

Gutachten gemäß Art. 24 Abs. 1 Buchst. h) des LG Nr. 10/1992 zum Entwurf des bereichsübergreifenden Kollektivvertrags im Zusammenhang mit der strukturellen Einbringung im Rahmen und in Anwendung des Artikels 40 Absatz 3-quinquies des GvD vom 30. März 2001, Nr. 165, der Beträge, die als persönliches auf das Ruhegehalt anrechenbares Lohnelement ausbezahlt wurden

PRÜFERINNEN

Elena Eccher

Eva Kofler

Übersetzung: Übersetzungsamt des Südtiroler Landtages

**PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE**

39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel.: 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

August 2020

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|---|
| I. Einleitung | 4 |
| 1.1 Die Gründe für die Ausarbeitung eines Vertragsentwurfes..... | 4 |
| 1.2 Die Gründe, die für den Vertragsentwurf sprechen..... | 5 |
| II. Analyse des Vertragsentwurfes | 6 |
| III. Schlussfolgerungen | 7 |

I. Einleitung

Der Kollektivvertragsentwurf, welcher Gegenstand dieses Gutachtens ist und der Prüfstelle am 6. August 2020 als Anhang zur E-Mail der Generaldirektion mit anschließender Aktualisierung vom 12. August übermittelt wurde, betrifft bereichsübergreifend das in Art. 4 Absatz 2 des LG Nr. 6 vom 19. Mai 2015 bezeichnete Personal, das eine Funktions-, Koordinierungs- oder Stellvertreterzulage erhalten hat, ohne Ausübung des Auftrages, da die Zulage in ein als persönliches auf das Ruhegehalt anrechenbares Lohnelement umgewandelt worden war. Der Vertragsentwurf wurde den Gewerkschaften am 27. Juli zugesandt und muss von diesen noch unterzeichnet werden.

Für die vorliegende Stellungnahme der Prüfstelle kamen erstmals die Vorgaben aus Art. 24, Absatz 1, Buchstabe h) des Landesgesetzes Nr. 10 vom 23. April 1992 zur Anwendung, welcher durch Art. 6 Absatz 2 des LG Nr. 2 vom 27. März 2020 hinzugefügt worden war. Aufgrund des Buchstabens h) erstellt die Prüfstelle Gutachten über die Kollektivvertragsvorschläge im Bereich Personal.

1.1 Die Gründe für die Ausarbeitung eines Vertragsentwurfes

Die Gründe für die Ausarbeitung des zu prüfenden Dokuments sind sowohl im Beschluss Nr. 335 der Landesregierung vom 19.05.2020, der die Richtlinien für die Ausarbeitung eines Kollektivvertrages festlegt, als auch in den Prämissen des Vertragsentwurfes erläutert.

Im Rahmen der gerichtlichen Billigung der Rechnungslegungen ab 2014 haben die vereinten Sektionen des Rechnungshofes der Region Trentino-Südtirol die Ausgabenkapitel für die Funktions-, Koordinierungs- und Stellvertreterzulagen, welche graduell in ein persönliches auf das Ruhegehalt anrechenbares Lohnelement umgewandelt wurde, für regelwidrig erklärt, da dieser Auftrag nicht mehr ausgeübt wurde. Der Rechnungshof wertete in erster Linie die in den Kollektivverträgen enthaltenen Bestimmungen als unvereinbar mit dem Verbot der Auszahlung von Zusatzentlohnungen, die gemäß Art. 7 Absatz 5 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165 vom 30. März 2001 keinen tatsächlich erbrachten Leistungen entsprechen.¹ Demzufolge hat der Rechnungshof gemäß Art. 40 Absatz 3-*quinquies* desselben gesetzesvertretenden Dekrets jene Klauseln für nichtig erklärt, die vorsehen, dass es öffentlichen Verwaltungen verboten ist, dezentrale Zusatzkollektivverträge zu unterzeichnen, die den Auflagen und den Beschränkungen der nationalen Verträge oder gesetzlichen Bestimmungen widersprechen.

Diese Auszahlungen wurden im Laufe der Jahre 2017 und 2018 von den Art. 1, 2 und 17 des Landesgesetzes vom 6. Juli 2017, Nr. 9, und von den Artikeln 1 und 3 des Landesgesetzes Nr. 1 vom 9. Februar 2018 geregelt. Diese verfolgten das Ziel, die Auswirkungen der Mechanismen für die allmähliche Umwandlung der Führungszulage in ein als persönliches auf das Ruhegehalt anrechenbares Lohnelement unberührt zu lassen.

Nachdem der Rechnungshof die Verfassungsmäßigkeit dieses Vorgehens angeprangert hatte, erklärte das Verfassungsgericht mit dem Urteil Nr. 138 vom 6. Juni 2019 den Art. 1 Absatz 3, den Art. 2 und den Art. 17 Absatz 2 des Landesgesetzes Nr. 9/2017 (Regelung der Führungszulage der

¹Die Rechtsgrundlage für die allmähliche Umwandlung der Aufgabenzulage, die Führungskräften, Koordinatoren und Stellvertretern zusteht, hin zu einem persönlichem auf das Ruhegehalt anrechenbares Lohnelement bildete der Art. 22 des Landesgesetzes Nr. 10 aus dem Jahr 1992, welcher infolge der sogenannten Deregulierung in diesem Bereich, von Art. 11 des Bereichsvertrags Nr. 11 vom 6. August 2001 aufgehoben wurde. Die Vorschriften bestanden ab 1999-2000 folglich ausschließlich aus bereichsübergreifenden und bereichsinternen Kollektivverträgen, welche den Art. 22 in Gänze übernahmen.

Südtiroler Landesverwaltung) sowie den Art. 1 des Landesgesetzes Nr. 1/2018 für verfassungswidrig.

Infolge des Urteils des Verfassungsgerichtshofes beschloss das Land Südtirol² die Auszahlung der Bezüge ab Juni 2019 vorsichtshalber einzufrieren, um die rechtlichen Aspekte, die mit der Einbringung der bereits ausgezahlten Summen verbunden waren, zu vertiefen.

1.2 Die Gründe, die für den Vertragsentwurf sprechen

Der Sanitätsbetrieb hat die auf Verwaltungsrecht spezialisierte Anwaltskanzlei Caia und Partner beauftragt, ein Gutachten zu den angemessensten Modalitäten der Umsetzung des Urteils des Verfassungsgerichtshofes zu erarbeiten. Herr Prof. Caia stellte das Gutachten, das am 13. Januar 2020 übermittelt wurde, auch persönlich vor, und zwar im Rahmen der kontradiktorischen Befragung, die am 11. März zwischen den Vertretern der Autonomen Provinz Bozen, der regionalen Staatsanwaltschaft Bozen und der Kontrollsektion Bozen des Rechnungshofes stattfand. Darin beschäftigte man sich mit der Untersuchungstätigkeit zur Überprüfung der allgemeinen Rechnungslegung der Provinz Bozen für das Haushaltsjahr 2019. Das Gutachten wurde dem Rechnungshof, in Form eines Anhangs zum Schreiben der Abteilung Personal vom 9. April, das als Antwortschreiben im Hinblick auf die gerichtliche Billigung zu verstehen ist, auch formell übermittelt. Im Anschluss ist das Gutachten mehrmals aktualisiert worden, da man die Materie noch weiter vertieft und die neuesten Gerichtsurteile in dem Bereich berücksichtigt hat.

Die Schlussfolgerungen des Gutachtens bilden die Grundlage für den Beschluss Nr. 335 der Landesregierung vom 19. Mai 2020, in dem die Regierung die Vorgaben für den Vertragsentwurf niedergeschrieben und einige verbindliche Kriterien für zukünftige wirtschaftliche und normative Vertragsklauseln festlegt hat. Gemäß Art. 5 Absatz 2 des Landesgesetzes Nr. 6/2015 beginnen die Verhandlungen genau dann, wenn die Landesregierung die jeweiligen Richtlinien erlässt, an die sich die öffentliche Verhandlungsdelegation im Rahmen der Vertragsverhandlungen mit den Gewerkschaftsvertretern halten muss. Die Punkte 1) und 2) des beschließenden Teils dieses Beschlusses sind von besonderer Relevanz. Darin wird den öffentlichen Verhandlungsdelegationen die Richtlinie erteilt, die Verhandlungen für die strukturelle Einbringung der bereits ausgezahlten Beträge gemäß den von Art. 40 Absatz 3-*quinquies* des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165 vom 30. März 2001 festgelegten Modalitäten sobald wie möglich zu beginnen. Hierfür sollen die genehmigten Mittel aus dem jeweiligen Bereichsfonds reduziert werden. Außerdem sollen Verhandlungen mit den Gewerkschaften stattfinden, um den in der Vergangenheit bereits ausgezahlten Betrag, der gemäß den damals geltenden Vertragsbestimmungen ausgeschüttet und vom Rechnungshof anschließend für nichtig erklärt worden war, wieder einzutreiben. Dies betrifft den Zeitraum zwischen Juni 2009 und Mai 2019, als die Verwaltungen die Auszahlung der Zulagen aussetzten.

Die Gründe, die im oben genannten Beschluss der Landesregierung angeführt werden und an die in den Prämissen des Kollektivvertragsentwurfes erinnert wird, wurden auch von der regionalen Staatsanwaltschaft beim Rechnungshof gebilligt. Diese erklärte es in ihrem Schlussschriftsatz, der im Rahmen der gerichtlichen Billigung eingereicht wurde, für richtig, dass *„als Alternative zur individuellen Einbringung die Autonome Provinz Bozen den Art. 40, Abs. 3-quinquies, des GvD Nr. 165/2001 i.g.F. zur Anwendung bringt, der eine Art von „struktureller Einbringung“ gestattet, um den*

² s. Dekret Nr. 11378 des Direktors der Abteilung Personal vom 26. Juni 2019.

Wiederausgleich der Haushaltsposten zu gewährleisten, zumal die genannte Bestimmung die „Nichtigkeit“ sowohl der Vertragsklauseln bei einer Verletzung der Beschränkungen und der Kompetenzgrenzen, die durch die gesamtstaatlichen Vertragsverhandlungen oder die gesetzlichen Bestimmungen vorgegeben sind“, als auch der entsprechenden „Sanktionen“ vorsieht („Pflicht, im Rahmen der darauffolgenden Verhandlung die Einbringung vorzunehmen, und zwar mit jährlichen Quoten und für höchstens so viele Jahre, wie die Überschreitung der Beschränkungen gedauert hat“).

II. Analyse des Vertragsentwurfes

Der Vertragsentwurf besteht aus fünf Artikeln, denen eine lange Prämisse vorausgeht. Darin sind das Modell für die Vergabe von Führungsaufträgen, der allgemeingültige Mechanismus zur Umwandlung von Funktions-, Koordinierungs- und Stellvertreterzulagen in ein als persönliches auf das Ruhegehalt anrechenbares Lohnelement, die Entscheidungen des Rechnungshofes und das Urteil des Verfassungsgerichtshofes aufgelistet, die bereits erläutert wurden.

Die Notwendigkeit für den Abschluss eines neuen Vertrages wird in Punkt 13) der Prämissen erläutert, der da lautet: *„Die Autonome Provinz Bozen ist deshalb dazu angehalten, das Problem der Umsetzung des Urteils Nr. 138/2019 des Verfassungsgerichtshofs zu lösen, zumal es unbestritten scheint, dass sowohl die Pflicht zur Einbringung der zu Unrecht ausgezahlten Zulagen als auch zur Anwendung der gewöhnlichen zehnjährigen Verjährungsfrist besteht, wie auch aus dem Schlusssatz der Staatsanwaltschaft vom 25. Juni 2020 anlässlich des Billigungsverfahrens hervorgeht.“*

Der Artikel 1 „Anwendungsbereich“ beschreibt den Gegenstand des Vertragsentwurfs, also die strukturelle Einbringung der ungerechtfertigterweise ausbezahlten Zulagen. Zudem listet er die Verhandlungsbereiche auf, in denen das Personal als Empfänger direkt betroffen ist, und benennt das Ausmaß des rückzugewinnenden Betrags, also die Summe, die zwischen Juni 2009 und Mai 2019 ausbezahlt wurde.

In Artikel 2 „Ziele“ wird darauf hingewiesen, dass aufgrund der strukturellen Einbringung der Beträge der Vertrag vorsieht, die finanziellen Ressourcen zu reduzieren, welche für die Kollektivvertragsverhandlungen der verschiedenen Verhandlungsbereiche zur Verfügung stehen. In Artikel 2 wird auch spezifiziert, dass die rückgewonnenen Ressourcen vollständig der Verwaltung/der Körperschaft zur Verfügung stehen werden, um erneut ein Haushaltsgleichgewicht herzustellen. Diese werden gemäß den Bestimmungen aus Art. 40 Absatz 3-*quinquies* des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 ohne Unterschied und ohne Zuweisungsbeschränkungen in den Haushalt der Verwaltung/der Körperschaft fließen.

Artikel 3 „Einbringung der Beträge vonseiten der Landesverwaltung und des Südtiroler Sanitätsbetriebs“ unterscheidet zwischen dem Plan zur Einbringung der Koordinierungs- und Stellvertreterzulage, dem Plan für die Funktionszulage für sanitäre Leiter und dem zu den Funktionszulagen für die Verwaltungsführungskräfte des Landes. In Artikel 3 wird weiterhin erläutert, dass die Einbringung der Beträge über die für die Verhandlung bestimmten Fonds vorgenommen wird, welche mit Landesgesetz vom 19. Dezember 2019 Nr. 15, dem „Landesstabilitätsgesetz für das Jahr 2020“, genehmigt wurden.

Der Artikel 4 „Einbringung der Beträge bei den anderen Körperschaften“ beruft sich auf Art. 7 des Landesgesetzes Nr. 15/2019 und stellt klar, dass die Ausgaben für die Kollektivverhandlungen auf bereichsübergreifender Ebene im Fall der Gemeinden, der Bezirksgemeinschaften, der Seniorenwohnheime, des Instituts für den sozialen Wohnbau, des Verkehrsamts Bozen und der Kurverwaltung Meran den jeweiligen Haushalten angelastet werden, in deren Rahmen dann die strukturelle Einbringung vorgenommen wird. Die diesbezüglich höchstzulässigen Ausgaben werden in Analogie und in Anwendung derselben Parameter festgelegt, wie von den jeweiligen Bestimmungen der Landesstabilitätsgesetze festgelegt.

Artikel 5 „Wirksamkeit des Kollektivvertrages“ legt abschließend fest, dass der Kollektivvertrag für jeden der genannten Bereiche verbindlich ist, wenn er von den Gewerkschaftsorganisationen unterzeichnet wird, die mindestens 50 % und ein Mitglied der eingeschriebenen Gewerkschaftsmitglieder vertreten müssen.

III. Schlussfolgerungen

Gegenstand des untersuchten Vertragsentwurfs ist die Wiedereinbringung der Funktions-, Koordinierungs- und Stellvertreterzulage, welche den Beamten entgegen dem Gesetz ausgezahlt wurde, da sie den Auftrag, für welchen diese vorgesehen war, gar nicht mehr ausübten. Die angedachte Lösung beruft sich auf die Anwendung von Art. 40 Absatz 3-*quinquies* Satz 6 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001, der Folgendes festlegt: *“In caso di superamento di vincoli finanziari accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli.”*

Der Vertragsentwurf scheint schlüssig formuliert zu sein, sowohl in Bezug auf die Vorgaben aus dem Beschluss der Landesregierung Nr. 335/2020, mit dem das Verhandlungsverfahren eingeleitet wurde, als auch in Bezug auf die in Abschnitt 1. 2 dargelegten Konzepte.

Im vorliegenden Fall kann die strukturelle Einbringung mittels einer Kürzung der Fonds für die Folgejahre, wie von Art. 40 Absatz 3-*quinquies* des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 vorgesehen, ein valides Instrument darstellen, falls eine Übereinkunft mit den Gewerkschaftsvertretern erzielt wird. Der in Art. 40 vorgesehene Mechanismus unterliegt jedoch einigen Einschränkungen, denn ihm liegen nicht eine einfache „Informationspflicht“ oder „ein Austausch“ zugrunde, sondern er erfordert „eine Verhandlung“. Auch wenn dies natürlich in einem genau definierten rechtlichen Rahmen geschieht, heißt das, dass „eine Übereinkunft“ mit der Gewerkschaftsdelegation gefunden werden muss.³

Es wird darauf hingewiesen, dass der Vertragsentwurf zusammen mit dem Bericht über die Ausgaben und die Wirtschaftlichkeit gemäß Art. 5 Absatz 5 des Landesgesetzes Nr. 6/2015 binnen 20 Tagen an die Landesregierung übermittelt werden muss.

³ Aus: E. Giorno: *Modalità di recupero, individuali o collettive sui fondi, dei rilievi Sifip nelle autonomie locali*, «Azienditalia», 3, 2019, S. 506.

In Bezug auf die Zuständigkeiten der Rechnungsprüfungsorgane bei dezentralen Zusatzkollektivverträgen sei an den Art. 40-bis des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 erinnert, der Folgendes festlegt: *“Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuato dal collegio dei revisori dei conti, dal collegio sindacale, dagli uffici centrali di bilancio o dagli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti. Qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio delle amministrazioni, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 40, comma 3-quinquies, sesto periodo.”*

18.08.2020

gez.
Eva Maria Kofler

gez.
Elena Eccher



Südtiroler Landtag
Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano
Cunsèi dla Provinzia autonoma de Bulsan

Prüfstelle
39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
Organismo di valutazione
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp