



Personal- und
Organisationsamt
Amt für Kinder, Jugendliche
und Familien

13.09.2018

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Herr Maser/Herr Paschert

Telefon: 492 11 10/58 90

Maser@stadt-muenster.de

Paschert@stadt-muenster.de

Öffentliche **Berichtsvorlage**

Betrifft

Qualitätsoffensive "Offene Ganztagschulen" (V/0366/2017)
Prüfauftrag zum städtischen Vertretungspool

Beratungsfolge

18.09.2018	Ausschuss für Personal, Organisation, Sicherheit, Ordnung und E-Government	Bericht
26.09.2018	Ausschuss für Kinder, Jugendliche und Familien	Bericht

Bericht:

Am 20.06.2017 hatte der Ausschuss für Kinder, Jugendliche und Familien im Rahmen der Beratung der Vorlage V/0366/2017 (in der Fassung der 1. Ergänzung) folgenden Prüfauftrag beschlossen:

Die Verwaltung wird beauftragt zu prüfen, unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen geeignete Formen eines gemeinsamen Vertretungspools für städtische und nichtstädtische Träger (Punkt 3 des Zwischenberichts A) organisiert werden können, so dass der Vertretungspool (6,48 Stellen, entsprechen 12 Köpfen) auch den freien Trägern zur Verfügung gestellt werden kann. Die Prüfaufträge werden dem Ausschuss/ Rat vorgestellt.

Die Prüfung hat folgendes Ergebnis.

1. Vorbemerkung

Bei der Beurteilung des dem Prüfauftrag innewohnenden Vorschlags ist die seit den Etatberatungen 2014 bestehende Zielvorgabe zu beachten, nach der im Betrieb der Offenen Ganztagschulen ein Anteil freier Träger i.H.v. 25 % anzustreben ist. Der Vorschlag steht der eigen- und vollverantwortlichen Aufgabenübernahme durch einen freien Träger zumindest teilweise entgegen, indem eine wesentliche administrative Komponente, nämlich im Vertretungs- oder Vakanzfall personellen Ersatz zu organisieren und im Rahmen der bestehenden Kooperationsvereinbarung auch zu finanzieren, auf die Stadt rückübertragen wird. Damit verkürzt sich der Vorteil des reduzierten administrativen Aufwands, z.B. in der Personalverwaltung, für die Stadt beim Einsatz freier Träger.

2. Rahmenbedingungen/ Rechtliche Hindernisse

Vertretungskräfte müssen regelmäßig persönlich weisungsgebunden – gegenüber dem jeweiligen Träger bzw. seinem Personal vor Ort – eingesetzt werden. Innerhalb der Sphäre eines Trägers ist das mit eigenen Arbeitnehmern/-innen unproblematisch möglich, da diese immer persönlich weisungsgebunden sind. Die persönliche Weisungsgebundenheit des/ der Mitarbeiter/-in eines anderen Anstellungsträgers, z.B. der Einsatz einer/-s städtischen Mitarbeiters/-in bei einem freien Träger, lässt sich nur über Personalgestellung i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 2 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) herstellen.

2.1 Personalgestellung (Außenverhältnis)

Die Bedingungen einer Personalgestellung zwischen Verleiher/ Überlasser und Entleiher sind im AÜG geregelt. Die Stadt Münster ist als mögliche Arbeitgeberin unter den folgenden Voraussetzungen von den meisten Vorgaben des AÜG befreit:

- wenn [vorhandene] Aufgaben eines Arbeitnehmers [dauerhaft] zu einem Arbeitgeber verlagert werden und auf Grund eines Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes
 - a) das Arbeitsverhältnis mit dem bisherigen Arbeitgeber weiter besteht und
 - b) die Arbeitsleistung zukünftig bei dem anderen Arbeitgeber erbracht wird

(§ 1 Abs. 3 Ziffer 2b AÜG)

oder

- bei Personalgestellungen zwischen Arbeitgebern, wenn diese juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind und Tarifverträge des öffentlichen Dienstes oder Regelungen der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften anwenden.

(§ 1 Abs. 3 Ziffer 2c AÜG)

Die erste Ausnahme kommt bei einem Vertretungspool nicht zum Tragen, da eben nicht die Aufgaben einer Vertretungskraft auf einen Dritten übertragen werden. Die zweite Ausnahme kann nur dann zum Tragen kommen, wenn die freien Träger juristische Personen des öffentlichen Rechts sind. Der letzte freie Träger, der den Betrieb der offenen Ganztagsbetreuung in einer Schule übernommen hat – Caritasverband Münster e.V. – erfüllt schon diese Voraussetzung als juristische Person des Privatrechts nicht.

Generell findet der Einsatz von Vertretungskräften damit unter den vollständigen Maßgaben des AÜG statt. Das sind u.a.:

- Erlaubnispflicht (Erteilung zuerst befristet, ggf. später unbefristet; jeweils gebührenbehaftet)
- Schriftform des Gestellungsvertrags in jedem konkreten Einsatz-/Vertretungsfall
- Gleichstellungsgebot, u.a. hinsichtlich des Entgelts bei längeren Einsätzen (i.d.R. unproblematisch mit Blick auf die Entgelthöhe des TVöD)
- maximale durchgehende Gestellungsdauer einer/-s Mitarbeiters/-in von 18 Monaten, danach mindestens 3 Monate Unterbrechung

Mangels Erfordernis ist eine früher vorhandene befristete Erlaubnis der Stadt Münster zur Überlassung von Arbeitnehmern nach § 1 Abs. 1 S. 1 AÜG ausgelaufen. Für den Fall, dass nicht die Stadt Münster Anstellungsträger wird bzw. bleibt (siehe Ziffer 2.3), ist eine

unentgeltliche Personalgestellung ausgeschlossen und die ggf. anfallende Umsatzsteuer erhöht die Kosten.

2.2 Personalgestellung (Innenverhältnis)

Im Innenverhältnis (Stadt Münster \leftrightarrow städtische/-r Mitarbeiter/-in) ist für den Fall der städtischen Anstellungsträgerschaft die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten, der Vertrauensperson der Schwerbehinderten und des Personalrats zu beachten. Das gilt vor jedem und für jeden konkreten Einsatz, sofern nicht konsensuale kollektivrechtliche Regelungen geschlossen werden können.

Im Verhältnis der Stadt als Arbeitgeberin zu ihren Arbeitnehmern/-innen ist zu beachten, dass der geltende Tarifvertrag den wechselnden Einsatz bei mehreren Arbeitgebern über eine Personalgestellung nicht kennt oder vorsieht. Geregelt ist in § 4 Abs. 3 TVöD-V nur der Fall, wenn Aufgaben dauerhaft an einen Dritten übertragen werden (wie bei einem Betriebsübergang i.S.d. § 613a BGB) und die betroffenen Arbeitnehmer/-innen beim Dritten über Personalgestellung weiterarbeiten sollen (sofern die Arbeitsverhältnisse nicht übergehen). Im Falle des § 4 Abs. 3 TVöD-V kann die Stadt als Arbeitgeberin den Einsatz der städtischen Arbeitnehmer/-innen verlangen. Für den Einsatz in einem Vertretungspool müsste daher – einvernehmlich – eine einzelvertragliche Abrede getroffen werden, die den Einsatz auch bei wechselnden Dritten im Rahmen einer Personalgestellung vorsieht.

2.3 Alternativen

Alternativen zur beschriebenen Regelung über Personalgestellung bestehen in einem rechtlich verselbständigten Vertretungspool oder in einer rechtlichen Verselbständigung des gesamten OGS-Betriebs, bei der die Rechtsform so zu wählen ist, dass sich Dritte beteiligen können, ggf. auch in der Form, dass diese ihr Personal dauerhaft an den Betrieb „Offene Ganztagschulen Münster“ stellen.

In beiden Ausgründungsvarianten sind, da es sich heute um eine städtischen (Teil-) Aufgabe handelt, die in Ziffer 2.2 genannten Personen bzw. Gremien zu beteiligen; bei der Mitbestimmung des Personalrates entscheidet der Rat im Konfliktfall ggf. abschließend. Ich weise darauf hin, dass der Vorschlag bzw. Beschluss der Schulkonferenz einer Schule, in der das Angebot der Offenen Ganztagschule bereits von einem freien Träger übernommen ist, auch die bisher städtisch sichergestellte Bis-Mittag-Betreuung durch den freien Träger durchführen zu lassen, vom Personalrat abgelehnt wurde.

In der ersten Alternative („kleine Ausgründung“) hat der neue Betrieb dann die Maßgaben des AÜG zu beachten. Die zweite Alternative umgeht dies, da es sich um einen Betrieb handelt.

Beide Ausgründungen verursachen zusätzlichen administrativen Aufwand, der weitaus höher einschätzen ist als bei einer Personalgestellung über die Stadt Münster oder einen der vorhandenen freien Träger. Die neuen „Betriebe“ benötigen die übliche interne Verwaltung für Organisation, Personalverwaltung, Rechnungswesen etc., die zusätzliche Kosten verursachen wird. Weiterhin sind die steuerlichen Auswirkungen zu prüfen.

2.4 Personalbedarf

Es ist zu erwarten, dass der heute vorhandene Umfang des städtischen Vertretungspools bei einer Ausweitung nicht mehr ausreichen wird.

3. Zusammenfassung/ Fazit

Ein gemeinsamer Vertretungspool in den offenen Ganztagschulen ist grundsätzlich über die Zuordnung zur Stadt Münster oder einem Träger möglich, die/ der ihre/ seine Arbeitnehmer/-innen dann im Bedarfsfall an die Partner über Personalgestellungsverträge ausleiht. Die Personalgestellung erfolgt nach den Maßgaben des AÜG, bedingt bei städtischer Trägerschaft aufgrund weiterer Regelungen, u.a. dem Landespersonalvertretungsgesetz, regelmäßig einen gewissen zeitlichen Vorlauf und verursacht (dafür) zusätzlichen administrativen Aufwand, der auch zu finanzieren ist. Weiterhin kann zusätzlich Umsatzsteuer anfallen, die die Kosten weiter erhöht.

Alternativen bestehen lediglich in einer mehr oder minder weiten Ausgründung des Vertretungspools bzw. des (gesamten) Betriebs der Offenen Ganztagschulen, was jeweils mit nochmals zusätzlichem Aufwand verbunden sein wird und wofür vorher die bezogen auf die Stadtverwaltung betrieblichen und im Außenverhältnis vertraglichen Grundlagen zu schaffen sind.

Aufgrund der neben Personalkosten für zusätzliche Vertretungskräfte immer entstehenden zusätzlichen Verwaltungskosten ist nach Auffassung der Verwaltung von einer Ausweitung des städtischen Vertretungspools im Betrieb der offenen Ganztagschulen Abstand zu nehmen.

4. Option: Anpassung und Aufstockung der Kooperationsvereinbarungen

Statt Umsetzung des in dem Prüfauftrag implizierten Vorschlags ist es auch möglich, die bestehenden Kooperationsvereinbarungen mit freien Trägern um eine Pauschale für – krankheitsbedingte – Abwesenheitsvertretungen zu erweitern.

Ausgehend von einem statistischen Krankenstand von 4,1 % in Deutschland 2017 und einem Personalkostenbedarf bei den OGS in freier Trägerschaft in Höhe von 2,3 Mio. €, ergäbe sich in 2019 ein Mehrbedarf in Höhe von 94.300 € (bei Umsetzung zum 2. Schulhalbjahr 2018/2019). Für die folgenden Jahre ist mit jährlichen Kostensteigerungen von 15 % für den weiteren Ausbau der OGS sowie Tarifierhöhungen zu rechnen.

Bei diesem Vorschlag entstünde zusätzlicher Verwaltungsaufwand nur einmalig in der Anpassung der vorhandenen Kooperationsvereinbarungen.

Bisher sind dafür keine Mittel in den Haushaltsplanentwurf 2019 ff. eingestellt.

In Vertretung

gez.
Wolfgang Heuer
Stadtrat

In Vertretung

gez.
Thomas Paal
Stadtdirektor