

Vorlage Nr.IV/ 48/2013 -1
für den Magistrat

Anzahl Anlagen: 2

Prüfauftrag „Alternativen zur Fortführung der Schule für alle in Bremerhaven gGmbH“

A Problem

Die „Schule für alle in Bremerhaven gGmbH“ unterstützt den Magistrat Bremerhaven, Schulamt, im Rahmen eines Kooperationsvertrages bei der Erledigung der gesetzlich verpflichtenden Aufgaben:

- Organisation und Durchführung eines Ganztagsschulangebots in Kooperation mit Schulen
- Förderangebote, insbesondere zur Sprach- und Entwicklungsförderung der Schülerinnen und Schüler
- Mitwirkung bei der Vermeidung von Unterrichtsausfällen durch entsprechend qualifiziertes Personal zur Sicherstellung der Unterrichtsversorgung.

Personalrechtliche und Personal bewirtschaftende Angelegenheiten sowie die Budgetverwaltung liegen in einer Hand. Die 40 Schulen haben einen Ansprechpartner und die Gesellschaft gewährleistet, dass deren dringende Anforderungen z. B. im Rahmen der Krankheitsvertretung, schnellst möglichst befriedigt werden.

Weiterhin werden im Rahmen des Kooperationsvertrages Beratungsangebote für Schülerinnen, Schüler und Eltern, insbesondere zur Reduzierung der Schulvermeidung und für die Schulsozialarbeit bereitgestellt sowie schulische Projekte unterstützt und abgewickelt.

Mit Wirkung vom 01. Dezember 2011 wurde das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) geändert. Diese Änderung hat Auswirkungen auf die Schule für alle in Bremerhaven gGmbH bei der Überlassung von Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen an den Magistrat. Mit der Vorlage Nr. I/18/2013 wurden dem Magistrat am 30. Januar 2013 die Auswirkungen des AÜG auf die Schule für alle in Bremerhaven gGmbH zur Kenntnis gegeben. Der Magistrat beauftragte das Dezernat IV, unter Darstellung der jeweiligen organisatorischen, personellen und finanziellen Auswirkungen, Alternativen zur Fortführung der Schule für alle in Bremerhaven gGmbH zu prüfen.

B Lösung

Da davon auszugehen ist, dass der Großteil der Beschäftigten aufgrund der bis zum 28. Februar 2013 fehlenden Erlaubnis nach § 1 AÜG und der somit gemäß § 10 Abs. 1 AÜG zustande gekommenen fiktiven Arbeitsverhältnisse mit dem Magistrat seinen Anspruch auf Übernahme realisieren wird – 105 Anträge liegen bereits vor -, würde die Fortführung der Gesellschaft bedeuten, dass in den Schulen die gleichen Aufgaben von zwei unterschiedlichen Arbeitgebern erledigt werden. Aus organisatorischen und finanztechnischen Gründen wäre diese Situation gar nicht oder nur schwer zu handhaben.

Zur Vermeidung von zwei Arbeitgebern und der daraus resultierenden unterschiedlichen Ansprechpartner für die Schulen und die Mitarbeiter/innen könnte den Beschäftigten der Gesellschaft eine Garantie auf Zahlung aller tariflichen Ansprüche einschließlich der Zusatzversorgung analog eines Beschäftigten des Magistrats gegeben werden. Nur wenn alle derzeit fiktiv beim Magistrat Beschäftigten ihre Arbeit aufgrund der vorgenannten Garantien bei der Gesellschaft fortführen, wäre auch eine Fortführung der Schule für alle in Bremerhaven gGmbH in ihrer jetzigen Rechtsform denkbar

Das AÜG definiert den Begriff der Arbeitnehmerüberlassung in § 1 Abs. 1 Satz 2 jedoch als **vorübergehende** Überlassung von Leiharbeiter/innen an den Entleiher. Welche Rechtsfolgen eine dauerhafte Überlassung – wie sie im Verhältnis Schule für Alle gGmbH /Magistrat praktiziert wird – nach sich zieht, ist aktuell durch die Rechtsprechung nicht abschließend festgelegt. Insoweit wäre die Fortführung der Gesellschaft mit einer nicht unerheblichen rechtlichen Unsicherheit verbunden.

Aufgrund der Ungewissheit, ob die Beschäftigten der Gesellschaft sich in der Gesamtheit für einen Verbleib in der Gesellschaft entscheiden würden und insbesondere der rechtlichen Unsicherheit im Hinblick auf die dauerhafte Arbeitnehmerüberlassung, ist die Möglichkeit der Fortführung der Gesellschaft zu verwerfen.

Demnach wurden fünf andere Alternativen zur Fortführung der Gesellschaft geprüft. Die folgenden zwei möglichen Betriebsformen scheiden schon nach kurzer Betrachtung aus:

1. **Personalgestellung** als eine Besonderheit der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes Voraussetzung für eine Personalgestellung vom Magistrat an die Schule für alle in Bremerhaven gGmbH ist, dass die arbeitsvertraglich geschuldete Arbeitsleistung auf Dauer bei einem Dritten erbracht wird. Da die Arbeitsleistung der Gesellschaft in den Schulen, also beim Magistrat, erbracht wird, ist diese Voraussetzung nicht erfüllt.
2. Eine Verschmelzung der Schule für alle in Bremerhaven gGmbH in einen **Eigenbetrieb** nach dem Bremischen Gesetz für Eigenbetriebe und sonstige Sondervermögen des Landes und der Stadtgemeinden ist aufgrund der 100%igen Finanzierung aus dem städtischen Haushalt nicht umsetzbar, da diese Betriebsform überwiegend für Bereiche vorgesehen ist, die sich weitestgehend über externe Einnahmen finanzieren.

Die unten aufgeführten Alternativen wurden für einen Vergleich hinsichtlich der Auswirkungen bei der Aufgabenerledigung in Personal bewirtschaftender und rechtlicher sowie Budget bewirtschaftender und finanztechnischer Sicht in der anliegenden Synopse (**Anlage 1**) gegenübergestellt.

3. Verschmelzung der Schule für alle in Bremerhaven gGmbH in die vorhandenen **Strukturen des Magistrats**

Zuständigkeiten:

personalrechtliche Angelegenheiten pädagogisches Personal	Personalamt
Personal bewirtschaftende Angelegenheiten pädagogisches Personal	Schulamt
personalrechtliche und Personal bewirtschaftende Angelegenheiten Küchenpersonal	Seestadt Immobilien
Budgetverwaltung	Schulamt
Einnahmeverwaltung Mittagessenbeiträge	Schulamt
alle Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schulunterstützungsverein	Schulamt

4. Verschmelzung der Schule für alle in Bremerhaven gGmbH in einen **Betrieb nach § 26**

Abs. 1 LHO

Zuständigkeiten:

personalrechtliche Angelegenheiten	Personalamt
Personal bewirtschaftende Angelegenheiten	Betrieb
verantwortliche Koordinierung des Schulträgers	Schulamt
Budgetverwaltung	Betrieb
Einnahmeverwaltung Mittagessenbeiträge	Betrieb
alle Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schulunterstützungsverein	Betrieb

5. Verschmelzung der Schule für alle in Bremerhaven gGmbH in eine **Abteilung des Schulamtes** unter Wahrnehmung der personalrechtlichen Angelegenheiten durch das Personalamt

Zuständigkeiten:

personalrechtliche Angelegenheiten	Personalamt
Personal bewirtschaftende Angelegenheiten	Schulamt
Budgetverwaltung	Schulamt
Einnahmeverwaltung Mittagessenbeiträge	Schulamt
alle Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schulunterstützungsverein	Schulamt

Unter der Zielsetzung, die bisherige Struktur der Gesellschaft weitestgehend in den Magistrat zu übertragen, um die Anforderungen der Schulen entsprechend schnell und flexibel ausführen zu können, ist aus Sicht des Dezernates IV die Schule für alle in Bremerhaven gGmbH in eine **Abteilung des Schulamtes** unter Wahrnehmung der personalrechtlichen Angelegenheiten durch das Personalamt zu verschmelzen. Die Vorteile dieser Lösung sind:

- der Betrieb und die Organisation der Schulen liegt ganzheitlich in der Verantwortung des Schulamtes
- die Schulen wenden sich in allen Fragen an das Schulamt, also an einen Ansprechpartner
- pädagogische Verantwortung und Ressourcenverantwortung liegen in einer Hand
- das Budget liegt in einer Hand, aufwendige Abstimmungen werden vermieden, haushalts-technische Erfordernisse werden schnell und flexibel erledigt
- für die personalrechtlichen Angelegenheiten sind das arbeits- und tarifrechtliche Know-how im Personalamt vorhanden.

Die Sachbearbeitung im Schulamt wird von dem Verwaltungspersonal der Gesellschaft fortgeführt (Personal bewirtschaftende Angelegenheiten, Budgetverwaltung, Einnahmeverwaltung Mittagessenbeiträge, alle Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schulunterstützungsverein). Zusätzliche Bedarfe entstehen im Schulamt für die Stelle eines Abteilungsleiters/einer Abteilungsleiterin (bisher Geschäftsführer der Schule für alle in Bremerhaven gGmbH) und im Personalamt, Abteilung Tarifrecht, für die Bearbeitung aller personalrechtlichen Angelegenheiten sowie in der Gehaltsabteilung.

Die steuerrechtliche Abwicklung der Einnahmen von den Produkten und Dienstleistungen der Werkstattsschule übernimmt bisher die Gesellschaft. Aus der Verschmelzung der Gesellschaft in den Magistrat entsteht notwendigerweise ein Betrieb gewerblicher Art (BgA), der zukünftig für die Produktionsschule insbesondere alle steuerrechtlich relevanten Vorgänge erledigt, damit der Schulbetrieb weiter aufrecht erhalten werden kann. Die Einrichtung des BgA und die damit verbundene Eröffnung eines gesonderten Girokontos zum Hauptkonto der Stadtkasse werden zu gegebener Zeit unter Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes und der Stadtkasse abgewickelt.

Als Zeitpunkt für die Verschmelzung der Schule für alle gGmbH in das Schulamt ist der 01.01.2015 vorgesehen. Aus folgenden Gründen kann aus Sicht der beteiligten Ämter ein frühe-

res Datum nicht erreicht werden:

Die zahlreichen mit der Abwicklung verbundenen Aufgaben lassen sich auch bei kurzfristiger Beschlussfassung durch den Magistrat und der Stadtverordnetenversammlung nicht bis zum Ende 2013 abwickeln.

Die Gesellschaft im Laufe des kommenden Haushaltsjahres zu verschmelzen wirft weitere Probleme auf und ist mit erheblichem Mehraufwand verbunden. Zum Beispiel würde ein betriebswirtschaftlicher Jahresabschluss zum Schuljahreswechsel Mitte 2014 zu steuerrechtlicher Mehrarbeit führen, da unter anderem Abgrenzungsposten zweifach zu berechnen und zu prüfen wären. Außerdem könnte es im Zusammenhang mit der steuerrechtlichen Anerkennung der Gemeinnützigkeit zu einer weiteren Prüfung zu Ende des Haushaltsjahres führen.

Ebenfalls erheblichen Mehraufwand gäbe es, sollen die Betriebsmittel und das Vermögen der Gesellschaft mitten im Haushaltsjahr in den laufenden Schulhaushalt integriert werden. Auf Grundlage eines zu erstellenden „Halbjahresabschlusses“ müssten die abgerechneten Restmittel in die Selbstbewirtschaftung der Ganztagschulen abgestimmt und eingearbeitet werden.

Eine Verschmelzung der Gesellschaft in eine Abteilung des Schulamtes unter Wahrnehmung der personalrechtlichen Angelegenheiten durch das Personalamt vor dem 01.01.2015 ist aus personalwirtschaftlicher Sicht nicht möglich. Die in der Vorlage ausgewiesenen zusätzlichen Personalbedarfe sind erforderlich, um die Aufgabenwahrnehmung künftig durch den Magistrat sach- und fachgerecht durchführen zu können. Aktuell stehen hierfür jedoch weder entsprechende Stellen noch entsprechendes Personal zur Verfügung. Die erforderlichen Stellen können erst nach einer Beschlussfassung des Magistrats über diese Vorlage durch den Personal- und Organisationsausschuss bzw. im Rahmen der Haushaltsberatungen zum Stellenplan 2014 geschaffen werden. Erst danach ist eine Ausschreibung und Besetzung der Stellen möglich. Bevor die tatsächliche Aufgabenverlagerung vorgenommen werden kann, ist jedoch eine umfassende Einarbeitung in die komplexe Materie „Schule für Alle“ sowie die anzuwendenden arbeits- und tarifrechtlichen Bestimmungen zwingend. Darüber hinaus benötigen die Bildung einer neuen Abteilung im Schulamt sowie die Übernahme des Personals der Gesellschaft zum Magistrat (Anlegen der neuen Personalfälle, Beschaffung vollständiger Personalunterlagen, Abschluss von Arbeitsverträgen) einen nicht unerheblichen zeitlichen Vorlauf.

C Alternativen

Eine mögliche Alternative zur eigenständigen Abteilung des Schulamtes wird nicht gesehen.

Die in der Anlage 1 geprüften alternativen Optionen führen zu weiteren Aufteilungen des Budgets und der Verantwortlichen, wodurch ein erheblicher Abstimmungsmehrbedarf entstehen würde. Außerdem werden die Zuständigkeiten für die Schulen undurchsichtiger, weil weitere Ansprechpartner hinzukommen. Bei dem Betrieb nach § 26 (1) LHO müsste außerdem das pädagogische Know-how eingebracht werden, das im Schulamt bereits vorhanden ist. Der Einsatz eines pädagogischen Betriebsleiters (Personalkosten A 14 57.725 €/Jahr) und eines stellvertretenden Betriebsleiters mit Verwaltungskennnissen sowie Kenntnissen im kaufmännischen Bereich (Personalkosten A 13 51.680 €/Jahr) würde eine zusätzliche Vollzeitplanstelle erfordern. Stellenbewertungen wären zu gegebener Zeit durch das Personalamt (Bewertungskommission) durchzuführen. Vorteil der Alternative Betrieb nach § 26 (1) LHO wäre, dass trotz Ausweitung des Stellenplanes die Höhe der Personalausgaben des Gesamthaushaltes nicht betroffen ist.

D Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen

Alle bisher gezahlten/zu zahlenden Personalkosten werden durch vom Schulamt an die Schule für alle in Bremerhaven gGmbH gezahlten Zuwendungen beglichen. Es ist davon auszugehen, dass dem Schulamt weiterhin diese Mittel zur Verfügung stehen, so dass die Finanzierung der bisherigen Kosten gesichert ist (Gesamtvolumen 4.793.825 Euro – Stand 30.06.2013 für Personal- und Sachkosten).

Die Übernahme der Beschäftigten der Schule für alle in Bremerhaven gGmbH hat aktuell nachfolgend aufgeführte Auswirkungen auf den Stellenplan:

Ganztagsschulen		
49 Beschäftigte	28,45 Stellen	Pädagogisches Personal
46 Beschäftigte	13,96 Stellen	Küchenpersonal
Sprachförderung		
1 Beschäftigte	1,00 Stellen	Sprachheilpädagogin
1 Beschäftigte	0,50 Stellen	Erzieherin
Krankheitsvertretungen		
29 Beschäftigte	Lehrerstellenplan	Referendare, Studenten
Schulsozialarbeit		
23 Beschäftigte	21,00 Stellen	Sozialpädagogen Erzieher/innen
Einzelprojekte		
17 Beschäftigte	Lehrerstellenplan	
Verwaltung gGmbH		
3 Beschäftigte	2,77 Stellen	Verwaltungspersonal
Reinigungskraft gGmbH		
1 Beschäftigte	0,08 Stellen	Reinigungspersonal
170 Beschäftigte gesamt	67,76 Stellen gesamt	

Die Personalkosten beliefen sich im Jahr 2012 auf 3.147,3 T€. Zusätzliche Kosten werden voraussichtlich aus Tarifierhöhungen (Wechsel von TV-L zum TVöD, Tarifeffekte etc.) entstehen. Ansprüche aus der Zusatzversicherung sind ohne Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen im Einzelfall nicht abschließend zu beziffern. Ausgehend von den Personalausgaben 2012 und dem für die Zusatzversicherung anzuwendenden Prozentsatz von 6,45, wäre in 2012 ein Betrag von gerundet 203 T€ geflossen. Bei dieser verkürzten Berechnung ist u. a. der Personenkreis der geringfügig Beschäftigten einbezogen. Zu beachten ist, dass ein geringfügig Beschäftigter nur Anspruch auf eine Zusatzversorgung hat, wenn der Arbeitsvertrag auf den anzuwendenden Tarifvertrag abhebt.

Die Wahrnehmung der bisherigen Geschäftsführungsaufgaben bei der Schule für alle in Bremerhaven gGmbH soll zukünftig durch die Leitung der neuen Abteilung im Schulamt erfolgen. Eine entsprechende Stelle ist noch zu schaffen und zu bewerten. Die Aufgabe wurde bisher vom Geschäftsführer der Schule für alle in Bremerhaven gGmbH in Personalunion mit der Leitung der Werkstattschule wahrgenommen. Der Finanzierungsbedarf hierfür wird im Rahmen der Haushaltsansätze 2014/15 haushaltsneutral dargestellt.

Im Bereich der Sachbearbeitung wird das Verwaltungspersonal der Gesellschaft (3 Beschäftigte, 2,77 Stellen) kostenneutral eingesetzt. Die Finanzierung der Personalkosten ist insofern gesichert, da diese Ausgaben bisher über die mit der Zuwendung gezahlten Regiekosten beglichen wurden. Infolge der Verlagerung bisheriger Teilaufgaben zum Personalamt wird mittelfristig (bis Ende 2015) eine Reduzierung auf 2,0 Stellen angestrebt.

Für die Bearbeitung der personalrechtlichen Angelegenheiten entsteht in der Abteilung Tarifrecht des Personalamtes ein personeller Mehrbedarf von 2,00 Stellen. Dieser Stellenbedarf ist notwendig, um die bislang durch die Gesellschaft sichergestellte Flexibilität in der Personalsachbearbeitung weiterhin zu gewährleisten und Unterrichtsausfall zu vermeiden. Nur durch die Neuschaffung von zwei Sachbearbeiter-Stellen steht dem Schulamt jederzeit (auch zu Urlaubs-, Krankheits- und sonstigen Ausfallzeiten) ein Sachbearbeiter als kompetenter Ansprechpartner in Eingruppierungs-, Bewertungs-, sowie sämtlichen arbeitsrechtlichen Fragen zu Verfügung und kann den Schulen das erforderliche Personal in der gebotenen Kürze der Zeit zur Verfügung gestellt werden. Von den übrigen Sachbearbeitern der Tarifabteilung kann dieser zusätzliche Aufgabenbereich nicht, auch nicht vertretungsweise, wahrgenommen werden. Die Gehaltssachbearbeitung erfordert des Weiteren eine Personalaufstockung um 0,27 Stellen.

Auch die Finanzierung dieser 2,27 Stellen wird im Rahmen der Ansätze des Doppelhaushalts 2014/15 realisiert. Mithin erwächst aus der empfohlenen Umorganisation kein zusätzlicher Mitteleaufwand.

Zur geplanten Haushaltssystematik für den Ganztagschulbetrieb wird auf Anlage 2 verwiesen.

Geschlechterbezogene Auswirkungen sind durch die Verschmelzung der Schule für alle in Bremerhaven gGmbH in eine Abteilung des Schulamtes nicht zu erkennen.

E Beteiligung / Abstimmung

Die Vorlage ist mit dem Magistratsdirektor, der Stadtkämmerei, der Stadtkasse, dem Personalamt, dem Gesamtpersonalrat sowie dem Personalrat Schulen abgestimmt. Das Rechtsamt wurde in der rechtlichen Prüfung der Arbeitnehmerüberlassung beteiligt.

F Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem BremIFG

Die Öffentlichkeitsarbeit erfolgt durch das Dezernat IV.

Eine Veröffentlichung nach dem BremIFG wird durch das Dezernat IV sichergestellt.

G Beschlussvorschlag

Der Magistrat beschließt die Verschmelzung der Schule für alle in Bremerhaven gGmbH in eine **Abteilung des Schulamtes** unter Wahrnehmung der personalrechtlichen Angelegenheiten durch das Personalamt zum 1. Januar 2015.

Das Dezernat IV wird gebeten, in Abstimmung mit den zuständigen Bereichen die erforderlichen Detailregelungen (Einrichtung eines Betriebes gewerblicher Art, Abwicklung von Elternbeiträgen für Mittagessen etc.) herbeizuführen. Gleichzeitig sind die erforderlichen Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung im Sinne dieses Grundsatzbeschlusses vorzubereiten. Eine entsprechende Vorlage wird im 1. Quartal 2014 erwartet.

Die Stadtverordnetenversammlung wird gebeten, die in der Vorlage dargestellten Stellenbedarfe im Zuge der Beschlüsse zum Doppelhaushalt 2014/15 zu berücksichtigen.

gez.

Frost
Stadtrat

Anlage 1: Gegenüberstellung von Alternativen in tabellarischer Form

Anlage 2: Haushaltssystematik für den Ganztagschulbetrieb