

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Frau Carina Gödecke, MdL  
Vorsitzende des Ausschusses für Kommunalpolitik  
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

eMail: [carina.goedecke@landtag.nrw.de](mailto:carina.goedecke@landtag.nrw.de)

Ansprechpartner:

Dr. Manfred Wienand  
Beigeordneter des Städtetages NRW  
Tel.: 0221/3771-199, Fax: -179  
E-Mail:  
[manfred.wienand@staedtetag.de](mailto:manfred.wienand@staedtetag.de)

Axel Welge  
Hauptreferent beim Städtetag NRW  
Tel.: 0221/3771-281, Fax: -609  
[axel.welge@staedtetag.de](mailto:axel.welge@staedtetag.de)

Reiner Limbach  
Beigeordneter des Landkreistages NRW  
Tel.: 0211/300491-200, Fax -5200  
E-Mail: [reiner.limbach@lkt-nrw.de](mailto:reiner.limbach@lkt-nrw.de)

Dr. Andrea Garrelmann  
Referentin beim Landkreistag NRW  
Tel.: 0211-300491-320  
[andrea.garrelmann@lkt-nrw.de](mailto:andrea.garrelmann@lkt-nrw.de)

Hans-Gerd von Lennep  
Beigeordneter des Städte- und Gemein-  
debundes NRW  
Tel.: 0211 / 4587-223, Fax -292  
E-Mail:  
[hg.vonlennep@kommunen-in-nrw.de](mailto:hg.vonlennep@kommunen-in-nrw.de)

Aktenzeichen: 10.15.17.8.1 Li/Ho  
Datum: 08.09.2011

**Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände  
für den Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen**

**zum Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Eingliederung der Versorgungsämter in  
die allgemeine Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen - Eingliederungsgesetz -  
(Drs. 15/2382)**

**und zum Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der personalrechtlichen  
und finanzwirtschaftlichen Folgen der Kommunalisierung von Aufgaben des Um-  
weltrechts (Drs. 15/2381)**

Ihr Schreiben an die kommunalen Spitzenverbände vom 21. Juli 2011

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

wir bedanken uns für die Übersendung der beiden o. g. Gesetzentwürfe der Landesregie-  
rung, zu denen wir – unter Beteiligung der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-  
Lippe - gerne wie folgt Stellung nehmen:

## **I. Aufgabenwahrnehmung durch kommunale Aufgabenträger hat sich bewährt**

Die Aufgabenwahrnehmung durch kommunale Aufgabenträger hat sich sowohl im Bereich der Versorgungsverwaltung als auch im Bereich der Umweltverwaltung seit der Aufgabenübertragung zum 1. Januar 2008 insgesamt bewährt. Obwohl die finanziellen und personellen Ausgangsbedingungen aus Sicht der kommunalen Aufgabenträger unzureichend waren, konnte dank des besonderen Einsatzes der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den beteiligten Verwaltungen das Ziel der orts- und bürgernahen Aufgabenwahrnehmung besser verwirklicht werden. Dies gilt besonders auch für die kommunale Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Schwerbehindertenrechts durch Kreise und kreisfreie Städte und auch des sozialen Entschädigungsrechts durch die Landschaftsverbände.

Gleiches gilt auch für die Kommunalisierung wesentlicher Aufgaben der Umweltverwaltung. Im Bereich der Umweltverwaltung sind durch die Kommunalisierung auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte Organisationseinheiten mit sinnvoller Mindestgröße entstanden, die von der engen Zusammenarbeit mit schon bestehenden Umweltschutzbereichen der jeweiligen Kommune profitieren. Die Ortsnähe und die damit verbundene Bürgernähe der kommunalen Behörden und die Verfügbarkeit lokaler Erkenntnisse ermöglichen kurze Reaktionszeiten bei Beschwerden und Anzeigen ebenso wie eine zeitnahe und intensive Anlagenüberwachung.

Mit den beiden Gesetzentwürfen soll erreicht werden, dass die Kommunen diejenigen Finanzmittel erhalten, die der erforderlichen Personal- und Sachausstattung für die Aufgabenwahrnehmung tatsächlich entsprechen. Nachdem sich der vom Land in den vergangenen drei Jahren gewährte Belastungsausgleich auf der Grundlage der Evaluation als bei weitem nicht auskömmlich erwiesen hat, waren die Rechtsgrundlagen hierfür dringend korrekturbedürftig.

Der Evaluationsprozess zwischen den beteiligten Ressorts der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden wurde im Mai 2010 aufgenommen und in einer der Bandbreite der Aufgaben entsprechend differenzierten Arbeitsgruppenstruktur unter Federführung des Innenministeriums durchgeführt. Endpunkt dieses Verfahrens bildete das im Ergebnis erfolgreiche Konsensgespräch im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes (§ 7 Abs. 4 KonnexAG) vom 22. Dezember 2010. Zwar war die Zeitspanne zwischen dem Abschluss der Konsensgespräche und der Einbringung der entsprechenden Änderungsgesetze durch die Landesregierung erst Mitte Juli 2011 deutlich zu lang bemessen. Durch das vorgesehene, auf den 1. Januar 2011 rückwirkende Inkrafttreten der Änderungsgesetze sowie den partiell für das Jahr 2010 gewährten einmaligen Ausgleichsbetrag können die nachteiligen Auswirkungen der eingetretenen Verzögerung jedoch begrenzt werden.

## **II. Überprüfung des Belastungsausgleichs**

Wie in der Begründung beider Gesetzentwürfe zutreffend ausgeführt wird, sahen sich die kommunalen Aufgabenträger gezwungen, wegen der Höhe und der Modalitäten des gesetzlich geregelten Belastungsausgleichs Kommunalverfassungsbeschwerden beim Verfassungsgerichtshof (VerfGH) in Münster einzulegen. Diese Verfassungsbeschwerden wurden zwar mit Urteilen vom 23. März 2010 (VerfGH 19/08, 21/08, 29/08) zurückgewiesen, weil die Kostenfolgeabschätzung „unter den gegebenen Umständen, unter denen verfassungsrechtliches Neuland über die konkreten Anforderungen des Konnexitätsprinzips zu betreten ist“ dem Transparenzgebot noch gerecht werde. Die bloß grobe Nachvollziehbarkeit

der Ansätze für die Kostenfolgeabschätzung genüge derzeit noch verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil der Gesetzgeber entsprechend dem verfassungsrechtlichen Gebot des Art. 78 Abs. 3 Satz 4 der Landesverfassung „zu einer Überprüfung seiner Ansätze und ggf. zur Selbstkorrektur verpflichtet“ ist.

Künftig sei der Gesetzgeber bei der Regelung konnexitätsrelevanter Sachverhalte jedoch gehalten, sich an den vom Verfassungsgerichtshof näher konturierten verfassungsrechtlichen Vorgaben zu orientieren und seine, unter grundsätzlicher Beachtung des Konnexitätsausführungsgesetzes ermittelten Kostenansätze „nicht nur grob, sondern im Einzelnen nachvollziehbar offen zu legen“ (VerfGG19/08, S. 33). Auch wenn Kostenansätze im vorhinein nur grob geschätzt worden sein sollten, seien diese bei einer späteren Evaluation „besonders gründlich auf ihre Auskömmlichkeit zu untersuchen“.

Ein für Land und Kommunen wesentliches Ergebnis der verfassungsgerichtlichen Streitverfahren war mithin die Festlegung von Vorgaben und Kriterien für eine nachvollziehbare Kostenfolgeabschätzung und für die Evaluation des Belastungsausgleichs auf der Grundlage der tatsächlich eingetretenen Kostenentwicklung. Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben mussten für den Evaluierungsprozess als Richtschnur dienen. Auch für die Evaluierung weiterer, künftiger Belastungsausgleiche in anderen Aufgabenfeldern werden sie maßgeblich sein.

### **III. Verfassungsgerichtliche Vorgaben für Kostenfolgeabschätzung und Evaluation**

Die für die Bereiche der Versorgungsverwaltung und der Umweltverwaltung durchgeführte Evaluation musste die nachfolgenden verfassungsgerichtlichen Vorgaben beachten:

- Im Rahmen der durchzuführenden Evaluation sind alle Annahmen und Berechnungen im Einzelnen kritisch daraufhin auszuwerten, ob sie nach den tatsächlichen Erfahrungen der kommunalen Aufgabenerfüllung realitätsgerecht sind und ob sie den mittlerweile durch den Verfassungsgerichtshof geklärten Anforderungen an die Kostenprognose entsprechen.
- Im Hinblick auf die bisher in Teilen nur grob nachvollziehbare Kostenschätzung ist besonderes Augenmerk darauf zu richten, ob sich die Personalkostenpauschale und der pauschalierte Zuschlag für den Arbeitsplatzaufwand in Verbindung mit den gewährten Sachleistungen auch ohne eine weitergehende Erstattung aufgabenspezifischen Sachaufwands oder eines Aufwands für Verwaltungsgemeinkosten bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit durchschnittlich als auskömmlich erwiesen haben.
- Ebenso ist in den Blick zu nehmen, ob die Annahmen betreffend des künftig verminderten Stellenbedarfs nach den bisherigen Erfahrungen weiterhin tragfähig sind.
- Die dem Verteilschlüssel zugrunde liegenden Annahmen sind auf ihre fortdauernde Aktualität zu überprüfen.
- Bei der Überprüfung ist von dem Erfordernis eines pauschalierten Ausgleichs aller durch die Aufgabenübertragung entstehenden Aufwendungen auszugehen. Dabei sind grundsätzlich die in den Kommunen tatsächlich entstandenen Kosten zugrunde zu legen, soweit keine Anhaltspunkte für eine unwirtschaftliche Verwaltungstätig-

keit bestehen.

- Allein der mögliche Umstand, dass tatsächlich höhere Kosten entstanden sind als veranschlagt, rechtfertigt nicht bereits den Rückschluss auf eine unwirtschaftliche Verwaltungstätigkeit.
- Über das Ergebnis ist im Landtag so zu berichten, dass dieser in der Lage ist, eine belastbare Entscheidung über die Erforderlichkeit einer Anpassung des Belastungsausgleichs zu treffen.

#### **IV. Durchführung der Evaluation und Ergebnisbewertung**

Da die gesetzliche Festlegung des Belastungsausgleichs bei Übertragung einer neuen Aufgabe oder bei Erweiterung einer bestehenden Aufgabe nur anhand verfügbarer Daten im Wege der Prognose künftiger Kostenentwicklung erfolgen kann, kommt der Evaluation des Belastungsausgleichs aufgrund der im Gesetzesvollzug tatsächlich bei den Kommunen eingetretenen Kostenentwicklung entscheidende finanzielle Bedeutung zu. Leitprinzip des verfassungsrechtlich statuierten Konnexitätsgebots ist, dass mit der Übertragung neuer Aufgaben oder Erweiterung bestehender Aufgaben auf die Kommunen immer eine auskömmliche Finanzausstattung für die Erfüllung der Aufgabe einhergehen muss.

Ob und inwieweit ein Belastungsausgleich den tatsächlichen durchschnittlichen kommunalen Aufwendungen im Zuge der neuen Aufgabe gerecht wird, wird regelmäßig erst die Evaluation der Belastungsausgleichs zeigen. Allein schon der Umfang der dem Landtag vorliegenden Evaluationsberichte lässt erkennen, welche Bandbreite sowohl die Aufgaben des Schwerbehindertenrechts, des Elterngeldrechts, des sozialen Entschädigungsrechts einerseits sowie die Aufgaben des Umweltrechts andererseits umfassen. Auf den Inhalt der unter Federführung des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) sowie des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV) des Landes Nordrhein-Westfalen Evaluationsberichte wird deshalb ausdrücklich verwiesen.

Nachdem die kommunalen Spitzenverbände dem ersten Entwürfen für die Neuregelung des Belastungsausgleichs in wesentlichen Teilen nicht zustimmen konnten, waren im Dezember 2010 Konsensverhandlungen durchzuführen. Streitig geblieben waren als wesentliche Folgerungen aus der Evaluation die Fragen zum Zeitpunkt und Gesamtumfang der gemeinsam als erforderlich anerkannten Anpassung des Belastungsausgleichs, zur Höhe des Versorgungszuschlags im Rahmen der Nachersatzpauschale, zur Höhe der Sachkostenpauschale und zum Wirkungszeitpunkt des anzupassenden „optimierten Stellensolls“. Auch wurden die vom Verfassungsgerichtshof formulierten Vorgaben und Kriterien teilweise zwischen den Landesressorts und den kommunalen Spitzenverbänden unterschiedlich interpretiert und gewichtet. Insgesamt ist aber festzuhalten, dass der vom Verfassungsgerichtshof geforderte konsensorientierte und partnerschaftliche Dialog der Landesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden zu einem Gesamtkompromiss geführt werden konnte.

Die im Rahmen der Gesamtvereinbarung gefundenen Kompromisse sind in beiden Gesetzentwürfen berücksichtigt, doch stellen sie aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände das Minimum dessen dar, was für die Aufgabenerfüllung durch die kommunalen Träger erforderlich ist. Unabdingbare Voraussetzung für den gefundenen Konsens war sowohl die

rückwirkende Regelung eines Belastungsausgleichs für das Jahr 2011 (jeweils Art. 2 beider Gesetzentwürfe) als auch – im Hinblick auf die lange Dauer des Evaluationsverfahrens – die pauschale Abgeltung von Unterdeckungen während des Evaluationsverfahrens (§ 27 des Änderungsgesetzes zum Eingliederungsgesetz sowie § 5 b des Änderungsgesetzes zum Gesetz zur Regelung der personalrechtlichen und finanzwirtschaftliche Folgen der Kommunalisierung des Umweltrechts).

Der pauschale Abgeltungsbetrag von 6 Mio. Euro für die Versorgungsverwaltung und 1,5 Mio. Euro für die Umweltverwaltung wurde erforderlich, weil – spätestens mit dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 23. März 2010 – die Defizite der bestehenden Belastungsausgleichsregelung auch für das Land evident waren. Da die kommunalen Aufgabenträger ohne die in den Gesetzentwürfen vorgenommene Korrektur der Belastungsausgleichsregelungen die übertragenen Aufgaben weiter zu erfüllen hatten, mussten die Deckungslücken aus Personal- und Sachkosten in dieser Zeit infolge der Finanzlage der Kommunen in der Regel aus Kassenkrediten finanziert werden. Mit der Ausgleichszahlung für das Jahr 2010 erfolgt ein zumindest teilweiser, in der Höhe nicht ausreichender, jedoch als Minimum notwendiger Ausgleich.

Perspektivisch ist aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände eine klarstellende Regelung zu Art. 78 Abs. 3 Satz 4 Landesverfassung im Rahmen des Konnexitätsausführungsgesetzes dringend angezeigt, die vorsieht, dass zu den Regelungen zur Anpassung des Belastungsausgleichs zwingend auch die verbindliche Einigung über den maßgeblichen Zeitpunkt für die Anpassung des Belastungsausgleichs gehört. Die Wendung „...wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst.“ in Art. 78 Abs. 3 Satz 4 Landesverfassung ist zu unbestimmt und verlagert die Risikotragung für zwischenzeitlich eingetretene Deckungslücken völlig einseitig auf die kommunalen Aufgabenträger.

## **V. Insbesondere zum Änderungsgesetz für den Bereich der Versorgungsverwaltung**

### **1. Notwendige Anpassung des Belastungsausgleichs**

Die Personalkostenfinanzierung für die Kreise, kreisfreien Städte und Landschaftsverbände und ihre Aufteilung nach Pauschalen auf die einzelnen kommunalen Aufgabenträger wurde im Rahmen der Evaluation überprüft und im Ergebnis neu bestimmt. Insgesamt war die pauschale Personalkostenfinanzierung für die kreisfreien Städte und Kreise deutlich anzuheben und bei den Landschaftsverbänden - korrelierend mit rückläufigen Fallzahlen im Bereich der sozialen Entschädigung - entsprechend abzusenken, wodurch sich die Mehrbelastung des Landes per Saldo mindert.

Die Aufteilung auf die einzelnen Aufgabenbereiche und kommunalen Aufgabenträger erfolgt nach einem linearen Verteilungsschlüssen für die Vollzeitäquivalente (Anlage 2 zu § 23 Eingliederungsgesetz). Infolge der unterschiedlichen Größe und unterschiedlichen Organisationsstruktur der kommunalen Aufgabenträger können aus der zugrunde gelegten Pauschalierungs-Methode teilweise erhebliche Nachteile für einzelne kommunale Aufgabenträger resultieren. Wie diese Nachteile einer „pauschalen Mangelverteilung“ gemildert werden können, wäre bei einer künftigen Evaluation zu berücksichtigen. Leider haben die Vertreter der Landesministerien die von kommunaler Seite in diesem Zusammenhang vorgelegten Ansätze zur Berücksichtigung der örtlichen Organisationsstruktur und -abläufe und der tatsächlich eingetretenen Kostenentwicklung sowie die Vorschläge zu einer ge-

meinsam zu entwickelnden IT-basierten Systematik zur Erfassung der tatsächlichen Kostenentwicklung abgewehrt. Ob bei einzelnen kommunalen Aufgabenträgern wirklich ein Personalüberhang an Beschäftigten aus der ehemaligen Versorgungsverwaltung besteht, der weiter abzubauen wäre, ließe sich folgerichtig nur auf der Grundlage echter Personalbemessungsparameter nach Analyse der notwendigen Bearbeitungsprozesse bestimmen. Unbefriedigend geregelt ist aus Sicht der Kommunen der Pauschalanteil für Versorgungsleistungen bei künftigem Nachersatz durch Beamte. Dennoch ist anzuerkennen, dass die nun vorgesehene Neufassung des § 23 Eingliederungsgesetz und der zugehörigen Anlage gegenwärtig insgesamt eine auskömmliche Personalkostenfinanzierung bewirken kann.

Eingehend wurde zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den beteiligten Ministerien auch diskutiert, wie die Risiken im Einzelfall extrem hoher Beihilfekosten – vor allem bei kleineren Organisationseinheiten, wie etwa im Bereich des Elterngeldes – angesichts der Pauschalierung der Beihilfeausgaben aufgefangen werden können. Der nun in § 23 Abs. 3 Satz 4 des Gesetzentwurfs zum Eingliederungsgesetz vorgesehene interkommunale Risikoausgleich wird als Teil der Kompromisslösung mitgetragen.

Um nicht dauerhaft von den vorgegebenen Evaluierungsintervallen abhängig zu sein und damit der tatsächlichen Kostenentwicklung systematisch hinterherzuhinken, sind die im Gesetzentwurf vorgesehenen Dynamisierungsregelungen ausdrücklich anzuerkennen (beispielsweise § 25 Abs. 1).

Der zur Abgeltung des Sachaufwandes in § 23 Abs. 6 des Entwurfs mit 10 Prozent der Jahresdurchschnittskosten pro Vollzeitäquivalent festgelegte Sachaufwandspauschale, zuzüglich 5 Prozent für den sonstigen allgemeinen Sachaufwand wird zwar nicht beanstandet, kann nach den Erfahrungen der kommunalen Aufgabenträger Unterdeckungen beim Sachaufwand jedoch nicht ausschließen. Diese Neuregelung gilt auch für den Bereich der Umweltverwaltung (siehe dort zu § 5a Änderungsgesetz-Entwurf).

Sachgerecht ist auch die nunmehr eingeräumte Möglichkeit einer vorzeitigen Anpassung des Belastungsausgleichs im Falle erheblicher Änderung der übertragenen Aufgaben insbesondere infolge von Rechtsänderungen, die zu erheblichen Änderungen des Bearbeitungsaufwandes führen, unabhängig vom gesetzlich festgelegten Evaluationsintervall und unabhängig von der Wesentlichkeitsschwelle des Artikel 78 Abs. 3 Landesverfassung i. V. mit dem Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG). Die vor Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung (§ 25 Abs. 3 des Entwurfs) in entsprechender Anwendung des § 7 KonnexAG vorgesehene Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände stellt die Vertretung der Interessen der kommunalen Aufgabenträger sicher.

Einvernehmlich entwickelt wurde mit den Vertretern der Landesregierung das Verfahren einer künftig flexibel zu handhabenden Pauschale zum Ausgleich des fachbezogenen Sachaufwandes, der durch die medizinische Beweiserhebung und durch Gerichtsgebühren und Anwaltskosten insbesondere im Schwerbehindertenrecht entsteht (§ 26 Änderungsgesetz zum Eingliederungsgesetz). Zwar hätten sich die kommunalen Aufgabenträger gewünscht, dass das Land initiativ wird, um – bundesrechtlich – die Gebührenfreiheit in sozialgerichtlichen Verfahren herbeizuführen (wie sie das Land als Träger der Versorgungsverwaltung hatte). Es wird aber anerkannt, dass das Land bereit ist, bereits bei erheblichen Änderungen des fachbezogenen Aufwandes infolge von Rechtsänderungen den Ausgleich im Wege der Rechtsverordnung entsprechend anzupassen (§ 26 Abs. 3 Änderungsgesetz). Als ebenso sachgerecht zu bewerten ist, dass das Land den fachbezogenen Aufwand bei den Land-

schaftsverbänden für den Bereich des Sozialen Entschädigungsrechts wegen dessen Besonderheiten unmittelbar trägt (§ 26 Abs. 1 Satz 2 Änderungsgesetz).

## **2. Aufgabencharakter der Aufgabenerfüllung im Schwerbehindertenrecht**

Ebenfalls wurde im Konsensgespräch am 22. Dezember 2010 vereinbart, die gewonnenen Erfahrungen nach der Übertragung der Aufgaben des Schwerbehindertenrechts (SGB IX) im Zuschnitt einer Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung bereits mittelfristig auszuwerten und nach qualitätsbezogenen Maßstäben der Aufgabenerfüllung sowohl für das Feststellungsverfahren nach § 69 SGB IX als auch für die Durchführung von Widerspruchsverfahren und der Klagesachbearbeitung sowie bei der Ausübung der Fachaufsicht durch das Land zu bewerten; hierüber dem Gesetzgeber zum 31.12.2014 zu berichten (§ 2 Abs. 4 des Gesetzentwurfs zum Eingliederungsgesetz). Die kommunalen Spitzenverbände streben an, dass bis zu diesem Zeitpunkt die Fachaufsicht durch das Land, begründet mit dem Erfordernis einheitlicher Rechtsanwendung, entbehrlich sein wird und damit die Voraussetzungen für den Wechsel zu einer weisungsfreien, pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe gegeben sein werden.

## **VI. Insbesondere zum Änderungsgesetz für den Bereich der Umweltverwaltung**

Im Bereich der Umweltverwaltung war (neben der Anpassung der Pauschalen für Jahresdurchschnittskosten für Beamte sowie den Nachersatz) wichtigster und während der Verhandlungen schwierigster Punkt der Personalmehrbedarf der kommunalen Umweltverwaltung. Das an die Kommunen übergeleitete Personal hatte sich quantitativ als deutlich nicht ausreichend erwiesen, um die neuen Aufgaben adäquat zu erfüllen. Gerade für den so wichtigen Bereich der Umweltüberwachung ist ein solches schon von vorneherein angelegtes Personaldefizit aus unserer Sicht nicht hinnehmbar .

Der Personalbedarf beträgt nach den Berechnungen der kreisfreien Städte und Kreise insgesamt 51,26 Stellen. Nachdem die Landesregierung zunächst nur 20 zusätzliche Stellen anerkennen wollte, zeigt sich nach dem Ergebnis des Konsensgesprächs vom 22. Dezember 2010 eine deutliche Verbesserung. Neben 27 zusätzlichen Stellen für das Jahr 2011 entfiel auch die ursprünglich verlangte Einsparverpflichtung in Höhe von 800.000 Euro; dieser Betrag entspricht rund 16 Stellen. Somit können die kreisfreien Städte und Kreise – verglichen mit der Ausgangslage vor Beginn der Evaluation – von zusätzlich 43 ab 2011 ausgehen. Darüber hinaus wurde ausdrücklich festgehalten, dass die Prüfung des weiteren Personalbedarfs der Evaluation der Zuständigkeitsverordnung im Jahr 2011 vorbehalten bleibt. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände sollte die Evaluation der Zuständigkeitsverordnung genutzt werden, die verbliebenen Deckungslücken zu schließen.

Ausdrücklich anerkannt wird die notwendige Erhöhung der Beamtenpauschale von 43.300 auf 46.946 Euro, ebenso wie die Erhöhung der Pauschale für einen Nachersatz von 55.800 auf 58.983 Euro sowie die Dynamisierung aller Pauschalen entsprechend den Veränderungen bei der Beamtenbesoldung.

Nicht akzeptabel ist die in § 5 a Abs. 6 des Gesetzentwurfs vorgesehene Gebührenregelung, wonach die gemäß § 4 Abs. 5 des Entwurfs auf der Grundlage der Erfahrungen der Jahre 2008 bis 2011 gewonnenen Erfahrungswerte geschätzt und ab dem 1. Januar 2012 vom Belastungsausgleich abgezogen werden sollen. Denn ein realistischer Durchschnitts-

wert lässt sich erst ab einem längerfristigen Erhebungszeitraum begründet bilden. Deshalb haben wir vorgeschlagen, auch in den Jahren 2012 und 2013 die Gebühren, die von den Kreisen und kreisfreien Städten erhoben werden, vollständig an das Land weiterzuleiten und im Anschluss daran die Eignung eines Durchschnittwert auf zeitlich breiterer Datenbasis zu bewerten.

Im Bereich der nicht-genehmigungsbedürftigen Anlagen zeigen die bisherigen Erfahrungen der kreisfreien Städte und Kreise, dass auf Grund der fehlenden Ortsnähe der ehemaligen staatlichen Umweltämter viele Aufgaben nicht oder nicht hinreichend spezifisch wahrgenommen werden konnten. Das hieraus resultierende Vollzugsdefizit, wurde bei der Bemessung des finanziellen Belastungsausgleichs bisher nicht berücksichtigt, sollte aber spätestens im Rahmen der Evaluation der Zuständigkeitsverordnung 2011 und der sodann erforderlich werdenden Neubestimmung des Belastungsausgleichs zugrunde gelegt werden

Obwohl die im Gesetzesentwurf korrekt als Ergebnis der Konnexitätsverhandlungen wiedergegebenen Anpassungsregelungen noch immer als für die kommunale Seite nicht ausreichend anzusehen sind, werden sie insgesamt von den kommunalen Spitzenverbänden als das Ergebnis schwieriger und langwieriger Konnexitätsverhandlungen als Gesamtkompromiss akzeptiert. Für den Bereich der Umweltverwaltung geschieht dies speziell auch unter dem Gesichtspunkt der in Aussicht gestellten weiteren personellen Zugeständnisse ab dem Jahr 2012 unter der Voraussetzung nicht wesentlich reduzierter Zuständigkeiten nach Abschluss der Evaluation der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz (ZustVU).

Es ist daran zu erinnern, dass dem äußerst wichtigen Aufgabenbereich der Umweltverwaltung nicht nur im staatlichen Bereich, sondern auch im Bereich der kommunalen Aufgabenerfüllung, die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen müssen. Die Kommunalisierung eines Großteils der Umweltverwaltung war insgesamt erfolgreich. Voraussetzung für ein dauerhaftes Funktionieren ist jedoch das Vorhandensein ausreichender, insbesondere personeller Ressourcen.

## **VII. Rechtswirksamkeit des Personalübergangs**

Ergänzend weisen wir darauf hin, dass - unabhängig von den beiden Gesetzgebungsverfahren - zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem MIK noch Klärungsbedarf im Zusammenhang mit dem Personalübergang des beamteten Personals besteht. Mehreren Berufungsentscheidungen des OVG NRW zufolge, ist zum 01.01.2008 kein wirksamer gesetzlicher Übergang des beamteten Landespersonals auf die neuen kommunalen Aufgabenträger erfolgt. Zu diesen Urteilen hat das Land ein Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht angestrengt, dessen Ausgang ungewiss ist. Um den eingetretenen rechtlichen Schwebezustand zu beheben, soll parallel zum Revisionsverfahren das Verfahren bei der Umbildung von Behörden gemäß § 128 Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) durchgeführt werden, dessen Anwendung die kommunalen Spitzenverbände dem Land bei der Vorbereitung der Verwaltungsstrukturreform im Jahre 2007 – damals vergeblich – vorgeschlagen hatten.



### VIII. Zusammenfassende Bewertung

Die kommunalen Spitzenverbände anerkennen die von der Landesregierung in den Landtag eingebrachten beiden Änderungsgesetze in der vorliegenden Fassung als detailgenaue Umsetzung der Ergebnisse eines zwar aufwendigen, weil in Kernpunkten zunächst streitigen, jedoch in einen vertretbaren Gesamtkompromiss mündenden Evaluationsprozesses. Damit wurde erstmals seit dem damals einhelligen Beschluss des Landtags aus dem Jahre 2004 zur Änderung des Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung und mit Einführung des Konnexitätsausführungsgesetzes ein wegen der Erfordernisse der Verwaltungsstrukturreform äußerst komplexes Konnexitätsverfahren zu einer in allen Stufen – unter Einschluss verfassungsgerichtlicher Klärung und der Evaluation des Belastungsausgleichs - von Anfang bis zum Ende durchgeführt. Es wurde mit einem konsensgetragenen Gesamtergebnis abgeschlossen, das der Billigung durch den Landtag bedarf, um den gewährten Belastungsausgleich endgültig zu verbessern.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Dr. Manfred Wienand  
Beigeordneter  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Reiner Limbach  
Beigeordneter  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Hans-Gerd von Lennep  
Beigeordneter  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen