

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in NRW



28. August 2007

Bearbeitung:
Dr. Kuhn, LKT NRW
Dr. Wienand, StT NRW

Stellungnahme

zur Reform der Versorgungsverwaltung durch das

2. Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen

Öffentliche Anhörung am 6. September 2007

- Landtags-Drucksache 14/4342 -

Zu dem mit Schreiben vom 12. Juli 2007 übermittelten Entwurf eines 2. Gesetzes zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen (Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 15. Mai 2007 – LT-Drucksache 14/4342) nehmen die kommunalen Spitzenverbände unter Berücksichtigung des von den Landtagsfraktionen vorgelegten Fragen- und Themenkatalogs wie folgt Stellung:

Zusammenfassende Bewertung:

- Die Neuordnung der bisherigen Aufgaben der Versorgungsverwaltung in eine überwiegend kommunale Trägerschaft ermöglicht eine orts- und bürgernahe und auch qualitativ bessere Aufgabenwahrnehmung im Sinne von jungen Eltern und Menschen mit Behinderung. Voraussetzung dafür ist insbesondere, dass den kommunalen Aufgabenträgern die notwendigen Ressourcen in ausreichendem Maße zur Verfügung gestellt werden. Dies ist jedoch nach den im Regierungsentwurf bisher enthaltenen Bedingungen nicht der Fall. Der Landtag wird deshalb gebeten, den Belastungsausgleich für die

Wahrnehmung der neuen Aufgaben durch die Kommunen wesentlich nachzubessern.

- Die kommunalen Spitzenverbände können den im vorliegenden Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen zum Kostenausgleich für die Übertragung von Aufgaben der Versorgungsverwaltung einschließlich der zugrunde liegenden Kostenfolgeabschätzung nicht zustimmen. In der vorliegenden Fassung sehen sie darin einen Verstoß gegen das durch Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung verbürgte und durch das Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) konkretisierte Konnexitätsgebot. Darüber hinaus begegnen die geplanten Regelungen zum Personalübergang verfassungsrechtlichen Bedenken und sind in Teilen dringend präzisierungs- und änderungsbedürftig.
- Die kommunalen Spitzenverbände weisen darauf hin, dass eine nach § 8 Abs. 2 KonnexAG (Verfahren bei fehlender Einigung) dem Regierungsentwurf beizufügende abschließende Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände dem Landtag mit dem Gesetzentwurf durch die Landesregierung nicht zugeleitet worden ist, obwohl das vom Innenministerium erstellte Protokoll zu dem gemäß § 7 Abs. 4 KonnexAG durchgeführten Konsensgespräch vom 26. April 2007 den fortbestehenden Dissens ausdrücklich feststellt.
- Es wird vorgeschlagen, dass der Landtag zur Ermittlung des Belastungsausgleichs gemäß § 9 KonnexAG sachverständige Dritte hinzuzieht. Ebenso wie für die Evaluation des Belastungsausgleichs nach Art. 1 § 25 des Gesetzentwurfs schlagen die kommunalen Spitzenverbände dafür die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen vor.

A. Aufgabenübertragung

Art. 1 des Gesetzentwurfs sieht die Auflösung der elf Versorgungsämter und ihre Eingliederung in die allgemeine Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen vor.

I. Aufgabenübertragung auf Kreise und kreisfreie Städte

Auf die Kreise und kreisfreien Städte sollen die den Versorgungsämtern bisher übertragenen Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch IX (SGB IX) sowie die Aufgaben

nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) zum 1. Januar 2008 übertragen werden.

1. Aufgabencharakter

Die kommunalen Spitzenverbände lehnen die in Art. 1 § 2 Abs. 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Einordnung der Aufgabenwahrnehmung nach dem Schwerbehindertenrecht als „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“ grundsätzlich ab. Nach dem Gesetzeszweck soll durch die Aufgabenübertragung gezielt ein „örtlicher Bezug“ zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung bewirkt werden. Über die Rechtsaufsicht hinaus bedarf es keines besonderen Weisungs- und Aufsichtsrechts.

Stattdessen sollten die in Frage stehenden Aufgaben nach dem Schwerbehindertenrecht (SGB IX) entsprechend der Vorgaben der Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP vom 20. Juni 2005 als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben übertragen werden.

Dass nach der Gesetzesbegründung (zu Art. 1 § 2, S. 24) bis zum 31. Oktober 2010 eine Evaluation mit dem Ziel einer Aufgabenübertragung als Selbstverwaltungsaufgabe ohne Fachaufsicht durch die Bezirksregierung Münster erfolgen soll, lässt erkennen, dass der Einwand im Grundsatz als berechtigt anerkannt wird. Nach Abwägung des Für und Wider erscheint die beabsichtigte Übergangsregelung unter Zurückstellung grundsätzlicher Bedenken als hinnehmbar. Auch für den Übergangszeitraum ist jedoch das Weisungsrecht des Landes gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 GO NRW und gemäß § 2 Abs. 2 Satz 3 KrO NRW weitergehend zu begrenzen.

Da die Aufgaben nach dem am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) - auch bei ortsnaher Durchführung durch kommunale Aufgabenträger – nach Art. 85 Grundgesetz Auftragsangelegenheiten kraft Bundesrecht bleiben und somit auf Dauer weisungsgebunden auszuführen sind, beinhaltet die „Kommunalisierung“ der bisherigen Aufgaben der Versorgungsverwaltung ohnedies in einem wesentlichen Teil die Wahrnehmung einer staatlichen Aufgabe auf Dauer. Auch deshalb sollte der Hauptteil der neuen Aufgaben nach dem SGB IX im Ergebnis als Selbstverwaltungsaufgabe ohne Fachaufsicht qualifiziert werden.

2. Widerspruchsverfahren

Auf die kommunalen Aufgabenträger kann nach den bisherigen bundesrechtlichen Vorgaben die Zuständigkeit zum Erlass von Widerspruchsbescheiden nicht übertragen werden. Einen möglichen Widerspruchsbescheid im Feststellungsverfahren erlässt nach gegenwärtiger Rechtslage (§ 62 Sozialgesetzbuch X – SGB X; § 85 Abs. 2 Nr. 1 Sozialgerichtsgesetz - SGG) die nächst höhere Behörde, die Bezirksregierung Münster. Das Land sollte auf eine Überprüfung hinwirken, ob auf den von Gesetzes wegen noch eintretenden Devolutiveffekt, der erkennbar aus der früheren Rechtslage (Errichtungsgesetz) herrührt, verzichtet werden kann. Nachdem die bundesrechtlichen Vorgaben für die Errichtung der Versorgungsbehörden der Länder entscheidend verringert wurden (vgl. BSGE 88, 153 zu Bezirksregierung Münster als Landesversorgungsamt), bedürften auch die verfahrensmäßigen Vorgaben einer Vereinfachung und Straffung.

Auch für das Widerspruchsverfahren nach dem BEEG sollte gelten, dass der Widerspruchsbescheid künftig von der Ausgangsbehörde erlassen wird, auch wenn es sich beim Vollzug des BEEG um eine Auftragsangelegenheit kraft Bundesrecht handelt (§ 26 Abs. 1 BEEG; Art. 85 GG i. V. mit § 16 Abs. 1 LOG). Hierfür spricht insgesamt, dass der zuständige Aufgabenträger wiederum Adressat möglicher Klageverfahren wird und diese Klageverfahren zu bearbeiten hat. Die zusätzliche Belastung mit Klageverfahren und die notwendige Mitwirkung der kommunalen Aufgabenträger im Rahmen des Vorverfahrens ist in der Kostenfolgeabschätzung und beim vorgesehenen Personalübergang bisher unberücksichtigt geblieben. Das Land ist aufgefordert, auch insoweit die notwendige Anpassung des Belastungsausgleichs an den tatsächlichen Personalbedarf vorzunehmen.

Im Übrigen regen der Städte- und Gemeindebund und der Städtetag unter dem Gesichtspunkt möglicher Bündelungsfunktionen eine Prüfung an, ob die Großen kreisangehörigen Städte Aufgaben- oder Durchführungskompetenzen im Bereich des Elterngeldes übernehmen sollten. Der Landkreistag hält dies nicht für sinnvoll. Nach seiner Auffassung sollten die Kreise selbstverantwortlich prüfen, ob und inwieweit eine fachlich qualifizierte und wirtschaftlich vertretbare Wahrnehmung der betreffen-

den Kreisaufgaben an weiteren Standorten im Kreisgebiet – etwa in den Verwaltungen Großer kreisangehöriger Städte – sinnvoll und sachgerecht ist.

II. Aufgabenübertragung auf die beiden Landschaftsverbände

Der Gesetzentwurf sieht weiter vor, dass von den bisherigen Aufgaben der Versorgungsämter die Aufgaben der Kriegsopferversorgung und des Sozialen Entschädigungsrechts auf die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Die Aufgaben nach dem Gesetz über den Bergmannversorgungsschein (BVSG) sollen in landesweiter Zuständigkeit auf den Landschaftsverband Westfalen-Lippe übergehen.

Auch für die auf die Landschaftsverbände übertragenen Aufgaben gilt (wie unter A I. ausgeführt), dass sie als Selbstverwaltungsaufgaben ohne Fachaufsicht und nicht als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung eingeordnet werden sollten. Auch die gleichzeitig zum 1. Januar 2008 von den Kreisen, kreisfreien Städten und Großen kreisangehörigen Städten auf die Landschaftsverbände übergehenden Aufgaben der Kriegsopferfürsorge sind bereits bisher Selbstverwaltungsangelegenheiten ohne Fachaufsicht (§ 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Durchführung der Kriegsopferfürsorge und des Schwerbehindertenrechts - DG-KoFSchwB) und sollen es auch zukünftig bleiben (Art. 1 § 3 Abs. 2 Satz 2 Gesetzentwurf). Die unterschiedliche Handhabung des Aufgabencharakters ist auch deshalb schwer nachvollziehbar und widerspricht der beabsichtigten Aufgabenbündelung.

Dies gilt auch für die Übertragung der Aufgaben nach dem BVSG. Für eine Übertragung der Aufgaben nach dem BVSG als Selbstverwaltungsangelegenheit spricht, dass diese mit den Aufgaben der Integrationsämter der Landschaftsverbände nach dem SGB IX weitgehend vergleichbar sind. Auch bei diesen Aufgaben handelt es sich gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 DG-KoFSchwB um Selbstverwaltungsangelegenheiten.

Die Landschaftsverbände weisen im Übrigen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 15. August 2007 darauf hin, dass sowohl die für die Aufgabenübernahme insgesamt vorgesehene Personalkostenerstattung als auch die Sachkostenerstattung

unzulänglich und nicht ausreichend ist und die Umsetzung des Gesetzesvorhabens unter den gegebenen Bedingungen für die Mitgliedskörperschaften der Landschaftsverbände zu einer Erhöhung der Umlage führen wird. Die kommunalen Spitzenverbände fordern deshalb auch in Bezug auf die Landschaftsverbände, den vorgesehen Belastungsausgleich so nachzubessern, das eine zusätzliche Umlagebelastung der Mitgliedskörperschaften vermieden wird.

B. Personalrechtliche Maßnahmen

Während für die gegenwärtig bei den Versorgungsämtern tätigen Beamtinnen und Beamten unter näher bestimmten Voraussetzungen ein gesetzlicher Personalübergang vorgesehen ist, sollen die Tarifbeschäftigten den neuen Aufgabenträgern im Wege der Personalgestellung zur Verfügung gestellt werden. Beschäftigte, die nicht auf die neuen Aufgabenträger übergehen, sollen in das Landesamt für Personaleinsatzmanagement übergeleitet werden; betriebsbedingte Kündigungen oder Änderungskündigungen werden seitens der Landesregierung ausgeschlossen. Personalrechtliche Einzelmaßnahmen sollen in Personalüberleitungsverträgen bzw. in Personalgestellungsverträgen geregelt werden.

I. Beamtinnen und Beamte

1. Verfassungsrechtliche Bedenken

Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz und Art. 78 Abs. 1 Landesverfassung umfasst insbesondere auch die Organisations- und Personalhoheit. Auch bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder Auftragsangelegenheiten sind die Kommunen hiernach berechtigt, ihre Verwaltungsorganisation im Grundsatz selbst zu gestalten und ihren Verwaltungsapparat in eigener Verantwortung personell zu besetzen. Soweit Beamtinnen und Beamte der Versorgungsämter kraft gesetzlicher Regelung auf die kommunalen Aufgabenträger übergeleitet werden, ist dies im Lichte der kommunalen Organisations- und Personalhoheit nur zulässig, wenn die betreffenden Regelungen in Art. 1 § 9 in Verbindung mit Art. 1 §§ 11 ff. des Gesetzentwurfs den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Daran bestehen erhebliche Zweifel:

a. Übermaßverbot

Insbesondere begegnen die vorgesehenen Regelungen zum Übergang der Beamtinnen und Beamten im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot) erheblichen Bedenken. Denn es ist im Gesetzentwurf vorgesehen, dass die maßgeblichen Entscheidungen zum Personalübergang – insbesondere die Auswahl und Zuordnung – durch das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) nach nicht näher bestimmten und auslegungsbedürftigen Kriterien („dienstliche Belange“, „soziale Kriterien“) getroffen werden. Den kommunalen Aufgabenträgern wird im Rahmen der Erstellung des Zuordnungsplanes lediglich eine „angemessene Mitwirkung“ zugestanden. Dies ist sowohl unter politischen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten nicht ausreichend. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot) wäre nur dann zweifelsfrei gewahrt, wenn gesetzlich klargestellt würde, dass der Personalübergang das Einvernehmen der jeweils betroffenen Kommunen voraussetzt.

In diesem Zusammenhang ist zwar einzuräumen, dass im Zuge der Erstellung des Zuordnungsplans auf Verlangen der kommunalen Spitzenverbände parallel zum laufenden Gesetzgebungsverfahren zumindest ein Interessenbekundungsverfahren unter teilweiser Einbindung der kommunalen Aufgabenträger durchgeführt worden ist. Auch sollen die Zuordnungspläne noch mit den neuen Aufgabenträgern abgestimmt und zusätzlich Personalüberleitungsverträge abgeschlossen werden. Abgesehen davon, dass der Ausgang dieser noch nicht abgeschlossenen Maßnahmen derzeit offen ist, muss allerdings bezweifelt werden, dass durch jene untergesetzlichen Maßnahmen die Verfassungskonformität hergestellt werden kann. Denn selbst wenn sich im Extremfall ein kommunaler Aufgabenträger mit dem ihn betreffenden Teil des Zuordnungsplans nicht einverstanden erklären und den Personalüberleitungsvertrag nicht unterschreiben sollte, würde ihm kraft Gesetzes und damit im Ergebnis gegen seinen Willen Personal zugewiesen werden können. Dies dürfte im Widerspruch zur verfassungsrechtlich geschützten Stellung der kommunalen Aufgabenträger stehen.

b. Regelungskompetenz des Landes

Zwar ist das Land nach Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung berechtigt, Gemeinden oder Gemeindeverbänden durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben zu verpflichten. Der Übergang von Landesbeamten auf die Kommunen wird von Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung aber nicht erfasst. Ob das Land ermächtigt ist, durch eigene landesgesetzliche Regelung den Personalübergang zu bewirken (Gesetzesbegründung zu Art. 1 § 9 Abs. 1), hängt davon ab, ob es nach der Föderalismusreform nunmehr die Regelungskompetenz hierfür besitzt (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 – BGBl. I S. 2034). Die Rahmenkompetenz des Bundes zum Erlass des Beamtenrechtsrahmengesetzes – BRRG - (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG a. F.) ist entfallen. An ihre Stelle ist die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG für „die Statusrechte und –pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung“ getreten. Da die mit der Umbildung von Körperschaften zusammenhängenden Fragen des Personalübergangs nicht unter die den Ländern zugewiesenen Ausnahmefälle „Laufbahnen, Besoldung und Versorgung“ fallen, ist grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz für „Statusrechte und –pflichten“ beim Bund verblieben.

Dem entsprechend sieht der Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem Beamtenstatusgesetz vom 12. Januar 2007 (BT-Drucks. 16/4027) in § 16 („Umbildung einer Körperschaft“) eine mit § 128 BRRG wortgleiche Regelung für den Fall der Umbildung von Körperschaften über die Grenzen eines Landes hinweg vor. Bis zum Inkrafttreten der Neuregelung gilt jedoch Kapitel II BRRG und der darin enthaltene § 128 BRRG fort und könnte möglicherweise durch Landesrecht ersetzt werden (Art. 125 a Abs.1 Satz 2 GG), soweit es um beamtenrechtliche Fragen der Umbildung von Körperschaften innerhalb eines Landes und nicht um Umbildung von Körperschaften über die Grenzen eines Landes hinweg geht (Begründung zu § 16 eines Beamtenstatusgesetzes – BeamtStG, BT-Drucks. 16/4027 S. 15). Landesrechtliche Regelungen für den Übergang von Beamten zwischen Körperschaften innerhalb des Landes liegen bisher nicht vor. Sie sollten sich jedenfalls an § 128 BRRG bzw. § 16 BeamtStG-E ausrichten. Denn die Bundesländer haben übereinstimmend den Bund

aufgefordert, im Rahmen des künftigen Beamtenstatusgesetzes auch Voraussetzungen und Rechtsfolgen bei der Umbildung von Körperschaften innerhalb eines Landes mit zu regeln. Äußerst fragwürdig wäre es deshalb, wenn der Landesgesetzgeber vor Inkrafttreten der bundesgesetzlichen Neuregelung für den Bereich der bisherigen Versorgungsverwaltung eine vom Regelungsgehalt der §§ 128 BRRG bzw. 16 BeamStG-E abweichende Regelung trifft.

Hiernach haben die an einer Umbildung beteiligten Körperschaften innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der Umbildung im Einvernehmen miteinander zu bestimmen, von welchen Körperschaften die einzelnen Beamtinnen und Beamten anteilig zu übernehmen sind. Der in Art. 1 § 9 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs enthaltene Begriff der „angemessenen Mitwirkung“ der neuen Aufgabenträger ist dagegen weitgehend unbestimmt und wird in der Gesetzesbegründung auch so erläutert: „Das MAGS entscheidet noch vor Übertragung der jeweiligen Aufgabe, welche Beamtinnen und Beamten zu welchen neuen Aufgabenträgern und in das Landesamt für Personaleinsatzmanagement übergeleitet werden. Die neuen Aufgabenträger erhalten weitgehende Mitwirkungsmöglichkeiten.“

Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände muss für den Personalübergang nach Art. 1 § 9 Abs. 1, Abs. 3 Gesetzentwurf das Einvernehmen mit den kommunalen Aufgabenträgern als Voraussetzung gelten (vgl. zum Begriff des Einvernehmens der an einer Umbildung beteiligten Körperschaften: BVerwGE 57, 98). Da die Aufgaben des Landes im Bereich der Versorgungsverwaltung nur teilweise auf die Kommunen oder Landschaftsverbände übergehen, scheidet ein Übertritt von Beamten kraft Gesetzes aus (Regelungsgehalt des § 128 Abs. 1 BRRG). Denn die vom Land vorgesehenen gesetzlichen Maßnahmen der Personalüberleitung und zum Auswahlverfahren sind weder hinreichend bestimmt noch unter Zugrundelegung der unbestimmten Rechtsbegriffe „mit Aufgaben betraut“, „nicht unmittelbar mit Aufgaben betraut“ und „anteilig“ in Art. 1 §§ 9 bis 21 Gesetzentwurf hinreichend bestimmbar. Insbesondere auch der „anteilige“ Übergang des Personals dürfte kaum zu realisieren sein, weil es bei der Aufteilung auf 54 Gebietskörperschaften und zwei Landschaftsverbände zur Bildung von Bruchteilen kommt. Besonders deutlich wird dies beim ärztlichen Dienst mit seinen 44 dem Schwerbehindertenrecht und 19 dem sozialen Entschädigungsrecht zuzuordnenden Mitarbeitern.

2. Personaleinsatz

Zur Klarstellung sei an dieser Stelle betont, dass die kommunalen Aufgabenträger nach erfolgtem Übergang Dienstherren der ehemaligen Beamten und Beamtinnen der Versorgungsverwaltung sind. Allein die kommunalen Aufgabenträger können deshalb unabhängig von Vorgaben des Landes über deren Einsatz entscheiden. Folglich steht es ihnen frei, die übergegangenen Beamten auch in anderen Aufgabenbereichen einzusetzen, sofern gewährleistet ist, dass die Qualität der Aufgabenwahrnehmung in den neu übertragenen Aufgabenbereichen dadurch nicht beeinträchtigt wird.

Im Übrigen bestünde andernfalls keine Möglichkeit, die erwarteten und auch seitens der Landesregierung wiederholt hervorgehobenen Synergieeffekte zu realisieren. Mittel- bis langfristig mögliche Kosteneinsparungen wären dann zwangsläufig ausgeschlossen. Dass einerseits die Personalkostenerstattung über einen bestimmten Zeitraum prozentual abgeschmolzen wird und andererseits das übergeleitete Personal (hier: Beamte) gleichwohl noch vollumfänglich im ursprünglich staatlichen Aufgabenbereich eingesetzt werden muss, wäre weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht akzeptabel.

3. Fallzahlentwicklung

Die den Landschaftsverbänden übertragenen Aufgabenbereiche werden in kurz- bis mittelfristiger Perspektive durch eine stark rückläufige Fallzahlentwicklung geprägt sein. Es bedarf deshalb einer zusätzlichen Regelung, die es ermöglicht, zur Aufgabenwahrnehmung auf die Landschaftsverbände übergeleitete Beamte erforderlichenfalls in das Personaleinsatzmanagement des Landes zurückzuführen; eine Übernahme dieses Personals durch die Kommunen scheidet aus.

II. Tarifbeschäftigte

Das Ziel einer Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung erfordert, dass Personal – in dem jeweils benötigten Umfang – für die neuen Aufgabenträger zur

Verfügung steht. Wenn stattdessen gegenwärtig bei den Versorgungsämtern tariflich Beschäftigte mit Wirkung vom 1. Januar 2008 lediglich im Wege der Personalgestellung zur Verfügung gestellt werden sollen, entspricht das dem Ziel einer Kommunalisierung nicht in vollem Umfang. Nur mit Rücksicht darauf, dass andernfalls das Land mit erheblichen Gegenwertzahlungen an die Versorgungsgemeinschaft von Bund und Ländern (VBL) belastet würde, kann die beabsichtigte Personalgestellung im Grundsatz akzeptiert werden. Gleichwohl müssen aber die Rahmenbedingungen dieser Personalgestellung so ausgestaltet werden, dass auch bezüglich der Tarifbeschäftigten und der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben im Ergebnis eine vollumfängliche Kommunalisierung erreicht wird. Den kommunalen Aufgabenträgern sollte mithin auch insoweit eine „Arbeitgeberfunktion“ zuerkannt werden. Andernfalls würde unverhältnismäßig in die Organisationshoheit der Kommunen eingegriffen, die das Recht umfasst, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten mit eigenem Personal wahrzunehmen.

In Anlehnung an unsere vorstehenden Ausführungen zum Übergang der Beamten bedeutet das im Einzelnen:

1. Einvernehmensregelung

Auch hinsichtlich der Tarifbeschäftigten muss gelten, dass über deren Auswahl und Zuordnung Einvernehmen mit den kommunalen Aufgabenträgern erzielt wird. Obschon im Vergleich zu den Beamten in anderer Intensität, wirkt sich auch die Personalgestellung auf die Organisations- und Personalhoheit der kommunalen Aufgabenträger aus. Denn diese gewährleistet auch das Recht, die in Frage stehenden Aufgaben mit eigenem Personal wahrzunehmen. Ob angesichts dessen die bloße Gewährleistung einer „angemessenen Mitwirkung“ den vorerwähnten verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, muss bezweifelt werden. Wir halten deshalb auch insofern eine gesetzliche Einvernehmensregelung für erforderlich.

2. Personaleinsatz

Ebenso wie die übergehenden Beamten müssen auch die gegenwärtig bei den Versorgungsämtern tätigen Tarifbeschäftigten gegebenenfalls ohne Zustimmung des Landes in anderen Aufgabenbereichen des kommunalen Aufgabenträgers eingesetzt werden können, solange die Qualität der Aufgabenwahrnehmung in den übertragenen Aufgabenbereichen dadurch nicht beeinträchtigt wird. Zur Begründung sei zur Vermeidung von Wiederholungen auf unsere obigen Ausführungen verwiesen.

3. Personalrechtliche Befugnisse

Weiterhin sollte im Gesetz klargestellt werden, dass zusätzlich zum betrieblichen und fachlichen Direktionsrecht die möglichst weitgehende Befugnis zu allen statusrechtlichen Entscheidungen über die Personalangelegenheiten der Tarifbeschäftigten und die Befugnis zur Vornahme der entsprechenden Maßnahmen auf die neuen Aufgabenträger übergeht. Indem den neuen Aufgabenträgern diese Befugnisse übertragen werden, wird dem politisch gewollten Ansatz einer Kommunalisierung Rechnung getragen und außerdem unnötiger Abstimmungs- und Verwaltungsaufwand vermieden. Eine Einschränkung der kommunalen Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich der Statusrechte der Tarifbeschäftigten (Zustimmung des Landes) erscheint nur insofern vertretbar, als sich für das Land unmittelbare finanzielle Auswirkungen ergeben (Höhergruppierung) oder es um die politische Zusage des Landes zum Ausschluss betriebsbedingter Kündigung geht (ordentliche Kündigung). Sonstigen (finanziellen) Interessen des Landes kann dadurch Rechnung getragen werden, dass die neuen Aufgabenträger verpflichtet werden, das Land von den Kosten freizustellen, die anfallen, falls die Rechtswidrigkeit einer von ihnen getroffenen Entscheidung bzw. Maßnahme gerichtlich festgestellt wird.

Vorschlag für eine zusätzliche Regelung:

„(1) Das Land überträgt die Befugnis zu allen Entscheidungen in Personalangelegenheiten der tariflich Beschäftigten und die Befugnis zur Vornahme der entsprechenden Maßnahmen auf die neuen Aufgabenträger nach Maßgabe jeweils

abzuschließender Personalgestellungsverträge. Entscheidungen über Höhergruppierungen und ordentliche Kündigungen bedürfen der Zustimmung des Landes.

(2) Das Land überträgt das betriebliche und fachliche Direktionsrecht für die Tarifbeschäftigten auf die neuen Aufgabenträger. Es finden ausschließlich die bei den neuen Aufgabenträgern geltenden Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen Anwendung.

(3) Mit Ausnahme des Falls einer mit Zustimmung des Landes durchgeführten Höhergruppierung oder ordentlichen Kündigung stellen die neuen Aufgabenträger das Land von den Kosten frei, die anfallen, falls die Rechtswidrigkeit einer von ihnen getroffenen Entscheidung bzw. Maßnahme gerichtlich festgestellt wird.

(4) Darüber hinaus regelungsbedürftige Fragen sind in Personalgestellungsverträgen zwischen Land und neuen Aufgabenträgern zu regeln.“

4. Personalvertretung

Genauso wie für die Beamten nach erfolgtem Personalübergang gemäß Landespersonalvertretungsrecht die Personalvertretungen der neuen kommunalen Aufgabenträger zuständig sind, müssen die Personalräte der neuen Aufgabenträger auch für die personalvertretungsrechtlichen Angelegenheiten der tariflich Beschäftigten zuständig sein, die ihnen im Wege der Personalgestellung zur Verfügung gestellt werden. In ihrer Bedeutung tritt nämlich die rechtliche Beziehung zum Land als Anstellungskörperschaft einschließlich der fortgeltenden tarifrechtlichen Bindungen hinter das tatsächliche Beschäftigungsverhältnis zum jeweiligen neuen Aufgabenträger zurück. Es ist der neue Aufgabenträger, der die konkreten Bedingungen der Dienstleistung der ihm zur Verfügung gestellten Beschäftigten in persönlicher und sachlicher Hinsicht festlegt. Im Rahmen dieses tatsächlichen Beschäftigungsverhältnisses erfährt die vertraglich geschuldete Leistung ihre individuelle Ausprägung. Die Personalvertretung des neuen Aufgabenträgers kann deshalb auch eher die Belange und Interessen der Beschäftigten wahrnehmen. Unter diesem Gesichtspunkt halten wir eine gesetzliche Klarstellung für geboten.

C. Konnexitätsgebot des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung

I. Kostenfolgen (Art. 1 §§ 23-25 in Verbindung mit den Anlagen)

Den neuen Aufgabenträgern soll nach Art. 1 § 23 des Gesetzentwurfs für die entstehenden Kostenbelastungen ein finanzieller Belastungsausgleich gewährt werden, wobei hinsichtlich des Personalaufwands zwischen Beamten und Tarifbeschäftigten unterschieden wird. Ebenfalls differenziert nach Beamten und Tarifbeschäftigten soll zudem ein pauschaler Sachkostenzuschlag sowie ein weiterer – auf die Jahre 2007/2008 befristeter - Zuschlag zur Abgeltung aufgabenspezifischer Besonderheiten und weitere Sach- und Dienstleistungen (insbesondere: im Bereich der Informationstechnik) gewährt werden. Für das Jahr 2009 bzw. das Jahr 2010 ist eine Evaluation vorgesehen.

Den Maßstab zur Bewertung dieser Regelungen liefert das Konnexitätsausführungsgesetz, mit dem das in Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung verbürgte Konnexitätsgebot konkretisiert wird. Verkürzt gesagt ist das Land hiernach gehalten, im Falle einer wesentlichen Belastung der Kommunen durch die Übertragung einer neuen Aufgabe den entsprechenden, notwendigen finanziellen Ausgleich (Belastungsausgleich) zu schaffen. Aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ist dazu der Ersatz der entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen in pauschalierter Form zu regeln.

1. Verknüpfung des finanziellen Ausgleichs mit dem Personalübergang

Den Regelungen des Gesetzentwurfs der Landesregierung liegt die Vorstellung zugrunde, dass der finanzielle Ausgleich mit der Personalübernahme verknüpft ist. Personalkosten sollen mit anderen Worten nur dann erstattet werden, wenn und soweit die neuen Aufgabenträger bislang beim Land tätiges Personal übernehmen.

Aus grundsätzlichen Erwägungen heraus kann dieser Auffassung nicht gefolgt werden. Mit dem Konnexitätsgebot ist eine solche Verknüpfung nicht vereinbar. Die einseitige Vorgabe, Personal in bestimmtem Umfang übernehmen und nur dafür ei-

nen finanziellen Ausgleich zu gewähren, widerspricht dem Regelungsgehalt des Konnexitätsausführungsgesetzes insofern, als dieses ausschließlich auf einen finanziellen Belastungsausgleich gerichtet ist. Auslösendes Moment für die Kostenerstattung nach Maßgabe des Konnexitätsausführungsgesetzes ist die Übertragung einer neuen Aufgabe oder die Veränderung einer bestehenden Aufgabe. Die Entscheidung darüber, mit welchem Personal die betreffende Aufgabe auf der Basis der Kostenerstattung erledigt wird, bleibt den Kommunen überlassen. Dafür, dass den kommunalen Aufgabenträgern die ihnen entstehenden Kosten nur dann erstattet werden soll, wenn sie sich „bereit erklären“, im Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung Personal des Landes zu übernehmen, bietet das Konnexitätsausführungsgesetz keine rechtliche Handhabe (siehe dazu auch unten den Anhang zu dieser Stellungnahme).

2. Stellenbedarf

Unabhängig von den einzelnen Parametern des finanziellen Ausgleichs, auf die noch einzugehen sein wird, orientiert sich dieser an einem für das Jahr 2014 prognostizierten „optimierten Stellenbedarf“, wobei der finanzielle Ausgleichsbetrag auf diese Zielgröße ausgerichtet um einen bestimmten Betrag pro Jahr abgeschmolzen werden soll.

Wie eingangs bereits erläutert, schließen wir nicht aus, dass sich im Zuge einer Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung Bündelungs- und Synergieeffekte realisieren lassen, die mittel- bis langfristig Einsparungen und einen geringeren Stellenbedarf möglich machen. Dies bedeutet aber nicht, dass den vorerwähnten Regelungen zum Stellenbedarf zuzustimmen wäre. Abgesehen davon, dass das Konnexitätsausführungsgesetz den Begriff des „optimierten Stellenbedarfs“ nicht kennt, muss der von der Landesregierung gewählten Berechnungsweise und der ihr zugrunde liegenden Rechtsauffassung widersprochen werden. Zwar mögen entsprechende Stellenreduzierungen aus Sicht des Landes wünschenswert sein. Nach den Vorgaben des Konnexitätsausführungsgesetzes ist aber der erforderliche Stellenbedarf auf der Basis der mit der Wahrnehmung der Aufgaben betrauten Mitarbeiter und des zukünftigen Bedarfs der mit den Aufgaben betrauten Kommunen zu errechnen. Parameter wie die durchschnittliche Bearbeitungszeit pro Antrag, die absehbare

Entwicklung der Antragszahlen oder die durchschnittliche Jahresarbeitszeit des übergehenden Personals unter Berücksichtigung möglicherweise angezeigter Abzüge aufgrund der Altersstruktur und eines vergleichsweise hohen Anteils von Schwerbehinderten mit gesetzlich reduzierter Arbeitszeit (höherer Urlaubsanspruch), müssten im Rahmen dieser Ermittlung berücksichtigt werden.

Dazu finden sich in dem vorliegenden Gesetzentwurf jedoch keine Aussagen. Auf welchen Grundannahmen und Mengengerüsten die vom Land ermittelten Stellenbedarfe beruhen, ist nicht nachvollziehbar. Von einer transparenten Darstellung der in die Ermittlung eingegangenen Annahmen und Parameter sowohl für den „optimierten Stellenbedarf“ im Jahre 2014 als auch für die bis dahin jährlich vorgesehenen Abschmelzungen kann folglich keine Rede sein.

Soweit absehbar, sind sogar einzelne Tätigkeitsfelder wie die Durchführung von Widerspruchs- und Klageverfahren nicht nur wenig transparent dargestellt worden, sondern überhaupt nicht in die Ermittlung eingeflossen. Zwar handelt es sich im vorliegenden Fall nicht um freiwillige oder pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten, so dass die kommunalen Aufgabenträger keine Widerspruchsbehörde sind. Jedoch fallen im Falle eines Widerspruchs bei den kommunalen Aufgabenträgern Vor- und Nacharbeiten an. Und für den Fall eines Klageverfahrens sind die kommunalen Aufgabenträger Beklagte mit dem dadurch ausgelösten Verwaltungsaufwand, ohne dass dies bei der Ermittlung des Stellenbedarfs in erkennbarer Weise berücksichtigt worden wäre. Nähere Angaben zur Häufigkeit von Widerspruchs- und Klageverfahren und den damit durchschnittlich verbundenen Bearbeitungszeiten sucht man jedenfalls im vorliegenden Gesetzentwurf und den Anlagen hierzu vergebens.

Insgesamt halten wir daher bezüglich des Stellenbedarfs eine Änderung bzw. Ergänzung des Gesetzentwurfs für dringend geboten. Die bisher vorgelegten Daten und Zahlen genügen nicht den Mindestanforderungen an eine gesetzlich vorgeschriebene Kostenfolgeabschätzung (siehe hierzu auch unten den Anhang zu dieser Stellungnahme).

3. Verteilung der Stellen – insbesondere: ärztlicher Dienst

Dass die Verteilschlüssel für die Aufgabenbereiche des Sozialen Entschädigungsrechts und des Schwerbehindertenrechts an den regionalen Bestands- bzw. Antragszahlen orientiert werden sollen, ist im Grundsatz ebenso wenig zu beanstanden, wie die Zugrundelegung der Geburtenzahlen des Jahres 2006 für den Bereich des Elterngeld- und Elternzeitgesetzes.

Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Verteilschlüssel für das Schwerbehindertenrecht auch der Bereich des ärztlichen Dienstes erfasst ist. Eine zwischenzeitlich auf Anfrage seitens des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales vorgelegte – gesonderte – Übersicht über die Verteilung der im Rahmen des Vollzugs des Schwerbehindertenrechts tätigen Ärzte wirft erhebliche Probleme auf. So führt das von Seiten des Ministeriums vorgeschlagene Verfahren der Auf- und Abrundung zu erheblichen Verschiebungen bzw. Verwerfungen zwischen den Aufgabenträgern. Insgesamt ist die rechnerische Zuweisung der Ärzte bzw. Stellenäquivalente nicht nachvollziehbar, wobei erschwerend hinzu kommt, dass nach unserer Kenntnis ohnehin nicht (mehr) genügend Ärzte für alle neuen Aufgabenträger zur Verfügung stehen, jedenfalls nicht genügend teilzeitbeschäftigte Kräfte vorhanden sind, um die rechnerisch ermittelten Stellenanteile der neuen Aufgabenträger abzudecken. Infolgedessen muss nach derzeitigem Stand davon ausgegangen werden, dass eine Reihe von neuen Aufgabenträgern überhaupt kein oder nicht ausreichendes ärztliches Personal zur Verfügung gestellt werden kann. Da die Durchführung des Feststellungsverfahrens nach §§ 69 f. SGB IX wie auch des Sozialen Entschädigungsrechts von der Verfügbarkeit qualifizierten ärztlichen Personals abhängig ist und damit „steht und fällt“, wäre eine solche Situation nicht hinnehmbar.

Vor diesem Hintergrund halten wir eine aufgabenträgerscharfe, geldwerte Zuweisung der berechneten Stellenanteile im Bereich des ärztlichen Personals für erforderlich, unabhängig von den tatsächlich noch verfügbaren Ärzten. Die sich hiernach ergebenden Mittel sollten den neuen Aufgabenträgern auf der Grundlage der Besoldungsgruppe A 14 rechnerisch zugewiesen werden, ohne dass dies zulasten der Gesamtkostenerstattung gehen darf. In dem Fall, dass eine Ärztin oder einen

Arzt zu einem neuen Aufgabenträger übergeleitet werden kann, würde der entsprechende Stellenanteil von dem auf den betreffenden Aufgabenträger entfallenden Stellengesamtanteil in Abzug gebracht, ein gegebenenfalls verbleibender „Stellenrest“ würde erstattet. Dadurch wäre gewährleistet, dass Verwerfungen zwischen den neuen Aufgabenträgern, die aufgrund des vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales vorgesehenen Verteilschlüssels mit Stellenbruchteilen zwangsläufig entstehen würden, vermieden werden könnten.

Solchen Aufgabenträgern, die dies wünschen, könnte mit dem Ziel größtmöglicher Handlungs- und Gestaltungsfreiheit auf Antrag zusätzlich zu der vorstehend skizzierten Zuweisung der berechneten Stellenanteile der auf sie entfallende Anteil an den bislang aufgewendeten Mitteln für Außengutachten pauschal und mit einer Dynamisierung versehen zur Verfügung gestellt werden. Im Übrigen müsste für die Aufgabenträger, die dies nicht wünschen, gewährleistet werden, dass sie die Mittel für Außengutachten direkt in den Landeshaushalt buchen können.

4. Nachersatz

Abgesehen von den im folgenden zu behandelnden Fragen der Kostenermittlung im Falle des Nachersatzes ist klarzustellen, dass die Regelung in Art. 1 § 23 Abs. 7 des Gesetzentwurfes, wonach bis einschließlich 2013 nur dann seitens der neuen Aufgabenträger eigener Nachersatz gestellt werden kann, wenn der vorhandene Personalbestand den optimierten Bedarf unterschreitet und das Land keine entsprechende Ersatzgestellung vornimmt, nicht akzeptabel ist. Stattdessen muss den kommunalen Aufgabenträgern die Befugnis eingeräumt werden, auch schon vor dem Jahre 2014 eigenen Nachersatz zu stellen.

Vorschlag für eine zusätzliche Regelung:

„Die kommunalen Körperschaften sind berechtigt, im Falle des Ausscheidens aus dem Dienst, des Eintritts in den Ruhestand, einer Teilzeitbeschäftigung oder Beurlaubung gegen Erstattung des Jahresdurchschnittskostenbetrages durch das Land eigenen Nachersatz zu stellen.“

5. Personalkosten (pro Vollzeitstelle)

a. Beamte

Während für Tarifbeschäftigte, die im Wege der Personalgestellung zur Verfügung gestellt und weiterhin direkt vom Land bezahlt werden, kein finanzieller Ausgleich vorgesehen ist, geht der Gesetzentwurf bezüglich der übergeleiteten Beamten von zu erstattenden Jahresdurchschnittskosten in Höhe von 35.000 Euro pro Vollzeitstelle aus. Damit sollen sämtliche Leistungen, zu denen die kommunalen Aufgabenträger als neue Dienstherrn verpflichtet sind, erfasst werden; lediglich Versorgungsanwartschaften und Versorgungsleistungen sollen weiterhin seitens des Landes getragen werden.

Dass Versorgungsanwartschaften und Versorgungsleistungen vom Land getragen und folglich nicht in die Kostenerstattung zugunsten der Kommunen eingerechnet werden, kann im Prinzip akzeptiert werden. Im Übrigen hat es die Landesregierung aber auch insofern versäumt, in transparenter und nachvollziehbarer Weise darzustellen, wie sich der Betrag von 35.000 Euro im Einzelnen errechnet. Der allgemeine Hinweis in der Begründung des Gesetzentwurfs, wonach die Personalausgaben des Haushaltsansatzes für 2007 je Planstelle zugrunde gelegt wurden, genügt nicht. Denn es ist hieraus zum Beispiel nicht abzulesen, ob der Abbau einfacher Dienste (Boten, Fahrer etc.) hinreichend berücksichtigt wurde oder welche Beihilfekosten für den überzuleitenden Personenkreis anfallen bzw. angefallen sind.

Unabhängig davon halten wir es im Übrigen für erforderlich, eine automatische Anpassung der Jahreskostenpauschale an künftige Besoldungserhöhungen gesetzlich vorzusehen.

b. Nachersatz

Was den vorgesehenen Jahresdurchschnittskostenbetrag für den Fall des Nachersatzes in Höhe von 46.000 Euro anbelangt, so gilt auch insofern, dass wir eine transparente und nachvollziehbare Darlegung zur Ermittlung bzw. Annahme dieses

Betrages vermissen. Daher können wir auch nicht einschätzen, inwieweit der vorge-sehene Betrag ausreichend ist.

Unter dem Vorbehalt, dass es diesbezüglich noch näherer Darlegung seitens des Landesgesetzgebers bedarf, ist im Übrigen die beabsichtigte Dynamisierung des Jahresdurchschnittskostenbetrages zu begrüßen. Diese darf sich jedoch nicht allein an den Änderungen der beamtenrechtlichen Besoldung orientieren, sondern muss auch die Entwicklung im Bereich der Tarifbeschäftigten berücksichtigen. Nur dadurch wird gewährleistet, dass Ausgabesteigerungen im tarifbeschäftigten Bereich – bei-spielsweise durch Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung – hinreichend Berücksichtigung finden und die den kommunalen Aufgabenträgern er-öffnete Wahlmöglichkeit auch tatsächlich erhalten bleibt.

6. Pauschale Zuschläge

a. Sachkostenpauschale

Im Rahmen des finanziellen Ausgleichs soll ein pauschaler (Sachkosten-) Zuschlag in Höhe von 10 % auf die fiktiven gesamten Personalkosten gewährt werden, die sich errechnen aus der Multiplikation der von der Landesregierung angenommenen Ge-samtstellen mit dem Jahresdurchschnittswert von 35.000 Euro für übergeleitete Beamte, von 46.500 Euro für gestellte Tarifbeschäftigte und von 46.000 Euro im Falle des Nachersatzes.

Dieser Erstattungsansatz ist unzureichend und wird daher von uns abgelehnt. Die in § 3 Abs. 3 Nr. 4 Konnexitätsausführungsgesetz hierzu vorgesehene Alternative – Pauschale oder 10 %iger Zuschlag – steht nicht im Belieben des Landes, sondern ist entsprechend dem Sinn und Zweck des verfassungsrechtlich verbürgten Konnexi-tätsgebots auszulegen. Danach hat das Land den Kommunen alle durch die Aufgabenverlagerung entstehenden Sachkosten zu erstatten und infolgedessen die Alternative zu wählen, die diesem Gebot möglichst weitgehend Rechnung trägt. Ab-gesehen davon, dass es bislang an einer Darstellung fehlt, welche Sachkosten nach der Vorstellung des Landes mit der Sachkostenpauschale überhaupt abgegolten sein sollen, bedeutet das aus unserer Sicht, dass für die Sachkosten eines Arbeitsplatzes

auf der Basis der einschlägigen Berechnungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) eine jährliche Pauschale in Höhe von 15.600 Euro in Ansatz zu bringen ist. Diese Pauschale beruht auf belastbaren, empirisch ermittelten Angaben. Eine geringere – im Rahmen einer prozentualen Erstattung gewährte – Sachkostenerstattung ist demgegenüber vom Landesgesetzgeber zumindest detailliert zu begründen, was bisher nicht erfolgt ist.

Selbst wenn der von der Landesregierung gewählte Berechnungsweg zugrunde gelegt werden könnte, erweist sich die Sachkostenerstattung als unangemessen und willkürlich. Indem die Landesregierung auf die Jahresdurchschnittskosten für übergeleitete Beamte in Höhe von 35.000 Euro abstellt, zieht sie nicht nur einen gegebenenfalls zu niedrig bemessenen Personalaufwand heran, sondern lässt in unzulässiger Weise auch die Versorgungsleistungen und Versorgungsanwartschaften für die übergeleiteten Beamten bei der Berechnung außer Betracht. Dass diese Kosten weiterhin vom Land getragen werden, ändert nichts daran, dass es sich gleichwohl um erstattungspflichtigen Personalaufwand handelt, an dem sich die Sachkostenerstattung zu orientieren hat. Denn es wird lediglich ein anderer Erstattungsweg – Direktzahlung an die übergeleiteten Beamten anstelle der Überweisung an die neuen Aufgabenträger – gewählt. Die Versorgungsleistungen für die übergeleiteten Beamten sind deshalb auch nach dem Modell der Landesregierung zwingend bei der Berechnung der Sachkostenpauschale einzubeziehen.

Hinzu kommt, dass nicht einsichtig ist, weshalb die prozentual auf der Basis der jeweiligen Kosten pro Stelle seitens der Landesregierung ermittelten Sachkostenzuschläge aufgrund der bei Beamten weiterhin vom Land getragenen Versorgungsleistungen in ihrer absoluten Höhe von den entsprechenden Zuschlägen für Tarifbeschäftigte abweichen.

b. Zuschlag für aufgabenspezifische Besonderheiten

Es ist anzuerkennen, dass auf den Gesamtpersonalaufwand ein weiterer Zuschlag in Höhe von 10 % zur Abgeltung aufgabenspezifischer Besonderheiten und zur Abgeltung anfänglichen Umstellungsaufwands gewährt werden soll. Jedoch ist kritisch anzumerken, dass dieser Zuschlag laut Gesetzentwurf auf die Jahre 2008 und 2009

beschränkt bleiben soll, obwohl z. B. die Einführung der so genannten elektronischen Akte, die auf lange Sicht Kosteneinsparungen ermöglichen soll, im Schwerbehindertenbereich noch aussteht und im Bereich des Elterngeldes nicht fortgeführt wurde.

c. Verwaltungsgemeinkostenzuschlag

Für uns ist nicht nachvollziehbar, dass der Gesetzentwurf nicht auch die Erstattung von Verwaltungsgemeinkosten vorsieht. Denn § 3 Abs. 3 Nr. 4 Konnexitätsausführungsgesetz sieht einen Zuschlag von bis zu 10 % vor, wenn sich die Verwaltungsgemeinkosten durch die Aufgabenübertragung voraussichtlich erhöhen. Genau so verhält es im vorliegenden Fall, weil die mit der Planung, Steuerung und Kontrolle befassten Stellen ihren Aufgabenbereich zwangsläufig inhaltlich (hinsichtlich der neuen Aufgabenbereiche) und personell (hinsichtlich der neuen Mitarbeiter) ausweiten und mehr Leitungsverantwortung tragen müssen. Das bedeutet zusätzlichen Aufwand für das Leitungspersonal wie auch für die Haupt- und Personalämter bzw. die Kammereien der neuen Aufgabenträger. Die vergleichsweise geringe Anzahl der pro neuem Aufgabenträger übergehenden Stellen kann dem nicht entgegengehalten werden, denn ihr wird schon dadurch Rechnung getragen, dass die Erstattung der Verwaltungsgemeinkosten im Wege eines prozentualen Zuschlags auf den jeweiligen Personalaufwand erfolgt und deshalb im Verhältnis zum jeweiligen Stellenvolumen steht.

7. Auszahlung von Versorgungsleistungen

Im Gesetz sollte festgelegt werden, dass das Land (Landesamt für Besoldung und Versorgung) nach Eintritt der übergeleiteten Beamten in den Ruhestand im Auftrag der kommunalen Aufgabenträger im eigenen Namen die Versorgungsbezüge und Beihilfen im Krankheitsfall auszahlt. Ferner sollte gesetzlich klargestellt werden, dass das Land die insofern entstehenden Verwaltungskosten sowie die Kosten etwaiger Widersprüche und Klageverfahren zu tragen hat. Dadurch entfällt die Notwendigkeit, den Kommunen bei eigener Auszahlung dieser Leistungen einen Verwaltungs-kostenbeitrag in einem aufwändigen Verfahren zu erstatten.

8. Sach- und Dienstleistungen des Landes

Die in Art. 1 § 24 des Gesetzentwurfs vorgesehene kostenlose Nutzung der bisher beim Land eingesetzten IT-Verfahren sowie den kostenlosen Betrieb, die kostenlose Pflege und Weiterentwicklung jener Verfahren sind im Grundsatz zu begrüßen. Soweit in diesem Zusammenhang das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz ausdrücklich angesprochen wird, gehen wir davon aus, dass sich die Regelung gleichwohl auf alle in Frage stehenden Aufgabenbereiche bezieht. Zur Vermeidung von Missverständnissen halten wir diesbezüglich eine gesetzliche Klarstellung für geboten.

Nach ihren jeweiligen Voraussetzungen und im Hinblick auf die Erfordernisse der Inanspruchnahme durch die beteiligten Aufgabenträger wirft die kostenlose Nutzung der bisher beim Land eingesetzten IT-Verfahren eine Reihe komplexer Fragestellungen auf, an deren Beantwortung gegenwärtig unter Einbindung kommunalen Sachverständs gearbeitet wird. Über diese im unmittelbaren Zusammenhang mit dem bevorstehenden Aufgabenübergang zu beantwortenden Fragen hinaus sollte ein Verfahren verabredet werden, wie die neuen Aufgabenträger in geeigneter Weise dauerhaft in die (Weiter-) Entwicklung der IT-Verfahren einbezogen werden.

Vorbehaltlich der noch zu klärenden Fragestellungen ist bereits jetzt darauf aufmerksam zu machen, dass die beabsichtigte Regelung, wonach die Kreise und kreisfreien Städten die Anbindung an das Landesverwaltungsnetz „in eigener Zuständigkeit“ sicherstellen sollen, missverstanden werden kann. Vorsorglich weisen wir deshalb darauf hin, dass es den einzelnen Kommunen überlassen bleiben muss, eine vermutlich in aller Regel erforderliche Erhöhung der Kapazitäten der bestehenden Anbindung (über TESTA) an das Landesverwaltungsnetz selbst zu beantragen. Die damit verbundenen Kosten muss jedoch das Land tragen, wobei diese Kosten nach unserem Verständnis nicht von den vorerwähnten Pauschalen erfasst werden, so dass es insoweit einer zusätzlichen Regelung bedarf.

Nach ersten Kalkulation erfordert die notwendige Bandbreitenerweiterung für einen Terminalserverbetrieb beim GGRZ Münster im Minimum einen zusätzlichen Kosten-

aufwand von 2,66 Mill. Euro p. a., der nicht aus der Sachkostenpauschale gedeckt werden kann. Ergänzend weisen wir insofern auf die vom Leiter des Amtes für Informationsverarbeitung der Stadt Köln, Prof. Dr. Andreas Engel, dem Landtag gegenüber abgegebene Stellungnahme hin.

9. Leistungen an Dritte

An sich wären die an Dritte zu bewirkenden Leistungen gem. § 3 Abs. 2 Nr. 3 Konnektivitätsausführungsgesetz pauschal in die Kostenfolgeabschätzung einzustellen. Allerdings deutet sich in den bisherigen Gesprächen mit den beteiligten Ministerien an, dass für den Bereich des Elterngeldes eine Direktverbuchung und Zahlbarmachung in den Bundeshaushalt ermöglicht werden kann und für die Kosten der ärztlichen Befundberichte sowie der Vergütungen der ärztlichen Außengutachter im Bereich des Schwerbehindertenrechts und des Sozialen Entschädigungsrechts eine vergleichbare Verbuchung und Zahlbarmachung über den Landeshaushalt ermöglicht wird. Aus unserer Sicht ist diese Lösung grundsätzlich zu begrüßen, wobei wir deren ausdrückliche Bestätigung durch den Gesetzgeber für dringend erforderlich halten, weil nur dann auf eine pauschale Schätzung gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 3 Konnektivitätsausführungsgesetz verzichtet werden kann.

10. Evaluation

Die in Art. 1 § 25 des Gesetzentwurfs vorgesehene Evaluation des Belastungsausgleichs ist grundsätzlich zu begrüßen. Zusätzlich sollte aber eine frühzeitige Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei der Vorbereitung jener Evaluation (Festlegung von Kriterien etc.) im Gesetz festgeschrieben werden. Außerdem halten wir es für sachgerecht, die Evaluation durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW als unabhängige Einrichtung durchführen zu lassen. Auch dies sollte im Gesetz klargestellt werden.

D. Vorbereitung der Umsetzung

I. Kooperation zwischen Aufgabenträgern

Im Hinblick auf die Umsetzung des Gesetzgebungsvorhabens wird angeregt, für den Fall, dass künftige Aufgabenträger die ihnen übertragenen Aufgaben auf der Grundlage öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen im Weg interkommunaler Kooperation wahrnehmen wollen, die entsprechenden gesetzlichen Möglichkeiten zu schaffen, was etwa eine Klärung beinhaltet, ob es hierfür der Einräumung bereichsspezifischer datenschutzrechtlicher Befugnisse zur Datenübermittlung bedarf. Durch Kooperationen könnte auch der Problematik der „Mangelverteilung“ des vorhandenen ärztlichen Personals begegnet werden.

II. Informationstechnische Voraussetzungen

Nachdem der Gesetzentwurf der Landesregierung nicht wie ursprünglich geplant zu Jahresbeginn, sondern erst am 15. Mai 2007 in den Landtag eingebracht werden konnte, ist die bis zum 31. Dezember 2007 verbleibende Zeit für die Vorbereitung der Umsetzung des Gesetzgebungsvorhabens äußerst knapp bemessen. Dies gilt insbesondere für die Schaffung der informationstechnischen Voraussetzungen, die notwendigen Testläufe und Schulungen sowie die Fortführung des IT-basierten Fachverfahrens für den Bereich des Elterngeldes. Mit Rücksicht auf die Einhaltung des Zeitplans musste zwischenzeitlich auch das Einscannen der Antragsunterlagen durch die Versorgungsämter eingestellt werden. Die vorgesehene Einführung der so genannten elektronischen Akte für den Bereich des Schwerbehindertenrechts konnte nicht weiterverfolgt werden. Auch die vollelektronische Unterstützung der ärztlichen Begutachtung (ARON – Ärztlicher Bericht) wurde zunächst beendet.

IT-Unterstützung ist jedoch ein entscheidender, unverzichtbarer Faktor für eine effektive und effiziente Aufgabenwahrnehmung in den bisherigen Aufgabenbereichen der Versorgungsverwaltung. Aus Sicht der künftigen Aufgabenträger ist nachteilig, dass die schon zum Teil begonnenen Projekte zur Weiterentwicklung der IT-Verfahren für die Versorgungsverwaltung vom Land im laufenden Jahr gestoppt worden sind und

frühestens im Verlauf des Jahres 2008 wieder aufgenommen werden können. Deshalb ist auch nicht akzeptabel, wenn Art. 1 § 24 des Gesetzentwurfs so zu verstehen wäre, dass IT-Kosten für den Betrieb, die Pflege und Weiterentwicklung der IT-Verfahren „ausschließlich in dem für den Weiterbetrieb notwendigen Umfang“ vom Land übernommen werden sollen, anscheinend aber nicht für die darüber hinaus sinnvolle und notwendige Weiterentwicklung der eingeleiteten, jedoch unterbrochenen IT-Entwicklungsprojekte, in die auch bereits erhebliche Mittel seitens des Landes investiert wurden. Auch diesbezüglich verweisen wir auf die gegenüber dem Landtag am 24. August 2007 abgegebene Stellungnahme des Leiters des Amtes für Informationsverarbeitung der Stadt Köln, Prof. Dr. Andreas Engel.

Anhang: Replik auf die Stellungnahme von Prof. Dr. Dr. Durner

Die dem Gesetzentwurf informatorisch beigefügte, im Auftrag des Innenministeriums erstattete rechtliche Stellungnahme von Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner „Pflicht des Landes Nordrhein-Westfalen zur Übernahme von Personalkosten der Kreise, kreisfreien Städte und Landschaftsverbände ohne Übernahme von Personal im Rahmen einer Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung?“ vermag nicht zu überzeugen.

Entgegen der Auffassung des Gutachters lässt der Begriff der „wesentlichen Belastung“ in Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung keine Schlussfolgerung dahingehend zu, dass den Kommunen bei Einsatz eigenen Personals ein finanzieller Ausgleich nicht zustünde. Aus der Gesetzesbegründung (LT-Drucks. 13/5515 S. 23) ergibt sich, dass es beim Begriff der „wesentlichen Belastung“ um eine Bagatellgrenze geht und dass „Kriterien für die Wesentlichkeit, die Dauer und die Intensität der Inanspruchnahme kommunaler Ressourcen“ sind, welche also geradezu vorausgesetzt wird. Auch die Bezugnahme auf das Auftragsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches kann eine einschränkende Auslegung von Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung nicht begründen, zumal es sich um einfaches Recht handelt, dessen analoge Heranziehung hier verfehlt ist. Vielmehr geht es um die Deckung von Kosten, die infolge der Aufgabenübertragung entstehen (Art. 78 Abs. 3 Satz 1 Landesverfassung). Folgerichtig

verwendet das KonnexAG den Begriff „Kostenfolgenabschätzung“ und meint Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinn.

Im übrigen geht das Gutachten von der abwegigen Grundannahme aus, die Kommunen könnten die ihnen zugewiesenen Aufgaben nur dann durch bereits vorhandene Kräfte ausführen, wenn sie über unbeschäftigtes Personal verfügten, welches letztlich ohnedies abzubauen wäre. Der Einsatz solchen Personals sei nicht ausgleichsfähig und verursache dem Land doppelte Kosten. Diese verfehlte Grundannahme negiert die Möglichkeit, dass die Kommunen - auch zumindest in Teilen - bereits vorhandenes Personal aus anderen Arbeitsgebieten abziehen und in dem Bereich der neu übertragenen Aufgaben einsetzen. Der vom Land vorausgesetzte gezielte Personaleinsatz, der im Ergebnis zur Entwicklung von Synergien und zur weiteren Steigerung der Produktivität beiträgt, würde damit im Grundansatz verwehrt.

Maßgebend für die Auslegung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung ist aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände, dass die Grundlagen und die Schritte zur Ermittlung der Kosten einer zu übertragenden Aufgabe im Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) und speziell in § 3 Abs. 3 KonnexAG vom Landesgesetzgeber detailliert vorgegeben worden sind. Hierzu erläutert die Beschlussempfehlung und der Bericht für den Hauptausschuss des Landtags vom 2. Juni 2004 (LT-Drucks. 13/5515 S. 24 ff.) als unter anderem erforderlich und auch schriftlich zu dokumentieren:

- *die Grundannahmen zum Mengengerüst , die einzelnen Ermittlungsergebnisse und das Ergebnis der Mehrbelastung müssen nachvollzogen werden können;*
- *die Abschätzung soll sich auf das erste Finanzjahr nach Inkrafttreten und die beiden Folgejahre beziehen;*
- *geeignete Grundlage ist eine aus der Betriebswirtschaft hergeleitete Analyse-systematik;*
- *als Grundlage für das Mengengerüst sind alle Umstände zur Durchführung der Aufgabe zu beschreiben und einzelne Geschäftsprozesse sind getrennt zu betrachten;*

- *davon ausgehend sind die Zahl und die Struktur der Produktempfänger zu schätzen und anschließend sind Zahl, Art und Dauer der Geschäftsprozesse anzugeben;*
- *der zu schätzende Personalaufwand ergibt sich entsprechend der für das Mengengerüst ermittelten Kennzahlen für die benötigten Personalressourcen, indem diese Zahl mit dem Zeitaufwand multipliziert wird; dabei kann auf laufbahngruppenbezogene Durchschnittswerte zurückgegriffen werden;*
- *in die Aufwandsberechnung sind pauschaliert die Vorsorgebeträge für die Altersversorgung der Bediensteten einzubeziehen; bezüglich aufgabenspezifischer Vollzugskosten ist der Personalaufwand mit einem pauschalen Aufschlag zu versehen;*
- *der Sachaufwand soll aus Gründen der Praktikabilität weitgehend in Form pauschaler Zuschläge veranschlagt werden; hinzu kommen: aufgabenspezifischer Sachaufwand und der Aufwand für Steuerungs- und Querschnittsaufgaben (Overheadkosten);*
- *hinzu kommen die notwendigen Investitionskosten und die Abschreibungen, die nach der linearen Methode vorzunehmen sind;*
- *Einnahmen und anderweitige Entlastungen sind gegenzurechnen.*

Die kommunalen Spitzenverbände haben auf der Grundlage der vorgenannten gesetzlichen Regelungen eine Arbeitshilfe für die Erstellung von Kostenfolgeabschätzungen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen vorgelegt („Konnextätsprinzip in Nordrhein-Westfalen“ vom 22. November 2006). Auf den in § 3 KonnexAG vorgegebenen Kostenermittlungsschritten aufbauend, haben sie im Januar 2007 Stellungnahmen zur Vorbereitung einer Kostenfolgenabschätzung für den Fall der Aufgabenübertragung abgegeben. Auf der Grundlage der vom Land überlassenen Daten wird das Arbeitsvolumen in den einzelnen Aufgabenbereichen und das zu dessen Bewältigung notwendige Personal berechnet und nach dem von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) herausgegebenen Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes 2006/2007“ bewertet. Auf diese Stellungnahmen vom Januar 2007 wird ausdrücklich Bezug genommen.

Die in die Berechnungen eingegangenen Annahmen und Parameter sind transparent verfügbar und können deshalb in jedem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens

nachvollzogen und in ihrer rechnerischen Wirkung auch künftig überprüft werden. Das gewählte Verfahren ermöglicht, dass jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt und auch – sobald die entsprechenden Basisdaten seitens des Landes zur Verfügung gestellt werden - jeder Landschaftsverband für seinen Zuständigkeitsbereich die finanziellen Auswirkungen nach landeseinheitlichen Maßstäben berechnen kann, weil sich die relative Verteilung der Mehrbelastung aus den zugrunde liegenden örtlichen Basisdaten ergibt.

Die dem Konnexitätsausführungsgesetz zugrunde gelegte Vorgehensweise bei der Ermittlung des Belastungsausgleichs kann sich gemäß § 3 Abs. 3 Nr. 3 Halbsatz 2 KonnexAG auch auf Erfahrungswerte des Landes oder anderer Stellen beziehen. Da nach Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung nur die „notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen“ dem finanziellen Ausgleich zugrunde zu legen sind, sind nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände die vom Land getragenen Kosten für bisheriges eigenes Personal erst in einem zweiten Schritt von der Gesamtsumme des Belastungsausgleichs abzusetzen (§ 3 Abs. 6 KonnexAG).

Da es sich vorliegend um den ersten gravierenden Anwendungsfall nach Inkrafttreten des strikten Konnexitätsgebots der Landesverfassung und des Konnexitätsausführungsgesetzes handelt, regen die kommunalen Spitzenverbände an, dass der Landtag zum Zweck der Klärung der methodischen und rechnerischen Grundlagen der Kostenfolgeabschätzung und des darauf beruhenden Belastungsausgleichs als weitere Sachverständige die Gemeindeprüfungsanstalt NRW hinzuzieht (§ 9 in Verbindung mit § 7 Abs. 4 Satz 3 KonnexAG). Im Übrigen wird insofern auf die gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände vom 5. April 2007 Bezug genommen.