

Liliencronstraße 14
40472 Düsseldorf

Postfach 33 03 30
40436 Düsseldorf

Zentrale: 021 1/ 96508 - 0
Direkt: 021 1/96508-0
Telefax: 021 1/96508-731
E-Mail: Diemert@lkt-nrw.de

Datum: 29.11.2007

Aktenz.: 10.15.17.13 Die/Schm

Landkreistag NRW • Postfach 33 03 30 • 40472 Düsseldorf

Herrn Ministerialrat
Benedikt Emschermann
Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen
Haroldstr. 5

40213 Düsseldorf

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

Sehr geehrter Herr Emschermann,

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: 13.11.2007) und nehmen für den Landkreistag Nordrhein-Westfalen wie folgt Stellung:

1. Regelungsgegenstand der Verordnung

Die Rechtsverordnung soll auf der Basis von § 4 Abs. 11 Satz 2 des Gesetzes zur Regelung der personalrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Folgen der Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts (Artikel 61 des Gesetzes zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts) ergehen, wonach die Einzelheiten des finanziellen Ausgleichs nach § 4 Abs. 2 bis 10 durch Rechtsverordnung zu regeln sind. Diesem Anspruch wird die Rechtsverordnung allerdings nur teilweise gerecht:

Es fehlt beispielsweise eine Regelung zur Korrektur der individuellen Kostenerstattung, die gemäß § 4 Abs. 7 Satz 5 des Gesetzes zu erfolgen hat, wenn sich „aufgrund der tatsächlichen Zuordnung der Beschäftigten zu den einzelnen kommunalen Körperschaften grobe Unbilligkeiten“ ergeben. Solche Unbilligkeiten treten insbesondere dann auf, wenn eine einzelne Gebietskörperschaft überdurchschnittlich hoch eingruppierte Beamte erhält. Zur Vermeidung solcher Verwerfungen und der daraus resultierenden Anreizeffekte hatte der Landkreistag deshalb mehrfach gefordert, nach Laufbahnen (mittlerer, gehobener und höherer Dienst) gestaffelte Personalkostenpauschalen zu bilden. Auf diesem Wege hätten sich die nun auftretenden Probleme weitgehend vermeiden lassen.

§ 3 der Rechtsverordnung spricht zwar von einer Berechnung im Einzelfall „zur Vermeidung einer groben Unbilligkeit“, ermöglicht tatsächlich aber keine Nachsteuerung im Einzelfall. Er beschränkt sich vielmehr darauf, die Personalkosten- und Nachersatzpauschale anhand des Durchschnitts der insgesamt tatsächlich übergeleiteten Beamten und gestellten Tarifbeschäftigten zu ermitteln. Das entspricht zwar unserer Forderung nach einer den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Anhebung der Kostenpauschalen und wird daher grundsätzlich begrüßt, die Verwerfungsprobleme „am Rand“ werden hierdurch jedoch nicht aber beseitigt, sondern allenfalls abgemildert.

2. Zu § 1: Personalaufwand

In § 1 Abs. 1 Satz 2 der Rechtsverordnung ist 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. Die hierfür vorgesehene einmalige Implementierungskostenpauschale in Höhe von 10 % der fiktiven Personalkosten ist insoweit jedoch nicht ausreichend, wie unter 3. näher ausgeführt wird. Im Übrigen müssen Auslagenersatz und Trennungsentschädigungen ggf. auch über das erste Jahr hinaus gezahlt werden, während die Implementierungskostenpauschale nur im ersten Jahr gewährt wird.

Wir halten es weiter für erforderlich, in § 1 Abs. 2 durch Einfügung von „insbesondere“ klarzustellen, dass die Aufzählung der vom Personalaufwand eines Tarifbeschäftigten erfassten Entgelt- und sonstigen Vergütungsbestandteile nicht abschließend ist, so dass auch möglicherweise vergessene oder zukünftige Entgeltbestandteile von der Aufzählung erfasst werden. Das entspräche auch dem Regelungsgehalt von Abs. 1 S. 2, der sich ebenfalls auf eine beispielhafte Aufzählung beschränkt.

3. Zu § 2: Pauschaler Ausgleich für Sachaufwand

Mit dem Zuschlag nach § 4 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes (Implementierungskostenpauschale) sollen die im Jahr 2008 zu erwartenden aufgabenspezifischen Besonderheiten sowie der mit der Aufgabenübernahme verbundene Umstellungsaufwand abgegolten sein. Dies ist nach Auffassung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen 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 übergewandten 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 Anschaffung von Aktenschränken, die Anmietung und Bewirtschaftung entsprechenden Lager- und Büroraums etc. erforderlich.

Weiter bitten wir darum, in § 2 Satz 2 der Rechtsverordnung zum Ende des Satzes ein „müssen“ einzufügen, da bestimmte IT-Anpassungen auf technischen Gründen zwingend vom Land vorzunehmen sind, und daher nicht in das Belieben der Landesbehörden gestellt werden können.

Aus den im Rahmen der 4. Sitzung der AG-Personal dargelegten Gründen, erachten wir eine Streichung des Wortes „Schulungskosten“ in § 2 Satz 3 der Rechtsverordnung für zweckmäßig.

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

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.

§ 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. Die hierin vorgesehene Regelung, die grundsätzlich befürwortet wird, sollte allerdings auch die Fälle erfassen, bei denen von vorne herein von einer reduzierten Stundenzahl auszugehen ist. Auch in diesem Fall ist die volle Jahreskostenpauschale bei Beamten bzw. der dem Anteil der reduzierten Arbeitszeit entsprechende Anteil der Personalaufwandspauschale bei Tarifbeschäftigten zu zahlen. § 3 Abs. 3, der in diesem Zusammenhang missverständlich ist, ist insoweit klarer zu fassen.

Darüber hinaus ist eine Regelung aufzunehmen, die klarstellt, dass der Fall des Nachersatzes auch dann eintritt, wenn ein Beamter in die Freistellungsphase seiner Alternteilzeit eintritt. 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.

Zu § 3 Abs. 4 der Rechtsverordnung verweisen wir darauf, dass der Landkreistag Nordrhein-Westfalen sich wiederholt und in aller Deutlichkeit gegen die pauschale Kürzung der Kostenerstattung in Höhe von 1,5 % bis zum Jahr 2010 ausgesprochen hat, 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.

In § 3 Abs. 5 (in der Rechtsverordnung als zweiter Absatz 4 gekennzeichnet) ist vorgesehen, dass die Jahreskostenpauschale in vier Raten ausgezahlt wird, während eine „Anpassung im Hinblick auf die Erhöhung durch Nachersatz“ jedoch nur 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. Die halbjährliche Anpassung kann im Übrigen zu erhebliche Unbilligkeiten im Einzelfall führen. Während bei Ausscheiden eines Beamten jedenfalls noch die (gegenüber der Nachersatzpauschale geringeren) Personalkostenpauschale für Beamte bis zum Anpassungstichtag gezahlt wird, hätte das Ausscheiden eines Tarifbeschäftigten beispielsweise zu Ende Januar zur Folge, dass der kommunale Aufgabenträger für die bis zum 01. Juli verbleibenden fünf Monate mangels Zahlung der Nachersatzpauschale keinen Ersatz einstellen kann. Die Anpassung der Jahreskostenpauschale sollte deshalb jedenfalls quartalsweise erfolgen, was auch der vorgesehenen Auszahlungsregelung entspricht.

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

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen hatte – 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 oder die Freistellungsphase der Altersteilzeit wechselnden 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.

Aber auch für die Zeit danach begegnet die vorgesehene Bemessung des Abschlags Bedenken. Die ausschließliche Orientierung an den Vorjahreszahlen wird nämlich dazu führen, dass die kommunalen Aufgabenträger hinsichtlich der im Laufe des 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 (beispielsweise zu Ende des Quartals) erfolgt. In diesem Zusammenhang erlauben wir uns den Hinweis, dass die von Seiten der Kommunen vereinnahmten Gebühren unmittelbar nach Eingang an das Land weiterzuleiten sind.

6. Zu § 5: Gebühreneinnahmen und § 6: Inkrafttreten

Hier ist die Nummerierung der Paragraphen entsprechend der Aufzählungsreihenfolge anzupassen.

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



Dr. Dörte Diemert