

Landkreistag NRW, Kavalleriestraße 8, 40213 Düsseldorf

Herrn
Eckhard Uhlenberg MdL
Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Zentrale: 0211.300491.0
Direkt: 0211.300491.300
Telefax: 0211.300491.5300
E-Mail: kuhn@lkt-nrw.de

Datum: 21.04.2011
Aktenz.: 10.13.00 Ku/Schm

per E-Mail

**„Handlungsfähigkeit stärken: Interkommunale Zusammenarbeit systematisch fördern“, Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 15/858
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 13.05.2011**

Sehr geehrter Herr Uhlenberg,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem vorgenannten Antrag der FDP-Fraktion Stellung nehmen zu können. Unter Bezugnahme auf eine erste Einschätzung, die wir bereits mit Schreiben vom 22.02.2011 gegenüber dem Ausschuss für Kommunalpolitik abgegeben haben, ist zu dem Antrag der FDP-Landtagsfraktion unter Berücksichtigung des dazu vorgelegten Fragenkatalogs Folgendes anzumerken:

I. Vorbemerkungen

Im Kontext mit Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit sollten unseres Erachtens auch die mit der Reform des Kommunalverfassungsrechts im Jahre 2007 vorgenommene Herabsetzung der Einwohnerschwellenwerte und die zugleich eröffnete Möglichkeit der aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit im Rahmen des sog. additiven Schwellenwertes thematisiert werden. So ist zu fragen, ob die seinerzeit angestrebte Bürgernähe einfach mit einer größeren Ortsnähe im Sinne kurzer Anfahrtswege gleichgesetzt werden kann oder die Bürgerinnen und Bürger nicht vielmehr ein Interesse daran haben, dass kommunale Aufgaben rasch, auf hohem qualitativen Niveau und möglichst wirtschaftlich erledigt werden, was die Folgefrage aufwirft, ob der hierfür benötigte Sachverstand zu personalwirtschaftlich sachgerechten Bedingungen in den nach der Herabsetzung der Schwellenwerte neu zuständigen Gemeinden vorgehalten werden kann. Des Weiteren halten

wir im Blick auf die Herabsetzung der Einwohnerschwellenwerte eine Auseinandersetzung mit der Frage für angezeigt, inwieweit die Aufgabenwahrnehmung sowohl bei den neuen gemeindlichen Aufgabenträgern als auch bei den Kreisen mit ihren verbleibenden Restzuständigkeiten unwirtschaftlicher wird, was im Ergebnis zu Lasten der übrigen Gemeinden wie auch der Bürgerinnen und Bürger gehen kann. Hinzu kommen Aspekte wie die Zersplitterung und Unübersichtlichkeit der Zuständigkeit für einzelne Aufgaben im kreisangehörigen Raum, was mit dem Ziel einer transparenten und bürgerfreundlichen Verwaltung nicht vereinbar ist und dem Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung zuwiderläuft.

In bewusster Zuspitzung kann diese Entwicklung dahingehend beschrieben werden, dass die Aufgabenzuordnung im kreisangehörigen Raum seitens des Gesetzgebers erst in bedenklicher Weise atomisiert wurde, um anschließend die Aufgabenträger zur interkommunalen Kooperation aufzufordern. Sachgerechter wäre es, nicht nur die erwähnten gesetzgeberischen Maßnahmen aus dem Jahre 2007 zu korrigieren, sondern die Aufgabenzuordnung im kreisangehörigen Raum insgesamt auf den Prüfstand zu stellen und in Abhängigkeit davon zeitgemäß anzupassen. Maßstab hierfür sollte sein, dass kommunale Aufgaben mit dem Ziel einer sachgerechten Aufgabenverteilung so ortsnah wie nötig und so fachlich und wirtschaftlich wie möglich erledigt werden.

II. Fragenkatalog

- 1. Wie beurteilen Sie den vorgelegten Antrag zur Förderung interkommunaler Zusammenarbeit?**
- 2. Wie bewerten Sie den Antrag insgesamt?**

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass der Antrag der FDP-Landtagsfraktion eine Thematik aufgreift, die derzeit auf allen kommunalen Ebenen Gegenstand intensiver Überlegung und Beratung ist. Allerdings erscheinen uns die dem Antrag zugrunde liegende Bestandsaufnahme und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen über die eingangs bereits erwähnten Punkte hinaus in Teilen als präzisierungs- und ergänzungsbedürftig; darauf werden wir im Folgenden näher eingehen.

- 3. Welche bislang wenig beachteten Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit sehen Sie**
 - a) im Bereich der kommunalen Kernverwaltung?**
 - b) bei sonstigen kommunalen Aktivitäten?**

In der kommunalen Praxis hat die interkommunale Zusammenarbeit seit langem ihren Platz. Zu den Aufgabenfeldern, in denen Kommunen üblicherweise kooperieren, zählen beispiels-

weise die Informationstechnologie, die Tourismusförderung und das Wirtschafts- und Regionalmarketing, die Abfallentsorgung, die Wasserver- und Abwasserentsorgung, die Weiterbildung oder aus der jüngeren Vergangenheit die Bildung von Einkaufskooperationen.

Über diese „Klassiker“ der interkommunalen Zusammenarbeit hinaus geht die Entwicklung zunehmend dahin, nahezu alle Bereiche der Verwaltungstätigkeit daraufhin zu überprüfen, ob sie sich für eine Kooperation eignen. So gewinnt aktuell der Gedanke, im Breitbandausbau zu kooperieren, an Bedeutung. Gleiches gilt für ein kooperatives Gewerbeflächenmanagement, das vorhandene Gewerbeflächen innerhalb eines Flächenpools bündelt und eine sachgerechte Verteilung der Gewerbesteuer über einen vorab verabredeten Ausgleichsmechanismus gewährleistet. Erwähnenswert ist außerdem, dass vermehrt nach Kooperationsmöglichkeiten im Bereich der Kernverwaltungen gesucht wird. Kommunen prüfen beispielsweise, ob in der Personalverwaltung, der Mitarbeiterfortbildung, im Ausbildungsbereich, dem Archivwesen, der Rechnungsprüfung oder dem Versicherungsmanagement kooperiert werden kann. Damit gehen häufig Überlegungen und Bestrebungen einher, die eigentliche Erbringung von Dienstleistungen kommunenübergreifend in einem sog. zentralen „Back-Office“ zusammenzuführen und gleichzeitig die Leistungen in Bürgerbüros, sog. „Front-Offices“, dezentral in der Fläche anzubieten.

- 4. Wie beurteilen Sie die interkommunale Zusammenarbeit vor dem Hintergrund der systematischen Unterfinanzierung der Kommunen?**
- 5. Inwieweit kann die interkommunale Zusammenarbeit bei der Haushaltskonsolidierung helfen?**
- 6. Halten Sie eine kostengünstigere und wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch interkommunale Zusammenarbeit für möglich? Und wenn ja, in welchen Bereichen sehen Sie die größten, in welchen Bereichen die geringsten Einsparpotenziale?**

Angesichts der äußerst schwierigen Situation der kommunalen Haushalte ist es dringend geboten, alle Möglichkeiten der Konsolidierung auf kommunaler Ebene auszuloten, die den verbleibenden Handlungs- und Gestaltungsspielraum mindestens erhalten, in Teilen vielleicht auch erweitern. Dazu gehört in jedem Fall auch die Prüfung, inwieweit es sachgerecht ist, Aufgaben im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit wahrzunehmen. So gesehen ist die Überlegung zur Intensivierung interkommunaler Kooperationen oftmals eine echte Notwendigkeit. Abgesehen davon, dass etwaige Effizienzgewinne und wirtschaftliche Vorteile gegen den durch keine Zusammenarbeit ausgelösten Administrativ- und Kostenaufwand abzuwägen sind, ist aber die interkommunale Kooperation kein Allheilmittel gegen die aktuelle (strukturelle) Finanznot. Sie bietet sich an, um (auch) aus finanziellen Erwägungen heraus in einzelnen Aufgabenbereichen gezielt zusammenzuwirken. Sie taugt aber nicht

dazu, eine desolante Finanzsituation insgesamt aufzufangen und strukturelle Defizite auszugleichen.

7. Inwieweit kann die interkommunale Zusammenarbeit einen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung leisten?

8. Wie beurteilen Sie die Verbesserung von Service, Bürgerorientierung und der Verbesserung der Aufgabenerledigung durch interkommunale Zusammenarbeit?

Mag auch die finanzielle Not der Kommunen oftmals ein zentrales Motiv für die Begründung einer interkommunalen Zusammenarbeit sein, so wäre es verfehlt, sie als einziges Motiv anzusehen. So verringern sich – trotz zunehmender Finanznot – keineswegs die Anforderungen und Erwartungen an die kommunale Aufgabenerfüllung. Im Gegenteil, diese Anforderungen und Erwartungen nehmen beständig zu. Beispielhaft seien hier die Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie genannt, die den Kommunen nicht nur Einsparungen ermöglichen, sondern auch neue Investitionen in immer anspruchsvollere Hard- und Software wie auch Mitarbeiterschulungen abverlangen. Genauso zählt zu diesen Anforderungen aber auch ein immer komplexer werdendes – durch den europäischen wie nationalen Gesetzgeber normiertes – Regelwerk, dessen Umsetzung etwa im Umwelt- oder Vergaberecht für die Kommunen mit erheblichen Aufwänden und (finanziellen) Belastungen verbunden ist. Um diesen gestiegenen Anforderungen und Erwartungen gerecht werden zu können, entscheiden sich kommunale Gebietskörperschaften zur kooperativen Aufgabewahrnehmung. Interkommunale Zusammenarbeit sollte mithin nicht auf mögliche Kosteneinsparungen reduziert werden, genauso geht es den Kommunen um eine verbesserte Aufgabewahrnehmung und zeitgemäße Anpassung ihres Leistungsangebots.

9. Werden die Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit aus Ihrer Perspektive bislang ausreichend genutzt?

10. Wo liegen nennenswerte Hemmnisse für die interkommunale Zusammenarbeit?

11. Sehen Sie rechtliche und tatsächliche Grenzen der interkommunalen Zusammenarbeit?

Der interkommunalen Zusammenarbeit sind bei allen Vorteilen, die mit ihr realisiert werden können, in tatsächlicher Hinsicht Grenzen gesetzt. Dazu zählt, dass die Begründung und das Gelingen einer interkommunalen Zusammenarbeit immer auch von den handelnden Personen und individuellen Kontakten sowie Vertrauensverhältnissen abhängen. Vor allem dann, wenn sie im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung oder – mehr noch – im Rahmen eines Zweckverbandes oder einer Gesellschaft privaten Rechts vorgenommen wird,

ist die interkommunale Zusammenarbeit zudem mit einem gewissen Koordinierungs-, Abstimmungs- und Organisationsaufwand verbunden. Nicht zuletzt die „politischen Führungskosten“ beanspruchen zusätzliche kommunale Mittel.

Hinzu kommt, dass sich im Zuge der interkommunalen Kooperation kommunales Handeln zumindest in Teilen der unmittelbaren Einwirkung der jeweiligen Vertretungskörperschaften entzieht. Insofern geht insbesondere die Schaffung von Zweckverbänden oder Gesellschaften privaten Rechts stets mit einem Verlust an unmittelbarer demokratischer Legitimation und Kontrolle einher und ist deshalb unter kommunalverfassungsrechtlichen Maßstäben durchaus kritisch zu beurteilen.

Die mit der interkommunalen Zusammenarbeit erzielbaren Synergien und Vorteile sind daher mit dem durch eine Kooperation ausgelösten Aufwand und einem etwaigen Verlust an unmittelbarer Einwirkungsmöglichkeit abzuwägen. Diese Abwägung kann nur im Einzelfall vor Ort getroffen werden und ist kaum einer generellen Betrachtung zugänglich.

Bei allen Vorteilen der interkommunalen Zusammenarbeit darf überdies nicht aus dem Blick geraten, dass jede Kommune in der Lage sein muss, ihre Aufgaben selbst zu erledigen. Ihre Grenze muss die interkommunale Zusammenarbeit dort finden, wo sie gegen die Grundsätze einer modernen Organisation von Verwaltungsstrukturen verstößt, zusätzliche, tatsächlich vermeidbare Verwaltungsebenen schafft und die klare Zuordnung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten erschwert.

Schließlich sind die rechtlichen Grenzen zu beachten, die interkommunalen Kooperationen insbesondere durch das Steuerrecht wie auch Vergaberecht gesetzt werden. So kann die gemeinsame kommunale Aufgabenwahrnehmung (Umsatz-) Steuerpflichten auslösen, was nicht nur die Leistungserbringung generell verteuern kann, sondern auch jeweils eine Einzelfallbeurteilung erfordert, wodurch weiterer Aufwand ausgelöst wird. Und obwohl interkommunale Zusammenarbeit keine Beschaffung am Markt, sondern Organisation kommunaler Aufgaben und insofern Ausfluss kommunaler Selbstverwaltung ist, hat die Europäische Kommission erst vor kurzem ein neues Grünbuch vorgelegt (KOM 2011 15/4), das auf die Einführung legislativer Regeln für den Anwendungsbereich und die Kriterien der öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit abzielt (dazu auch nachfolgend unter II. 17.). Angesichts dieser aktuellen Entwicklung würden wir es begrüßen, wenn sich Landtag/Landesregierung im Rahmen der jeweiligen Möglichkeiten dafür einsetzen, dass rechtliche Hemmnisse für interkommunale Kooperationen auf der Ebene des europäischen wie auch des nationalen Rechts beseitigt werden.

12. Wie beurteilen Sie die Möglichkeit, durch interkommunale Zusammenarbeit auch demografische Probleme von Kommunen zu lösen?

Die demografische Entwicklung dürfte – wenn das nicht schon aktuell der Fall ist – mittel- bis langfristig von erheblicher Bedeutung für die kommunale Aufgabenerfüllung und damit auch für die kommunale Zusammenarbeit werden. Obgleich sicherlich nicht in dem Maße, wie in weiten Teilen der ostdeutschen Bundesländer, so sind doch auch die nordrhein-westfälischen Kommunen mit veränderten Altersstrukturen, sinkenden Einwohnerzahlen und sich damit verschärfenden Haushaltslagen konfrontiert. Da sinkende Einwohnerzahlen und sich verändernde Bevölkerungsstrukturen nicht zwangsläufig einen Rückgang des Administrativaufwandes und der kommunalen Kostenbelastungen bewirken, stellt sich insbesondere mittleren und kleineren kreisangehörigen Städten und Gemeinden die Frage, wie sie angesichts der demografischen Entwicklung ihre Aufgaben dauerhaft mit der notwendigen Fachlichkeit zu wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen bewältigen können. Mit eigenen Ressourcen werden sie das auf Dauer in vielen Fällen nicht leisten können. Als eine Lösung bietet sich diesen Kommunen daher die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung an. Häufig werden die bevorstehenden Herausforderungen sogar, soweit nicht einzelne Aufgaben von kreisangehörigen Gemeinden auf den Kreis übertragen werden, nur im Wege der interkommunalen Kooperation unter gezielter Bündelung der begrenzten Ressourcen gemeistert werden können.

13. Wie beurteilen Sie im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit die Schaffung neuer Gebietskörperschaften nach dem Modell der Städteregion Aachen?

Neben den bereits erwähnten Beweggründen können interkommunale Kooperationen auch auf der Erwägung beruhen, dass sich damit die Chancen der beteiligten Kommunen bzw. der gesamten Region im interkommunalen Standortwettbewerb nachhaltig verbessern. Beispiele dafür sind die gemeinsame Erschließung von Gewerbegebieten oder auch die gemeinsame Wirtschafts- und Strukturförderung einschließlich der Errichtung von Gründer- und Technologiezentren. Im Falle der Städteregion Aachen haben sich die beteiligten Gebietskörperschaften darüber hinaus sogar zur Bildung eines neuen Gemeindeverbandes entschlossen. Dieses Modell kann indes nicht auf andere Regionen übertragen werden. Denn es ist den besonderen Bedingungen einer europäischen Grenzregion geschuldet. Die Bildung der Städteregion trägt mit anderen Worten der besonderen Lage im Raum Aachen Rechnung („Dreiländer-Eck“). Dass sie sich als Modell für die Organisation kommunaler Zusammenarbeit in anderen Regionen des Landes eignen würde, ist für uns nicht ersichtlich.

14. Halten Sie bei der Umsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit das Erfordernis der „Sachgerechtigkeit“ für hinreichend beachtet und gewährleistet?

Die Fragestellung ist aus unserer Sicht nicht hinreichend klar, sodass wir von einer Beantwortung absehen.

15. Halten Sie die vertikale Aufgabenübertragung auf die Kreise für ein adäquates und richtiges Vorgehen?

In vielen Fällen bieten sich die Kreise im kreisangehörigen Raum als moderierend-koordinierende oder ggf. auch als aufgabenwahrnehmende Ebene an. Denn mit den Kreisen stehen kommunale Gebietskörperschaften zur Verfügung, die über eine vergleichsweise große Verwaltungskraft verfügen und insofern die geborene Ebene für die Generierung von Synergien bilden. Umso mehr gilt das, als dem Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologie eine zunehmende Bedeutung zukommt. Die moderne Technik ermöglicht Kooperationen und Vernetzungen, die bislang aus infrastrukturellen und technischen Gründen nicht möglich schienen. Die öffentliche Verwaltung der Zukunft wird im Wesentlichen auf einer vernetzten Leistungserstellung beruhen, wobei durch ein abgestimmtes Vorgehen von Kreis und kreisangehörigen Gemeinden das gebotene Maß an Bürger- und Ortsnähe gewährleistet werden kann.

Kreisangehörige Städte und Gemeinden, die sich aufgrund der demographischen Entwicklung oder aus finanziellen Erwägungen für eine gemeinsame Aufgabenerledigung entscheiden, müssen dazu nicht zwangsläufig neue Einrichtungen schaffen (Zweckverband o.ä.). Vielmehr sollte in jedem Fall geprüft werden, ob es nicht sinnvoller sein kann, mit dem Kreis zusammenzuarbeiten und ggf. einzelne Aufgaben auf den Kreis zu übertragen. Gerade weil kommunale Leistungen auch künftig ortsnah, bürgerorientiert und wirtschaftlich sowie mit der notwendigen Fachlichkeit erbracht werden sollen, ist eine solche Prüfung nach unserem Verständnis geboten.

16. Wie beurteilen Sie die interkommunale Zusammenarbeit vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie?

Die interkommunale Zusammenarbeit ist im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie verfassungsrechtlich verbürgt. Kommunen sind hiernach grundsätzlich frei, eigenverantwortlich darüber zu entscheiden, ob sie ihre Aufgaben selbst oder gemeinsam mit anderen Kommunen wahrnehmen (Kooperationshoheit).

17. Wie beurteilen Sie die Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit vor dem EuGH-Urteil und den gestiegenen Anforderungen an Ausschreibungen auch bei öffentlichen Körperschaften?

Da die interkommunale Zusammenarbeit, wie vorstehend ausgeführt, Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist, ist sie öffentliches Binnenrecht. Denn es werden ausschließlich öffentliche Zuständigkeiten bzw. Aufgaben sowie deren Wahrnehmung innerhalb des öffentlichen bzw. kommunalen Bereichs neu zugeordnet. Dagegen handelt es sich nicht um einen Beschaffungsvorgang, weder um einen Einkauf von Leistungen am Markt noch um einen Einkauf von einer anderen Kommune. Genauso wenig wie bei der verwaltungs- und behördeninternen Aufgabenzuordnung besteht deshalb in den Fällen der behördenübergreifenden und damit interkommunalen Aufgabenzuordnung Raum für die Anwendung des Vergaberechts.

Dass sich der EuGH in seiner sich insofern zunehmend festigenden Rechtsprechung dieser Rechtsauffassung annähert und Spielräume für vergaberechtsfreie interkommunale Kooperationen anerkennt, ist aus kommunaler Sicht uneingeschränkt zu begrüßen. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass etwa die Europäische Kommission erst vor kurzem ein neues Grünbuch vorgelegt hat (KOM 2011 15/4), das auf die Einführung legislativer Regeln für den Anwendungsbereich und die Kriterien der öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit abzielt.

18. In welchen Bereichen halten Sie eine Ausweitung der gesetzlichen Möglichkeiten für die interkommunale Zusammenarbeit für notwendig?

Aus unserer Mitgliedschaft liegen uns aktuell keine Hinweise darauf vor, dass die gesetzlichen Möglichkeiten für die interkommunale Zusammenarbeit nicht ausreichend wären. Im Rahmen der ohnehin anstehenden Evaluierung des bis zum 31.12.2012 befristeten Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG) wird dieser Frage aber in jedem Fall noch einmal vertiefend nachzugehen sein. Handlungsbedarf sehen wir aus heutiger Sicht eher insofern, als die kommunale Zusammenarbeit gegen Beschränkungen durch bundes- und europarechtliche Vorgaben im Vergabe- oder Steuerrecht (s. o.) abgesichert werden sollte. Wir würden es begrüßen, wenn sich Landtag/Landesregierung im Rahmen der jeweiligen Möglichkeiten dafür einsetzen, dass diese rechtlichen Hemmnisse auf der Ebene des europäischen wie nationalen Rechts beseitigt werden.

19. Was halten Sie von der Idee, als zentralen Ansprechpartner und Koordinator für den Themenkomplex interkommunale Zusammenarbeit auf der Landesebene eine Projektgruppe einzurichten?

- 20. Wie bewerten Sie die Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle auf Landesebene?**
- 21. Was halten Sie von der Idee, die Möglichkeiten und Grenzen der interkommunalen Zusammenarbeit sowie Beispiele guter fachlicher Praxis durch eine Koordinationsstelle auf der Landesebene zentral erfassen zu lassen und die gesammelten Erkenntnisse den Kommunen zur Verfügung zu stellen?**
- 22. Wie bewerten Sie die Idee, innovative Vorhaben der interkommunalen Zusammenarbeit durch Modellprojekte zu fördern?**
- 23. Was halten Sie von der Idee, als Anreiz und Anerkennung für die interkommunale Zusammenarbeit einen Preis für „Best-Practice-Beispiele“ ins Leben zu rufen?**

Freiwilligkeit und gegenseitiges Vertrauen zwischen den Beteiligten sind grundlegende Voraussetzungen der interkommunalen Zusammenarbeit. In diesem Sinne befasst sich der Landkreistag NRW seit längerem intensiv mit Fragen der interkommunalen Kooperation. Wir haben hierzu beispielsweise eine umfängliche Übersicht zum Stand der interkommunalen Kooperation in der Kreisen erstellt und einen verbandsinternen Arbeitskreis Interkommunale Zusammenarbeit gebildet. Dass auf kommunaler Ebene ein landesseitig zu behebendes Erkenntnisdefizit bestünde, ist vor diesem Hintergrund für uns nicht ersichtlich; für eine intensivere Zusammenarbeit mit dem Land stehen wir unbeschadet hiervon gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung


Dr. Marco Kuhn