



ÖFFENTLICHE VERWALTUNG PERSONAL

Online-Zugangsgesetz (OZG)

Die Digitalisierung der Verwaltung ist im Berichtszeitraum weiter vorangeschritten. Im Mittelpunkt der Arbeit vieler Städte standen dabei die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems sowie die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG). Dabei wird immer deutlicher, dass die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ein äußerst komplexes Unterfangen ist; dies zumal die Kommunen in Rheinland-Pfalz sich nicht nur die Digitalisierung der Antragstellung, sondern auch die der kompletten Sachbearbeitung auf die Agenda geschrieben haben und damit weit über das OZG hinausgehen. Im Sommer dieses Jahres konnten endlich für die Umsetzung entscheidende Softwareanwendungen zur Verfügung gestellt werden, so dass nunmehr auf Grundlage jahrelanger Vorarbeiten die Digitalisierung noch einmal deutlich Fahrt aufnehmen kann. Als derzeit größter Hemmschuh erweisen sich dabei allerdings die Verwaltungsleistungen, die nach dem sog. Einer-für-Alle-Prinzip (EFA) arbeitsteilig vom Bund und den Bundesländern digitalisiert werden sollen. Hier sind nach wie vor für die Kommunen entscheidende Fragen offen, wie z.B. die Finanzierung oder die Frage, wie genau digitale Verwaltungsleistungen nach dem EFA-Prinzip den Kommunen zur Verfügung gestellt werden können. Insgesamt wird immer deutlicher, dass die Verwaltungsdigitalisierung ein fortlaufender Prozess ist oder anders gesagt ein Marathonlauf ohne Ziellinie.

Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften geplant

Das Innenministerium legte im Juli 2022 den Referentenentwurf eines Landesgesetzes zur Änderung von Vorschriften der Gemeindeordnung (GemO), der Landkreisordnung (LKO) und der Bezirksordnung (BezO) vor. Der Entwurf dient in erster Linie der Umsetzung von Zielen und Vorhaben, die im Koalitionsvertrag verankert sind. Darüber hinaus wird die Änderung zum Anlass für weitere inhaltliche und redaktionelle Anpassungen, insbesondere zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes, genommen.

1. Die aktuell bis zum 31. März 2023 befristete Möglichkeit in Notsituationen von Präsenzsitzungen der kommunalen Gremien absehen zu können und Beschlüsse mittels Video- oder Telefonkonferenzen sowie im Umlaufverfahren fassen zu können, soll entfristet werden (§ 35 Abs. 3 GemO / § 28 Abs. 3 LKO / § 7 Abs. 4 Satz 1 BezO).
2. Es soll die Möglichkeit hybrider Ratssitzungen bzw. digitaler Sitzungsteilnahmen ermöglicht werden (§ 35a GemO / § 28a LKO).
3. Zukünftig soll den Belangen der Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Mandatsausübung bereits bei der Erstellung der Geschäftsordnung obligatorisch Rechnung getragen werden (§ 37 Abs. 1 GemO / § 30 Abs. 1 LKO).
4. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit flexiblen Arbeitszeiten soll die Verpflichtung zur Vor- und Nacharbeit auf die Hälfte der für das Ehrenamt aufgewandten Zeit beschränkt werden (§ 18 a Abs. 5 GemO / § 12 a Abs. 5 LKO).
5. Die Kosten für die Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen während der ehrenamtlichen Tätigkeit soll zukünftig unabhängig von der Zahlung einer pauschalen Aufwandsentschädigung immer gesondert erstattet werden (§ 18 Abs. 4 Satz 4 GemO / § 12 Abs. 4 Satz 4 LKO).
6. Zukünftig sollen Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen betreffen, obligatorisch durch die kommunalen Gebietskörperschaften beteiligt werden (§ 16 c Satz 1 GemO / § 11 c Satz 1 LKO). Zudem soll den Jugendlichen ein institutionalisiertes Antragsrecht auf Einrichtung einer kommunalen Jugendvertretung eingeräumt werden (§ 56 b Abs. 2 GemO / § 49 c Abs. 2 LKO).
7. Die kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat sollen mit den entsprechenden Regelungen des Kommunalwahlrechts harmonisiert werden (§ 53 Abs. 4 GemO / § 47 Abs. 2 LKO).
8. Zur Steigerung der Rechtssicherheit soll ausdrücklich klargestellt werden, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Beanstandungsverfügungen durch die Kommunalaufsichtsbehörden keine aufschiebende Wirkung entfalten (§ 121 Satz 4 GemO / § 64 Satz 4 LKO).
9. Zukünftig soll die Möglichkeit eröffnet werden, Erklärungen, durch welche die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet werden, auch in elektronischer Form zeichnen zu können (§ 49 Abs. 1 Satz 2 GemO / § 43 Abs. 1 Satz 2 LKO).

Der Städtetag begrüßte das Gesetzesvorhaben weitgehend, lehnte aber die Einführung der Möglichkeit hybrider Ratssitzungen bzw. digitaler Sitzungsteilnahmen nachdrücklich ab.

Keine Bedenken bestehen gegen die Entfristung und Verstetigung der in der Corona-Krise geschaffenen Möglichkeiten, in Notsituationen von Präsenzsitzungen der kommunalen Gremien abzusehen und Beschlüsse mittels Video- oder Telefonkonferenzen sowie im Umlaufverfahren fassen zu können. Dies ist ein sinnvoller Schritt, um die Handlungsfähigkeit der kommunalen Entscheidungsgremien auch künftig in Ausnahmesituationen zu erhalten. Auch das Bestreben, die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt zu verbessern, begrüßt der Städtetag ausdrücklich. Der Referentenentwurf sieht mit der Erstattung der Kosten für die entgeltliche Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen, dem Wegfall der Verpflichtung zur Leistung von Vor- bzw. Nacharbeit in der Gleitzeit in Höhe von 50 % und der Verpflichtung, bei der Erstellung der Geschäftsordnung den Belangen der Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Mandatsausübung Rechnung zu tragen, wesentliche Verbesserungen vor.

Jedoch lehnt es der Städtetag ab, darüber hinaus noch die Möglichkeit einer digitalen Sitzungsteilnahme nach Maßgabe der örtlichen Geschäftsordnung zu eröffnen. Eine Zuschaltung zu einer Präsenzsitzung in der im Referentenentwurf vorgesehenen Form muss angesichts der Bedeutung des Ratsmandats generell überdacht werden. Sollte der Gesetzgeber an dem Vorhaben festhalten, wird die digitale Sitzungsteilnahme nur mit erheblichen Investitionen in die Technik vor Ort umgesetzt werden können. Eine Zuschaltung – und sollte sie in technischer Hinsicht noch so gut umgesetzt sein – kann kein gleichwertiger Ersatz für den persönlichen Austausch und Diskurs zwischen den Ratsmitgliedern, der Vorsitzenden/dem Vorsitzenden, der Verwaltung und gegebenenfalls der Öffentlichkeit vor Ort in einer Präsenzsitzung sein. Angesichts der Bedeutung eines Ratsmandats sollte es das Bestreben sein, die Rahmenbedingungen für die Ausübung eines Ratsmandats so zu gestalten, dass den Mandatsträgern eine persönliche Teilnahme an den Ratssitzungen trotz familiärer, beruflicher oder anderweitiger Verpflichtungen ermöglicht wird.

Im Falle der Einführung der Möglichkeit der digitalen Sitzungsteilnahme würde diese die Verwaltung hinsichtlich der technischen Umsetzung vor enorme Herausforderungen stellen, die mit der vorhandenen technischen Ausstattung nicht zu bewältigen sind. Dass sich der Vorsitzende, die anwesenden und zugeschalteten Ratsmitglieder sowie die vor Ort anwesende Öffentlichkeit gegenseitig akustisch und optisch wahrnehmen können, sollte die Verwaltung im Sinne eines reibungslosen Sitzungsablaufs bereits von sich aus berücksichtigen. Dies sicherzustellen ist nach dem Entwurf aber auch ausdrücklich die Pflicht der Gemeinde und damit gesetzliche Voraussetzung für eine digitale Sitzungsteilnahme.

Aus technischer Sicht lassen sich diese Anforderungen nur mit einer professionellen Videokonferenztechnik erreichen, deren Anschaffung mit erheblichen Investitionen verbunden wäre. Für die Betreuung der Technik ist auch von personellem Mehrauf-

wand auszugehen. Auch wenn die gesetzliche Regelung über die digitale Sitzungsteilnahme fakultativ ausgestaltet ist und laut Amtlicher Begründung damit zu keiner unmittelbaren finanziellen Belastung für die Kommunen führt, werden mit der Einführung der Möglichkeit der digitalen Sitzungsteilnahme doch Wünsche seitens der Ratsmitglieder geweckt, welchen man argumentativ nur schwer entgegenreten kann. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Möglichkeit der digitalen Sitzungsteilnahme für konstituierende Sitzungen, Satzungsbeschlüsse, geheime Abstimmungen und Wahlen ausgenommen ist, stehen die erforderlichen Investitionen in keinem vertretbaren Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Laut Amtlicher Begründung gelten in diesen Fällen die zugeschalteten Ratsmitglieder als anwesend, dürfen jedoch keine Stimme abgeben. Bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses ist die Anzahl der zugeschalteten Ratsmitglieder als Enthaltung zu werten. Im Ergebnis bedeutet dies, dass die zugeschalteten Ratsmitglieder bei wichtigen Beschlüssen wie Satzungen und Wahlen keine Stimme abgeben dürfen und damit ihr von den Wählern erteiltes Ratsmandat nicht im vollen Umfang ausüben können. Die Zuschaltung von Ratsmitgliedern führt zu einem veränderten Abstimmungsergebnis im Vergleich zu einer Präsenzsitzung.

Ein Teil der Städte hat während der andauernden Corona-Pandemie bereits Erfahrungen mit hybriden Ratssitzungen gesammelt. Hybride Ratssitzungen verlangen insbesondere von der Verwaltung und der Sitzungsleitung enorme Konzentration und Anstrengung. Auch ist fraglich, wie der Stadtrat feststellen soll, dass familiäre oder berufliche Gründe eine Teilnahme in Präsenz verhindern. Die Einführung der Möglichkeit der digitalen Sitzungsteilnahme kann auch dazu führen, dass sich Ratsmitglieder zukünftig aus dem Urlaub zuschalten werden. Eine aktive Einbindung der Ratsmitglieder in den demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess ginge zum Teil verloren.

Der Städtetag lehnt daher die Möglichkeit hybrider Ratssitzungen bzw. digitaler Sitzungsteilnahmen ab.

Dienstrad-Leasing

Das Land beschloss Anfang des Jahres 2022, dass eine Entgeltumwandlung zur Nutzung für vom Dienstherrn geleaste Dienstfahräder für die unmittelbaren und mittelbaren Landesbeamtinnen und Landesbeamten ermöglicht werden soll, um die Attraktivität rheinland-pfälzischer Beamten- und Richterhältnisse im Wettbewerb öffentlicher und privater Arbeitgeber zu steigern und um die klimaneutrale Mobilität zu fördern. Eine entsprechende Änderung des Landesbesoldungsgesetzes im Rahmen des Landesgesetzes zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2022 ist inzwischen in Kraft getreten. Nun obliegt es den einzelnen Dienststellen bzw. zentral dem Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität für die Landes-

verwaltung, ein Dienstrad-Leasing auch praktisch einzuführen und umzusetzen. Die kommunalen Spitzenverbände schlugen dem Umweltministerium die Einbeziehung der rheinland-pfälzischen Kommunalverwaltung in eine Ausschreibung des Landes vergleichbar dem Vorgehen in Baden-Württemberg vor. Entsprechende Gespräche stehen noch aus. Derzeit erarbeitet das Umweltministerium die Rahmenbedingungen und die Umsetzungsschritte zur Einführung des Dienstrad-Leasings. Es ist absehbar, dass seitens des Umweltministeriums das Dienstrad-Leasing frühestens im Laufe der zweiten Jahreshälfte 2023 angeboten werden kann.

Durchführung des Zensus im Jahr 2022

2022 findet in Deutschland wieder ein Zensus statt. Mit dieser statistischen Erhebung wird ermittelt, wie viele Menschen in Deutschland leben, wie sie wohnen und arbeiten. Viele Entscheidungen in Bund, Ländern und Gemeinden beruhen auf Bevölkerungs- und Wohnungszahlen. 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. In Deutschland ist der Zensus 2022 eine registergestützte Bevölkerungszählung, die durch eine Stichprobe ergänzt und mit einer Gebäude- und Wohnungszählung kombiniert wird. 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 von 2021 in das Jahr 2022 verschoben. Die Ergebnisse des Zensus werden voraussichtlich ab Ende 2023 vorliegen.

Gemäß des Landesgesetzes zur Ausführung des Zensusgesetzes 2022 (AGZensG 2022) gewährt das Land den kreisfreien Städten und den Landkreisen für die mit diesem Gesetz verbundenen Mehrbelastungen durch die Erledigung von Aufgaben im Zusammenhang mit dem Zensus 2022 einen finanziellen Ausgleich. Die Verteilung der Finanzaufweisung erfolgt nach dem jeweiligen Aufwand der Erhebungsstellen; sie war 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 einen finanziellen Ausgleich nach dem jeweiligen Aufwand; Einzelheiten sind in der Verwaltungsvereinbarung aus März 2022 festgelegt.

Im Juli 2022 machten die Bundesspitzenverbände auf Probleme bei der Durchführung des Zensus 2022 aufmerksam. Sie hatten aus den verschiedenen Bundesländern eine Vielzahl von Problemanzeigen aus den örtlichen Erhebungsstellen zur Durchführung des Zensus erhalten. Diese betrafen insbesondere die eigens für den Zensus ent-

wickelte Programmsoftware, das Erhebungsunterstützungssystem (EHU), welches mangels ausreichender Funktionstüchtigkeit die geforderte zügige und zeitgerechte Durchführung des Zensus gefährde. Auch berge dies die Gefahr, dass das statistische Zensusergebnis hierdurch verzerrt werden könnte und sich Fehler letztlich auch auf die durch den Zensus festgestellten Einwohnerzahlen der Städte, Landkreise und Gemeinden auswirken könnten. Das angeschriebene Bundesministerium des Innern und für Heimat betonte, dass Bund und Länder im engen Austausch stünden und etwaige Probleme bereits berücksichtigt hätten. Über weitere Verbesserungsmöglichkeiten werde man sich mit dem Statistischen Bundesamt und den Ländern austauschen.

Gesetzentwurf für ein Hinweisgeberschutzgesetz

Der vom Bundeskabinett Ende Juli 2022 beschlossene Gesetzentwurf für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, soll den bisher unzureichenden Schutz von hinweisgebenden Personen ermöglichen und die EU-Richtlinie 2019/1937 in nationales Recht umsetzen. Das Ziel eines verbesserten Hinweisgeberschutzes soll damit mit den Interessen von Unternehmen und öffentlicher Verwaltung, die zum Ergreifen von Hinweisgeberschutzmaßnahmen verpflichtet werden, in Einklang gebracht werden, damit bürokratische Belastungen handhabbar bleiben.

Für die Kommunen ist das geplante Gesetz vor allem relevant, weil es die Einrichtung interner und externer Meldestellen vorsieht, an die sich hinweisgebende Personen mit Informationen über Verstöße wenden können. Die Pflicht zur Einrichtung von internen Meldestellen gilt für Städte, Gemeinden und Landkreise nach dem Entwurf nicht unmittelbar, sondern bedarf zunächst der landesrechtlichen Umsetzung. Die Pflicht zur Einrichtung und zum Betrieb interner Meldestellen besteht also nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts. Es empfiehlt sich, zunächst die endgültige Umsetzung in nationales Recht und die konkrete landesrechtliche Ausgestaltung in Rheinland-Pfalz abzuwarten. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass im Rahmen der landesrechtlichen Umsetzung Gemeinden unter 10.000 Einwohnern von der Einrichtung der Meldekanäle ausgenommen werden können. Den Städten, Gemeinden und Landkreisen muss wegen der erheblichen organisatorischen Herausforderungen, die mit der Umsetzung der neuen Regelungen verbunden sind, eine angemessene Umsetzungsfrist eingeräumt werden.

Personalsituation in der öffentlichen Verwaltung

Die angespannte Personalsituation in der öffentlichen Verwaltung spitzt sich weiter zu, nicht zuletzt aufgrund der Übertragung neuer Aufgaben auf die Kommunalverwaltungen und des demografischen Wandels. Es bestehen große Probleme, Personal zu gewinnen und es langfristig an den kommunalen Arbeitgeber bzw. Dienstherrn zu binden. Mit diesem Befund befassten sich verschiedene Gremien des Verbandes und beleuchteten dabei viele unterschiedliche Aspekte. Dies reichte von der Organisation der Kommunalen Studieninstitute und der Zukunftssicherung sowie dem Ausbau des

dortigen Angebots, über das geringere Interesse junger Beamt:innen an der rheinland-pfälzischen Kommunalverwaltung im Vergleich zu angrenzenden Bundesländern und die Praxis der Genehmigung der Stellenpläne durch die Aufsichtsbehörde, bis hin zur Bezahlung im Handwerksbereich, die angesichts der steigenden Lebenshaltungskosten und Mietpreise attraktiver gestaltet werden muss. Auch für die technischen Berufe (Planer, Architekten) sind höhere Vergütungsgruppen zu ermöglichen, um entsprechende Mitarbeiter:innen zu finden. Perspektivisch werden der Kommunalverwaltung aufgrund der demografischen Entwicklung weniger Mitarbeiter:innen zur Verfügung stehen. Um die verbleibenden Mitarbeiter:innen zu entlasten, ist ein Bürokratieabbau dringend erforderlich. Zusätzlich darf die Digitalisierung nicht im Schnecken tempo verlaufen, denn aufgrund des geringeren Erwerbspersonenpotentials können bisherige Stellen nicht alle nachbesetzt werden. Während in früherer Zeit eine Stelle bei einem Dienstherrn eine Perspektive für längere Zeit gab, sind derzeit schnelle Wechsel zu anderen Dienstherrn festzustellen. Diese Dynamik entsteht durch den festen Stellenplan und die Tatsache, dass der Dienstherr keine Perspektive bieten kann.

Der Städtetag wird sich weiter der Personalsituation in der Kommunalverwaltung annehmen. Es geht darum, die Funktionsfähigkeit der Verwaltung aufrecht zu erhalten und dazu den Mitarbeiter:innen eine Perspektive, insbesondere finanziell, aufzeigen zu können. Der zu verzeichnende Personalabgang ist – gerade im grenznahen Gebiet zu den Nachbarbundesländern – sehr hoch. Neben der Verbesserung der Rahmenbedingungen durch das Land, sind auch eigene Handlungsmöglichkeiten der Städte auszuloten. Diese reichen von der Imageverbesserung der kommunalen Arbeitgeber und Dienstherrn über die Ausschöpfung finanzieller Anreize durch eine flexible Tarifgestaltung, die Nutzung der Chancen der Digitalisierung bis hin zu einer kontinuierlichen Wertschätzung und Stärkung des bestehenden und hinzukommenden Personals.

Derzeit keine Anpassung der reisekostenrechtlichen Wegstreckenentschädigung durch das Land

Im Frühjahr 2022 forderte der Städtetag gemeinsam mit Landkreistag und Gemeinde- und Städtebund gegenüber dem Finanzministerium aufgrund der stark gestiegenen Kraftstoffpreise die deutliche Erhöhung der Kilometersätze der reisekostenrechtlichen Wegstreckenentschädigung. Das Finanzministerium lehnte jedoch aus verschiedenen Gründen die Erhöhung der Wegstreckenentschädigungssätze bei der Nutzung privater Kraftfahrzeuge für Dienstreisen zumindest zum jetzigen Zeitpunkt ab. Das Fachressort führte aus, die rheinland-pfälzischen Wegstreckenentschädigungssätze lägen im Vergleich zu den Regelungen des Bundes und der meisten anderen Länder aktuell weiterhin im Spitzenbereich. Dies gelte auch für Zuschläge wie die Mitnahmeentschädigung für Personen und Gepäck, die es in vielen Bundesländern nicht oder nicht in diesem Umfang gebe. In diesem Zusammenhang wies das Finanzministerium auch darauf hin, dass dem Reisekostenrecht des Landes Rheinland-Pfalz der Gedanke der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie – seit der Neufassung des § 3 Abs. 1 LRRG ab dem 7. Oktober 2020 – der ökologischen Nachhaltigkeit zugrunde liege. Abschließend versicherte das Finanzministerium, die weitere mittelfristige Entwicklung am Kraftstoffmarkt werde aber intensiv beobachtet.