



Unterlage zur Sitzung im öffentlichen Teil

Gremium	am	TOP
Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen/Vergabe/Internationales	24.01.2011	
Finanzausschuss	31.01.2011	

Anlass:

Mitteilung der Verwaltung

Beantwortung von Anfragen aus früheren Sitzungen

Beantwortung einer Anfrage nach § 4 der Geschäftsordnung

Stellungnahme zu einem Antrag nach § 3 der Geschäftsordnung

Sachstandsbericht zur Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung

Seit dem 01.01.2008 werden die nach Auflösung der Versorgungsämter gesetzlich übertragenen Aufgaben des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG) sowie der Feststellungsverfahren nach dem Schwerbehindertenrecht (SchwbR) für die Kölnerinnen und Kölner in der Zuständigkeit der Stadtverwaltung Köln wahrgenommen. Der Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen ist regelmäßig über die aktuellen Entwicklungen und den Sachstand zu informieren.

1. Ergebnis der Evaluation des finanziellen Belastungsausgleiches liegt vor

1.1 Anlass und Prozess der Evaluation

Nach dem der Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung zugrunde liegenden Eingliederungsgesetz (EinglG) sollten die beteiligten Ministerien den Belastungsausgleich auswerten und dem Landtag hierüber bis zum 31.10.2010 berichten. Der Belastungsausgleich ist gemäß EinglG anzupassen, wenn sich herausstellt, dass die Annahmen der Kostenprognose unzutreffend waren und der Ausgleich grob unangemessen ist. Die im Jahr 2008 erhobenen Kommunalverfassungsbeschwerden wurden mit Urteilsverkündung des Verfassungsgerichtshofes NRW (VerfGH) am 23.03.2010 zurückgewiesen. Die Aufgabenübertragung wurde dabei als den „Anforderungen des Konnexitätsprinzips noch gerecht werdend“ angesehen; der Landesgesetzgeber wurde zur Überprüfung seiner Ansätze und gegebenenfalls zur Selbstkorrektur im Rahmen des Evaluationsverfahrens aufgefordert. Das Urteil hat allerdings nur grobe Un-

terstützungsansätze geboten, die langwierige Diskussionen nicht ausschließen konnten.

Im Laufe des Sommers 2010 fand eine Vielzahl von Arbeitsgruppen-Sitzungen unter Beteiligung der zuständigen Landesministerien (Ministerium für Inneres und Kommunales, Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales, Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport, Finanzministerium), der Kommunalen Spitzenverbände sowie Vertreterinnen und Vertretern der Landschaftsverbände, Kreise und kreisfreien Städte statt. Die kreisfreien Städte waren in den Arbeitskreisen in erster Linie durch Köln, Dortmund und Düsseldorf vertreten. Die erzielten Ergebnisse mündeten in einen Evaluationsbericht des Landes, der gemeinsam mit einem Gesetzentwurf zur Änderung des EinglG (ab 2011) dem Kabinett zu seiner Sitzung am 09.11.2010 vorgelegt wurde. Anschließend wurde das Beteiligungsverfahren der kommunalen Spitzenverbände nach dem Konnexitätsausführungsgesetz eingeleitet.

1.2 Ergebnisse der Evaluation

Im Ergebnis werden die ab dem Jahr 2011 geänderten Berechnungsmodalitäten das finanzielle Ergebnis für die neuen Aufgabenträger im Vergleich zu den Vorjahren verbessern, jedoch nicht den anzustrebenden Vollkostenausgleich erreichen. Die Ergebnisse der Evaluation sind in den Gesetzentwurf zur Änderung des EinglG eingeflossen. Eine Einbringung des Gesetzentwurfes beim Landtag ist aufgrund der für Ende Dezember 2010 terminierten Anhörungs- und Konsensgespräche erst im Jahr 2011 möglich; dennoch ist ein rückwirkendes Inkrafttreten ab dem 01.01.2011 vorgesehen.

Das nicht durch Landeserstattungen gedeckte und somit aus dem Haushalt der Stadt Köln zu tragende Defizit beträgt für das Jahr 2008 rund 1,2 Mio. Euro und für 2009 rund 1,5 Mio. Euro. Die Ist-Kosten für das Jahr 2010 liegen noch nicht vor, es ist jedoch mit einem gegenüber dem Vorjahr weiter gestiegenen Defizit zu rechnen - alleine wegen des im Eingliederungsgesetz verankerten Wegfalls des 10%-igen Sachkostenzuschlags für den Umstellungsaufwand.

Die im Rahmen des Evaluationsverfahrens vom Land vorgenommene Nachjustierung wirkt sich - mit Inkrafttreten des geänderten Eingliederungsgesetzes - erst auf die Jahre 2011 ff. finanziell aus. Unter Berufung auf Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung schließt das Land einen rückwirkenden Defizitausgleich aus. Dies bedeutet, dass ein finanzieller Ausgleich für die Jahre 2008 bis 2010 - wenn überhaupt - nur auf politischer Ebene zu erreichen sein wird. Die Kommunalen Spitzenverbände streben eine Anpassung des Belastungsausgleiches „spätestens ab Rechtskraft des Urteils des VerfGH vom 23.03.2010“ an. Dazu, wie eine Diskussion auf politischer Ebene eingeleitet werden soll, haben sich die kommunalen Spitzenverbände bisher nicht konkret geäußert.

2. Geändertes Eingliederungsgesetz ab 2011

Der Gesetzentwurf enthält - insbesondere mit Blick auf die Auswirkungen für die Stadt Köln - im Wesentlichen folgende Regelungen:

- **Beibehaltung des Aufgabencharakters im Schwerbehindertenrecht**
Die Art der Aufgabenerfüllung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung im SGB IX (Feststellungsverfahren nach Schwerbehindertenrecht) soll zunächst beibehalten werden. Bis zum 31.12.2015 soll die fachlich zuständige oberste Aufsichts-

behörde die diesbezüglichen Erfahrungen auswerten und dem Landtag hierüber berichten. Die mögliche Überführung in eine kommunale Selbstverwaltungsaufgabe ist somit weiterhin nicht ausgeschlossen. Die Kommunalen Spitzenverbände sprechen sich für einen früheren Zeitpunkt (31.12.2013) aus.

- **Höhe der pauschalen Personal- und Sachkostenerstattungen**

Die Pauschalbeträge für Personalkostenerstattungen wurden angehoben (Beamte von ursprünglich 35.000 auf 42.241 Euro; finanzieller Nachersatz für ausgeschiedene Beschäftigte von ursprünglich 46.000 auf 51.625 Euro). Der finanzielle Ausgleich für den allgemeinen Sachaufwand (10% der Jahresdurchschnitts-Personalkosten) wurde hingegen beibehalten, was weiterhin erheblich unter dem tatsächlichen Bedarf liegt.

- **Zusätzlich anerkannte Stellen**

Im Bereich des Schwerbehindertenrechts sieht der Gesetzentwurf für Köln einen Personalbedarf von 34,5 Stellen vor. In 2008 wurden 35 Stellen übertragen; das Gesetz sah ursprünglich bis 2014 ein Abschmelzen auf 31,5 Stellen (sog. „optimiertes Stellensoll“) vor. Im Bereich des Elterngeldes sieht der Gesetzentwurf einen Personalbedarf von 14,5 Stellen vor. In 2008 wurden 13 Stellen übertragen; das Gesetz sah ein Abschmelzen auf 12,5 Stellen („optimiertes Stellensoll“) vor. Um eine ordnungsgemäße und bürgerorientierte Aufgabenerfüllung sicherstellen zu können, muss jedoch über die vom Land vorgesehene Stellenausstattung hinaus in beiden Bereichen zusätzliches Personal eingesetzt werden.

Die vom Land für das Schwerbehindertenrecht und das Bundeselterngeld nunmehr ab 2011 landesweit zusätzlich anerkannten 106 Stellen, davon 5 für Köln, sind überaus kritisch anzusehen. Im Vergleich zu den zum Aufgabenübergang am 01.01.2008 landesweit 941 verteilten Stellen werden nun ab 2011 lediglich 22,5 zusätzliche Stellen anerkannt. Davon entfallen allein 16,5 Stellen auf die Klagebearbeitung, die bei der Aufgabenübertragung zum 01.01.2008 vom Land schlichtweg vergessen wurde. Der vermeintliche „Erfolg“ 106 zusätzlich anerkannter Stellen bezieht sich auf den sogenannten „optimierten Personalbedarf“, d.h. den Personalbestand, den die neuen Aufgabenträger nach den Vorgaben des bisherigen Eingliederungsgesetzes bis 2014 hätten erreichen müssen. Dieser „optimierte Personalbedarf“, der durch Synergien erreicht werden sollte, die für die Kommunen nach wie vor nicht ersichtlich sind, sowie die Auskömmlichkeit der zum 01.01.2008 verteilten Stellenausstattung wurden bereits von Beginn an von den Kommunen nicht anerkannt. Das vom Land praktizierte Verfahren der Stellenbemessung ist wenig transparent und entbehrt nach wie vor jeglicher organisatorischen Grundlage.

- **Gestellung von personellem oder finanziellem Nachersatz**

Bis 2013 ist das Land weiterhin berechtigt, personelle Ersatzgestellungen für ausgeschiedene Beschäftigte vorzunehmen. Erst ab 2014 dürfen die Kommunen in eigener Zuständigkeit personellen Nachersatz stellen. Dieses Verfahren ist wenig transparent und mit erheblichen Nachteilen für die Aufgabenträger verbunden.

- **Finanzieller Ersatz für Langzeiterkrankungen**

Finanzieller Nachersatz für Personalausfälle aufgrund von Langzeiterkrankungen wird erst gewährt, „wenn die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung nachhaltig gefährdet ist“. Dies ist nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfes erst dann gegeben, „wenn der Personalbedarf durch Personalausfälle von mehr als drei Monaten im Kalenderjahr um mindestens 30% unterschritten wird.“ Diese Position ist als überaus realitätsfern zu bezeichnen.

- **Landeserstattungen für die Beweiserhebung**

Zum Ausgleich des Aufwandes, der durch die medizinische Beweiserhebung und durch Gebühren und Anwaltskosten im Gerichtsverfahren (fachbezogener Sachaufwand) entsteht, wird nun ein Pauschalbetrag pro Fall (Erstanträge, Änderungsanträge, Nachprüfungen und Widersprüche im Bereich des SchwbR - das BEEG wurde hier wegen relativ geringfügiger Anwalts- und Gerichtskosten vernachlässigt) von 56 Euro gewährt. Zuvor wurde seit 2008 eine „fachbezogene Pauschale“ als Festbetrag (erhoben auf der Basis alter Verteilschlüssel) gewährt. Positiv ist, dass nunmehr ein Bezug zu aktuellen Fallzahlen hergestellt wird. Nach vorläufigen Prognosen ist allerdings der pro Fall vorgesehene Betrag nicht kostendeckend.

- **Kosten für den zentralen Postversand**

Nachdem in diesem Punkt seit dem Aufgabenübergang eine Regelungslücke bestand, ist nunmehr im Gesetz folgendes verankert: „Das Land trägt die Kosten für die Dienstleistungen des Landesbetriebes Information und Technik NRW beim Postversand für die Versorgungsverwaltung einschließlich der Portokosten.“ Diese Entscheidung ist als positiv zu bewerten - andernfalls wären der Stadt Köln seit 2008 zusätzliche Kosten in Höhe von jährlich rund 40.000 Euro entstanden.

- **Erneuter Evaluationszeitraum**

Die künftig vorgesehene Dynamisierung besagt, dass eine Überprüfung des Personalbedarfes (BEEG und SchwbR) alle 3 Jahre, erstmals zum 01.01.2014 auf der Basis der Fallzahlen 2010 bis 2012 erfolgt. Auch bei erheblichen Rechtsänderungen, Änderungen bezüglich der fachbezogenen Pauschale oder Besoldungsanpassungen auf kommunaler Ebene (BGr. A9 m.D.) sollen Gespräche aufgenommen werden. Allerdings wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit auch dann keine rückwirkenden Landeserstattungen geben, so dass die Aufgabenträger bei Fallzahlen- und Kostensteigerungen stets in Vorleistung treten.

Eine erste auf Basis des Gesetzentwurfs für die Jahre 2011 ff. vorläufig aufgestellte Prognose hat ergeben, dass sich für die Stadt Köln trotz der vorgesehenen finanziellen Verbesserung auch weiterhin ein Defizit in der Größenordnung von jährlich rund einer Million Euro ergeben könnte. Auch wenn diese Kalkulation noch mit einigen Unwägbarkeiten behaftet ist, wird deutlich, dass die Stadt Köln durch die erfolgte Aufgabenübertragung auch künftig unzumutbar belastet wird.

3. Dienstherrnwechsel der Beamten nicht rechtskonform

Mit Urteilen vom 07.09.2010 hat das Oberverwaltungsgericht NRW (OVG NRW) in vier Verfahren festgestellt, dass eine gesetzliche Überleitung nicht stattgefunden habe und die Klägerinnen und Kläger weiterhin Beamte des Landes NRW seien. Die Begründungen des OVG NRW gehen von der Unwirksamkeit der Überleitungsvorschriften in dem Reformgesetz aus. Die Entscheidungen sind daher grundsätzlich auf alle von der gesetzlichen Überleitung betroffenen Beamtinnen und Beamten anwendbar. Das Land hat mittlerweile Revision beim Bundesverwaltungsgericht eingelegt, so dass bezüglich der offenen Rechtsfrage ein ggf. mehrere Jahre dauernder Schwebezustand zu erwarten ist. Daher ist das Land nun an die neuen Aufgabenträger herangetreten, mit dem Ziel, im Vorfeld einer höchstrichterlichen Entscheidung unverzügliche und rechtssichere Dienstherrnwechsel durch Einzelverwaltungsakte gemäß §§ 128 ff. Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) vorzubereiten.

Der Stadt Köln wurden zum 01.01.2008 insgesamt 11 Beamtinnen und Beamte zugewiesen. Derzeit prüft die Verwaltung die Rechtslage sowie den Handlungsbedarf unter

finanziellen und personalwirtschaftlichen Aspekten.

4. Novellierung des BEEG zum 01.01.2011

Die Novellierung des BEEG wurde erst im Dezember 2010 verkündet, so dass die entsprechenden Änderungen zum 01.01.2011 sehr kurzfristig umgesetzt werden müssen. Die ab dem 01.01.2011 geltenden Neuregelungen reduzieren den Berechtigtenkreis, heben Anrechnungsfreiheiten auf, regeln anrechenbare Einkommen neu und senken das Elterngeld ab. Da keine Stichtagsregelung beschlossen wurde, muss sehr arbeitsaufwändig in die laufenden Fälle eingegriffen werden. Die von der Verwaltung zu beeinflussenden Umstellungsarbeiten können voraussichtlich pünktlich abgeschlossen werden. Es ist aber nicht auszuschließen, dass es aufgrund der Terminierung und Verfahrensvorgaben des Landes zu Verzögerungen kommen kann. Auch ist mit einem hohen Nachfrage- und Beschwerdeaufkommen zu rechnen, das sich negativ auf die telefonische Erreichbarkeit der Abteilung Bundeselterngeld auswirken wird. Anhand einer Pressemitteilung der Stadt Köln wurde die Öffentlichkeit über eventuelle Umstellungsschwierigkeiten und die wesentlichen gesetzlichen Änderungen informiert.

Fazit

Insgesamt ist der Prozess der Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung als sehr komplex sowie kosten- und arbeitsintensiv zu bewerten. Das Land hat nun im Rahmen der Evaluation einige Positionen nachgebessert, jedoch bei Weitem nicht in ausreichendem Maße. Um eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu gewährleisten, muss derzeit über den im Gesetzentwurf vorgesehenen Bedarf hinaus zusätzliches Personal eingesetzt werden. Darüber hinaus gewährt das Land Sachkostenerstattungen, die erheblich unter den tatsächlichen sowie allen gängigen Erfahrungswerten liegen. Dass sich das Land zudem weiterhin das Recht der Gestellung von personellem Nachersatz vorbehält, ist für die Aufgabenträger mit erheblichen Nachteilen behaftet.

Auch wenn nach den einschlägigen Vorgaben ein Vollkostenausgleich an der Gesamtheit der Kommunen auszurichten ist und keine kommunalindividuelle Betrachtung impliziert, muss weiterhin reklamiert werden, dass die Größenordnung des aus dem Haushalt der Stadt Köln zu tragenden Defizits - auch nach Inkrafttreten des ab 2011 geänderten Eingliederungsgesetzes - aus Sicht der Verwaltung weder mit der hiesigen Haushaltssituation noch mit dem Grundgedanken des Konnexitätsprinzips vereinbar ist. Es muss daher auch weiterhin das Bestreben der Stadt Köln sein, einen Vollkostenausgleich einzufordern und insbesondere auch einen rückwirkenden Defizitausgleich seit dem Aufgabenübergang zu erwirken. Da die Rechtslage einen rückwirkenden Ausgleich für die Jahre 2008 bis 2010 nicht eröffnet, sollten sämtliche Wege einer Verhandlung auf politischer Ebene beschritten werden.

Die Verwaltung unterstützt den Städtetag weiterhin aktiv bei seinen Bemühungen, einen weitestgehend kostendeckenden Belastungsausgleich zu erreichen und wird den Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen regelmäßig über den Fortgang des Verfahrens informieren.

gez. Prof. Quander