwand bei der Erhebung so gering wie möglich zu halten, wurden und werden auch künftig anwenderfreundliche Intraneterfassungsmasken entwickelt. Die Eingabe der notwendigen Informationen erfolgt im Rahmen von Vorbereitung und Vollzug von Personalentscheidungen entweder durch den zentralen Service im Personal- und Organisationsreferat oder vor Ort in den Eigenbetrieben. Die Intraneterfassungsmasken verfügen über hinterlegte Plausibilitätsprüfungen und der Datenzugriff ist sowohl dezentral als auch zentral möglich, so dass für die Eigenbetriebe Datenlieferungen an das Personal- und Organisationsreferat entfallen. Bei sämtlichen neuen Datenbedarfen wird künftig verstärkt auf ein angemessenes Verhältnis von zentralem Informations- und Steuerungsbedürfnis und Aufwand für die Eigenbetriebe geachtet.

5.5 Einbindung der Eigenbetriebe

Die Eigenbetriebe werden nach der Erarbeitung der operationalisierten Ziele zu den steuerungsrelevanten Themen (siehe Ziffer 5.2) informiert. Dadurch wird sichergestellt, dass vor Auswertungen und Aussagen zur Zielerreichung Transparenz über die zentralen Vorgaben hergestellt wird.

Der Umgang mit den Controllingergebnissen ist geprägt von einem Dialog zwischen der Steuerung im Personal- und Organisationsreferat und den Eigenbetrieben. Hierbei werden die zentralen und dezentralen Bedürfnisse gegeneinander abgewogen und sachgerechte Maßnahmen erarbeitet.

Das PeCon-Instrumentarium unterliegt aus der Natur der Sache einer ständigen Fortschreibung und Weiterentwicklung, bei der selbstverständlich auch Erkenntnisse aus der Arbeit mit den Eigenbetrieben berücksichtigt werden.

Sofern sich aus PeCon-Ergebnissen die Notwendigkeit für neue Rahmenvorgaben mit Gültigkeit für die Eigenbetriebe ergibt, werden diese bereits im Vorfeld eingebunden, damit die spezifischen Belange berücksichtigt werden können.

5.6 Einführung bei den Eigenbetrieben

Für die geplanten Berichte im Jahr 2008 wird auf die bereits in paul@ oder in manuellen Erfassungen vorhandenen Daten zugegriffen. Sollten diese noch nicht vorhanden sein, erfolgt eine entsprechende Dokumentation im Bericht.

Die Vervollständigung wird dann sukzessive, abhängig von den technischen Rahmenbedingungen, für die folgenden Berichtszyklen erfolgen.

Sollte sich – im Ausnahmefall – die Notwendigkeit einer neuen manuellen stadtweiten Erfassung ergeben, erfolgt rechtzeitig eine umfassende Information und ggf. Schulung.

6. Weiteres Vorgehen

Im heutigen Beschluss werden die Weichen für alle Folgearbeiten gestellt. Nach der grundsätzlichen Festlegung der Zuständigkeiten und der Intention des Stadtrats zum Delegations- und Steuerungskonzept für die Eigenbetriebe stehen noch folgende Anpassungen an:

6.1 Aufgabengliederungsplan

Entsprechend der vorgeschlagenen künftigen Delegation von Personal- und Organisationsaufgaben ist der Aufgabengliederungsplan anzupassen.

6.2 Delegationsbeschlüsse, Delegationsvereinbarungen und Betriebssatzungen

Für jeden Eigenbetrieb gibt es einen Delegationsbeschluss und eine Delegationsvereinbarung nach altem Muster. Die bisherigen Delegationsbeschlüsse und Delegationsvereinbarungen werden sukzessive entsprechend der neuen Beschlusslage im Dialog mit den Eigenbetrieben angepasst. Gleiches gilt ggf. für die Betriebssatzungen der Eigenbetriebe.

6.3 Servicevereinbarungen

In den Diskussionen mit den Eigenbetrieben war deutlich erkennbar, dass die Eigenbetriebe nicht in erster Linie Kompetenzen an sich ziehen wollen. Vielmehr wünschen sie eine zügige, kundenorientierte Sachbearbeitung, zu der möglichst Servicezeiten und Qualitätsstandards fixiert sind. Einen zuverlässigen Standard bieten zu können, ist auch Bestreben des Personal- und Organisationsreferates.

Die neue Basis der Zusammenarbeit für die (Produkt-)Leistungen des Personal- und Organisationsreferates wird in Servicevereinbarungen mit den einzelnen Eigenbetrieben festgeschrieben. Darin werden auch Aussagen über mögliche Servicestandards,

Preise und deren Verrechnung getroffen. Die Arbeiten und Verhandlungen dazu sind bereits aufgenommen.

Für den Bereich der Stellenbesetzungsverfahren hat das Personal- und Organisationsreferat den Eigenbetrieben bereits einen ersten Vorschlag für Servicestandards unterbreitet. Hier verpflichtet sich das Personal- und Organisationsreferat, seine Serviceleistungen bei gleichbleibender Qualität in maximal 60 Arbeitstagen zu erbringen. Die Eigenbetriebe begrüßten dies grundsätzlich, halten die Vorgabe jedoch für zu ambitioniert und vor dem Hintergrund ihrer gestellten Forderungen für nicht zielführend.

7. Einbindung der Eigenbetriebe, des Gesamtpersonalrats und der Gleichstellungsstelle für Frauen

Die Eigenbetriebe und Interessenvertretungen wurden mit Schreiben vom 12.10.2007 eingebunden.

Das Personal- und Organisationsreferat hat dem Wunsch der Eigenbetriebe entsprochen, die für den 12.12./ 19.12.2007 vorgesehene Sitzungsvorlage abzusetzen. Außerdem hat das Personal- und Organisationsreferat bei wichtigen zentralen Themen, wie z. B. zu den gekennzeichneten Stellen, Verfahrensvorschläge erarbeitet, die den Eigenbetrieben in einer erneuten Zusammenkunft am 12.06.2008 vorgestellt worden sind.

7.1 Stellungnahme der Eigenbetriebe

Die Eigenbetriebe haben anschließend mit Schreiben vom 23.06.2008 folgende gemeinsame Stellungnahme übermittelt:

„Mit o.g. Beschlussvorlage legen Sie ein zentrales Delegations- und Steuerungskonzept hinsichtlich Personal- und Organisationskompetenzen für die Eigenbetriebe vor. Diese kann von Seiten der Eigenbetriebe der Landeshauptstadt München inhaltlich leider nicht mitgetragen werden.“

Die vorliegende Beschlussvorlage beschäftigt sich nahezu ausschließlich mit rechtlichen, namentlich tarifvertraglichen und statusrechtlichen Fragen der zentralen Personalsteuerung bzw. des zentralen Personalcontrollings sowie kommunalverfassungsrechtlichen Fragen. Die getroffenen Feststellungen sind zwar nicht falsch, gleichwohl ungenügend, weil sie wichtige übergeordnete Aspekte kommunalen Wirtschaftshandelns vollständig außer Acht lassen und nur einseitig die Sicht der Personal- und Organisationsreferates nach dem Grundsatz „Einheitlichkeit vor Wettbewerbsfähigkeit“ widerspiegeln.

Mit der Reform des Eigenbetriebsrechts 1994 und 1998 war der Leitgedanke verbunden, das wirtschaftliche Handeln der Gemeinden zu stärken, ihnen bei der Wahl der Rechtsform des wirtschaftlichen Handelns weitgehend freie Hand zu lassen, sie in der Schlussfolgerung aber in jeden Fall für den Wettbewerb auf dem Markt zu ertüchtigen und ihnen eine stärkere Marktposition zu geben. Mit der Umwandlung der optimierten Regiebetriebe der Landeshauptstadt München in Eigenbetriebe hat der Stadtrat ja auch gerade diese Stärkung der Marktstellung und Wettbewerbsfähigkeit seiner Betriebe beabsichtigt; dabei sollten insbesondere die Möglichkeiten wirtschaftlicher und kostengünstiger zu agieren genützt werden

Aus wohlerwogenen Gründen mussten die Betriebe jedoch zugleich Einschränkungen hinnehmen, wie beispielsweise den Anschluss- und Benutzungszwang für innerstädtische Dienstleistungen, den Verzicht auf Gewinnerzielung, politisch bemessene Gebührenerhöhen, aber auch die starren Regelungen des Beamten- und Tarifvertragsrechts. Dabei war dem Stadtrat durchaus bewusst, dass mit einer Umwandlung in Eigenbetriebe-

be mehr Unabhängigkeit vom zentralen Hoheitsbereich, vor allem aber absolute wirtschaftliche und weitgehende organisatorische Autonomie verbunden sein sollte. Am Ende der Überlegungen sollte der wirtschaftlich erfolgreiche Betrieb stehen, der seine Verpflichtungen aus eigener Ertragskraft bewältigt, keine städtischen Defizitausgleiche mehr benötigt und sich je nach Zuschnitt europa-, bundes- oder jedenfalls stadtweit erfolgreich im Wettbewerb behaupten kann. Gewissermaßen billigend in Kauf genommen sollte dabei auch werden, dass über einer Verzinsung des Stammkapitals, im Einzelfall sogar über erzielte Gewerbesteuer, das Stadtsäckel aufgefüllt wird. (Als Sonderfall ist dabei der Eigenbetrieb Münchner Kammerspiele zu betrachten, der, wie alle anderen öffentlichen Theater auch, zur Erfüllung seines Betriebszwecks nicht ohne einen städtischen Betriebszuschuss auskommen kann.)

Aus Sicht der Betriebe wird dieses Rad nun mit zunehmender Geschwindigkeit zurück gedreht. Hier steht die vorliegende Beschlussvorlage als Teil für das Ganze. Nicht nur im Bereich der zentralen Personalsteuerung, sondern auch über die zwingende Unterwerfung unter das zentrale Beschaffungs- und Vergaberecht mit allen bürokratischen, wirtschaftlichen und finanziellen Problemstellungen wie auch die „Zwangskundschaft“ bei städtischen Referaten über den Anschluss- und Benutzungszwang bei wichtigen Unternehmensaufgaben, wie z.B. dem Bauunterhalt, der Datenverarbeitung, etc. führen zu Wettbewerbsnachteilen, die auch in Euro und Cent nachweisbar sind.

Es muss an dieser Stelle ausdrücklich festgehalten werden, dass das Eigenbetriebsrecht in Bayern einen solchen Spielraum lässt, dass sich bei entsprechend sinnvoller und zweckmäßiger Auslegung die Frage der Rechtsform ernsthaft gar nicht stellen muss. Diese kommt nur dann auf die Tagesordnung, wenn seitens des Stadtrats die Rahmenbedingungen aus politischen Erwägungen enger definiert werden und damit den Betrieben „die Luft zum Atmen“ genommen wird.

Letztlich stellen sich in der vorliegenden Beschlussvorlage Machtfragen, die nicht notwendig sind, denn es ist weder bestreitbar noch wird von den Betrieben tatsächlich bestritten, dass die Betriebe aus der Einhaltung der allgemeingültigen Gesetze und der stadtweit geltenden Rahmenbedingungen und Ziele nicht ausscheren können. Selbstverständlich sind die Betriebe den Steuerungsvorgaben des Stadtrats, insbesondere der jeweiligen Werkausschüsse, sowie den stadtweit geltenden Vorgaben des Oberbürgermeisters unterworfen. Es kann nicht ernsthaft und seriös begründet werden, dass es für diese grundsätzliche Steuerung – hier in Personalfragen – noch einer zwischengeschalteten Aufsichtszuständigkeit eines Querschnittsreferates – in vorliegendem Falle des Personal- und Organisationsreferates – bedürfte.

Eine andere Frage sind die zur Verfügung stehenden Ressourcen. Die Eigenbetriebe sind personalorganisatorisch und ihrem Betriebszweck nach völlig unterschiedlich ausgerichtet. So verfügen die Münchner Stadtentwässerung und der Abfallwirtschaftsbetrieb München, die personalstärksten Eigenbetriebe, über ein starkes Know-how im Personalbereich. Die Münchner Kammerspiele sind in dieser Hinsicht sehr spezialisiert und brauchen auf Grund ihrer starken künstlerischen Ausrichtung besondere Möglichkeiten bzw. Handlungsrahmen. Die Markthallen München und die Landwirtschaftlichen Betriebe wiederum sind weniger personalstark und deshalb in verschiedenen Aufgabenfeldern auf gesamtstädtische Serviceleistungen angewiesen. Üblicherweise können solche Serviceleistungen auf dem freien Markt zu den für den Betrieb günstigsten Konditionen eingekauft werden. Dies allerdings nicht in der städtischen Betriebswirklichkeit. Hier müssen innerstädtisch sog. Service Level Agreements abgeschlossen werden, oder besser, die Betriebe müssen sich diesen unterwerfen, weil Inhalt und Preis nicht verhandelbar sind, vielmehr den Betrieben diktiert werden. Dabei liegen die für die jeweiligen Leistungen zu zahlenden Preise in der Regel deutlich über auf dem Markt üblichen Preisen. Es handelt sich nicht um Vereinbarungen unter gleichberechtigten Partnern, sondern „Beherrschungsverträge“ des Hoheitsbereichs mit den Betrieben.

Aus Betriebssicht zeigt dies die ganze Absurdität des Systems: einerseits sollen die Betriebe selbständig wirtschaftliche Erfolge auf dem Markt erzielen, andererseits dies aber nur nach den engen Vorgaben der „treusorgenden Mutter“. Dies kann so nicht funktionieren! Der Stadtrat, dem im übrigen mehr und breitere Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, als dies in der Beschlussvorlage zum Ausdruck kommt, muss sich ggf. entscheiden, ob er starke Betriebe haben möchte oder „normale“ Verwaltungsdienststellen in der Rechtsform eines Eigenbetriebes. Zentrale Steuerung bei dezentraler Ergebnis- und Ressourcenverantwortung ist für den Wettbewerb kontraproduktiv.

Abschließend stellen wir hierzu fest, dass sich für die Betriebe derzeit vor dem Hintergrund der Verantwortung für ihr Personal aber auch des oben Dargestellten die Frage der Rechtsform nicht zwingend stellt. Unabhängig von der zentralen kommunalpolitischen Bedeutung der Eigenbetriebe ist durchaus einzuräumen, dass die vorliegende Beschlussvorlage des Personal- und Organisationsreferats keine wesentliche Verschärfung gegenüber den seit Jahrzehnten praktizierten Steuerungselementen darstellt. Auch geht es nicht allein um 67 gekennzeichnete Stellen oder um Stellenbewertungen, sondern um die gesamte Ausrichtung des Stadtrathandelns gegenüber seinen Wirtschaftsbetrieben.

Wir sind der Überzeugung, dass die Rechtsform „Eigenbetrieb“ nur dann ein Zukunftsmodell für kommunale Unternehmen ist, wenn den vom Gesetzgeber vorgesehenen Organen auch die gesetzlich vorgesehen Kompetenzen eingeräumt bzw. belassen werden.“

7.2 Stellungnahme des Gesamtpersonalrates

Der Gesamtpersonalrat hat sich mit Schreiben vom 25.06.2008 folgendermaßen geäußert:

„Das Gremium des Gesamtpersonalrates hat in seiner Sitzung am 25.06.2008 beschlossen, auf Grund der vorliegenden Stellungnahme der Eigenbetriebe, unsere Interessenslage in einer eigenen Stellungnahme darzustellen.

Auslöser für die Stellungnahme der Eigenbetriebe war der am 12.06.2008 diskutierte Beschlusssentwurf für ein Delegations- und Steuerungskonzept für die Eigenbetriebe hinsichtlich Personal- und Organisationskompetenzen, welchen der Gesamtpersonalrat vollinhaltlich mitträgt.

Der Besprechung am 12.06.2008 ging ein aus unserer Sicht mehrmonatiger konsensorientierter Abstimmprozess voraus. Alle inhaltlichen Punkte konnten einer beiderseitig einvernehmlichen Lösung zugeführt werden, bis auf die Delegation der gekennzeichneten Stellen und die der Stellenbewertung. Auch zu diesen zwei verbliebenen Punkten wurden die Argumente ausgetauscht und der Verbleib der Verantwortung im zentralen Bereich des Personal- und Organisationsreferats in der zugrundeliegenden Beschlussvorlage transparent und nachvollziehbar dargestellt.

So verwundert es nicht, dass sich die neuerliche Stellungnahme der Eigenbetriebe nicht mehr mit den Inhalten des Steuerungs- und Delegationskonzeptes befasst. Um ihrem Anliegen Ausdruck zu verleihen, blieb den Eigenbetrieben letztlich nichts anderes übrig, als die argumentativ nicht zu vertretenden Begehrlichkeiten in Grundsätzlichkeiten aufzuarbeiten.

Den wirtschaftlichen Erfolg, den die Werkleitungen im Fokus haben, kann und soll ihnen an dieser Stelle nicht vorgehalten werden. Viel mehr sehen auch wir diesen als Grundvoraussetzung für die Position eines Werkleiters bzw. einer Werkleiterin an.

Neben dem unerlässlichen wirtschaftlichen Denken einer Werkleiterin oder eines Werkleiters der Landeshauptstadt München ist aber auch zu erwarten, dass ein Mindestmaß an Verständnis und auch Unterstützung bei den Forderungen und bei der Ausrichtung der Eigenbetriebe für die Strukturen eines sozialen Verbundes Landeshauptstadt München gezeigt wird.

Hier muss sich eine Werkleitung der Landeshauptstadt München aus unserer Sicht markant von den Managern frei operierender Unternehmen absetzen, welche ihre Unternehmensziele bindungsfrei auf größtmögliche wirtschaftliche Optimierung ausrichten können.

Eine wirtschaftliche Optimierung sollen selbstverständlich auch die Eigenbetriebe erfahren. Die Grenzen liegen aber dort, wo stadtweite Ziele und Vorgaben aus wohlerwogenen Gründen im Vordergrund stehen, auch wenn dadurch im Einzelfall die Wirtschaftlichkeit eingeschränkt werden kann.

Durch die Ablehnung jeglicher zentraler Verantwortung und Steuerungsrelevanz von stadtweit bedeutenden Zielen wird der städtische Verbund und damit die Stadt als zentrale Arbeitgeberin in Frage gestellt. Sollte das Argument des wirtschaftlichen Erfolgs allein maßgebliches Kriterium für Entscheidungen der Landeshauptstadt München werden, würden wir das Neue Steuerungsmodell und die Verantwortung gegenüber allen Beschäftigten der Landeshauptstadt München als gescheitert ansehen.

Neben der Polemik und Widersprüchlichkeit der Stellungnahme der Eigenbetriebe kritisiert der Gesamtpersonalrat, dass die Werkleitungen in der vorgenommenen Art und Weise die Landeshauptstadt München als soziale und kompetente Arbeitgeberin des öffentlichen Dienstes in Frage stellen.

Es ist nicht zu akzeptieren, dass die wichtigen und respektierten Eigenbetriebe als Bestandteile der Stadt Entscheidungen des Oberbürgermeisters bezüglich seiner Delegationen auf seinen Personalreferenten, Entscheidungen des Stadtrates bezüglich der Schaffung von Vergabestellen und der Etablierung eines Anschluss- und Benutzungszwangs im Rahmen des NSM derart unreflektiert kritisieren und dabei die Qualität und die Leistungen der in den anderen Bereichen der Stadtverwaltung beschäftigten Kolleginnen und Kollegen geringschätzen.

Die Einbindung der Eigenbetriebe in den Stadtverbund lassen es nicht zweckmäßig erscheinen, jede im internen Verbund bezogene Leistung ausschließlich nach "Euro und Cent" mit denen der Konkurrenz auf dem freien Markt zu vergleichen. Auch einer Werkleitung sollte bewusst sein, dass stadtweite Standards bezüglich der Qualität und auch der sozialen Rahmenbedingungen bei der Erbringung von Leistungen von denen des freien Marktes abweichen können.

Leider zeigt gerade die fixierte Betrachtungsweise der Werkleitungen auf eine rein ökonomische Optimierung ihrer Betriebe, wie wichtig eine zentrale Steuerung gerade dieser Bereiche notwendig ist, um stadtweite Standards aufrecht zu erhalten.

Zum Schluss wünschen wir uns, dass den Werkleitungen wieder stärker bewusst wird, dass sie neben der Verantwortung für ihren Werkbereich als Teil des Konzerns Stadt auch stadtweite Belange mit vertreten müssen. Der offene, konstruktive und rücksichtsvolle Dialog zwischen allen Teilen der Landeshauptstadt München ist Grundvoraussetzung, damit für alle die notwendige Luft zum Atmen bleibt.“

7.3 Stellungnahme der Gleichstellungsstelle für Frauen

Die Gleichstellungsstelle für Frauen hat nach der gemeinsamen Besprechung vom 12.06.2008 am 01.07.2008 die nachstehende Ausführung abgegeben :

„Zunächst möchten wir den Kontext skizzieren, in dem aus unserer Sicht die oben genannte Grundsatzbeschlussvorlage steht. Im Unterschied zu den Verwaltungsreformdiskussionen Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre, die sich vor allem um die Installation einer politischen Planung bemühten, steht die Verwaltungsmodernisierung der

letzten 10 bis 15 Jahre unter dem Zeichen einer Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung. Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente und wirtschaftliches Wording (z.B. Produktkatalog) sind eingeführt worden. Auch das materielle Outsourcing von kommunalen Leistungen und die Überführung kommunaler Leistungen in Eigenbetriebe und Beteiligungsgesellschaften stehen unter dem Zeichen einer zunehmenden Orientierung der Öffentlichen Verwaltung an der Wirtschaft, ihren Rechtsformen und ihren Steuerungsinstrumenten.

Der Zielkonflikt, der zwischen den vielfältigen Aufgaben einer kommunalen Daseinsvorsorge und wirtschaftlichem Handeln besteht, zeigt sich an vielen Stellen und auch am Delegations- und Steuerungskonzept bzw. an der unterschiedlichen Gewichtung zentraler und dezentraler Belange durch zentrale und dezentrale Akteurinnen und Akteure. Das Erfordernis einer wirtschaftlichen Selbstständigkeit muss aber in Einklang zu bringen sein mit der rechtlichen Zugehörigkeit zur Stadtverwaltung, denn nur so kann die Einhaltung allgemein gültiger, stadtweiter Regelungen sichergestellt werden. Die wirtschaftliche Selbstständigkeit muss in Abgleich mit gesamtstädtischen Steuerungsbedarfen gebracht werden, dazu gehört aus gleichstellungspolitischer Sicht die Zugehörigkeit zu einem gesamtstädtischen Personalkörper und auch ein Bekenntnis zu einem gesamtstädtischen Zielssystem. Dass dies dazu führt, dass die Eigenbetriebe mit dezentraler Ergebnis- und Ressourcenverantwortung, sich dem Wettbewerb stellen müssen und trotzdem einer zentralen Steuerung unterliegen, teilen sie als Herausforderung mit anderen großen Wirtschaftsunternehmen. Daher kann es eigentlich nur darum gehen, die sehr unterschiedlichen Eigenbetriebe im Einzelfall optimal durch die Zentrale unter Anwendung allgemeiner Regelungen lösungsorientiert zu unterstützen. Die Gleichbehandlung in einem gemeinsamen Personalkörper sollte zu einem Vorteil im Wettbewerb um optimal qualifiziertes Personal werden und zu einem Imagegewinn am Markt führen.“

7.4 Erwidern des Personal- und Organisationsreferates

Das Personal- und Organisationsreferat äußert sich zu der Stellungnahme der Eigenbetriebe wie folgt:

„Die Eigenbetriebe reklamieren in ihrer Stellungnahme „absolute wirtschaftliche und weitgehende organisatorische Autonomie“ und monieren erklärtermaßen „die gesamte Ausrichtung des Stadtratshandelns gegenüber seinen Wirtschaftsbetrieben“. Die Vorlage des Personal- und Organisationsreferates stehe „als Teil für das Ganze“. Verwiesen wird allgemein auf die „Zwangskundschaft“ bei städtischen Referaten, z.B. beim Bauunterhalt, der Datenverarbeitung etc.

Die Stellungnahme der Eigenbetriebe geht weitgehend an der Vorlage des Personal- und Organisationsreferates vorbei. Soweit sie in personalwirtschaftlicher Hinsicht Autonomie fordert, kann ihr unter übergeordneten Gesichtspunkten nicht gefolgt werden.

Die Eigenbetriebe sind und bleiben Teil der Stadtverwaltung und sie sind damit, wie sie übrigens selber ausführen, zur „Einhaltung der allgemein gültigen Gesetze und der stadtweit geltenden Rahmenbedingungen und Ziele“ verpflichtet.

Um so unverständlicher ist die pauschale Infragestellung der jetzigen Beschlussvorlage, die aus Sicht des Personal- und Organisationsreferates eine ausgewogene Balance zwischen erforderlicher Eigenständigkeit und notwendiger zentraler Steuerung darstellt. Und auch dies wird dem Grunde nach von den Eigenbetrieben nicht angezweifelt und es wird auch von diesen eingeräumt, „dass die vorliegende Beschlussvorlage des Personal- und Organisationsreferates keine wesentliche Verschärfung gegenüber den seit Jahrzehnten praktizierten Steuerungselementen darstellt“. Genau betrachtet bein-

haltet die Beschlussvorlage sogar eine Reduzierung der bislang gültigen Steuerungsvorgaben. Völlig unverständlich ist in diesem Zusammenhang die nicht näher begründete Behauptung der Eigenbetriebe, dass „aus deren Sicht das Rad der Selbständigkeit nun mit zunehmender Geschwindigkeit zurückgedreht wird.“

Im Übrigen wird in keinem Teil der Stellungnahme nachhaltig begründet, warum die jetzt vorgeschlagenen Regelungen die wirtschaftliche Existenz der Eigenbetriebe gefährden könnten. Aus Sicht des Personal- und Organisationsreferates sind mit den jetzt vorgeschlagenen Regularien keine qualitativen Einschränkungen oder zeitliche Verzögerungen für die Eigenbetriebe verbunden. Vielmehr trägt das Personal- und Organisationsreferat mit seinem reichen Wissens- und Informationsschatz dazu bei, dass den Eigenbetrieben das jeweils notwendige Personal zeitnah zur Verfügung steht und über die Gesamtdisposition eines großen Personalkörpers Ausgleich geschaffen werden können, die einem einzelnen Eigenbetrieb nicht annähernd zur Verfügung stehen.

Unter diesen Gesichtspunkten und der eingangs zitierten Anerkennung städtischer Rahmenbedingungen ist es absolut nicht nachvollziehbar, dass „es aus Sicht der Eigenbetriebe nicht seriös begründbar ist, dass es für die grundsätzliche Steuerung in Personal- und Organisationsfragen, noch einer zwischen geschalteten Aufsichtszuständigkeit eines Querschnittsreferates – im vorliegenden Falle das Personal- und Organisationsreferat – bedürfe.“

Das Personal- und Organisationsreferat ist im Gegenteil der Auffassung, dass die jetzt in der Beschlussvorlage vorgeschlagenen Regelungen das Minimum dessen darstellen, was notwendig ist, sollen die Eigenbetriebe auch künftig Teil der Stadtverwaltung bleiben und soll in wesentlichen personalwirtschaftlichen Angelegenheiten die stadtweite Gleichbehandlung gewahrt bleiben.

Die geforderte Eigenständigkeit, würde sich auch nicht mit der vom POR für die Landeshauptstadt wahrzunehmenden Mitgliedschaft im KAV vertragen. Es kann nicht sein, dass in der LHM zu Fragen der Stellenbewertung mit unterschiedlichem Maß gemessen würde und das federführende Personal- und Organisationsreferat keinen Einfluss auf eine tariftreue Stellenbewertung hätte.“

Dem Gesamtpersonalrat, der Gleichstellungsstelle für Frauen, dem Korreferenten des Personal- und Organisationsreferates, Herrn Stadtrat Amlong, der Korreferentin des Baureferates, Frau Stadträtin Nallinger, der Korreferentin des Kommunalreferates, Frau Stadträtin Boesser, der Korreferentin des Kulturreferates, Frau Stadträtin Sabathil sowie den Verwaltungsbeiräten der Eigenbetriebe und des Personal- und Organisationsreferates wurde jeweils ein Abdruck der Vorlage zugeleitet.

II. Antrag des Referenten

1. Der Stadtrat stimmt dem vorgelegten Delegations- und Steuerungskonzept für die Eigenbetriebe hinsichtlich Personal- und Organisationskompetenzen einschließlich der als Anlage beigefügten Übersichten 1-3 zu.
2. Bestehende Delegationsbeschlüsse und -vereinbarungen sowie Betriebssatzungen sind auf Basis der beiliegenden Übersichten zu den zentralen und dezentralen Personal- und Organisationskompetenzen anzupassen. Bis dahin besitzen diese unverän-

dert Gültigkeit.

3. Die Aufträge des Stadtrats aus den Beschlüssen vom 31.03./ 21.04.2004 und 06.12.2006/ 13.12.2006 sind damit erledigt.
4. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der/Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in
Ehrenamtliche/-r Stadtrat/rätin

Dr.Böhle
Berufsmäßiger Stadtrat

IV. Abdruck von I. mit III.

über den Stenografischen Sitzungsdienst
an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei
an den Gesamtpersonalrat
an die Gleichstellungsstelle für Frauen
an das Direktorium – GL
an das Baureferat – RG
an das Kommunalreferat – GL
an das Kreisverwaltungsreferat - GL
an das Kulturreferat – GL
an das Personal- und Organisationsreferat – GL
an das Planungsreferat – SG
an das Referat für Arbeit und Wirtschaft – GL
an das Referat für Gesundheit und Umwelt – GL
an das Schul- und Kultusreferat – GL
an das Sozialreferat – S-G-1
an die Stadtkämmerei – GL
an die Münchner Stadtentwässerung
an den Abfallwirtschaftsbetrieb München
an die Markthallen München
an die Landwirtschaftlichen Betriebe
an die Münchner Kammerspiele

z. K.

V. Wv. Personal- und Organisationsreferat, P 3