

Amt Geest und Marsch Südholstein

Beschlussvorlage

Vorlage Nr.: 0104/2019/AMT/BV

Fachbereich: Zentrale Dienste	Datum: 29.01.2019
Bearbeiter: Rainer Jürgensen	AZ:

Beratungsfolge	Termin	Öffentlichkeitsstatus
Hauptausschuss des Amtes Geest und Marsch Südholstein	18.02.2019	öffentlich
Amtsausschuss Amt Geest und Marsch Südholstein	27.02.2019	öffentlich

Beratung und Beschlussfassung zur Reduzierung der Überstunden der Amtsverwaltung

Sachverhalt und Stellungnahme der Verwaltung:

Einleitend ist festzuhalten, dass die Beschäftigten der Amtsverwaltung aufgrund tariflicher Bestimmungen eine wöchentliche Arbeitszeit von 39 Stunden (Vollzeitstelle) abzuleisten haben, Beamte aufgrund der gesetzlichen Vorgaben 41 Stunden.

Eine Verpflichtung dauerhaft und wiederkehrend Überstunden zu leisten besteht weder dienst- noch arbeitsrechtlich. Dennoch hat bisher die hohe Motivation der Belegschaft dazu geführt, dass auch Überstunden dauerhaft in allen Fachbereichen und Stabsstellen geleistet wurden.

Jedoch hat der AD auch die arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften zu beachten. Hierbei ist insbesondere auf die Regelungen des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG) hinzuweisen. So regelt § 3 ArbZG, dass die werktägliche Arbeitszeit der Arbeitnehmer acht Stunden nicht überschreiten darf. Sie kann auf bis zu zehn Stunden nur verlängert werden, wenn innerhalb von sechs Kalendermonaten oder innerhalb von 24 Wochen im Durchschnitt acht Stunden werktäglich nicht überschritten werden. Allein die Einhaltung dieser Vorschrift ist im Hinblick auf den erheblichen Sitzungsdienst der Protokollführungen und fachlichen Begleitungen kaum einzuhalten.

Erheblich erschwerend kommt hier der § 5 Abs. 1 ArbZG hinzu, der nach Beendigung der täglichen Arbeitszeit eine ununterbrochene Ruhezeit von mindestens elf Stunden vorschreibt. Bei strikter Einhaltung dieser Schutzvorschrift für die Belegschaft würden die Protokollführungen und fachlichen Begleitungen am Folgetag erst gegen Mittag zum Dienst erscheinen dürfen.

Die Zahl der Überstunden in der Amtsverwaltung (nur Kernverwaltung ohne Bauhof, Schule und ohne AD, der nicht an der Zeiterfassung teilnimmt) entwickelt sich wie folgt:

Mai 2018 = 2.758,62 Stunden

Juni 2018 = 2.609,79 Stunden

Juli 2018 = 2.768,75 Stunden

August 2018 = 2.713,53 Stunden

September 2018 = 2.964,11 Stunden

Oktober 2018 = 3.043,79 Stunden

November 2018 = 3.254,99 Stunden

Dezember 2018 = 2.871,51 Stunden

Die deutliche Reduzierung der Stunden im Verhältnis November / Dezember beruht auf der Schließung des Amtshauses zwischen der Feiertagen zum Jahresende.

Der Grund für den stetigen Anstieg der Überstunden ist vielfältig und soll nachstehend anhand von Beispielen verdeutlicht werden. So haben sich beispielsweise im Fachbereich 1 die Überstunden aus den folgenden Gründen erhöht:

- Zum 31. Dezember 2016 betrug die zu bearbeitende Mitarbeiterzahl 213, zum 31. Dezember 2017 betrug die Zahl bereits 248 und zum 31. Dezember 2018 waren 265 Beschäftigte und Beamte zu bearbeiten
- Die dazu zur Verfügung stehende Stundenzahl stellt sich wie folgt dar: 2016: 90 Std. / 2017: 99 Std./ 2018: 101 Std.. Zwischen Anstieg der Aufgaben und Aufwachsen des dafür notwendigen Personals besteht folglich ein Missverhältnis
- Zunahme der Stellenausschreibungen; bedingt durch Wiederbesetzung von Stellen bzw. Neuschaffung von Planstellen
- Zunahme der Kündigungen
- Arbeitszeugnisse und Zwischenzeugnisse werden wesentlich häufiger gefordert
- Die Gemeinden greifen immer mehr auf BuFdis und FSJler zurück, deren Bearbeitung Verwaltungsaufwand erforderlich macht
- Die rechercheintensiven bzw. klärungsbedürftigen Personalfälle nehmen zu. Immer mehr Beschäftigte stellen Anfragen bzw. Rechtsverstöße nehmen zu.
- Viele Sonderaufgaben sowie Tarif- und Gesetzesänderungen (Datenschutzerklärungen, Tarifierhöhungen, usw.)
- Die Aufgabe „Arbeitssicherheit“ wird jetzt den gesetzlichen Anforderungen entsprechend umgesetzt, was einen nicht unerheblichen Abstimmungs- und Arbeitsaufwand bedeutet. Auch die Betreuung des Arbeitssicherheitsausschusses sowie Aufklärung und Informationsbeschaffung nimmt sehr viel Zeit in Anspruch

- Die Aufgabe „Arbeitsmedizin“ ist aufwendiger und wesentlich zeitintensiver geworden
- Aus der Gemeinde Hetlingen ist der „Betreuungsverein“ hinzugekommen
- Die Zahl der Fortbildungsveranstaltungen hat aufgrund der gestiegenen Mitarbeiterzahl zugenommen
- Zunehmende Anzahl der Anträge durch Fraktionen, dadurch Mehraufwand bei der Vorbereitung der Sitzungen
- Zunehmende Nachsendungen
- Vermehrte Anträge auf Änderung der Niederschriften
- Vermehrte Sondersitzungen
- Zusätzlich gebildete Ausschüsse des Amtes
- Mehraufwand durch die nach der Kommunalwahl neuentstandenen Fraktionen, u. a. Sitzungsdauer, Anfragen, etc.. Gerade die Sitzungsdauer ist hier hervorzuheben. Die Ausschusssitzungen, die jetzt durch neue Mandatsträger geführt werden, dauern wesentlich länger. Es wird mehr diskutiert, auch oft zu „kleinteilig“
- Zunehmende kritische Haltung der Mandatsträger. Entscheidungen von Gremien, demokratische Mehrheiten werden angezweifelt. Es folgen Widersprüche und Nachfragen, deren Bearbeitung zeitintensiv ist
- Zunehmende Arbeitsaufträge der Mandatsträger / Gemeinden an die Verwaltung; dies wirkt sich auch auf die Vor- und Nachbereitungen der Sitzungen aus
- Nach Ausführung von Arbeitsaufträgen der Mandatsträger an Frau Bornholdt und Frau Kaland (z.B. besondere Wünsche bei Sitzungsgeldabrechnungen, Einreichung von Anträgen zu Sitzungen, usw.) plötzliche Rücknahme und somit Rückarbeit der Arbeitsaufträge (nachträglich andere Entscheidung getroffen)
- In einigen Gemeinden gibt es wesentlich mehr bürgerliche Mitglieder, das bedeutet Mehraufwand im Sitzungsdienst
- Ein prozentualer Anteil der an die Mandatsträger auszahlenden Sitzungsgelder wird in einigen Gemeinden direkt an die Fraktionen ausgezahlt. Das bedeutet erheblicher Mehraufwand bei den quartalsweisen Abrechnungen
- Der seit mehr als 10 Jahren mögliche digitale Abruf von Sitzungsunterlagen wird leider nur sehr wenig genutzt, so dass bis dato die mögliche Einsparung bei Druck, Versand und daraus resultierendem zeitlichen Aufwand nicht erfolgt ist

Um einige der oben genannten Punkte zu verdeutlichen, ist nachstehend die Anzahl der Gremiensitzungen dargestellt:

Körperschaft	2016	2017	2018 (Kommunalwahl)	
Amt	10	17	12	39
Appen	20	20	16	56
Groß Nordende	12	14	12	38
Haselau	0	20	21	41
Haseldorf	0	22	24	46
Heidgraben	27	33	29	89
Heist	23	21	18	62
Hetlingen	0	28	27	55
Holm	22	20	19	61
Moorrege	17	20	19	56
Neuendeich	15	17	14	46
Schulverband	7	9	8	24
Breitbandzweckverband	2	3	4	9
ISU	0	1	2	3
Gesamt	155	245	225	625

Eine Begutachtung der Niederschriften hat gezeigt, dass eine Sitzung durchschnittlich 2 Std. andauert. Rechnet man die durchschnittliche Zeit für die Erstellung einer Niederschrift in Höhe von 3 Std. dazu, lässt sich der Zeitaufwand für die Sitzungsbegleitung mit 5 Std. je Sitzung ansetzen. Hinzu kommt der Aufwand zur Vorbereitung der Sitzung (Tagesordnung festlegen, Einladungen, usw.) und sitzungstechnischer Nachbereitung (Protokollauszüge, Sitzungsgelder, usw.). Dieser beträgt nur für die gemeindlichen Sitzungen rd. 2.700 Std. pro Jahr (2016: 1.900). Der %-Anteil des Aufwandes für die Sitzungsbearbeitung je Gemeinde lässt sich bezogen auf die Einwohnerzahl, die laut Landesrechnungshof ein gutes Indiz für den Aufwand der Kommunalpolitik ist, wie folgt darstellen:

2016						
Gemeinde	EW-Zahl 31.12.2016	%-Anteil EW	Gesamter zeitlicher Anteil für Sitzungsbegleitung (5 Std. durchschn. x Anzahl der Sitzungen) 2016	Zeitlicher Anteil für Sitzungsvorbereitung und Nachbereitung (Sitzungsbüro) 2016: 1.900 Std. für 136 gemeindliche Sitzungen (Ø 13,97 Std. je Sitzung)	Gesamter Aufwand	%-Anteil an gesamtem Aufwand
Appen	4.846	25 %	100 Std.	279 Std.	379 Std.	15 %
Groß Nor-	806	4 %	60 Std.	169 Std.	229 Std.	9 %

dende						
Heidgraben	2.719	14 %	135 Std.	377 Std.	512 Std.	20 %
Heist	2.847	15 %	105 Std.	321 Std.	426 Std.	17 %
Holm	3.221	17 %	110 Std.	307 Std.	417 Std.	16 %
Moorrege	4.335	22 %	85 Std.	237 Std.	322 Std.	13 %
Neuendeich	524	3 %	75 Std.	210 Std.	285 Std.	10 %
Gesamt	19.298	100 %	670 Std.	1.900 Std.	2.570 Std.	100 %

2017						
Gemeinde	EW-Zahl 31.12.2017	%- Anteil EW	Gesamter zeitlicher Anteil für Sitzungsbegleitung (5 Std. durchschn. x Anzahl der Sitzungen) 2017	Zeitlicher Anteil für Sitzungsvorbereitung und Nachbereitung (Sitzungsbüro) 2017: 2.700 Std. für 215 gemeindliche Sitzungen (Ø 12,56 Std. je Sitzung)	Gesamter Aufwand	%-Anteil an gesamtem Aufwand
Appen	4.775	20 %	100 Std.	251 Std.	351 Std.	9 %
Groß Nordende	815	3 %	70 Std.	176 Std.	246 Std.	7 %
Haselau	1.047	5 %	100 Std.	251 Std.	351 Std.	9 %
Haseldorf	1.800	8 %	110 Std.	276 Std.	386 Std.	11 %
Heidgraben	2.675	11 %	165 Std.	414 Std.	579 Std.	15 %
Heist	2.824	12 %	105 Std.	264 Std.	369 Std.	10 %
Hetlingen	1.343	6 %	140 Std.	352 Std.	492 Std.	13 %
Holm	3.255	14 %	100 Std.	251 Std.	351 Std.	9 %
Moorrege	4.392	19 %	100 Std.	251 Std.	351 Std.	9 %
Neuendeich	536	2 %	85 Std.	214 Std.	299 Std.	8 %
Gesamt	23.462	100 %	1.075 Std.	2.700 Std.	3.775 Std.	100 %

Ein weiteres Indiz zur Bestimmung des Aufwands für den kommunalen Sitzungs- dienst ist die Anzahl der gemeindlichen Gremien und Gremienmitglieder je Gemein- de im Verhältnis zur Einwohnerzahl. Die Aufgaben der Gemeinde begründen sich auf den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, somit vorwiegend auf den Bedürf- nissen der Einwohnerinnen und Einwohner. Zum Vergleich werden hier exemplarisch die Gemeinden Appen, Heidgraben, Heist, Holm und Moorrege herangeführt, da die Aufgabenstruktur ähnlich ist. Das Jahr 2017 wird hier zum Vergleich herangezogen.

Gemeinde	EW-Zahl 31.12.2017	Anzahl der gemeindlichen Gremien (GV + ständige Aus- schüsse)	Anzahl der Gremi- enmitglieder	Einwohner je Gremiummitglied
Appen	4.775	5	47	102
Heidgraben	2.675	9	71	38
Heist	2.824	9	75	38
Holm	3.255	9	83	39
Moorrege	4.392	7	68	65

Laut Zahlen des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein liegt die Zahl der Einwohner je Gremienmitglied durchschnittlich bei 82 in Gemeinden der o.a. Größenklasse. Legt man diese Zahlen zu Grunde lässt sich also feststellen, dass der in den Gemeinden Heidgraben, Heist und Holm betriebene kommunalpolitische Aufwand viel zu hoch ist. Zum Vergleich: Der Gesetzgeber bemisst die Zahl der Gemeindevertreter je Einwohner (§ 8 GKWG). So werden in Gemeinden von 2.500 bis 5.000 EW 17 Gemeindevertreter/innen gewählt. Das bedeutet eine Einwohnerzahl je Gremienmitglied einer Gemeindevertretung, die letztlich auch über alle Angelegenheiten berät und entscheidet, von 147 bis 294.

Das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration hat bereits mit Schreiben vom 31. Juli 2017 zur Haushaltskonsolidierung den Hinweis gegeben, dass der Landesrechnungshof empfiehlt, die Zahl der Ausschüsse durch Zusammenlegung zu reduzieren und hält insgesamt drei Ausschüsse (Haupt- und Finanz / Bau- und Umwelt / Soziales) für ausreichend.

Nachfolgende Beispiele sollen verdeutlichen, wo auch die Verwaltung ein deutliches Einsparpotential an Gremienbegleitung und damit als wichtigen Schritt zum Abbau von Überstunden für alle Fachbereiche sieht:

- **Gemeinde Appen:** Umweltausschuss dem Bauausschuss zuteilen
- **Gemeinde Haselau:** Umweltausschuss dem Bauausschuss zuteilen
- **Gemeinde Heidgraben:** Ausschuss für Bauwesen und Verkehr mit Ausschuss für Bauleitplanung, Umweltschutz und Kleingarten zusammenführen;
Gemeinde Heidgraben: Ausschuss für Kultur und Bildungswesen mit Ausschuss für Jugend und Sport sowie Ausschuss für Gesundheit, Sozialwesen und Kindergarten zusammenführen
- **Gemeinde Haseldorf:** den Teilbereich Umwelt aus dem Sport-, Kultur- und Umweltausschuss dem Bauausschuss zuführen
- **Gemeinde Heist:** Ausschuss für Bau- und Feuerwehrangelegenheiten mit dem Ausschuss für Umwelt, Straßen und öffentliche Flächen zusammenführen
- **Gemeinde Heist:** Ausschuss für Jugend und Sport mit Ausschuss für Schule, Kultur und Soziales zusammenführen
- **Gemeinde Hetlingen:** Ausschuss für Sport, Kultur und Umwelt mit Schul- und Sozialausschuss zusammenführen (ohne Umwelt)
- **Gemeinde Hetlingen:** den Teilbereich Umwelt aus dem Sport, Kultur- und Umweltausschuss dem Bau- und Wegeausschuss zuführen
- **Gemeinde Holm:** Feuerwehrausschuss dem Bauausschuss zuführen
- **Gemeinde Holm:** Umweltausschuss dem Bauausschuss zuführen
- **Gemeinde Holm:** Den Schul-, Sport- und Kulturausschuss mit dem Sozialausschuss sowie dem Kindergartenausschuss zusammenführen
- **Gemeinde Moorrege:** Ausschuss für Jugendpflege und Sport mit Schul- und Kulturausschuss sowie Sozialausschuss zusammenführen

Ein weiterer nicht unerheblicher Aspekt ist die fachliche Begleitung der gemeindlichen Gremien. Unbenommen ist die Begleitung der Sitzungen der Gemeindevertretungen durch den AD bzw. und / oder eine fachliche Protokollführung.

Ein anderes Bild ergibt sich jedoch bei den vorbereitenden Fachausschüssen der Verwaltung. Die derzeitige Fachbegleitung führt dazu, dass nicht jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter in die abendliche Protokollführung eingebunden ist. Die Aufgabe verteilt sich folglich nur auf wenige Personen, was zu einer gewissen Unwucht und Unzufriedenheit in der Belegschaft führt.

Aus Sicht der Verwaltung wäre es daher angebracht, in den vorbereitenden Ausschüssen eine reine Protokollführung durch die Amtsverwaltung zu stellen. Für gezielte Fragen und zur Erörterung von Vorlagen usw. könnte dann im Einzelfall bzw. nach Absprache eine entsprechende Fachkraft an der Sitzung teilnehmen. Dadurch wäre gewährleistet, dass insbesondere die höheren Entgelt- und Besoldungsgruppen einen Großteil ihrer Arbeitszeit nicht mit der Fertigung von Niederschriften verbringen. Gleichzeitig reduziert sich durch die Verteilung der eigentlichen Protokollführung auf mehrere Schultern die einzelne Anhäufung von Überstunden.

Sehr positiver Nebeneffekt wäre, dass insbesondere die Fachbereichsleitungen während der Öffnungszeiten auch tatsächlich für das Publikum zur Verfügung stehen und nicht mit dem Fertigen von Niederschriften befasst sind.

Bereits angedeutet wurde, dass der Abruf der Sitzungsunterlagen in digitaler Form leider noch viel zu wenig in Anspruch genommen wird. Der Aufwand für die Vorbereitung von Sitzungsunterlagen ist enorm. Teilweise umfassen die Anlagen zu Tagesordnungspunkten über 300 Seiten. Es kommt vor, dass Unterlagen mit einer solchen Seitenzahl mehrfach gedruckt werden müssen, da diese Angelegenheit in mehreren Ausschüssen behandelt wird. Neben den nach wie vor sehr hohen Papierkosten des Amtes entstehen hohe Kosten für Porto. Es gibt teilweise sehr attraktive Angebote zur Ausstattung der gemeindlichen Gremien mit IPads oder anderen Modellen. Die Vorteile der Nutzung solcher Geräte gegenüber der Bereitstellung von Sitzungsunterlagen in Papierform überwiegen ohne Frage. Neben dem jederzeit möglichen Abruf aller Sitzungsunterlagen zu jedem Zeitpunkt inklusive der Historie ergibt sich ein Beitrag zum Schutz der Umwelt und im Endeffekt eine deutliche Kostenreduzierung. Hier sollte ein Umdenken in den gemeindlichen Gremien erfolgen.

Letztlich gilt es auch, die freiwilligen Leistungen der Gemeinden näher zu betrachten, die durch die Verwaltung vorbereitet und begleitet werden. Zur Erläuterung soll dazu nachstehende Auflistung dienen:

- **Gemeinde Appen:** Seniorenausfahrt, Neujahrsempfang, Seniorenweihnachtsfeier, Weihnachtsmarkt / ca. 27 Stunden
- **Gemeinde Groß Nordende:** Seniorenausfahrt / ca. 10 Stunden
- **Gemeinde Holm:** Seniorenausfahrt, Erkundungsfahrt für Seniorenausfahrt, Kulturpreis (zweijährig) / ca. 19 Stunden
- **Gemeinde Moorrege:** Seniorenausfahrt, Erkundungsfahrt für Seniorenausfahrt, Neujahrsempfang, Seniorenweihnachtsfeier, Klassik-Konzert, Betriebsfest der Gemeinde / ca. 60 Stunden

Fraglich ist, ob dieser Aufwand in dem derzeitigen Maße wirklich notwendig ist. Zudem entsteht eine gewisse Ungleichbehandlung innerhalb der amtsangehörigen Gemeinden, da dieser Personalaufwand durch die Amtsumlage aller zehn amtsangehörigen Gemeinden getragen wird.

In obiger Auflistung nicht genannt sind die gemeindlichen Veranstaltungen, für die „nur“ der Versand der Einladung bzw. die Erstellung erfolgt, wie z.B. die jährliche Schredderaktion.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass dem Anwachsen von Überstunden entgegnet werden muss. Dieses auch im Hinblick auf den noch immer ansteigenden Fachkräftemangel und zum Erhalt der Attraktivität der Amtsverwaltung als Arbeitgeber.

Bei einer Beibehaltung des jetzigen geschilderten Zustandes ist es dann als notwendige Gegenmaßnahme unumgänglich, pro Fachbereich mindestens eine Teilzeitstelle (20 Wochenstunden) neu zu schaffen.

Finanzierung:

Bei Umsetzung der geschilderten Maßnahmen entsteht kein finanzieller Aufwand. Die alternative Lösung erhöht deutlich die Personalkosten des Amtes (siehe Haushaltsentwurf).

Durch die Zusammenlegung der Ausschüsse erfolgt eine Einsparung bei den Sitzungsgeldern in den Gemeinden. Hinzu kommt die deutliche Reduzierung der Papier- und Kopierkosten, da wesentlich weniger Sitzungsunterlagen zu drucken wären. Diese Kosten werden als allgemeiner Verwaltungsaufwand zusammen von allen Gemeinden getragen.

Fördermittel durch Dritte:

Entfällt

Beschlussvorschlag:

Der Hauptausschuss / der Amtsausschuss erkennt die gesetzliche Verpflichtung des AD zum Schutz der Belegschaft (ArbZG) an und trifft zur Unterstützung die Entscheidungen:

- die Reduzierung der gemeindlichen Gremien positiv zu begleiten
- der künftigen Art der Protokollführung zu folgen
- die freiwilligen Leistungen der Gemeinden künftig wie folgt zu handeln:
 -
- Die Verwaltung zu beauftragen, (erneut) Kostenmodelle zur Einführung des digitalen Abrufs von Sitzungsunterlagen bzw. der Beschaffung von iPads oder anderer Modelle vorzubereiten und den gemeindlichen Gremien und den Gremien des Amtes zur Entscheidung vorzulegen.