

# ÖFFENTLICHE VERWALTUNG PERSONAL

## Kommunal- und Verwaltungsreform – Sachstand

Die geplante zweite Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz beschäftigt den Städtetag nunmehr seit mehreren Jahren. Wir haben bereits im vergangenen Geschäftsbericht ausführlich Stellung genommen. Die Mitgliederversammlung 2018 in Frankenthal war nahezu gänzlich diesem Thema gewidmet. Nachdem Ende 2018 die Gutachten veröffentlicht wurden, entspann sich über das Jahr 2019 ein breiter Diskussionsprozess. Es wurde deutlich, dass zahlreiche kommunale Forderungen in dem Gutachtenprozess nicht aufgegriffen wurden. Vor diesem Hintergrund wurde eine Nachbegutachtung in Auftrag gegeben. Die kommunalen Spitzenverbände haben als Gutachter Prof. Dr. Ivo Bischoff von der Universität Kassel benannt. Er hat insbesondere die Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit begutachtet. Weiter beteiligt waren auch die Professoren Martin Junkerheinrich (Universität Kaiserslautern) und Jan Ziekow (Universität Speyer). Diese Gutachter haben noch einmal ausgewählte Teilbereiche näher beleuchtet. In einem transparenten und vertrauensvollen Prozess wurden die Zwischenergebnisse der Gutachter in zahlreichen Terminen den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände vorgestellt. Wir haben in unseren Gremiensitzungen regelmäßig darüber berichtet. Eine Veröffentlichung der Gutachten erfolgte dann Anfang des Jahres 2020.

Deutlich wurde, dass noch ein erhebliches Potenzial für interkommunale Zusammenarbeit besteht und insbesondere in den Bereichen Backoffice und Jugend- und Soziales noch nähere Untersuchungen erfolgen müssen. Dabei wurde deutlich, dass die Fragen der Digitalisierung und dort insbesondere das Online-Zugangsgesetz erhebliche Auswirkungen auf die Arbeit der kommunalen Verwaltungen und die Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit haben werden. Prof. Bischoff hat in seinem Gutachten noch einmal herausgestellt wie tiefgreifend diese Veränderungen sein werden und wie viele Möglichkeiten es gibt. Auch hat er überzeugend dargelegt, dass die komplette Fachliteratur zur Frage von Effizienzgewinnen und Kosteneinsparungen aufgrund von Gebietsreformen sich aus der vor-digitalen Zeit speist. Damit verbunden ist die Feststellung, dass diesen Untersuchungen kein oder nur ein sehr eingeschränkter Aussagewert in der digitalen Zeit zukommt. Wir haben weiterhin die Position vertreten, dass die Kommunen selbstverständlich dort wo es sinnvoll ist, enger zusammenarbeiten und gemeinsame Ziele erreichen. Deutlichstes Beispiel dafür ist die Gründung des kommunalen Zweckverbandes zur Beratung der Eingliederungshilfe und der Jugendhilfe. Hier werden alle kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte gemeinsam mit den Landkreisen bestimmte Aufgaben der Jugend- und Sozialhilfe gemeinsam erledigen. Dies zeigt deutlich, dass die Kommunen entsprechend Kraftanstrengungen aufwenden, um die interkommunale Zusammenarbeit zu befördern.



Wir haben uns im Mai 2020 gemeinsam mit den regierungstragenden Fraktionen von SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen und der oppositionellen CDU-Fraktion auf eine entsprechende Sprachregelung zum weiteren Vorgehen geeinigt. Danach sollen bestimmte Bereiche der interkommunalen Zusammenarbeit verstärkt werden (insbesondere in den von den Gutachtern besonders aussichtsreich eingeschätzten Feldern). Um diese Aufgaben zu beschleunigen, wird das Land Mittel aus dem Ausgleichs-Stock bereitstellen. In einer Telefonkonferenz mit dem Innenministerium vom August 2020 haben die kommunalen Spitzenverbände noch einmal die entsprechenden Bereiche diskutiert, die für eine verstärkte Zusammenarbeit in Frage kommt. Dabei hat sich herauskristallisiert, dass der Bereich OZG ein besonders wichtiger Gegenstand sein wird. Die kommunalen Spitzenverbände werden dem Ministerium jetzt noch weitere aus ihrer Sicht geeignete Bereiche mitteilen.

Der Städtetag wird wie bisher auch den Prozess der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform kritisch und konstruktiv begleiten und dabei auch die Vorteile der kommunalen Selbstverwaltung deutlich herausstellen. Gerade die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass gute und starke Verwaltungen der kommunalen Ebene ein wichtiger Erfolgsfaktor im Land Rheinland-Pfalz sind. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen sind breite Eingriffe in die kommunale Struktur nur noch kritischer zu sehen als bisher schon.

### **Auswirkungen der Corona-Pandemie auf das Personal und die Personalvertretungen**

Aufgrund der Corona-Pandemie trat eine Vielzahl von Sonderregelungen im Beamten- und Tarifbereich, aber auch im Landespersonalvertretungsrecht in Kraft. Die Geschäftsstelle informierte die Mitgliedsstädte hierüber umfassend. So äußerte sich das Ministerium des Innern und für Sport gegenüber den Ressorts zu dem Verzicht auf behördliche Führungszeugnisse und amtsärztliche Gutachten bei Verbeamtungen während der Corona-Pandemie. Die Geschäftsstelle empfahl den Mitgliedsstädten, die Haltung des Ministeriums des Innern und für Sport entsprechend anzuwenden. Auch im Bereich der Beihilfenverordnung Rheinland-Pfalz gelten derzeit spezielle Regelungen. Neue Vorschriften sollen die Auswirkungen der Corona-Pandemie in den Bereichen Urlaub, Arbeitszeit sowie Wahlen nach dem Landes-

personalvertretungsgesetz abmildern; das Ministerium des Innern und für Sport erließ eine entsprechende Vorgriffsregelung. Corona-Sonderleistungen werden beim Vollzug des Landesbeamtenversorgungsgesetzes nicht als Erwerbseinkommen berücksichtigt; hierüber unterrichtete das Ministerium der Finanzen. Zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Personalräte und zum Schutz der Beschäftigten vor einer weiteren Ausbreitung des Coronavirus wurde das Landespersonalvertretungsgesetz um Regelungen ergänzt, mit denen Sitzungen und Beschlussfassungen des Personalrats vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie befristet bis zum 28.02.2021 auch im Wege des schriftlichen Verfahrens sowie mittels Telefon- oder Videokonferenz durchgeführt werden können. Das Ministerium des Innern und für Sport gab darüber hinaus laufend aktuell angepasste dienst- und arbeitsrechtliche Regelungen und Hinweise bekannt; für den Bereich der Beschäftigten sind ferner die Rundschreiben des Kommunalen Arbeitgeberverbands zu beachten. Diese Hinweise und Regelungen des MdL betrafen zum einen Erkrankungen, Verdachtsfälle, Quarantäne etc., zum anderen Kita- und Schulschließungen sowie die Schließung von teil- oder vollstationären Pflegeeinrichtungen.

### **Kampf gegen Hasskriminalität**

Bedrohungen und Gewalt gegen Kommunalpolitikerinnen und -politiker sowie Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter beschäftigen die kommunalen Spitzenverbände auf Landes- und Bundesebene seit einigen Jahren. Der Bundesrat hat am 03.07.2020 den Weg frei gemacht für das Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität im Internet. Kommunalpolitikerinnen und -politiker werden nun besser vor Beleidigungen, Bedrohungen und tätlichen Angriffen strafrechtlich geschützt. Dies ist ein wichtiger Schritt für die Stärkung des Rechtsstaates und der Demokratie vor Ort. Hasskriminalität gegenüber Kommunalvertreterinnen und -vertretern hat ein sehr großes Ausmaß erreicht, dem ein wehrhafter Rechtsstaat mit aller Konsequenz entgegenzutreten muss. Zudem besteht künftig nicht mehr nur eine Löschpflicht sozialer Netzwerkbetreiber von bestimmten strafbaren Inhalten, sondern eine Meldepflicht gegenüber dem Bundeskriminalamt. Die Änderungen sind ausdrücklich zu begrüßen. Dennoch sind weiter reichende Reformen, wie etwa die Einführung des Straftatbestandes des Politiker-Stalkings, notwendig, um effektiv gegen Hetze und Gewalt gegenüber der kommunalen Ebene vorgehen zu können.

## Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)

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 Bund bereitet derzeit einen Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vor und stellt in den Jahren 2020 bis 2023 mit Hilfe des Bundesförderprogramms „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ insgesamt 120 Mio. € zur Verfügung stellen, um das Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder bedarfsgerechter auszugestalten. Von den 120 Mio. € fließen 6 Mio. € nach Rheinland-Pfalz. Jährlich sind dies 1,5 Mio. €. Bei berücksichtigten Projekten werden laut Förderrichtlinie bis zu 90% der zuwendungsfähigen Ausgaben aus dem Fördertopf bezahlt.

Auch der Deutsche Städtetag hat sich mit der Umsetzung der Istanbul-Konvention befasst. Er 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.

Der Deutsche Städtetag 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.

Aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie musste der Vorstand des Städtetages Rheinland-Pfalz seine Beratungen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention vom ursprünglich vorgesehenen März 2020 in den September 2020 verschieben. Der Vorstand begrüßte die Istanbul-Konvention und bekräftigte wie der Deutsche Städtetag die Bereitschaft der Städte, sich auch weiterhin der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe zu stellen, Gewalt gegen Frauen und Kinder zu bekämpfen. Der Vorstand

teilte die Einschätzung des Deutschen Städtetages, dass die Länder deutlich mehr Mittel investieren müssen, damit eine regelhafte und nachhaltige Finanzierung von Frauenhausplätzen sichergestellt wird. Auch die rheinland-pfälzischen Städte werden sich im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten einbringen.

Die Geschäftsstelle äußerte sich im September 2020 ferner im Rahmen einer Expertenanhörung zweier Stadtratsausschüsse der Stadt Trier zur Istanbul-Konvention. Sie betonte, dass die großen rheinland-pfälzischen Städte die Umsetzung der Istanbul-Konvention bereits zum Thema machen und mahnte eine Verbesserung der finanziellen Möglichkeiten der Städte und Gemeinden an, um Gewaltschutzprojekte verwirklichen zu können.

### 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 aber 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 die Optik im 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 dahin.

Glücklicherweise sind sich das Land und die kommunalen Spitzenverbände einig, dass es in Rheinland-Pfalz nicht bei einer optischen Front-End-Lösung bleiben kann. Entsprechend hat man sich – auch um mögliche Konnexitätsfragen unbeantwortet lassen zu können – darauf verständigt, dass das Land Rheinland-Pfalz eine Antrags- und Prozessplattform zur Umsetzung des OZG in Rheinland-Pfalz beschafft, die den Kommunen kostenfrei zur Verfügung gestellt wird. Das E-Government-Gesetz Rheinland-Pfalz soll die wesentlichen Kernaussagen der Verabredung des Landes mit den kommunalen Spitzenverbänden im Gesetzestext aufnehmen. Die Beschaffung der verabredeten Basiskomponenten war bis zum Redaktionsschluss des Geschäftsberichts noch nicht abgeschlossen; das E-Government-Gesetz noch nicht beschlossen. Zur Umsetzung des OZG wurde bundesseitig ein enormer Organisations- und Verwaltungsapparat aufgebaut, der bislang fast keine Ergebnisse in Form von digitalen Verwaltungsleistungen geliefert hat.



Auch die Zusammenarbeit mit dem Land hat sich zuletzt als schleppend dargestellt. Die kommunalen Spitzenverbände haben sich daher entschieden, die Umsetzung stärker als zuvor in die eigene Hand zu nehmen. Zur Umsetzung des OZG ist nunmehr die Einrichtung eines kommunalen Projektbüros („Kommunales Projektbüro OZG“) sowie eines OZG-Anwenderbeirates geplant.

Die Umsetzung des OZG ist zwar eine Daueraufgabe, die kommunalen Spitzenverbände sind aber überzeugt, dass zur Einführung und erstmaligen Umsetzung die Projektstruktur für das Projektbüro die geeignete Organisationsform ist, um die erforderliche Betreuung und Unterstützung des kommunalen Bereichs zu ermöglichen und zu gewährleisten.

Die Steuerung des kommunalen Projektbüros soll durch die kommunalen Spitzenverbände unmittelbar erfolgen. Die KommWis wird im Auftrag der Verbände die organisatorische und betriebliche Abwicklung des Projektbüros übernehmen und den Kommunen hierzu entsprechende Dienstleistungsverträge anbieten.

Die Einbindung der Kommunen wird über die Bildung und Führung eines Anwenderbeirates erfolgen. Der Anwenderbeirat ist ein von der KommWis gesteuertes Beteiligungsformat, mit dem landeseinheitlich abgestimmte Ergebnisse erzielt werden sollen. Die Einrichtung eines Anwenderbeirates hat bereits in anderem Zusammenhang gute Ergebnisse gebracht.

Der Leiter des Kommunalen Projektbüros OZG soll zugleich erster Ansprechpartner für das Competencecenter-OZG (CC-OZG) zur Koordinierung der staatlichen und kommunalen Belange bei der Umsetzung des OZG sein.

Der Personalbedarf wird derzeit mit mindestens zehn Vollzeitäquivalenten angenommen. Zu den Aufgaben eines Kommunalen Projektbüros OZG gehören unter anderem:

- » Konstituierung und Steuerung des OZG-Anwenderbeirates
- » Ausführung der Anwenderbeiratsbeschlüsse, Koordination Verbesserungswünsche
- » Abstimmung der einzusetzenden und zu beschaffenden Fachverfahrensportale (Fachverfahrenscluster)
- » Qualitätssicherung der fertig gestellten Prozesse (Plausibilisierung, Dokumentation, Schnittstellenbeschreibungen usw.)
- » Übernahme und Validierung von „Einer-für-Alle“-Prozessen (EFA-Prozessen)
- » Übernahme und Validierung von nachnutzbarer Software, die lokal betrieben wird
- » Informations- und Unterrichtspflicht für neue Verfahren und Prozesse
- » Anpassung der bereitgestellten Prozesse aus den Digitalisierungslaboren an die rlp-spezifischen E-Government- Basisdienste in Abstimmung mit dem CC-OZG,
- » Steuerung der Paten (Koordination der Freigaben usw.)
- » Support für die Prozesse
- » Rollout der freigegebenen Prozesse
- » Vorbereitung und Schulung der lokalen OZG-Verantwortlichen in den Kommunen
- » Sicherstellung des Wissenstransfers zu den OZG-Verantwortlichen in den Kommunen
- » Koordination der Anwender- und Verbesserungswünsche an die E-Government-Basisdienste

Die Gliederung der Aufgaben im Kommunalen Projektbüro wird vorläufig wie folgt dargestellt:

1. Projektkoordination / Projektsteuerung / Projektcontrolling
2. Vorbereitende Arbeiten (z. B. Qualitätssicherung)
3. Organisation des Rollouts
4. Organisation der Beteiligung der Kommunen
5. Sicherstellung des Wissenstransfers in die Kommunen
6. Organisation der Fachverfahrenscluster