

Herrn Ministerialdirigent
Hans-Jürgen Henrich
Ministerium für Umwelt- und Naturschutz,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen
Schwannstraße 3

40476 Düsseldorf

Ansprechpartner:
Dr. Dörte Diemert, LKT NRW
Axel Welge, Städtetag NRW
Stephan Keller, StGB NRW
Tel.-Durchwahl: 0211/96508-31
Fax-Durchwahl: 0211/96508-731
E-Mail: Diemert@lkt-nrw.de
axel.welge@staedtetag.de
stephan.keller@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 10.15.17.13
Die/Schm

Datum: 16.01.2008

Verordnung gemäß § 4 Abs. 11 des Gesetzes zur Regelung der personalrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Folgen der Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts

Sehr geehrter Herr Henrich,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zu dem Entwurf einer Verordnung zur Regelung der personalrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Folgen der Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts (Stand: 18.12.2007).

Vorab sei noch einmal ausdrücklich betont, dass wir unsere Kritik an der vom Land vorgelegten Kostenfolgeabschätzung und den dazu herangezogenen Bemessungsgrundlagen und somit an dem bisher vorgesehenen Belastungsausgleich unverändert aufrechterhalten. Ergänzend ist – vorbehaltlich unserer Gremienbeschlüsse – zu dem vorliegenden Verordnungsentwurf im Einzelnen folgendes anzumerken:

1. Zu § 1: Personalaufwand

- a) § 1 Abs. 1 Satz 1 der Rechtsverordnung spricht von „... mit Ausnahme der erworbenen Versorgungsanwartschaften“, während das Gesetz selbst in Art. 61 § 4 Abs. 2 Satz 1 von „... mit Ausnahme der Versorgungsanwartschaften“ spricht. Der Wortlaut der Rechtsverordnung legt daher nahe, dass die ab dem Zeitpunkt des Personalübergangs entstehenden Versorgungsanwartschaften von der Personalkostenpauschale erfasst und damit – entgegen dem Gesetzeswortlaut – von den neuen Dienstherrn zu tragen wären. Zur Vermeidung entsprechender Missverständnisse bitten wir daher um Klarstellung durch Streichung des Wortes „erworbene“.
- b) In § 1 Abs. 1 Satz 2 der Rechtsverordnung ist weiter vorgesehen, dass zu den Leistungen des Dienstherrn auch die Trennungs- und Aufwandsentschädigungen zählen. Diesbezüglich hatten wir – auch für den Bereich der Versorgungsverwaltung – darauf hingewiesen, dass der im Zuge der Zuständigkeitsverlagerung zu erwartende Anstieg der Trennungs-

und Aufwandsentschädigungen durch die anhand der bisherigen Verhältnisse ermittelten Personalkostenpauschale nicht abgebildet wird. Hiervon geht auch die Rechtsverordnung selbst aus, die in § 2 Satz 3 die durch die Überleitung von Beamten entstehenden Reisekosten und Trennungsentschädigungen als „Umstellungsaufwand“ wertet. Den gesetzlichen Anforderungen genügt es jedoch nicht, verschiedene Kostenblöcke (hier: den der Trennungs- und Aufwandsentschädigungen) als Umstellungsaufwand zu deklarieren und davon auszugehen, dass diese Kosten gänzlich aus der Implementierungspauschale in Höhe von 10 % der fiktiven Personalkosten abgegolten sind. Die vorgesehene einmalige Implementierungskostenpauschale in Höhe von 10 % der fiktiven Personalkosten ist insoweit völlig unzureichend, wie unter 3. näher ausgeführt wird. Im Übrigen müssen Auslagensatz und Trennungsentschädigungen ggf. über das erste Jahr hinaus gezahlt werden, während die Implementierungspauschale nur im ersten Jahr gewährt wird.

2. Zu § 2: Pauschaler Ausgleich für Sachaufwand

- a) Mit dem Zuschlag nach § 4 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes (Implementierungspauschale) sollen die im Jahr 2008 zu erwartenden aufgabenspezifischen Besonderheiten sowie der mit der Aufgabenübernahme verbundene Umstellungsaufwand abgegolten sein. Dies ist nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände nicht der Fall.

Das Konnexitätsausführungsgesetz sieht einen dauerhaften Zuschlag von bis zu 10 % vor, wenn sich die Verwaltungsgemeinkosten durch die Aufgabenübertragung voraussichtlich erhöhen. Darüber hinaus sind die durch die Aufgabenübertragung erforderlich werdenden Investitionskosten zu erstatten. Von einem solchen Kostenanfall ist auszugehen, da die mit der Planung, Steuerung und Kontrolle befassten Stellen ihren Aufgabenbereich zwangsläufig inhaltlich (hinsichtlich der neuen Aufgabenbereiche) und personell (hinsichtlich der neuen Mitarbeiter) ausweiten müssen. Das bedeutet zusätzlichen Aufwand für das Leitungspersonal aber auch für die Personal- und Finanzabteilung. Die geringe Anzahl der pro Kommune übergelassenen Stellen ist – wie wir schon ausgeführt haben – insoweit kein Gegenargument; ihr wird vielmehr schon dadurch Rechnung getragen, dass die Erstattung der Verwaltungsgemeinkosten im Wege eines prozentualen Zuschlags auf den Personalaufwand erfolgt und damit zwangsläufig im Verhältnis zum jeweiligen Stellenvolumen steht. Darüber hinaus werden die Investitionen beispielsweise für die Anschaffung von Lärmmessgeräten, für die Anmietung und Bewirtschaftung entsprechenden Lager- und Büroraums, für Aktenaufbewahrungsvorrichtungen, Hardware, Telekommunikation, Software mit Lizenzen oder zusätzliche bzw. erweiterte TESTA-Anschlüsse erforderlich.

- b) Weiter bitten wir darum, in § 2 Satz 2 der Rechtsverordnung zum Ende des Satzes ein „müssen“ einzufügen, da bestimmte IT-Anpassungen aus technischen Gründen zwingend vom Land vorzunehmen sind, und daher nicht in das Belieben der Landesbehörden gestellt werden können.
- c) Darüber hinaus ist im Satz 3 „sowie die Gewährung von Resturlaubsansprüchen der Beschäftigten aus dem Jahr 2007 und Arbeitszeitguthaben“ zu streichen, da es sich hierbei nicht um Kosten handelt, die wegen des Wechsels des Aufgabenträgers und damit der Implementierung der Aufgabe bei den Kreisen und kreisfreien Städten entstehen. Vielmehr sind diese unabhängig von der im Zuge der Verwaltungsstrukturreform eingetretenen Zuständigkeitsverlagerung entstanden und wären auch ohne Wechsel regulär vom Land zu tragen, da dieses von den Überstunden und dem nicht genommenen Urlaub profitiert hat. Allein bei den Kosten für die erstmalige Erfassung in der Bilanz handelt es sich um „echte“ Implementierungskosten. Im Übrigen ist die Frage, inwieweit die neuen Aufgabenträger Resturlaub und Arbeitszeitguthaben gewähren, Gegenstand der vertraglichen Vereinbarung zwischen Land und neuen Aufgabenträgern und dort nur eine beschränkte

„Übernahme“ vorgesehen. Die unseres Erachtens rechtlich unzulässige Einbeziehung dieser Kosten in die Implementierungskosten suggeriert demgegenüber, dass das übergehende Personal – da die Kommunen vermeintlich eine entsprechende Kostenerstattung erhalten – einen Anspruch auf weitergehende Berücksichtigung von Resturlaub und Arbeitszeitguthaben hat.

- d) Darüber hinaus fehlt eine Regelung, zu welchem Zeitpunkt die einmalig zu zahlende Pauschale für Implementierungs- und Investitionskosten zu zahlen ist. Da die Kommunen insoweit in Vorleistung getreten sind, sollte die Zahlung unverzüglich in voller Höhe erfolgen.
- e) Schließlich muss bei der prozentualen Berechnung berücksichtigt werden, dass die maßgeblichen Personalkosten im Zuge der Erhöhung der Beamtenbesoldung zum 1.7.2008 um 2,9 % steigen werden. Diese Erhöhung muss bei der Berechnung der Implementierungskostenpauschale wie auch der Sachkostenpauschale abgebildet werden.

3. Zu § 3: Berechnung des finanziellen Ausgleichs für die einzelnen kommunalen Körperschaften

- a) Neben der Kritik, dass diese Norm keine Nachsteuerung im Einzelfall ermöglicht, lässt diese Regelung eine Reihe von wichtigen Fragen unbeantwortet: So lässt § 3 Abs. 1 der Verordnung offen, in welchen Fällen davon auszugehen ist, dass die Unterschreitung der Gesamtzahl der tatsächlich übergeleiteten/gestellten Beschäftigten vom Land zu vertreten ist und daher eine Kostenerstattung im Wege der Jahreskostenpauschale für Nachersatz zu erfolgen hat. Insbesondere in Fällen, in denen Beschäftigte des Landes durch ihr Verhalten gegenüber den neuen Aufgabenträgern deutlich zu erkennen gegeben haben, dass sie nicht gewillt sind, für eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung Sorge zu tragen, und der neue Aufgabenträger daraufhin eine Überleitung ablehnt, liegt unseres Erachtens ein „Vertretenmüssen“ des Landes vor. Dasselbe gilt auch dann, wenn ein rechtskräftiges Urteil die Unwirksamkeit einzelner personeller Maßnahmen mit der Folge feststellt, dass eine Weiterbeschäftigung durch den kommunalen Aufgabenträger nicht möglich ist.
- b) § 3 Abs. 2 befasst sich weiter mit der Anpassung des Kostenausgleichs im Falle der Reduzierung der individuell festgelegten Arbeitszeit von übergeleiteten Beamten und gestellten Tarifbeschäftigten. Wir gehen davon aus, dass hiervon die Höhe der Sachkosten- und Implementierungspauschale unberücksichtigt bleibt.
- c) Darüber hinaus ist eine Regelung aufzunehmen, die klarstellt, dass der Fall, dass ein Beamter in die Freistellungsphase seiner mit dem Land vereinbarten Altersteilzeit eintritt, dem Eintritt in den Ruhestand gleichzusetzen ist – mit der Folge, dass die Nachersatzpauschale zu zahlen ist und die Versorgung samt Beihilfeleistungen von Land zu übernehmen sind. Ansonsten ist zu befürchten, dass es in der Praxis zu Unsicherheit darüber kommen wird, ob in diesem Fall lediglich von einer 100%-igen Reduzierung der Arbeitszeit (mit der Folge der Zahlung der Personalkostenpauschale) auszugehen ist und der „echte“ Nachersatz-Fall erst später mit dem Eintritt in den Ruhestand eintritt. Letzteres wäre aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände entschieden zurückzuweisen: Obwohl das Land in den Fällen einer von ihm bewilligten Altersteilzeit-Regelung in der Arbeitsphase von der Absenkung der Bezüge bei voller Arbeitskraft profitiert hätte, müssten die Kreise und kreisfreien Städte nach Eintritt in die Freistellungsphase die Bezüge und Beihilfeleistungen aus der Personalkostenpauschale decken, ohne das Mittel für einen Nachersatz frei würden. Das widerspräche nicht nur der Zielsetzung, eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen, sondern auch den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Konnexitätsprinzips.

- d) Zu § 3 Abs. 3 der Rechtsverordnung verweisen wir darauf, dass die kommunalen Spitzenverbände sich wiederholt und in aller Deutlichkeit gegen die pauschale Kürzung der Kostenerstattung in Höhe von 1,5 % bis zum Jahr 2010 ausgesprochen haben, da diese landesseitige Einsparverpflichtung mit Blick auf die Personal- und Organisationshoheit der Kommune nicht auf die kommunalen Aufgabenträger übertragen werden darf. Außerdem dürfen die Kürzungen nicht anhand des in der Anlage 1 des Gesetzes ausgewiesenen Stellenanteils bemessen werden, sondern sind an der Zahl der tatsächlich übergehenden Stellen zu orientieren. Dies muss jedenfalls dort gelten, wo eine entsprechende Reduktion vom Land zu vertreten ist.
- e) In § 3 Abs. 4 ist vorgesehen, dass die Jahreskostenpauschale in vier Raten ausgezahlt wird, während eine „Anpassung im Hinblick auf die Erhöhung durch Nachersatz“ jedoch nur – ggf. rückwirkend - zum 01. Januar und 01. Juli eines Jahres erfolgen soll. Letzteres begegnet Bedenken. Es kann nicht akzeptiert werden, dass eine Erhöhung der Jahreskostenpauschale lediglich halbjährlich erfolgen soll, während eine Absenkung (zu der es beispielsweise durch Aufstockung der Arbeitszeit eines bisher teilzeitbeschäftigten Tarifgestellten kommen kann) nach dem bisherigen Regelungsmodell stichtagsbezogen oder jedenfalls quartalsweise erfolgen müsste. Insofern müssen für die Anpassung der Kostenpauschale im Fall einer Erhöhung oder Absenkung gleiche Anpassungstichtage gelten.

4. Zu § 4: Versorgung der Beamten einschließlich der Beihilfeleistungen

Die kommunalen Spitzenverbände hatten – auch für den Bereich der Versorgungsverwaltung – wiederholt darauf hingewiesen, dass das Land, welches entsprechend den Vorgaben des Gesetzentwurfs die Versorgung der Beamten einschließlich der Beihilfeleistungen übernimmt, auch die Kosten für die Berechnung der Beihilfeleistungen für Versorgungsempfänger tragen muss. Sofern die Beihilfeleistungen von den kommunalen Aufgabenträgern geprüft, berechnet und ausgezahlt werden sollen, bedarf es daher einer Kostenerstattung zugunsten der Kommunen. § 4 Abs. 1 Satz 2 ist daher dahingehend zu ergänzen, dass das Land Nordrhein-Westfalen den kommunalen Körperschaften die angezeigten Versorgungs- und Beihilfeleistungen sowie die Kosten für die Beihilfeberechnung erstattet.

Kritik begegnet darüber hinaus, dass die kommunalen Aufgabenträger hinsichtlich der im Jahr 2008 in den Ruhestand eintretenden Beamten zu 100 Prozent in Vorleistung treten müssen, da Abschläge auf Versorgungs- und Beihilfeleistungen erstmals zum 15. Februar 2009 gezahlt werden sollen. Nach unserem Kenntnisstand wird es entsprechende Fälle bei den kommunalen Aufgabenträgern geben.

Soweit in der Folge vierteljährlich Abschläge gezahlt werden sollen, können wir die zugrunde gelegte Orientierung an den Vorjahreszahlen nicht mittragen. Denn sie hätte zur Folge, dass die kommunalen Aufgabenträger hinsichtlich der im Laufe eines Jahres in den Ruhestand tretenden Beamten in Vorleistung treten müssen. Da der Eintritt in den Ruhestand regelmäßig vorhersehbar ist, halten wir es daher für angezeigt, dass entweder die Abschläge auf der Basis einer Schätzung einvernehmlich zwischen Land und neuen Aufgabenträgern festgelegt werden oder aber der Weg einer Spitzabrechnung in kürzeren Intervallen erfolgt.

5. Zu § 5: Gebühreneinnahmen

§ 5 des Entwurfs regelt die Weiterleitung der Gebühreneinnahmen in den Jahren 2008 und 2009. Die vorgesehene unmittelbare Weiterleitung der vereinnahmten Gebühren begründet einen hohen Verwaltungsaufwand, da der finanztechnische Sachbearbeiter für jeden Einzelfall aktiv werden müsste. Sinnvoll wäre hier eine periodische Zahlung (z.B. jährlich, halbjährlich, vierteljährlich) der bis zu einem Stichtag eingegangenen Gebühren.

Wir würden es begrüßen, wenn die aufgezeigten Ergänzungs- und Änderungswünsche berücksichtigt werden könnten und stehen für weiterführende Gespräche gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Referent Axel Welge
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Referentin Dr. Dörte Diemert
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Beigeordneter Stephan Keller
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen