

- Beschluss**
 Wahl
 Kenntnisnahme

Vorlagen Nr. 11/001/2018
nicht öffentlich

Fachbereich: Personalamt Bearbeiter/in: Pilz, Jutta	Datum: 31.07.2018 Az.: 11-1
--	--------------------------------

Beratungsfolge	Termine	Art der Entscheidung
Kreisausschuss	27.09.2018	Kenntnisnahme

Personalmanagementkonzept - Tarifrrechtliche Regelungen

- | | | | |
|-----------------------------|-----------------------------|--|--|
| Finanzielle Auswirkung | <input type="checkbox"/> ja | <input checked="" type="checkbox"/> nein | <input type="checkbox"/> noch nicht zu übersehen |
| Personelle Auswirkung | <input type="checkbox"/> ja | <input checked="" type="checkbox"/> nein | <input type="checkbox"/> noch nicht zu übersehen |
| Organisatorische Auswirkung | <input type="checkbox"/> ja | <input checked="" type="checkbox"/> nein | <input type="checkbox"/> noch nicht zu übersehen |
| Auswirkung auf Kennzahlen | <input type="checkbox"/> ja | <input checked="" type="checkbox"/> nein | <input type="checkbox"/> noch nicht zu übersehen |

Beschlussvorschlag/Wahlvorschlag/Beschluss- und Wahlvorschlag:

Der Kreisausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis.

Fachbereich: Personalamt
Bearbeiter/in: Pilz, Jutta

Datum: 31.07.2018
Az.: 11-1

Personalmanagementkonzept - Tarifrrechtliche Regelungen

Anlass der Vorlage:

Im Kreisausschuss am 09.10.2017 wurde die Verwaltung beauftragt, ein Personalkonzept zur Reduzierung des Fachkräftemangels zu erstellen. Das Konzept wird aus den drei Teilaspekten Personalgewinnung, Personalentwicklung und Personalbindung bestehen und soll nach einer Mitarbeiterbeteiligung zum Aspekt Personalbindung im ersten Quartal 2019 in den Kreisausschuss eingebracht werden.

Bereits bei der Diskussion des Antrages im Kreisausschuss wurde das Thema der tarifvertraglichen Rahmenbedingungen angesprochen. In dieser Vorlage wird der geltende Tarifvertrag in seinen Grundzügen erklärt, sowie die Vor- und Nachteile der Bindung an eine Tarifgemeinschaft gegenüber gestellt.

Sachverhaltsdarstellung:

In Deutschland herrscht Tarifautonomie d.h. die Sozialpartner (Arbeitgeber und Gewerkschaften) verhandeln ohne staatliche Einmischung Regelungen, die dann für die Tarifvertragsparteien als verbindliche Rechtsnormen unmittelbar und zwingend gelten. Nach der Günstigkeitsklausel darf Tarifrrecht nicht unterhalb gesetzlich normierter Regelungen liegen (es dürfen z.B. kein Lohn unterhalb der Mindestlohngrenze oder weniger Urlaubstage als im Bundesurlaubsgesetz vorgesehen vereinbart werden).

Damit ist in der öffentlichen Wahrnehmung das Bestehen eines Tarifvertrages als arbeitnehmerfreundlich angesehen. Der Begriff des Haustarifvertrags im Unterschied zum Flächentarifvertrag wird von den meisten Beschäftigten eher mit der Skepsis, dass solche Verträge für die Beschäftigten ungünstiger als Flächentarifverträge sind, betrachtet.

Was ist im Tarifvertrag geregelt?

Im Tarifvertrag sind u.a. Urlaub, Arbeitszeiten, Eingruppierungsregelungen, Entgelt und leistungsbezogene Entgeltbestandteile geregelt.

Die Regelungen durch einen Flächentarifvertrag wie den TVöD führen dazu, dass die Konflikte um diese Themen von den einzelnen Kommunen ferngehalten werden und der betriebliche Friede nicht durch ein Ringen um Themen wie Arbeitszeit und Urlaubsansprüche belastet wird.

Diese generellen Regelungen des TVöD sind aus Arbeitbersicht angemessen und sinnvoll. Schwierigkeiten bereitet der aktuelle Tarifvertrag im Bereich der Entgeltfindung bzw. Entgeltordnung.

Hier sind drei neuralgische Punkte zu nennen:

- A) die Ausbildungs- und Prüfungspflicht
- B) der Bereich des Laufbahnwechsels EG 12 und EG 13
- C) die grundsätzliche Entgelthöhe in Mangelberufen

Zu A)

Der Tarifvertrag sieht grundsätzlich eine geeignete Vor- und Ausbildung vor, da nur mit einer hinreichenden Qualifizierung das gesamte Aufgabenspektrum der Laufbahn wahrgenommen werden kann. Als Spezifizierung haben die KAVen der alten Bundesländer explizit die Verwaltungslehrgänge I (ab EG 5) und II (ab EG 9b) sowie den kaum frequentierten Ausbildungsberuf "Kauffrau/mann für Bürokommunikation Fachrichtung kommunal" abschließend zur geeigneten Ausbildung bestimmt.

Diese Regelung geht an der Situation des Kreises vorbei. Zum einen ist es nicht für jeden Bereich erforderlich, das gesamte Spektrum, das in einem solchen Lehrgang vermittelten Wissens vorzuhalten und zum anderen gibt es "artverwandte" Berufe oder Studiengänge, die die grundsätzlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten für einen Einsatz in der Verwaltung vermitteln. Natürlich ist eine solide umfassende Verwaltungsausbildung die Grundlage für eine optimale Verwendungsbreite. Gleichwohl gibt es auch Seiteneinsteiger/innen bei denen es gar nicht intendiert ist, dass sie in der gesamten Breite des Verwaltungsspektrums eingesetzt werden. So haben sich in den vergangenen Jahren regelmäßig ausgebildete Rechtsanwaltsfachangestellte, Steuerfachangestellte oder Sozialversicherungskaufleute für Tätigkeiten im allgemeinen Verwaltungsbereich beworben und konnten nach kurzen fachlichen Einarbeitungsphasen, die auch originär im Verwaltungsbereich ausgebildete Personen benötigen, uneingeschränkt in ihrem Tätigkeitsbereich eingesetzt werden.

Für einige Tätigkeiten, z.B. solche mit starken kaufmännischen oder büroorganisatorischen Ausrichtungen, haben sich andere Berufsgruppen (Bürokaufleute, Industriekaufleute) sogar als besser geeignet gegenüber Verwaltungsfachangestellten oder Beamten/innen des mittleren Dienstes erwiesen. In manchen Tätigkeiten, die dem allgemeinen Tarifvertrag in der Bewertung zuzuordnen sind, gibt es Spezialberufe, die für genau diese individuelle Aufgabe spezifisch qualifiziert sind (Immobilienkaufleute in 23, Veranstaltungskaufleute in 10-4, Arzthelfer/innen in 53).

Die "Zwangsendsendung" zum Lehrgang belastet diese Kolleginnen und Kollegen und bedeutet für die Dauer des Lehrgangs den Verlust der, im Fachbereich in der Regel dringend benötigten, Ressourcen.

Da die Rückmeldung der kommunalen Arbeitgeber, zumindest in Nordrhein-Westfalen, in diesem Punkt differenziert waren, erwägt der KAV NRW nach Aussage des Hauptgeschäftsführers, Herrn Dr. Langenbrinck, die Einführung einer Experimentierklausel. Damit wird es den Arbeitgebern freigestellt, für bestimmte Aufgaben in der Ausbildungs- und Prüfungspflicht abzusehen, bestimmte Berufsgruppen freizustellen oder bis zu einer bestimmten Entgeltgruppe auf die Ausbildungs- und Prüfungspflicht ganz zu verzichten.

Eine solche Experimentierklausel wird vom Kreis ausdrücklich begrüßt.

Ergänzend wird weiterhin das quantitativ hohe Ausbildungsniveau gehalten und über die Generierung weiterer Ausbildungsformen (Seiteneinsteiger/innen im Block- oder Teilblockmodell) eine zukunftssichere Personalgewinnung betrieben. Die Grenzen sind allerdings in dem Bestreben zu sehen, das Ausbildungsniveau auch qualitativ hochzuhalten. Eine gute Ausbildung, bedingt eine strukturierte Begleitung sowohl der theoretischen als auch der fachpraktischen Vermittlung von Wissensinhalten. Hier kann der Kreis auf eine hohe Bereitschaft motivierter Ausbilder/innen und ein engagiertes Ausbildungsteam zurückgreifen. Die Belastbarkeitsgrenze beider Bereiche ist jedoch auch unter Berücksichtigung einer höheren eigenen Belastung in den Fachbereichen und des deutlich gestiegenen Betreuungs- und Begleitungsbedarfs erreicht.

Eine Ausweitung der Ausbildungszahlen ist nur unter einer nicht vertretbaren Qualitätseinbuße zu erzielen.

Zu B)

Bei Einmal- oder Sonderzahlungen ist eine Differenzierung der Einkommensgruppen durchaus üblich. So werden solche sozialen Instrumente häufig für niedrige Lohn- und Entgeltgruppen höher angesetzt.

Diese Systematik hat auch die Entgeltordnung bei der Jahressonderzahlung („Weihnachtsgeld“) übernommen. So staffelt sich die Jahressonderzahlung in drei Bereiche (EG 1-8, EG 9-12 und EG 13-15). Detailliert stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

	2015	2016	2017	2018	Ab 2019
EG 1-8	90 %	87,89 %	82,02 %	82,02 % E	Keine Veränderung
EG 9-12	80 %	78,13 %	72,52 %	72,52 % E	
EG 13-15	60 %	58,59 %	53,43 %	53,43 % E	

E = Entgeltsteigerung der Tarifrunde

Dabei sind folgende Rahmenbedingungen zu berücksichtigen:

Für die Jahre 2016, 2017 und 2018 wird die Jahressonderzahlung auf dem Stand des Jahres 2015 eingefroren. Damit verringern sich die Bemessungssätze wie in den Tabellen dargestellt. Des Weiteren werden die Bemessungssätze im Jahr 2017 zusätzlich um 4 Prozentpunkte abgesenkt und die Absenkung für künftige Jahre beibehalten.

Ab dem Jahr 2019 sollen die Bemessungssätze nicht weiter abgesenkt werden, d.h. die Jahressonderzahlung nimmt wieder an den Entgeltsteigerungen teil.

Diese Systematik kann aber eine Folge haben, die nicht beabsichtigt war: Abhängig vom Zeitpunkt der Höhergruppierung reicht das monatlich höhere Grundeinkommen nicht aus, um den Verlust in der Jahressonderzahlung auszugleichen. Dies gilt in einem besonderen Maße, wenn auch noch Zulagen, wie z.B. die Technikerzulage, bei der Höhergruppierung entfallen. Die Problematik galt im verstärkten Maße bis zum März 2017, da bis zu diesem Zeitpunkt eine Höhergruppierung nicht stufengleich sondern auf die nächste Stufe, mit einem monatlichen Zugewinn erfolgte. Dies konnte durchaus einen Stufenverlust von bis zu zwei Stufen bedeuten.

Hier ist von Seiten des Personalbereiches sensibel auf einen geeigneten Höhergruppierungszeitpunkt zu achten. Ein Ausgleich des vermeintlichen Nachteils erfolgt jedoch in den meisten Fällen über die Gesamtlaufzeit des Arbeitsvertrages, da die Stufensteigerungen in der höheren Entgeltgruppe stattfinden.

Von den Beschäftigten wird jedoch die momentane Situation wahrgenommen und der Zugewinn im Verhältnis zur Verantwortungssteigerung (bei einem Wechsel von einer sachbearbeitenden Tätigkeit EG 12 zu einer leitenden Tätigkeit EG 13) als nicht erheblich genug wahrgenommen.

Diese Situation, die die ohnehin geringe Bereitschaft, Führungs- oder Leitungsfunktionen wahrzunehmen, weiter verschärft, ist von beiden Tarifvertragsparteien erkannt worden. Eine Auflösung der Problematik ist thematisiert.

Zu C)

Es gibt Arbeitgeberrichtlinien seitens des Kommunalen Arbeitgeberverbandes, welche unter bestimmten Voraussetzungen eine Zulagenzahlung an einzelne Beschäftigte ermöglicht. Dies sind die

- Arbeitgeberrichtlinie der VKA zur Gewinnung und zur Bindung der Fachärztinnen und Fachärzte im öffentlichen Gesundheitsdienst (Fachärzte-ÖGD-RL)

sowie die

- Arbeitgeberrichtlinie der VKA zur Gewinnung und zur Bindung von Fachkräften, insbesondere auf dem Gebiet der Informationstechnik und von Ingenieurinnen und Ingenieuren (Fachkräfte-RL)

Der Kreis Mettmann macht von den Richtlinien bisher keinen Gebrauch.

Die zeitlich befristet gültigen Richtlinien ermöglichen die Zahlung von Zulagen für ab einem bestimmten Stichtag neu eingestellte Beschäftigte. Die Höhe der Zulage ist begrenzt auf

- Fachärzte-ÖGD-RL: bis zu 10 Prozent der Stufe 2 der EG 15 (derzeit knapp 580€) pro Monat
- Fachkräfte-RL: pauschal bis zu 1.000€ pro Monat

Die Richtlinien gelten als Einzelfallregelung mit Schwerpunkt für die Personalgewinnung und zur Verhinderung einer Abwanderung einzelner Beschäftigter.

Um insbesondere sozialen Unfrieden durch die Bevorteilung einzelner Beschäftigter in Bezug auf das Bestandspersonal zu vermeiden, werden insbesondere bei der Einstellung die tariflich vorgesehenen regulären Eingruppierungsmöglichkeiten genutzt. Hierbei richtet die die Entgeltgruppe nach dem Stellenwert und die tarifliche Stufenzuordnung (6 Stufen pro Entgeltgruppe) nach der Berufserfahrung.

Ob es sinnvoll ist, einer drohenden Abwanderung mit einer Zulagenzahlung zu begegnen, wird kritisch gesehen. Auch hier droht sozialer Unfrieden.

Sonstige Effekte aus der Zugehörigkeit zu einem Tarifverbund

Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind Sozialpartner im Sinne des Art. 9 Abs. 3 GG. Das Grundgesetz schützt die Koalitionspartner und räumt ihnen eine Vorrangstellung für die Verhandlung von Arbeitsbedingungen ein. Diese Tätigkeit bildet die Hauptaufgabe des kommunalen Arbeitgeberverbandes NW.

Der KAV NW ist darüber hinaus auch noch Dienstleister für die Mitglieder. Dies zeigt sich in zahlreichen Beratungs- und Informationsangeboten in arbeits- und tarifrechtlichen Fragestellungen aber auch in Fragen des Sozialrechts oder der betrieblichen Mitbestimmungen. Über die regelmäßig erscheinenden KAV Newsletter werden aktuelle Rechtsprechungen passgenau aufgearbeitet, Vordrucke und Formulare werden zur Verfügung gestellt.

Dieser Service entlastet den Personal- und Organisationsbereich in nicht unerheblicher Weise.

Eine weitere Dienstleistung des KAV, die allerdings in den vergangenen Jahren nicht in Anspruch genommen werden musste, ist über die rechtliche Beratung hinaus die prozessuale Vertretung sowohl im ordentlichen als auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Der KAV NW hat derzeit sechs Anwälte, die auch vor dem Bundesarbeitsgericht zugelassen sind, in seinen Reihen.

Eine eigene Vertretung in dieser Instanz wäre durch die Justiziarer des Kreises nicht möglich.

Fazit:

Trotz zum Teil ungünstiger Konstellationen im Bereich Entgeltordnung überwiegen die Vorteile, einem starken Arbeitgeberverband anzugehören, der aufgrund seiner Strukturen gut aufgestellt ist, um der Großgewerkschaft ver.di auf Augenhöhe zu begegnen.

Ein Ausscheren aus der Tarifgemeinschaft würde den Kreis als singulären Arbeitgeber zum Spielball der Gewerkschaften machen und die Verhandlungsposition in einem starken Interessenverbund aufgeben. Die Intention im Wege der Günstigkeitsregelung, ein Mehr für unsere Beschäftigten bei Beibehaltung der guten tariflichen Regelungen zu ermöglichen, birgt das Risiko, dass auch in diesen Situationen eine überbordende Forderungshaltung der Arbeitnehmerseite entsteht.

Tarifverhandlungen stellen sich als sehr komplexe, vielschichtige Verhandlungen dar, in denen häufig Kompromisse durch Verknüpfung von Themengebieten geschlossen werden. Wie bei vielen Verhandlungen am sog. grünen Tisch ist ihnen immanent, dass es schwierig ist, die Auswirkungen auch in einzelnen Konstellationen im Voraus nachzuvollziehen (dies zeigt sich ja auch in den unter b dargestellten Kollateralfolgen der Stafflung einer sozialen Leistung). Neben den verhandlungsführenden Personen ist auch immer eine Vielzahl an strategischen und juristischen Beratern von beiden Seiten in diese Prozesse eingebunden. Diese Kompetenzen sind auf gewerkschaftlicher Seite vorhanden und geübt, bei der Kreisverwaltung als Arbeitgeber jedoch nicht. Hier wäre ein Aufbau an Ressourcen zwingend erforderlich. In der Vergangenheit bestand keine nennenswerte Bereitschaft der Beschäftigten des Kreises an gewerkschaftlichen Streikmaßnahmen teilzunehmen. Wenn ein Tarifabschluss explizit für die Kreisverwaltung verhandelt würde, stünde zu erwarten, dass diese defensive Haltung aufgrund der unmittelbaren Auswirkung aufgegeben wird.

Zu guter Letzt ist die Ausstrahlungswirkung auf die kreisangehörigen Kommunen zu berücksichtigen: Eine Anhebung der Arbeitsentgelte für Beschäftigte des Kreises würde dort einen weiteren Druck erzeugen. Ein Austritt aus dem Arbeitgeberverband würde einer Schwächung der Arbeitgeberseite Vorschub leisten und ein „Gegeneinander Ausspielen“ der Arbeitgeber als Tarifparteien begünstigen.

Der Verbleib in der Tarifgemeinschaft ist aus Sicht der Verwaltung damit unumgänglich. Es ist angezeigt, den Veränderungsdruck an den Kommunalen Arbeitgeberverband weiterzugeben. Mit Besuchen des Hauptgeschäftsführers in der Verwaltungskonferenz und der Bürgermeisterkonferenz ist deutlich geworden, dass der Verband sehr wohl die Stimmungen der Mitglieder wahrnimmt. Eine adäquate Umsetzung der dort konkret vorgetragenen Veränderungsbedarfe ist für einen Zeitraum nach den Tarifverhandlungen zugesagt worden und wird jetzt von der Verwaltung nachhaltig eingefordert.

Für die Fragen der Gewinnung und Bindung von Beschäftigten sind neben den tariflichen Rahmenbedingungen auch eine Vielzahl von anderen Faktoren zu berücksichtigen. Im Rahmen einer Mitarbeiterbeteiligung im November wird ein transparentes, alle Beschäftigten integrierendes, Verfahren zur Generierung von Ideen gestartet. Ein sich daraus ableitendes Maßnahmenpaket wird Bestandteil des Personalmanagementskonzeptes sein, das im ersten Quartal 2019 dem Kreistag vorgelegt wird.