

Unbefristete Übernahme von Auszubildenden bzw. Nachwuchskräften
Antrag Linke Liste vom 07.01.2021
Antrag SPD-Stadtratsfraktion vom 03.03.2021
Antrag CSU-Stadtratsfraktion vom 08.03.2021

I. Bericht

Aus Sicht der Verwaltung und nach Rückmeldung zahlreicher Ausbildungsdienststellen wird bei der Stadt Nürnberg ein bewährtes und funktionierendes System für die Übernahme der Nachwuchskräfte angewendet, das eignungsrelevante, organisatorische, personalwirtschaftliche und haushaltsrechtliche bzw. finanzielle Aspekte berücksichtigt.

Eine Übernahmegarantie für alle Nachwuchskräfte, die ihre Ausbildung erfolgreich abschließen, wäre aus Sicht des Personalmanagements u.a. aufgrund der entwicklungsbedingten Merkmale der Nachwuchskräfte für die Stadt Nürnberg problematisch. Die Ausbildung hat in der Regel zwei Lernorte, den schulischen und den betrieblichen Bereich. Eine erfolgreich bestandene Abschlussprüfung attestiert der Nachwuchskraft ein fachliches Niveau erreicht zu haben, um grundsätzlich eine qualifizierte Tätigkeit zu übernehmen. Der erfolgreiche Abschluss garantiert allerdings nicht in allen Fällen, dass darüber hinaus die Passung zwischen der Ausbildungsstätte und der Nachwuchskraft erfolgreich gestaltet werden konnte. Eine Garantie zur Übernahme würde aus Entwicklungsperspektive die Gefahr mit sich bringen, dass im ungünstigsten Fall nicht ausreichend geeignetes Personal dauerhaft an die Stadt Nürnberg gebunden wird.

Die Probezeit in der Ausbildung ist zu kurz, um eine zuverlässige Prognose für eine dauerhafte Verwendung im Anschluss an die Ausbildung abzugeben. Zudem besteht nach der Probezeit nur die Möglichkeit, sich aus wichtigem Grund zu trennen und hierfür sind die Anforderungen an die vorzunehmende Interessensabwägung mit gutem Recht sehr hoch. Es ist zu berücksichtigen, dass bei jeder Kündigungsabsicht die bereits zurückgelegte Ausbildungsdauer im Sinne der Nachwuchskraft an Bedeutung gewinnt, so dass eine Kündigung vor Abschluss der Ausbildung kaum noch möglich wird. Mit einer (bedingungslosen) Garantie bzw. Zusage für die Auszubildenden, nach der Ausbildung übernommen zu werden, hätte die Stadt Nürnberg auch über das Ausbildungsende hinaus extrem große Schwierigkeiten sich von Nachwuchskräften zu trennen, wenn die Passung nicht vorhanden ist. Die Tarifvertragsparteien haben auf die Ableistung einer Probezeit zwingend verzichtet, wenn Auszubildende im unmittelbaren Anschluss an das Ausbildungsverhältnis in ein Arbeitsverhältnis übernommen werden (vgl. § 2 Abs. 4 Satz 2 TVöD). Es entfällt somit die Probezeit kraft Tarifvertrags. Letztendlich bleibt nur das Mittel der ordentlichen Kündigung mit all den bestehenden Risiken. Und das gilt grundsätzlich, insofern hilft eine Sonderregelung für Bereiche mit einer Ausbildung über Bedarf nicht wirklich weiter, da das Problem in allen Bereichen auftreten kann.

Es ist zudem fraglich, ob eine „Übernahmegarantie“ überhaupt in Einklang mit § 16a TVAöD-BBiG gebracht werden kann. Die Stadt Nürnberg ist Mitglied im KAV Bayern e. V. und verpflichtet, die abgeschlossenen Tarifverträge durchzuführen und diese weder zu unter- noch zu überschreiten (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 Satzung des KAV). Eine Garantie bzw. ein Übernahmeversprechen geht weit über den Regelungsgehalt des § 16a TVAöD-BBiG hinaus.

Ist die Ausbildung erfolgreich beendet worden, wird bei der Stadt Nürnberg regelmäßig der größte Teil der Nachwuchskräfte unmittelbar unbefristet übernommen, in allen anderen Fällen grundsätzlich für sechs Monate befristet beschäftigt (Zahlen dazu siehe unten). Die unmittelbare befristete Weiterbeschäftigung für sechs Monate geht auf einen Stadtratsbeschluss aus dem Jahr 1984 zurück und ist nach wie vor weitreichender als die tarifvertragliche Regelung.

Auszug aus dem TVAöD

§16a TVAöD

Übernahme von Auszubildenden

Auszubildende werden nach erfolgreich bestandener Abschlussprüfung bei dienstlichem bzw. betrieblichem Bedarf im unmittelbaren Anschluss an das Ausbildungsverhältnis für die Dauer von zwölf Monaten in ein Arbeitsverhältnis übernommen, sofern nicht im Einzelfall personenbedingte, verhaltensbedingte, betriebsbedingte oder gesetzliche Gründe entgegenstehen. Im Anschluss daran werden diese Beschäftigten bei entsprechender Bewährung in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis übernommen. Der dienstliche bzw. betriebliche Bedarf muss zum Zeitpunkt der Beendigung der Ausbildung nach Satz 1 vorliegen und setzt zudem eine freie und besetzbare Stelle bzw. einen freien und zu besetzenden Arbeitsplatz voraus, die/der eine ausbildungsadäquate Beschäftigung auf Dauer ermöglicht. Bei einer Auswahlentscheidung sind die Ergebnisse der Abschlussprüfung und die persönliche Eignung zu berücksichtigen. Bestehende Mitbestimmungsrechte bleiben unberührt.

Protokollerklärung zu § 16a:

Besteht kein dienstlicher bzw. betrieblicher Bedarf für eine unbefristete Beschäftigung, ist eine befristete Beschäftigung außerhalb von § 16a möglich.

Die Planung der Ausbildungsstellen steht im Spannungsfeld des sozialpolitischen Verantwortungsbewusstseins der Stadt Nürnberg für den Ausbildungsmarkt - gerade auch in Krisenzeiten -, des eigenen Personalbedarfs, der verfügbaren Finanz- und Personalressourcen und nicht zuletzt des Bewerberinnen- und Bewerbermarkts.

Bis auf die Verwaltungsausbildung, die zentral geplant wird, sind für alle anderen Ausbildungsbereiche Abstimmungen mit den ausbildenden Dienststellen erforderlich, um zu einer Festlegung der anzubietenden Ausbildungsplätze zu gelangen. Diese Planung erfolgt in der Regel vier bis fünf Jahre vor dem geplanten Ausbildungsabschluss. Die Ausbildungsplätze werden über unterschiedliche Kommunikationskanäle (u.a. Karriereseite der Stadt Nürnberg, azubiyo.de, ubi-plus.de, ausbildung.de) und u.a. durch Schulbesuche, Messeauftritte, Betriebsbesichtigungen beworben. Die Ausschreibungen erfolgen in der Regel ein Jahr vor dem Ausbildungsstart im Frühjahr bzw. Sommer.

Nach Ablauf der Bewerbungsfristen finden die Auswahlgespräche mit den grundsätzlich geeigneten Bewerbenden statt. Beteiligt sind hierbei die Interessensvertretungen (Personalrat, Gesamtjugend- und Auszubildendenvertretung, Schwerbehindertenvertretung), die ausbildenden Dienststellen und das Personalamt. Nach Abschluss der Auswahlgespräche wird das Gesamtergebnis über eine Rangliste abgebildet. Die Bewerbenden werden zeitnah über das erzielte Ergebnis (Zusage, Nachrücker/in, Absage) informiert. Bis zum tatsächlichen Ausbildungsbeginn ergeben sich immer wieder Veränderungen und in ungünstigen Fällen auch sehr kurzfristige Absagen kurz vor Ausbildungsbeginn, die eine Nachbesetzung der freigewordenen Ausbildungsstelle nicht mehr möglich machen. Dieser Umstand ist dann besonders problematisch, wenn nur ein Ausbildungsplatz oder wenige Ausbildungsplätze zu beset-

zen sind und kein Puffer ggf. über Bedarf vorhanden ist, denn dann entsteht bereits eine Unterdeckung, die nur über die Rekrutierung über den externen Arbeitsmarkt gedeckt werden kann. Deshalb liegen die geplanten Einstellungszahlen in einigen Berufen über den prognostizierten Bedarfen, um Risiken zum Zeitpunkt der Bedarfsdeckung, d.h. nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss, vorzubeugen. Der Ausbildungsverlauf ist ebenfalls nicht ohne Risiko, wenngleich nur vereinzelt Nachwuchskräfte die begonnene Ausbildung abbrechen oder die Abschlussprüfung endgültig nicht bestehen. Diese Aspekte stellen insbesondere im gewerblich-technischen Bereich erhöhte Risiken dar, da die Ausbildungsjahrgänge in den unterschiedlichen Ausbildungsberufen größtenteils sehr klein sind (1 – 3 Nachwuchskräfte).

Die Stadt Nürnberg steht in den kommenden Jahren aufgrund der demografischen Entwicklung vor großen Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt. Die Renteneintritte sind erheblich, die Zahl der Schulabgängerinnen und -abgänger rückläufig und damit auch das Bewerbungskommen. Letzteres wirkt sich auch auf qualitative Aspekte des Potenzials der Bewerberinnen und Bewerber aus, da der Anteil sehr gut geeigneter Bewerbenden in vermeintlich weniger attraktiven Bereichen kleiner wird. Öfter werden hier auch Nachwuchskräfte eingestellt, die geeignet sind, aber größeren Unterstützungs- und/oder Entwicklungsbedarf haben. Insofern steigen auch die Anforderungen an die qualitative Ausbildungsleistung, um den Ausbildungserfolg ausreichend abzusichern.

Die Zielsetzung der Ausbildung ist es, grundsätzlich die besten Talente für die Ausbildung und innerhalb eines Ausbildungsjahrgangs aufzuspüren sowie die neue Fachkraft bereits in der Ausbildungsphase an die Stadt Nürnberg zu binden. Im Anschluss an den erfolgreichen Abschluss kann die Besetzung einer frei werdenden Stelle meist zeitnah mit qualifizierten Nachwuchskräften realisiert werden. Die Nachwuchskräfte sind den Führungskräften und Mitarbeitenden bereits bekannt, was das Risiko einer Fehleinstellung wesentlich mindert, und hierfür müssen auch Entscheidungsspielräume genutzt werden können. Deshalb muss bei der Personalauswahl nach erfolgreicher Ausbildung u.a. die Eignung - gesundheitlich, charakterlich und persönlich – unter Berücksichtigung der Binnendifferenzierung im Abschlussjahrgang in Betracht gezogen werden können. Insgesamt muss geprüft werden, ob neben der Eignung auch unter Berücksichtigung aktueller und künftiger organisatorischer, personalwirtschaftlicher sowie haushaltsmäßiger Gesichtspunkte eine unbefristete Übernahme direkt nach der Ausbildung realisierbar und sinnvoll ist. Insofern ist die Übernahme von vielen Aspekten abhängig, die das Handeln und Entscheiden beeinflussen.

Diese umfassende Prüfung wird bis dato praktiziert, hat sich für die Dienststellen und die gesamte Stadtverwaltung bewährt und ist immer mit dem Ziel verbunden, so vielen Talenten und geeigneten Nachwuchskräften wie möglich eine Weiterbeschäftigung anzubieten. Und jene, die nicht unbefristet übernommen werden können, haben durch ihre qualifizierte Ausbildung auf einem Arbeitsmarkt, der durch den Fachkräftemangel geprägt wird, gute Beschäftigungschancen in anderen Betrieben. Nicht alle Betriebe, die Nachwuchssorgen plagten, bilden selber aus.

In den beiden letzten Abschlussjahren in 2019 und 2020 standen insgesamt 416 Absolvierenden und Absolventen zur Übernahme an, davon wurden 414 (= 99,5%) Auszubildende, Anwärterinnen und Anwärter sowie Berufspraktikantinnen und Berufspraktikanten in eine Anschlussbeschäftigung übernommen. Eine uneingeschränkte Übernahme erfolgte in 367 Fällen (= 88,6%) und eine befristete Übernahme in 47 Fällen (= 11,4%). Von den befristeten Verträgen wurden in der Zwischenzeit 14 Verträge entfristet, damit wird eine Quote unbefristeter Verträge von rund 92% erreicht.

Für die einzelnen Bereiche stellen sich die Situationen wie folgt dar:

Verwaltungsfachangestellte:

Im Jahr 2019 konnten im Anschluss an die Ausbildung 21 und im Jahr 2020 in Summe 24 Verwaltungsfachangestellte übernommen werden. Die Übernahme erfolgt hier regelmäßig in

ein unbefristetes Arbeitsverhältnis. Lediglich in Ausnahmefällen, z.B. bei sehr hohen Krankheitszeiten im Ausbildungsverlauf, erfolgt die Übernahme befristet. Von den insgesamt 45 übernommenen Verwaltungskräften in den beiden Jahren wurden lediglich fünf in ein befristetes Arbeitsverhältnis übernommen. Aus den beiden Jahrgängen wurde nur eine Auszubildende aufgrund immens hoher Krankheitszeiten nicht übernommen. Von den fünf befristeten Verträgen laufen derzeit noch vier. Im Verwaltungsbereich wird im Rahmen von befristeten Verträgen in der Regel eine zweijährige Befristungsabrede vereinbart.

Beamteninnen und Beamte (Verwaltung und Finanzen):

Bei den Beamtenanwärterinnen und -anwärtern in der 2. und 3. Qualifikationsebene im nicht-technischen Verwaltungsdienst konnten in den beiden Jahren 115 in das Beamtenverhältnis auf Probe übernommen werden. In der 3. QE konnte ein Anwärter wegen einer groben Verfehlung (Urkundenfälschung) nicht übernommen werden.

Beamteninnen und Beamte (technischer Dienst):

Im technischen Bereich wurden 13 Beamteninnen und Beamte nach Ableisten des Vorbereitungsdienstes in das Beamtenverhältnis auf Probe übernommen. Und im Einsatzdienst der Feuerwehr waren es 35 Beamte.

Sozial- und Erziehungsdienst:

Im Sozial- und Erziehungsdienst konnten in 2019 und 2020 im Anschluss an das Berufspraktikum und die Ausbildung insgesamt 133 Personen in ein Beschäftigungsverhältnis übernommen werden. Ein Großteil hiervon, nämlich 125, wurden als Erzieherinnen und Erzieher übernommen und lediglich zwei davon konnte nur ein befristetes Beschäftigungsverhältnis angeboten werden. Einer der beiden befristeten Verträge wurde zwischenzeitlich entfristet. Darüber hinaus konnten 8 Kinderpflegerinnen und Kinderpfleger in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis übernommen werden.

Altenpflege:

Im Bereich der Altenpflege wurden in 2019 und 2020 im Anschluss an die erfolgreiche Ausbildung insgesamt 18 Personen in ein Beschäftigungsverhältnis übernommen. Vier Arbeitsverträge wurden befristet abgeschlossen.

Gewerblich-technische Ausbildung:

Im Bereich der gewerblichen Ausbildung wurden in den Jahren 2019 und 2020 insgesamt 55 Auszubildenden ein Beschäftigungsverhältnis angeboten. Hiervon waren 36 Beschäftigungsverhältnisse vorerst befristet. 13 befristete Beschäftigungen konnten im weiteren Verlauf bereits in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis überführt werden und eine weitere unbefristete Weiterbeschäftigung ist zum 01.07.2021 geplant. Bei 4 Beschäftigten konnte die Befristung zwischenzeitlich verlängert werden.

Die Gründe für den relativ hohen Anteil an befristeten Übernahmen im gewerblich-technischen Bereich sind vielfältig. In manchen Fällen erfolgte die Befristung auf Wunsch der Mitarbeitenden, weil zeitnah eine Weiterbildung beispielsweise zum Techniker geplant war. Manchmal lag die persönliche Eignung (z.B. noch kein Führerschein) nicht vor. In vielen Bereichen wird aber auch über Bedarf ausgebildet, sodass bei Abschluss der Ausbildung nicht immer adäquate freie Planstellen vorhanden sind. Dies führt dann dazu, dass in einigen Bereichen bei Stellenbesetzungen z.B. auch bereits vorhandenes Personal berücksichtigt werden muss. Manchmal gibt es ehemalige Auszubildende, die aktuell im Helferbereich eingesetzt sind, weil bei Übernahme keine adäquate Stelle frei war. Außerdem gibt es in etlichen Bereichen auch (sachlich) befristete Beschäftigte, die bei Stellenbesetzungen entsprechend berücksichtigt werden müssen, wenn sie sich bewährt haben.

Wie die Ausführungen insgesamt, aber auch besonders im gewerblich-technischen Bereich verdeutlichen, wird eine Übernahmegarantie für alle Auszubildenden, die erfolgreich ausgebildet wurden, unter den aktuellen Bedingungen von Seiten der Verwaltung als äußerst problematisch bewertet. Wäre eine Garantie auszusprechen, ist es nach Rückmeldung vieler Bereiche der gewerblich-technischen Ausbildung das Ende der Ausbildung über Bedarf, da die Dienststellen die Risiken einer ungewollten Übernahme minimieren müssten. Es würden folglich nur so viele Auszubildende eingestellt, die nach erfolgreichem Abschluss auch tatsächlich auf einer Planstelle beschäftigt werden könnten. Das führt zwangsläufig dazu, dass die Stadt Nürnberg weniger jungen Menschen die Chance auf eine qualifizierte Berufsausbildung anbieten kann und damit weniger Fachpersonal für den Arbeitsmarkt ausbildet. Geht man einen Schritt weiter und nimmt die uneingeschränkte Übernahme an und tritt bei mutigere Planung die Überkapazität ein, weil die Bedarfsdeckung zwingend sichergestellt werden muss, wäre eine ordentliche Kündigung eines unbefristeten Vertrags notwendig, um den organisatorischen, personalwirtschaftlichen oder haushaltsrechtlichen bzw. finanziellen Aspekten hinreichend Rechnung zu tragen. Das kann aus Sicht des Personalmanagements nicht Ziel einer verantwortungsvollen Arbeitgeberin sein.

Im Ergebnis muss es möglich sein, nach erfolgreicher Ausbildung eine erneute Auswahlentscheidung zu treffen und somit die besten Talente für die Stadtverwaltung zu gewinnen und zu binden. Das gelingt in der Regel gut, soweit nicht andere persönliche Zielsetzungen (z.B. Aufnahme Studium) dem Angebot der Stadt entgegenstehen. Die bisherige Praxis eröffnet diese erneute Auswahlentscheidung und macht es möglich, den Nachwuchskräften bereits im Gewinnungsprozess in vielen Bereichen die sehr guten Übernahmechancen zu kommunizieren, sich aber auch von Nachwuchskräften zu trennen, die das Vertrauen und die positive Prognose aus dem Gewinnungsprozess im Verlauf der Ausbildung nicht im geforderten Maß bestätigen können. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich das bisherige System bewährt hat und sich durch die Prüfung einer Übernahme ein erneuter Auswahlprozess ergibt, der bis dato passgenau ausgestaltet ist.

III. Herrn Ref. I/II

IV. a) GPR
b) GJAV

V. PA

VI. Ref. I/II / POA

Nürnberg, 16.04.2021
Personalamt

(14141)

Abdruck:
BgA
StK
DiP