

Anforderungen an Mitarbeiter in Bereichen der Landeshauptstadt München mit hohem Kundenaufkommen

Antrag Nr. 14-20 / A 00182 der Stadträtinnen und Stadträte Beatrix Zurek, Anne Hübner, Bettina Messinger, Cumali Naz, Helmut Schmid, Julia Schönfeld-Knor, Christian Vorländer vom 13.08.2014

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 01570

Anlagen:

Stadtratsantrag vom 13.08.2014
Schreiben OBM Ude an BayStMF vom 16.02.2011

Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 10.12.2014 (VB) Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1 Anlass der Vorlage

Mit Antrag Nr. 14-20 / A 00182 vom 13.08.2014 (Anlage 1) wurde das Personal- und Organisationsreferat gebeten zu untersuchen, inwieweit die komplexe Anforderung an städtische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die eine überdurchschnittlich hohe Zahl von Kundenkontakten und -betreuungen zu bewerkstelligen haben, als zusätzliches Kriterium bei der Stellenbewertung berücksichtigt werden kann. Die Vergütung sollte der fordernden Aufgabe der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechen.

2 Darstellung der aktuellen Situation in Bereichen mit hohem Kundenaufkommen

Grundsätzlich ist festzustellen, dass in Dienststellen mit einem überdurchschnittlich hohem Kundenaufkommen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dann ein verstärkter Arbeitsdruck und damit besondere Belastungen gegeben sind, wenn die steigende Zahl der zu betreuenden Kundinnen und Kunden mit der vorhandenen Personalkapazität in der regelmäßigen Arbeitszeit dauerhaft nicht mehr bewältigt werden kann. Zugleich ist anzuerkennen, dass unter diesen erschwerten Arbeitsbedingungen auch die Attraktivität der betroffenen Arbeitsplätze leiden kann.

Es ist daher Aufgabe der Referate und Eigenbetriebe im Rahmen ihrer dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung in eigener Zuständigkeit darauf zu achten, dass die Personalausstattung und die Arbeitsbedingungen dem aktuellen Arbeitsanfall entsprechen und die Qualität der Aufgabenerledigung gewährleistet ist. Hierbei müssen sie sich ggf. rechtzeitig an das Personal- und Organisationsreferat wenden und sich in Fragen der Stellenbemessung, der Ausgestaltung der Arbeits- und Dienstverhältnisse usw. unterstützen und beraten lassen.

Die Thematik „Anforderungen an Mitarbeiter/innen in Bereichen mit hohem Kundenaufkommen“ wurde in jüngerer Vergangenheit wiederholt an den Stadtrat herangetragen.

So wurde mit dem Beschluss „Soziodemografischer Wandel - Personalbedarf im Kreisverwaltungsreferat“ der Vollversammlung des Stadtrats vom 19.02.2014 der zunehmenden Arbeitsverdichtung und -belastung im Kreisverwaltungsreferat aufgrund des soziodemografischen Wandels sowie der Entwicklung der Bevölkerungsstruktur in der Stadt München dadurch Rechnung getragen, dass einem Personalmehrbedarf in Höhe von insgesamt 89 Stellen-VZÄ zugestimmt wurde.

Mit Beschluss des Kreisverwaltungsausschusses „Bürgerbüros sind völlig überlastet – Wartezeiten untragbar“ vom 21.10.2014 wurde dem Stadtrat ferner die Situation im Bürgerbüro und in anderen parteiintensiven Bereichen (z. B. Fahrzeugzulassungs- und Fahrerlaubnisbehörde) des Kreisverwaltungsreferates dargestellt.

Zur spürbaren Verbesserung der Bedingungen für die Kundinnen und Kunden sowie der Arbeitssituation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und der Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Dienstbetriebs auch in Zeiten von Spitzenbelastungen wurden hierbei verschiedene Handlungsfelder und organisatorische Maßnahmen aufgezeigt (u. a. Einsatz von Aushilfen, Gründung einer Arbeitsgruppe zum Erfahrungsaustausch über den Umgang mit Überlasten im Parteiverkehr, Optimierung von Geschäftsprozessen). Daneben überprüft das Kreisverwaltungsreferat bereits gemeinsam mit dem Personal- und Organisationsreferat den Stellenbedarf im Bürgerbüro und wird Zug um Zug eine Stellenbemessung auch in weiteren parteiverkehrsintensiven Bereichen in die Wege leiten. Dabei wird jeweils auch die Einrichtung eines Einarbeitungspools geprüft.

Es ist davon auszugehen, dass sich die Arbeitsbedingungen in Bereichen, die eine überdurchschnittlich hohe Zahl von Kundenkontakten und -betreuungen zu bewältigen haben, dann wieder normalisieren und die Attraktivität dieser Positionen wieder hergestellt wird, wenn durch eine sachgerechte Stellenbemessung das Verhältnis von Personalkapazität und Arbeitsmenge in Einklang gebracht ist und die organisatorischen Maßnahmen zur Verbesserung des Personaleinsatzes und der Abläufe greifen.

In personalwirtschaftlicher Hinsicht wurde durch das Personal- und Organisationsreferat zur Deckung des Personalbedarfs Anfang November 2014 eine interne sowie externe Dauerausschreibung für die Sachbearbeitung Kundenverkehr im Kreisverwaltungsreferat (u. a. Bereiche Bürgerbüro, Fahrzeugzulassungsbehörde, Ausländerbehörde) im Internet veröffentlicht. Eine Einschätzung zur Bewerberlage kann erst einige Tage nach der Veröffentlichung in den Printmedien (08./09.11.2014) gegeben werden. Falls sich die Bewerberlage als nicht zufriedenstellend darstellen sollte, wird der Bewerberkreis der Stellenausschreibung unverzüglich auch für Kaufleute für Bürokommunikation geöffnet. Erfahrungsgemäß ist die Resonanz in diesem Bewerberkreis jedoch sehr groß, so dass der Bedarf voraussichtlich gedeckt werden kann.

In Bereichen des Kreisverwaltungsreferates und des Sozialreferates mit einem überdurchschnittlich hohem Kundenaufkommen stellt sich die Personalgewinnungs- und Besetzungssituation wie folgt dar:

Im **Bürgerbüro** sind zum Stand 31.10.2014 auf der Ebene der Sachbearbeitung insgesamt 200,93 Stellen-VZÄ für die Kundenbetreuung vorgetragen. Aktuell sind drei

interne Stellenausschreibungen für 2,5 Stellen-VZÄ in Bearbeitung. Bei einem dieser Ausschreibungsverfahren ist keine Bewerbung eingegangen. Diese und alle neu hinzukommenden freien Stellen werden voraussichtlich im Rahmen der o. g. Dauerausschreibung besetzt.

In der **Fahrzeugzulassungsbehörde** sind zum Stand 31.10.2014 auf der Ebene der Sachbearbeitung insgesamt 142,3 Stellen-VZÄ für die Kundenbetreuung vorgetragen. Aktuell sind vier interne Stellenausschreibungen für 7,75 Stellen-VZÄ in Bearbeitung. Erfahrungsgemäß gehen weniger interne Bewerbungen ein als freie Stellen vorhanden sind. Alle frei werdenden Stellen werden voraussichtlich im Rahmen der o. g. Dauerausschreibung besetzt.

In der **Ausländerbehörde** sind zum Stand 31.10.2014 auf der Ebene der Sachbearbeitung insgesamt 214,31 Stellen-VZÄ für die Kundenbetreuung vorgetragen. Aktuell sind zwei interne und drei externe Stellenausschreibungen für zusammen 17 Stellen-VZÄ in Bearbeitung. Die Bewerberlage ist bei den externen Stellenausschreibungen gut, bei den internen noch ausreichend. Alle neu hinzukommenden freien Stellen werden voraussichtlich im Rahmen der o. g. Dauerausschreibung besetzt.

Im **Jobcenter** sind zum Stand 31.10.2014 im Bereich der Leistungssachbearbeitung insgesamt 325,62 Stellen-VZÄ vorgetragen. Aktuell sind sowohl diese Stellen als auch die zusätzlichen 20 Pool-Stellen besetzt. Der Pool soll von 20 auf 30 Stellen aufgestockt werden (Behandlung im Stadtrat im November 2014). Darüber hinaus entsteht aufgrund der ständigen Fluktuation und der ab Januar 2015 anlaufenden gezielten Rückkehr städtischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Jobcenter in die Hoheitsverwaltung regelmäßig Bedarf. Daher erfolgte am 25.09.2014 eine erneute interne und externe Ausschreibung. Hierzu liegen 79 Bewerbungen von nach der Papierlage geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern vor, so dass der Bedarf voraussichtlich gedeckt werden kann.

In den **Sozialbürgerhäusern** sind zum Stand 31.10.2014 im Bereich der Leistungssachbearbeitung insgesamt 181,39 Stellen-VZÄ vorgetragen. Aktuell sind 7,91 Stellen-VZÄ zu besetzen. Mit Datum 19.09.2014 erfolgte eine gemeinsame Ausschreibung für die Sachbearbeitung Flüchtlingshilfe, SGB XII und für die Fachstelle zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit im Sozialreferat. Der Gesamtbedarf beläuft sich auf rund 23 VZÄ. Auf Wunsch des Sozialreferates wurde der Bewerberkreis nur für verwaltungsnahe Abschlüsse geöffnet. Die Vorstellungsrunden für dieses Verfahren sind angelaufen. Es ist bereits absehbar, dass der Bedarf mit den vorhandenen 30 Bewerbungen nicht gedeckt werden kann. Eine weitere interne und externe Ausschreibung mit weiter geöffnetem Bewerberkreis wurde dem Sozialreferat daher erneut empfohlen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Besetzung von Stellen in den vorstehend aufgeführten Bereichen mit hohem Kundenaufkommen derzeit in personalwirtschaftlicher Hinsicht (noch) nicht als problematisch zu betrachten ist.

3 Klärung der Frage, ob eine überdurchschnittlich hohe Zahl an Kundenkontakten und -betreuungen bei der Stellenbewertung berücksichtigt werden kann

Die Zuordnung einer Stelle zu einer bestimmten Besoldungs- oder Entgeltgruppe wird als „Stellenbewertung“ bezeichnet. Als Grundlage dient hierbei eine detaillierte Erfassung aller mit der jeweiligen Stelle verbundenen Aufgaben und Anforderungen in der Form einer Arbeitsplatzbeschreibung.

Im Rahmen der Stellenbewertung sind die von den Tarifvertragsparteien, dem Gesetzgeber und der Rechtsprechung vorgegebenen Regelungen zwingend zu beachten; Stellenbewertung ist Normvollzug. Nach § 5 der Satzung des KAV Bayern ist jedes Verbandsmitglied verpflichtet, die vom KAV oder seiner Spitzenorganisation abgeschlossenen Tarifverträge durchzuführen und diese weder zu unter- noch zu überschreiten.

Bei der Stellenbewertung wird stets auf die Normalleistung abgestellt. Als Normalleistung gilt dabei eine nach Einarbeitung auf Dauer ohne Gesundheitsschädigung zu erbringende Leistung auf der Grundlage der jeweiligen Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse. Es findet keine Bewertung über- bzw. unterdurchschnittlicher Leistungen (Leistungsbewertung) statt.

Der Stellenwert richtet sich nach dem Schwierigkeitsgrad der Aufgabenerfüllung, nicht nach äußeren Umständen und Rahmenbedingungen. Eine überdurchschnittlich hohe Zahl von Kundenkontakten und -betreuungen kann zwar zu einer höheren Belastung für die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen, stellt aber in fachlicher Hinsicht keine höheren Anforderungen.

Das Bundesarbeitsgericht hat wiederholt festgestellt, dass sich die bewertungsrelevante Schwierigkeit jeweils aus der Tätigkeit selbst ergeben muss, während erschwerende äußere Arbeitsbedingungen wie „Massenandrang und damit verbundene Hetze“ zur Erfüllung der Tarifmerkmale nicht herangezogen werden können (vgl. z. B. Urteil vom 12.08.1981, AZ: 4 AZR 15/79, Rz. 34).

Auch in der analytischen Dienstpostenbewertung (Bewertung von Stellen für Beamtinnen und Beamte) führt ein überdurchschnittlich hohes Kundenaufkommen nicht zu einem höheren Stellenwert.

Das Personal- und Organisationsreferat schöpft die tariflichen und gesetzlichen Möglichkeiten bei der Bewertung der Stellen - unter Beachtung der Vorgaben der Tarifvertragsparteien, des Gesetzgebers und der Rechtsprechung - zugunsten der Beschäftigten aus. Eine überdurchschnittlich hohe Zahl von Kundenkontakten und -betreuungen kann im Rahmen der Stellenbewertung nicht berücksichtigt werden.

4 Gewährung von finanziellen Anreizen (Zulagen) für Arbeitsplätze, auf denen eine überdurchschnittlich hohe Anzahl von Kundenkontakten und -betreuungen zu bewältigen ist

4.1 Arbeitsmarktzulage

Mit Beschluss vom 21.11.2008 hat die Vereinigung der Kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) ihren Mitgliedsverbänden (Kommunale Arbeitgeberverbände auf Landesebene) freigestellt, eine übertarifliche Arbeitsmarktzulage nach folgenden Maßgaben zu treffen:

„Soweit es zur Deckung des Personalbedarfs oder zur Bindung von qualifizierten Fachkräften im Einzelfall erforderlich ist, kann Beschäftigten zusätzlich zu dem ihnen zustehenden Entgelt eine widerrufliche Zulage in Höhe von bis zu 20 v.H. der Stufe 2 ihrer jeweiligen Entgeltgruppe gezahlt werden. Die Zulage kann befristet werden.“

Der Kommunale Arbeitgeberverband Bayern (KAV Bayern) hat diese Zulage im Jahr 2009 zunächst beschränkt auf die drei Beschäftigtengruppen IT- Personal, Ingenieure und Ärzte im öffentlichen Gesundheitsdienst für seine Mitglieder eröffnet. Die Beschränkung auf die drei genannten Beschäftigtengruppen ist mit Beschluss des Hauptausschusses des KAV Bayern vom 29.07.2014 aufgehoben worden, da sich zum einen die Personalgewinnungsprobleme in Bayern regional stark unterschiedlich darstellen und sich zum anderen die Probleme der Personalgewinnung und -erhaltung in immer mehr qualifizierten Berufen zeigen. Die übrigen Voraussetzungen haben sich nicht geändert. Der Beschlusstext entspricht wortgleich dem oben zitierten Beschlusstext der VKA vom 21.11.2008.

Damit wurde der Weg dem Grunde nach freigemacht, bei personalwirtschaftlichen Mangelsituationen auch in anderen Beschäftigtenbereichen als bisher eine entsprechende Arbeitsmarktzulage verbandsrechtlich in zulässiger Weise als einseitige Arbeitgeberleistung übertariflich zu gewähren.

Der KAV Bayern hat sich gegenüber seinen Mitgliedern zu Umfang, Sinn und Zweck einer Arbeitsmarktzulage sowie den Begriffen des Personalbedarfes bzw. der Personalerhaltung im Einzelfall mit Rundschreiben vom 06.08.2014 wie folgt geäußert:

„Der Beschluss vom 29.07.2014 eröffnet jedem TVöD- Anwender unseres Verbandes die Möglichkeit, seinen Beschäftigten

- zur Deckung des Personalbedarfs,
- zur Bindung von qualifizierten Fachkräften im Einzelfall,
- eine Zulage i.H.v. maximal 20 % der Stufe 2 der einschlägigen Entgeltgruppe
- möglichst mit Befristung

zu zahlen.

Damit wird jedoch kein Freibrief zur pauschalen Erhöhung der tariflichen Gehälter erteilt; jedes der vier vorstehenden Merkmale ist kritisch und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu prüfen. Auch weiterhin bleibt die Gewährung einer Arbeitsmarktzulage die Ausnahme und darf nicht zur Regel werden.

Einzelheiten:

(...)

a) Erforderlichkeit zur Deckung von Personalbedarf

Voraussetzung ist im Rahmen der 1. Alternative des Beschlusses, dass die Zulage zur Deckung eines akuten Personalbedarfs erforderlich ist. Dies ist dann der Fall, wenn für eine konkret zu besetzende Stelle mit dem tarifvertraglich vorgesehenen Entgelt kein geeigneter Bewerber gefunden worden ist bzw. mit Sicherheit nicht zu finden sein wird. Vor der Gewährung einer derartigen Zulage müssen alle Möglichkeiten zur Beschaffung geeigneten Personals ausgeschöpft worden sein. Zu denken ist hier vor allem an die überörtliche Ausschreibung der konkreten Stelle bzw. eine Nachfrage bei der Agentur für Arbeit zur aktuellen Lage am Arbeitsmarkt.

b) Gewährung der Zulage zur Bindung von qualifizierten Fachkräften im Einzelfall
Als zweite Fallgruppe neben der Deckung des Personalbedarfs ist eine Zahlung der Zulage zur Bindung von qualifizierten Fachkräften im Einzelfall möglich. Im Gegensatz zur Fallgruppe „zur Deckung des Personalbedarfs“ sind hier Fälle gemeint, bei denen die Stelle zwar aktuell besetzt ist, bei weiterer Bezahlung des tariflichen Entgelts allerdings die ernsthafte Gefahr besteht, dass der Beschäftigte aufgrund der höheren Bezahlung bei einem anderen Arbeitgeber den Arbeitsplatz wechselt. Hierfür müssen konkrete Anhaltspunkte vorliegen, aus denen sich ergibt, dass der Beschäftigte tatsächlich wechseln will und wird und dieses nur durch eine Zulage verhindert werden kann.“

Die Zahlung der Arbeitsmarktzulage ist demnach nur gerechtfertigt, wenn ein gravierender Personalmangel besteht, der nicht in anderer Weise behoben werden kann. Wie unter Ziffer 2 dieser Vorlage dargestellt wurde, kann bis auf Weiteres noch nicht von einer Mangelsituation in diesem Sinne ausgegangen werden, so dass eine Zahlung nicht auf die Ermächtigung des KAV Bayern gestützt werden könnte und damit rechtsgrundlos wäre.

4.2 Zulage für erschwerten Parteiverkehr

Mit Beschluss des Personalausschusses vom 31.03.1992 und der Vollversammlung vom 08.04.1992 hat die Landeshauptstadt München die sog. „Zulage für erschwerten Parteiverkehr“ (ZEP) ab dem 01.04.1992 für bestimmte Beschäftigte des Verwaltungsdienstes als eine pauschalierte, jederzeit widerrufliche, Entschädigung eingeführt (aktuelle Höhe: 76,69 €). Berechtig sind nach diesem Beschluss Dienstkräfte des Verwaltungsdienstes in den Sozialamtsaußenstellen, in der Abteilung Ausländerangelegenheiten des KVR und in Teilen des Wohnungs- und Flüchtlingsamtes, die besonders belastenden Parteiverkehr abwickeln müssen.

Arbeitsplätze bzw. Stellen, die die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, sind heute mit einem sog. „ZEP-Vermerk“ versehen. So erhalten beispielsweise

- Sachbearbeiter/innen im Bereich Ausländerangelegenheiten (Abt. II/3) des KVR,
- Sachbearbeiter/innen der Flüchtlingshilfe – Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz,
- Sachbearbeiter/innen bei der Fachstelle zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit (FAST) und
- Sachbearbeiter/innen der Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – SGB XII des Sozialreferates

die Zulage für erschwerten Parteiverkehr.

Sinn und Zweck der ZEP wurden in der o. g. Beschlussvorlage wie folgt beschrieben:

„Von der Aufgabenstellung her geht es in den oben genannten Bereichen zwangsläufig immer um die Klärung von Problemen und Entscheidungen, die einschneidende und oft existenzielle Auswirkungen für das betroffene Klientel haben. Der Personenkreis, für den diese Bereiche zuständig sind, unterscheidet sich von der Struktur her bekanntermaßen wegen des hohen Anteils an „sozial Unterprivilegierten“ ganz wesentlich von dem anderer

publikumsintensiver Dienststellen. Die Abwicklung des Besucherverkehrs ist damit von vornherein besonders problembehaftet und damit konfliktrichtig und verlangt den Dienstkräften ein hohes Maß an Fingerspitzengefühl, Einfühlungsvermögen und Bereitschaft zur Vermeidung und – wenn dies nicht mehr möglich ist – zur Lösung von Konfliktsituationen ab. Diese besonderen Anforderungen können aber bei der bisherigen Struktur der Eingruppierung nicht berücksichtigt und damit auch nicht aufgefangen werden.“

Demnach soll die ZEP nicht Parteiverkehr als solchen zusätzlich abgelten, sondern nur besonders belastende Umstände, die sich aus dem Kontakt mit Menschen in oft existenziellen Notlagen ergeben, in denen von den städtischen Beschäftigten regelmäßig selbständige „einschneidende, oft existenzielle Entscheidungen“ zu treffen sind, die gegenüber den Betroffenen auch unmittelbar verantwortet werden müssen.

Die Einführung der ZEP im Jahre 1992 erfolgte vor dem Hintergrund der seinerzeit bestehenden sog. „Asylproblematik“ in der damals begründeten Erwartung, dass eine bundesweit geltende und die Belange der Stadt berücksichtigende Zulagenregelung dauerhaft geschaffen würde. Dies ist jedoch nicht geschehen. Damit besteht keine gesetzliche oder tarifvertragliche Absicherung dieser Zulage.

Bis zum 31.12.2010 erhielten bei der Landeshauptstadt München sowohl Tarifbeschäftigte als auch Beamtinnen und Beamte die ZEP. Ab dem 01.01.2011 (Inkrafttreten des neuen Dienstrechts in Bayern) musste die Zahlung der ZEP an Beamtinnen und Beamte allerdings eingestellt werden, da im bayerischen Besoldungsrecht keine einschlägige Rechtsgrundlage enthalten und eine frühere Ausnahmeregelung entfallen ist. Seit diesem Zeitpunkt bekommen daher nur noch Tarifbeschäftigte der Bereiche, die besonderes schwierigen Parteiverkehr im Sinn des o. g. Stadtratsbeschlusses zu bewältigen haben, eine ZEP.

Die Stadtratsfraktion der SPD hat mit ihrem Antrag vom 18.01.2011 („Freistaat soll Zulage für erschwerten Parteiverkehr (ZEP) weiterhin ermöglichen“) unmittelbar deutlich gemacht, dass es städtische Haltung sein soll, die derzeitige Rechtslage zugunsten der Beschäftigten zu verändern. Der Stadtrat hat daraufhin mit breiter Mehrheit den Oberbürgermeister dazu aufgefordert, sich beim Freistaat Bayern für die Schaffung einer entsprechenden rechtlichen Grundlage einzusetzen. Die Initiative¹ der Landeshauptstadt München gegenüber dem Freistaat Bayern, die darauf abzielte, die ZEP auch weiterhin Beamtinnen und Beamten gewähren zu können, blieb aber erfolglos (vgl. Sitzungsvorlage Nr. 08- 14 / V 07245).

Die ZEP wird seither nur noch für Tarifbeschäftigte gewährt. Das Personal- und Organisationsreferat hält die Zahlung der ZEP in den bisher geregelten Bereichen nach wie vor für gerechtfertigt, da deren Grundvoraussetzungen - **besonders intensiver** und **besonders belastender** Parteiverkehr - unverändert gegeben sind.

Für eine Ausweitung der Zulage, z.B. auf weitere Bereiche, besteht kein Raum, da dies der Neueinführung einer Erschwerniszulage gleich käme (vgl. Ziffer 4.3). Bisher wird die Zahlung der ZEP seitens des Freistaates Bayern und des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Bayern e.V. vor dem Hintergrund der besonderen Situation zum

1 Herr OB Ude wandte sich an den Freistaat Bayern mit der dringenden Bitte, im neuen Bayerischen Besoldungsrecht eine rechtliche Grundlage bzw. Sonderklausel einzuführen, die den bayerischen Kommunen eine Sonderzulage für erschwerten Parteiverkehr ermöglicht. Das Schreiben ist als Anlage 2 beigelegt.

Zeitpunkt der Einführung der Zulage toleriert. Bestrebungen, die gegenwärtigen Voraussetzungen zu erweitern bzw. die Zulage für erschwerten Parteiverkehr in eine Zulage für lediglich intensiven Parteiverkehr umzuwandeln, würden den Bestand der Regelung grundsätzlich in Frage stellen.

4.3 Möglichkeiten für die Einführung einer weiteren/anderen Zulage

4.3.1 Bereich der Tarifbeschäftigten

4.3.1.1 Initiierung neuer tariflicher Erschwerniszulagen

Die derzeit im Bereich der Landeshauptstadt München geltenden Erschwerniszulagenregelungen bieten keine Anknüpfungspunkte für einen finanziellen Ausgleich hoher Arbeitsbelastungen. Sie gelten zudem nur für den Bereich der Arbeiterinnen und Arbeiter.

Mit § 19 TVöD wurde erstmals die Möglichkeit tarifiert, auch für Tarifbeschäftigte in sog. Angestellten-tätigkeiten Erschwerniszuschläge - dem Grunde nach - zu gewähren.

Gemäß § 19 Abs. 5 TVöD werden die zuschlagspflichtigen Arbeiten und die Höhe der Zuschläge **landesbezirklich** vereinbart. § 19 Abs. 5 TVöD überlässt es somit den Tarifvertragsparteien auf Landesebene, die zuschlagspflichtigen Arbeiten und die Höhe der Erschwerniszulage festzulegen.

Sind, wie gegenwärtig in Bayern, solche landesbezirklichen Tarifregelungen über Erschwerniszuschläge noch nicht vereinbart, so gelten bis zum Inkrafttreten der neuen Regelungen die bisherigen Tarifregelungen unverändert weiter (§ 23 Abs. 1 Satz 1 TVÜ-VKA). Dies sind insbesondere die geltenden bezirklichen Regelungen zu Erschwerniszuschlägen gemäß § 23 Abs. 3 BMT-G und diese für die Landeshauptstadt München konkretisierend die Örtliche Tarifvereinbarung Nr. A 19 für den Bereich der Arbeiterinnen und Arbeiter.

Die Verhandlung des neuen bezirklichen Erschwerniszulagenrechts ist abhängig davon, welchen Inhalt die neue Entgeltordnung zum TVöD haben wird. Mit dem Inkrafttreten der Entgeltordnung als Grundlage der Eingruppierung wird der Maßstab gesetzt, der die bezirklichen Tarifvertragsparteien erst in die Lage versetzt, besondere Erschwernisse und Belastungen, die nicht bereits bei der Eingruppierung berücksichtigt wurden, zu benennen und im Wege der Zulagengewährung angemessen zu berücksichtigen. Eine zeitnahe Lösung ist derzeit nicht in Sicht.

4.3.1.2 Initiierung neuer außertariflicher Erschwerniszulagen

Wie bereits unter Ziffer 3 in Zusammenhang mit der tarifgerechten Einwertung angesprochen ist die Landeshauptstadt München durch ihre Mitgliedschaft beim KAV Bayern verpflichtet, die vom KAV Bayern oder seiner Spitzenorganisation (VKA) abgeschlossenen Tarifverträge durchzuführen und diese weder zu unter- noch zu überschreiten sowie den Beschlüssen des KAV Bayern Folge zu leisten (§ 5 der Satzung

des KAV Bayern). Jegliche das geltende Tarifrecht überschreitende Leistung an Beschäftigte ist daher auf der Verbandsebene zu diskutieren.

Wie oben bereits dargelegt hat die Entwicklung der Entgeltordnung und daran anschließend eines neuen Erschwerniszulagenrechts erhebliche tarifpolitische Bedeutung. Es bestehen auf der Verbandsebene erbliche Vorbehalte gegenüber Insellösungen, die die Position der kommunalen Arbeitgeber in den anstehenden Verhandlungen zu diesen Themenbereichen schwächen könnten. Aus diesem Grund werden einseitige Arbeitgeberleistungen verbandsseitig nur unter engen Voraussetzungen ermöglicht, z.B. durch Arbeitgeberverbandsrichtlinien. Die dort geregelten Leistungen sind in aller Regel befristet und damit mittelfristig korrigierbar und präjudizieren nicht Regelungen, die grundsätzlich den Tarifvertragsparteien vorbehalten sind. Diesem Gedanken entspricht auch die Regelung des Art. 101 i.V.m. Art. 91 Abs. 2 BayBesG, wonach weitere Leistungen nur auf Grundlage von Art. 5 Abs. 2 BayBG² (Kostenerstattungen und Fürsorgeleistungen) oder einer anderen gesetzlichen bzw. für Arbeiterinnen und Arbeitnehmer **tariflichen** Grundlage gewährt werden dürfen. Für die Gemeinden gilt Satz 1 erste Alternative unter der Voraussetzung, dass es für die Beschäftigten des Staates entsprechende Regelungen gibt, was im hier diskutierten Sachverhalt nicht der Fall ist.

Die Realisierung einer neuen außertariflichen Erschwerniszulage für intensiven Parteiverkehr ist vor diesem Hintergrund und nicht zuletzt im Hinblick auf die unter 4.3.1.1 dargestellte künftige bezirkliche Regelung zu den Erschwerniszuschlägen nicht möglich.

4.3.2 Bereich der Beamtinnen und Beamten

Die Besoldung der Beamtinnen und Beamten wird durch Gesetz geregelt (vgl. Art. 3 Abs. 1 BayBesG). Erschwerniszulagen sind Besoldungsbestandteile und gehören zu den Nebenbezügen (Art. 2 Abs. 1, Abs. 3 Nr. 1, Art. 55 BayBesG). Konkretisiert werden die in Bayern möglichen Erschwerniszulagen in Teil 2 der Verordnung über die Gewährung von Zulagen (BayZuV). Eine Grundlage für die Abgeltung der mit intensiven Parteiverkehr einhergehenden Erschwernisse ist darin nicht enthalten.

Überlegungen andere bzw. weitere Leistungen auf Grundlage von Art. 5 Abs. 2 BayBG (Kostenerstattungen und Fürsorgeleistungen) einzuführen, lässt Art. 91 Abs. 2 BayBesG nicht zu. Gemäß Art. 91 Abs. 2 BayBesG dürfen weitere Leistungen nur auf Grundlage von Art. 5 Abs. 2 BayBG (Kostenerstattungen und Fürsorgeleistungen) oder einer anderen gesetzlichen Grundlage gewährt werden. Für die Gemeinden gilt Satz 1 erste Alternative unter der Voraussetzung, dass es für die Beschäftigten des Staates entsprechende Regelungen gibt. Wie bereits oben ausgeführt wird im staatlichen Bereich keine entsprechende Leistung gewährt.

5 Organisatorische Maßnahmen zur Minimierung von Belastungen in Arbeitsbereichen mit einem überdurchschnittlich hohem Kundenaufkommen

Im Hinblick auf die Minimierung der Belastungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Dienststellen mit einem überdurchschnittlich hohem Kundenaufkommen ist es - losgelöst von der Thematik Stellenbewertung - grundsätzlich Aufgabe der Personalverantwortlichen

² Art. 5 Abs. 2 BayBG: Sonstige Leistungen sind Kostenerstattungen und Fürsorgeleistungen, soweit sie nicht zur Besoldung oder Versorgung gehören.

in dem jeweiligen Referat bzw. Eigenbetrieb, mittels geeigneter organisatorischer Maßnahmen für angemessene Arbeitsbedingungen zu sorgen. Hierbei werden sie durch das Personal- und Organisationsreferat unterstützt.

Das Kreisverwaltungsreferat und das Personal- und Organisationsreferat sind sich darin einig, dass in der Praxis eine Überlastung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern u. a. in Bereichen, die eine überdurchschnittlich hohe Zahl von Kundenkontakten und -betreuungen zu bewältigen haben, grundsätzlich durch folgende Maßnahmen verhindert werden kann:

- Rationelle Gestaltung der Arbeitsabläufe sowie Sicherstellung einer stabilen IT-Unterstützung in der Kundenbetreuung
- Durchführung einer sachgerechten Stellenbemessung (in Einklang bringen von Aufgabenmenge, Qualität der Aufgabenerledigung und der erforderlichen Personalkapazität)
- Gestaltung von Dienstplänen unter Berücksichtigung von Schwankungen im Kundenaufkommen (Sicherstellung der Verfügbarkeit der notwendigen Personalkapazität bei Arbeitsspitzen)
- Einrichtung von zusätzlichen Einarbeitungsstellen (in Bereichen mit überdurchschnittlich hoher Fluktuation und großen Problemen bei der Personalgewinnung kann durch die Einarbeitung von Dienstkräften auf zusätzlichen Stellen für eine rasche Besetzung freierwerdender Stellen gesorgt werden)
- Einrichtung von Aushilfsstellen und Beschäftigungsgenehmigungen (Ausgleich des vorübergehenden Personalausfalls infolge Krankheit, Mutterschutz etc.)
- Erhalten und Stärken der Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Sicherstellung einer planmäßigen Einarbeitung neuer Dienstkräfte, Gewährleistung einer gerechten Aufgabenverteilung, Führen im Sinne der Grundsätze für Führung und Zusammenarbeit)
- Einführung von Terminvereinbarungen mit den Bürgerinnen und Bürgern zur Steuerung des Parteiverkehrs und deutlichen Reduzierung des Arbeitsdrucks auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (im Sozialreferat wird die telefonische Terminvereinbarung bereits erfolgreich praktiziert; angestrebt werden Angebote für online-Terminvereinbarungen für Bürgerinnen und Bürger)

Von Seiten des Personal- und Organisationsreferats wurde zur Deckung des Personalbedarfs sowie zur Intensivierung der Personalgewinnung bereits seit dem Frühjahr 2014 die Öffnung des Bewerberkreises für den Verwaltungsdienst der 2. und 3. Qualifikationsebene umgesetzt.

In der 2. Qualifikationsebene werden hiernach mit Stellenausschreibungen auch Bankkaufleute, Rechtsanwaltsfachangestellte, Steuer- und Notarfachangestellte und Kaufleute für Bürokommunikation angesprochen. Bei rechtlich geprägten Stellen besteht weiterhin noch die Verpflichtung, die Fachprüfung I zur Ausübung dieser Tätigkeiten zu absolvieren. In der 3. Qualifikationsebene ist nun auch die Einstellung von Personen mit einem abgeschlossenem Hochschulstudium der Rechtswissenschaften, Bachelor of Laws,

Rechtspflegern/innen der Laufbahn Justiz, Absolventen/innen mit verwaltungswissenschaftlichen Hochschulabschlüssen und Diplom-Finanzwirten/innen gängige Praxis.

Ferner wurde das Ausbildungsangebot durch die Einrichtung neuer Studiengänge erheblich erweitert. Neu hinzugekommen sind im Jahr 2008 der duale Studiengang Betriebswirtschaft mit dem Schwerpunkt Public Management, im Jahr 2010 der Bachelor of Science und in diesem Jahr der Bachelor of Laws.

Nicht zuletzt werden die Ausbildungszahlen im Verwaltungsdienst im Jahre 2015 deutlich erhöht und steigen in der 2. Qualifikationsebene von 100 auf 160 und in der 3. Qualifikationsebene von 146 auf 200 Plätze.

Es ist davon auszugehen, dass die vorstehend genannten Maßnahmen insbesondere auch in Dienststellen mit einer überdurchschnittlich hohen Zahl von Kundenkontakten und -betreuungen zu einer entsprechenden Entlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen.

6 Ergebnisse eines interkommunalen Erfahrungsaustausches zu den Themen Stellenbewertung und Gewährung von finanziellen Anreizen

Zur Qualitätssicherung wurde durch das Personal- und Organisationsreferat in Bezug auf die Bewertung von Stellen, auf denen eine überdurchschnittlich hohe Anzahl von Kundenkontakten und -betreuungen zu bewältigen ist sowie die Thematik der Gewährung von finanziellen Anreizen (Zulagen) ein interkommunaler Erfahrungsaustausch angestellt.

Hierbei wurden bundesweit insgesamt zwölf Städte angefragt, wie bei ihnen die entsprechenden Sachbearbeitungspositionen in den Bereichen Melde- und Passangelegenheiten, Zulassung von Kraftfahrzeugen, Erteilung von Fahrerlaubnissen, Erteilung von Aufenthaltstiteln und Leistungsgewährung (im Jobcenter bzw. in den Sozialbürgerhäusern) bewertet sind.

Daneben wurden die Städte um Auskunft gebeten, ob bei ihnen Positionen, auf denen ein überdurchschnittlich hohes Kundenaufkommen zu bewältigen ist, finanziell besser gestellt sind bzw. es bei ihnen Überlegungen gibt, diese Positionen durch finanzielle Anreize attraktiver zu gestalten.

Von zwölf angeschriebenen Städten haben neun Städte geantwortet. Die übergreifenden Analyseergebnisse stellen sich im Einzelnen wie folgt dar:

• Melde- und Passangelegenheiten

Die Positionen der Sachbearbeitung Einwohnermeldewesen sind bei der Landeshauptstadt München sowie in den Städten Augsburg, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Essen, Frankfurt/Main und Stuttgart beamtenseitig der Besoldungsgruppe (BesGr.) A 8 und tarifseitig der Entgeltgruppe (EGr.) 8 TVöD zugeordnet.

In der Stadt Köln liegt das Bewertungsniveau sowohl beamtenseitig (BesGr. A 6 - A 7) als auch tarifseitig (EGr. 5 - 6 TVöD) niedrigerer. In der Stadt Mannheim sind die entsprechenden Positionen tarifseitig ebenfalls nur mit EGr. 6 TVöD bewertet.

- **Zulassung von Kraftfahrzeugen**

Die Positionen der Sachbearbeitung Kraftfahrzeugzulassung sind bei der Landeshauptstadt München sowie in den Städten Augsburg, Dortmund, Essen und Mannheim beamtenseitig der BesGr. A 8 und tarifseitig der EGr. 8 TVöD zugeordnet.

In den Städten Dresden, Düsseldorf, Frankfurt/Main, Köln und Stuttgart besteht beamtenseitig (BesGr. A 7) und in den Städten Dresden, Düsseldorf, Köln und Stuttgart tarifseitig (EGr. 6 TVöD) ein niedrigeres Bewertungsniveau.

- **Erteilung von Fahrerlaubnissen**

Die Positionen der Sachbearbeitung Führerscheinangelegenheiten (Erteilung von Fahrerlaubnissen) sind bei der Landeshauptstadt München sowie in den Städten Augsburg, Dortmund, Dresden, Essen, Köln und Mannheim beamtenseitig der BesGr. A 8 und tarifseitig der EGr. 8 TVöD zugeordnet.

In der Stadt Stuttgart liegen die Bewertungen beamtenseitig in der Bandbreite BesGr. A 7 - A 8 und tarifseitig in der Bandbreite EGr. 6 - 8 TVöD. In den Städten Düsseldorf und Frankfurt/Main liegt das Bewertungsniveau beamten- und tarifseitig (BesGr. A 7/ EGr. 6 TVöD) bzw. tarifseitig (EGr. 6 TVöD) niedriger.

Ergänzen ist anzumerken, dass es bei der Landeshauptstadt München sowie in der Stadt Dortmund auch mit BesGr. A 10 bzw. EGr. 9 TVöD bewertete Positionen der Sachbearbeitung Führerscheinangelegenheiten (Bearbeitung spezieller Themen wie z. B. Entziehung oder Versagung von Fahrerlaubnissen) gibt.

- **Erteilung von Aufenthaltstiteln**

Die Positionen der Sachbearbeitung Ausländerangelegenheiten (Erteilung von Aufenthaltstiteln) sind bei den Landeshauptstädten München und Düsseldorf beamtenseitig der BesGr. A 9 (2. Qualifikationsebene) und tarifseitig der EGr. 8 TVöD zugeordnet.

In den Städten Augsburg, Dortmund, Dresden, Essen, Frankfurt/Main, Köln und Stuttgart besteht beamtenseitig (BesGr. A 8) und tarifseitig (EGr. 8 TVöD) ein niedrigeres Bewertungsniveau.

Ergänzen ist anzumerken, dass es bei der Landeshauptstadt München sowie in den Städten Dortmund, Dresden, Düsseldorf und Mannheim auch mit BesGr. A 10 bzw. EGr. 9 TVöD bewertete Positionen der Sachbearbeitung Ausländerangelegenheiten (Bearbeitung spezieller Themen wie z. B. Versagung von Aufenthaltstiteln, Erlass von Ausweisungsverfügungen) gibt.

- **Leistungsgewährung im Jobcenter**

Die Positionen der Sachbearbeitung Grundsicherung – SGB II sind bei der Landeshauptstadt München sowie in den Städten Frankfurt/Main und Stuttgart beamtenseitig der BesGr. A 10 und tarifseitig der EGr. 9 TVöD zugeordnet.

In den Städten Augsburg, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Essen und Köln erfolgt auf Sachbearbeitungsebene eine Aufteilung der Fälle nach Schwierigkeit bzw. Komplexität und eine Bewertung einerseits mit BesGr. A 8 bzw. EGr. 8 TVöD und andererseits mit BesGr. A 10 bzw. EGr. 9 TVöD.

In der Stadt Mannheim existieren im Bereich der Sachbearbeitung Grundsicherung – SGB II keine Positionen, die ausschließlich mit der Leistungsgewährung nach SGB II befasst sind. Die auf den jeweiligen Mischarbeitsplätzen im Rahmen der Leistungssachbearbeitung SGB II wahrzunehmenden Aufgaben sind jedoch beamtenseitig ebenfalls der BesGr. A 10 bzw. tarifseitig der EGr. 9 TVöD zugeordnet.

- **Leistungsgewährung in den Sozialbürgerhäusern**

Die Positionen der Sachbearbeitung Grundsicherung – SGB XII sind bei der Landeshauptstadt München sowie in den Städten Augsburg, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Essen, Frankfurt/Main, Köln, Mannheim und Stuttgart beamtenseitig der BesGr. A 10 und tarifseitig der EGr. 9 TVöD zugeordnet.

In den Städten Augsburg und Dresden gibt es auf Grund einer differenzierten Aufgabenzuweisung daneben auch Positionen, die mit BesGr. A 8 bzw. EGr. 8 TVöD bewertet sind.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Ergebnisse der Städteumfrage bei den exemplarisch herausgegriffenen Sachbearbeitungspositionen zu einem überwiegenden Teil ein vergleichbares Bewertungsgefüge aufweisen. Darüber hinaus wird durch die Auswertung der Rückmeldungen dokumentiert, dass die Landeshauptstadt München im Hinblick auf die Stellenwerte der betroffenen Positionen durchweg eine Spitzenstellung einnimmt.

Eine finanzielle Besserstellung von Positionen, die eine überdurchschnittlich hohe Zahl von Kundenkontakten und -betreuungen zu bewältigen haben ist neben der Landeshauptstadt München (siehe hierzu die Ausführungen unter Ziffer 4.1) lediglich noch bei der Stadt Mannheim gegeben. Hier erfolgt die Bezahlung von Dienstkräften, die Aufgaben der Sachbearbeitung Einwohnermeldewesen wahrnehmen, aufgrund eines Gemeinderatsbeschlusses in EGr. 8 TVöD, obwohl diese Positionen lediglich mit EGr. 6 TVöD bewertet sind.

Die Frage, ob in anderen Kommunen Überlegungen bestehen, Positionen, die ein überdurchschnittlich hohes Kundenaufkommen zu bewältigen haben, durch finanzielle Anreize attraktiver zu gestalten, wurde von den Städten, die sich an der Umfrage beteiligt haben, durchgehend verneint.

Der Korreferentin des Personal- und Organisationsreferats, Frau Stadträtin Messinger sowie der Verwaltungsbeirätin der Abteilung Personalbetreuung, Stellenwirtschaft, Frau

Stadträtin Hübner wurde ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet.

II. Antrag des Referenten

1. Vom Vortrag wird Kenntnis genommen.
2. Der Antrag Nr. 14-20 / A 00182 von Frau Stadträtin Beatrix Zurek, Frau Stadträtin Anne Hübner, Frau Stadträtin Bettina Messinger, Frau Stadträtin Cumali Naz, Herrn Stadtrat Helmut Schmid, Frau Stadträtin Julia Schönfeld-Knor und Herrn Stadtrat Christian Vorländer vom 13.08.2014 ist damit geschäftsordnungsmäßig erledigt.
3. 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 Stenographischen Sitzungsdienst
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
zur Kenntnis.

V. Wv. Personal- und Organisationsreferat, P 2.22

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An
das Direktorium – GL
das Direktorium – HA I, C/S
das Baureferat – RG
das Kommunalreferat – GL

das Kommunalreferat – Steuerung und Betriebe
das Kommunalreferat – Abteilung Immobilienmanagement
das Kreisverwaltungsreferat – GL
das Kulturreferat – GL
das Personal- und Organisationsreferat – GL
das Personal- und Organisationsreferat – P 2.2 (3fach)
das Referat für Arbeit und Wirtschaft – GL
das Referat für Bildung und Sport – ZV/GL
das Referat für Gesundheit und Umwelt – S
das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG
das Sozialreferat – S-Z
die Stadtkämmerei – GL
zur Kenntnis.

Am