

14.07.2011

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der personalrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Folgen der Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts

A Problem

Zum 1. Januar 2008 wurden durch das „Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts“ wesentliche Zuständigkeiten des Immissionsschutz- und Wasserrechts auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen. Auf der Grundlage des Artikels 78 Absatz 3 der Landesverfassung und der Regelungen des Konnexitätsausführungsgesetzes sieht das „Gesetz zur Regelung der personalrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Folgen der Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts“ einen finanziellen Ausgleich (Belastungsausgleich) für die notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen vor, die die Übernahme dieser Aufgaben für die Kommunen mit sich bringt. Es verpflichtet das zuständige Ministerium zudem, den Belastungsausgleich nach einer angemessenen Zeit auszuwerten und dem Landtag bis zum 31. Oktober 2010 zu berichten.

Gegen den Belastungsausgleich hatten einige Kreise und die Mehrzahl der kreisfreien Städte kommunale Verfassungsbeschwerden vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VGH) erhoben. Mit Urteilen vom 23. März 2010 hat der VGH die kommunalen Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen, zugleich aber auf die Evaluationspflicht des Landes verwiesen und Vorgaben für die Evaluation gemacht.

Das Evaluationsverfahren wurde von den betroffenen Ressorts gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden unter Federführung des Ministeriums für Inneres und Kommunales durchgeführt. Die der Berechnung des finanziellen Ausgleichs nach den einschlägigen Indikatoren wurde nach den Vorgaben des VGH überprüft, die seit dem 01.01.2008 eingetretenen Veränderungen berücksichtigt und der finanzielle Ausgleich neu berechnet. Als Ergebnis ist der im „Gesetz zur Regelung der personalrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Folgen der Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts“ festgelegte finanzielle Ausgleich für die Kreise und kreisfreien Städte anzuheben.

Datum des Originals: 12.07.2011/Ausgegeben: 15.07.2011

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

B Lösung

Mit dem vorliegenden Gesetz werden die notwendigen Korrekturen des Belastungsausgleichs vorgenommen. Die gesetzlich festgelegten Personal- und Sachkostenpauschalen werden angehoben und künftig bei Besoldungserhöhungen automatisch dynamisiert. Der Personalbedarf der Kreise und kreisfreien Städte wird insgesamt angepasst.

Die Einzelheiten sind dem Evaluationsbericht des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz zu entnehmen, der der Gesetzesbegründung als Anlage beigelegt ist.

C Alternativen

Keine. Sowohl der finanzielle Ausgleich für die notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen für die übertragenen Aufgaben als auch seine Anpassung, wenn nachträglich eine wesentliche Abweichung von der ursprünglichen Kostenfolgeabschätzung festgestellt wird, sind durch Artikel 78 Absatz 3 der Landesverfassung ausdrücklich vorgeschrieben.

D Kosten

Durch die in diesem Gesetz enthaltenen Korrekturen wird der vom Land jährlich zu zahlende Belastungsausgleich mit Wirkung ab 2011 dauerhaft und nachhaltig erhöht. So ist allein für 2011 gegenüber dem für 2010 festgesetzten Belastungsausgleich wegen der Erhöhung der Pauschalen, der zusätzlichen Pauschale für sonstigen allgemeinen Sachaufwand, der 27 zusätzlichen Vollzeitäquivalente und des Wegfalls des Einsparbetrages mit Mehraufwendungen in Höhe von etwa 4,7 Mio. € zu rechnen. Hinzu kommt der Einmalbetrag von 1,5 Mio. € zur pauschalen Abgeltung von Unterdeckungen der Kreise und kreisfreien Städte während der Dauer des Evaluationsverfahrens.

E Zuständigkeit

Zuständig sind das Ministerium für Inneres und Kommunales und das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz. Beteiligt ist das Finanzministerium.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Die kommunale Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden werden durch die Erhöhung des finanziellen Ausgleichs gestärkt.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine

H Befristung

Das Gesetz wird nicht befristet, da das Land den finanziellen Ausgleich auf Dauer zu leisten hat. Eine nochmalige Evaluierung des Belastungsausgleichs ist nicht vorgesehen, da das System des finanziellen Ausgleichs im Zuge der Erarbeitung dieses Gesetzentwurfs intensiv überprüft wurde. Eine nochmalige grundlegende Evaluierung würde einen nicht vertretbaren Aufwand erfordern. Vorgesehen sind eine Dynamisierung der Personal- und Sachkostenpauschalen entsprechend der Entwicklung der Besoldungsgruppe A 11/ A 12. Zudem wird der Personalbedarf der Kreise und kreisfreien Städte im Zuge der bis zum

31. Dezember 2011 durchzuführenden Evaluation der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden insgesamt noch einmal überprüft.

Gesetzentwurf der Landesregierung

Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der personalrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Folgen der Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts

Artikel 1

Das Gesetz zur Regelung der personalrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Folgen der Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts vom 11. Dezember 2007 (GV. NRW. S. 662) wird wie folgt geändert:

1. Nach § 5 wird folgender § 5a eingefügt:

„§ 5a Belastungsausgleich ab dem 1. Januar 2011

(1) Ab dem 1. Januar 2011 werden die Jahresdurchschnittskosten für Beamte gemäß § 4 Absatz 2 Satz 2 auf 46.946 Euro pro Vollzeitäquivalent und für Nachersatz gemäß § 4 Absatz 8 auf 58.983 Euro pro Vollzeitäquivalent festgesetzt.

(2) Der Personalbedarf der Kreise und kreisfreien Städte ab dem 1. Januar 2011 und die Kostenfolgeabschätzung ergeben sich aus der Anlage 3.

(3) Die fiktiven gesamten Personalkosten gemäß § 4 Absatz 3 Satz 1 werden ab dem 1. Januar 2011 durch Multiplikation der Gesamtzahl der Vollzeitäquivalente der Anlage 3 mit dem Jahresdurchschnittsbetrag für Nachersatz von 58.983 Euro ermittelt.

(4) Neben dem Zuschlag gemäß § 4 Absatz 3 Satz 1 als Ausgleich für den allgemeinen Sachaufwand für einen Büroarbeitsplatz erhalten die Kreise und kreisfreien Städte ab dem 1. Januar 2011 einen weiteren Zuschlag in Höhe von 5 % der fiktiven gesamten Personalkosten als Ausgleich für den sonstigen allgemeinen Sachaufwand.

(5) Der Abzugsbetrag gemäß § 4 Absatz 4 entfällt ab dem Jahr 2011.

(6) Die Gebühren gemäß § 4 Absatz 5 werden auf der Grundlage der Erfahrungen der Jahre 2008 bis 2011 geschätzt und ab dem 1. Januar 2012 vom Belastungsausgleich abgezogen. Bis zum 31. Dezember 2011 werden die Gebühren von den Kreisen und kreisfreien Städten erhoben und an das Land weitergeleitet.

(7) Die Verteilung des Belastungsausgleichs auf die Kreise und kreisfreien Städte ab dem 1. Januar 2011 erfolgt entsprechend der in der Anlage 4 festgelegten Personalverteilung. Bei der Aufteilung des finanziellen Ausgleichs gemäß Satz 1 kann ein interkommunaler Ausgleich für Beihilfeleistungen von mehr als 100.000 Euro pro Jahr in Einzelfällen für die betroffenen kommunalen Körperschaften vorgesehen werden, wenn sich dadurch die Gesamthöhe des finanziellen Ausgleichs nach diesem Gesetz nicht erhöht.

(8) Die Jahresdurchschnittskosten gemäß Absatz 1 sind bei künftigen Änderungen der Besoldung eines Beamten der Besoldungsgruppe A 11/A12 bei den Kommunen jeweils entsprechend anzupassen.

(9) Das für Umwelt zuständige Ministerium wird ermächtigt, den interkommunalen Ausgleich für Beihilfeleistungen gemäß Absatz 7 Satz 2 und die Anpassungen gemäß Absatz 8 durch Rechtsverordnung zu regeln. § 4 Absatz 11 gilt entsprechend.“

2. Nach § 5 a wird folgender neuer § 5 b eingefügt:

„§ 5b Belastungsausgleich für die Vergangenheit

Zur pauschalen Abgeltung von Unterdeckungen während des Evaluationsverfahrens gemäß § 5 erhalten die Kreise und kreisfreien Städte spätestens im Jahr 2012 einen einmaligen Betrag von 1.500.000 Euro. Die Verteilung des Betrages erfolgt entsprechend dem Anteil der Kreise und kreisfreien Städte am Belastungsausgleich des Jahres 2010.“

3. Die Anlagen 3 und 4 zu § 5a werden diesem Gesetz als Anlagen 3 und 4 angefügt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2011 in Kraft.

Anlage 3

**Kostenfolgeabschätzung
für die Jahre ab 2011**

	Personal im Umfang von Vollzeitäquivalenten	Finanzausgleich nach KonnexAG
Personalbedarf in Vollzeitbeschäftigten	323	
davon		
Beamte	64%	208
Tarifbeschäftigte	19%	60
Nachersatz	17%	55
PK-Pauschale Beamte	46.946 €	
PK-Pauschale Nachersatz	58.983 €	
Ausgleich für PK Beamte	9.764.768 €	9.764.768 €
Ausgleich für PK Nachersatz	3.244.065 €	3.244.065 €
Zwischensumme	13.008.833 €	13.008.833 €
zuzüglich 10 % Zuschlag für Sachausgaben auf Nachers.-Pauschale	1.905.151 €	1.905.151 €
zuzüglich 5 % weiterer Zuschlag für sonstigen allgemeinen Sachaufwand auf Nachers.-Pauschale	952.575 €	952.575 €
Ausgleich für PK + Sachausgaben	15.866.559 €	15.866.559 €
Finanzausgleich nach KonnexAG		15.866.559 €

Verteilerschlüssel Personal ab dem Jahr 2011

Anlage 4

Kreis/ Kreisfreie Stadt	Stellenverteilung lt. Gesetz vom 2007	Stellenanteile auf Basis 27 Stellen	Verteilung gesamt nach Evaluation
Düsseldorf, Regierungsbezirk	71	10,3	81,3
Düsseldorf, krfr. Stadt	6	1,9	7,9
Duisburg, krfr. Stadt	6	1,5	7,5
Essen, krfr. Stadt	6	0,9	6,9
Krefeld, krfr. Stadt	3	1,3	4,3
Mönchengladbach, krfr. Stadt	3	0,0	3,0
Mülheim an der Ruhr, krfr. Stadt	2	0,8	2,8
Oberhausen, krfr. Stadt	2	1,1	3,1
Remscheid, krfr. Stadt	2	0,3	2,3
Solingen, krfr. Stadt	3	0,5	3,5
Wuppertal, krfr. Stadt	4	0,3	4,3
Kleve, Kreis	11	0,0	11,0
Mettmann, Kreis	5	1,4	6,4
Rhein-Kreis Neuss	6	0,0	6,0
Viersen, Kreis	5	0,0	5,0
Wesel, Kreis	7	0,3	7,3
Köln, Regierungsbezirk	59	6,8	65,8
Aachen, krfr. Stadt	4	0,3	4,3
Bonn, krfr. Stadt	3	0,7	3,7
Köln, krfr. Stadt	10	2,3	12,3
Leverkusen, krfr. Stadt	2	0,8	2,8
Aachen, Kreis	5	0,3	5,3
Düren, Kreis	6	0,0	6,0
Rhein-Erft-Kreis	6	0,9	6,9
Euskirchen, Kreis	4	0,5	4,5
Heinsberg, Kreis	6	0,0	6,0
Oberbergischer Kreis	4	0,0	4,0
Rheinisch-Bergischer Kreis	3	0,0	3,0
Rhein-Sieg-Kreis	6	1,0	7,0
Münster, Regierungsbezirk	66	3,9	69,9
Bottrop, krfr. Stadt	3	0,0	3,0
Gelsenkirchen, krfr. Stadt	4	0,6	4,6
Münster, krfr. Stadt	4	1,0	5,0
Borken, Kreis	15	0,7	15,7
Coesfeld, Kreis	7	0,8	7,8
Recklinghausen, Kreis	10	0,3	10,3
Steinfurt, Kreis	13	0,2	13,2
Warendorf, Kreis	10	0,3	10,3
Detmold, Regierungsbezirk	43	3	46,0
Bielefeld, krfr. Stadt	5	0,5	5,5
Gütersloh, Kreis	8	0,0	8,0
Herford, Kreis	5	0,0	5,0
Höxter, Kreis	5	1,2	6,2
Lippe, Kreis	7	0,5	7,5

Minden-Lübbecke, Kreis	6	0,4	6,4
Paderborn, Kreis	7	0,4	7,4
Arnsberg, Regierungsbezirk	57	3	60,0
Bochum, krfr. Stadt	5	0,0	5,0
Dortmund, krfr. Stadt	7	0,0	7,0
Hagen, krfr. Stadt	3	0,0	3,0
Hamm, krfr. Stadt	3	0,0	3,0
Herne, krfr. Stadt	2	0,0	2,0
Ennepe-Ruhr-Kreis	5	0,7	5,7
Hochsauerlandkreis	5	0,5	5,5
Märkischer Kreis	7	0,8	7,8
Olpe, Kreis	3	0,0	3,0
Siegen-Wittgenstein, Kreis	4	0,0	4,0
Soest, Kreis	7	0,7	7,7
Unna, Kreis	6	0,3	6,3
Gesamt	296	27,0	323

Begründung

A Allgemeiner Teil

Durch die Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz (Art. 15 des Gesetzes zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts vom 11. Dezember 2007, in Kraft getreten am 1. Januar 2008) wurden Aufgaben des Umweltrechts - insbesondere des Immissionsschutzes - auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen.

Für die wesentlichen Belastungen, die den Kreisen und kreisfreien Städten durch diese Aufgaben entstehen, sieht § 4 des Gesetzes zur Regelung der personalrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Folgen der Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts (Art. 61 des Gesetzes zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts) einen finanziellen Ausgleich in Form von Personal- und Sachkostenpauschalen vor. Das zuständige Ministerium ist nach § 5 des Gesetzes zur Regelung der personalrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Folgen der Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts verpflichtet, den Belastungsausgleich gemäß § 4 nach einem angemessenen Zeitraum auszuwerten und dem Landtag hierüber bis zum 31. Oktober 2010 zu berichten. Der Belastungsausgleich ist anzupassen, wenn sich herausstellt, dass die Annahmen der Kostenprognose unzutreffend waren und der Ausgleich grob unangemessen ist.

Die Mehrzahl der kreisfreien Städte und einige Kreise hatten kommunale Verfassungsbeschwerden gegen den Belastungsausgleich erhoben, die der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen (VGH) mit Urteil vom 23. März 2010, das auch einige Vorgaben für die anstehende Evaluation enthielt, zurückwies.

Die betroffenen Ressorts der Landesregierung haben den Belastungsausgleich gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden überprüft und unter Berücksichtigung der Vorgaben des VGH evaluiert. Die Ergebnisse der Evaluation sind im Einzelnen dem Evaluationsbericht des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz zu entnehmen, der dieser Gesetzesbegründung als Anlage beigefügt ist. Im Rahmen der Evaluation konnte zwischen den Ressorts der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden in einigen Punkten keine Einigkeit erzielt werden. In dem Evaluationsbericht wurden daher lediglich die unterschiedlichen Positionen dokumentiert. Nach längeren Verhandlungen in dem anschließenden Verfahren gemäß § 7 Konnextitätsausführungsgesetz (KonnextAG) mit den kommunalen Spitzenverbänden wurde schließlich in einem Konsensgespräch am 22. Dezember 2010 ein einvernehmliches Ergebnis erzielt.

Mit diesem Gesetz wird als Ergebnis der Evaluation der finanzielle Ausgleich des Landes für die Kreise und kreisfreien Städte angehoben und an den tatsächlichen Bedarf angepasst.

B Besonderer Teil**zu Artikel 1****zu Nr. 1****zu § 5 a****zu Absatz 1**

Absatz 1 legt die als Ergebnis der Evaluation erhöhten und ab dem 1. Januar 2011 geltenden Pauschalen für vom Land übernommene Beamte und für Nachersatz fest. Einer gesetzlichen Festlegung der Pauschale für Tarifbeschäftigte bedarf es nicht mehr, weil diese Pauschale künftig keine eigenständige Bedeutung mehr hat und lediglich eine der Berechnungsgrundlagen für die Ermittlung der Pauschale für Nachersatz ist. Die Einzelheiten der Zusammensetzung und Höhe der Pauschalen sind dem Evaluationsbericht des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz zu entnehmen (Abschnitt III. 3.2).

zu Absatz 2

Sowohl der Personalbedarf als auch die als Ergebnis der Evaluation neugefasste Kostenfolgebewertung ergeben sich aus der **Anlage 3** zum Gesetz.

Die Evaluation hat einen aktuellen personellen Mehrbedarf der Kreise und kreisfreien Städte in Höhe von bis zu 27 Vollzeitäquivalenten ergeben. Zudem ist eine Modifizierung des Verteilungsschlüssels möglicherweise erforderlich. Exakte Erkenntnisse zu beiden Punkten wird erst die Evaluation der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz bringen, die bis Ende 2011 durchzuführen ist. Um den Mehrbedarf der Kreise und kreisfreien Städte bis zum Abschluss dieser Evaluation zu decken, erhalten sie mit der vorliegenden Gesetzesanpassung 27 zusätzliche Vollzeitäquivalente, die nach dem von den Kommunen selber gemeldeten Bedarf aufgeteilt werden (siehe unten zu Absatz 7). Zudem entfällt der Einsparbetrag von 800.000 Euro pro Jahr (siehe unten zu Absatz 5).

zu Absatz 3

Der allgemeine Sachaufwand für einen Büroarbeitsplatz wird künftig einheitlich auf der Grundlage der Nachersatzpauschale berechnet (s. Abschnitt III Nr. 3.3.1 des Evaluationsberichtes).

zu Absatz 4

Die Evaluation hat gezeigt, dass den Kommunen neben dem mit dem Zuschlag von 10% gemäß § 4 Absatz 3 Satz 1 abgegoltenen Aufwand für den Büroarbeitsplatz weiterer allgemeiner Sachaufwand entsteht, der nicht exakt bezifferbar ist und nach eingehender Prüfung mit 5 % des Personalaufwandes angesetzt wird.

zu Absatz 5

Um den Mehrbedarf der Kreise und kreisfreien Städte bis zum Abschluss der Evaluation der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz zu decken, entfällt der Einsparbetrag von 800.000 Euro jährlich ab dem 1. Januar 2011 (siehe auch oben zu Absatz 2).

zu Absatz 6

Da noch keine zuverlässige Grundlage für die Schätzung der Gebühren vorhanden ist, die die Kreise und kreisfreien Städte voraussichtlich pro Jahr im Zusammenhang mit ihren Zuständigkeiten einnehmen werden, wird die alte Regelung verlängert. Die Kreise und kreisfreien Städte leiten die von ihnen eingenommenen Gebühren bis Ende 2011 an das Land weiter; so lange werden die Gebühren beim Belastungsausgleich nicht berücksichtigt. Ab dem 1. Januar 2012 werden die Gebühren auf der Grundlage der Erfahrungen der Jahre 2008 bis 2011 geschätzt und vom Belastungsausgleich abgezogen.

zu Absatz 7

Der Belastungsausgleich wird entsprechend dem jeweiligen in der **Anlage 4** zum Gesetz festgelegten Personalbedarf auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilt.

Satz 2 ermöglicht einen interkommunalen Risikoausgleich, sofern in Einzelfällen extrem hohe Beihilfekosten bei einzelnen Kommunen verursacht werden (s. Abschnitt III Nr. 3.2.1 des Evaluationsberichts).

zu Absatz 8

Sämtliche Pauschalen sind künftig dynamisiert und werden bei Besoldungsänderungen automatisch angepasst, ohne dass es dazu eines besonderen Rechtsaktes bedarf. Da die Besoldung der Beamten der Besoldungsgruppen A 11 und A 12 den wesentlichen Teil der mit den Pauschalen abgegoltenen Aufwendungen der Kreise und kreisfreien Städte ausmacht, werden die Pauschalen an ihre Entwicklung gekoppelt.

zu Absatz 9

Aus gesetzgebungstechnischen Gründen ist in der Rechtsverordnungsermächtigung für das zuständige Ministerium das Einvernehmen mit dem Finanzministerium nicht aufgeführt. Eine Änderung in der Sache ist damit nicht verbunden. Gemäß § 82 Absatz 2 i.V.m. § 97 GGO ist das Finanzministerium auch künftig vor Erlass der Rechtsverordnung zu beteiligen und das Einvernehmen herzustellen.

zu Nr. 2

Die Evaluation hat gezeigt, dass die ursprünglich veranschlagten Pauschalen - insbesondere wegen der zwischenzeitlich eingetretenen Besoldungserhöhungen - jedenfalls im Jahr 2010 nicht mehr voll auskömmlich waren. Artikel 78 Absatz 3 Satz 4 der Landesverfassung sieht in solchen Fällen eine Anpassung des finanziellen Ausgleichs lediglich mit Wirkung für die Zukunft vor. Um aber die Dauer des Evaluationsverfahrens nicht zulasten der Kreise und kreisfreien Städte gehen zu lassen, wird die geschätzte Unterdeckung in diesem Zeitraum durch Zahlung eines Einmalbetrages in Höhe von 1,5 Millionen Euro abgegolten. Da es sich um

Unterdeckungen aus dem Jahr 2010 handelt, wird der Betrag entsprechend dem jeweiligen Anteil am Belastungsausgleich in diesem Jahr zwischen den Kreisen und kreisfreien Städten aufgeteilt.

zu Artikel 2

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 01.01.2011 in Kraft. Damit wird unabhängig vom Datum der Verabschiedung des Gesetzes gewährleistet, dass die Kommunen den erhöhten finanziellen Ausgleich bereits für das ganze Jahr 2011 erhalten.