

KREISSTADT METTMANN Der Bürgermeister Informationsvorlage Verwaltungs- und Bürgerservice, Recht und Ordnung Bildung, Jugend und Soziales Stang, Dietrich Piegeler, Ute öffentlich nicht öffentlich x		Drucksachennummer 240/2017
Gremium:	TOP-NR:	Datum:
Verwaltungsausschuss	5	12.09.2017
Überlastungsanzeigen städtischer Mitarbeiter I. Rechtliche Bewertung II. Konkrete Personalsituation in der Verwaltung		
<u>Finanzielle Auswirkungen</u> Kosten Produkt Haushaltsjahr Folgekosten Haushaltsmittel stehen zur Verfügung ☐ ja ☐ nein Deckungsvorschlag		
<u>Anmerkung der Stadtkämmerin:</u> 		
<u>UMWELTBELANGE</u> werden besonders berührt im Bereich: ☐ Abfall ☐ Wasserhaushalt ☐ Klima ☐ Boden ☐ Natur- und Artenschutz ☐ Emissionen / Immissionen		

Verwaltungserläuterung:

In der Sitzung des Rates der Stadt Mettmann vom 4. Juli 2017 erkundigte sich das Ratsmitglied Herr Gutt von der Fraktion PIRATEN/LINKE unter dem Tagesordnungspunkt „Anfragen“ im nichtöffentlichen Teil, ob und ggf. wie viele Überlastungsanzeigen es in der Verwaltung und hierbei insbesondere im Bereich der städtischen Kindertageseinrichtungen gebe. Im Zusammenhang mit dieser Anfrage entwickelte sich sodann eine Diskussion darüber, ob es überhaupt eine Zuständigkeit des Rates für Überlastungsanzeigen städtischer Bediensteter gebe und - falls ja - welche Informations- und Auskunftsrechte Ratsmitglieder im Zusammenhang mit Überlastungsanzeigen hätten.

Ein abschließendes Ergebnis konnte im Rahmen dieser Diskussion jedoch nicht gefunden werden. Auf Vorschlag des Ratsmitgliedes Herrn Peters verständigte sich der Rat letztlich dahingehend, die in Rede stehenden Rechtsfragen in der nächsten Sitzung des Verwaltungsausschusses erneut aufzurufen und dann abschließend zu erörtern.

I. Rechtliche Bewertung

Zur Vorbereitung dieser Erörterung nimmt die Verwaltung zu den Rechtsfragen wie folgt Stellung:

1. Festzustellen ist zunächst, dass die Stadt Mettmann gegenüber ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine Fürsorgepflicht hat, wonach sie diese vor Überlastung zu schützen hat.

So bestimmt § 45 des Beamtenstatusgesetzes (BeamStG) für den Bereich der Beamtinnen und Beamten, dass der Dienstherr im Rahmen des Dienst- und Treueverhältnisses für das Wohl der Beamtinnen und Beamten sowie ihrer Familien zu sorgen und sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit zu schützen hat. Ebenso ist für den Bereich der (zivilrechtlich) Beschäftigten anerkannt, dass die Kommunen als Arbeitgeber aufgrund der ihnen obliegenden allgemeinen Fürsorgepflicht die Schutzpflicht haben, Überanstrengungen bzw. Überlastungen ihrer Arbeitnehmer zu verhindern (vgl. Schaub, Arbeitsrechts-Handbuch, 16. Aufl., München 2015, § 106, Rdnr. 40 mwN).

2. Mit der vorstehenden Feststellung wird allerdings noch keine Aussage darüber gemacht, wie innerhalb der Stadt Mettmann die Zuständigkeiten für Überlastungsanzeigen der

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verteilt sind. Insoweit ist im Einzelnen Folgendes auszuführen:

- a) Die juristische Person „Stadt Mettmann“ handelt als Dienstherr bzw. als Arbeitgeber allein durch ihre Organe, d. h. durch den Rat (der beamtenrechtlich auch oberste Dienstbehörde ist, vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 LBG NRW), den Bürgermeister als Dienstvorgesetzten der Bediensteten der Gemeinde (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 LBG NRW i. V. m. § 73 Abs. 2 GO NRW) sowie die (sonstigen) Vorgesetzten (vgl. insoweit auch § 2 Abs. 5 LBG NRW).

Für die hier in Rede stehenden Überlastungsanzeigen städtischer Mitarbeiter ist (zunächst) allein der Bürgermeister zuständig. Als Dienstvorgesetzter im Sinne des § 73 Abs. 2 GO NRW ist er grundsätzlich für alle dienstrechtlichen und arbeitsrechtlichen Entscheidungen über alle Bediensteten zuständig. Dieses Entscheidungsrecht kann ihm der Rat auch nicht entziehen (vgl. insgesamt Rehn/Kronauge/von Lennep/Knirsch, Kommentar zur Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Band I, Siegburg, 42. Erg.-Lfg., Juni 2015, § 62 GO, S. 4 Nr. 2 mwN auf die Rechtsprechung des OVG NRW; Held/Winkel, Kommentar zur Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., Wiesbaden 2014, § 73 GO, Nr. 4.1 sowie Kleerbaum/Palmen, Kommentar zur Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Recklinghausen 2013, § 73 GO NRW, IV. 1, S. 1029 f., jeweils mwN).

Ein (Mit-) Entscheidungsrecht des Rates ergibt sich insoweit auch nicht aus § 73 Abs. 3 GO NRW i. V. m. § 18 Abs. 2 der städtischen Hauptsatzung, weil es bei Entscheidungen im Zusammenhang mit Überlastungsanzeigen nicht um Entscheidungen geht, die das beamtenrechtliche Grundverhältnis betreffen oder das Arbeitsverhältnis eines Beschäftigten zur Stadt verändern.

- b) Der Rat hat jedoch im Zusammenhang mit Überlastungsanzeigen städtischer Bediensteter insoweit eine (indirekte) Zuständigkeit, als er u. a. die Entscheidung über die Anzahl der Stellen bei der Stadt Mettmann trifft (vgl. Kleerbaum/Palmen, aaO, § 74, III. 2, S. 1040 mwN). Sollte sich daher im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Überlastungsanzeigen herausstellen, dass einzelne Bereiche über keine ausreichende Personalausstattung verfügen und aus diesem Grunde zusätzliche Stellen für die dauerhafte Einstellung weiterer Mitarbeiter eingerichtet oder überplanmäßige Personalkosten in Höhe von mehr als 25.000 € für die befristete Einstellung von zusätzlichen Personal bereitgestellt werden müssen (vgl. insoweit § 2 Nr. 9 der

Zuständigkeitsordnung für den Rat und die Ausschüsse der Kreisstadt Mettmann), so liegt insoweit die Zuständigkeit für entsprechende Entscheidungen beim Rat.

3. Die Frage, welche Informations- und Auskunftsrechte der Rat bzw. die Ratsmitglieder im Zusammenhang mit Überlastungsanzeigen städtischer Mitarbeiter haben, richtet sich in erster Linie nach § 55 Abs. 1 GO NRW:

- a) Nach § 55 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ist der Rat über alle wichtigen Angelegenheiten durch den Bürgermeister zu unterrichten.

Mangels einer gesetzlichen Definition der „wichtigen Angelegenheiten“ bedarf es im jeweiligen Einzelfall einer konkreten Bewertung durch den Bürgermeister, die nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen ist. Hierbei verbietet sich auf Seiten des Bürgermeisters eine zu enge Auslegung, da die frühzeitige und regelmäßige Unterrichtung des Rates die Grundlage für die ordnungsgemäße Abwicklung der dem Rat obliegenden Aufgaben bildet. Zu den „wichtigen Angelegenheiten“ gehören danach z. B. alle nicht übertragbaren Entscheidungen des Rates gem. § 41 Abs. 1 GO NRW oder Angelegenheiten, die maßgeblichen Einfluss auf die Haushaltssituation der Gemeinde haben (Steuerentwicklungen, Budgetabweichungen, drohende Haushaltssperren) sowie alle bedeutsamen politischen Entscheidungen oder solche, die Zuständigkeiten betreffen, die der Rat sich vorbehalten hat (vgl. Kleerbaum/Palmen, aaO, § 55 GO NRW, II. 1. b), S. 774 f.; Held/Winkel, Kommentar zur Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., Wiesbaden 2014, § 55 GO NRW, Nr. 2.1, S. 323 f.).

Überträgt man die vorstehenden Maßgaben auf den vorliegenden Fall, so wird man zunächst zu dem Ergebnis kommen müssen, dass dem Bürgermeister aufgrund seiner alleinigen Zuständigkeit für alle dienstrechtlichen und arbeitsrechtlichen Entscheidungen über alle Bediensteten (vgl. die vorstehenden Ausführungen unter 2. a) auf S. 3 dieser Vorlage) bei Überlastungsanzeigen städtischer Mitarbeiter zunächst keine Unterrichtungspflicht gegenüber dem Rat trifft.

Sofern sich bei der Bearbeitung solcher Überlastungsanzeigen jedoch zusätzliche Stellenbedarfe und/oder überplanmäßige Personalausgaben von mehr als 25.000 € ergeben, hat der Bürgermeister die Pflicht, den Rat frühzeitig und umfassend hierüber zu unterrichten, da dann Entscheidungszuständigkeiten des Rates betroffen sind, die zudem nicht unerheblichen Einfluss auf die Haushaltssituation der Stadt

Mettmann haben.

- b) Zusätzlich zum Recht des Rates (als Organ) auf Unterrichtung gem. § 55 Abs. 1 Satz 1 GO NRW, bei dem der Bürgermeister verpflichtet ist, aus eigener Initiative den Rat zu unterrichten (vgl. Held/Winkel, aaO, § 55 GO NRW, Nr. 2.1, S. 323), haben (einzelne) Ratsmitglieder einen Auskunftsanspruch gegenüber dem Bürgermeister nach § 55 Abs. 1 Satz 2 GO NRW: Hiernach ist der Bürgermeister verpflichtet, einem Ratsmitglied auf Verlangen Auskunft zu erteilen oder zu einem Tagesordnungspunkt Stellung zu nehmen.

Das Auskunftsverlangen nach § 55 Abs. 1 Satz 2 Alternative 1 bezieht sich auf alle „Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung“ (§ 55 Abs. 1 Satz 1 GO NRW), die im Verantwortungsbereich des Bürgermeisters für die Erledigung der Gemeindeaufgaben liegen; damit hat es auch die Geschäfte der laufenden Verwaltung zum Gegenstand. Es ist nicht notwendig, dass es sich um „wichtige“ Angelegenheiten im Sinne des § 55 Abs. 1 Satz 1 GO NRW handelt (vgl. insgesamt Held/Winkel, aaO, § 55 GO NRW, Nr. 2.3, S. 325; Kleerbaum/Palmen, aaO, § 55 GO NRW, II. 2. b), S. 777).

Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, erstreckt sich das Auskunftsrecht einzelner Ratsmitglieder auf alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung und mithin auch auf etwaige Überlastungsanzeigen städtischer Beschäftigter, auch wenn der Bürgermeister im Übrigen als Dienstvorgesetzter insoweit allein für die dienst- und arbeitsrechtlichen Entscheidungen zuständig ist. Dem entsprechend war auch die Anfrage des Ratsmitglieds Herrn Gutt in der Sitzung des Rates vom 4. Juli 2017 zulässig.

II. Konkrete Personalsituation in der Verwaltung

1. Kindertageseinrichtungen

Im Bereich der Kindertagesbetreuung stellt sich nach Mitteilung des zuständigen Sachgebietes die Personalsituation in den städtischen Kindertageseinrichtungen wie folgt dar:

Der Personalschlüssel in den Kindertageseinrichtungen ist durch das Kinderbildungsgesetz NRW (KiBiz) verbindlich vorgegeben und ist abhängig von der Platzzahl, den Gruppenformen und den Betreuungszeiten. Im Rahmen der Betriebserlaubnis muss die jeweils erforderliche personelle Mindestbesetzung ständig vorgehalten werden. Der Per-

sonalschlüssel wird einrichtungsspezifisch errechnet. Ein sog. „erster Wert“ beschreibt die Mindestbesetzung. Ein zweiter Wert bietet die Option zur Berücksichtigung eines höheren Personalschlüssels. Weiterhin werden auch die notwendigen Leitungsstunden ermittelt.

Zum besseren Verständnis ist ein Berechnungsbogen für eine fiktive dreigruppige Kindertageseinrichtung als Anlage beigelegt.

Aus der Anlage ist auch ersichtlich, dass Plätze für Kinder unter drei Jahren (in Gruppenform I und II) mit mehr Personalstunden hinterlegt sind, als Ü3-Plätze (Gruppenform III).

Die personelle Mindestbesetzung (1. Wert) ist **ständig** vorzuhalten, d. h. unabhängig von Krankheit, Urlaub etc. ist der Träger in der Verantwortung, diesen Personalstundenwert als Auflage der Betriebserlaubnis sicher zu stellen, da dieser nicht unterschritten werden darf. Eine nicht nur vorübergehende Unterschreitung muss dem Landesjugendamt gemeldet werden. Dieses kann dann zu Angebotsreduzierungen führen. Um die personelle Mindestbesetzung kontinuierlich sicherstellen zu können, muss somit ein Puffer an Personal vorgehalten werden.

Mettmann orientiert sich bei der Personalbemessung derzeit an dem 1. Wert und hat zusätzlich einige Springerstellen sowie Praktikantenstellen eingerichtet.

Zusätzlich zur personellen Mindestbesetzung fließen vom Land noch weitere Pauschalen, z. B. für die U3-Kinder, Sprachförderung, plusKita etc., die zu 100 % mit Personal ausgeschöpft werden müssen, da das Land hier die komplette Finanzierung übernimmt. Das gleiche gilt für die Verfügungspauschale oder die Inklusions-Pauschale. Sämtliches Personal, das über diese Pauschalen hinzukommt, darf bei der Berechnung der erforderlichen Mindestbesetzung nicht berücksichtigt werden.

Aktuelle Kompensation der personellen Problematik

Die fünf städtischen Kindertageseinrichtungen verfügen insgesamt über 495 Plätze. In den Einrichtungen ist der Personalbedarf durch den Platzausbau insb. im U3-Bereich sowie durch längere Betreuungszeiten stark angestiegen. Waren 2014 noch rund 80 Beschäftigte in den Einrichtungen tätig, sind es aktuell 101 Mitarbeiter/innen zuzüglich 10 Auszubildende.

Über den personellen Mindeststandard (1. Wert) hinaus werden derzeit noch in einigen Einrichtungen zusätzliche Personalstunden berücksichtigt, um z. B. längere Öffnungszeiten oder Freistellungen von Leiterinnen zu ermöglichen bzw. das erforderliche Aufsichtspersonal für die Natur- und Erlebnisgruppe vorzuhalten. Diese Kräfte sind zwar zusätzlich zum „1. Wert“ vorhanden, dienen jedoch nicht zur Entlastung bei personellen Engpässen.

In den letzten Jahren wurden bereits mehrere Teilzeitstellen für Springerinnen eingerichtet, um personellen Engpässen vorzubeugen. Zum 01.08.2017 konnten weitere 2,5 Stellen für Springerinnen besetzt werden. Im Bedarfsfall werden die Springerinnen in der Einrichtung eingesetzt, in der besonders hohe Personalausfälle zu verzeichnen sind. Ansonsten entlasten sie in der Einrichtung, der sie organisatorisch zugeordnet sind, bei Urlaubs- und Krankheitsabwesenheiten.

Falls sich für Langzeit erkrankte Erzieherinnen Vertretungskräfte finden lassen, ist eine befristete Einstellung möglich bzw. können Stundenaufstockungen bei Teilzeitkräften erfolgen. Tatsächlich lassen sich für solche Tätigkeiten, wie auch sonst für befristete Stellen kaum noch (geeignete) Kräfte finden. Aktuell (August 2017) sind eine Vollzeit- und zwei Teilzeitkräfte als zusätzliche Krankheitsvertretungen tätig, wobei zwei nicht die Ausbildung zur Erzieherin haben. Zwei dieser Kräfte scheiden im September aufgrund neuer beruflicher Chancen aus.

Darüber hinaus sind in jeder der fünf städtischen Kitas je eine Erzieherin im Anerkennungsjahr sowie eine Auszubildende beschäftigt, die in praxisintegrierter Form die dreijährige Ausbildung zur Erzieherin absolvieren. Eine weitere Stelle für eine Erzieherin/einen Erzieher im Anerkennungsjahr für das Kinder- und Familienzentrum Händelstraße ist ab dem 01.08.2018 zum Stellenplanentwurf 2018 angemeldet.

Diese Erzieher/innen in der Ausbildung werden in den städtischen Kitas zusätzlich beschäftigt, d. h. sie fließen nicht in das Stundenkontingent des „1. Wertes“ mit ein, obwohl dieses partiell möglich wäre. Sie werden somit nicht auf die Fachstunden angerechnet und sollen zur Entlastung der Personalsituation beitragen.

Die Stadt Mettmann hat sich im Interesse einer guten Ausbildungsqualität und Anleitung bewusst dazu entschieden, Erzieher/innen im Anerkennungsjahr zusätzlich zur vorzuhaltenden Mindestbesetzung in den Gruppen einzusetzen. Diese Ausbildungsstellen haben sich als eine Maßnahme der Personalentwicklung sehr bewährt, da über diesen

Weg viele Stellenvakanzen durch in den eigenen Einrichtungen ausgebildete Kräfte abgedeckt werden können. Aktuell haben z. B. im Juli sechs Erzieherinnen ihre Ausbildung erfolgreich bei der Stadt Mettmann beendet. Fünf von ihnen konnten dann auf vakante Fachkraftstellen zum 01.08.2017 übernommen werden.

Darstellung der Personalsituation in den einzelnen städtischen Kindertageseinrichtungen

In der nachfolgenden Tabelle wird die Personalsituation in den einzelnen Kitas inklusive der zum 01.08.2017 neu eingerichteten 2,5 Springerstellen beschrieben. In der Sollstundenzahl (2. Spalte) wurde die personelle KiBiz-Mindestbesetzung (1. Wert) zuzüglich des aufgrund weiterer Pauschalen vorzuhaltenden Personals und der Leitungsfreistellung erfasst. Bei den Ist-Stunden der Einrichtungen wurden die Springerinnen dort mit berücksichtigt, wo sie organisatorisch zugeordnet sind. Aufgrund der Erläuterungen kann abschließend auch ein bereinigter Wert ermittelt werden, aus dem hervorgeht, wie viel Personal zur Kompensation personeller Engpässe bisher vorhanden ist.

Einrichtung	Soll-Std.	Ist-Std.	Bemerkungen	„Bereinigter Wert“ für Personal zur Kompensation pers. Engpässe
Obschwarzb.	204	219,5	Es fehlten bisher 9 Std. zur Mindestbesetzung, durch Zuordnung einer neuen Springerstelle mit 24,5 Std. wird das kompensiert	+ 15,5 Std.
Teichstraße	298	340	17 Std., die aufgrund JHA-Beschluss für volle Freistellung der Leiterin erforderlich sind, 25 Std. für eine Springerin	+ 25 Std.
Rheinstraße	559	613	+ 15 Std. für aus Sicht der Fachabteilung erforderliche Freistellung der stellvertr. Leitung, 39 Std. für eine Springerin	+ 39 Std.
Kirchendelle	530	635	Insg. + 71 Std., davon: 23 Std. für längere Öffnungszeiten, 82 Std. für 3 Springerinnen	+ 82 Std.
Händelstraße	982	1.115	Insg. + 133 Std., davon: 30 Std. für längere Öffnungszeiten, 103 Std. für Springerinnen	+ 103 Std.
				244,5 Std.

Es stehen somit 244,5 Std. (= 6,8 Stellen) zur Verfügung, um bei personellen Engpässen Gestaltungsspielräume zu haben.

Mit den neuen Springerstellen erreicht Mettmann mit insgesamt 273,5 Stunden nunmehr knapp den 2. Wert der KiBiz-Personalvorgaben.

Fazit:

Ob die Personalausstattung auskömmlich ist, bleibt abzuwarten, da die Anzahl von langzeiterkrankten Mitarbeiterinnen auch weiterhin unverändert hoch ist. Beispielsweise befinden sich zum Beginn des Kindergartenjahres (01.08.2017) allein drei Erzieherinnen in einer Reha-Maßnahmen und 3 Erzieherinnen sind nun über ein Jahr krankheitsbedingt nicht mehr im Einsatz. Soweit Krankheitsvertretungen auf dem Arbeitsmarkt zu finden sind, werden in enger Zusammenarbeit mit dem Fachbereich 1 nach Möglichkeit zusätzliche, befristete Arbeitsverträge abgeschlossen.

Überlastungsanzeigen

Aus dem Bereich der Kindertageseinrichtungen liegen derzeit keine aktuellen Überlastungsanzeigen vor. Ende Mai 2017 waren bei der Abteilungsleitung 4.2 - Jugend - zwei Anzeigen von Erzieherinnen des Familienzentrums Kirchendeller Weg eingegangen, die zwischenzeitlich zurückgezogen worden sind.

Da neben der belastenden Personalsituation durch Vakanzen und Krankheit, vor allem die spezifischen Inhalte der Kooperation mit den heilpädagogischen Gruppen des Kreises Mettmann, Grundlage der Überlastungsanzeige waren, hatten die Sachgebietsleitung 4.2.2 - Kindertagesbetreuung - und der Leiter des Jugendamtes umgehend Kontakt zu den Beteiligten und dem Personalrat aufgenommen.

Es folgten mehrere Gespräche, zum einen zwischen den Personalräten des Kreises und der Stadt Mettmann unter der Beteiligung der jeweiligen Fachabteilungen - Jugendamt (Stadt) und Amt für Menschen mit Behinderung (Kreis) und zum anderen auch zwischen den beiden Fachabteilungen und allen Beteiligten. Konsens der Termine waren Absprachen zu einer stärkeren gemeinsamen Personalentwicklung und modifizierten Kooperationspraktiken. Darüber hinaus finden nun regelmäßige Qualitätsgespräche statt. Ferner wurde vereinbart, dass zum Ende des Jahres ein Nachgespräch stattfinden wird, um die Entwicklung zu dokumentieren und einer erneuten Überlastung entgegenzuwirken.

2. Sonstige Verwaltung

Aus dem sonstigen Bereich der Verwaltung liegt eine Überlastungsanzeige vor und zwar

von Anfang dieses Jahres aus dem Bereich der Feuerwehr. Die Überlastungsanzeige bezieht sich im Schwerpunkt auf die Aufgabenwahrnehmung des vorbeugenden Brandschutzes.

Um Brandschauen durchführen zu dürfen und Stellungnahmen zu baurechtlichen Verfahren abgeben zu können, bedarf es einer qualifizierten Zusatzausbildung zur Ausbildung als Feuerwehrbeamtin/er. Aufgrund der langfristigen Erkrankung eines Feuerwehrbeamten stehen nicht, wie geplant, zwei Personen, sondern nur eine Person zur Abarbeitung dieser Arbeitsaufträge zur Verfügung.

Durch bereits eingeleitete Entlastungsmaßnahmen wie die Einstellung von zusätzlichen, befristeten Fachkräften im Rettungsdienst, die Umverteilung von Tätigkeiten auf andere Kollegen, sowie die begonnene Fort- und Weiterbildung weiterer Kollegen auf dem Gebiet Brandschauen/vorbeugender Brandschutz und die Nachbesetzung der Abteilungsleitung Feuerschutz und Rettungsdienst im Juli 2017 konnte die Situation verbessert werden. Der Prozess läuft noch, hat aber schon deutlich zur Entlastung beigetragen.