

Landeshauptstadt Stuttgart
Gesamtpersonalrat
Der Vorsitzende

STUTTGART



Tel: (07 11) 216 – 88177 / 88 176
Fax: (07 11) 216 – 95 88 176
e-mail: Gesamtpersonalrat@stuttgart.de
Notes: Geschäftsstelle GPR

Adr.: Marktplatz 1, 70173 Stuttgart

Stuttgart, 30.10.2018

zK	Landeshauptstadt Stuttgart						zU	
zA	Haupt- und Personalamt						zErl.	
bR	Eing.: 07. NOV. 2018						WV	
zSt							zWV	
AL	Vor	01	1	2	3	4	5	6
Postbuch-Nr.:								
WV Amt 10:								

z.T. 22.11.

Herrn
Oberbürgermeister Kuhn

MF:
Herrn EBM Föll
Herrn BM Dr. Mayer
Die Mitglieder des Verwaltungsausschusses

HAUPT- UND PERSONALAMT	
Abt. Organisation und Personalentwicklung (10-3)	
09. NOV. 2018	
<input type="checkbox"/>	z. Erl. an 10-3
<input type="checkbox"/> kam schon per Mail

10-3
10-3. 205
204

Stellungnahme des Gesamtpersonalrats zum Vorschlag Stellenschaffungskriterium 3

Sehr geehrter Herr Kuhn,

das Stellenschaffungsverfahren bei der Stadt Stuttgart hat, gemessen an real entstandenen Arbeitssituationen, deutliche Mängel.

Personalunterdeckungen, die zu Arbeitsüberlastungen und in der Folge Leistungseinschränkungen oder Leistungseinstellungen der öffentlichen Daseinsvorsorge geführt haben, konnten nicht vermieden werden, obwohl diese absehbar waren.

Beispielhaft sind zu nennen:

Die Ausländerbehörde

– bereits vor der großen Zuwanderung von Menschen auf der Flucht befand sich die Behörde in einer personellen Unterdeckung. Die außerordentliche Herausforderung der Zuwanderung traf auf bereits seit langem überlastete und hochbelastete Beschäftigte, die eine weitere Belastungssteigerung nur schwerlich verkraften konnten. Bis heute hat sich die Situation nicht normalisiert.

Bürgerbüros

- trotz Organisatorischen Untersuchungen gerieten die Bürgerbüros in eine strukturelle Personalunterdeckung, die zu Überlastungen und in der Folge zu einem erheblichen Personalausfall führten. Schließungen von Bürgerbüros waren nicht mehr zu vermeiden.

KFZ-Zulassungsstelle

- Extrem belastende Arbeitssituationen führten auf Dauer zu einem hohen Personalausfall. Phasenweis konnte nur mit 50% der Beschäftigten gearbeitet werden. Nachdem der KFZ-Händler im September 2018 Massenzulassungen vornehmen wollten, um für bereits NEFZ geprüfte KFZ nicht das neue WLTP Verfahren (mit Verschlechterungen für die KFZ Steuer) anwenden zu müssen, konnte eine mehrtägige Schließung der Zulassungsstelle für Privatkunden nicht mehr vermieden werden.

Kitas und Erzieherinnen

Der Fachkräftemangel ist inzwischen Normalzustand. Erste Hinweise für diese Entwicklung gab es bereits vor 10 Jahren. Die städtischen Werkzeuge für Personalbewirtschaftung lassen eine präventive Personalbewirtschaftung nicht zu. Derzeit können zwischen 500 – 1000 bereits gebaute Kitaplätze nicht genutzt werden.

Das Kriteriums 3, Stellenschaffung bei Arbeitsvermehrung, muss neu gefasst werden mit dem Ziel, dass solche Situationen nicht mehr auftreten bzw. erheblich unwahrscheinlicher werden, weil die Dienste in Bezug auf die geforderte Arbeitsleistung eine angemessene Personalausstattung haben, die Ihnen u.a. ermöglichen, kurzfristig auftretende und zeitlich begrenzte Spitzenbelastungen durch externe Einflüsse besser abzufedern. Hierzu können zeitlich begrenzt auch Überstunden geleistet werden, sofern diese auch wieder zeitnah abgefeiert werden können. Dies Voraussetzungen waren in den o.g. Beispielen im Amt für öffentliche Ordnung nicht gegeben.

Die Situation in den Kitas muss gesondert betrachtet werden. Eine bessere Gestaltung des Kriteriums 3 kann entfaltet hier keine Wirkung, da die notwendigen Stellen zur Verfügung stehen.

Ausführungen zum Kriterium 3

A: Systematik

Die bisherige Anwendung des Kriteriums 3 führt systematisch dazu, dass Arbeitsvermehrungen, die nicht einen definierten Umfang von 20% in 2 Jahren nachweisen konnten, komplett unter den Tisch gefallen sind. Insofern muss man aktuelle weit über die oben aufgeführten Beispiele hinaus von einer strukturellen Personalunterdeckung in der Stadtverwaltung ausgehen. Im Besonderen betroffen sind dabei die Querschnittsaufgaben der Verwaltung wie z.B. Organisation, Personalservice aber auch die Gebäudebewirtschaftung.

Der von der Verwaltung vorgelegte Vorschlag verbessert nun die Eckdaten zur Anwendung des Kriteriums 3 in die richtige Richtung, indem für die Arbeitsvermehrung ein Zeitraum von bis zu 6 Jahren angesetzt wird, der mit einer Arbeitsvermehrung

von 20% (2 J.), 25% (4J.) und 30% (6J.) zu belegen ist. Die Wahrscheinlichkeit einer Stellenschaffung wird dadurch erhöht und der Zeitraum, bis eine Arbeitsvermehrung komplett verfällt, wird auf 6 Jahre verlängert. Trotzdem bleibt auch bei dieser Kriterienfassung die Möglichkeit erhalten, das im schlechtesten Fall eine Arbeitsvermehrung von 29% in 6 Jahren nach diesem Zeitraum verfällt.

Dies ist keine Lösung. Für den Gesamtpersonalrat kann es nicht sein, dass bereits in der Definition eines Kriteriums eine signifikante Arbeitsvermehrung verfallen kann.

Es ist richtig, dass wir derzeit von einer generellen Personalunterdeckung ausgehen müssen, nicht zuletzt, weil die Anwendung des Kriteriums 3 (alt) die Personalausstattung innerhalb der Bestandsaufgaben systematisch nach unten gedrückt hat. Dies lässt sich nicht durch eine flächendeckend pauschale Stellenschaffung kompensieren, weil die Personalunterdeckung in den einzelnen Dienststellen auf einem sehr unterschiedlichen Stand ist, der sich nicht erfassen lässt.

Insofern muss die Neufassung des Kriteriums 3 so geregelt sein, dass diese Unterdeckungen über die Jahre mit den Arbeitsvermehrungen kompensiert werden. Besonders negative Situationen (siehe Beispiele oben) müssen per Einzelbehandlung korrigiert werden.

1. Berechnungszeitraum seit der letzten Stellenschaffung

Diese Voraussetzung wird nur erfüllt, wenn das Kriterium 3 systematisch so angelegt ist, dass keine Arbeitsvermehrung mehr unter den Tisch fallen kann. Als einziger pragmatischer Bemessungszeitraum, der diese Vorgabe erfüllt, kann nur der Zeitraum seit der letzten Stellenschaffung für genau diese Aufgabe gelten.

2. Darstellung und Berechnung der Arbeitsvermehrung

Unter Berücksichtigung sämtlicher Entwicklungen im betroffenen Arbeitsfeld wie, Bevölkerungszuwachs, Fallzuwachs, Personalzuwachs, neue gesetzliche Aufgaben, veränderte gesetzliche Aufgaben, neue Prüfungspflichten in der Breite/Tiefe etc. stellt das Fachamt den Arbeitszuwachs seit der letzten Stellenschaffung in diesem Arbeitsbereich (SGB, Einzelarbeitsplatz) dar. Die Zentralverwaltung prüft die Plausibilität der Darstellung ohne Kompensationsberechnungen (siehe Absatz b Nr.3). Die Prozentergebnisse der Berechnung werden zwischen Zentralverwaltung und Fachamt festgehalten. Ab einem Schwellenwert von 20% wird ein Schaffungsvorschlag im Umfang der dafür notwendigen Stellen befürwortet.

Erreichen Anträge der Fachverwaltung diesen Schwellenwert nicht, wird dieser als Basis für die Entwicklung bis zum nächsten Doppelhaushalt festgehalten.

In den Budgetgesprächen werden keine Vorfestlegungen zu Stellenschaffungsanträgen getroffen.

Beteiligung der Personalvertretung

Das Ergebnis wird dem örtlichen Personalrat zur Stellungnahme vorgelegt. Die Stellungnahme wird dem Stellenschaffungsvorschlag beigelegt. Fehlanzeige bzw. Kenntnisnahme ist erforderlich.

B: Berechnungsvorgaben

Darüber hinaus macht die Altregelung bezüglich der Anwendung (Berechnung) des Kriteriums 3 noch weitere Vorgaben zur Prüfung des Schaffungsvorbehalts:

1. Finanzierungsvorbehalt

Auf die Ausführungen zum Finanzierungsvorbehalt kann verzichtet werden, da die Stellenschaffungen im Rahmen der Genehmigungsfähigkeit des Gesamthaushalts wie jede andere haushaltsrelevante Entscheidung den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen nach § 77 Gemeindeordnung unterliegen. Weil aber notwendige Korrekturen im Stellenplan, im Gegensatz zu beispielsweise Investitionen, nicht nachträglich im Rahmen von Haushaltsüberschüssen erfolgen können, unterliegt die Schaffung von Stellen einer besonderen Sorgfaltspflicht. Stellenschaffungen entscheiden unmittelbar über Arbeitsbedingungen und deren Auswirkungen auf die psychische und physische Gesundheit der Beschäftigten. Des Weiteren ist eine adäquate Personalausstattung Voraussetzung für einen ordnungsgemäßen Haushaltsvollzug im Rahmen der politischen Beschlüsse (siehe Schulsanierung).

2. Die Bildung eines Budgetrahmens

für haushaltswirksame Stellenschaffungsvorschläge der Verwaltung und des Gemeinderats führt unterhalb der Haushaltsvorgaben der Gemeindeordnung zu einer zusätzlichen internen Deckelung. Bei der in Stuttgart üblichen ausgeprägt defensiven Gestaltung des Gesamthaushaltsansatzes, der in der letzten Dekade zu immer neuen Rekordüberschüssen im Haushaltsergebnis und über diesen Zeitraum aufaddiert zu einem Überschuss von ca. 2,5 Mrd. Euro geführt hat, ist diese zusätzliche Deckelung Mitursache der aktuellen flächendeckenden Personalunterdeckung und den oben beispielhaft aufgeführten Zusammenbrüchen. Da die Haushaltsüberschüsse nicht unmittelbar für die Korrektur des Stellenplans verwendet werden können (s.o.) und ein Nachtragshaushalt für die Verwaltung kaum leistbar noch politisch gewünscht ist, landen Finanzmittel, die für Stellen im Haushaltsplan nicht zu Verfügung standen (Budgetrahmen) ausschließlich im Finanzhaushalt. Auf eine zusätzliche Deckelung speziell für Stellenschaffungen ist deshalb zu verzichten.

3. Eine Stellenschaffung kann nur erfolgen, wenn nicht innerhalb eines Amtes

- die Mehrbelastung eines Teilbereichs durch die Arbeitsverringerung in einem anderen Bereich aufgefangen werden kann.

Hierbei wird entgegen dem Vorgehen bei den Stellenschaffungen vom sogenannten Bruttoprinzip abgewichen, das die Schaffung bzw. Streichung von Stellen als einen jeweils unabhängigen und einzeln abzustimmenden Vorgang definiert. Dies macht auch insofern Sinn, als Sie einen halbvollen Apfelkorb nicht mit Überschüssen aus einem Birnenkorb zu einem vollen Apfelkorb machen können. Die unterschiedlichsten Ausbildungen und arbeitsrechtlichen Ansprüche einzelner Beschäftigte stehen dieser Rechnung entgegen. Ein angenommener Personalbedarf im gehobenen Verwaltungsdienst kann nicht durch einen angenommenen Personalüberhang im höheren Verwaltungsdienst kompensiert werden. Auch im selben Vergütungsniveau ist dies berufsübergreifend ebenso wenig möglich. Bei der Prüfung wird aber eine solche Verrechnung vorgenommen. Da diese nicht umsetzbar ist, führt sie absurder Weise „nur“ zur Nichtschaffung notwendiger und begründeter Stellen. Diese Vorgabe ist zu streichen.

- die Mehrbelastung eines Arbeitsbereichs durch organisatorische Maßnahmen (z.B. Technik Einsatz) aufgefangen werden kann.

Organisatorische Maßnahmen führen generell zu einer Zusatzbelastung, da diese neben den eigentlichen Aufgaben durchzuführen sind. Dies trifft erfahrungsgemäß auch den Technikeinsatz, da dieser nicht ohne zusätzlichen Aufwand implementiert werden kann und i.d.R. ohne flankierende organisatorische Maßnahmen keine nennenswerten Effekte generiert. Ein Stellenantrag aufgrund von Arbeitsvermehrung wird nur für überlastete Dienststellen/Sachgebiete gestellt. Diesen anstatt der notwendigen Stellenschaffung nun zusätzliche organisatorische Verpflichtungen aufzuerlegen, verstärkt die Überlastungssituation und führt zum kontraproduktiven Effekt einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Somit bekommt das Sachgebiet, für das die Stellen beantragt wurde statt einer Entlastung einen zusätzlichen Arbeitsauftrag, der sich nicht selten über Monate und länger zieht, währenddessen die Arbeitsbelastung durch weiteres Anwachsen (z.B. weiterer Fahl- oder Bevölkerungszuwachs) parallel stetig zunimmt. Die gesteigerte Arbeitsüberlastung wiederum erhöht das Risiko von Personalausfällen und -wechseln. Statt der Arbeitsfähigkeit einer Dienststelle wird deren sukzessiver Zusammenbruch provoziert. Die Verrechnung bereits erfolgter Arbeitsvermehrungen mit hypothetischen organisatorischen Effekten ist generell abzulehnen.

C: Stellen ohne rechnerischen Nachweis

Stellen, für die kein rechnerischer Nachweis erbracht werden kann, werden ämterweise priorisiert aufgelistet. Dies Kategorie neu zu definieren ist begrüßenswert, da diese Stellen bisher in der Querliste mit „Kriterium nicht erfüllt“ erschienen sind, sofern sie nicht noch eine andere Kategorie erfüllen konnten.

Die Priorisierung soll nach zwei Faktoren erfolgen:

1. Grad der Arbeitsvermehrung

Hier nimmt das Amt eine Einschätzung vor, die auf Erfahrungswissen beruht. Überlastungsanzeigen, Hohe Personalausfälle, Nicht erledigte Aufgaben o.ä. sind hierfür als Indizien heranzuziehen.

2. Relevanz der Aufgabe

Hier erfolgt eine Bewertung anhand der Wichtigkeit/Folgen der Aufgabe. Außenwirkung, Gesetzesvollzug, Querschnittseffekte für die Funktionstüchtigkeit des Amtes/der Fachabteilung o.ä. sind zu bewerten.

Beteiligung der Personalvertretung:

Der örtliche Personalrat gibt eine Stellungnahme ab, die der Priorisierungsliste beiliegt. Sollte die Priorisierungsliste Konsens sein, ist eine Fehlanzeige bzw. die Kenntnisnahme des Personalrats beizulegen.

D: Zur Situation in den Kitas

Der Personalverwaltung steht innerhalb der bisherigen Systematik zur Stellenschaffung kein Instrument zur Verfügung, prospektiv Entwicklungen vorzugreifen, die absehbar zu personalwirtschaftlichen Problemen führen. Bereits vor über 10 Jahren hat

ver.di auf den hohen Stellenbedarf beim Kitausbau hingewiesen. Spätestens nachdem der Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz absehbar war, war der Bedarf manifest konstatierbar. Der Mangel am Arbeitsmarkt ebenso.

Bereits hier hätten Maßnahmen in der Personalbewirtschaftung einsetzen können, die Fachkräfte frühzeitig für die Stadt Stuttgart zu gewinnen und zu binden. Dafür wäre es notwendig, die in den Haushalt eingestellten Stellen zu nutzen, auch wenn die dazugehörenden Einrichtungen noch nicht gebaut sind. Anstatt eines erheblichen Finanzüberhangs (Haushaltsreste), hätte es einen Erzieherinnenüberhang ohne haushälterische Zusatzkosten gegeben.

- Bildung eines gezielten Personalüberhangs der u.a. für eine Ausbildungsinitiative genutzt wird und dann sukzessive in neue Einrichtungen überführt wird. (z.B. Stellenpool für Erzieherinnen)
- Ausbildungsplätze mit Übernahmegarantie über den aktuell aktiven Stellenbestand hinaus.
- Karriereversprechung durch Qualifizierungsverpflichtungen und überlappender Leitungspraxis als Lernfeld.
- Ständige stellvertretende Leitungen in sämtlichen Sachgebieten und Abteilungen (in Kitas realisiert) zur Führungskräfteentwicklung
- Bessere Praktikantenvergütung mit daran gekoppelter Anstellungsverpflichtung für eine bestimmte Zeit.

Diese Anregungen sind keineswegs einfach so umsetzbar, hätten aber hinsichtlich Personalmangelsituationen zumindest deutlich lindernde Aspekte, wenn sie frühzeitig eingesetzt werden. Da der Fachkräftemangel in Verbindung mit dem demographischen Faktor inzwischen flächendeckend zum Personalgewinnungsproblem wird, sollte die Personalverwaltung den Auftrag bekommen, die Umsetzung solcher Maßnahmen generell für die Stadt zu prüfen bzw. zu entwickeln.

Mit freundlichen Grüßen



Markus Freitag