

Anrede,

Es wurde heute Vormittag schon viel über die wichtige Rolle der kommunalen Zusammenarbeit im Allgemeinen und die Kooperation der RWK-Kommunen mit dem Umland im Besonderen gesprochen. Wir haben dabei auch verschiedene interessante Ansätze aus der Praxis kennenlernen können.

Zusammenarbeit ist in der kommunalen Landschaft schon immer ein wichtiges Thema – ihre Bedeutung nimmt aber in der Tat in den letzten Jahren stetig zu. Vor allem die demografische Entwicklung, steigende Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger an die Erreichbarkeit und die Qualität von Verwaltungsdienstleistungen, knappe finanzielle Mittel und oftmals auch Probleme beim wirtschaftlichen Einsatz und auch schon der Nachbesetzung speziell geschulter Fachkräfte – all diese Dinge bewegen immer mehr Kommunen dazu, über die gemeinsame Erledigung von Aufgaben nachzudenken, um Handlungs- und Gestaltungsfreiheit zu schaffen oder zu behalten.

Aus kommunalrechtlicher Sicht ist es mir wichtig, an dieser Stelle zu betonen, dass die Städte, Gemeinden, Ämter und Landkreise einen grundsätzlichen Rechtsanspruch darauf haben, selbst zu entscheiden, ob, wann und wie sie ihre Aufgaben gemeinsam erledigen wollen. Dieser Rechtsanspruch resultiert bereits aus dem Grundgesetz und der Landesverfassung, ist aber auch in § 1 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg ganz konkret niedergelegt. Die daraus resultierende Kooperationshoheit gilt im Übrigen für alle Arten von Aufgaben, die von Kommunen erfüllt werden: Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und auch Auftragsangelegenheiten.

Sie findet nur dort eine Grenze, wo die eigenständige Aufgabenwahrnehmung der einzelnen Kommune ausgehöhlt werden würde – wenn also z.B. eine Gemeinde eine sehr große Zahl ihrer Aufgaben auf eine andere Gemeinde überträgt, so dass sie sich selbst völlig entkernt – oder wenn ausnahmsweise durch ein Gesetz die Zusammenarbeit im Bereich einer einzelnen Aufgabe ausdrücklich und ganz konkret ausgeschlossen wurde.

Die Kooperationsfreiheit, meine Damen und Herren, umfasst aber nicht nur das „ob“, sondern im Grundsatz auch das „wie“ der gemeinsamen Aufgabenerledigung. Nur, soweit in einem Fachgesetz ausschließlich eine bestimmte Kooperationsform vorgeschrieben ist, hat diese fachgesetzliche Regelung vor der Kooperationsfreiheit Vorrang.

Zusammenarbeit – da sage ich Ihnen nichts Neues - beginnt vielfach schon im informellen Bereich – durch gemeinsame Abstimmung von Planungen, Zielen, Projekten und Einrichtungen. Dies kann durch die Bildung von Arbeitsgemeinschaften oder auch in anderer loser Form geschehen. Das Gesetz macht hier keine Vorgaben.

Auch und gerade die RWKs sind meiner Ansicht nach gelungene Beispiele solcher Zusammenarbeit, die helfen kann, gemeinsame Zielstellungen zu formulieren, Möglichkeiten für Synergie-Effekte auszuloten und Kräfte zu bündeln. Dies vor allem, indem – auch mit den Kommunen des Umlandes – konkrete Kooperationsprojekte in einzelnen Aufgabenfeldern geplant und initiiert werden.

Für solche konkreten Kooperationsprojekte stehen viele Ebenen und Formen der Zusammenarbeit zur Verfügung.

Zu denken ist dabei z.B. an gemeinsamen Personaleinsatz. Neben den klassischen Formen, wie der zeitweiligen Abordnung von Beschäftigten oder einer Personalgestellung, ist es z.B. im Bereich der Standesämter möglich, dass Gemeinde A in vertraglicher Absprache mit Gemeinde B einen oder mehrere der bei B beschäftigten Standesbeamten auch bei sich zu Standesbeamten bestellt. Mehrere Kommunen teilen sich also einen oder mehrere Standesbeamte. Auf diese Weise ist es – ohne Bildung eines gemeinsamen Standesamtsbezirkes oder Aufgabenübertragung - möglich, flexibel auf freiwerdende Stellen oder Krankheitsfälle, die eine Vertretung notwendig machen, zu reagieren.

Kommunale Zusammenarbeit wird vielfach auch über sogenannte Verwaltungsvereinbarungen – z.B. zur gemeinsamen Beschaffung von Waren und Dienstleistungen oder zur gegenseitigen Nothilfe bei Einsätzen der Gefahrenabwehr etwa im Bereich des Brand- und Katastrophenschutzes – vollzogen,

ohne dass hier Zuständigkeiten übertragen werden oder einer der Kooperationspartner Einflussrechte einbüßt. Solche Verwaltungsvereinbarungen bedürfen keiner kommunalaufsichtlichen Genehmigung.

Weit verbreitet sind darüber hinaus privatrechtliche Kooperations- bzw. Dienstleistungsverträge zwischen den Kommunen und / oder ihren Unternehmen. Sie kommen dort zum Tragen, wo es nicht um die Übertragung von hoheitlichen Rechten und Pflichten geht. Zu denken ist dabei z.B. an die Durchführung von regionalen Kunst- und Kulturprojekten, die Bildung gemeinsamer Unternehmen für die Durchführung der Wasserversorgung, der Wohnungsverwaltung und ähnlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge, in denen die Kommunen als Dienstleister tätig werden. Möglich ist aber auch z.B. die vertragliche Durchführung von Dienstleistungen des eigenen Bauhofes im Auftrag und im Gebiet einer Nachbarkommune.

Diese privatrechtlichen Verträge unterfallen der Vertragsfreiheit und bedürfen keiner kommunalaufsichtlichen Genehmigung.

Über das GKG besteht darüber hinaus auch die Möglichkeit, in Form von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zusammenzuarbeiten, wobei zwei unterschiedliche Arten dieser Vereinbarungen zu unterscheiden sind:

Zum einen kann – wie bei privatrechtlichen Dienstleistungsverträgen – bestimmt werden, dass eine Kommune bestimmte Aufgaben lediglich im Auftrag einer anderen Kommune durchführt.

Viele von Ihnen kennen ein gerade aktuelles und landesweites Beispiel einer solcher Beauftragung: Landesamtsführende Kommune schließen derzeit überall im Land Brandenburg eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der Stadt Cottbus ab, mit der das kommunale Rechenzentrum der Stadt beauftragt wird, die Personenstandsregister der jeweiligen Kommune elektronisch zu führen. Das befreit die Standesämter von der Pflicht, hierfür eigene und gerade für kleinere Kommunen unwirtschaftliche Lösungen zu finden.

Häufig anzutreffen sind solche Beauftragungen auch im Bereich anderer IT-Dienstleistungen oder z.B. für Aufgaben der Buchführung, Vollstreckung, Personalbuchhaltung und Rechnungsprüfung.

Kennzeichnend für solche „Beauftragungen“ – die manchmal auch „Mandatierungen“ genannt werden – ist vor allem eines:

Beauftragt die Kommune A die Kommune B mittels öffentlich-rechtlicher Vereinbarung mit der bloßen Durchführung einer Aufgabe, bleibt die Kommune A nach außen hin weiter Aufgabenträgerin. Dies bedeutet: Bescheide im Rahmen der Aufgabenerfüllung ergehen weiter auf dem Briefkopf der Kommune A, es gelten weiterhin die aufgabenbezogenen Satzungen von A und etwaige öffentlich-rechtliche Gebühren werden auch nach wie vor im Namen und für Rechnung der Kommune A vereinnahmt. Die Kommune A behält auch vollständig alle Steuerungs- und Einflussinstrumente. Kommune B wird also lediglich als Dienstleister für A tätig.

Für den Bürger ändert sich durch eine solche Beauftragung bzw. Mandatierung daher nichts. Aber in der Kommune A können auf diese Weise freiwerdende personelle Kapazitäten für andere Aufgaben genutzt werden. In der Kommune B kann wiederum durch die höheren Fallzahlen das vorhandene Personal wirtschaftlicher eingesetzt und Kapazitäten besser ausgenutzt werden. Zudem erhält Kommune B von Kommune A eine vertraglich festgelegte Kostenerstattung.

Durch eine Vereinbarung, mit der sich die Kommunen gegenseitig mit der Durchführung ein und derselben Aufgabe beauftragen, wäre es zudem möglich, dass Bürger wählen können, in welcher der vertragschließenden Kommunen sie eine bestimmte Dienstleistungen beantragen – je nachdem, welcher Verwaltungssitz für sie gerade näher liegt.

Diesen Weg haben zum Beispiel der Landkreis Spree-Neiße und die Stadt Cottbus beschritten. Die dort geschlossene öffentlich-rechtliche Vereinbarung macht es möglich, dass z.B. Einwohner von Cottbus direkt in ihrer Stadt auch für Gewässer in Spree-Neiße einen Fischereischein beantragen oder die Anglerprüfung ablegen können, ohne dafür extra nach Forst fahren zu müssen. Ich kann mir Ähnliches auch gut für melderechtliche Aufgaben und andere Dienstleistungen vorstellen.

Durch die zweite Form, sogenannte „delegierende Vereinbarung“, ist es möglich, die Zuständigkeit für eine Aufgabe - oder bestimmte selbständig abgrenzbare Teile der Aufgabe - von einer Kommune auf eine andere Kommune zu übertragen.

Bei dieser zweiten Form der öffentlichen Vereinbarung findet also eine Verlagerung der Aufgabenträgerschaft statt. Überträgt Kommune A beispielsweise der Kommune B die Zuständigkeit für die Abwasserentsorgung, ist A für diese Aufgabe ab Wirksamwerden der Vereinbarung nicht mehr zuständig. Die Bürger aus A müssen sich in Angelegenheiten der Abwasserentsorgung also künftig an Kommune B wenden, Bescheide werden auf dem Briefkopf von B erlassen, es finden die Entsorgungs- und Abgabensatzungen von B Anwendung und die Gebühren und Beiträge werden ebenso durch B kalkuliert und vereinnahmt - und sie verbleiben auch dort.

Daher ist es – je nach Aufgabe - wichtig, in einer delegierenden Vereinbarung festzuschreiben, ob z.B. im Gebiet der Kommune A durch die nun zuständig gewordene Kommune B eine Außenstelle betrieben werden soll - z.B. bei einer Delegation der melderechtlichen Aufgaben - oder ob lediglich Anträge der Bürger durch die Kommune A entgegengenommen und an B zur Bearbeitung weitergeleitet werden.

Da die Zuständigkeit für die delegierte Aufgabe wechselt, ist es zudem wichtig, in der Vereinbarung ggf. gewollte Einfluss- und Mitentscheidungsrechte der bisher zuständigen Kommune zu regeln. Dies kann beispielsweise durch konkrete Zustimmungsrechte der Gemeindevertretung oder aber durch Installation eines gemeinsam besetzten Beirates geschehen, der mit Empfehlungscharakter ausgestattet ist.

Ein aktuelles Beispiel einer solchen Delegation ist z.B. eine Vereinbarung der zwischen der Stadt Eisenhüttenstadt und dem Landkreis Oder-Spree, mit der die bislang bei Eisenhüttenstadt liegenden Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde auf den Landkreis übertragen werden. Mit einem separaten Personalüberleitungsvertrag wurde auch das bisher in Eisenhüttenstadt eingesetzte, fachlich geschulte Personal auf den Landkreis übertragen. Über die Regelung des § 17 der Kommunalverfassung ist sichergestellt, dass die Bürger z.B. Bauanträge weiterhin bei der Stadtverwaltung einreichen können, da

die Stadt nach dieser Vorschrift verpflichtet ist, an den Landkreis gerichtete Anträge entgegenzunehmen und an ihn zur Bearbeitung weiterzuleiten.

Beiden Formen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist es gemein, dass ihr Wortlaut durch das jeweilige „kommunale Parlament“ – also die Gemeindevertretung, den Amtsausschuss oder den Kreistag – beschlossen werden muss.

Die Inhalte der Vereinbarungen sind weitgehend dem freien Gestaltungswillen der Beteiligten überlassen – jedoch müssen die konkreten Aufgaben und die zugrundeliegenden Rechtsvorschriften deutlich genannt und Bestimmungen über eine etwaige Kostenerstattung an die übernehmende Kommune enthalten sein. Die Vereinbarungen bedürfen zudem der Genehmigung und Veröffentlichung durch die Kommunalaufsichtsbehörde und werden erst am Tage nach der Veröffentlichung wirksam.

Die Landesregierung plant, dem Landtag bei der geplanten Novellierung des GKG eine Reihe von Erleichterungen vorzuschlagen.

Unter Anderem ist vorgesehen, dass kommunalaufsichtliche Genehmigungen künftig nur noch für delegierende Vereinbarungen im Bereich von Pflichtaufgaben erforderlich sind. Sämtliche „Mandatierungen“ sowie die Delegation von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wären dann genehmigungsfrei. Das Angebot, sich durch die Kommunalaufsichtsbehörde bei der Ausgestaltung von Vereinbarungen im Vorfeld inhaltlich und unabhängig beraten zu lassen, wird davon natürlich nicht berührt.

Neben den eben von mir genannten öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen besteht auch die Möglichkeit, dass Kommunen einen Zweckverband – also eine selbständige juristische Person des öffentlichen Rechts - bilden und diesem einzelne Aufgaben übertragen. Grundsätzlich kann auch hier eine bloße Beauftragung vorgenommen werden – zum Beispiel bei der Gründung eines IT-Zweckverbandes – oder aber die Zuständigkeit für die Aufgabe auf den Zweckverband verlagert werden, wie sie das im Bereich der Wasserver- oder Abwasserentsorgung kennen.

Anders als bei den eben angesprochenen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen erfolgt bei einem Zweckverband die Aufgabenwahrnehmung nicht durch eine an der Vereinbarung beteiligte Kommune, sondern durch den extra dafür

gebildeten und gemeinsam getragenen Zweckverband – also durch einen Dritten. Über die Verbandssatzung und die gemeinsam besetzte Versammlung ist den Kommunen dabei grundsätzlich ein sehr weitreichender Einfluss auf die Handlungsweise des Zweckverbandes möglich.

Wie öffentlich-rechtliche Vereinbarungen bedarf auch die Gründung von Zweckverbänden und bestimmte Änderungen der Verbandssatzung der kommunalaufsichtlichen Genehmigung.

Auch hier sind mit der GKG-Novellierung Erleichterungen geplant. So soll etwa die Genehmigungspflicht für die Festsetzung der Verbandsumlage künftig wegfallen und die Vertretung der Gemeinden im Zweckverband einfacher gestaltet werden.

Die Landesregierung plant zudem, mit der GKG-Novellierung auch die Möglichkeit der Bildung von gemeinsamen kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts zuzulassen, um die Unternehmensform der Anstalt auch der kommunalen Kooperation zugänglich zu machen.

Zusammengefasst bleibt festzuhalten:

Das Kommunalrecht ist weder Hindernis noch Stolperstein für Kooperationen unter Kommunen. Es gibt den Städten, Gemeinden, Ämtern und Landkreisen vielmehr einen inhaltlich sehr weitgehenden Gestaltungsspielraum.

Natürlich ist insbesondere bei privatrechtlichen Verträgen das Vergaberecht und bei Gründung gemeinsamer Unternehmen das Gemeindefinanzierungsrecht sowie - bei bestimmten öffentlich-rechtlichen Formen der Zusammenarbeit - etwaige Genehmigungspflichten zu beachten.

Die Praxis zeigt indes, dass es für den Erfolg der Kooperation wesentlich bedeutsamer ist, klug die richtige Form der Zusammenarbeit zu wählen, Rechte und Pflichten ausgewogen zu verteilen und vor allem die Wirkungen der möglichen Kooperationsformen vergleichend zu betrachten, um die beabsichtigten Synergieeffekte auch erfolgreich nutzen zu können.

Auch und gerade den steuerlichen Wirkungen – ich nenne hier nur die Schlagworte: Umsatzsteuer, Gewerbesteuer, Grunderwerbsteuer aber auch Vorsteuerabzug – kommt hierbei zunehmend starke Bedeutung zu. Aufgrund der Rechtsprechung möglicherweise zum Teil auch bei öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen.

Vielen Dank!