

Fürsorgepflicht ernst nehmen - Keine Überstundenberge bei städtischen Mitarbeitern!

Fürsorgepflicht ernst nehmen - Keine Überstundenberge bei städtischen Mitarbeitern!
Antrag Nr. 14-20/A 03495 der BAYERNPARTei Stadtratsfraktion vom 19.10.2017

Sitzungsvorlage Nr. 14-20/V 10834

4 Anlagen

1. Grafische Darstellung der Flex-, Überstunden- und Mehrarbeitsguthaben der Beschäftigten, die den Regelungen der DV-Flex unterliegen zum Stichtag 30.04.2017
2. Tabellarische Darstellung der Flex-, Überstunden- und Mehrarbeitsguthaben der Beschäftigten, die den Regelungen der DV-Flex unterliegen zum Stichtag 30.04.2017
3. Übersichtstabelle der erfassten Zeitguthaben und Überstunden/ Mehrarbeit aller Referate
4. Stadtratsantrag der BAYERNPARTei Stadtratsfraktion vom 19.10.2017

Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 14.03.2018 (VB)

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

Die Stadtratsfraktion der Bayernpartei hat am 19.10.2017 den folgenden Antrag gestellt:

„Fürsorgepflicht ernst nehmen - Keine Überstundenberge bei städtischen Mitarbeitern!“

Dem Stadtrat wird dargestellt:

Bei wie vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Führungsebene der Landeshauptstadt München haben sich große Mengen an Überstunden und/oder nicht genommenen Urlaubstagen angesammelt? Bitte ohne Namensnennung, gegliedert nach Referaten und Hierarchie von Referenten bis Stellvertreter der Hauptabteilungsleitungen

- Bei wie vielen Personen ist bereits absehbar, dass sie durch angesammelte Überstunden und / oder Urlaubstage so viel früher in den Ruhestand gehen werden, dass teure Überplanstellen geschaffen werden müssen, um die Fehlzeiten zu überbrücken?
- In den rechtlichen Hinweisen zu Überstunden und Mehrarbeit (sowohl für Tarifbeschäftigte als auch für Beamte) findet sich der Passus „Die Verantwortung für die rechtzeitige Gewährung von Freizeitausgleich liegt bei den zur Anordnung / Genehmigung von Überstunden und Mehrarbeit befugten Führungskräften. Dabei

hat der Arbeitgeber das Recht zur Anordnung des Überstunden- und Mehrarbeitsausgleichs, und dies auch zu Zeiten, in denen die Beschäftigten dies nicht wünschen.“

Laut Beamtenrecht ist die Ansparung von Urlaubstagen (maximal den Teil der 15 Urlaubstage übersteigt über maximal drei Jahre) nur in geringem Umfang, für Tarifbeschäftigte gar nicht möglich. Wie erklärt es sich vor diesem Hintergrund, dass Führungskräfte durch angesammelte Überstunden und Urlaubstage mehr als eineinhalb Jahre früher als regulär in Ruhestand gehen?

- Wie kann und will die LHM künftig dafür sorgen, dass solche Entwicklungen verhindert werden und Arbeitskräfte gar nicht erst riesige Mengen an Überstunden und Urlaubstagen ansammeln?

Begründung:

In letzter Zeit musste der Stadtrat mehrfach die Einrichtung von Überplanstellen beschließen, um Führungspositionen zu besetzen, die durch erheblich früher in Ruhestand gehende Mitarbeiter vakant werden. Hierdurch entstehen der LHM hohe Kosten, die durch eine konsequente Arbeits- und Urlaubszeitplanung vermeidbar wären.

Darüber hinaus muss festgestellt werden, dass die Vorgesetzten dieser Arbeitskräfte über Jahre ihrer Fürsorgepflicht nicht nachgekommen sind, in dem sie es versäumten dafür zu sorgen, dass ihre Mitarbeiter den vorgeschriebenen Erholungsurlaub und Freizeitausgleich nehmen.

Als verantwortungsbewusste Arbeitgeberin muss die Stadt hier eingreifen und sowohl im Sinne der Gesundheit ihrer Arbeitskräfte als auch im Sinne eines sparsamen Umgangs mit Steuergeldern Abhilfe schaffen.“

1. Istaufnahme

Die Zuständigkeit zur Anordnung von Überstunden und Mehrarbeit und Überwachung von Zeitguthaben liegt allein bei den Referaten und Dienststellen. Dem POR liegen daher standardmäßig keine konkreten Zahlen zur Praxis vor Ort vor. Im Sommer 2017 wurde zur Vorbereitung der Neufassung der Dienstvereinbarung über die flexible Arbeitszeit (DV-FLEX) bei allen Referaten eine Umfrage durchgeführt, um einen Überblick über die vorhandenen Zeitguthaben (FLEX-, Überstunden- und Mehrarbeitsguthaben) bei den Beschäftigten, die der DV-FLEX unterliegen (ca. 15.000 Beschäftigte), zu erhalten. Die DV-FLEX regelt schwerpunktmäßig die Arbeitszeit in Bereichen, in denen keine Sonn- und Feiertagsarbeit zu leisten ist (Verwaltung, Büro- und Schalterdienst). Beschäftigte, die nicht unter die DV-FLEX fallen, haben eigenständige Arbeitszeitregelungen, die regelmäßig durch besondere Dienst- oder Schichtpläne vorgegeben sind und von den Beschäftigten kaum beeinflusst werden können (Lehrdienst, Feuerwehr, Handwerklicher Bereich, Kita etc.). Die Ergebnisse, die sich auf den Stichtag 30.04.2017 beziehen, zeigen folgendes Bild:

95 Prozent aller Beschäftigten im Geltungsbereich der DV-FLEX (ca. 13.400 Beschäftigte) verfügen über ein Zeitguthaben von weniger als 1200 Zeitwerteinheiten (ZWE). Dies entspricht 3 Wochen. Nur bei 1 Prozent der ausgewerteten Beschäftigten besteht ein Guthaben von mehr als 5.000 ZWE. Einzelne Vollzeitkräfte haben somit einen Freizeitausgleichsanspruch von höchstens bis zu 6 Monaten. Hierbei handelt es sich fast ausschließlich um Führungskräfte.

Nur 18 Prozent der dem Geltungsbereich der DV-FLEX unterliegenden Beschäftigten verfügten zum Erhebungstag über Guthaben aus Überstunden bzw. Mehrarbeit. 17,5 Prozent haben dabei Überstunden/ Mehrarbeit geleistet, die innerhalb von 3 Monaten durch Freizeit ausgeglichen werden können. Bei lediglich 0,5 Prozent der betroffenen Beschäftigtengruppe sind Überstunden/ Mehrarbeitsstunden in einem Umfang von mehr als 3 bzw. 6 Monaten aufgelaufen. Die detaillierten Ergebnisse der Umfrage können den Anlagen 1 - 3 entnommen werden.

Nachdem im Rahmen der durchgeführten Umfrage nicht die einzelnen Zeitwerte für Gleitzeitguthaben sowie Überstunden und Mehrarbeit, sondern lediglich Zeitkategorien (Freizeitausgleichsanspruch bezogen auf Vollzeitkräfte bis zu einer Woche/3 Wochen/ 3 Monaten/ 6 Monaten und über 6 Monate) aufgeteilt auf Qualifikationsebenen und Beschäftigte mit/ohne Führungsfunktion abgefragt wurden, kann der im Stadtratsantrag geforderten Aufgliederung nur in der als Anlage beigefügten Form nachgekommen werden.

Hinsichtlich aktuell bereits genehmigter Überplanstellen zum Ausgleich von Zeitguthaben ist festzustellen, dass es im Bereich der Besoldungsgruppe B2 und aufwärts derzeit fünf vorhandene bzw. bereits beschlossene Stellen gibt. Diese weisen einen zeitlichen Umfang von 5, 9, 10, 15 und 26 Monaten auf und betreffen das Referat für Gesundheit und Umwelt, das Bau-, Sozial-, Planungs- sowie das Personal- und Organisationsreferat.

2. Bewertung

Die Ursachen für hohe Arbeitsbelastung hängen individuell von der Arbeitssituation vor Ort ab und sind dementsprechend vielfältig. Aus der Betroffenheit v.a. der Führungskräfte und Spezialisten liegt der Schluss nahe, dass diese aufgrund ihrer Funktion und auch meist langjähriger Erfahrung bzw. Fachkompetenz stark in Anspruch genommen werden und nicht ohne weiteres kurzfristig ersetzbar sind, was bei entsprechender Arbeitsbelastung zu einem Anwachsen der Zeitguthaben führt. Dass die erfreulicherweise große Einsatzbereitschaft der Beschäftigten, die zuerst die zu erledigende Aufgabe und nicht den dafür zu erwartenden Freizeitausgleich im Blick hat, in der Praxis zu einer fehlenden Steuerung der anwachsenden Zeitguthaben führen kann, ist die Kehrseite des Engagements.

Unter Fürsorgegesichtspunkten muss hier ein Ausgleich gefunden werden zwischen vorhandenem Arbeitsanfall und den bestehenden Rechtsansprüchen der Beschäftigten.

Daneben erscheint es aus Sicht des POR nicht unwahrscheinlich, dass angesichts der klaren rechtlichen Vorgaben aus höherrangigem Recht (Tarifvertrag, Gesetz) die innerstädtischen Regelungen als Ventil dazu genutzt werden, zusätzliche Arbeitsleistung

zuzulassen. Dafür spricht, dass beispielsweise beim Erholungsurlaub der Tarifbeschäftigten und Beamtinnen und Beamten regelmäßig keine Probleme hinsichtlich des Ausgleichs angesparter Kontingente bestehen. Dies kann auf die eindeutigen gesetzlichen wie tariflichen Regelungen zurückgeführt werden, die nach Ablauf bestimmter Fristen einen Verfall des Resturlaubes vorsehen und daher Urlaubsansprüche insoweit priorisiert gegenüber anderen Freizeitausgleichsansprüchen wie z.B. den Zeitguthaben aus der DV-FLEX eingebracht werden.

3. Handlungsoptionen

Die erhobenen Daten (siehe Anlagen 1 - 3) zeigen, dass nur wenige Beschäftigte außergewöhnlich hohe Zeitguthaben in Form von Übereinheiten und/oder Mehrarbeits-/Überstunden aufweisen. Es handelt sich nicht um ein weit verbreitetes Phänomen. Betroffen sind dabei vor allem Führungskräfte. Dennoch sieht das POR Handlungsbedarf. Hierbei sind insbesondere folgende Maßnahmen von Bedeutung:

3.1 Stellenschaffungen

Stellenschaffungen durch Einrichtung von Überplanstellen müssen die absolute Ausnahme bleiben, auch schon unter dem Gesichtspunkt, die/ den Steuerzahler/in nicht über Gebühr zu belasten. Wie bereits unter Punkt 2 dargestellt, wurden im Betrachtungszeitraum lediglich fünf solcher Überplanstellen eingerichtet, was den wohlüberlegten und sparsamen Einsatz dieses Mittels zur kurzfristigen Überbrückung eines vorhandenen Personalengpasses verdeutlicht. Aber gerade bei den herausgehobenen unverzichtbaren Funktionen kann lediglich die Schaffung einer vorübergehenden Überplanstelle aus den bereits genannten Gründen Abhilfe schaffen, auch wenn diese zusätzliche Personalkosten verursacht.

3.2 Schulungsmaßnahmen

Die Fürsorgepflicht gegenüber allen Beschäftigten im Hinblick auf die verbindlichen Arbeitszeitregelungen sollen wieder verstärkt in den Fokus aller verantwortlichen Führungskräfte gerückt werden. Hier liegt es in der besonderen Verantwortung der Führungskräfte, darauf zu achten, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die vorgegebenen Grenzen einhalten. Sie sind daher für das Thema weiter zu sensibilisieren. Entsprechende Schulungen (z.B. Arbeitszeitseminare) sowie weitreichende Informationen im Intranet werden laufend angeboten und aktualisiert.

3.3 Erleichterte Bezahlung von Mehrarbeit bei Beamtinnen und Beamten

Die im Bereich der Verwaltung derzeit bestehenden Möglichkeiten, eine Vergütung für Mehrarbeit gewähren zu können, umfassen – insbesondere aufgrund des Tatbestandsmerkmals „Messbarkeit“ (vgl. auch Ziffer 61.2 ff der VV zum BayBeG) - lediglich sog. Sondereinsätze, also Fälle bei denen es gilt, existenzielle Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger rechtzeitig zu erbringen oder akute Gefahren für Leben, Gesundheit und Eigentum von Bürgerinnen und Bürgern abzuwenden, nicht aber nur ein allgemeines Interesse an einer gut funktionierenden Verwaltung. Art. 61 Abs. 2 Satz 3 BayBesG stellt ausdrücklich klar, dass Mehrarbeitsstunden zur Erfüllung übertragener

fortlaufender Verwaltungsaufgaben nicht vergütet werden können. Aus diesen Gründen ist eine rechtssichere finanzielle Abgeltung von Arbeitszeitguthaben aus angeordneter und genehmigter Mehrarbeit im Verwaltungsbereich über den Ausnahmetatbestand des Sondereinsatzes derzeit nicht ohne haftungsrechtliches Risiko möglich.

Die derzeit bestehenden gesetzlichen Regelungen hinsichtlich der Möglichkeiten zur Vergütung von Mehrarbeit im Verwaltungsbereich sind in unnötiger Weise restriktiv und verkennen die praktischen Gegebenheiten. Den obersten Dienstbehörden sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, zumindest dann einen finanziellen Ausgleich gewähren zu können, wenn nach deren Überzeugung ein Freizeitausgleich tatsächlich nicht in angemessener Zeit gewährleistet werden kann.

Die LHM setzt sich seit langem für eine entsprechende Rechtsänderung ein und beteiligt sich aktuell an einer vom Bayerischen Städtetag gestarteten Initiative, die eine erleichterte Auszahlung von Mehrarbeitsvergütung auch für Beamtinnen und Beamte des Verwaltungsdienstes zum Ziel hat.

Die aus kommunaler Sicht bestehende unbefriedigende Situation hinsichtlich der Möglichkeit zur Auszahlung von Mehrarbeitsvergütung im Verwaltungsdienst wurde bereits im Rahmen eines Arbeitsgesprächs beim Bayerischen Staatsministerium der Finanzen, Landesentwicklung und Heimat (BayStMFLH), an dem neben den kommunalen Spitzenverbänden auch die LHM teilgenommen hat, erörtert und entsprechende Fallkonstellationen diskutiert.

Nach Abstimmung des Gesprächsergebnisses mit allen Beteiligten, wird vom Bayerischen Städtetag auch der Bayerische Kommunale Prüfungsverband (BKPV) formell einbezogen. Die bisherigen Entwicklungen stimmen zuversichtlich, dass in absehbarer Zeit eine rechtssichere finanzielle Abgeltung von Arbeitszeitguthaben aus angeordneter und genehmigter Mehrarbeit im Verwaltungsbereich in einer größeren Zahl von Fällen als bisher möglich ist. Dies wird maßgeblich dazu beitragen, die durch Mehrarbeit entstandenen Zeitguthaben zu reduzieren.

3.4 Weiterentwicklung der DV-FLEX

Das Personal- und Organisationsreferat ist in der Abstimmung über den Entwurf einer neu gefassten DV-FLEX, die um Regelungen ergänzt werden soll, die zwar einerseits den Rahmen für Zeitguthaben ausweiten und mehr Flexibilität sowohl bei den Ansparmöglichkeiten als auch bei deren Einbringung ermöglichen, gleichzeitig aber auch für einen stringenteren Abbau der Guthaben sorgen soll. Dies erfordert die Zustimmung des Gesamtpersonalrats. Ein entsprechender Vorschlag wird dem Gesamtpersonalrat zugeleitet.

3.5 Einführung einer elektronischen Zeitwirtschaft

Zeitgleich werden die Voraussetzungen zur Einführung einer IT-gestützten Zeitwirtschaft mit Hilfe eines marktüblichen digitalen Zeiterfassungssystems vorangetrieben. Diese wird dazu beitragen, die Zeiterfassung insgesamt wirtschaftlicher zu gestalten. Sie kann dabei durch automatisierte Berichtspflichten einen unmittelbar wirksamen Beitrag zur Transparenz im Hinblick auf die Entstehung von Zeitguthaben aller Art leisten. Die

Einführung und Ausgestaltung einer IT-gestützten Zeiterfassung unterliegt ebenso der Mitbestimmung des Gesamtpersonalrates. Dem Stadtrat wird mit einer eigenen Beschlussvorlage im 2. Quartal 2018 zu diesem Thema genauer berichtet.

4. Begründung für die verspätete Abgabe des Beschlusses

Grund für die verspätete Abgabe des Beschlusses sind zum einen die aktuell geführten Gespräche des POR mit den bayerischen kommunalen Spitzenverbänden sowie dem Bayerischen Staatsministerium der Finanzen, Landesentwicklung und Heimat über eine mögliche Mehrarbeitsvergütung für Beamtinnen und Beamte, deren Ergebnisse in den Beschluss aufzunehmen waren. Parallel dazu erfolgte die Erarbeitung einer Neufassung der Dienstvereinbarung über flexible Arbeitszeit bei der Stadtverwaltung der Landeshauptstadt München (DV-FLEX), die dem Gesamtpersonalrat umgehend zugeleitet wird.

Der Korreferentin des Personal- und Organisationsreferates, Frau Stadträtin Bettina Messinger, sowie dem zuständigen Verwaltungsbeirat, Herrn Stadtrat Haimo Liebich, sowie der Stadtkämmerei und dem Gesamtpersonalrat ist ein Abdruck der Beschlussvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag des Referenten

1. Vom Vortrag des Referenten wird Kenntnis genommen.
2. Der Antrag der BAYERNPARTei Stadtratsfraktion Nr. 14-20/A 03495 vom 19.10.2017 ist damit geschäftsordnungsmäßig erledigt.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung obliegt der Vollversammlung des Stadtrats.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der/Die Vorsitzende

Der Referent

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

Dr. Dietrich
Berufsmäßiger Stadtrat

IV. Abdruck von I. mit III. über D-II-V-Stadtratsprotokolle an das Direktorium – Dokumentationsstelle an das Revisionsamt zur Kenntnis.

V. Wv. Personal- und Organisationsreferat, P 2.1