

Roland Schäfer
Bürgermeister der Stadt Bergkamen
Präsident des Städte- und Gemeindebundes NRW

**„Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen:
Bestandsaufnahme und Bewertung
aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes“**

Vortrag
auf der Fachtagung
„Das gemeinsame Kommunalunternehmen
– Perspektiven und Potenziale“

am
26. Februar 2008
in
Köln

www.roland-schaefer.de

www.kommunen-in-nrw.de

Einleitung

Der Städte- und Gemeindebund NRW sieht in der interkommunalen Zusammenarbeit eines der großen Themen der Zukunft. Interkommunale Zusammenarbeit wird bereits heute von vielen Kommunen in verschiedenen Bereichen praktiziert.

Schwerpunkte bilden bundesweit die Bereiche

- Tourismusförderung und Regionalmarketing,
- Wasserversorgung und Abwasserentsorgung,
- Informationstechnologie und
- Volkshochschule.

Geringer ist die Zusammenarbeit im Themenbereich des Sozialen, beim Einkauf sowie im Bereich Recht, Sicherheit und Ordnung.

Interkommunale Zusammenarbeit in der Praxis am Beispiel der Stadt Bergkamen

Lassen Sie mich zur Veranschaulichung am Beispiel meiner eigenen Heimatstadt Bergkamen einen kurzen Überblick über die praktizierte interkommunale Zusammenarbeit in einer Mittelstadt geben.

Bergkamen hat 52.000 Einwohner und liegt in NRW im Kreis Unna zwischen den Großstädten Dortmund und Hamm.

Formen der Zusammenarbeit in Bergkamen:

1. Zusammenarbeit in einem öffentlich-rechtlichen **Zweckverband**:

- Sparkassenzweckverband Bergkamen-Bönen, mit einer Nachbargemeinde

2. Zusammenarbeit auf Grund einer **öffentlicht-rechtlichen Vereinbarung**:

- ADV (insb. Programmprüfung), mit drei Nachbarkommunen
- Rettungsdienst, mit drei Nachbarkommunen
- Adoptionsvermittlung, mit drei Nachbarkommunen
- Erziehungsberatung, mit einer Nachbarkommune

3. Einzelfallbezogene, **informelle Zusammenarbeit**

- Beschaffung, z.B. Feuerwehrfahrzeuge
- Abstimmung Einzelhandelskonzept
- Regionaler Konsens für Großprojekte
- Absprachen und Abstimmungen auf Bürgermeister-, Dezernenten- und Amtsleiterebene

4. Zusammenarbeit in Form einer **privatrechtlichen GmbH**

- Gemeinschaftsstadtwerke (Strom, Gas, Wasser, Fernwärme, Telekommunikation), mit zwei Nachbarkommunen
- Gründer- und Technologiezentrum, mit zwei Nachbarkommunen

Als GmbH mit Kreis und den 9 anderen Kommunen

- Wohnungsbau
- Busverkehr
- Wirtschaftsförderung und Gründungsberatung

Nutzenpotenziale der interkommunalen Zusammenarbeit

Hauptziele der interkommunalen Zusammenarbeit sind

- eine wirtschaftlichere und damit kostengünstigere Aufgabenerfüllung,
- die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerledigung,
- die Nutzung von Größenvorteilen und damit von Synergieeffekten sowie
- die Verbesserung von Service und Bürgerorientierung.

Interkommunale Kooperation hat in der Regel zwei grundsätzliche Beweggründe.

Erstens ist sie dann angezeigt, wenn eine Kommune eine Aufgabe – technisch bzw. de facto – nicht allein erledigen kann, eine bei der Größe der Kommunen in NRW nur schwer vorstellbarer Fall. Und zweitens bietet sie sich an, wenn Aufgaben gemeinsam wirtschaftlicher erfüllt werden können als von einer Kommune allein.

Nicht zuletzt die weiterhin prekäre Finanzlage vieler Städte und Gemeinden macht interkommunale Kooperation in weit größeren Maße als bisher erforderlich. Die im Rahmen der kommu-

nalen Zusammenarbeit gewonnenen positiven praktischen Erfahrungen zeigen, dass hohe Einsparpotenziale erzielbar sind. Solche Einsparpotenziale finden sich insbesondere bei der interkommunalen Zusammenarbeit in den Bereichen:

- Abfall- und Abwasserbeseitigung
- Straßenbetriebsdienst
- Tourismus
- Feuerwehren
- Bildungs- und Kultur-Angebote
- Kommunale Rechenzentren
- Regionale Portale und verwaltungsübergreifende E-Government-Lösungen
- Interkommunale Gewerbegebiete

Grundvoraussetzung einer erfolgreichen Zusammenarbeit ist eine vertrauensvolle Verständigung unter den beteiligten Partnern. Interkommunale Zusammenarbeit kann nur auf der Basis der Freiwilligkeit erfolgen. Gesetzliche Verpflichtungen zur Zusammenarbeit sind daher nicht hilfreich. Freiwilligkeit bedeutet aber auch, dass eine Zusammenarbeit abhängig ist vom gemeinsamen politischen Gestaltungswillen der kommunalen Gebietskörperschaften. Denn nur so kann sichergestellt werden, dass interkommunale Zusammenarbeit entsprechend den konkreten örtlichen Bedürfnissen und Gegebenheiten vor Ort sachgerecht erfolgt.

Gesetzliche Rahmenbedingungen in NRW

Die Formen interkommunaler Zusammenarbeit sind vielfältig. Einfachgesetzlich ergibt sich die Kompetenz der Gemeinden aus § 2 der Gemeindeordnung, der inhaltlich die Regelungen des Grundgesetzes in Artikel 28 bzw. der Landesverfassung in Artikel 78 wiederholt, und dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG).

Das GKG stellt den Kommunen vier öffentlich-rechtliche Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit zur Verfügung:

- die Arbeitsgemeinschaft,
- den Zweckverband,
- die öffentlich-rechtliche Vereinbarung
- und – seit Oktober 2007 – das gemeinsame Kommunalunternehmen.

Interkommunale Zusammenarbeit kann jedoch auch in privatrechtlicher Form erfolgen, durch entsprechende privatrechtliche Vereinbarungen oder die Gründung gemeinsamer Gesellschaften, zumeist in Form einer GmbH.

In beiden Bereichen unterscheiden wir zwischen mehr informell ausgerichteter interkommunaler Zusammenarbeit einerseits und institutionalisierter andererseits.

Bei der **informellen Zusammenarbeit** handelt es sich mehr um Absprachen und Verträge mit Hilfs-, Unterstützungs- und Koordinationszusagen. Sie werden weniger von verbindlichen vertraglichen Regelungen getragen als von den sie „lebenden“ Beteiligten. Oftmals werden diese Arten der Kooperation auch mehr von den kommunalen Verantwortlichen des Mittelbaus praktiziert, also der Amtsleiter- bzw. Fachbereichsleiterebene. Zu denken ist hier beispielsweise an Absprachen bezüglich der Gestaltung von Flächennutzungsplänen oder Bebauungsplänen, die an den Gemeindegrenzen nebeneinander liegen.

Institutionalisierte interkommunale Kooperationen bedürfen hingegen detaillierter vertraglicher Regelungen zwischen den Beteiligten. Anders als die informell ausgerichtete Zusammenarbeit entfalten sie unmittelbare Außenwirkung. Sie sind ebenfalls sowohl in privatrechtlicher als auch in öffentlich-rechtlicher Organisationsstruktur möglich.

Die lockerste Form interkommunaler Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlicher Rechtsform ist die **kommunale Arbeitsgemeinschaft**. Sie bietet vielfältige Möglichkeiten. Sie reichen vom Informationsaustausch, der Beratung, der Erledigung gemeinsamer Aufgaben, Gestaltung von Fahrplänen eines Verkehrsverbundes bis hin zur Marketing - und Tourismuswerbung.

Während die **öffentlich-rechtliche Vereinbarung** darauf gerichtet ist, dass eine Aufgabe nur von einem Beteiligten für alle anderen erledigt wird, geht es bei der Bildung eines **Zweckverbandes**, eines **gemeinsamen Kommunalunternehmens** bzw. einer **GmbH** um die **Gründung eines neuen Rechträgers**, der die Aufgabe für alle Beteiligten wahrnimmt.

In all diesen Fällen ist zu unterscheiden zwischen einer Übertragung von Aufgaben auf einen anderen Rechtsträger und des sich Bedienens eines anderen Rechtsträgers zur Durchführung von Aufgaben.

Diese Unterscheidung ist nicht nur philosophischer Natur, sondern kann erhebliche steuerliche, aber auch, wie man der Rechtsprechung des EuGH und einiger OLG's entnehmen kann, vergaberechtliche Konsequenzen haben.

Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen

Interkommunale Zusammenarbeit unterlag in der Vergangenheit zahlreichen rechtlichen Beschränkungen auf Bundes- und Landesebene. Diese betrafen insbesondere den weiten Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Zu nennen sind hier beispielsweise die Aufgaben der Ordnungsbehörden, der Bauaufsicht, des Feuerschutzes oder des Straßenverkehrsrechts.

In den letzten Jahren sind in Nordrhein-Westfalen in diesem Bereich jedoch einige gesetzliche Beschränkungen aufgegeben worden.

Durch das **Gesetz zur Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit** vom 03.02.2004 wurde z.B. auch im Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung die Möglichkeit interkommunaler Zusammenarbeit eröffnet.

§ 3 Abs. 5 GO sieht nun vor, dass benachbarte Gemeinden zur Effizienzsteigerung durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung regeln können, dass ihnen übertragene Aufgaben von einer Gemeinde übernommen oder für sie durchgeführt werden. Gleiches wurde auch gemäß § 4 Abs. 5 GO für die Kooperation von Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten untereinander bzw. mit kreisfreien Städten oder dem Kreis geregelt.

Mit dem **Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen** vom 09.10.2007 wurden die Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit noch stärker erweitert. Neben der **Herabsenkung der Schwellenwerte** (auf Antrag) für Mittlere und Große kreisangehörige Städte auf 20 000 bzw. 50 000 Einwohner wurde in § 4 Abs. 8 GO die Möglichkeit geschaffen, dass mehrere Gemeinde sich zusammenschließen und gemeinsam den Schwellenwert einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen Stadt erlangen und damit auch

deren Status bezüglich einzelner Aufgaben (sog. **additiver Schwellenwert**).

Gegenwärtig überlegen 37 Kommunen, ob sie einen Antrag auf Mittlere kreisangehörige Stadt stellen. 19 Kommunen können einen Antrag auf Qualifizierung als Große kreisangehörige Stadt stellen.

Mit der Qualifizierung zur Mittleren kreisangehörigen Stadt bzw. Großen kreisangehörigen Stadt ist gleichzeitig zwingend die Übernahme neuer Aufgaben verbunden.

Für **Mittlere kreisangehörige Städte** bedeutet dies u.a. die Zuständigkeit für

- die Bauaufsichtsbehörde,
- auf Antrag die örtliche Trägerschaft für die öffentliche Jugendhilfe,
- die Trägerschaft für eine hauptamtlich besetzte Rettungswache sowie
- die Errichtung des Rechnungsprüfungsamtes.

Für **Große kreisangehörige Städte** kommen u.a. hinzu

- die Aufgaben der Wohnungsbaubewilligungsbehörde,
- die Ausländeraufsicht,
- Gewerbeüberwachungsaufgaben,
- Geschwindigkeitskontrolle des Fahrzeugverkehrs

- Aufgaben nach der Handwerksordnung sowie
- Teilaufgaben im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts.

Die Aufgabenübernahme kann für die betroffenen Kommunen mit zusätzlichen Kosten verbunden sein, die nicht automatisch durch eine Reduzierung der Kreisumlage ausgeglichen werden. Daher müssen sich die betroffenen Städte genau überlegen, ob sie tatsächlich einen Antrag auf Höherstufung stellen wollen. Für einen Antrag sprechen in jedem Fall die erweiterten Handlungsmöglichkeiten, die die Stadt dann hat.

Eine Alternative könnte der ebenfalls im Rahmen der erwähnten Reform der Gemeindeordnung novellierte **§ 4 Abs. 8 GO** bieten. Er entkoppelt die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung von der gesetzlich grundsätzlich vorgeschriebenen Aufgabenträgerschaft. Die vormals bindende Festlegung durch den Gesetzgeber für die Wahrnehmung von Aufgaben durch Mittlere und Große kreisangehörige Städte wird durch Abs. 8 für einzelne Aufgaben aufgehoben.

Das heißt, kommunale Zusammenarbeit ist nunmehr in der Form möglich,

- dass eine Gemeinde für sich und die anderen Gemeinden einzelne oder mehrere Aufgaben wahrnimmt, die normalerweise einer Mittleren oder Großen kreisangehörigen

Gemeinde zustehen (Abs. 8 Buchst. a), sofern die beteiligten Gemeinden gemeinsam die erforderlichen Schwellenwerte erreichen (additiver Schwellenwert) und/oder

- dass eine Mittlere oder Große kreisangehörige Stadt einzelne Aufgaben auf den Kreis zurücküberträgt (Abs. 8 Buchst. b).

§ 4 Abs. 8 GO verweist für alle diese neuen Möglichkeiten der Zusammenarbeit auf die Form der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach den Regelungen des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (§§ 23 ff. GKG).

Soweit durch die Vereinbarung Aufgaben vom Kreis auf eine Gemeinde übergehen, ist das Benehmen mit dem abgebenden Kreis erforderlich (Abs. 8 Satz 5). Benehmen ist weniger als Einvernehmen. Ein Vetorecht des Kreises besteht somit nicht. Diese Regelung ist – soweit ich weiß – einzigartig in Deutschland. Sie kann das Verhältnis Kreis-kreisangehörige Kommune auf eine neue Grundlage stellen.

Die Vereinbarung bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (§ 24 Abs. 2 GKG). Dies ist in diesem Fall die zuständige Bezirksregierung, da der Kreis als Beteiligter im Sinne von § 29 Abs. 4 GKG gilt (Abs. 8 Satz 6).

Mit dem erwähnten Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung wurde schließlich die Bildung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens, also einer interkommunalen Anstalt des öffentlichen Rechts ermöglicht (§§ 27, 28 GkG).

Gemeinsames Kommunalunternehmen

Mit Blick auf die These „Interkommunale Zusammenarbeit - eines der großen Themen der Zukunft“ hatte der Städte- und Gemeindebund NRW im Zuge der Beratungen des am 17.10.2007 in Kraft getretenen GO-Reformgesetzes gefordert und durchgesetzt, dass künftig mehrere Städte und Gemeinden/Kreise auf freiwilliger Basis eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) bilden können. Dies war bisher nicht zulässig gewesen.

Wir haben mittlerweile in NRW ca. 50 Anstalten des öffentlichen Rechts. Wobei sich diese Rechtsform in NRW, aber auch in den anderen Ländern, in denen sie eingeführt worden ist (Bayern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Schleswig-Holstein), bewährt hat. Aufgrund der positiven Erfahrungen war es aus Sicht des StGB NRW angezeigt, die AöR weiter zu entwickeln.

Eine ausdrückliche Regelung für ein gemeinsames Kommunalunternehmen bestand bisher nur in Niedersachsen und in Bay-

ern. In Nordrhein-Westfalen hatten die bisherigen gesetzlichen Regelungen eine „Mehr-Träger-AöR“ nicht zugelassen. Eine Beteiligung mehrerer Gemeinden an einer AöR war nur über die Umwegkonstruktion der Vorschaltung eines Zweckverbandes bzw. einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung möglich.

Das gemeinsame Kommunalunternehmen AöR ist nunmehr als neue Organisationsform der interkommunalen Kooperation zulässig. Diese neue Anstaltsform steht nicht nur für Neugründungen zur Verfügung, sondern gibt den Kommunen auch die Möglichkeit der Verschmelzung bereits bestehender AöR's. Für das gemeinsame Kommunalunternehmen gelten die neu eingefügten §§ 27 und 28 GkG sowie alle Regelungen für die Anstalt des öffentlichen Rechts sowie der Kommunalunternehmensverordnung entsprechend.

Als Zwischenstand ist festzustellen, dass aus Sicht des StGB NRW das gemeinsame Kommunalunternehmen - trotz der Verschärfung der kommunalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch die Neufassung des § 107 GO - einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der gemeinsamen Aufgabenbewältigung der Kommunen darstellt.

Bislang liegen in Nordrhein-Westfalen noch keine praktischen Beispiele für ein gemeinsames Kommunalunternehmen vor. Dass diese neuen Potenziale jedoch nicht ungenutzt bleiben werden, wird mit Sicherheit die kommunale Zukunft zeigen.

Aktuelle Praxisbeispiele der interkommunalen Zusammenarbeit

Lassen Sie mich nun zum Abschluss meines Vortrags zwei Beispiele herausgreifen - eines aus dem Bereich Feuerschutz und eines aus dem Bereich regionale Portale und verwaltungsübergreifende E-Government-Lösung.

- Beispiel 1: Feuerschutz

Die Nachbarstädte **Kerpen** und **Bergheim** haben Anfang 2003 eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Einrichtung einer gemeinsamen Brandschutzdienststelle unterzeichnet. Vorangegangen waren die Überlegungen im Bereich des Amtes für Feuerschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz der Stadt Kerpen, das bereits in Kerpen vorhandene Fachwissen sowie die Erfahrung der Bedienten in einer gemeinsamen Brandschutzdienststelle auch für die Stadt Bergheim nutzbar zu machen. Ziel sollte es sein, Synergieeffekte in wirtschaftlicher und organisatorischer Form zu erreichen und damit zur Kostenreduzierung beizutragen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Konzeption in Teilbereichen so innovativ war, dass die zuständige Bezirksregierung erst nach einer Abstimmung mit dem Innenministerium die Zustimmung für die

Einrichtung der gemeinsamen Brandschutzdienststelle er teilte.

Im Ergebnis haben sich durch die öffentlich-rechtliche Vereinbarung für beide Städte dadurch Kosteneinsparungen ergeben, da die erforderliche Stellenzahl für feuerwehrtechnische Mitarbeiter des gehobenen feuerwehrtechnischen Dienstes von insgesamt vier bei einer Einzellösung auf nunmehr rechnerisch 2,3 Stellen bei der Kooperationslösung reduziert werden konnte. Demgegenüber hätte für die Stadt Bergheim, die bisher über keine eigene Brandschutzdienststelle verfügte, die Einrichtung einer solchen Stelle zusätzliche Personalkosten von mehr als 100.000 Euro jährlich bedeutet.

- **Beispiel 2: Interkommunale Kooperation durch regionale Portale und verwaltungsübergreifende E-Government-Lösungen**

Das OWL E-Government ist die zentrale Internet-basierte Arbeitsplattform der beteiligten öffentlichen Verwaltungen in **Ostwestfalen-Lippe** und ermöglicht über Verwaltungsgrenzen hinaus die durchgängige Gestaltung der Geschäftsprozesse. Mitarbeiter können zeitgleich und ortsunabhängig Prozesse bearbeiten. Dies kann ämterübergreifend inner-

halb der Behörde geschehen, wie auch verwaltungsübergreifend zwischen mehreren Behörden.

Das OWL-E-Government Gateway eröffnet auch neue Zugangsmöglichkeiten für den Bürger, die Wirtschaft und die Partner der Verwaltung zu den Dienstleistungsangeboten der öffentlichen Hand. Je nach Klassifizierung und Berechtigung bietet der Zugang über das Internet direkte Interaktionsmöglichkeiten mit der Verwaltung. Daneben werden aber auch dezentrale Organisationseinheiten, wie beispielsweise Bürgerbüros, in die Lage versetzt, Anfragen der Kunden vor Ort entgegenzunehmen und zu bearbeiten.

Mit diesem Projekt ist der Verwaltung ein leistungsfähiges Werkzeug zur Verfügung gestellt worden, dessen Kern die durchgängige bereichsübergreifende, elektronische Unterstützung von Arbeitsprozessen darstellt. Hierdurch lassen sich die Prozesse beschleunigen, Online-Angebote erweitern, Verfügbarkeit von Informationen verbessern, die Ressourcennutzung optimieren und bestehende Organisationslogiken grundlegend verändern. Diese globale Herangehensweise ermöglicht weitreichende Qualitätssteigerungen, die sich sowohl auf die Produkte der Verwaltung als auch auf die Prozesse der Produkterstellung auswirken und somit zu einer nachhaltigen Kostenreduktion beitragen.

Fazit

Lassen Sie mich abschließend feststellen, dass sich die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die interkommunale Zusammenarbeit in den letzten Jahren in starkem Maße – zuletzt durch das GO-Reformgesetz – verbessert haben.

Dies ist insbesondere auf die Initiativen des Städte- und Gemeindebundes NRW zurückzuführen. Ich denke hier an die Eröffnung der Kooperationsmöglichkeiten bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, insbesondere durch die Einführung des additiven Schwellenwertes, sowie die Einführung des gemeinsamen Kommunalunternehmens.

Die Städte und Gemeinden werden die neu geschaffenen Chancen nutzen, um kommunale Aufgaben wirtschaftlicher und kostengünstiger, bürger näher und qualitätvoller zu erfüllen.

Ziel der Arbeit des Städte- und Gemeindebundes wird es auch in Zukunft sein, die Rahmenbedingungen für die interkommunale Zusammenarbeit noch weiter zu verbessern.