

120-22-96

Zukünftiger Umgang mit befristeten Beschäftigungen bei der Stadt Nürnberg

I. Gutachten

1. Einleitung

Sowohl unter dem Gesichtspunkt der Personalbindung und -entwicklung als auch unter dem Aspekt der Attraktivität der Arbeitgeberin Stadt Nürnberg muss es Ziel sein, befristete Beschäftigungsverhältnisse nur noch in sehr engen, begründeten Ausnahmefällen abzuschließen. Diese Grundhaltung hat die Stadt Nürnberg u.a. auch durch die Unterzeichnung des Kodex „Gute Arbeit“ bekräftigt.

Vor diesem Hintergrund sollen mit dem vorliegenden Bericht zum einen die bestehenden befristeten Beschäftigungsverhältnisse analysiert und zum anderen ein Vorschlag unterbreitet werden, wie in Zukunft mit der Fragestellung von befristeten Beschäftigungsverhältnissen bei der Stadt Nürnberg umzugehen ist.

Eine vollständige Abschaffung von befristeten Beschäftigungsverhältnissen wird nicht befürwortet, da befristete Beschäftigungsverhältnisse den bedarfsgerechten Einsatz von Arbeitskräften für die Stadt Nürnberg als Arbeitgeberin erleichtern. Den Ausführungen des IAB-Forums vom 12.02.2018 (Magazin des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Christian Hohendanner) kann sich diesbezüglich angeschlossen werden: „Befristungen erleichtern den Arbeitgebern Einstellungen, wenn der Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften im Unternehmen zeitlich begrenzt oder aus wirtschaftlichen Gründen unsicher ist.“ Zudem werden befristete Arbeitsverhältnisse in Einzelfällen auch als Instrument der Beschäftigungsförderung genutzt, mit denen Mitarbeitenden eine „Brücke“ in Beschäftigung ermöglicht werden soll.

2. Rechtliche Grundlagen

Die Vereinbarung eines befristeten Arbeitsverhältnisses ist grundsätzlich zulässig, wenn für die Befristung ein **sachlicher Grund** vorliegt. Das zum 01.01.2001 in Kraft getretene Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (TzBfG) regelt die Voraussetzungen der Befristung aus sachlichem Grund in § 14 Abs. 1 TzBfG. Hierunter fallen beispielsweise Krankheits- oder Elternzeitvertretungen.

Ein befristetes Arbeitsverhältnis ist jedoch nach § 14 Abs. 2 TzBfG auch **ohne sachlichen Grund** zulässig, wenn es sich um ein Arbeitsverhältnis mit neu eingestellten Mitarbeitenden ohne Vorbeschäftigung bei der Stadt Nürnberg handelt. Eine derartige Befristung ist grundsätzlich bis zu einer Dauer von zwei Jahren zulässig.

Ergänzt werden die Regelungen des § 14 TzBfG z.B. noch durch § 30 Absätze 2 - 5 TVöD.

Die aktuelle Entwicklung, dass Mitarbeitende ab dem Jahr 2019 ein Recht auf zeitlich befristete Teilzeit (sog. Brückenteilzeit) erhalten sollen, könnte zumindest in beschränktem Umfang Auswirkungen auf befristete Arbeitsverhältnisse bei der Stadt Nürnberg haben. Bisher bietet

§ 11 TVöD bereits befristete Teilzeitmöglichkeiten. Darüber hinaus soll nun auch im Teilzeit- und Befristungsgesetz die Option geschaffen werden, die vereinbarte Arbeitszeit für ein bis fünf Jahre zu verringern. Danach muss die Arbeitgeberin die Rückkehr in Vollzeit ermöglichen, soweit das Grundarbeitsverhältnis in Vollzeit bestand. Die befristete Teilzeit mit anschließender Brücke in Vollzeit gilt in Unternehmen mit mindestens 45 Beschäftigten, wenn der Mitarbeitende mindestens ein halbes Jahr in dem Betrieb ist.

3. Statistische Grundlagen

Zum Stichtag 30.11.2018 sind bei der Stadt Nürnberg 525 Beschäftigte befristet beschäftigt. Dies entspricht einer Befristungsquote von 4,43%. In dieser Quote sind auch kurzfristige, befristete Beschäftigungsverhältnisse in zeitlich geringem Umfang, z.B. Mitarbeitende für die Sommerbadesaison, für diverse kulturelle Veranstaltungen berücksichtigt. Somit ist die Schwankungsbreite der Befristungsquote bei den Dienststellen sehr groß (siehe Anlage 1): Beispielsweise haben NüBad oder Ref. IV zum Stichtag 30.11.2018 Befristungsquoten von mehr als 20%, während StN, KaSt, StA oder Geo Befristungsquoten von 0% haben. Ohne Berücksichtigung dieser, von Natur aus befristeten, kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisse beträgt die **gesamstädtische Befristungsquote 3,56%**.

Damit liegt die Stadt Nürnberg **bereits jetzt deutlich** unter der gesamtdeutschen Befristungsquote im Bereich „Öffentliche Verwaltung“: Laut IAB-Publikation vom Juli 2018 („Aktuelle Daten und Indikatoren: Befristete Beschäftigung in Deutschland“) liegt die Quote „Befristete Beschäftigung in Deutschland im Jahr 2017“ in der Branche „Öffentliche Verwaltung“ bei insgesamt 6,2% und im Sektor „Öffentlicher Dienst“ bei insgesamt 9,5%. Betrachtet man alle Betriebe nach Beschäftigtengröße, so liegt die Befristungsquote bei Betrieben mit mehr als 251 Beschäftigten bei insgesamt 11,1%. Nimmt man eine Aufteilung nach Bundesländern vor, so liegt die Befristungsquote über alle Betriebe in Bayern bei 7,3%.

4. Derzeitige Vorgehensweise bei der Stadt Nürnberg

Bei der derzeitigen Vorgehensweise beim Abschluss von **Arbeitsverträgen** muss hinsichtlich des Vorhandenseins **unbefristeter und befristeter Bedarfe** (z.B. aufgrund Vertretungsbedarfen oder befristeten Stellenschaffungen) unterschieden werden. Der Prozess hinsichtlich des personalwirtschaftlichen Vorgehens sieht folgendermaßen aus:

Soweit Bedarfe dauerhaft vorhanden sind, wird grundsätzlich ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis abgeschlossen. Einzige Ausnahme sind Besetzungen als Müllauflader/innen.

Bei befristeten Bedarfen wird unterschieden, ob das Beschäftigungsverhältnis mit oder ohne sachlichen Grund abgeschlossen werden kann.

Ein befristetes Beschäftigungsverhältnis mit Sachgrund wird z.B. abgeschlossen:

- bei gewerblichen Auszubildenden: 6-monatige Beschäftigung nach erfolgreicher Ausbildung entsprechend des Stadtratsbeschlusses vom 18.07.1984 (aus sozialen Gründen zur Erlangung von Berufserfahrungen, soweit keine unbefristete Übernahme auf einer Planstelle möglich ist),
- bei Krankheits- und Elternzeitvertretungen oder Vertretungen während einer Sabbatjahrfreiphasen (hier gibt es einen Mitarbeitenden, den es zu vertreten gilt),
- bei befristeten budgetfinanzierten Projekten.

Bei befristeten Bedarfen, bei denen kein sachlicher Grund nach § 14 Abs. 1 TzBfG einschlägig ist, muss als Auffang-Tatbestand sachgrundlos befristet werden. Dies ist nach § 14 Abs. 2 TzBfG maximal für die Dauer von zwei Jahren möglich.

Falls sich ein/e befristet beschäftigte/r Mitarbeiter/in bewährt und sich in der Zwischenzeit ein entsprechender weiterer und oftmals auch dauerhafter Personalbedarf ergibt, so wird die Person (unbefristet) weiterbeschäftigt. Sind mehrere befristet Beschäftigte vorhanden, wird ein entsprechendes Auswahlverfahren durchgeführt.

PA prüft bei befristeten Stellenschaffungen bisher zusätzlich, ob

- a.) ein arbeitsrechtlich haltbarer Sachgrund, der eine Befristung rechtfertigt, vorliegt, und
- b.) es in dieser Berufs- und Entgeltgruppe einen dauerhaften Personalbedarf gibt.

Ist a.) zu verneinen und/oder b.) zu bejahen, wurde die Entscheidung von PA/D oder Ref. I/II getroffen, dass die Stelle unbefristet ausgeschrieben sowie besetzt werden kann, wenn der jeweilige Geschäftsbereich eine dauerhafte Anschlussbeschäftigung (gegebenenfalls zunächst über Budgetfinanzierung und der Zusage, die Person auf die nächste freiwerdende Stelle, der die Eingruppierung entspricht, einzuteilen,) garantiert.

Liegt ein arbeitsrechtlich haltbarer Sachgrund und kein dauerhafter Personalbedarf vor, erfolgt die Beschäftigung mit Sachgrundbefristung.

Hier gilt ebenfalls: Bewährt sich die Person und ergibt sich in der Zwischenzeit ein entsprechender weiterer und oftmals auch dauerhafter Personalbedarf, wird die Person weiterbeschäftigt. Sind mehrere befristete Beschäftigte vorhanden, wird ein entsprechendes Auswahlverfahren durchgeführt.

Mit diesem Verfahren wird bereits die bisherige Vorgabe, dass eine unbefristete Ausschreibung/Entfristung eine entsprechend unbefristete Stelle im Stellenplan Teil A als Voraussetzung hat, aufgeweicht. Allerdings erfolgt das derzeitige Vorgehen einzelfallbezogen und somit nicht nach einem systematischen, standardisierten und IT-gestützten Verfahren. Zudem lässt der Stellenplan diese personalwirtschaftlich flexible Handhabung nur in sehr begrenztem Umfang zu.

5. Vorgeschlagene Vorgehensweise

Um den verschiedenen Anlässen einer befristeten Stellenschaffung und/oder eines befristeten Arbeitsverhältnisses (z.B. Projektstelle mit Finanzierung durch städtische Mittel, Projektstelle mit Finanzierung durch Drittmittel, Vertretung aufgrund von Elternzeit, Krankheitsvertretung) gerecht werden zu können, müssen diese in einem neuen strukturierten Verfahren einer Risikoprüfung unterzogen werden.

In einem ersten Schritt ist über die Personalbedarfsplanung eine Klärung herbeizuführen, beispielsweise ob eine konkrete Nachfolge ansteht, inwieweit Rückkehrerinnen bzw. Rückkehrer z.B. aus Elternzeit zu erwarten sind oder Mitarbeitende über das sog. Mobilitätsmanagement zur Verfügung stehen. In einem zweiten Schritt sind innerhalb der Risikobewertung die grundsätzlichen Beschäftigungsoptionen zu prüfen. Hierbei muss beispielsweise beantwortet werden, wie häufig gleiche Ausbildungsanforderungen in derselben Eingruppierung innerhalb der Stadtverwaltung benötigt werden und wie lange der grundsätzlich befristete Bedarf in Jahren besteht. In einem dritten Schritt sind darüber hinaus die Bedingungen auf dem Bewerberinnen- und Bewerbermarkt einzubeziehen. Hier sind beispielsweise die Verfügbarkeiten von Qualifikationen am Markt oder der Bewerbungseingang für vergleichbare Positionen von Bedeutung.

Durch die Bearbeitung dieser drei Prüfschritte - die hier zur Übersichtlichkeit hintereinander dargestellt werden, aber in der Realität zeitlich miteinander abzuprüfen sind - muss das Risiko hinreichend minimiert werden können, damit trotz sachlicher Gründe Arbeitsverhältnisse weitgehend unbefristet abgeschlossen werden.

Trotz sorgfältigster Prüfung bleibt aber ein Restrisiko, das im Bedarfsfall durch stellenplanabgedeckte „Überbrückungsstellen“ (im Stellenplan Teil B) aufgefangen werden muss. Es wird vorgeschlagen, hierfür eine ausreichende Kapazität von Vollkraftstellen einzurichten. Für eine Finanzierung dieser Kapazitäten, die zum Haushalt 2021 geschaffen werden sollen, wird vorgeschlagen, die Kosten aus dem Gesamthaushalt zu tragen.

Die einzelnen Prüfschritte, die aufzubauen sind, finden sich in Anlage 2.

Bis die entsprechenden Voraussetzungen für die vollständige Umsetzung der Prüfschritte der Anlage 2 geschaffen wurden, wird vorgeschlagen, für befristete Bedarfe aufgrund entsprechend dem in Anlage 3 beschriebenen Vorgehen zu verfahren.

Bei dem Verfahren wird künftig jeder befristete Bedarf dahingehend geprüft, ob nach den im Befristungskonzept enthaltenen Kriterien unbefristet besetzt werden kann. Vorrangig vor einer externen Besetzung ist hier immer die interne Ausschreibung bzw. eine interne Auswahl, damit befristet Beschäftigte und auch Auszubildende die Möglichkeit der Weiterbeschäftigung erhalten.

Alle vorhandenen befristeten Arbeitsverhältnisse werden anlassbezogen nach dem im Konzept beschriebenen Verfahren überprüft.

Auch die Bereitschaft aller Dienststellen und Eigenbetriebe, Mitarbeiter/innen aus anderen Dienststellen weiter zu beschäftigen, wird maßgebend sein. Die Prüfung der Vermittlung erfolgt vorrangig innerhalb der Dienststelle, dann innerhalb des Geschäftsbereichs und schließlich auch geschäftsbereichsübergreifend (soweit die Jobfamilie in mehreren Geschäftsbereichen vertreten ist).

6. Evaluierung

Nach einem Evaluationszeitraum von drei Jahren werden seitens des Personalamts die Auswirkungen des neuen Konzepts im Hinblick auf die Steigerung der Zufriedenheit der Beschäftigten und dem Grad der Erfüllung der Anforderungen der Dienststellen und Eigenbetriebe ausgewertet. Ebenfalls ist hier die Kapazität und Effektivität der „Überbrückungsstellen“ über den Stellenplan Teil B zu hinterfragen und gegebenenfalls anzupassen.

7. Beschlussvorschlag

Die Verwaltung wird beauftragt, ein wie in der Vorlage dargestelltes mittelfristiges Vorgehen umzusetzen, um erstens Fristvermerke im Stellenplan sowie arbeitsrechtliche Anforderungen weitestgehend zu verschränken, zweitens eine „Überbrückungsmöglichkeit“ im Stellenplan Teil B zu schaffen und drittens damit befristete Beschäftigungsverhältnisse bei der Stadt Nürnberg zu minimieren. Die entsprechende Umsetzung soll ab dem Haushaltsjahr 2021 erfolgen.

Bis zur vollständigen Umsetzung der dargestellten mittelfristigen Lösung, wird dem in Anlage 3 vorgeschlagenen Vorgehen zugestimmt.

II. Herrn Ref. I/II

III. a) GPR

b) GSBV

IV. PA

V. Ref. I/II /POA

Nürnberg, 04.04.2019
Personalamt

(26 62)

Abdruck:
DIP/1