

Landkreistag NRW, Kavalleriestraße 8, 40213 Düsseldorf

Frau
Carina Gödecke MdL
Vorsitzende des Ausschusses für
Kommunalpolitik im Landtag NRW
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: 22.02.2011
Aktenz.: 10.13.00 Ku/Schm

per E-Mail

Handlungsfähigkeit der Kommunen stärken: Interkommunale Zusammenarbeit systematisch fördern (Antrag der Fraktion der FDP, LT-Drs. 15/858)

Ihr Schreiben vom 21.01.2011

Sehr geehrte Frau Gödecke,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem vorgenannten Antrag der Fraktion der FDP Stellung nehmen zu können.

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass mit diesem Antrag eine Thematik aufgegriffen wird, 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 in Teilen als ergänzungsbedürftig. Im Einzelnen ist dazu Folgendes anzumerken:

1. Interkommunale Zusammenarbeit kann Kosten senken, ist aber kein Allheilmittel gegen die desolante Finanzlage der Kommunen.

Soweit der Antrag der FDP-Fraktion hervorhebt, dass sich mit der interkommunalen Zusammenarbeit „insbesondere im Bereich der Kernverwaltung erhebliche Kostensenkungspotenziale aktivieren und vorhandene Ressourcen effizienter ausnutzen lassen“, halten wir eine Einschränkung bzw. Klarstellung für angezeigt. So ist nicht zu bestreiten, dass es angesichts der äußerst schwierigen Situation der kommunalen Haushalte dringend geboten ist, alle Möglichkeiten der Konsolidierung auf kommunaler Ebene auszuloten, die den verbleibenden Handlungs- und Gestaltungsspielraum mindestens erhalten, in Teilen vielleicht auch erweitern. Und genauso wenig ist zu bestreiten, dass hierzu in jedem Fall auch die Prüfung gehört, inwieweit es sachgerecht ist, Aufgaben im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit wahrzunehmen. So gesehen ist die Überlegung zur Intensivierung interkommunaler Kooperationen in vielen Fällen eine echte Notwendigkeit.

Abgesehen davon, dass etwaige Effizienzgewinne und wirtschaftliche Vorteile gegen den durch eine Zusammenarbeit ausgelösten Administrativ- und Kostenaufwand abzuwägen sind, ist aber die interkommunale Kooperation kein Allheilmittel gegen die aktuelle Finanznot. Sie bietet sich an, um (auch) aus finanziellen Erwägungen heraus in einzelnen Aufgabebereichen gezielt zusammenzuwirken. Sie taugt aber nicht dazu, eine desolante Finanzsituation insgesamt aufzufangen und strukturelle Defizite auszugleichen.

2. Interkommunale Zusammenarbeit kann auf unterschiedlichen Beweggründen beruhen.

Wie in dem vorliegenden Antrag zutreffend ausgeführt, ist die finanzielle Not der Kommunen oftmals das Hauptmotiv für die Begründung einer interkommunalen Zusammenarbeit. Es wäre jedoch verfehlt, sie als einziges Motiv anzusehen. In Abhängigkeit von den jeweiligen Gegebenheiten können weitere Beweggründe hinzutreten.

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 Anforderungen und Erwartungen gerecht werden zu können, entscheiden sich kommunale Gebietskörperschaften zur kooperativen Aufgabenwahrnehmung.

Zudem versprechen sich Kommunen – um ein weiteres Motiv anzuführen – von einer intensiveren Kooperation eine nachhaltige Verbesserung ihrer Chancen im Standortwettbewerb. Das beginnt bei der gemeinsamen Erschließung von Gewerbegebieten und reicht über die gemeinsame Wirtschafts- und Strukturförderung einschließlich der Errichtung von Gründer- und Technologiezentren bis zur gezielten Schaffung völlig neuer Einheiten bzw. Gebietskörperschaften, wie das Beispiel der Städteregion Aachen zeigt.

Und schließlich wird immer deutlicher, welche Folgen der demografische Wandel auf kommunaler Ebene auslöst. Insbesondere kleinere und mittlere Kommunen aus dem kreisangehörigen Raum stellen sich deshalb zunehmend die Frage, wie sie angesichts sinkender Einwohnerzahlen ihre Aufgaben dauerhaft und wirtschaftlich wahrnehmen können. Als eine Lösung bietet sich hier die interkommunale Aufgabenwahrnehmung an.

3. Kreise bieten sich in vielen Fällen als Plattform für die interkommunale Zusammenarbeit an.

Im Blick auf den kreisangehörigen Raum ist hervorzuheben, dass mit den Kreisen Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen, die sich in vielen Fällen aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Ausgleichs- und Komplementärfunktion als Plattform für eine gebündelte, interkommunale Aufgabenwahrnehmung anbieten. Die Kreise bilden in diesem Sinne die geborene Ebene für die Generierung von externen und internen Synergien.

Wie in dem Antrag der FDP-Fraktion zutreffend ausgeführt, kommt dem Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologie insofern eine herausragende Bedeutung zu. 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. Bevor sich aber kreisangehörige Städte und Gemeinden aus schierer Finanznot nahezu gezwungen sehen, zu kooperieren, sollte geprüft werden, ob es nicht sinnvoller sein kann, mit dem Kreis zusammen zu arbeiten oder einzelne Aufgaben auf den Kreis zu übertragen.

4. Die Aufgabenzuordnung im kreisangehörigen Raum sollte überprüft werden.

Soweit mit der Reform des Kommunalverfassungsrechts im Jahre 2007 die Einwohner-schwellenwerte herabgesetzt oder auch die Möglichkeit der aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit geschaffen wurden, waren das Schritte in die falsche Richtung. In bewusster Zuspitzung kann diese Entwicklung dahingehend beschrieben werden, dass die Aufgabenzuordnung bzw. -trägerschaft im kreisangehörigen Raum erst in bedenklicher Weise atomisiert wurde, um anschließend die Aufgabenträger zur interkommunalen Kooperation aufzufordern.

Sachgerechter wäre es, nicht nur die vorerwähnten 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.

5. Interkommunale Zusammenarbeit stößt an Grenzen.

Ein Aspekt, der in dem vorliegenden Antrag nicht hinreichend behandelt wird, ist die Grenze, die interkommunalen Kooperationen insbesondere durch das Vergaberecht gesetzt wird. 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. 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.

Im Übrigen ist nicht zu verkennen, dass die interkommunale Zusammenarbeit vor allem dann, wenn sie im Rahmen eines Zweckverbandes nach dem GkG NRW oder einer Gesellschaft privaten Rechts vorgenommen wird, mit einem nicht zu vernachlässigenden Koordinierungs-, Abstimmungs- und Organisationsaufwand verbunden ist. Hinzu kommt, dass sich interkommunales Handeln zumindest in Teilen der unmittelbaren Einwirkung der jeweiligen Vertretungskörperschaft 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 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. Bei allen Vorteilen der interkommunalen Zusammenarbeit darf nicht aus dem Blick geraten, dass jede Kommune in der Lage sein muss, ihre Aufgaben selbst zu erledigen. Ihre Grenze muss die interkommunale Zusammenarbeit deshalb 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.

6. Der Landkreistag NRW befasst sich bereits intensiv mit dem Thema „Interkommunale Zusammenarbeit“.

Soweit der Antrag der FDP-Fraktion darauf abzielt, dass das Ministerium für Inneres und Kommunales eine „Projektgruppe interkommunale Zusammenarbeit“ einrichtet, die bestimmte Aufgaben wahrnehmen soll, bitten wir um Verständnis, dass wir uns zu diesem, die Binnenorganisation der Landesregierung betreffenden Anliegen nicht äußern. Allerdings sei der Hinweis erlaubt, dass Freiwilligkeit und Vertrauen grundlegende Voraussetzungen interkommunaler Zusammenarbeit sind. In diesem Sinne befasst sich der Landkreistag NRW seit längerem intensiv mit Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit. Wir haben hierzu beispielsweise eine umfängliche Übersicht zum Stand der interkommunalen Kooperation in den 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 Zusammenarbeit mit dem Land stehen wir unbeschadet hiervon selbstverständlich zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

Dr. Marco Kuhn

