

Vorlage Federführende Dienststelle: Fachbereich Personal und Organisation Beteiligte Dienststelle/n: Fachbereich Rechnungsprüfung	Vorlage-Nr: FB 11/0395/WP17 Status: öffentlich AZ: Datum: 05.05.2020 Verfasser: FB 11									
Prüfung und Wahrung gesamtstädtischer Belange im Verhältnis zu den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadt Aachen im Zuge der "PKF"- Organisationsuntersuchung Aachener Stadtbetrieb sowie deren übergeordneten Empfehlungen (Arbeitspaket 2)										
Beratungsfolge: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Datum</th> <th>Gremium</th> <th>Zuständigkeit</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>28.05.2020</td> <td>Personal- und Verwaltungsausschuss</td> <td>Kenntnisnahme</td> </tr> <tr> <td>10.06.2020</td> <td>Hauptausschuss</td> <td>Kenntnisnahme</td> </tr> </tbody> </table>		Datum	Gremium	Zuständigkeit	28.05.2020	Personal- und Verwaltungsausschuss	Kenntnisnahme	10.06.2020	Hauptausschuss	Kenntnisnahme
Datum	Gremium	Zuständigkeit								
28.05.2020	Personal- und Verwaltungsausschuss	Kenntnisnahme								
10.06.2020	Hauptausschuss	Kenntnisnahme								

Beschlussvorschlag:

Der Personal- und Verwaltungsausschuss nimmt den Bericht der Verwaltung zum Arbeitsstand zur Kenntnis.

Der Hauptausschuss nimmt den Bericht der Verwaltung zum Arbeitsstand zur Kenntnis. Er trägt die seitens des Oberbürgermeisters vorgeschlagenen Regelungen mit und beauftragt die Ausgestaltung der weiteren beschriebenen Handlungsbedarfe im Sinne dieser Vorlage.

Marcel Philipp
 Oberbürgermeister

Finanzielle Auswirkungen:

	JA	NEIN	

konsumtive Auswirkungen	Ansatz 2020	Fortgeschriebener Ansatz 2020	Ansatz 2021 ff.	Fortgeschriebener Ansatz 2021 ff.	Folge- kosten (alt)	Folge- kosten (neu)
Ertrag	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Personal-/ Sachaufwand	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Abschreibungen	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Ergebnis	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
+ Verbesserung / - Verschlechterung						

Zu den finanziellen Auswirkungen kann noch keine konkrete Aussage getroffen werden (s. hierzu letzter Absatz der Erläuterungen unter „Zusammenarbeit Eigenbetriebe - Zentralverwaltung“)

Erläuterungen:

Diese Vorlage nimmt zum einen Bezug zur Sitzung des Hauptausschusses vom 03.04.2019 (Befassung mit der Untersuchung des Aachener Stadtbetriebs (E 18) durch die beauftragte Unternehmensberatung „PKF Fasselt Schlage Partnerschaft mbB Wirtschaftsprüfung und Beratung“) sowie zum ersten Zwischenbericht in der Sitzung des Hauptausschusses vom 22.01.2020. Darin wurde der festgelegte und abgestimmte Umgang der Verwaltung mit den Empfehlungen der Beratungsfirma bezogen auf das „Arbeitspaket 1“ (Analyse ausgewählter Geschäftsprozesse) dargelegt.

Gegenstand dieser Vorlage ist die Befassung mit dem „Arbeitspaket 2“. Hierbei geht es um Folgerungen für bestimmte übergeordnete Aspekte im Kontext der Aufgaben des E 18 sowie um gesamtstädtische Betrachtungen bezogen auf alle eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadt Aachen.

1. übergeordnete Aspekte im Kontext der Aufgaben des E 18

Im Bereich der **Grün- und Freiflächenpflege** organisiert die Verwaltung bereits die Verantwortlichkeit für in strategischer Hinsicht relevantes Grün mit dem Fachbereich Umwelt (FB 36) als zentralem Auftraggeber für den Dienstleister Aachener Stadtbetrieb (Entwicklung eines Auftraggeber-Auftragnehmer-Modells). Diesbezüglich wird auf die Behandlung der Vorlage „Grünmanagement: Organisation von Grünplanung und Grünpflege“ im Ausschuss für Umwelt und Klimaschutz am 10.12.2019, im Personal- und Verwaltungsausschuss am 16.01.2020 und im Betriebsausschuss Aachener Stadtbetrieb am 10.03.2020 verwiesen.

Für den Bereich **Straße** hat die Verwaltung weiterhin die Absicht, den möglichen Veränderungsprozess nach angemessener Einarbeitungszeit der neuen Fachbereichsleitung Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen (FB 61) zu diskutieren.

2. Gesamtstädtische Aspekte

a) Grundsätzliche Einordnung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadt

Zunächst ist festzustellen, dass das Herauslösen von Aufgaben aus der Zentralverwaltung und die Gründungen von eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadt zu unterschiedlichen Zeitpunkten und nicht einer „Gesamtregie“ folgend stattgefunden haben. Die jeweiligen Betriebssatzungen sind daher nicht einheitlich ausgestaltet. Ein wesentliches Argument für die Gründung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Aachener Stadtbetrieb (E 18), Gebäudemanagement (E 26), Kulturbetrieb (E 49), Volkshochschule (E 42), Stadttheater und Musikdirektion (E 46/47) und Eurogress (E 88) war die Möglichkeit der Einführung eines ressourcenverbrauchsorientierten, technikunterstützten Rechnungswesens. Innerhalb der Wirtschaftspläne sollte eine flexiblere und unbürokratischere Bewirtschaftung der Mittel möglich sein.

Seit Einführung des Neuen kommunalen Finanzmanagements (NKF) im Jahr 2008 orientiert sich das Rechnungswesen der Kernverwaltung allerdings ebenfalls am Ressourcenverbrauch.

Weniger im Fokus stand eine Eigenständigkeit in Bezug auf personalwirtschaftliche, organisatorische und IT-technische Belange, zumal der Oberbürgermeister Dienstvorgesetzter bleibt und über Dienstanweisungen die Befugnisse der Betriebsleitungen regelt. Die jeweils zuständigen Beigeordneten sind für die Übereinstimmung des Handelns des Eigenbetriebs mit den allgemeinen Verwaltungszielen zuständig. Unterschiedliche diesbezügliche Ausgestaltungen in den Betriebssatzungen und Dienstanweisungen sind -wie gesagt- unterschiedlicher Entstehung geschuldet und sind daher im Kontext der Hauptsatzung der Stadt und unter Berücksichtigung der Eigenbetriebsverordnung im Sinne von Rechtsklarheit, Transparenz und Gleichklang zu vereinheitlichen. Dieser Auftrag ist bis Jahresende abzuarbeiten und unter Einbezug der Betriebsausschüsse umzusetzen.

b) **Festlegung verbindlicher, harmonisierter Standards für Eigenbetriebe und Kernverwaltung**

Im Kontext mit der Empfehlung von PKF, (Teil)Prozesse in personalrechtlichen Angelegenheiten, die stadtweit von übergreifendem Interesse sind, bedarfsweise zu zentralisieren und zu harmonisieren, wurden die nachfolgenden Themen in mehreren Arbeitssitzungen unter Leitung des Fachbereichs Personal und Organisation (FB 11) und unter Einbezug des Fachbereichs Rechnungsprüfung (FB 14) mit den Eigenbetriebsleitungen und den jeweiligen Personalvertretungen diskutiert. Folgende Regelungen werden danach festgelegt:

Arbeitsschutz

Die Umsetzung der Dienstanweisung Arbeitsschutz (Neufassung Januar 2018) bindet auch die Eigenbetriebe (z.B. Delegation der Unternehmerverantwortung auf den Bereichsleitungen nachgeordnete Führungskräfte). Die Gesamtverantwortung für den Arbeitsschutz bei der Stadt Aachen verbleibt beim Oberbürgermeister. Damit der Oberbürgermeister seiner Verantwortung für die Einhaltung des Arbeitsschutzes umfassend nachkommen kann, erfolgt dessen Unterrichtung durch FB 11 in der Rolle des zentralen Arbeitsschutzes. Jeweils zu Beginn eines Kalenderjahres stellen die Eigenbetriebe dem FB 11 die benötigten Informationen zur Umsetzung des Arbeitsschutzes zur Verfügung, damit von dort eine aggregierte Vorlage erfolgen kann.

Personalabrechnung

Zurzeit erfolgt, mit Ausnahme des E 26 sowie des E 46/47, die Festsetzung, Berechnung, Zahlbarmachung bzw. Auszahlung der Entgelte und Bezüge von allen städt. Beschäftigten zentral bei FB 11 im Team „Personalabrechnung“. Die hierfür erforderliche Beurteilung der persönlichen, beamten- bzw. besoldungsrechtlichen und arbeitsvertraglichen Verhältnisse werden separat bei den personalverwaltenden Stellen (Personalservice FB 11 bzw. E 18) getroffen. Dadurch ist sichergestellt, dass die Tätigkeiten von Personalservice und Personalabrechnung personell voneinander getrennt durchgeführt werden. Es ist nunmehr vorgesehen, auch die Abrechnungsfälle des E 26 und des E 46/47 in den FB 11 zu verlagern. Damit würde das 4-Augen-Prinzip gestützt (s. PKF-Untersuchungsbericht).

Von dieser Übernahme ausgenommen bleibt das künstlerische Personal des E 46/47, da durch die Besonderheiten in den Tarifverträgen für dieses Personal eine zentrale Bearbeitung nicht sinnvoll erscheint.

Stellenbewertungen

Definiertes Ziel ist die Sicherung eines einheitlichen Bewertungsniveaus in den Eigenbetrieben und der Allgemeinen Verwaltung. Gegenstand sind die **Stellenbewertungen für tariflich Beschäftigte** (konkret Verwaltungspersonal TVöD, ohne Beschäftigte nach TVöD NRW -ehemaliger Arbeiterbereich- und ohne Sonderfälle z.B. Beschäftigte an Theatern und Bühnen). Bei Anträgen auf Bewertung von Beamtenstellen ist ein einheitliches Bewertungsniveau durch die seit dem Jahr 2000 eingerichtete Bewertungskommission gewährleistet, die auch die Fälle der Eigenbetriebe behandelt. Für die Eigenbetriebe E 42, E 49 und E 88 erbringt die Abteilung Organisationsmanagement des Fachbereichs Personal und Organisation (FB 11/510) den Organisationservice der Stellenbewertung. Diese Dienstleistung wird beibehalten.

Die Eigenbetriebe E 18, E 26 und E 46/47 führen die Stellenbewertungen für ihren Bereich weiterhin in eigener Zuständigkeit durch. FB 11/510 übernimmt die Qualitätssicherung für alle definierten Funktionen mit Leitungstätigkeit und für alle sonstigen Funktionen ab EG 12 TVöD. Somit wird eine qualitative Zweitbegutachtung eingezogen, die dem Ziel der Sicherung eines gesamtstädtisch einheitlichen Stellenbewertungsgefüges dient. Bei Ausschreibungen von Stellen, die auch von Beamtinnen und Beamten besetzt werden können, ist FB 11/510 hinsichtlich der alternativen Beamtenbewertung frühzeitig im Verfahren zu beteiligen. Darüber hinaus ist FB 11/510 bei etwaigen Auffälligkeiten bzw. entsprechenden Hinweisen in der Qualitätssicherung gefordert und tauscht sich hierzu mit den Eigenbetrieben aus.

Bestehen abweichende Auffassungen über die Stellenwertigkeit, wird ein Gespräch zwischen den Beteiligten geführt und möglichst Einvernehmen angestrebt. Bleibt ein Dissens, entscheidet die Leitung des FB 11 abschließend; ab EG 15 TVöD liegt die Entscheidung bei Dezernat V.

Bei der Bewertung der Stellen der Betriebsleitungen sowie von Führungsstellen oberhalb der Ebene der Geschäftsbereiche o.ä. (in der Allgemeinen Verwaltung vergleichbar oberhalb der Ebene der Abteilungsleitungen) liegt die Federführung und Durchführung des Bewertungsverfahrens vollständig bei Dezernat V/FB 11. Bei den Betriebsleitungen entscheidet der Oberbürgermeister.

Personalgewinnung und -erhaltung

Hier gilt die in 2018 im Personal- und Verwaltungsausschuss vorgelegte und dann veröffentlichte „Strategie zur nachhaltigen Personalgewinnung und -bindung für die Verwaltung der Stadt Aachen“ als Richtschnur für das Handeln der Kernverwaltung und für die Eigenbetriebe gleichermaßen. Arbeits- und Förderinstrumentarien wurden gemeinsam auf ihre Anwendung und Erfolgsbewertung hin beleuchtet (wie das Nachwuchsprogramm „Kompetent Managen“, die modulare Qualifizierung, die Fach- und Führungsfortbildungen, der Umgang mit „mobiler Arbeit“ etc.). Es herrscht weitgehender Konsens in deren positiver Einschätzung. Zudem wurde die Wichtigkeit herausgestellt, als ein Arbeitgeber wahrgenommen zu werden. Dazu gehört auch die behutsame Verwendung von eigenen Logos und Labels.

Ausschreibungen, Auswahlprozesse

Ausschreibungen und Auswahlprozesse erfolgen einheitlich nach den geltenden Standards. Das Karriereportal sowie das digitale Bewerbermanagement unterstützen eine einheitliche Verfahrensweise. Der im FB 11 in Überarbeitung befindliche „Leitfaden Personalauswahl“ wird zeitnah fertiggestellt und bietet zusätzliche Handlungssicherheit.

Mit Blick auf den Hinweis im PKF-Gutachten wird festgestellt, dass es derzeit keine gesamtstädtischen Regelungen zu möglichen Interessenskonflikten in Auswahlverfahren gibt. Unter Vorwegnahme einer noch zu erstellenden Regelung wird eine Anzeigepflicht von Entscheidern gesehen, wenn sich in der engeren Personalauswahl ein Interessenskonflikt ergeben könnte (z.B. aufgrund verwandtschaftlicher Beziehungen). Es besteht Einvernehmen, dass in diesen Fällen eine neutrale Gremiumsbesetzung, insbesondere durch Hinzuziehung bereichsfremder Personalverantwortlicher, gewährleistet werden muss. Auch der Anschein von Befangenheit muss vermieden werden.

Ausschreibungen erfolgen regelmäßig öffentlich/extern. Eine nur verwaltungs- oder bereichsinterne Ausschreibung bedarf der besonderen Begründung und Dokumentation.

Die Ausschreibung für Stellen der Betriebsleitungen sowie von Führungsstellen oberhalb der Ebene der Geschäftsbereiche (s.o. „Stellenbewertungen“) erfolgen durch FB 11. Die entsprechenden Besetzungsverfahren, auch bei herausgehobenen Funktionen in den Eigenbetrieben, werden von FB 11 durchgeführt bzw. FB 11 ist im Auswahlgremium beteiligt.

Arbeitsverträge

Arbeitsverträge aus den verschiedenen Anlässen werden in Form und Diktion vereinheitlicht.

Ein-/Höher-/Herabgruppierungen

Ziel ist die Sicherung einer einheitlichen gesamtstädtischen Handhabung der Tarifvorschriften sowie eine -bedarfsweise mit dem Kommunalen Arbeitgeberverband (KAV NW)- abgestimmte Rechtsauslegung.

Das entsprechende Arbeitspaket hat diesen Blick geschärft bezüglich Eingruppierungsfragen oder bspw. der Anerkennung als „sonstige/r Beschäftigte/r“. Ebenso wurden Fallstellungen der Höher- und Herabgruppierung besprochen. Hierzu wird es weitere Austausche zwischen den Beteiligten und Arbeitshilfen des FB 11 geben.

Das betrifft ebenfalls die richtige Stufenzuordnung nach § 16 TVöD. Es ist vereinbart, die Anerkennung beruflicher Erfahrungen als einschlägige Berufserfahrung bzw. als zumindest förderliche Zeiten in Zweifelsfällen im Austausch mit FB 11 festzulegen. Zum Umfang und Inhalt der notwendigen Dokumentationsarbeiten wird FB 11 eine Handlungsorientierung erstellen.

Ein System der Stufenlaufzeitverkürzung nach § 17 Abs. 2 TVöD wird derzeit nicht umgesetzt.

Bei der VKA-Fachkräfterichtlinie handelt es sich um eine außertarifliche Zulagenregelung, die in begründeten Einzelfällen zur Personalgewinnung und -erhaltung Anwendung finden kann. Die Entscheidung über die Gewährung dieser Zulage obliegt dem Oberbürgermeister. Die Ausarbeitung einer diesbezüglichen städtischen Leitlinie ist in Bearbeitung. Danach wird im Einzelfall eine Entscheidung abgestuft durch FB 11, durch den Personaldezernenten oder durch den

Oberbürgermeister getroffen. Ebenso verhält es sich mit rechtlich abgesicherten über- und außertariflichen Leistungen. Soweit erforderlich wird hierzu auch eine politische Beschlussfassung herbeigeführt.

IT- Belange

Es gilt das Anliegen des zentralen Informations- und Kommunikationsmanagements (FB 11/400), von allen maßgeblichen Entwicklungen in den Eigenbetrieben zumindest Kenntnis zu erlangen, im besten Fall unmittelbar an Neuerungen beteiligt zu sein. Dies wird durch eine Verfügungsverfügung abgesichert. Bei der Digitalisierung des FB 11 gibt es bereits vielfältige Mitwirkungen der Personalstellen der Eigenbetriebe.

Das Digitalisierungsprojekt „elektronischer Posteingang“ wurde für die Piloten FB 11 und FB 36 von E 26 umgesetzt.

Ein verwaltungsweites Dokumenten-Management (DMS) ist in der Planung und wird notwendigerweise auch in den Eigenbetrieben eingesetzt werden. Insbesondere hier darf es keine parallelen Entwicklungen geben, die am Ende hemmend wirken könnten.

Dienstvereinbarungen und -anweisungen

Es besteht die Notwendigkeit der Hinterlegung aller Regelungen an zentraler Stelle, sofern übergeordnete Belange betroffen sind. Evtl. Uneindeutigkeiten, inwieweit diese jeweils verwaltungsweit gelten, sind unbedingt auszuräumen. Insoweit bedarf es des Einbezugs von FB 11 bei derartigen Neuerarbeiten in den Eigenbetrieben. Hierzu wird es weitere Abstimmungstermine geben.

Struktur der Personalvertretungen

Im Rahmen der Betrachtung „Eigenbetriebe/Zentralverwaltung“ war unter anderem auch festgelegt worden, dass die bestehende Struktur der Personalvertretung der Stadt Aachen einer Prüfung unterzogen werden sollte. Dies wurde aus den jeweiligen Sichten der Eigenbetriebsleitungen, der Dienststellenpersonalräte, des Gesamtpersonalrates und des FB 11 diskutiert. Hier gilt das eingangs festgestellte: Auch aufgrund unterschiedlicher Entstehung der Eigenbetriebe ist die gegebene Struktur der Personalvertretungen gewachsen und stellt nur eine Variante von mehreren Möglichkeiten dar.

Beschäftigtenzahl und Freistellungen zur Personalratswahl 2016

Personalvertretung	Anzahl Beschäftigte	Mitglieder § 13 LPVG NRW	Freistellungen § 42 LPVG NRW
Allg. Verwaltung	3.444	17	6
Stadtbetrieb	670	11	2
Gebäudemanagement	204	7	1
Stadttheater / Musikd.	367	9	1
Feuerwehr	389	9	1
Gesamtpersonalrat	5.074	15	-
Gesamt	5.074	68	11

Mit Blick auf Fristwahrungen zur anstehenden Personalratswahl, aber auch, weil nach Einführung des elektronischen Personalratsmanagements eine bessere Evaluierungsgrundlage erwartet wird, wurde eine Entscheidung zu einer möglichen Veränderung zum Status Quo zurückgestellt. Rechtzeitig -in etwa zwei Jahren- soll das Thema mit Blick auf die Folgewahlen wieder auf den Prüfstand.

Zusammenarbeit Eigenbetriebe - Zentralverwaltung

Insgesamt ist festzustellen, dass in letzter Zeit ein verstärkter Austausch zwischen den Personalstellen der Bereiche erfolgt. Diese Zusammenkünfte sollen strukturiert auf Einladung des FB 11 fortgeführt und auf Dauer im Sinne von Qualitätszirkeln etabliert werden.

Die Erstellung und Fortschreibung verwaltungsweiter Regelungen zu personalrechtlichen und organisatorischen Themen erfordern einen hohen Abstimmungsbedarf mit den Eigenbetrieben oder deren Belange können bei ggf. nicht hinreichendem Einbezug oder mangelnder Berücksichtigung von betriebsspezifischen Besonderheiten nicht gebührend einfließen. Hinzu kommen ohnehin vermehrt an den FB 11 gerichtete Prüfaufträge zu speziellen Falllagen in Eigenbetrieben. Etwaige Konsequenzen auf die Kapazitäten in der Zentralverwaltung werden über das Stelleneinrichtungsverfahren auch unter Einbringung etwaiger Skaleneffekte für den Stellenplan 2021 thematisiert.