



ÖFFENTLICHE VERWALTUNG PERSONAL

Kommunale Beschlüsse während der Corona-Pandemie

Durch die Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften war es den Kommunen bzw. Kommunalverbänden aufgrund der Covid-19-Pandemie im Jahr 2020 ausnahmsweise ermöglicht worden, Beschlüsse auch in einem schriftlichen oder elektronischen Umlaufverfahren oder mittels Video- oder Telefonkonferenzen zu fassen. Diese Regelungen waren bis zum 31. März 2021 befristet. Da im Berichtszeitraum jedoch nicht davon auszugehen war, dass die Corona-Pandemie bis zu diesem Zeitpunkt beendet sein würde, wurde die Frist um ein Jahr, also bis zum 31. März 2022, verlängert. Eines Zustimmungserfordernisses der zuständigen Aufsichtsbehörde neben den erforderlichen Quoren in den kommunalen Gremien bedarf es nicht mehr. Dies stellt eine erhebliche Erweiterung der kommunalen Kompetenzen in diesem Bereich dar, was der Städtetag begrüßt hat.

Auch die den Personalvertretungen bis zum 28. Februar 2021 eingeräumte Möglichkeit, Beschlüsse im schriftlichen Verfahren zu fassen sowie Sitzungen und Beschlussfassungen mittels Video- oder Telefonkonferenzen durchzuführen wurde durch Änderung personalvertretungsrechtlicher Vorschriften bis zum 28. Februar 2022 verlängert.

Evaluierung digitaler Ratssitzungen

Mit dem Sechsten Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 3. Juni 2020 in der Fassung vom 17. Dezember 2020 hat der Landesgesetzgeber anlässlich der Corona-Pandemie mit § 35 Abs. 3 GemO die Möglichkeit geschaffen, bei Naturkatastrophen oder in anderen außergewöhnlichen Notsituationen Beschlüsse der kommunalen Gremien in schriftlichen oder elektronischen Umlaufverfahren oder mittels Video- oder Telefonkonferenz zu fassen. Diese Vorschrift ist bis zum 31. Dezember 2021 mit wissenschaftlicher Unterstützung zu evaluieren. Hierzu lief bis zum 10. September 2021 eine Umfrage.

Das Ministerium des Innern und für Sport (Mdl) hat mit wissenschaftlicher Begleitung des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung (FÖV) in Speyer und in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden drei Fragebögen entwickelt, die sich jeweils an die Gremienvorsitzenden, die Gremienmitglieder sowie die Öffentlichkeit richten. Eine Teilnahme an der Befragung war auch erwünscht, wenn in einer Kommune von der Möglichkeit digitaler Ratssitzungen kein Gebrauch gemacht wurde.

Zur Evaluierung digitaler Ratssitzungen heißt es im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021-2026 (Zeilen 6332 – 6338):

„Ratssitzungen in Präsenz sind und bleiben ein wichtiges Element der Demokratie auf kommunaler Ebene. Um die Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt zu verbessern, werden wir die Möglichkeit von Beschlussfassungen im Rahmen digitaler Ratssitzungen auch nach der Pandemie ermöglichen. Dafür werden wir die Ergebnisse der Evaluation der wegen der Corona-Pandemie geschaffenen Vorschriften auswerten. Rechtssicherheit und Transparenz kommunaler Ratsarbeit sind hierbei zu berücksichtigen.“

Der Städtetag hat unter seinen Mitgliedsstädten für eine Teilnahme an der Umfrage geworben. Ein Umfrageergebnis lag zum Redaktionsschluss dieses Berichtes noch nicht vor.

Novellierung des Nebentätigkeitsrechts

Im Rahmen einer Novellierung des Nebentätigkeitsrechts wurde gesetzlich festgelegt, dass Nebentätigkeiten von Beamtinnen und Beamten grundsätzlich zu versagen sind, sofern die dadurch erzielten Einnahmen 40 v. H. ihres Endgrundgehalts übersteigen.

Insbesondere Kommunalbeamtinnen und Kommunalbeamte auf Zeit üben neben ihrem Hauptamt oft weitere Tätigkeiten aus, meist in Unternehmen oder Einrichtungen, die auf dem Geschäftsfeld der Daseinsvorsorge tätig sind. Mit den Änderungen des Nebentätigkeitsrechts soll u. a. eine bessere Transparenz der Nebentätigkeiten und der erzielten Vergütungen erreicht werden, indem eine Verpflichtung für Kommunalbeamt:innen auf Zeit eingeführt wurde, einmal jährlich in einer öffentlichen Sitzung ihrer Vertretungskörperschaft (ergänzend in den Bekanntmachungsorganen) über Art und Umfang ihrer Nebentätigkeiten und Ehrenämter sowie über die Höhe der damit erzielten Vergütungen zu berichten. Den an dieser Thematik interessierten Bürgerinnen und Bürgern wird durch diese öffentliche Sitzung die Möglichkeit eingeräumt, sich einen Eindruck über Art und Umfang der von den kommunalen Wahlbeamt:innen ausgeübten Nebentätigkeiten und Ehrenämter zu verschaffen.

Schließlich wurde eine für alle Beamt:innen einheitliche Höchstgrenze festgelegt, bis zu der im öffentlichen Dienst erzielte Nebeneinnahmen nicht an den Dienstherrn abzuführen sind. Diese Höchstgrenze wurde gegenüber den zurzeit bestehenden Höchstgrenzen moderat erhöht. Der Städtetag Rheinland-Pfalz begrüßte im Vorfeld im Grundsatz das Vorhaben, einen klaren und eindeutigen Rechtsrahmen zu schaffen. Ob dieses mit den neuen Regelungen auch tatsächlich erreicht werden kann, muss sich in der Praxis zeigen.

Zensus 2022

Im Jahr 2022 findet in Deutschland wieder ein Zensus statt. Um verlässliche Basiszahlen für Planungen zu haben, ist eine regelmäßige Bestandsaufnahme der Bevölkerungszahl notwendig. In erster Linie werden hierfür Daten aus Verwaltungsregistern genutzt, sodass die Mehrheit der Bevölkerung keine Auskunft leisten muss. Mit dem Zensus 2022 nimmt Deutschland an einer EU-weiten Zensusrunde teil, die seit 2011 alle zehn Jahre stattfinden soll. Aufgrund der Corona-Pandemie wurde der anstehende Zensus in das Jahr 2022 verschoben. Die Erhebungen zum Zensus 2022 sind Aufgabe der Statistischen Landesämter und der Kommunen.

Nach dem zuletzt zum 3. Dezember 2020 geänderten Zensusgesetz 2022 (ZensG 2022) ist der neue Zensusstichtag der 15. Mai 2022. Durch die Zensusverschiebung waren auch die in den Verwaltungen der kreisfreien Städte und Landkreise einzurichtenden kommunalen Erhebungsstellen, denen insbesondere die Organisation und Durchführung der Haushaltebefragung auf Stichprobenbasis und der Befragung an Adressen mit Sonderbereichen übertragen wird, erst zum 1. September 2021 einzurichten. Dieser Termin und die Aufgabenbereiche dieser Erhebungsstellen sind im Landesgesetz zur Ausführung des Zensusgesetzes 2022 (AGZensG 2022) geregelt, das am 13. Februar 2021 in Kraft getreten ist.

Soweit verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden Aufgaben nach dem AGZensG 2022 wahrnehmen, leistet der jeweilige Landkreis einen finanziellen Ausgleich nach dem jeweiligen Aufwand. Einzelheiten zum Mehrbelastungsausgleich wurden in einer Verwaltungsvereinbarung gemäß § 11 AGZensG 2022 festgelegt. Gemäß § 11 AGZensG 2022 gewährt das Land den kreisfreien Städten und den Landkreisen für die mit diesem Gesetz verbundenen Mehrbelastungen einen finanziellen Ausgleich in Höhe von insgesamt 11.565.500 EUR. Die Verteilung der Finanzaufweisung erfolgt nach dem jeweiligen Aufwand der Erhebungsstellen; sie ist im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Städtetag Rheinland-Pfalz, dem Landkreistag Rheinland-Pfalz, dem Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz und dem Land, vertreten durch das für die Statistikangelegenheiten zuständige Ministerium, festzulegen. Soweit große kreisangehörige Städte, verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden Aufgaben nach dem Ausführungsgesetz zum Zensus 2022 wahrnehmen, leistet der jeweilige Landkreis, wie oben ausgeführt, einen finanziellen Ausgleich nach dem jeweiligen Aufwand.

Die Verwaltungsvereinbarung trat mit der Unterzeichnung durch den Vertreter des Landes und die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in Kraft.

Personal

Die Geschäftsstelle informierte die Mitgliedsstädte umfassend über eine Vielzahl von Sonderregelungen im Beamtenbereich und im Landespersonalvertretungsrecht, die aufgrund der Corona-Pandemie in Kraft traten bzw. deren Gültigkeit verlängert wurde. Diese Sonderregelungen dienen dem Schutz der Mitarbeiter:innen (z. B. in den Bereichen Urlaub, Arbeitszeit und Wahlen) und stellen die Funktionsfähigkeit der Personalräte sicher. In der zweiten Julihälfte traten dienstrechtliche Regelungen und Hinweise des Landes anlässlich der Flutkatastrophe hinzu.

Umsetzung der Istanbul-Konvention

Der Städtetag Rheinland-Pfalz befasst sich in seinen Gremien bereits seit längerem mit der Umsetzung der Istanbul-Konvention, des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Die Istanbul-Konvention ist ein 2011 ausgearbeiteter völkerrechtlicher Vertrag, der am 01.02.2018 in Deutschland in Kraft getreten ist. Die Konvention hat den Zweck, Frauen vor allen Formen von Gewalt zu schützen, Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten, zu verfolgen und zu beseitigen. Zur Umsetzung der Istanbul-Konvention sind eine Gesamtstrategie und eine Koordination erforderlich, ferner ein Monitoring und eine Evaluation. Darüber hinaus sind Präventionsmaßnahmen nötig und die Verbesserung des Unterstützungs- und Hilfesystems.

Das Unterstützungs- und Hilfesystem liegt vor allem in der Verantwortung der Länder und Kommunen. Es besteht aus Frauenhäusern und Beratungsangeboten und soll weiter entwickelt werden. Der Ausbau des Hilfesystems ist erforderlich, weil Frauenhäuser bundesweit überlastet sind.

Der Vorstand hielt im September 2020 seine grundsätzliche Haltung zur Istanbul-Konvention fest:

„1. Der Städtetag Rheinland-Pfalz verurteilt jede Form von Gewalt gegen Frauen und begrüßt, dass die Bundesrepublik Deutschland das „Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (sog. Istanbul-Konvention) ratifiziert hat. Er bekräftigt die Bereitschaft der Städte, sich auch weiterhin der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe zu stellen, Gewalt gegen Frauen und Kinder zu bekämpfen.“

2. Der Vorstand unterstützt den Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Istanbul-Konvention und begrüßt das neue Bundesförderprogramm über insgesamt 120 Mio. €. Angesichts der erheblichen Anzahl der bundesweit fehlenden Frauenhausplätze sind diese Mittel jedoch nur als Anschubfinanzierung zu verstehen. Auch die Länder müssen deutlich mehr Mittel investieren, damit eine regelhafte und nachhaltige Finanzierung von Frauenhausplätzen sichergestellt wird. Die Städte werden sich im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten einbringen.

3. Der Städtetag Rheinland-Pfalz wird seine Meinung gegenüber den Medien am 25. November 2020, dem jährlich abgehaltenen Internationalen Tag zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen, bekräftigen.“

Die Istanbul-Konvention wendet sich an alle staatlichen Ebenen, wobei im föderalen Staat die Kommunen im Rechtssinne ein Teil der Länder sind, sodass die Kommunen nicht vorrangig adressiert sind bzw. die Verantwortung für die Umsetzung vorrangig beim Bund und den Ländern liegt. Gleichwohl sind die Städte und Gemeinden immer wieder vor Ort unmittelbar mit dem Gewaltproblem konfrontiert. Deshalb wurden und werden örtliche Unterstützungsstrukturen auch aufgebaut. Der im September 2020 erschienene Erste Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland stellt die in Deutschland bereits vorhandene, sehr differenzierte Frauen-Hilfeinfrastruktur einschließlich der rechtlichen Rahmenbedingungen (der Möglichkeiten des Strafrechts und des Zivilrechts) dar. So ist die Istanbul-Konvention die Chance, alles was die Städte und Gemeinden auf dem Gebiet der Gewaltprävention bereits leisten und was noch nicht so bekannt ist, sichtbar zu machen. Eine Umfrage des Deutschen Städtetages im Sommer 2020 ergab, dass die Städte schon sehr viel auf dem Gebiet des Gewaltschutzes unternehmen.

Angesichts der Tragweite des Gewaltproblems kann aber keinesfalls davon ausgegangen werden, dass keine Probleme mehr zu verzeichnen sind. So fehlen auch in Rheinland-Pfalz weitere Frauenhausplätze, die Barrierefreiheit von Frauenhäusern für Frauen mit Behinderungen ist ein dringendes Anliegen, der ländliche Raum muss das Gewaltproblem ebenfalls thematisieren, nicht nur der verdichtete städtische Raum, bestehende Vernetzungsstrukturen müssen weiter ausgebaut werden. Das Bündnis Istanbul-Konvention hat im März 2021 seinen Alternativbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland veröffentlicht. Anders als der Staatenbericht der Bundesregierung aus September 2020 weist der Bericht des Bündnisses auf die noch immer vorhandenen Lücken in der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen hin und formuliert detaillierte Empfehlungen.

Seit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention im Jahr 2018 ist ein gesteigertes Bemühen der Städte diese umzusetzen feststellbar. Dies ergab die Auswertung der o.g. bundesweiten Umfrage des Deutschen Städtetages. Auch eine Reihe rheinland-pfälzischer Städte hat dem Deutschen Städtetag geantwortet. Die Rückmeldungen lassen erkennen, dass die großen Städte in Rheinland-Pfalz die Umsetzung der Istanbul-Konvention zum Thema machen und dabei oft an ihren Part im Rheinland-pfälzischen Interventionsprojekt gegen Gewalt in engen sozialen Beziehungen (RIGG) anknüpfen (Arbeitskreis, Runder Tisch, Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten).

Aus Sicht des Städtetages ist der Gewaltschutz eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und damit auch ein Thema der kommunalen Ebene. Er fällt derzeit in den Bereich der allgemeinen Daseinsvorsorge und der freiwilligen Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Aus der Wahrnehmung der freiwilligen Aufgabe erwach-



sen keine Ansprüche. Die Verankerung eines Rechtsanspruchs auf Gewaltschutz wird auf Bundesebene diskutiert. Der Vorstand des Städtetages Rheinland-Pfalz hat unter Ziffer 2 seines Beschlusses formuliert, dass die Städte sich im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten einbringen. Angesichts der äußerst schwierigen finanziellen Lage vieler Städte in Rheinland-Pfalz müssen die finanziellen Möglichkeiten der Städte verbessert werden (z.B. durch Förderprogramme des Landes), damit sie sich auf dem Gebiet der Prävention und der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen engagieren können. Wie vom Vorstand festgehalten, müssen auch die Länder deutlich mehr Mittel investieren, damit eine regelhafte und nachhaltige Finanzierung von Frauenhausplätzen sichergestellt wird.

Aufgrund der Festlegungen im Koalitionsvertrag auf Bundesebene war im September 2018 der Runde Tisch „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ von Bund, Ländern und Kommunen einberufen worden, um den bedarfsgerechten Ausbau und die finanzielle Absicherung des Unterstützungssystems für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder voranzubringen. Der Runde Tisch hat zwölfmal in unterschiedlichen Konstellationen getagt und verschiedene Themen beraten. Die Abschlusssitzung war am 27. Mai 2021. Ein wichtiges Ergebnis der Arbeit des Runden Tisches ist ein Positionspapier, mit dem sich der Runde Tisch mehrheitlich für eine bundesweite Regelung zu Schutz und Beratung bei Gewaltbetroffenheit ausgesprochen hat. Das Positionspapier soll in die nächste Legislaturperiode wirken und möglicherweise in die Festlegungen im Koalitionsvertrag der nächsten Bundesregierung einfließen. Der Runde Tisch hat seine Arbeit bilanziert und sich dafür ausgesprochen, dass das Gremium in der kommenden Legislaturperiode fortgeführt werden soll.

Onlinezugangsgesetz

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder bis 31.12.2022 die Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten (§ 1 OZG). Zudem sind Bund und Länder verpflichtet, die Verwaltungsportale zu einem Portalverbund zu verknüpfen.

Diese Verpflichtung trifft auch die Kommunen, insbesondere in den Bereichen der Auftragsverwaltung des Bundes bzw. der Länder. Die so übertragenen Verwaltungsaufgaben sind ebenso bis 31.12.2022 digital anzubieten.

Rein nach dem Wortlaut des OZG wäre es ausreichend, die jeweilige Verwaltungsleistung digital beantragen zu können. Damit wäre aber lediglich ein digitales Front-End geschaffen, während im Back-Office alles beim Alten bliebe. Der digitale Vorteil, der den, insbesondere auf Grund des demografischen Wandels bedingten Fachkräftemangel zumindest teilweise kompensieren könnte, wäre damit nicht realisierbar.

Das Land und die kommunalen Spitzenverbände waren sich einig, dass es in Rheinland-Pfalz nicht bei einer Front-End-Lösung bleiben kann. Entsprechend hat man sich darauf verständigt, dass das Land Rheinland-Pfalz eine Antrags- und Prozessplattform als Basiskomponente zur Umsetzung des OZG in Rheinland-Pfalz beschafft, die den Kommunen kostenfrei zur Verfügung gestellt wird. Die Beschaffung dieser Basiskomponente ist zwar erfolgt, allerdings tauchen immer wieder neue Fragen und Probleme rund um diesen Basisdienst auf, die sowohl Landes- als auch kommunale Seite fortlaufend beschäftigen.

Aufgrund divergierender Interessenslagen zwischen Land und kommunaler Seite haben die kommunalen Spitzenverbände zur Umsetzung des OZG ein kommunales Projektbüro („Kommunales Projektbüro OZG“; KommProZG) sowie einen OZG-Anwenderbeirat geschaffen. Da das KommProZG aber auf die Zurverfügungstellung der Basiskomponenten durch das Land angewiesen ist und diese teils immer noch nicht einsatzbereit sind, kann das KommProZG aktuell leider nicht mit der vollständigen Umsetzung der geplanten Arbeiten beginnen.

Insgesamt erscheint es aus Sicht des Städtetags gerade aufgrund der teils noch nicht verfügbaren Basisdienste sowie vieler noch nicht geklärter Fragen rund um das Thema der sog. EFA-Leistungen des Bundes und der Länder als nicht realistisch, dass das Onlinezugangsgesetz fristgerecht bis Ende 2022 umgesetzt werden kann. Hier wird der Verband in einen intensiven Austausch sowohl mit der Landesregierung als auch mit den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene einsteigen.