LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

INFORMATION
17/349

Alle Abg

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Ministerin

MHKBG Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

An den Präsidenten des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

5. Januar 2022

Für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen

Neue Publikation des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

in der Anlage übersende ich Ihnen für die Mitglieder des nordrhein-westfälischen Landtags die neue Publikation "Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven".

Mit der vorliegenden Publikation wird ein praxisorientierter Überblick über den aktuellen Stand und die Perspektiven interkommunaler Kooperation gegeben. Die rechtlichen Rahmenbedingungen und die harten und weichen Erfolgsfaktoren für das Gelingen interkommunaler Kooperationen werden aufgezeigt. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis vermitteln den Entscheiderinnen und Entscheidern vor Ort die notwendigen Grundlagen, um eine mögliche Zusammenarbeit mit Kommunen, die in ähnlicher Lage sind, auszuloten und gemeinsam weiterzuentwickeln.

Die Broschüre kann unter der Veröffentlichungsnummer K-379 im Internetauftritt des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung unter https://www.mhkbg.nrw/broschueren bestellt und heruntergeladen werden.

Mit freundlichem Gruß

Ina Scharrenbach

Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
(Anfahrt über Hubertusstraße)

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
ina.scharrenbach@mhkbg.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 706, 708
und 709 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

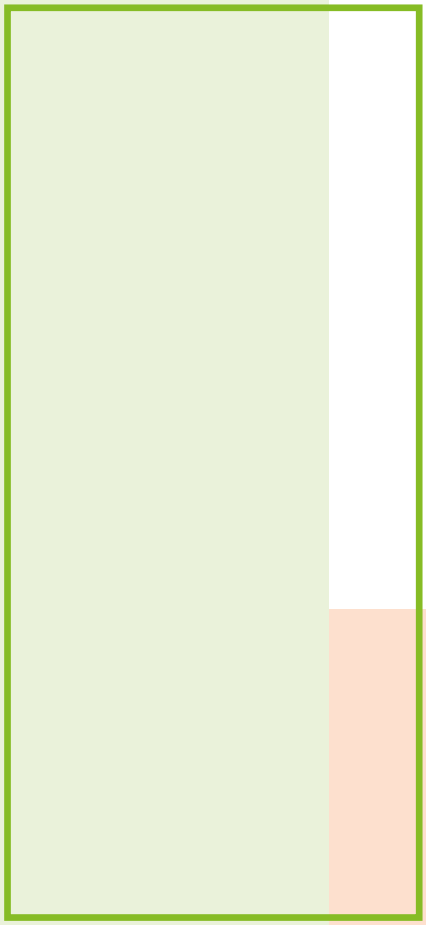
Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen

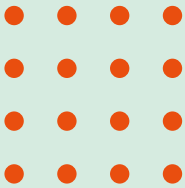
Stand und Perspektiven

www.mhkbg.nrw

Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen

Stand und Perspektiven





Vorwort

Interkommunale Kooperationen erzeugen Synergieeffekte. Diese Effekte können zum Beispiel in einer Kosteneinsparung, aber auch in anderen, nicht in Zahlen messbaren Wirkungen vor Ort liegen. Deswegen fördert das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen Kooperationen von Kommunen auch dann, wenn sie den Bürgerinnen und Bürgern oder der Allgemeinheit einen Nutzen bringen, der sich nicht unmittelbar beziffern lässt. Denn: Kommunales Handeln, das auf Zusammenarbeit setzt, gewinnt an Qualität und Handlungsfreiheit.

Die interkommunale Zusammenarbeit bietet angesichts der wachsenden Herausforderung, die gemeindliche Aufgabenerledigung effektiver, effizienter und nachhaltiger zu gestalten, eine tragfähige Perspektive mit großem Potenzial.

In einem von den Kommunen selbst gestalteten Rahmen, der die erforderliche Eigenständigkeit und Selbstbestimmung gewährleistet, kann die kommunale Ebene ähnlich gelagerte Aufgaben- und Problemstellungen mit vereinten Kräften lösen. Hierin sehe ich eine große Chance für die Zukunftsfähigkeit unserer Städte, Gemeinde und Kreise.

Wir unterstützen die Kommunen dabei bestmöglich: Anfang Oktober 2021 haben wir die überarbeitete Richtlinie für Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit veröffentlicht. Sie ist noch passgenauer an den kommunalen Förderbedarfen ausgerichtet und ermöglicht die finanzielle Unterstützung neuer, vorbildhafter interkommunaler Kooperationen in öffentlich-rechtlicher und in privater Rechtsform.

Auch mit der eigens eingerichteten Stabstelle „Kompetenzzentrum interkommunale und regionale Zusammenarbeit“ unter der Leitung von Herrn Oberbürgermeister a.D. Thomas Hunsteger-Petermann bieten wir nun noch konkretere Unterstützung für kooperationsinteressierte Kommunen an.

Mit der vorliegenden Publikation stellen wir Ihnen einen praxisorientierten Überblick über den aktuellen Stand und die Perspektiven interkommunaler Kooperation zur Verfügung. Darin zeigen wir die rechtlichen Rahmenbedingungen und die harten und weichen Erfolgsfaktoren für das Gelingen interkommunaler Kooperationen auf, verschweigen aber auch mögliche Schwierigkeiten nicht. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis vermitteln den Entscheiderinnen und Entscheidern vor Ort die notwendigen Grundlagen, um eine mögliche Zusammenarbeit mit Kommunen, die in ähnlicher Lage sind, auszuloten und gemeinsam weiterzuentwickeln.

Ina Scharrenbach

Ministerin für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

„Was dem Einzelnen nicht möglich ist, das schaffen viele“

Friedrich Wilhelm Raiffeisen

Unsere Städte und Gemeinden stehen vor großen Herausforderungen. Die Bandbreite der Themen reicht von der Digitalisierung über die Stärkung der Innenstädte bis zur Neuausrichtung der Mobilität. Hinzu kommt der Erhalt zahlreicher Einrichtungen und Angebote, die unsere Städte und Gemeinden attraktiv und lebenswert machen. Angesichts knapper Kassen ist die Grundversorgung der Bürgerinnen und Bürger für viele Städte und Gemeinden bereits Aufgabe genug. Mit den zusätzlichen Herausforderungen stehen viele Kommunen vor einem Spagat, der kaum noch zu bewältigen ist. Auch deshalb wächst auf kommunaler Ebene zunehmend die Bereitschaft, gemeinsam nach Lösungen zu suchen.

Gerade für kleinere Städte und Gemeinden kann die interkommunale Zusammenarbeit eine Chance sein, um Doppelstrukturen zu vermeiden und strategische Gewichte zu erhöhen. Die Erfolgsformel für die Zukunft könnte lauten: „Kooperieren statt konkurrieren“ – und das nicht nur zum Vorteil der Städte und Gemeinden, sondern vor allem auch zum Wohl der Bürgerinnen und Bürger. Dabei sind viele Formen von Zusammenarbeit möglich: im Kleinen wie im Großen. Die vorliegende Publikation möchte Sie zum gemeinsamen Engagement ermutigen und erfolgreiche Beispiele für mögliche Kooperationen aufzeigen. Mit der neugeschaffenen Stabstelle Kompetenzzentrum für interkommunale und regionale Zusammenarbeit im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bauen und Gleichstellung sind wir gerne für Sie da, um Sie auf ihrem gemeinsamen Weg zu begleiten. Bitte sprechen Sie uns an, wenn wir Sie in irgendeiner Form unterstützen können.

Thomas Hunsteger-Petermann

Leiter der Stabstelle Kompetenzzentrum
für interkommunale und regionale
Zusammenarbeit

Inhalt

1. Definition interkommunaler Zusammenarbeit 8

2. Ziele interkommunaler Zusammenarbeit 12

3. Rechtsrahmen und mögliche Kooperationsformen 18

3.1 Arten und Formen der Kooperation 21

3.2 Informelle Kooperationsformen 22

3.3 Formelle Kooperationsformen 23

3.3.1 Rechtsgrundlagen, Wahl der Rechtsform und Genehmigungspflichten 25

3.3.2 Öffentlich-rechtliche Rechtsformen 26

3.3.3 Privatrechtliche Rechtsformen 29

3.4 Weitere Formen der Kooperation 30

3.5 Vergabe- und Steuerrecht 34

3.5.1 Vergaberechtliche Aspekte der interkommunalen Zusammenarbeit 34

3.5.2 Steuerrechtliche Aspekte der interkommunalen Zusammenarbeit 36

4. Rahmenbedingungen 38

4.1 Haushaltssituation der Kommunen 41

4.2 Demografischer Wandel 42

4.3 Digitalisierung 43

5. Schwerpunkte, Aufgabenfelder und gute Beispiele 44

5.1 Aufgabenfelder umgesetzter interkommunaler Zusammenarbeit 46

5.2 Aufgabenfelder geplanter interkommunaler Zusammenarbeit 48

5.3 Aufgabenfelder interkommunaler Zusammenarbeit identifizieren 50

5.3.1 Auswahl der Aufgaben 53

5.3.2 Bewertungskriterien festlegen 53

5.3.3 Nutzwertanalyse durchführen und Rangfolge festlegen 60

5.4 Wirtschaftlichkeit 61

5.4.1 Ermittlung der Kosten 62

5.4.2 Wirtschaftlichkeitsberechnung 66

5.4.3 Vereinfachungsmöglichkeiten 69

5.5 Beispiele interkommunaler Zusammenarbeit 70

5.5.1 Interkommunale Zusammenarbeit im Baubetriebshof 70

5.5.2 Interkommunale Zusammenarbeit im Veterinäramt und in der Lebensmittelüberwachung 74

5.5.3 Interkommunale Zusammenarbeit in der Zahlungsabwicklung 78

5.5.4 Interkommunale Zusammenarbeit Gemeinsame Straßendatenbank 82

5.5.5 Interkommunale Zusammenarbeit IT-Dienstleistungen 85

5.5.6 Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen 86

6. Erfolgsfaktoren 88

7. Hemmnisse 94

8. Unterstützungsangebote mit Beteiligung des Landes Nordrhein-Westfalen 100

8.1 Kompetenzzentrum für interkommunale und regionale Zusammenarbeit (KIRZ) 102

8.2 Onlineportal Interkommunales.NRW 103

8.3 Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW) 105

8.4 NRW.BANK 106

8.5 Finanzielle Förderung interkommunaler Kooperationsprojekte durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) 107

9. Perspektiven und Handlungsempfehlungen 110

10. Literaturverzeichnis 114

11. Anhang 120

1.

Definition interkommunaler Zusammenarbeit

„Kooperieren statt Konkurrieren“

Definition interkommunaler Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit – ein Erfolgsmodell mit Zukunft

Den Kreisen, Städten und Gemeinden kommt in Zeiten wie diesen, in denen Menschen große Veränderungen und Anpassungsprozesse in nahezu allen Lebensbereichen erfahren, eine besondere Bedeutung zu. Die Gestaltung des örtlichen Zusammenlebens und die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit den grundlegenden Leistungen der Daseinsvorsorge sind zentrale Aufgaben der kommunalen Ebene in Nordrhein-Westfalen, ebenso wie in ganz Deutschland. Die Nähe zu den Bedürfnissen der Menschen vor Ort begründet die Bedeutung, die der kommunalen Ebene im demokratischen Staatsaufbau zufällt. Es hat seinen Grund, wenn die Kommunen als „Basislager der Demokratie“ bezeichnet werden.

Angesichts immer häufiger wechselnden Rahmenbedingungen wächst der Druck auf die Kommunen, diese Funktionen zu erhalten. Die Kreise, Städte und Gemeinden sehen sich konfrontiert mit fehlenden Finanzmitteln, mit dem demografischen Wandel in Form von Personalengpässen und Fachkräftemangel sowie mit neuen Herausforderungen in Bezug auf Digitalisierung, Mobilität und Klimawandel. Vor allem Städte und Gemeinden abseits der großen Ballungsräume werden diesen Herausforderungen zeitlich früher aktiv begegnen müssen. Dennoch werden in allen Kommunen des Landes die Probleme der Zeit spürbar. Vor diesem Hintergrund kann interkommunale Zusammenarbeit zwar kein Allheilmittel sein, aber eine Wirkung entfalten, die die Symptome deutlich lindert.[1]

Die interkommunale Zusammenarbeit stellt eine zukunftsweisende Strategie mit hohem Potenzial dar, um den genannten Herausforderungen wirkungsvoll zu begegnen. Beispiele aus der Praxis belegen: Interkommunale Zusammenarbeit ist ein Erfolgsmodell.

Bereits heute nehmen zahlreiche Kommunen Aufgaben gemeinsam wahr, um ihre Leistungs- und Handlungsfähigkeit zu sichern. Sie erzielen hierdurch Synergie- und Skaleneffekte, die örtliche Identität bleibt dennoch erhalten. Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „interkommunale Zusammenarbeit“ wird es darum gehen, das Bewusstsein und das Interesse der handelnden örtlichen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit zu fördern.

Wie definiert sich interkommunale Zusammenarbeit?

Kurz gesagt: Interkommunale Zusammenarbeit bedeutet „Kooperieren statt Konkurrieren“.
Etwas umfassender wird interkommunale Zusammenarbeit in der Literatur wie folgt definiert:

a) Es handelt sich um eine Kooperation von mehreren Kommunen, um gemeinsam öffentliche Leistungen für die Bürger zu erbringen, oder darum, die Erledigung von internen Aufgaben auf eine andere Kommune zu übertragen.[2]

b) Interkommunale Zusammenarbeit ist die gemeinsame oder geteilte Erledigung von Verwaltungsaufgaben durch die kommunalen Aufgabenträger; sie dient dazu, das Niveau der Leistungserbringung zu verbessern und aufrecht zu erhalten.[3]

[1] vgl. Seuberlich, Marc (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 5(1), S. 105-124

[2] vgl. Steinwinter/Wiedmann, Zusammenarbeit von Kommunen in Baden-Württemberg, Stala Heft 7/2010, S. 4ff., zitiert bei: Aker/Zinell (GKZ Kommentar, 2017), S. 13

[3] Burgi, Martin (2019): Kommunalrecht, München: C.H. Beck

Interkommunale Zusammenarbeit bezeichnet damit jede Form der Kooperation von Kommunen, von kleinen überschaubaren Maßnahmen bis zu umfassenden, komplexen Projekten und Formaten. Die Kooperation von zwei oder mehreren Kommunen erfolgt, um öffentliche Leistungen gemeinsam zu erbringen. Die Zusammenarbeit beschränkt sich jedoch nicht auf Gemeinden und Gemeindeverbände, sondern kann auch ausgedehnt werden auf andere Körperschaften sowie natürliche und juristische Personen des privaten Rechts.

Zuordnen lässt sich die interkommunale Zusammenarbeit dem Konzept der Regional Governance. Hinter diesem Begriff verbirgt sich ein wissenschaftlicher Diskurs, der sich mit den Entwicklungsprozessen auf regionaler Ebene beschäftigt. Insbesondere widmet sich der Ansatz den daran beteiligten Netzwerken mit Akteurinnen und Akteuren unterschiedlicher Hintergründe (staatlich, privatwirtschaftlich und zivilgesellschaftlich).[4] Angesichts einer immer stärker fragmentierten und sektoralisierten Umwelt sieht das Konzept vor, dass diese Handlungsakteurinnen und -akteure gemeinsame Lösungen erarbeiten müssen, damit eine regionale Entwicklung, die über die Grenzen einzelner Kommunen hinaus geht, vorangetrieben werden kann. Es handelt sich dabei um einen „kontinuierlichen Prozess der Aushandlung, Anpassung und Verbesserung hinsichtlich materieller Ziele und organisatorischer Strukturen".[5]

Dieser Prozess erfordert, dass die beteiligten Akteurinnen und Akteure intensive und umfassende Verhandlungen miteinander führen. Die interkommunale Zusammenarbeit lässt sich dabei im Konzept der Regional Governance als eine Unterkategorie einordnen, bei der der Schwerpunkt der Zusammenarbeit in formellen Vereinbarungen kommunaler Entscheidungstragender liegt; Akteurinnen und Akteure aus Wirtschaft, Verbänden und der Zivilgesellschaft nehmen eine eher geringere Rolle wahr.

In diesem Zusammenhang thematisieren einige Stimmen aus Praxis und Wissenschaft die Gefahr, dass die demokratisch legimitierten Stadt- und Gemeinderäte und damit auch die Bürgerinnen und Bürger selbst die Kontrolle über die Ausarbeitung und Durchführung interkommunaler Projekte verlieren. Aufgrund des zumindest im Anfangsstadium oft informellen Charakters dieser Zusammenarbeit sei beispielsweise nicht gewährleistet, dass die Räte ausreichend und rechtzeitig informiert würden. Funktionsträgerinnen und Funktionsträger in der Politik befürchten im Zuge einer Kooperation einen Machtverlust, der aus dem zu erwartenden Personalabbau resultiere.[6] Interkommunale Zusammenarbeit berge zudem das Risiko einer Verwaltungslastigkeit von Entscheidungsprozessen. Somit seien potenzielle Vorzüge mit Steuerungsproblemen sowie unklaren Verantwortungs- und Legitimationsstrukturen verknüpft.[7] Es liegt jedoch immer an den handelnden Akteurinnen und Akteuren, für ausreichend Transparenz und Partizipation zu sorgen.

Letztlich darf man nicht übersehen, dass interkommunale Zusammenarbeit für Kommunen eine wichtige und bisweilen sogar die einzige Möglichkeit darstellt, weiterhin ein vielfältiges und breit aufgestelltes Leistungsangebot für die Stadtgesellschaft anzubieten und damit die geforderte und gewünschte Bürgernähe sicherzustellen.

[4] Giessen, Lukas (2010): Regional Governance für ländliche Räume – innovativer Ansatz, politischer Gegenwind und der Weg vorwärts, in: Raumforschung und Raumordnung 2010, 68(1), S. 3-14
[5] Mäding, Heinrich (2010): Strategische Regionsbildung – eine neue Form der interkommunalen Zusammenarbeit. In. Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Springer VS, Wiesbaden. – S. 218
[6] During, Dirk (2012): Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung – Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.) im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel, Kassel, September 2012. – S. 158f
[7] Hinz E. (2018) Interkommunale Zusammenarbeit. In: Voigt R. (eds) Handbuch Staat. Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20744-1_134 (abgerufen am 28. Juli 2021)

2.

Ziele interkommunaler Zusammenarbeit

„Wenn Kompetenzen und Ressourcen in guter nachbarschaftlicher Kooperation gebündelt werden“

Ziele interkommunaler Zusammenarbeit

Gemeinsam lassen sich zahlreiche kommunale Aufgaben besser lösen, wenn Kompetenzen und Ressourcen in guter nachbarschaftlicher Kooperation gebündelt werden, während die Eigenständigkeit und Identität der einzelnen Kommunen gewahrt bleiben. Hierdurch ergeben sich eine Vielzahl von Synergieeffekten sowie Spezialisierungs- und Größenvorteile, sogenannte Skaleneffekte. Doppelstrukturen können abgebaut und langfristig kostensparende Verwaltungsstrukturen aufgebaut werden. Die interkommunale Zusammenarbeit ermöglicht es, das Leistungs- und Serviceangebot der Kommunen zu erweitern.

Tipp: Eine Vielzahl kommunaler Aufgaben können Sie möglicherweise in Zusammenarbeit besser, schneller, wirksamer, mit einem vielfältigeren Angebot und meist auch wirtschaftlicher erledigen. Hiervon profitieren Ihre Bürgerinnen und Bürger ebenso wie Politik und Verwaltung in Ihrem Kreis, Ihrer Stadt oder Gemeinde.

In ihrer konkreten Ausprägung sind diese Synergieeffekte, die sich für Kommunen durch Zusammenarbeit ergeben, sehr unterschiedlich. Die verbesserte Leistung stellt dabei eine von drei Kategorien dar, denen man die Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit zuordnen kann.[8] Daneben steht als zweite Kategorie die Kostenersparnis. Als dritte Kategorie wurden eher weichere Faktoren wie die regionale Identitätsstiftung identifiziert. Insbesondere kleinere Kommunen können in einer Zusammenarbeit ihr Leistungsangebot quantitativ erweitern oder doch zumindest qualitativ verbessern. Gerade in diesen kleinen Kommunen stellt eine interkommunale Kooperation oftmals die einzige Perspektive dar, ein flächendeckendes Infrastrukturangebot vorzuhalten und dadurch einen eigenen Beitrag zu Bestandssicherung, Weiterentwicklung und Bindung der Nachfrage zu leisten.[9] Zudem können mit Hilfe der interkommunalen Zusammenarbeit Leistungen angeboten werden, für die die einzelne Kommune zu klein wäre.[10]

Die kommunale Leistungserbringung lässt sich auch durch die Vernetzung und Bündelung von fachlicher Expertise verbessern. In der Praxis kann unterschieden werden zwischen Kooperationsansätzen, bei denen der Austausch beziehungsweise die Übertragung von Fachwissen explizites Ziel der Zusammenarbeit ist, und solchen, bei denen der Austausch implizit im Rahmen der Zusammenarbeit erfolgt.[11]

Erkenntnisse der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW) aus der Praxis bestätigen diese theoretischen Ziele.

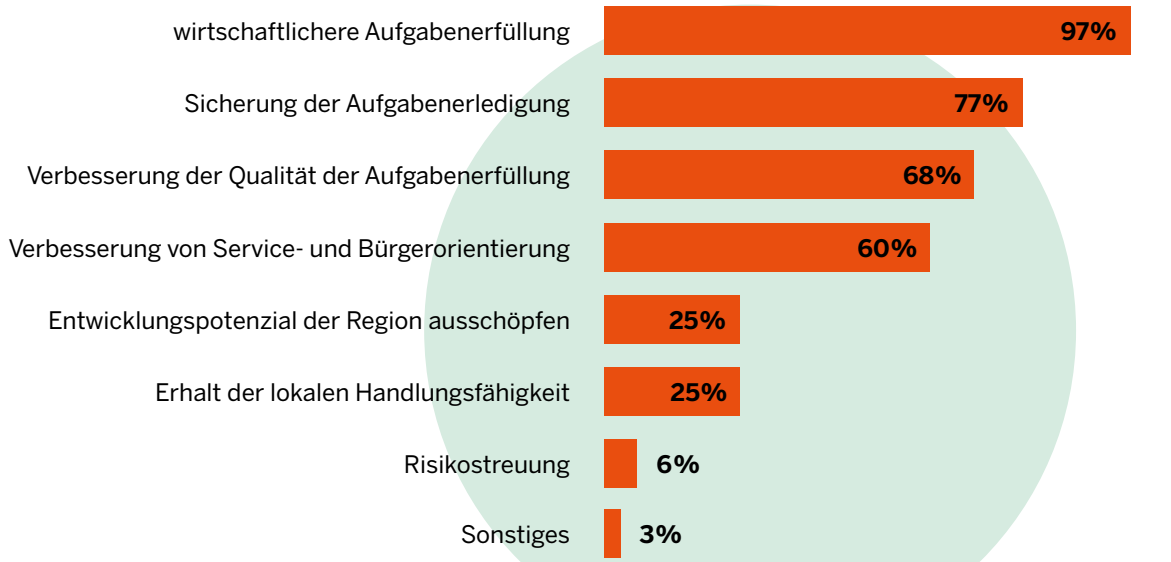
[8] Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): Interkommunale Zusammenarbeit. Eine Organisationsalternative mit großen Potenzialen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung, 1. Aufl., Linz

[9] Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012): Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen – Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bonn, Dezember 2012. – S. 21

[10] Zimmermann, Karsten (2017): Kooperation, interkommunale und regionale, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover.

[11] Lenk, Thomas / Reichardt, Tim / Rottmann, Oliver (2012): Interkommunale Zusammenarbeit im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement, Leipzig. – S. 10

Grafik 2.1: Ziele interkommunaler Zusammenarbeit



Quelle: gpaNRW 2021, Online-Umfrage überörtliche Prüfung mittlere kreisangehörige Kommunen, 2019-2021, Mehrfachnennungen möglich

Nahezu alle mittleren kreisangehörigen Kommunen gaben als Ziel einer Zusammenarbeit eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung an. Die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit darf somit mit Fug und Recht als zentrales und elementares Ziel von interkommunaler Zusammenarbeit bewertet werden. Fast 80 Prozent der Kommunen verfolgen mit der interkommunalen Zusammenarbeit die Sicherung der Aufgabenerledigung; 68 Prozent streben eine Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung an. In der überörtlichen Prüfung der großen kreisangehörigen Kommunen durch die gpaNRW deutet eine Auswertung der ersten Rückmeldungen ebenfalls darauf hin, dass diese mit ihrer interkommunalen Zusammenarbeit die gleichen Ziele verfolgen. Etwas weniger wichtig sind bei den größeren kreisangehörigen Kommunen die Risikostreuung und der Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit.

Ein großer Vorteil der interkommunalen Zusammenarbeit besteht darin, dass sie sehr vielseitig ist. Sie ermöglicht flexible Kooperationen in zahlreichen Handlungsfeldern des lokalen Raums.

Positive Effekte zeigen sich in mehrfacher Hinsicht:

- Kooperationen ermöglichen einen wirtschaftlicheren Einsatz finanzieller, personeller und technischer Ressourcen. Es ergeben sich Spezialisierungs- und Größenvorteile sowie Synergieeffekte.
- Die Zusammenlegung identischer Prozesse verringert Doppelstrukturen in der Aufgabenerfüllung, sodass langfristig kostensparende Verwaltungsstrukturen entstehen.
- Spezialisiertes Fachpersonal kann für mehrere Verwaltungen eingesetzt werden; dadurch können Kommunen Personalkosten senken und effiziente Arbeitsstrukturen schaffen.
- Kommunen können Verantwortung und Finanzierungsrisiken auf mehrere Schultern verteilen.
- Interkommunale Zusammenarbeit kann das Leistungsangebot der Kommunen verbessern oder erweitern.
- Kommunen können sich in Aufgabenfeldern, die eine überörtliche Ausrichtung erfordern, besser behaupten. Dadurch wird eine regionale Identität aufgebaut.
- Kommunales Konkurrenzdenken innerhalb eines Wirtschaftsraums kann abgebaut werden. Dies steigert das strategische Gewicht gegenüber Dritten, wie beispielsweise Investoren.
- Abgestimmte Planungen schonen Ressourcen und schützen damit die natürlichen Lebensgrundlagen.

Kooperationen auf kommunaler Ebene sind dabei keine Neuheit. Sie haben teilweise eine jahrzehnte- oder gar jahrhundertelange Vorgeschichte mit entsprechenden Traditionen. Seit den 1980er Jahren waren vor allem Kostenaspekte die Auslöser vieler Kooperationsprojekte. Die Überlegungen fielen damals zusammen mit der betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltungsmodernisierung samt der Einführung des New Public Managements beziehungsweise des Neuen Steuerungsmodells. Hinzu kam oftmals die angespannte und von Krediten zur Liquiditätssicherung belastete Haushaltslage vieler Kommunen; insbesondere betraf und betrifft dies immer noch Nordrhein-Westfalen. Seit den 2000er Jahren spielen zunehmend auch qualitative und regionale Aspekte eine Rolle bei der Kooperation.

Zweifelsohne sind die Kostenvorteile nach wie vor ein wichtiges und auch gutes Argument für eine interkommunale Zusammenarbeit. Dennoch verschließt der alleinige Fokus auf monetäre Vorteile den Blick für zahlreiche weitere Benefits, die eine interkommunale Kooperation bieten kann - in Zeiten einer rasch fortschreitenden Verwaltungsdigitalisierung sowie eines sich abzeichnenden flächendeckenden Fachkräftemangels. So lässt sich durch Kooperation oftmals die Qualität der Leistungserbringung verbessern und sichern. Besonders kreisangehörige Gemeinden mit dünner Personaldecke können durch Kooperationen Know-how und Leistungsfähigkeit erhalten.[12]

Tipp: Sind Sie an einer Kooperation interessiert, so betrachten Sie nicht ausschließlich die finanziellen Vorteile der Kooperation. Nehmen Sie ebenso andere Vorteile in den Blick.

Interkommunale Kooperation wird auch international als eine Möglichkeit angesehen, dem demografischen Wandel und dem zunehmenden interregionalen Standortwettbewerb besser zu begegnen. Dies gilt besonders für Kommunen und Regionen abseits der Ballungsräume.[13]

Tipp: Erörtern Sie, insbesondere als kleine Gemeinde, aktiv die Möglichkeiten einer verstärkten Interkommunalen Zusammenarbeit mit umliegenden Gemeinden, Städten oder dem Kreis.

[12] Lenk, Thomas / Reichardt, Tim / Rottmann, Oliver (2012): Interkommunale Zusammenarbeit im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement, Leipzig. – S. 5 ff
[13] Rosenfeld et. al, 2016: Interkommunale Kooperation ist deutlich im Kommen, in: Wirtschaft im Wandel — S. 9, Jg. 22, Ausgabe 1/2016

3.

Rechtsrahmen und mögliche Kooperationsformen

„Der interkommunalen Kooperation sind (fast) keine Grenzen gesetzt – weder in gedanklicher noch in rechtlicher Hinsicht.“

3. Rechtsrahmen und mögliche Kooperationsformen

Interkommunale Zusammenarbeit ist mit dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung eng verbunden.[14] Die rechtliche Grundlage interkommunaler Zusammenarbeit bieten der Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland sowie der Artikel 78 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Diese Rechtsgrundlagen berechtigen die Kommunen, ihre Aufgaben selbstständig, eigenverantwortlich und mit eigenen Mitteln zu organisieren.[15] Dazu gehört auch das Recht einer Kommune, zu diesem Zweck die Kooperation mit anderen Gemeinden zu suchen und zu praktizieren.

In Artikel 10 Absatz 1 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung ist die interkommunale Zusammenarbeit ausdrücklich geschützt:

„Die kommunalen Gebietskörperschaften sind bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten berechtigt, zusammenzuarbeiten und im Rahmen der Gesetze Verbände zu bilden, um Aufgaben von gemeinsamem Interesse durchzuführen."

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das Bilden einer gemeinsamen Handlungsinstitution einer Kommune mit einer anderen Kommune eine Ausprägung der Organisationshoheit. Damit ist die gemeindliche Kooperationsfreiheit grundgesetzlich geschützt.[16] Jedoch sind der interkommunalen Zusammenarbeit auch verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. So muss der verbleibende Aufgabenbestand einer kooperierenden Kommune „erheblich" sein.[17]

In Nordrhein-Westfalen bilden die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) das rechtliche Fundament der interkommunalen Zusammenarbeit. Nach § 1 Abs. 1 GkG NRW können Gemeinden und Gemeindeverbände Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind, nach den Vorschriften dieses Gesetzes gemeinsam wahrnehmen.

Bei der interkommunalen Zusammenarbeit kann grundsätzlich zwischen zwei Ausprägungen der Kooperation unterschieden werden: der informellen und der formellen. Die informelle Kooperation wird durch einen losen Zusammenschluss charakterisiert und kann etwa in Form einer Projektgruppe, eines Koordinierungsbüros oder eines runden Tisches durchgeführt werden.[18] Eine Sonderform stellen dabei die kommunalen Arbeitsgemeinschaften nach § 2 GkG NRW dar, zu denen sich Kommunen hauptsächlich zu Abstimmungs- und Beratungszwecken zusammenschließen. Nicht selten ist die informelle Zusammenarbeit Vorläufer für eine tiefere und dann formelle Kooperation zwischen Kommunen. Bei den formellen Kooperationsformen wird unterschieden zwischen einer vertraglichen Zusammenarbeit (insbesondere öffentlich-rechtliche Vereinbarung) und einer institutionellen (Zweckverband, gemeinsames Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts, Kooperation in Rechtsformen des Privatrechts).

In Nordrhein-Westfalen arbeiten die Kommunen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Formen zusammen. Dabei überwiegen jedoch die Rechtsformen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und des Zweckverbandes. Zusammengenommen stellen sie die rechtlichen Grundlagen für rund die Hälfte aller Kooperationsprojekte. Wenn es um die Auswahl der Rechtsform geht, stehen für die Kommunen ganz offensichtlich Praktikabilitätsüberlegungen und die Vermeidung

[14] vgl. Knirsch, Interkommunale Zusammenarbeit: Formen, Handlungsfelder und Potenziale, in: Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Kegelmann/ Böhmer/ Willmann (Hrsg.), Ergänzungslieferung 2/ 2012, S. 221ff., Freiburg 2012
[15] vgl. Dols/Plate/Schulze (Kommunalrecht, 2012), S. 10ff., Rn. 30ff
[16] vgl. Zinell/Mittermayr (2005): Die Kommune als Vertragspartner, S. 185
[17] vgl. Frick/Hokkeler (Interkommunale Zusammenarbeit - Handreichung für die Kommunalpolitik, 2008), S. 51, http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/05825.pdf (abgerufen am 27. Juli 2021)
[18] Weber, David (2014): Interkommunale Zusammenarbeit – Bestandsaufnahme. Public Governance: S. 16 - 18. Institut für den öffentlichen Sektor e. V.

von zusätzlichen Kosten durch Gremien- oder Aufgabenträgerstrukturen im Vordergrund. Es wird sichtbar, dass allerdings Kooperationen mit formellem Charakter überwiegen. Die Präferenzen bei der Wahl der Rechtsform sind unabhängig von der Größenklasse der kooperierenden Kommunen.

Ganz grundsätzlich gilt: Der interkommunalen Zusammenarbeit sind (fast) keine Grenzen gesetzt – weder in gedanklicher noch rechtlicher Hinsicht.[19] Sie beginnt bei sehr kleinen Projekten, gegenseitiger Aushilfe oder Unterstützung bei fachlichen Fragen und reicht bis zu Großprojekten wie Shared-Service-Centern, Rechenzentren und / oder Zweckverbänden zur Abdeckung ganzer Produktportfolios.

3.1 Arten und Formen der Kooperation

Auf dem Weg zur interkommunalen Zusammenarbeit ist der Wille zur Kooperation zwischen zwei oder mehreren Partnerinnen oder Partnern der erste Schritt hin zu einer gemeinsamen Leistungserbringung. Damit einher gehen die Fragen nach der notwendigen Kooperationsform, des Umfangs der Kooperation und einer passenden Rechtsform für die gemeinsame und kooperative Aufgabenerledigung.

Kooperationen können räumlich betrachtet nachbarschaftsbezogen, Stadt-Umland-geprägt oder regional orientiert sein. Sie lassen sich weiterhin hinsichtlich ihres Formalisierungsgrads sowie ihrer Funktion, sprich den Aufgaben und Inhalten, unterscheiden.[20]

[19] vgl. Grossenbacher/Zucht 2015: Besser im Team, in: 360° - Fachmagazin für das Management im öffentlichen Sektor, S. 9 Ausgabe 25

[20] Dahlbeck et. al.: 2017: Interkommunale Zusammenarbeit - Eine Kurzexpertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen, S. 7, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/forschungsfelder//2015/Lebendige-Regionen/kurzexpertise-interkommunale-kooperation.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 07.08.2021)

3.2 Informelle Kooperationsformen

Interkommunale Zusammenarbeit lässt sich unterteilen in formelle und informelle Kooperationen[21] (gelegentlich auch mit „harter“ und „weicher“ Kooperation umschrieben).[22] In der Praxis existieren zahlreiche Beispiele formeller und informeller Formen der interkommunalen Zusammenarbeit. Die Wahl der Kooperationsform durch die Akteurinnen und Akteure ist dabei unter steuer- und vergaberechtlichen Kriterien von besonderer Bedeutung. Formelle Kooperationen - in ihren unterschiedlichen Rechtsformen - sind verbreiteter und oft sichtbarer beziehungsweise bekannter. Informelle Kooperationen wie grenzüberschreitende oder regionale Netzwerke, Arbeitskreise, Projektbeiräte, runde Tische und Gesprächsforen sind häufig Auftakt zu einer sich dann entwickelnden formellen Kooperation.[23]

Tipp: Suchen Sie vor einer formellen interkommunalen Zusammenarbeit eine informelle Kooperation. Sie schafft die unabdingbare Möglichkeit und Chance zum Austausch, zur Bildung von Vertrauen und zur Zieldefinition einer möglichen weitergehenden Kooperation. Erfolgreiche Kooperationen entstehen dann, wenn zuerst die Ziele und möglichen Benefits locker definiert werden und man sich nicht zu Beginn in Detailfragen verliert.

Diese informellen Kooperationsformen, die überall in der kommunalen Familie anzutreffen sind, bieten zweifelsohne zahlreiche Chancen, bergen aber auch Risiken. Gerade dann, wenn die Kooperation sehr lose und unverbindlich ausgestaltet ist, der Teilnehmerkreis gegebenenfalls nicht passgenau ausfällt oder diese auch von den beteiligten Akteuren mit unterschiedlichem Einsatz befeuert wird, kann es zu nachteiligen Effekten für weitere Schritte kommen.

Ist dies der Fall, kann es zielführend sein, eine bestehende informelle Kooperation durch alle Beteiligten aktiv zu überdenken oder neu zu konzipieren. Hierbei sollte stets das Ziel im Vordergrund aller Überlegungen stehen.

Tipp: Verständigen Sie sich zu Beginn auf einen verbindlichen Rahmen und Regeln der informellen Kooperation. Formulieren Sie diese in einem gemeinschaftlichen Prozess samt gegenseitiger Ziele und Erwartungen. Dies schafft Routine und gegenseitiges Vertrauen für weitere Schritte.

Die Grenzen zwischen formeller und informeller Kooperation sind fließend und können anhand der Leistungserbringung und weiter nach Bindungsintensität differenziert werden: so können Kompetenzcenter Knowhow bündeln oder den Wissensaustausch und das interkommunale Lernen[24] fördern. Des Weiteren können Leistungen, wie zum Beispiel „Shared Service Center“, auch gemeinschaftlich auf Basis einer vertraglichen Zusammenarbeit erbracht werden. Darüber hinaus ist es natürlich auch denkbar, gemeinschaftlich einen Dritten mit der Leistungserbringung zu beauftragen. Hierbei sind Öffentlich-Private-Kooperationen oder Öffentlich-Öffentliche-Kooperationen denkbar.[25]

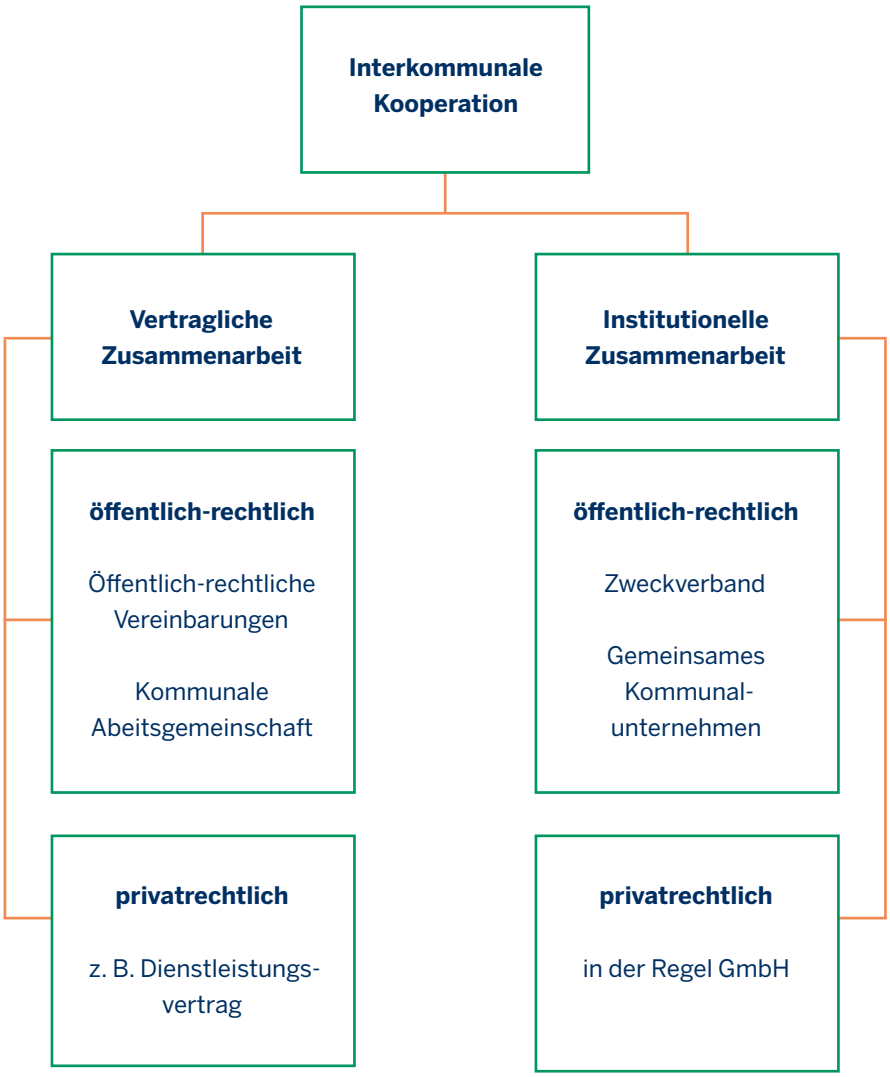
[21] Hinz 2018: Interkommunale Zusammenarbeit, in: Voigt R. (eds), Handbuch Staat. Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 1492 ff
[22] Ebd.: S. 8
[23] Ebd.: S. 1494

[24] Dazu weiterführend: Haupt 2020: Interkommunales Lernen – Definition, Bedeutung und Potenzial, in: Neumann/Ziesler/Teich (Hrsg.), Kooperation und Innovation für eine nachhaltige Stadtentwicklung - Forschung mit innovativen Kommunen, S. 189 ff, Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH

3.3 Formelle Kooperationsformen

Die formelle Kooperation lässt sich am besten anhand rechtlicher und organisatorischer Gesichtspunkte unterteilen.

Abbildung 3.3: Formen der formellen Zusammenarbeit



Quelle: eigene Abbildung

[25] Hinz 2018: Interkommunale Zusammenarbeit, in: Voigt R. (eds), Handbuch Staat. Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 1495

Zur Durchführung einer interkommunalen Zusammenarbeit stehen den Kommunen somit verschiedene Rechtsformen zur Verfügung, zwischen denen sie im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben frei wählen können.[26]

Welche Rechtsform von den jeweiligen Kommunen beziehungsweise Kooperationspartnern gewählt wird, ist immer auch abhängig von der Funktion und dem Zweck der Kooperation. Erst wenn bekannt ist, zu welchem Zweck, mit welcher Größe und mit welcher Aufgabe die interkommunale Zusammenarbeit betrieben werden soll, kann eine geeignete Rechtsform ausgewählt werden.[27]

In Nordrhein-Westfalen sind auf Grundlage des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit etwa 1.500 öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geschlossen und rund 250 Zweckverbände erfolgreich gegründet worden.[28] Für die vertragliche interkommunale Zusammenarbeit sind insbesondere öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und für die institutionelle Zusammenarbeit insbesondere Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen und Gesellschaften mit beschränkter Haftung relevant. Diese umfassen 80 bis 95 Prozent der erfassten Kooperationsformen.[29]

Tipp: Orientieren Sie sich bei der Wahl der Rechtsform für Ihre Interkommunale Zusammenarbeit immer am Ziel und Zweck der Kooperation – nicht umgekehrt.

[26] Dahlbeck et. al.: 2017: Interkommunale Zusammenarbeit - Eine Kurzexpertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen, S. 8-9, www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/forschungsfelder//2015/Lebendige-Regionen/kurzexpertise-interkommunale-kooperation.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 07. August 2021)
[27] Ebd.: S. 10
[28] Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG): https://www.mhkbg.nrw/themen/kommunales/interkommunale-zusammenarbeit (abgerufen am 08. August 2021)
[29] Dazu u.a.: DStGB Dokumentation 51 2005: Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts, S. 10. https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/nr-51-interkommunale-zusammenarbeit-praxisbeispiele-rechtsformen-und-anwendung-des-vergaberechts/doku51.pdf?cid=6m8 (abgerufen am 01. August 2021); Rosenfeld et. al, 2016: Interkommunale Kooperation ist deutlich im Kommen, in: Wirtschaft im Wandel – S, 12, Jg. 22, Ausgabe 1/2016; Porth et.al, 2019: Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz – der rheinland-pfälzische Weg, S. 42

3.3.1 Rechtsgrundlagen, Wahl der Rechtsform und Genehmigungspflichten

Die interkommunale Zusammenarbeit ist im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung, die in Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes verankert ist, Ausdruck der eigenbestimmten Aufgabenwahrnehmung der Kommune. Die Kommunen genießen bei der Organisation ihrer Zusammenarbeit grundsätzlich Wahlfreiheit. Sie dürfen sich sowohl der Organisationsformen des öffentlichen als auch des privaten Rechts bedienen.[30] Dennoch können einer interkommunalen Zusammenarbeit im konkreten Einzelfall Grenzen gesetzt sein, die sich aus europa-, bundes- und landesrechtlichen Regelungen, aber auch aus der Gemeindeordnung selbst ergeben können. Insbesondere, wenn Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung gemeinsam erledigt werden sollen, sind Einschränkungen zu beachten, die sich aus den Vorschriften zu den Aufgaben der Gemeinden nach § 3 GO NRW und zur Aufgabenwahrnehmung im gestuften Aufgabenmodell nach § 4 GO NRW ergeben.

Das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen (GkG NRW) normiert die öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen und sieht grundlegend folgende Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit von Kommunen vor:

- Kommunale Arbeitsgemeinschaften
- gemeinsame Kommunalunternehmen in Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts für den Bereich der gemeindewirtschaftsrechtlichen Betätigung
- Zweckverbände oder
- öffentlich-rechtliche Vereinbarungen

Ob eine bestimmte angestrebte interkommunale Zusammenarbeit und Aufgabenerledigung nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit zulässig ist, wird in Nordrhein-Westfalen weiterhin von der jeweils zuständigen Kommunalaufsicht geprüft und genehmigt. Lediglich die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft ist genehmigungsfrei.

Für Kooperationen im Bereich des Gemeindewirtschaftsrechts sind die einschlägigen gemeindewirtschaftsrechtlichen Vorschriften zu beachten.

> **Tipp:** Wird eine Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbandes, einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung oder eines gemeinsamen Kommunalunternehmens angestrebt, ist diese von der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde zu genehmigen beziehungsweise zu bestätigen.

Ist die Entscheidung zwischen mehreren Partnern getroffen, eine interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen einer formellen Kooperation zu betreiben und sind wesentliche Vorarbeiten wie die Zweck- und Zielbestimmung erfolgt, dann folgt zumeist die wichtige Frage nach der Rechtsform der Kooperation.

Wollen sich die Akteure also der Frage nach der geeigneten Rechtsform nähern, sind vorab neben den benannten rechtlichen Aspekten grob folgende Fragen im Grundsatz zu klären:

- Was ist das Ziel der interkommunalen Kooperation? Welchen Zweck soll diese erfüllen?
- Soll eine eigene Rechtspersönlichkeit geschaffen werden?
- Ist diese zur geplanten Aufgabenerledigung notwendig?

[30] DStGB Dokumentation 51 2005: Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts, S.4. https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/nr-51-interkommunale-zusammenarbeit-praxisbeispiele-rechtsformen-und-anwendung-des-vergaberechts/doku51.pdf?cid=6m8 (abgerufen am 01. August 2021)

3.3.2 Öffentlich-rechtliche Rechtsformen

Im Folgenden werden lediglich die für die kommunale Praxis relevanten und verbreiteten Rechtsformen dargestellt. Wenn Aufgaben- oder Zuständigkeitsübertragungen im Bereich der Verwaltungsaufgaben stattfinden sollen, bieten sich insbesondere öffentlich-rechtliche Rechtsformen an. Soll für eine öffentlich-rechtliche Kooperation eine eigene Rechtspersönlichkeit geschaffen werden, stehen in Nordrhein-Westfalen der Zweckverband und das gemeinsame Kommunalunternehmen als Rechtsform zur Verfügung.[31]

[31] Dahlbeck et. al.: 2017: Interkommunale Zusammenarbeit - Eine Kurzexpertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen, S. 10 www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/forschungsfelder//2015/Lebendige-Regionen/kurzexpertise-interkommunale-kooperation.pdf?blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 07. August 2021)

Zweckverbände

Zweckverbände werden primär zur Wahrnehmung von Fachaufgaben gegründet. Typische Zweckverbände sind beispielsweise Wasser-, Abwasser-, Entsorgungs- und Schul-Zweckverbände sowie Zweckverbände im Bereich des Verkehrswesens beziehungsweise des öffentlichen Personennahverkehrs. Ebenso finden sich im kulturellen Bereich zahlreiche Zweckverbände wie Musikschulen oder Volkshochschulen.

Der interkommunale Zweckverband ist gerade dann geeignet, wenn nicht allein die Wirtschaftlichkeit, sondern auch die Sicherstellung der öffentlichen Aufgabenerfüllung im Fokus steht. Zweckverbände sind daher als Körperschaften des öffentlichen Rechts überwiegend im Bereich der (kapitalintensiven) Daseinsvorsorge zu finden und erbringen zumeist nur eine spezialisierte Leistung.[32] Gemeinden schließen sich also in Zweckverbänden zusammen, um einzelne Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam zu erfüllen oder durchzuführen.[33]

Die Besonderheit eines Zweckverbandes liegt in der Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit samt eigenem Verwaltungsapparat für einen bestimmten definierten Zweck. Die Aufgabenerfüllung kann dabei aus dem Wirkungskreis der Zweckverbandsmitglieder vollständig auf den Verband übertragen werden. Alternativ besteht auch die Möglichkeit, den Zweckverband nur mit der Durchführung einer Aufgabe zu betrauen. In diesem Fall bleiben die Zweckverbandsmitglieder in der Aufgabenverantwortung.[34]

Grundsätzlich sind Zweckverbände für ihren Aufgabenbereich mit Satzungshoheit ausgestattet. Bei der Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung gelten sie nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz als eine Behörde mit allen daraus resultierenden Rechten und Pflichten. Die Verbandssatzungen müssen ferner gewisse Mindestanforderungen erfüllen und durch die zuständige Kommunalaufsicht geprüft und genehmigt werden (siehe dazu § 9 und § 10 GkG NRW).[35]

Organe des Zweckverbandes sind die Verbandsversammlung und die Verbandsvorsteherin oder der Verbandsvorsteher. Die Verbandsversammlung besteht aus den Vertreterinnen und Vertretern der Verbandsmitglieder. Sind die Verbandsmitglieder Gemeinden, so entscheiden deren Vertretungskörperschaften für die Dauer der laufenden Kommunalwahlperiode über die Entsendung der vertretungsberechtigten Personen. Die Verbandsvorsteherin oder der Verbandsvorsteher wird von der Verbandsversammlung in der Regel aus dem Kreis der Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten der zum Zweckverband gehörenden Gemeinden gewählt und führt die laufenden Geschäfte.[36]

[32] Frick/Hokkeler 2008: Interkommunale Zusammenarbeit - Handreichung für die Kommunalpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 52, http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/05825.pdf (abgerufen am 12. August 21)
[33] § 4 Abs. 1 GkG NRW und DStGB Dokumentation 51 2005: Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts, S.4, https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/nr-51-interkommunale-zusammenarbeit-praxisbeispiele-rechtsformen-und-anwendung-des-vergaberechts/doku51.pdf?cid=6m8 (abgerufen am 01. August 2021)
[34] § 6 GkG NRW
[35] DStGB Dokumentation 53 2005: Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts, S.4, https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/nr-51-interkommunale-zusammenarbeit-praxisbeispiele-rechtsformen-und-anwendung-des-vergaberechts/doku51.pdf?cid=6m8 (abgerufen am 01. August 2021)
[36] §§ 14-17 GkG NRW

Gemeinsames Kommunalunternehmen

Mit deutlich untergeordneter Bedeutung und geringer Häufigkeit ist interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen und einigen anderen Ländern auch durch Gründung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts möglich.[37] Die Rechtsform der Anstalt öffentlichen Rechts, die in ihrer Organisationsstruktur gewisse Ähnlichkeiten zur privatrechtlichen GmbH aufweist, erweitert das Angebot an Rechtsformen des öffentlichen Rechts und ermöglicht unter anderem hoheitliches Tätigwerden oder verleiht die Fähigkeit, Dienstherr von Beamtinnen und Beamten zu sein.

Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung wird oftmals genutzt, um eigene Aufgaben einer anderen Kommune zur Erfüllung zu übertragen. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen können grundsätzlich nur zwischen Gebietskörperschaften geschlossen werden.[38]

Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen lassen sich in zwei Ausgestaltungen unterteilen: die delegierende und die mandatierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung.[39]

- Durch die delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung wird die abgebende Gebietskörperschaft abschließend von ihrer Aufgabenerfüllung frei und die übernehmende Gebietskörperschaft übernimmt die Zuständigkeit für die übertragende Aufgabe. Die abgebende Kommune verliert ihre Zuständigkeit für die Dauer der Vereinbarung und kann nicht mehr von der Aufsichtsbehörde zur Aufgabenerfüllung herangezogen werden.[40]

- Bei der mandatierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung führt die übernehmende Gebietskörperschaft die Aufgabe in fremdem Namen durch und vertritt die abgebende Gemeinde somit.[41]

In der Vereinbarung kann den übertragenden Gebietskörperschaften ein Mitwirkungsrecht bei der Erfüllung oder Durchführung der Aufgaben eingeräumt werden. Dies gilt auch für die Bestellung von Dienstkräften. Des Weiteren sind im Rahmen der gesetzlichen Regelung im Zuge einer Vereinbarung angemessene beziehungsweise kostendeckende Entschädigungen für die Leistungserbringung zu vereinbaren.[42] Bei dem Zusammenschluss entsteht folglich also kein neuer Rechtsträger samt Verwaltungsunterbau. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen sind ebenso wie die Gründung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens oder Zweckverbandes durch die zuständige Aufsichtsbehörde zu genehmigen.[43]

Eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung eignet sich besonders, wenn Kommunen mit stark differierender Leistungs- und Verwaltungskraft und Know-how kooperieren und eine leistungsstärkere und zumeist auch größere Gemeinde die Aufgabenwahrnehmung für eine oder mehrere andere übernimmt.[44]

Klare Ziele der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sind dabei zumeist die Realisierung von wirtschaftlichen Vorteilen und Synergie- beziehungsweise Skaleneffekten sowie ganz grundsätzlich die Sicherstellung einer öffentlichen Aufgabenerfüllung. Dabei profitieren zumeist sowohl die kleinen als auch die großen beteiligten Gebietskörperschaften von einer Kooperation. Die übernehmende Kommune kann ihre Kapazitäten auslasten und somit effizienter

[37] § 27 u. 28 GkG NRW
[38] DStGB Dokumentation 51 2005: Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts, S.5, https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/nr-51-interkommunale-zusammenarbeit-praxisbeispiele-rechtsformen-und-anwendung-des-vergaberechts/doku51.pdf?cid=6m8 (abgerufen am 01. August 2021)
[39] PdK NW B-5, GkG NRW § 23 6., beck-online
[40] PdK NW B-5, GkG NRW § 23 6. 6.1, beck-online
[41] PdK NW B-5, GkG NRW § 23 6. 6.2, beck-online
[42] § 23 Abs. 2-4 GkG NRW
[43] §§ 10 Abs.1, 24 Abs. 2 u. 3 sowie 27 Absatz 5 GkG NRW

nutzen, die abgebende Kommune kann die Aufgabenerledigung kostengünstiger und / oder besser sicherstellen. Ein Vorteil einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung im Vergleich zu einem Zweckverband oder einer privatrechtlichen Rechtsform liegt sicherlich in der Möglichkeit, eine Aufgabe zur Erledigung zu übertragen, ohne einen neuen Verwaltungsapparat aufzubauen.[45] Insbesondere in diesen Fällen ist die delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung verwaltungsökonomisch zu bevorzugen – auch wenn der Einfluss der abgebenden Gemeinde auf die Aufgabenerledigung dadurch reduziert wird.[46]

Vor dem Hintergrund des Verlustes an Einwirkungsmöglichkeiten und unter dem Gesichtspunkt der Bürgernähe kann hingegen die mandatierende öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zu bevorzugen sein. Wie effizient diese in der Praxis arbeitet, ist oftmals eine Frage der konkreten Vereinbarung.[47] Die aufgabenübertragende Körperschaft kann sich ferner durch Vertretungsorgane wie Beiräte oder auch über vertraglich geregelte Einspruchsverfahren weiterhin Einflussmöglichkeiten auf die Aufgabenerledigung sichern.[48]

3.3.3 Privatrechtliche Rechtsformen

Im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung können Kommunen auch die Rechtsformen des Privatrechts nutzen. Hierbei unterliegen sie bei Gründung und vertraglicher Ausgestaltung neben den gesellschaftsrechtlichen Vorgaben auch dem öffentlich-rechtlichen Regelungskatalog des Gemeindewirtschaftsrechts, um den (verfassungs-)rechtlichen Anforderungen an kommunale Gesellschafter in ausreichender Weise Rechnung zu tragen (vgl. § 107 ff GO NRW). Hierunter fallen regelmäßig Pflichtinhalte der jeweiligen Satzungen wie beispielsweise Regelungen hinsichtlich Steuerung, Kontrolle oder Haftung.

Die am häufigsten anzutreffende Rechtsform stellt hierbei die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) dar. Daneben besteht mit Blick auf die kommunale Organisationshoheit auch die Möglichkeit, weitere Rechtsformen zu wählen. Aufgrund der zu erfüllenden gemeindewirtschaftsrechtlichen Anforderungen sind manche Rechtsformen jedoch faktisch nahezu ausgeschlossen beziehungsweise wegen ihrer Zulässigkeitshürden zu vernachlässigen; dies trifft z. B. auf die offene Handelsgesellschaft, die Aktiengesellschaft (soweit es um Neugründungen geht) oder den Verein sowie auf Stiftungen des privaten Rechts zu.

[44] Frick/Hokkeler 2008: Interkommunale Zusammenarbeit - Handreichung für die Kommunalpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 53, http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/05825.pdf (abgerufen am 12. August 2021)
[45] Frick/Hokkeler 2008: Interkommunale Zusammenarbeit - Handreichung für die Kommunalpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 54, http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/05825.pdf (abgerufen am 12. August 2021)
[46] PdK NW B-5, GkG NRW § 23 6. 6.3, beck-online
[47] PdK NW B-5, GkG NRW § 23 6. 6.4, beck-online
[48] Ebd.: 54

3.4 Weitere Formen der Kooperation

Im Folgenden werden einige spezielle Formen der interkommunalen Zusammenarbeit vorgestellt. Diese lassen sich zwar weitgehend unter die bereits eingeführten Formen fassen, weisen jedoch besondere Merkmale auf.

Shared Service Center
Unter dem Begriff „Shared Service" wird die Zusammenfassung und Zentralisierung von standardisiert durchführbaren Prozessen verstanden. Shared Services stellen somit keine spezielle Rechtsform, sondern eine hochgradig spezialisierte Art der interkommunalen Zusammenarbeit dar. Bevorzugte Einsatzfelder sind unterstützende und administrative Dienstleistungsbereiche wie Finanzwesen/Buchhaltung oder das Personal- und Liegenschaftsmanagement. Besonders geeignet für Shared Services sind nach dem klassischen Verständnis Aufgaben mit einem hohen Automatisierungsgrad und hoher Fallzahl (das sogenannte „Massengeschäft"). Ihre Wahrnehmung ist in Zeiten der fortschreitenden Digitalisierung ortsunabhängig möglich und muss daher nicht in einer Gebietskörperschaft vor Ort erbracht werden. Viele kommunale Prozesse sind an sich räumlich ungebunden und daher besonders geeignet für eine digital gestützte interkommunale Zusammenarbeit.

Die Verwaltung der Zukunft betreibt vor Ort ein kundenorientiertes Frontoffice. Die eigentliche Produktion der Leistungen beziehungsweise Unterstützungsleistungen erfolgt (teil-)automatisiert im Backoffice – optimal im interkommunalen „Shared Service Center". Gerade bei der kommunalen Informationstechnologie ist das Potenzial für Kooperation und Standardisierung besonders groß.[49] Dieser Trend wird sich durch die Covid-19-Pandemie und die in der Breite etablierte Arbeit von zu Hause aus sowie die fortschreitende Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) weiter verstärken.

Zu den Unterstützungsleistungen zählen u. a. Personalabrechnung, Kassen- und Rechnungsangelegenheiten, kommunale Abgaben, Ausschreibung und Vergabe, IT-Infrastruktur und -Basisdienste, IT-Fachberatung, Entscheidungen und Beratungen in Rechtssachen, die Personalakquise und Personalentwicklung, das Gesundheitsmanagement sowie Arbeitsschutz, Arbeitssicherheit und Gesundheitsvorsorge.[50]

Grenzüberschreitende Kooperation
Nordrhein-Westfalen ist nicht nur „Bindestrichland" mit unterschiedlichen regionalen Identitäten, sondern grenzt auch auf über 300 Kilometern Länge an die belgische Provinz Lüttich sowie an die niederländischen Provinzen Limburg, Gelderland und Overijssel. Nordrhein-Westfalen befindet sich somit im Herzen der Europäischen Union. Die Niederlande sind heute der wichtigste Handelspartner Nordrhein-Westfalens, beide Volkswirtschaften sind eng verflochten und durch einen grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt verbunden.[51]

Was liegt also näher, als die grenzüberschreitende Kooperation mit den belgischen und niederländischen Nachbarkommunen und Regionen zu suchen? Diese findet heute zum einen in informellen Kooperationen und bilateralen Beziehungen der Nachbarkommunen statt; zum anderen aber auch in formellen Zusammenschlüssen. Neben den vier in Nordrhein-Westfalen beheimateten und institutionalisierten Europaregionen (Euregios) gibt es auch weitere Vereinbarungen und Zweckverbände.

Die rechtliche Grundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit deutscher Kommunen in Nordrhein-Westfalen mit niederländischen Grenzkommunen legte das Anholter Abkommen aus dem Jahr 1991. Dieser zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich der Niederlande und

[49] Grossenbacher/Zucht 2015: Besser im Team, in: 360° - Fachmagazin für das Management im öffentlichen Sektor. Ausgabe 25, S. 4 ff.
[50] Hinz 2018: Interkommunale Zusammenarbeit, in: Voigt R. (eds), Handbuch Staat, S. 1496 – 1497, Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.
[51] IHK Norddrhein-Westfalen: https://www.ihk-nordwestfalen.de/region/nord-westfalen/deutsch-niederlaendische-zusammenarbeit-3522092 (abgerufen am 29.09.2021)

den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen geschlossene Staatsvertrag ist die formal-juristische Legitimation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf regionaler Ebene.[52]

Das Anholter Abkommen war der Beginn einer verstärkten Kooperation in der Grenzregion auf politischer, wirtschaftlicher und kultureller Ebene. Das Abkommen ist relativ offen gestaltet. Eine Beschränkung auf bestimmte Aufgaben enthält es nicht, sodass die Zusammenarbeit für jegliche Bereiche geöffnet ist, sofern jeweils innerstaatlich keine rechtlichen Schranken gesetzt sind.[53]

Die alleinige Voraussetzung ist diejenige, dass die Kooperationspartner jeweils die Träger der interkommunal zu erbringenden Aufgabe sind. Somit kommen nach dem Anholter Abkommen sowohl die Aufgabenerledigung nach (kommunalem) Ortsrecht als auch nach Landesrecht oder auch der Aufgabenvollzug nach Bundesrecht in Betracht.[54]

Mögliche formelle Kooperationsformen werden ebenso normiert. So sind laut Vertrag drei öffentlich-rechtliche Kooperationsformen im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zulässig: der deutsch-niederländische Zweckverband, eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung sowie eine grenzüberschreitende kommunale Arbeitsgemeinschaft.[55] Die wichtigsten öffentlich-rechtlichen deutsch-niederländischen Zweckverbände, welche auf dem Regelwerk des Anholter Abkommens fußen, sind die bereits erwähnten Euregios. Diese sind zumeist in folgenden Bereichen aktiv:

- Grenzüberschreitende Netzwerkbildung
- Förderung grenzüberschreitender Projekte
- Gemeinsame Interessenvertretung der Region
- Information und Beratung, z. B. von Bürgerinnen und Bürgern, Studentinnen und Studenten, Unternehmen
- Projektentwicklung und Projektmanagement
- Erschließung von Fördermitteln
- Interregionale Zusammenarbeit mit anderen (Grenz-)Regionen.[56]

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat sich aber über die Euregios hinaus vertieft. So arbeiten heute niederländische und deutsche Feuerwehr- und Rettungsdienste in mehreren Regionen zusammen. Ein weiteres Beispiel ist die Gemeinde Herzogenrath auf deutscher sowie die Gemeinde Kerkrade auf niederländischer Seite, die im Jahr 1998 den gemeinsamen Zweckverband Euronde gründeten. Dieser nimmt sich der gemeinsamen Wirtschafts-, Tourismus-, Kultur- und Wohnraumförderung an.[57] Grenzüberschreitende Kooperationen in den Bereichen „Tourismus“ und „Abfallentsorgung“ haben sich in den Grenzregionen etabliert.

[52] Storbeck 2016: Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit. Band 9 der Reihe „Göttinger Schriften zum Öffentlichen Recht“, S. 145 ff, Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.
[53] Ebd.: S. 147
[54] Ebd.: S. 147
[55] Ebd.: S. 148

[56] Siehe dazu: https://www.euregio.eu/de/was-wir-tun/ (abgerufen am 28.09.2021)
[57] Grossenbacher/ Zucht 2015: Besser im Team, in: 360° - Fachmagazin für das Management im öffentlichen Sektor, S.8, Ausgabe 25

Regionale Kooperationen im Bereich der Stadt- und Flächenentwicklung

Interkommunale Kooperationen im Kontext der Stadt- und Flächenentwicklung beinhalten räumliche Aufgabenstellungen, die über das einzelne Quartier oder den Ortsteil hinaus in die Region reichen. Das Handlungsfeld ist vielschichtig und reicht von Fragestellungen wie der Mobilisierung von Wohnbauflächen, der regionalen Mobilität, der Entwicklung von Gewerbeflächen und Standortmarketing bis hin zur Freiraumentwicklung. Aus Sicht der kooperierenden Kommunen bieten sich mit der interkommunalen Zusammenarbeit Vorteile in Form von neuen Handlungsoptionen, etwa indem räumliche Konflikte gelöst und kosteneffizientere Strukturen aufgebaut werden. Der Erfahrungsaustausch zwischen den kooperierenden Kommunen schafft darüber hinaus regelmäßig Synergien und neue Qualitäten.

Regionalentwicklung und die dort stattfindende interkommunale Zusammenarbeit ist in Nordrhein-Westfalen im bundesweiten Vergleich einzigartig. Dem hohen siedlungsstrukturellen Verflechtungsgrad zwischen Stadt und Land und den damit verbundenen Aufgaben wird zielgerichtet mit vor Ort getragenen Lösungsstrategien begegnet. Die Zusammenarbeit von lokalen Akteurinnen und Akteuren mit ihren überörtlichen und regionalen Verflechtungen als Bottom-up-Ansatz ist zentral für die Regionalentwicklung im Land.

Seit nahezu 25 Jahren unterstützt das Land mithilfe der REGIONALEN diese Zusammenarbeit in der Regionalentwicklung in Nordrhein-Westfalen. Mit den REGIONALEN verfügt Nordrhein-Westfalen über ein einzigartiges Format, um interkommunale und fachübergreifende Zusammenarbeit zu initiieren und zu stärken. In den vergangenen zwei Jahrzehnten sind nachhaltige Projekte aus diesen Prozessen hervorgegangen, die sich zu selbstständigen Kooperationsstrukturen weiterentwickelt haben. Die jeweiligen Regionen entwickeln entsprechend ihrer regionalen Stärken und Herausforderungen regionale Lösungen für die Zukunftsaufgaben. Die Schwerpunkte der laufenden REGIONALEN liegen in den Bereichen Demografie, Siedlungsentwicklung, Wohnen, Verkehr, Wirtschaft, Bildung, Tourismus/Freizeit, Natur- und Umweltschutz. Aktuell befinden sich drei REGIONALEN (Ostwestfalen-Lippe 2022, Bergisches Rheinland 2025 und Südwestfalen 2025) in der Umsetzung.

Aus der Initiative Stadt.Umland.NRW sind mehrere interkommunale Ansätze zwischen den Großstädten des Landes Nordrhein-Westfalen und ihren Nachbarkommunen entstanden. Dabei steht die integrierte Raum- und Mobilitätsentwicklung in der Zusammenarbeit im Fokus, um eine neue Balance von Stadt und Umland zu erreichen.

Daneben unterstützt das Land Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Städtebauförderung interkommunale Maßnahmen, insbesondere von kleineren Städten und Gemeinden, sowie Stadt-Umland-Kooperationen einschließlich Maßnahmen zur Bildung interkommunaler Netzwerke und zum Kooperationsmanagement.

Netzwerkkooperation

Eine weitere und weit verbreitete Form der informellen interkommunalen Zusammenarbeit ist die Netzwerkkooperation. Kommunen schließen sich regional, überregional oder unter Einbindung der Bezirksregierungen und Spitzenverbände für einzelne Fach- eziehungsweise Politikfelder zu Netzwerken oder Vergleichsringen zusammen. Diese Netzwerke können einen sehr unterschiedlichen Formalisierungsgrad aufweisen. Diese Vernetzungsbestrebungen in Arbeitskreisen und Austauschforen haben den wechselseitigen Wissens- und Know-how-Transfer zum Ziel. Im optimalen Fall werden aktuelle Herausforderungen und Problemstellungen durch die jeweiligen Experten der Kommunen erörtert und Best-Practices ausgetauscht oder kollektiv Lösungen entwickelt. Netzwerke eröffnen im optimalen Fall neue Denk- und Handlungsansätze, um innerhalb gesetzlicher Mindestforderungen – und wenn möglich auch darüber hinaus – gestalterisch tätig sein zu können.[58]

Netzwerke legitimieren sich darüber hinaus über den eigenen Erfolg. Sie bleiben oft nur bestehen, wenn sie den gemeinsamen Problemen der beteiligten Akteure erfolgreich begegnen.[59] Es sollte stets aktiv geklärt werden, welche Inhalte, Akteure und Steuerungsstrategien im Netzwerk zum Tragen kommen sollen. Darüber hinaus bedarf eine funktionierende Netzkoordination klarer Verantwortlichkeiten, abgestimmter Leitbilder und einer ernst gemeinten und offenen Diskussionskultur.[60]

Tipp: Gestalten Sie Ihre Netzwerke so, dass sie vorteilhaft für Sie sind. Schlecht organisiert binden Netzwerke erhebliche Ressourcen bei gleichzeitig wenig Output. Um zu verhindern, dass Ihre Austauschforen zu einem netten, aber unproduktiven „Kaffeeklatsch“ verkommen, etablieren Sie klare Regeln und ein Netzwerkmanagement.

[58] Fischer 2015: Bedingt koordinationsfähig? Über kommunale Netzwerke, in: 360° - Fachmagazin für das Management im öffentlichen Sektor., S. 14, Ausgabe 25
[59] Hinz 2018: Interkommunale Zusammenarbeit, in: Voigt R. (eds), Handbuch Staat, S. 1494, Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.
[60] Fischer 2015: Bedingt koordinationsfähig? Über kommunale Netzwerke, in: 360° - Fachmagazin für das Management im öffentlichen Sektor, S. 14, Ausgabe 25

3.5 Vergabe- und Steuerrecht

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass im Rahmen dieser Publikation keine umfassende und rechtsverbindliche Darstellung vergabe- und steuerrechtlicher Aspekte interkommunaler Zusammenarbeit geliefert werden kann. Vielmehr soll auf den folgenden Seiten ein praxistauglicher Überblick über die wesentlichen Kernaspekte gegeben werden. Eine rechtliche Beratung und Beurteilung sollte stets mit Bezug auf das konkrete Projekt zur interkommunalen Zusammenarbeit stattfinden.

Tipp: Planen Sie eine interkommunale Zusammenarbeit, so beurteilen Sie stets einzelfallbezogen die vergabe- und steuerrechtlichen Aspekte. Eine fachkundige Unterstützung ist vorteilhaft.

3.5.1 Vergaberechtliche Aspekte der interkommunalen Zusammenarbeit

Die kommunale Ebene kann entscheiden, ob sie eine Leistung selbst erbringt oder am Markt beschafft. Dies ist Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Artikel 28 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Öffentliche Aufträge werden dabei grundsätzlich im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren vergeben.[61]

Die Wahlfreiheit „Make or Buy“ umfasst nicht nur klassische Auftragsvergaben an Dritte außerhalb der kommunalen Ebene, sondern ebenso die Beschaffung der Leistung bei einem Tochterunternehmen (sogenannte Inhouse-Vergaben) und die gemeinsame Beschaffung mit oder bei anderen öffentlichen Stellen, also die interkommunale Zusammenarbeit.

Die Inhouse-Vergabe unterliegt nach § 108 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und entsprechender Rechtsprechung grundsätzlich nicht den vergaberechtlichen Vorschriften. Ob die interkommunale Zusammenarbeit ebenso vergaberechtsfrei ist, ist hingegen nicht allgemein zu beurteilen. Im Mittelpunkt der vom Unionsrecht geprägten Diskussion steht die Frage, ob die Kooperation den Wettbewerb verzerren könnte und privatrechtliche Unternehmen somit benachteiligen könnte.

Bei der interkommunalen Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren öffentlichen Auftraggebern fehlt es insbesondere an einem vertikalen Über- und Unterordnungsverhältnis und der damit verbundenen Kontrolle des öffentlichen Auftraggebers über den Auftragnehmer.[62] Dieses Kontrollkriterium ist eine wesentliche Voraussetzung für vergaberechtsfreie Inhouse-Geschäfte. Das Vergaberecht ermöglicht den öffentlichen Auftraggebern dennoch unter bestimmten Voraussetzungen, Dienstleistungen gemeinsam zu erbringen, ohne dass eine rechtskonforme Vergabe notwendig ist. Der Gesetzgeber hat die hierzu ergangene Rechtsprechung, vor allem des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), im § 108 Abs. 6 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen normiert.[63] Für eine vergaberechtsfreie interkommunale Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren öffentlichen Auftraggebern müssen drei Voraussetzungen gemeinsam vorliegen[64]:

- Der Vertrag über die Kooperation muss eine Zusammenarbeit zwischen den beteiligten öffentlichen Auftraggebern begründen oder erfüllen, um sicherzustellen, dass die von ihnen zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen im Hinblick auf die Erreichung gemeinsamer Ziele ausgeführt werden.
- Die Durchführung der Zusammenarbeit darf ausschließlich durch Überlegungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse bestimmt werden.
- Die öffentlichen Auftraggeber müssen auf dem Markt weniger als 20 Prozent der Tätigkeiten erbringen, die durch die Zusammenarbeit erfasst sind.

In den letzten Jahren hat vor allem die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs dazu beigetragen, Auslegungshinweise zu den drei Voraussetzungen zu konkretisieren.[65] Die öffentlichen Auftraggeber sind bei ihrer Kooperation nicht auf eine bestimmte Rechtsform angewiesen oder auf bestimmte Dienstleistungen beschränkt. Die erbrachte Dienstleistung muss jedoch zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels kooperativ ausgeführt werden. Es ist ein „kooperatives Konzept" erforderlich, wonach alle kooperierenden öffentlichen Auftraggeber Beiträge zur Kooperation leisten müssen, die sich nicht in einer bloßen Zahlung erschöpfen dürfen.[66]

Die Zusammenarbeit muss mehr sein als eine reine Leistung gegen Bezahlung. Das bewusste Zusammenwirken muss deutlich werden. Das Konzept erfordert jedoch nicht, dass alle kooperierenden Auftraggeber die Ausführung wesentlicher vertraglicher Pflichten übernehmen, solange sie sich verpflichten, einen Beitrag zur gemeinsamen Ausführung der Dienstleistung zu erbringen. Dieser Beitrag kann beispielsweise sächlich-inhaltlich sein und sich auf das zur Verfügung stellen von Räumlichkeiten, Geräten oder Personal erstrecken.[67]

Als zweite Voraussetzung darf die interkommunale Zusammenarbeit ausschließlich durch Überlegungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse bestimmt werden. Diese Voraussetzung ist immer dann erfüllt, wenn Kommunen eine ihnen gesetzlich zugewiesene öffentliche Aufgabe gemeinsam in optimierter Art und Weise wahrnehmen möchten und es sich insbesondere um Aufgaben von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse handelt.[68] Bei dieser Voraussetzung steht regelmäßig die Frage im Raum, ob die wahrgenommene Dienstleistung nicht im Wettbewerb von privaten Unternehmen durchgeführt werden kann. Je nach Einzelfall kann das öffentliche Interesse auch nur für Teilaufgaben der angestrebten Kooperation bejaht werden.

Die interkommunale Zusammenarbeit darf schließlich drittens den Wettbewerb nicht zulasten privater Unternehmen verzerren. Daher dürfen die kooperierenden öffentlichen Auftraggeber nur maximal 20 Prozent der Leistung auf dem Markt anbieten. Ob diese Grenze erreicht ist, wird anhand des durchschnittlichen Gesamtumsatzes der letzten drei Jahre beurteilt. Sind noch keine Erfahrungswerte vorhanden, so sind die Umsätze zu schätzen.[69]

Durch § 1 Abs. 2 Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) ist die Regelung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ebenso auf Vergaben unterhalb der Schwellenwerte für europaweite Vergaben anzuwenden.

Die kommunale Ebene in Nordrhein-Westfalen sollte sich der Problemlage bewusst sein und die vergaberechtliche Problematik bei Überlegungen zur interkommunalen Zusammenarbeit nicht unbeachtet lassen. Dabei wird die rechtliche Beurteilung der Vergabefreiheit einer angestrebten interkommunalen Zusammenarbeit immer eine Einzelfallprüfung sein. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass die drei obigen Voraussetzungen stets durch aktuellere Rechtsprechung konkretisiert werden.

[61] § 97 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)
[62] Schröder, Rödl & Partner, Vergabeprivileg für interkommunale Zusammenarbeit in Gefahr? Newsletter Fokus Public Sector, Ausgabe Januar 2020
[63] Schröder, Vergaberechtliche Aspekte der interkommunalen Zusammenarbeit, KommunalPraxis spezial, Heft 4/2020, S. 189 ff., Carl Link Kommunalverlag
[64] § 108 Abs. 6 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)
[65] vgl. u.a. EuGH, 09.06.2009 - C-480/06, EuGH, 19.12.2012 - C-159/11, EuGH, 13.06.2013 - C-386/11, EuGH 04.06.2020 - C-429/19
[66] Angela Dageförde, Holger Thärichen: Handbuch für den Fachanwalt für Vergaberecht, 1. Auflage, Datenbank VergabePortal (abgerufen am 05. Oktober 2021)
[67] ebd.
[68] ebd.
[69] Schröder, Rödl & Partner, Vergabeprivileg für interkommunale Zusammenarbeit in Gefahr?, Newsletter Fokus Public Sector, Ausgabe Januar 2020

3.5.2 Steuerrechtliche Aspekte der interkommunalen Zusammenarbeit

Die Umsatzsteuerbarkeit von Leistungen der öffentlichen Hand wird bereits lange diskutiert. Die aktuelle gesetzliche Regelung ist bereits am 1. Januar 2016 in Kraft getreten.[70] Den Kommunen wurde jedoch eine Übergangsfrist bis Ende des Jahres 2020 gewährt. Diese wurde nach einer Bundesratsentschließung auf nordrhein-westfälische Initiative wegen zahlreicher noch offener Fragen auf das Ende des Jahres 2022 verlängert.[71]

Die Regelung greift somit ab dem 01. Januar 2023 und ist auch für die interkommunale Zusammenarbeit von Relevanz. Für Leistungen, die von einer juristischen Person für eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts ausgeführt werden, dürfen für eine Umsatzsteuerbefreiung keine größere Wettbewerbsverzerrungen vorliegen. Gemäß § 2b Abs. 3 Umsatzsteuergesetz (UStG) liegen größeren Wettbewerbsverzerrungen insbesondere nicht vor, wenn

- die Leistungen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erbracht werden dürfen oder
- die Zusammenarbeit durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird. Diese zweite Ausnahme ist regelmäßig erfüllt, wenn
  - die Leistungen auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen,
  - die Leistungen dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe dienen,
  - die Leistungen ausschließlich gegen Kostenerstattung erbracht werden und
  - der Leistende gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erbringt.[72]

[70] Art. 12 Nr. 3, 18 Abs. 4 des Steueränderungsgesetzes (StÄndG) vom 2.11.2015, BGBl. 2015 I 1834
[71] Dazu weiterführend: Der Neue Kämmerer - Umsatzsteuerpflicht: Kommunen erhalten wohl Aufschub - Der Neue Kämmerer 12.02.2020 (derneuekaemmerer.de) (abgerufen am 04. September 2021)
[72] § 2b (3) Umsatzsteuergesetz.
[73] Tepfer, Umsatzsteuerliche Aspekte bei interkommunaler Zusammenarbeit – Auswirkungen auf Städtepartnerschaften und kommunale Entwicklungsarbeit, KommunalPraxis spezial, Heft 4/2020, S.193 ff., Carl Link Kommunalverlag
[74] Bundesministerium der Finanzen, Umsatzbesteuerung der Leistungen der öffentlichen Hand; Anwendungsfragen des § 2b UStG, 19. April 2016, BStBl. I S.481
[75] Bundesministerium der Finanzen, Umsatzsteuer; Gesonderte Prüfung möglicher größerer Wettbewerbsverzerrungen bei § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG; 16. Dezember 2016 -BStBl I S. 1451 ¬
[76] vgl. 102
[77] vgl. 103
[78] ebd.
[79] ebd.
[80] ebd.

Folglich definiert der Gesetzgeber zwei Tatbestände der interkommunalen Zusammenarbeit, die von der Umsatzsteuerpflicht ausgenommen sind. Die Frage, wann der erste Tatbestand erfüllt ist, ist verhältnismäßig leicht zu beantworten. Die Regel beruht auf dem Gedanken, dass bei der Leistung kein Wettbewerb mit einem privaten Unternehmen gegeben ist. Gesetzliche Bestimmungen im Sinne des § 2b Abs. 3 Nr. 1 Umsatzsteuergesetz sind alle Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes- oder Landesrechts.[73] Von der Regelung erfasst sind somit zum einen Leistungen, die den juristischen Personen des öffentlichen Rechts gesetzlich vorbehalten sind beziehungsweise deren Erbringung privaten Unternehmen gesetzlich verwehrt ist. Zum anderen erfasst die Regel Leistungen, die eine juristische Person des öffentlichen Rechts aufgrund geltender gesetzlicher Vorschriften ausschließlich bei der anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts nachfragen darf.[74]

Die interkommunale Zusammenarbeit von Kommunen wird häufiger unter den zweiten Tatbestand fallen. Wann ein gemeinsames öffentliches Interesse zu bejahen ist, ergibt sich kumulativ aus den vier Unterpunkten in der gesetzlichen Vorschrift. Werden die vier Punkte für die angestrebte interkommunale Zusammenarbeit positiv entschieden, heißt dies jedoch nicht sofort, dass keine Umsatzsteuerpflicht vorliegt. Sind die Voraussetzungen dieses Regelbeispiels erfüllt, so besteht lediglich die Vermutung, dass keine größeren Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten privater Unternehmen vorliegen. Diese Vermutung ist gesondert unter Beachtung des § 2b Absatz 1 Satz 2 Umsatzsteuergesetz einzelfallbezogen zu prüfen.[75]

Eine Langfristigkeit der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung kann in der Regel ab fünf Jahren beziehungsweise bei einer Vereinbarung auf unbestimmte Zeit bejaht werden.[76] Alle Einrichtungen materieller und institutioneller Art, die für die Ausübung öffentlicher Gewalt im Sinne des § 2b Absatz 1 Umsatzsteuergesetz notwendig sind, zählen zur öffentlichen Infrastruktur. Der Begriff ist weit gefasst und untergliedert sich in die materielle beziehungsweise technische und digitale Infrastruktur, die immaterielle beziehungsweise soziale Infrastruktur sowie die institutionelle Infrastruktur.[77] Zusätzlich muss die Zusammenarbeit darauf ausgelegt sein, ein gemeinsames Ziel zu erreichen, nämlich eine oder mehrere gemeinsame Aufgaben im Interesse der Allgemeinheit zu erfüllen. Hierbei ist es unerheblich, ob die Zusammenarbeit delegierend oder mandatierend ist. Ebenso kann die Kooperation vertikal oder horizontal sein.[78] An die Leistung gegen Kostenerstattung knüpft der Gesetzgeber eine Kalkulation, die maximal kostendeckend ist. Auf Gewinne ausgerichtete Kalkulationen sprechen für einen Wettbewerb mit privaten Unternehmen.[79] Im vierten Unterpunkt ist die gleichartige Leistung aus Sicht des Durchschnittverbrauchers zu prüfen. Zudem kann die Wesentlichkeit bejahrt werden, wenn die leistende kooperierende Kommune in dem fraglichen Aufgabenbereich mehr als 80 Prozent der Leistungen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erbringt.[80]

Die rechtliche Auslegung der umsatzsteuerrechtlichen Vorgaben ist weiter in Bewegung. So hat das Bundesministerium für Finanzen 2020 ausgeführt, dass beispielsweise interkommunale Rechenzentren oder Dienstleistungszentren bei Leistungen, die auch Private erbringen können, der Umsatzsteuer unterliegen werden. Oft diskutiert wird zudem die Umsatzsteuerpflicht bei Personalgestellungen oder Leistungen in Bereichen der Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung. Bei einer potenziellen interkommunalen Zusammenarbeit sollte daher jeder Einzelfall getrennt betrachtet werden. Bei komplexen Fragestellungen kann es sinnvoll sein, eine fachkundige Beratung einzubinden.

Festzuhalten bleibt, dass die Umsatzsteuerproblematik bei der interkommunalen Zusammenarbeit zukünftig sicherlich detailliert betrachtet werden muss. Allen Beteiligten ist das Risiko bewusst, dass eine Umsatzsteuerbarkeit die Leistung in der interkommunalen Zusammenarbeit verteuern könnte. Die Ziele „Wirtschaftlichkeit“ und „Kostenersparnis“ werden somit in Frage gestellt. Auch die Möglichkeit eines Vorsteuerabzugs führt zu keiner anderen Bewertung. Letztlich besteht die Gefahr, dass wirtschaftlich sinnvolle Kooperationen durch die Besteuerung unattraktiv werden und unterbleiben.

4.

Rahmenbedingungen

„In einem vielgestaltigen Land wie Nordrhein-Westfalen spielen Unterschiede in lokaler Kultur, Wirtschaftskraft etc. eine große Rolle.“

4. Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen, unter denen interkommunale Zusammenarbeit angedacht oder schon praktiziert wird, können sich stark unterscheiden. Gerade in einem vielgestaltigen Land wie Nordrhein-Westfalen spielen Unterschiede in lokaler Kultur, Wirtschaftskraft etc. eine große Rolle.

Regionale Disparitäten

Während in manchen Kommunen die Bevölkerung schrumpft, verzeichnen andere einen deutlichen Zuwachs samt vielschichtiger neuer Bedarfe. Einer strukturschwachen Wirtschaft in der einen Region steht die nicht mehr zu befriedigende Nachfrage nach Ausweisungen von Gewerbegebieten in anderen Regionen gegenüber. Viele Kommunen sehen ihre bisherigen zentralörtlichen Funktionen schwinden, während andere vielfältigen Nachfragen nach neuen Angeboten gerecht werden müssen. Entsprechend finden sich in manchen Kommunen unausgelastete Infrastrukturen, während andernorts Engpässe zu verzeichnen sind. Diese Szenarien beschreiben nur eine Auswahl an sehr unterschiedlichen Situationen, mit denen sich Kommunen konfrontiert sehen.[81] Regionale Disparitäten können sich folglich auf interkommunale Kooperationen auswirken und Handlungsdruck für die Kommunen erzeugen. Für die Kommunen stehen insbesondere personelle und finanzielle Ressourcen im Fokus. Diese können durch eine Zusammenarbeit zielführend eingesetzt werden und geben den Kommunen Handlungsspielraum für Entscheidungen. So nimmt das Thema der interkommunalen Zusammenarbeit insbesondere in peripherisierten Regionen einen besonderen Stellenwert ein.[82]

Auf der kommunalen Ebene in Nordrhein-Westfalen können von Kommune zu Kommune sehr unterschiedliche und vielfältige Gründe für eine interkommunale Zusammenarbeit sprechen. Eine Enquetekommission des Landtages Nordrhein-Westfalen identifizierte mit Blick auf die Haushaltssituation der Kommunen und den demografischen Wandel sieben Handlungsfelder mit hohem Problemdruck:[83]

- Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik
- Öffentlicher Dienst als Arbeitgeber
- Bildungspolitik
- Gesundheitspolitik
- Pflegepolitik
- Raumplanung, Infrastruktur und Wohnen
- Finanzpolitische Herausforderungen für Kommunen

Diese Handlungsfelder zeigen verallgemeinernd gleichzeitig auch das große Spektrum der regionalen Disparitäten in Nordrhein-Westfalen, für die sich interkommunale Zusammenarbeit als Problemlösung anbieten kann.

Drei Strukturmerkmale, die sehr häufig den Anstoß für eine interkommunale Zusammenarbeit geben, sollen näher betrachtet werden.

[81] Kühn/Weck 2013: Interkommunale Kooperation, Konkurrenz und Hierarchie, in: Bernt/Liebmann (Hrsg.), Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? - Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen, S. 84, Wiesbaden: Springer Fachmedien

[82] Kühn/Weck 2013: Interkommunale Kooperation, Konkurrenz und Hierarchie, in: Bernt/Liebmann (Hrsg.), Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? - Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen, S. 84, Wiesbaden: Springer Fachmedien

[83] Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen 2015, Abschlussbericht der Enquetekommission zur „Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein- Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030“

4.1 Haushaltssituation der Kommunen

Die Haushaltssituation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen ist seit Jahrzehnten angespannt. Dies war in der Vergangenheit oftmals ein Treiber für das Streben nach einer interkommunalen Zusammenarbeit, die auf Effizienzgewinne, Synergieeffekte und Konsolidierung ausgelegt war. Entsprechend wurde und wird mit dieser Zielrichtung interkommunale Zusammenarbeit gefordert und gefördert, beispielsweise durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, die NRW.Bank, die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen und die kommunalen Spitzenverbände.

Unmittelbar vor der COVID-19-Pandemie waren die Kommunalfinanzen auf einem starken und stabilen Niveau. Die Finanzkrise 2009 war erkennbar überwunden. In den letzten Jahren konnten Kommunen ihre Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten deutlich reduzieren.[84] Dennoch lasten auf den nordrhein-westfälischen Kommunen nach wie vor im bundesweiten Ländervergleich sehr hohe Verbindlichkeiten von 2.854 Euro je Einwohner (31.12.2020). Zum Vergleich: Im Durchschnitt der Flächenländer beliefen sich die Gesamtschulden der kommunalen Kern- und Extrahaushalte zum Stichtag 31.12.2020 auf 1.721 Euro je Einwohner.[85]

Trotz der positiven konjunkturellen Lage konnten auch in den Jahren 2017 bis 2019 nicht alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen Überschüsse erzielen. Speziell für diese Kommunen kann eine interkommunale Zusammenarbeit mit erheblichen Vorteilen für die Sicherstellung öffentlicher Leistungen verbunden sein.

Unterschiede in den Finanzstrukturen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen zeigten sich zuletzt erneut in den sehr unterschiedlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die kommunalen Haushalte. Die Vorteile einer interkommunalen Zusammenarbeit zur Sicherstellung öffentlicher Leistungen sind daher aktueller denn je.

[84] Bertelsmann Stiftung, 2021: Kommunaler Finanzreport 2021, S.8
[85] Bertelsmann Stiftung 2021: Kommunaler Finanzreport 2021, Teil C (Haushaltslage im Jahr 2020) Gütersloh, S. 51, Online: https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunaler-finanzreport-2021-all (Stand: 07.10.2021)

4.2 Demografischer Wandel

Inzwischen treten der demografische Wandel und der Wandel des Arbeitsmarktes (vom Arbeitgeber- zum Arbeitnehmermarkt)[86] als weitere Motivatoren für Kooperationsprojekte in Erscheinung. Der Mangel an Fachpersonal wird landesweit trotz des leichten Bevölkerungszuwachses bemerkbar.[87] Hier wirken sich das Gehaltsgefüge im öffentlichen Dienst, welches zunehmend in Konkurrenz zur Privatwirtschaft steht, ebenso ebenso negativ aus wie die sich verschiebende Altersstruktur.[88] In vielen Kommunen stellt die Generation der Babyboomer einen Großteil der Beschäftigten, welche damit in den kommenden Jahren vor dem Renten- beziehungsweise Pensionseintritt stehen. Der Fachkräftemangel wird sich für den öffentlichen Dienst also absehbar weiter verstärken und bedroht die Arbeitsfähigkeit des öffentlichen Dienstes auf der kommunalen Ebene. Interkommunale Zusammenarbeit kann hier Abhilfe beziehungsweise Linderung schaffen.

Das Problem trifft besonders kleine Gemeinden, in denen die Entwicklungsmöglichkeiten begrenzter sind, als dies bei größeren Kommunen der Fall ist. Letztere können bei jungen Bewerberinnen und Bewerbern oft auch noch mit anderen Standortvorteilen punkten. Ob dieser Trend hin zu großen Dienstherren in Zeiten der neuen Arbeitswelten und des verstärkten Homeoffice anhält, bleibt abzuwarten.

Der demografische Wandel in Nordrhein-Westfalen verläuft auf regionaler Ebene sehr heterogen. Lediglich gut die Hälfte der Kreise und kreisfreien Städte werden bis 2040 ein Bevölkerungswachstum verzeichnen, wobei hingegen andere teilweise deutliche Schrumpfungsraten zu verkraften haben werden. Während die Bevölkerung im Rheinland erkennbar anwächst, geht sie im Sauerland, im Siegerland und in weiteren, meist nördlich gelegenen Landesteilen zurück.[89] Im Ruhrgebiet zeigt sich ebenso ein sehr differenziertes Bild. Während die kreisfreien Städte Essen und Dortmund wachsen, schrumpft der andere Teil des Reviers.[90]

Prognostiziert werden bis zum Jahr 2040 auf der einen Seite große Bevölkerungsanstiege (+15,0 Prozent in Köln, +14,0 Prozent Düsseldorf, +13,9 Prozent Münster) und auf der anderen Seite sehr starke Bevölkerungsrückgänge (-12,0 Prozent Märkischer Kreis, -10,4 Prozent Hochsauerlandkreis, -9,3 Prozent Kreis Höxter). Dies lässt vorausahnen, dass der Handlungsdruck aufgrund des demografischen Wandels in den betroffenen Regionen sehr unterschiedlich ist.[91]

Einfluss auf den Handlungsdruck aufgrund des demografischen Wandels nimmt nicht nur die Bevölkerungsentwicklung. Die Entwicklung der Altersstruktur ist ein weiterer wesentlicher Einflussfaktor. In den nordrhein-westfälischen Kommunen altert die Bevölkerung regional unterschiedlich.[92] Das Altern der Einwohnerinnen und Einwohner können Kommunen mittelbar durch das Fehlen des Fachkräftenachwuchses bemerken. Eine alternde Bevölkerung wird zudem unmittelbare Auswirkungen auf die Anforderungen an die örtliche Daseinsvorsorge haben. Entsprechend müssen Kommunen die vorhandene Infrastruktur an den Wandel anpassen und zukunftsfähig gestalten.

[86] Dazu exemplarisch: Der Landtag NRW 2020: Bericht der ENQUETEKOMMISSION „Digitale Transformation der Arbeitswelt in Nordrhein-Westfalen“. Der vorliegende Bericht ist zugleich Landtagsdrucksache 17/11130.
[87] IT.NRW 2019: Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2018 bis 2040/2060, S.25, https://webshop.it.nrw.de/gratis/Z249%20201954.pdf (abgerufen am 14.09.2021)
[88] Ebd.: S. 25
[89] IT.NRW 2019: Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2018 bis 2040/2060, S.18, https://webshop.it.nrw.de/gratis/Z249%20201954.pdf (abgerufen am 14.09.2021)
[90] IT.NRW 2019: Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2018 bis 2040/2060, S.25, https://webshop.it.nrw.de/gratis/Z249%20201954.pdf (abgerufen am 14.09.2021)
[91] Ebd.: S. 25
[92] IT.NRW 2019: 23, Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2018 bis 2040/2060. https://webshop.it.nrw.de/gratis/Z249%20201954.pdf (abgerufen am 14.09.2021)

4.3 Digitalisierung

Die Digitalisierung der Verwaltung wird absehbar ein „Megathema“[93] sein, welches den öffentlichen Dienst durch den technischen Fortschritt verändern wird. Das 2017 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) verpflichtet Bund, Länder und Kommunen dazu, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale für die Bürgerinnen und Bürger anzubieten. Dazu sollen insgesamt 575 Verwaltungsleistungen digitalisiert und online angeboten werden.[94] Dieses ambitionierte Ziel stellt auch die Kommunen in Nordrhein-Westfalen vor Herausforderungen. So muss nicht nur eine informationstechnische Infrastruktur innerhalb und außerhalb der Verwaltung geschaffen werden. Es müssen auch zahlreiche Prozesse aufgenommen, modernisiert und digitalisiert werden.

Für eine konsequente Digitalisierung des Front- und Backoffice in den Kommunen sind aber gar nicht so sehr die technischen Voraussetzungen maßgeblich. Entscheidend sind vielmehr die örtlichen Strukturen, eine in digitalisierbaren Prozessen organisierte Arbeitsweise sowie die Digitalisierungskompetenz der Mitarbeitenden.[95] Insbesondere vor dem Hintergrund des zunehmenden Fachkräftemangels, gerade auch im Bereich der Informationstechnik, rückt die Digitalisierungskompetenz aller Mitarbeitenden in den Fokus. Eine digitale Verwaltung bedeutet zum einen, dass effizienteres Arbeiten trotz fehlender Fachkräfte möglich wird. Zum anderen fordert sie aber auch, dass man weiterhin als Arbeitgeber für junge Talente attraktiv bleibt.[96]

Aktuelle Studien belegen, dass vielen Kommunen die Kompetenz fehlt, diesen digitalen Wandel angemessen zu meistern. So geben 95 Prozent der Kommunen in Nordrhein-Westfalen an, dass die Digitalisierungskompetenz der eigenen Mitarbeitenden entscheidend für die digitale Transformation der eigenen Verwaltung ist. 68 Prozent der befragten Kommunen in Nordrhein-Westfalen geben gleichzeitig an, dass ihnen Know-how, Personal und Zeitressourcen dafür fehlen.[97]

Ziel einer interkommunalen Zusammenarbeit in der Digitalisierung kann es sein, vorhandenes (Digitalisierungs-)Wissen zu bündeln und für alle kooperierenden Kommunen nutzbar zu machen, dezentrale Kapazitäten für die Unterstützung von Digitalisierungsprojekten in Kommunen zu schaffen und einen Kompetenztransfer von Modellkommunen zu anderen Kommunen sicherzustellen.[98] Eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Ziel des Wissenstransfers und Austausches stellt gerade für kleinere Kommunen im kreisangehörigen Raum eine große Chance dar. Besonders sie haben oft Probleme, geeignetes Personal und zeitliche Kapazitäten für die Bildung von Digitalisierungskompetenzen bereitzustellen.[99] Für Nordrhein-Westfalen können sich die digitalen Modellregionen NRW (gefördert durch das Land Nordrhein-Westfalen) sowie die Smart City-Modellprojekte (gefördert durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) als zukünftig wichtige Impulsgeber für die kommunale Landschaft insgesamt herauskristallisieren.[100]

[93] Klenk et. al. 2020: Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, S. 5. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH
[94] Dazu: https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/info-ozg/info-ozg-node.html (abgerufen am 28. September 2021)
[95] Niehaves, et. al. 2021: Digitalisierungskompetenzen in Kommunen - Studie im Rahmen des Förderprogramms „Digitalen Modellregionen in Nordrhein-Westfalen“, S.3, Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Düsseldorf
[96] Ebd.: S. 3
[97] Niehaves, et. al. 2021: Digitalisierungskompetenzen in Kommunen - Studie im Rahmen des Förderprogramms „Digitalen Modellregionen in Nordrhein-Westfalen“, S.9 ff., Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Düsseldorf
[98] Ebd.: S.25-26
[99] Ebd.: S. 26
[100] Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen 2021: Leitfaden zu Smart Cities & Regions - Orientierung auf dem Weg zu smarten Kommunen in Nordrhein-Westfalen, S.9, https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/smart_city_leitfaden-final.pdf (abgerufen am 28. September 2021)

5.

Schwerpunkte, Aufgabenfelder und Beispiele

“Es ist sinnvoll, den kommunalen Aufgabenbestand systematisch auf Kooperationspotenziale hin zu untersuchen.“

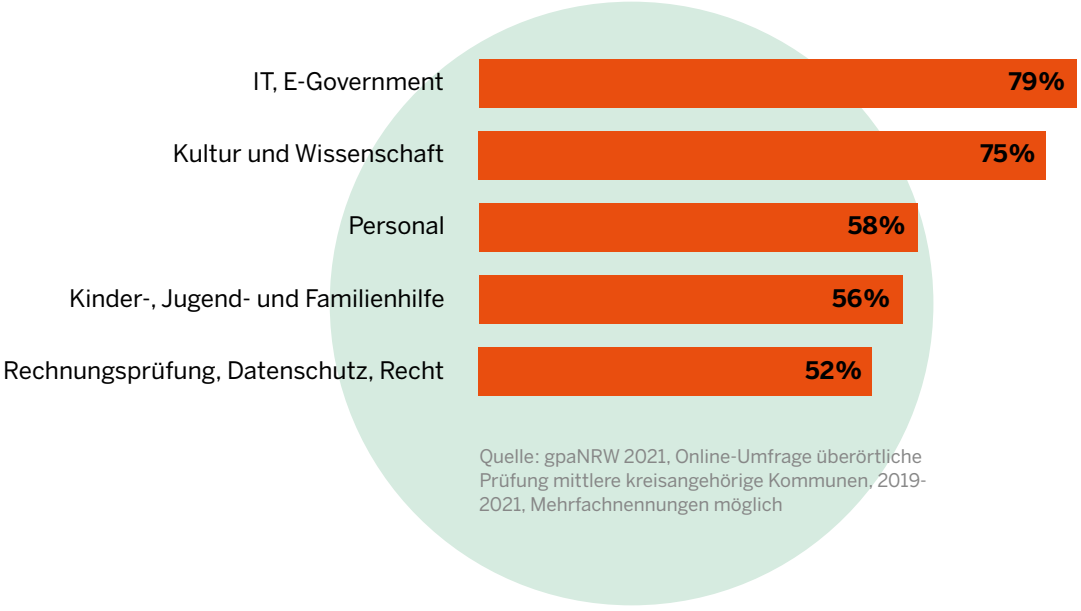
5. Schwerpunkte, Aufgabenfelder und Beispiele

5.1 Aufgabenfelder umgesetzter interkommunaler Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit kann sowohl interne Verwaltungsaufgaben als auch für die Bürgerinnen und Bürger sichtbare Aufgaben betreffen. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung der mittleren und großen kreisangehörigen Kommunen wertete die gpaNRW aus, in welchen Aufgabenfeldern Kommunen bereits interkommunal zusammenarbeiten. Die Aufgabenfelder interkommunaler Zusammenarbeit unterscheiden sich in Abhängigkeit von der Größe einer Kommune kaum.

Im Folgenden sind die fünf meistgenannten Aufgabenfelder bereits bestehender interkommunaler Zusammenarbeit dargestellt.

Grafik 5.1: Aufgabenfelder umgesetzte interkommunale Zusammenarbeit



Quelle: gpaNRW 2021, Online-Umfrage überörtliche Prüfung mittlere kreisangehörige Kommunen, 2019-2021, Mehrfachnennungen möglich

Bei der Informationstechnik arbeiten viele Kommunen klassischerweise über Rechenzentren zusammen. Diese Zusammenarbeit ist unterschiedlich organisiert, wobei vor allem Zweckverbände überwiegen, jedoch auch privatrechtliche Kooperationsformen gewählt wurden. Neben dieser grundlegenden Zusammenarbeit bei der Informationstechnik zeigt sich ein zunehmender Trend zur Zusammenarbeit bei speziellen Fragestellungen, wie etwa dem Prozessmanagement, dem Dokumentenmanagement oder der elektronischen Akte. In Nordrhein-Westfalen gibt es zudem interkommunale IT-Sicherheitsbeauftragte. Kommunen arbeiten darüber hinaus bei der Digitalisierung von Leistungen nach dem Onlinezugangsgesetz oder beim digitalen Service-/ Bürgerportal zusammen. Aus Sicht der Kommunen ist die Kooperation im Aufgabenfeld Informationstechnik perspektivisch ein sehr wichtiges Thema.

Seit vielen Jahren etabliert hat sich die interkommunale Zusammenarbeit im Aufgabenfeld „Kultur und Wissenschaft". Kommunen halten hier vor allem gemeinsame Volkshochschulen, Musikschulen oder Bibliotheken vor. In diesem Aufgabenfeld sahen die befragten Kommunen jedoch ein eher geringes Potenzial für zusätzliche interkommunale Zusammenarbeit. Hier gilt es, den Blick für weitere Potenziale zu schärfen, um ein vielseitiges kulturelles Angebot aufrechtzuerhalten.

Ein zentrales zukünftiges Themenfeld stellt aus Sicht der Kommunen das Aufgabenfeld „Personal" dar. Zukunftsthemen wie Nachwuchsförderung oder Persönlichkeitsentwicklung führen dazu, dass Kommunen im Aufgabenfeld „Personal" zunehmend zusammenarbeiten. Kommunen kooperieren darüber hinaus bei der Beihilfesachbearbeitung oder der Personalkostenabrechnung. Zusätzlich gibt es Kooperationen beim Betrieblichen Eingliederungsmanagement oder bei der Arbeitssicherheit.

Im Aufgabenfeld „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe" erstreckt sich die interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen beispielsweise auf die gemeinsame Adoptionsvermittlung oder den gemeinsamen Bereitschaftsdienst im Allgemeinen Sozialen Dienst. Darüber hinaus halten Kommunen gemeinsame Beratungsstellen oder Netzwerke im Bereich „Frühe Hilfen" vor. Nach Auskunft der befragten Kommunen sieht man hier noch weitere Möglichkeiten für Kooperationen. In der Abfrage der gpaNRW ist das Aufgabenfeld „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe" jedoch nicht unter den fünf meistgenannten Aufgabenfeldern für geplante Kooperationen.

Das Aufgabenfeld „Rechnungsprüfung, Datenschutz und Recht" ist in Zeiten zunehmend komplexer werdender gesetzlicher Anforderungen von erheblicher Bedeutung für Projekte interkommunaler Zusammenarbeit, auch wenn es nicht unter den fünf meistgenannten Aufgabenfeldern für geplante Kooperationen liegt. In diesem Aufgabenfeld arbeiten Kommunen häufig aufgrund fehlender Fachkräfte zusammen. Aktuell übertragen zum Beispiel kreisangehörige Kommunen ihre Rechnungsprüfung vollständig auf den Kreis. Andere Kommunen arbeiten in Teilbereichen der örtlichen Rechnungsprüfung, zum Beispiel bei der technischen Prüfung, zusammen. Für den Datenschutz bedienen sich die Kommunen beispielsweise eines oder einer gemeinsamen Datenschutzbeauftragten. Die gpaNRW sieht anders als die Kommunen in diesem Aufgabenfeld in Zukunft ein großes Potenzial für Kooperationen. Vorteilhaft ist es, Fachwissen für die eher rechtlich geprägten Themen gemeinsam zu nutzen und dafür gemeinsames Fachpersonal zu gewinnen.

Bei den großen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen erstreckt sich die interkommunale Zusammenarbeit nach den Erkenntnissen der gpaNRW häufiger auf die Themen Feuerwehr und Rettungsdienst sowie Tourismus und Wirtschaftsförderung. Diese Themen zählen hier zu den fünf Bereichen mit den meisten Nennungen.

Kommunen in Nordrhein-Westfalen kooperieren bereits in folgenden Aufgabenfeldern:

- Tourismus
- Wirtschaftsförderung
- Gewerbe
- Ver- und Entsorgung
- Beschaffung und Vergabe
- Feuerwehr und Rettungsdienst
- Soziales
- Schulen
- Bauen, Wohnen und Denkmalschutz etc.
- Straßen
- Öffentlicher Personennahverkehr
- Bauhof
- Finanzen
- Archiv
- sonstige Ordnungsaufgaben/ Bereitschaft
- Umwelt
- Bürgerbüro, Telefonservice und Postbearbeitung
- Standesamtsaufgaben
- ausländerrechtliche Angelegenheiten
- Sport
- Straßenverkehrsrechtliche Aufgaben
- Stiftungen

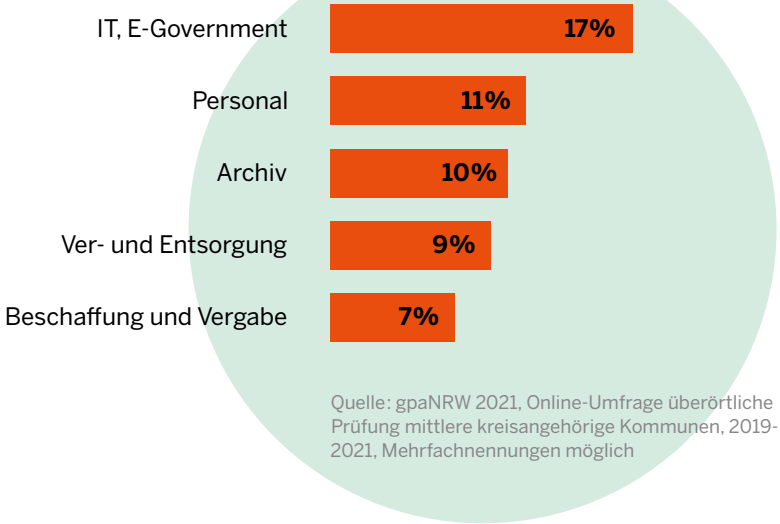
Die Aufzählung bestätigt die zahlreichen Themenfelder interkommunaler Zusammenarbeit und die Vielfalt an Kooperationsmöglichkeiten, die mit ihr verbunden ist.

Diese Vielfalt manifestiert sich auch in zahlreichen Haushaltssanierungsplänen, die im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen aufgestellt wurden. Erfahrungen der gpaNRW im Beratungsgeschäft zeigen, dass häufig Beratungsbedarf bei Projekten zur interkommunalen Zusammenarbeit bei internen Verwaltungsaufgaben besteht.

5.2 Aufgabenfelder geplanter interkommunaler Zusammenarbeit

Für eine zukunftsfähige Unterstützung und Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen ist nicht nur die Bestandsaufnahme interessant. Wichtig ist zu wissen, welche Aufgabenfelder die Kommunen selbst als relevant für zukünftige interkommunale Zusammenarbeit ansehen. Die gpaNRW hat daher im Rahmen der überörtlichen Prüfung erfragt, in welchen Aufgabenfeldern Kommunen in den nächsten Jahren Kooperationen planen. Im Folgenden sind die fünf meistgenannten Aufgabenfelder aufgeführt.

Grafik 5.2: Aufgabenfelder geplanter Zusammenarbeit



Quelle: gpaNRW 2021, Online-Umfrage überörtliche Prüfung mittlere kreisangehörige Kommunen, 2019-2021, Mehrfachnennungen möglich

Auch bei den geplanten Projekten zur interkommunalen Zusammenarbeit dominieren Projekte in den Aufgabenfeldern „Informationstechnik“ sowie „Personal“. Zukunftsthema im Aufgabenfeld „Personal“ ist vor allem die Personalbeschaffung. In den Fokus geraten beispielsweise gemeinsame Messen zur Gewinnung von Nachwuchskräften, gemeinsames Ausbildungsmarketing sowie gemeinsame Schulungen und Fortbildungen. Ein Beispiel für eine bestehende interkommunale Zusammenarbeit ist der interkommunale Nachwuchsförderkreis im Kreis Steinfurt [101].

Weitere Themen, bei denen die mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen zukünftig zusammenarbeiten wollen, sind unter anderem die digitale Langzeitarchivierung und die gemeinsame Archivnutzung. Im Aufgabenfeld „Ver- und Entsorgung“ geben Kommunen als geplante Kooperationen die gemeinsame Abfallentsorgung sowie die Klärschlammkooperation an. Für immer mehr Kommunen rückt eine interkommunale Zusammenarbeit bei Vergaben im Allgemeinen oder in speziellen Bereichen wie Feuerwehr und Rettungsdienst in den Fokus.

Für die großen kreisangehörigen Kommunen sind die gemeinsame Beschaffung und eine Kooperation im Vergabewesen zukünftig wichtig. Sie planen zudem weitere Zusammenarbeiten im Aufgabenfeld Feuerwehr und Rettungsdienst. Hier soll unter anderem darüber nachgedacht werden, einzelne Aufgabenbereiche, für die besondere Technik oder ein größeres Flächenangebot nötig ist, zusammenzulegen.

Laut der befragten Kommunen sind bei allen Zukunftsthemen drei wesentliche Treiber auszumachen

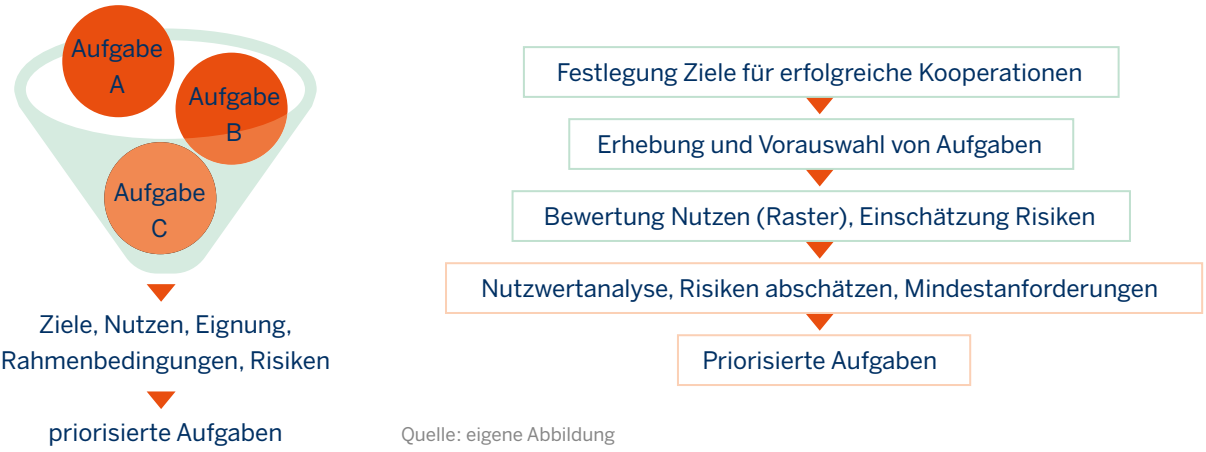
- zunehmende Digitalisierung
- Fachkräftemangel sowie
- wirtschaftliches Vorhalten von Technik, Geräten und Maschinen

[101] https://interkommunales.nrw/projekt/interkommunaler-nachwuchsfoerderkreis-pilotprojekt/ (abgerufen am 20. September 2021)

5.3 Aufgabenfelder interkommunaler Zusammenarbeit identifizieren

Beginnen die Überlegungen zur interkommunalen Zusammenarbeit, stellt sich für die Kommunen zunächst die Frage, in welchem Aufgabenfeld eine Kooperation denkbar und sinnvoll ist. Die Kommune muss für sich in einem ersten Schritt mögliche Aufgabenfelder für interkommunale Projekte identifizieren. Anschließend sind die ins Auge gefassten Aufgaben unter den Aspekten Nutzen und Wirtschaftlichkeit zu bewerten. Die Auswahl von Aufgaben für interkommunale Zusammenarbeit ist folglich mehrstufig.

Abbildung 5.3: Vorgehensweise Nutzwertanalyse



Quelle: eigene Abbildung

Folgende Fragen sind in den einzelnen Prozessschritten zu beantworten:

- Welche kommunalen Aufgaben eignen sich für eine interkommunale Zusammenarbeit?
- Bei welchen Aufgaben ist der Nutzen durch die interkommunale Zusammenarbeit besonders groß?
- Welche Aufgaben mit einem vergleichsweise großen Nutzen eignen sich (voraussichtlich) wirtschaftlich für eine Zusammenarbeit?

Antworten auf die ersten beiden Fragen gibt eine Nutzwertanalyse, die im Folgenden vorgestellt wird. Die aufgezeigten Strukturen, Ziele, Kriterien und Hypothesen sind dabei exemplarisch zu verstehen. Sie sind nicht abschließend dargestellt und sollten auf die individuelle Situation der Kommune angepasst werden. Um die dritte Frage zu beantworten, sind Wirtschaftlichkeitsberechnungen notwendig (vgl. Kapitel 5.4).

Tipp: Unter der E-Mail-Adresse FP-StabKirZ@mhkbg.nrw.de können Sie eine „Checkliste Interkommunale Zusammenarbeit“ im Excel-Format kostenfrei anfordern. Sie können die Datei nutzen, um Aufgabenfelder für Kooperationsprojekte zu identifizieren. Oder überprüfen Sie Ihre Ideen mit der Checkliste. Passen Sie die Datei auf die Bedürfnisse und Anforderungen Ihrer Kommune an.

5.3.1 Auswahl der Aufgaben

Am Anfang der Überlegungen zu einer interkommunalen Kooperation steht oft eine konkrete Aufgabe, für die eine bessere Lösungsmöglichkeit gesucht wird. Es ist aber sinnvoll, den kommunalen Aufgabenbestand systematisch auf Kooperationspotenziale hin zu untersuchen - gerade unter dem Aspekt der Haushaltskonsolidierung.

Welche Aufgaben einer Stadt, einer Gemeinde oder eines Kreises eigenen sich für eine interkommunale Zusammenarbeit?

Zur Beantwortung dieser Frage ist in einem ersten Schritt ein Aufgabenkatalog zusammenzustellen. Ungefiltert sollten alle Ideen aufgelistet werden. Unter Umständen bietet es sich an, Aufgabenblöcke zu bilden oder Aufgaben zu bündeln. Wichtig ist, dass es keine Denkverbote oder Einschränkungen gibt. Kreative Ideen sind ebenso gewünscht wie Vorschläge, die auf den ersten Blick unmöglich scheinen. Neben bestehenden Aufgaben können neue, wünschenswerte Aufgaben aufgenommen werden, denen man sich möglicherweise in der Vergangenheit aufgrund fehlender Ressourcen nicht widmen konnte. Die Aufgaben können sich für eine dauerhafte Kooperation oder eine projektbezogene Kooperation eignen.

Bei der Ideensammlung können Erfahrungen aus früheren oder bestehenden interkommunalen Zusammenarbeiten einbezogen werden. Bei welchen Aufgaben wurden gute oder schlechte Erfahrungen mit interkommunaler Zusammenarbeit gemacht? Ebenso kann bereits überlegt werden, bei welchen Aufgaben die Kommune auf eigene Kompetenzen oder Fähigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter setzen kann. Oder wo fehlen Kompetenzen? Je nach Beantwortung dieser Fragen können sich andere Anforderungen an die interkommunale Zusammenarbeit ergeben.

Es empfiehlt sich, die identifizierten Aufgaben nach Produktbereichen zu ordnen.

5.3.2 Bewertungskriterien festlegen

Im nächsten Schritt müssen die gesammelten Aufgaben gefiltert werden. Es sind die Aufgaben zu identifizieren, die sich für eine interkommunale Zusammenarbeit eignen.

Relevante Fragen sind hierbei:

- Bei welchen Aufgaben ist ein Nutzen zu erwarten?
- Welche Aufgaben eignen sich?
- Welche Rahmenbedingungen sind zu berücksichtigen?
- Welche Risiken könnten den Erfolg verhindern?
- Wie wichtig sind die jeweiligen Kriterien für die Entscheidung, was umgesetzt werden kann?

Für eine strukturierte Diskussion und Analyse empfiehlt es sich, die relevanten Fragen in einem Bewertungsraster zu beantworten und zu dokumentieren. Dieses Raster bildet die Basis für die Nutzwertanalyse. Ausschlaggebend für die Struktur des Bewertungsrasters ist, welche Faktoren für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit grundsätzlich relevant sind.

Tabelle 5.4: Mögliche Struktur für das Bewertungsraster

Ziel/Nutzen	Eignung	Rahmenbedingungen	Risiken
Kann durch die Zusammenarbeit ein Mehrwert bei den Nutzerinnen und Nutzern/für die Kommune erzeugt werden? Wer verspricht sich was von der Zusammenarbeit?	Ist der Verwaltungsprozess für eine Zusammenarbeit geeignet? Inwieweit ist eine Kooperation umsetzbar? Gibt es Punkte, die eine Zusammenarbeit (derzeit) ausschließen?	Welche Rahmenbedingungen gibt es? Sind diese weiterhin gegeben? Sind sie veränderbar? Kann eine gute Zusammenarbeit erwartet werden?	Einschätzung von Risiken nach • Wahrscheinlichkeit des Eintritts und • Auswirkungen auf das Projekt
Nutzwert			erste Einschätzung

Für die Nutzwertanalyse sind zu jedem relevanten Kriterium im Bewertungsraster Hypothesen zu bilden, die man bewerten kann. Es sollte dabei darauf geachtet werden, dass ein hoher Punktwert die Erfüllung der Hypothese und zugleich gute Voraussetzungen für eine interkommunale Zusammenarbeit bedeutet. Niedrige Punktwerte weisen hingegen auf Herausforderungen oder Hemmnisse hin. Die Hypothesen und Bewertungsmöglichkeiten sind in das Raster aufzunehmen.

Ziel und Nutzen der interkommunalen Zusammenarbeit

Leitfragen für diesen Oberbegriff sind beispielsweise:

- Kann durch die Zusammenarbeit ein gemeinsames Ziel und / oder ein Nutzen erzeugt werden?
- Wer verspricht sich was von der Zusammenarbeit?
- Wo wünschen sich Nutzerinnen und Nutzer und / oder die Politik von der Verwaltung eine Kooperation? Wo wünscht sich die Verwaltung selbst eine Kooperation?

Bei diesen Fragen geht es unter anderem darum, Synergieeffekte zu identifizieren. In Betracht kommen beispielsweise Prozessverbesserungen, Optimierungen des Personal- / Ressourceneinsatzes und Strategien zum Umgang mit dem Fachkräftemangel. Qualität, Regionalität und Serviceanforderungen sind weitere geeignete Aspekte. Sie können sowohl aus Sicht der Kommune als auch aus Kundensicht im Hinblick auf ihre Nützlichkeit bewertet werden. Der Kundenbegriff kann dabei allgemein gefasst sein und die Einwohnerinnen und Einwohner einer Kommune umfassen. Alternativ kann der Kundenbegriff mit Bezug zur Aufgabe eingeschränkt werden, zum Beispiel auf Theaterbesucherinnen und -besucher oder Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe- und Unterstützungsleistungen.

Tabelle 5.5: Mögliche Bewertungsfragen für Ziel und Nutzen der interkommunalen Zusammenarbeit

Kriterium	Hypothese	Bewertungs-möglichkeiten
„Wirtschaftlichkeit", effektive Aufgabenerfüllung - Personaleinsatz, Wissen und Technik	Die kooperierenden Kommunen profitieren höchstwahrscheinlich wirtschaftlich (ohne die Wirtschaftlichkeit berechnet zu haben). Die Zusammenarbeit verbessert die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung bzw. die Effizienz und/oder unterstützt die Gewährleistung einer effektiven Aufgabenerfüllung durch die Bündelung des Personal- und Technikeinsatzes (z. B. Synergieeffekte, Senkung von Kosten für Entwicklungen, Sicherstellung von Vertretungen, Behebung des Fachkräftemangels, Aufgaben mit Erfahrungs- und Spezialwissen, verbesserte Prozesse, gemeinsamer Technikeinsatz, bessere Nutzung von Kompetenzen).	jeweils von 0-100% (in 10er-Schritten)
Qualität	Durch die Zusammenarbeit erhöht sich die Qualität der Dienstleistung/Aufgabenerledigung.	
Regionalität/örtlicher Bezug	Die Zusammenarbeit erbringt unter dem Gesichtspunkt der Regionalität einen Nutzen/Sinn. Es gibt folgende örtliche oder regionale Bedeutungen, die für die Bewertung zu beachten sind: a) Aufgabe hat einen starken lokalen Bezug auf jede Gebietskörperschaft (= bei Kooperation ist eher eine Verschlechterung zu erwarten). b) Aufgabe hat keinen örtlichen Bezug (= bei Kooperation ist eher keine Veränderung zu erwarten) c) Aufgabe hat Bezug zum gesamten Gebiet der Partner (= Kooperation erbringt einen Nutzen für die Region)	
Bürger-/Kundenservice/-anforderungen	Der Kundenservice verbessert sich. Kundinnen und Kunden befürworten oder erwarten eine einheitliche Aufgabenerledigung oder „denken" regional (z. B. Veranstaltungsinformationen, Ausflugsmöglichkeiten der Region).	

Spielt ein Kriterium bei einer Aufgabe keine Rolle, so sollte es aus der Bewertung herausgenommen werden.

Beispiel für die Bewertung anhand des Kriteriums „Regionalität / örtlicher Bezug“:

- Geringe Punktzahl zwischen 0 und 40 Prozent: Eine geringe Punktzahl sollte vergeben werden, wenn die Aufgabe einen starken lokalen Bezug hat und zu befürchten ist, dass der Bezug bei einer Zusammenarbeit verloren geht oder die Lokalität eine Zusammenarbeit eher unmöglich macht. Eine starke Lokalität muss dennoch nicht immer ein KO-Kriterium für die Zusammenarbeit sein. Sprechen viele andere Punkte für eine Zusammenarbeit, so kann die Lokalität beibehalten werden, wenn die zu schließenden Vereinbarungen und Regelungen diesen Aspekt berücksichtigen.

- Mittlere Punktzahl, 50 Prozent: Spielt die Regionalität bei der Aufgabe eine neutrale Rolle, so ist die „goldene Mitte“ zu wählen. Hier bringt eine Kooperation keine besonderen Vor- oder Nachteile in Bezug auf das Kriterium.

- Hohe Punktzahl zwischen 60 und 100 Prozent: Eine hohe Punktzahl sollte vergeben werden, wenn die Aufgabe einen Bezug zum gesamten Gebiet der kooperierenden Kommunen hat. Es ist davon auszugehen, dass die Zusammenarbeit eine positive Wirkung auf die Region hat beziehungsweise die Region stärkt. Beispiele hierfür sind eine gemeinsame Wirtschaftsförderung oder Tourismusinitiative.

Eignung für eine interkommunale Zusammenarbeit

Bei diesem Oberbegriff geht es darum, anhand von geeigneten Kriterien darzustellen, ob sich die Aufgabe als Zusammenarbeit im laufenden Tagesgeschäft eignet.

Leitfragen sind beispielsweise:

- Ist die Aufgabe für eine interkommunale Zusammenarbeit geeignet, d.h. praktisch tatsächlich umsetzbar?

- Welche Probleme wären in der Ausführung denkbar oder konkret zu lösen?

Tabelle 5.6: Mögliche Bewertungsfragen für die Eignung der Aufgabe

Kriterium	Hypothese	Bewertungs-möglichkeiten
Rechtliche Einschätzung	Die Zusammenarbeit ist rechtlich zulässig und / oder umsetzbar.	jeweils von 0-100% (in 10er-Schritten)
Bestehende (fachliche) Kompetenzen	Die Kommune kann ihre bestehenden Kompetenzen in die Zusammenarbeit einbringen.	
Bürger/Kundenkontakte	Persönliche (nicht telefonische o.ä.) Bürger-/ Kundenkontakte sind nicht notwendig bzw. selten erforderlich.	
Erfordernis örtlicher Sachkenntnis	Die Zusammenarbeit ist vor dem Gesichtspunkt der ggf. notwendigen örtlichen Sach- bzw. Ortskenntnis umsetzbar.	
Erfordernis politischer Beschlüsse bzw. Zielsetzungen	Die demokratische Mitwirkung (politische Beschlüsse, Zielsetzungen, Bürgerbeteiligung) kann bei einer Zusammenarbeit ausreichend berücksichtigt werden bzw. ist nicht erforderlich.	
Qualitäts- und Prozessanforderungen, Digitalisierung(smöglichkeit)	Die Qualität und die Prozesse sind fest definiert und bei den kooperierenden Kommunen einheitlich (z. B. durch gesetzliche Bestimmungen, fachlich unstrittig, historisch ähnliche Standards bei den Partnern) und oder können digital abgebildet werden (Elektronische Akte, elektronische Anträge und Kommunikation...).	
Fachanwendung	Es wird dieselbe Fachanwendung genutzt. Wenn nicht: Die Umstellung auf eine andere Software ist umsetzbar.	

Das Kriterium „rechtliche Einschätzung“ ist ein Ausstiegskriterium. Kommt die Bewertung dazu, dass die Zusammenarbeit bei dieser Aufgabe rechtlich nicht zulässig ist, kann die Bewertung dieser Aufgabe beendet werden.

Andere Kriterien sind differenziert zu betrachten. So ist es beispielsweise für eine Kommune vorteilhaft, wenn sie ihre eigenen Kompetenzen einbringen kann. Auf der anderen Seite können genau fehlende Kompetenzen bei der Kommune ein Grund für die angestrebte interkommunale Zusammenarbeit sein. Die Kommune ist also eher auf die vorhandenen Kompetenzen bei einer anderen Kommune angewiesen. Sind Kundenkontakte erforderlich (Punktzahl im unteren oder mittleren Bereich), kann dieses Kriterium in der Umsetzung so gestaltet werden, dass weniger Kundenkontakte notwendig werden. Die zunehmende Digitalisierung kann hier zu einer höheren Punktzahl führen. Örtliche Sachkenntnisse können gegebenenfalls durch Wissensmanagement oder entsprechenden Technikeinsatz sichergestellt werden. Laufen Prozesse bei den kooperierenden Kommunen noch nicht einheitlich, besteht häufig die Möglichkeit, sie im Laufe der Zusammenarbeit anzugleichen.

Für die Akzeptanz und den Erfolg der interkommunalen Zusammenarbeit ist es von Vorteil, wenn die Punktzahlen bei den obigen Kriterien nicht alle in der unteren Hälfte liegen. Es sollte in der Ausgestaltung der Zusammenarbeit nicht zu viele Stellschrauben geben, die verändert werden müssen. Sinnvoll kann es sein, sich bei einigen Kriterien Mindestpunktzahlen vorzugeben, die zu erreichen sind. Nur beim Erreichen der Mindestpunktzahl sollte die Aufgabe weiterverfolgt werden.

Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für eine gute interkommunale Zusammenarbeit

Die zentrale Leitfrage lautet hier „Welche Rahmenbedingen sind zu beachten?“. Im Fokus stehen hierbei die grundsätzliche Kooperationsbereitschaft und die Veränderungsbereitschaft der Beteiligten.

Tabelle 5.7: Mögliche Bewertungsfragen für Rahmenbedingungen

Kriterium	Hypothese	Bewertungs-möglichkeiten
Zusammenarbeit der Kooperationspartner	Die Kommunen (nicht die Beschäftigten) sind bei der Zusammenkunft zur Kooperation grundsätzlich kompromissbereit, können sich auf gleiche Standards (Ziele, Aufgabenausführung), eine Vertragsgestaltung (Vertrag allgemeine Kostenverrechnung, Personalübernahme o.ä.) einigen und die politischen Gremien unterstützen die Kooperation.	jeweils von 0-100% (in 10er-Schritten)
Veränderungsbereitschaft der Beschäftigten der abgebenden und übernehmenden Verwaltung	Es besteht eine Veränderungsbereitschaft bei den Beschäftigten der Verwaltungen.	

Diese beiden Kriterien sind für eine erfolgreich interkommunale Zusammenarbeit ausschlaggebend. Sind die Punktzahlen zu gering, entstehen bei einer möglichen Umsetzung sehr viele Hemmnisse und Schwierigkeiten, welche häufig eine ablehnende Haltung mit sich bringen. Je höher hier die Punktzahl ausfällt, desto besser ist die Erfolgsaussicht für die Zusammenarbeit (vgl. auch Kapitel 6 „Erfolgsfaktoren“). Darüber hinaus kann es bei diesen beiden Kriterien ebenfalls sinnvoll sein, sich eine zu erreichende Mindestpunktzahl vorzugeben.

Risiken der interkommunalen Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeiten und deren Umsetzung weisen neben Chancen und Vorteilen fast immer verschiedene Risiken auf. An der einen oder anderen Stelle wird es im Projekt Probleme geben. Daher ist es wichtig, möglichst frühzeitig Risiken einzuschätzen, zu analysieren und zu bewerten.

Leitfragen bei diesem Unterpunkt sind zum Beispiel:

- Welche Risiken könnte es in der interkommunalen Zusammenarbeit geben?
- Welche Eintrittswahrscheinlichkeit haben die identifizierten Risiken?
- Welchen Einfluss haben die Risiken auf die interkommunale Zusammenarbeit?

Vorteilhaft ist eine frühe Kommunikation möglicher Risiken und/oder eine Betreuung im Projekt-Risikomanagement. Im Rahmen dieser Analyse sind die Risiken zunächst erstmalig nur grob einzuschätzen. Die konkrete Ausprägung von Risiken wird sich bei der konkreten Umsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit ergeben. Ebenso werden sich einzelne Risiken in der Praxis nicht bewahrheiten.

Tabelle 5.8: Mögliche Einschätzungsfragen zu Risiken

Risikoart	Erläuterung	Einschätzung: Wahrscheinlichkeit	Einschätzung: Grad der Auswirkung und Tragweite bei Eintritt des Risikos
Kooperationsvereinbarung	Zu erwartende Risiken bei den Vereinbarungen zwischen den Partnern (rechtliche Hemmnisse/anstehende Änderungen; Abstimmungsschwierigkeiten, welche Rechtsform oder welche finanziellen Regelungen getroffen werden müssen).	0% - keine Wahrscheinlichkeit 25% - eher keine Wahrscheinlichkeit 50% - Wahrscheinlichkeit unsicher, möglicherweise ja/möglicherweise nein 75% - eher höhere Wahrscheinlichkeit 100% - sicherer Eintritt	1 = zu vernachlässigen 2 = unkritisch 3 = in Bereichen kritisch 4 = kritisch 5 = projektgefährdend
Umsetzung	Zu erwartende Risiken bei der Projektsteuerung/-durchführung der Aufgabenübernahme/interkommunalen Zusammenarbeit.		
Finanzielle Risiken	Zu erwartende Risiken bei der Finanzierung des Projekts (Folgekosten, Personalkosten, Investitionen).		
Zusammenarbeit und Betriebskultur	Zu erwartende Risiken bei der Zusammenarbeit und der Verwaltungskultur nach der Umsetzung (auch mangelnde Motivation, Widerstände der Mitarbeiter).		

Die Risiken werden nicht mit einer Punktzahl für die Nutzwertanalyse an sich bewertet. Hier wird lediglich die Eintrittswahrscheinlichkeit grob abgeschätzt. Zudem ist einzuschätzen, wie stark sich das Risiko im Fall eines Eintritts auf die interkommunale Zusammenarbeit auswirkt. Die Risikobeurteilung ist als zusätzlicher Aspekt bei der Auswahl einer Aufgabe für die interkommunale Zusammenarbeit heranzuziehen - neben dem berechneten Nutzwert. Eignet sich beispielsweise eine Aufgabe nach der Nutzwertanalyse sehr gut für eine interkommunale Zusammenarbeit und kommen starke projektgefährdende Risiken hinzu, so wird man sich keinen Gefallen tun, diese Aufgabe in Form einer Zusammenarbeit umzusetzen. Auf der anderen Seite können risikoarme, aber nicht ganz so gut geeignete Aufgaben eine erfolgreiche Zusammenarbeit zur Folge haben. Es hängt dann von der Ausgestaltung und Umsetzung ab.

5.3.3 Nutzwertanalyse durchführen und Rangfolge festlegen

Nachdem die Kriterien festgelegt und dokumentiert sind, ist es noch notwendig, eine Gewichtung für die Kriterien festzulegen. Es ist zu überlegen, auf welchem Oberbegriff und auf welchem Kriterium welches Gewicht bei der Überlegung zur Kooperation liegen soll. Welche Kriterien sind der Kommune besonders wichtig? Welche Kriterien sind weniger wichtig? Die Aufgaben müssen für die Nutzwertanalyse strukturiert bewertet und gewichtet werden. Beides ist zu dokumentieren.

Das folgende Schema und die Gewichtung sind exemplarisch. Die Kommune muss für sich entscheiden, auf welche Kriterien sie den Fokus legen will. Auch müssen bei der Eignung nicht alle Kriterien gleichwertig sein.

Tabelle 5.9: Mögliche Gewichtung der einzelnen Kriterien

Oberbegriff	einzelne Bewertungskriterien	G = Gewichtungsfaktor	Summe
Ziele/Nutzen	„Wirtschaftlichkeit“, effektive Aufgabenerfüllung – Personaleinsatz, Wissen und Technik	25	60
	Qualität	15	
	Regionalität/örtlicher Bezug	10	
	Bürger-/Kundenservice/-anforderungen	10	
Eignung	Rechtliche Einschätzung	4,3	30
	Bestehende (fachliche) Kompetenzen	4,3	
	Bürger-/Kundenkontakte	4,3	
	Erfordernis örtlicher Sachkenntnis	4,3	
	Erfordernis politischer Beschlüsse bzw. Zielsetzungen	4,3	
	Qualitäts- und Prozessanforderungen, Digitalisierung(smöglichkeit)	4,3	
	Fachanwendung	4,3	

Oberbegriff	einzelne Bewertungskriterien	G = Gewichtungsfaktor	Summe
Erfolgsfaktoren / Rahmenbedingungen	Zusammenarbeit der Kommunen	5	10
	Veränderungsbereitschaft der Beschäftigten der abgebenden und übernehmenden Verwaltung	5	

Bei jedem Kriterium zu einer Aufgabe aus der Ideensammlung berechnet sich aus der Bewertung und der Gewichtung ein Punktwert. Die Summe der einzelnen Punktwerte ist das Ergebnis der Nutzwertanalyse, ein Gesamtwert. Er ist ein Indikator für den Nutzen der jeweiligen aufgabenbezogenen interkommunalen Zusammenarbeit. Je höher der Wert, desto größer ist für die Kommune der Nutzen der Kooperation. Zur besseren Übersicht kann eine tabellarische Zusammenstellung der Bewertungen und Berechnungen sinnvoll sein. Innerhalb dieser Übersicht kann dann anhand der Punktwerte eine Rangfolge abgeleitet werden. Risiken und mögliche Priorisierungen können in die Auswertung und Auswahl einfließen.

5.4 Wirtschaftlichkeit

Kommunen erwägen aus unterschiedlichen Gründen, Aufgaben in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit zu erledigen. Eines der wichtigsten Motive ist sicherlich, dass die beteiligten Partner wirtschaftlich von der Zusammenarbeit profitieren. Das vorhandene Personal, die Sachmittel sowie die Gebäude sollen noch wirtschaftlicher als bisher genutzt werden. Möglich wird dies bei höheren Fallzahlen durch Skaleneffekte. Prozesse können beispielsweise durch eine Standardisierung der Arbeitsabläufe, Spezialisierung und Automatisierung optimiert werden. Damit ist häufig auch eine höhere Qualität der Leistung verbunden.

Dabei ist es nicht immer einfach, die Wirtschaftlichkeit zu beurteilen. Bei dem Wirtschaftlichkeitsprinzip oder ökonomischen Prinzip handelt es sich um den Grundsatz, dass ein bestimmter Erfolg mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz (Minimalprinzip) oder mit einem bestimmten Mitteleinsatz der größtmögliche Erfolg (Maximalprinzip) erzielt werden soll.[102] Zunächst sollte sich eine Kommune darüber im Klaren sein, welche Ausprägung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes für sie entscheidend ist. Soll mit der interkommunalen Zusammenarbeit bei einem bestimmten Erfolg der Mitteleinsatz minimal sein? Oder soll mit einem bestimmten Mitteleinsatz der größtmögliche Erfolg erzielt werden? Um dann beurteilen zu können, inwieweit die interkommunale Zusammenarbeit das Minimal- oder Maximalprinzip erfüllt, müssen sowohl der Input (die Kosten einer Aufgabe) als auch der Output der Aufgabe (die Fallzahlen, die Qualität) definiert und messbar sein.

[102] Gabler Wirtschaftslexikon, https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/wirtschaftlichkeitsprinzip-48143/version-271401 (abgerufen am 31. August 2021)

5.4.1 Ermittlung der Kosten

Kommunen, die für die in Frage kommende Aufgabe eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt haben, können direkt auf ihre Kostendaten zurückgreifen.
Die Kommunen, die nicht direkt auf eine Kostenrechnung zugreifen können, müssen die Kosten für die Aufgabe ableiten. Zentraler Anknüpfungspunkt sind dabei Ergebnisplan und -rechnung. Hier plant und bucht die Kommune nach den Vorschriften der Kommunalen Haushaltsverordnung Aufwendungen und Erträge für ihre Produkte. Die Aufwendungen untergliedern sich in Personalaufwendungen, Versorgungsaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, bilanzielle Abschreibungen, Transferaufwendungen, sonstige ordentliche Aufwendungen, Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen, außerordentliche Aufwendungen sowie Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen. Aus diesen Positionen kann die Kommune ihre Kosten ermitteln, indem sie Aufwandspositionen, die keine Kosten darstellen, abgrenzt und Kostenpositionen, die keinen Aufwand darstellen, hinzurechnet.

Abbildung 5.10: Zusammenhang Aufwand und Kosten

Aufwand, keine Kosten	Aufwand = Kosten	Kosten, kein Aufwand
• Betriebsfremder Aufwand • Periodenfremder Aufwand • Außerordentlicher Aufwand	• Zweckaufwand oder Grundkosten	• Kalkulatorische Kosten

Quelle: eigene Abbildung

Für die Ableitung der Kosten aus den Aufwendungen sind beispielsweise die unter Kontenklasse 59 gebuchten außerordentlichen Aufwendungen abzugrenzen. Kalkulatorische Kosten hingegen, wie kalkulatorische Zinsen bei einer Finanzierung aus Eigenmitteln, sind mit einem entsprechenden Zinssatz hinzuzurechnen.

Je nachdem, ob es sich bei der betrachteten Aufgabe um eine Verwaltungsaufgabe oder um eine technische Aufgabe handelt, wie beispielsweise im Bereich des Bauhofes, sind die einzelnen Kostenarten unterschiedlich ausgeprägt oder es fallen sogar besondere Kostenarten an, wie etwa für Verbrauchsmittel oder für die Abschreibung von Maschinen.

Tabelle 5.11: Wesentliche Kostenarten einer Verwaltungsaufgabe

Kostenart	Beispiele
Personalkosten	Kosten des für die Fachaufgaben eingesetzten Personals
Sachkosten	Gebäudekosten wie • Miete • Gebäudeabschreibung • Betriebs- und Unterhaltungskosten • Gebäudeinstandsetzung • Gebäudereinigung • Gebäudeversicherung • Strom • Heizung • Wasser • Straßenreinigung • Müllabfuhr IT-Kosten wie Hardwarebetreuung, Betreuung der Betriebssysteme und Anwendungen, Anwenderunterstützung (z. B. User Help Desk) Telekommunikationskosten (Festnetz, Mobilfunk, Internet) Porto Büromaterial Literatur Fortbildungen Reisekosten Abschreibungen • Hardware z. B. Rechner, Drucker, Scanner, Kopiergeräte, gemeinsames Datennetz • Software z. B. Lizenzen für Fachanwendungen, Lizenzen für (gemeinsames) DMS • Büroausstattung z. B. Ausstattungsgegenstände wie Schreibtische, Schränke, Stühle
Gemeinkosten	Verwaltungsoverhead, verwaltungsübergreifende Leistungen von Querschnittsbereichen wie Haupt- und Personalamt, Verwaltungsorganisation, Kämmerei etc. Fachbereichsoverhead • Managementaufgaben, Leitungsaufgaben z. B. Personalführung, Aufgabensteuerung, Planung, Grundsatzentscheidungen, organisatorische Regelungen • Assistenz- und Unterstützungsaufgaben wie Postverteilung, Vorzimmertätigkeiten, amtsinterne Schreibdienste oder Registraturen

Kostenart	Beispiele
Kalkulatorische Kosten	Kalkulatorischer Unternehmerlohn Kalkulatorische Mieten Kalkulatorische Abschreibungen Kalkulatorische Wagnisse Kalkulatorische (Eigenkapital-)Verzinsung
Kosten der interkommunalen Zusammenarbeit	Kosten im Zusammenhang mit der Anbahnung der interkommunalen Zusammenarbeit, z. B. • Personalkosten für gemeinsame Projekt-/Arbeitsgruppensitzungen, Abstimmungen, Datenerhebungen • Externe Beraterkosten • Kosten für Gutachten, Analysen Kosten für Abgabe der Aufgabe (z. B. Kostenerstattung an andere Kommune, Umlage an Zweckverband) Personalkosten für regelmäßige Steuerung und Koordinierung der interkommunalen Zusammenarbeit (z. B. gemeinsame Besprechungen und Abstimmungen) Fahrtkosten für Fahrdienste, Transporte sowie Fahrtkostenerstattungen zwischen Verwaltungsstandorten

Tipp: Prüfen Sie, ob Aufwendungen, die in der Vorbereitungs- und Anlaufphase der interkommunalen Zusammenarbeit entstehen, förderfähig sind (vgl. Abschnitt 8.5).

Die Personalkosten stellen zumeist den größten Kostenblock einer Aufgabe dar. Und gerade hier bietet sich durch eine interkommunale Zusammenarbeit häufig auch ein großes Einsparpotenzial. Personalkosten gliedern sich in originäre Personalkosten, also Besoldung oder Vergütung, Versorgungskosten, wie zum Beispiel Versorgungsaufwendungen, Zuführung zu Pensionsrückstellungen und Personalnebenkosten. Unter die letzte Kategorie fallen beispielsweise auch Beihilfeaufwendungen. Eine Kommune kann ihre Personalkosten auf Basis der gebuchten Ist-Werte ansetzen. Hierbei handelt es sich um eine sehr genaue Darstellung, die die individuelle Situation abbildet. Alternativ kann sie auch die Stellenanteile aufgabenscharf für die einzelnen Besoldungs-/Vergütungsgruppen ermitteln und die Personalkosten mit KGSt-Werten für die jeweiligen Besoldungs-/Vergütungsgruppen berechnen. Vorteil dieser Normalwerte ist, dass zufällige Kostenschwankungen vermieden werden. Als Grundlage werden dafür Durchschnittskosten herangezogen. Hierfür bieten sich insbesondere die Werte der KGSt für die Personalkosten entsprechend der regelmäßig aktuell erscheinenden Berichte „Kosten eines Arbeitsplatzes“ an.

Zum Nachweis des vollständigen Ressourcenverbrauchs sind auch interne Leistungsbeziehungen zu erfassen. Insbesondere der gebäudewirtschaftliche Aufwand und der Aufwand für Informationstechnik als steuerungsrelevante und betriebsnotwendige Größen sollten über interne Verrechnungen nachvollziehbar auf Produktebene dargestellt sein. Sofern diese Größen nicht ermittelbar sind, können Kommunen hilfsweise statt mit eigenen Kosten mit Pauschalwerten arbeiten. Hier bieten sich Sach- und Gemeinkostenzuschläge der KGSt an. Sachkosten umfassen insbesondere Raumkosten, Geschäftskosten, Telekommunikationskosten und Kosten der Informationstechnik. Gemeinkosten beinhalten vor allem Kosten für Leistungen des zentralen Service und der Steuerungsunterstützung.[103] Je nachdem, welche Pauschalwerte der KGSt herangezogen werden, betragen die Sachkosten für einen Büroarbeitsplatz bis zu 9.700 Euro. [104] Zudem empfiehlt die KGSt bei Büroarbeitsplätzen einen Gemeinkostenzuschlag von insgesamt 20 Prozent.[105]

Je nach Art der geplanten Kooperation und örtlicher Gliederungstiefe der Kosten- und Leistungsrechnung können weitere (Hilfs-)Berechnungen erforderlich werden. Für das Beispiel einer Kooperation im Aufgabenbereich der Rechnungsprüfung können aus der Kostenrechnung lediglich die Kosten der örtlichen Rechnungsprüfung bekannt sein. Eine Kooperation ist aber für die technische Prüfung als Teilaufgabe der Rechnungsprüfung geplant. Sofern es bei dem Projekt zur interkommunalen Zusammenarbeit also um eine Aufgabe geht, die Teil eines Produktes ist und für die keine Kosten über die Kosten- und Leistungsrechnung verfügbar sind, müssen die Produktkosten auf die Aufgabe heruntergebrochen werden. Dafür bieten sich geeignete Verteilschlüssel an. Möglicherweise ist der Personaleinsatz für eine Aufgabe aus Stellenbeschreibungen bekannt oder über Arbeitszeitaufzeichnungen ermittelbar. Einzelne Kostenarten, wie beispielsweise Personalkosten, können im Verhältnis des jeweiligen Personaleinsatzes vom Produkt auf die Aufgabe geschlüsselt werden. Für andere Kostenarten wie Gebäudekosten in Form von Heizung, Versicherung, Reinigung usw. bietet sich ein Quadratmeterschlüssel an, der auf den für die Kooperationsaufgabe benötigten Raumbedarf bezogen wird. Kriterium für die Auswahl des Schlüssels sollte ein proportionales, funktionales Verhältnis zur jeweiligen Kostenart sein.

Beispiele für gängige Verteilschlüssel sind:

- Stückzahlen, wie Fallzahlen oder Buchungsvorgänge
- Zeitschlüssel, zum Beispiel Umlage pro Arbeitsstunde oder pro Monat
- Fläche oder Rauminhalt
- Verbrauchsgrößen, etwa Wasserverbrauch in cbm oder
- Kostenstruktur, wie beispielsweise Kostenarten absolut oder in Relation zueinander.

5.4.2 Wirtschaftlichkeitsberechnung

Bei einer interkommunalen Zusammenarbeit gibt es verschiedene denkbare Fallkonstellationen. Die konkrete Ausgestaltung kann dabei sehr individuell sein. So kann etwa eine Kommune eine Aufgabe an eine andere Kommune übertragen. Oder mehrere Kommunen üben eine Aufgabe gemeinsam in einer neuen Organisationsform aus.

Die Frage der Wirtschaftlichkeit ist indes für alle Fallkonstellationen entscheidend.

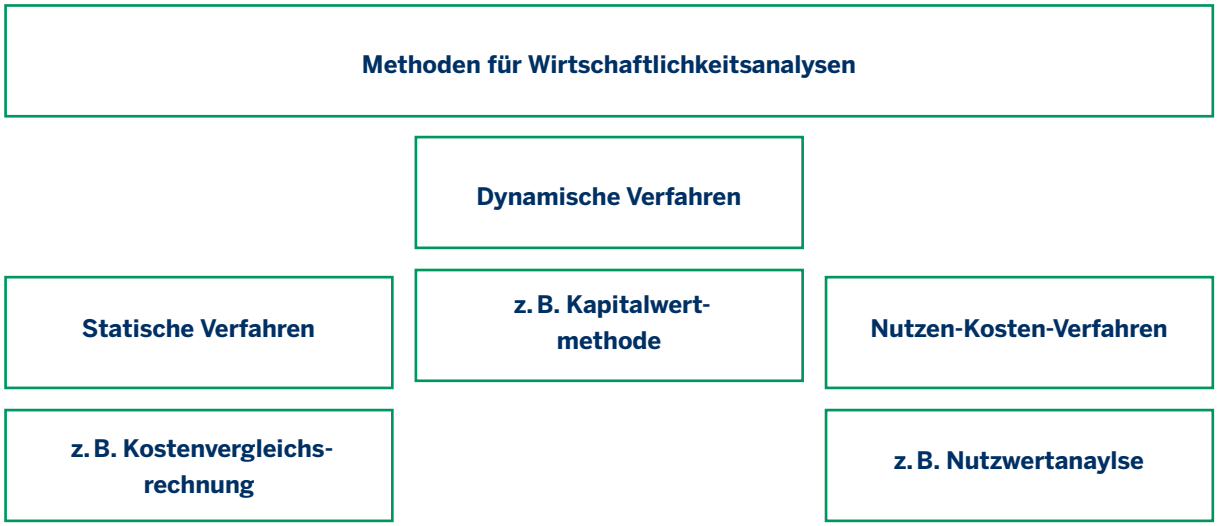
Für Wirtschaftlichkeitsanalysen und Investitionsrechnungen sind verschiedene Methoden denkbar.

[103] Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), KGSt-Bericht 7/2020 Kosten eines Arbeitsplatzes (2020/2021), S. 7

[104] Ebd.: S. 11

[105] Ebd.: S. 14

Abbildung 5.12: Methoden Wirtschaftlichkeitsanalysen / Investitionsrechnungen



Quelle: eigene Abbildung

Im Gegensatz zu statischen Verfahren berücksichtigen dynamische Verfahren die Zeitpunkte der Zahlungen. Vorteil der sogenannten Nutzen-Kosten-Verfahren ist, dass neben monetären auch nicht-monetäre Größen berücksichtigt werden.

Die einzelnen Verfahren umfassen verschiedene konkrete Analysemethoden. An dieser Stelle soll lediglich auf jeweils eine Methode der statistischen und dynamischen sowie der Kosten-Nutzen-Verfahren eingegangen werden. Eine verständliche und gut nachvollziehbare Analysemethode aus dem Bereich der statischen Verfahren ist die **Kostenvergleichsrechnung.** Hier werden Kosten verschiedener Alternativen miteinander vergleichen. Mit der **Kapitalwertmethode** als dynamischem Verfahren wird durch Diskontierung sämtlicher mit einer Investition verbundenen Ein- und Auszahlungen auf den Bezugszeitpunkt der Kapitalwert berechnet.[106] Bei Ein- und Auszahlungen zu verschiedenen Zeitpunkten kann diese Methode zur Berücksichtigung der Zinseffekte sinnvoll sein. Die bereits im Kapitel 5.3 beschriebene **Nutzwertanalyse** als Beispiel für ein Nutzen-Kosten-Verfahren rundet den Entscheidungsprozess durch nicht-monetäre Faktoren ab. Bei der Auswahl möglicher Aufgaben einer interkommunalen Zusammenarbeit ist die Wirtschaftlichkeit eines von mehreren Kriterien. Die individuelle Priorität kann über die Gewichtung des Kriteriums gesteuert werden.

Um auf der Output-Seite die Qualität der Aufgabenerfüllung zu messen, sind weitere Vorüberlegungen anzustellen. Eine einfach zu ermittelnde Kennzahl für den Output stellt die Arbeitsmenge dar. So sind die Fallzahlen eine bekannte Größe. Diese einfache Kennzahl kann weiter ausdifferenziert werden, zum Beispiel nach Umfang und Schwierigkeitsgrad der bearbeiteten Fälle.

Die Qualität einer Fallbearbeitung kann sich beispielsweise in der Bearbeitungsdauer ausdrücken. Weitere Anknüpfungspunkte können die Beschwerde- oder Widerspruchquote oder auch der Anteil von Fällen mit Rückfragen an den insgesamt bearbeiteten Fällen sein. Die Kommune, die über die Abgabe einer Aufgabe nachdenkt, sollte im Vorfeld die für sich entscheidenden Output-Kriterien definieren und die individuelle Zielerreichung messen.

[106] Gabler Wirtschaftslexikon, https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/kapitalwertmethode-37780/version-261211 (abgerufen am 31. August 2021)

Ausgehend vom Wirtschaftlichkeitsprinzip ist eine interkommunale Zusammenarbeit wirtschaftlich sinnvoll, wenn

1. der bisher erreichte Output (zum Beispiel bearbeitete Fallzahlen in einer definierten Qualität) mit geringeren Kosten erreicht werden kann (Minimalprinzip) oder

2. ein notwendiger höherer Output (zum Beispiel bearbeitete Fallzahlen mit einer definierten Qualitätssteigerung) zu gleichen Kosten wie bisher erreicht werden kann (Maximalprinzip).

Um die Alternativen „Aufgabenerfüllung mit oder ohne interkommunale Zusammenarbeit“ bewerten zu können, sind jeweils die Erlöse und Kosten einer autonomen Aufgabenwahrnehmung mit den Erlösen und Kosten einer interkommunalen Zusammenarbeit zu vergleichen.

Zum Einstieg der Betrachtung bietet sich eine Kostenvergleichsrechnung an. Aus Vereinfachungsgründen können dabei die Kosten, die bei beiden Alternativen in gleicher Höhe anfallen, weggelassen werden. Dies können Gemeinkosten sein, die auch bei Abgabe der Aufgabe nicht oder nicht kurzfristig abgebaut werden können. Für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit kommt es auf die Differenz der Kosten an. Für die Betrachtung sollte ein Zeitraum gewählt werden. Dies können beispielsweise fünf oder zehn Jahre sein. Die zukünftigen Kosten können dabei mit der Hilfe der Plankostenrechnung bestimmt werden. Vorteil dabei ist, dass die Kosten nicht aus der Vergangenheit hervorgehen, sondern aus der Planung abgeleitet und für die Zukunft prognostiziert werden. Damit basieren die Kosten allerdings auf Annahmen und sind mit einer gewissen Unsicherheit verbunden.

In der Regel steigen die Unsicherheiten, je weiter eine Prognose in die Zukunft gerichtet ist. Um das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsberechnung abzusichern, kann die Kostenvergleichsrechnung mit einer Sensitivitätsanalyse abgerundet werden. Diese zeigt auf, wie einzelne Einflussfaktoren die Wirtschaftlichkeit verändern. Dazu sollten hohe und/oder unsichere Kostenarten verändert und die Wirtschaftlichkeit damit neu berechnet werden. So wird transparent, wie stark die einzelnen Einflussfaktoren die Wirtschaftlichkeit beeinflussen.

Erlöse und Kosten verteilen sich meist nicht in konstanter Höhe auf die einzelnen Betrachtungsjahre. Unterschiedliche Zeitpunkte von Ein- und Auszahlungen und daraus resultierende Zinseffekte bildet die Kapitalwertmethode ab. Vereinfachend können bei der Kostenvergleichsrechnung durchschnittliche Kosten betrachtet werden.

Um in den Entscheidungsprozess neben monetären auch nicht monetäre Größen zu berücksichtigen, kann eine Nutzwertanalyse durchgeführt werden. Der Kostenvergleich als Wirtschaftlichkeitsberechnung kann in diese Analyse integriert werden.

Sofern eine Kommune eine Aufgabe von einer anderen Kommune übernimmt, hat sie vom Grundsatz her die gleichen Überlegungen anzustellen wie der übergebende Partner. Hinzu kommt die Überlegung, ob für die Aufgabenübernahme eine Ausweitung der Kapazitäten von Personal, Raum etc. erforderlich ist. Basierend auf der neuen Leistungsmenge müssen die Kosten geplant und auf die Fallzahlen heruntergerechnet werden. Dabei können durch die Nutzung von Größenvorteilen Synergieeffekte realisiert werden, die beispielsweise durch eine Bündelung von Personalkapazitäten und Wissensressourcen sowie stärkere Spezialisierung entstehen können. Diese Effekte entstehen in der Regel nicht automatisch durch höhere Fallzahlen, sondern müssen durch organisatorische Anpassungen gehoben werden. Dabei sollten bestehende Strukturen und Abläufe kritisch auf den Prüfstand gestellt und gegebenenfalls verschlankt werden.

5.4.3 Vereinfachungsmöglichkeiten

Bei einer Aufgabe, die personalintensiv ist, ist der bestimmende Faktor der Personaleinsatz. Dieser kann als Indikator für die Wirtschaftlichkeit herangezogen werden. Da die erhöhte Wirtschaftlichkeit in der Konsequenz ganz überwiegend durch einen geringeren Stellenbedarf für die Aufgabenerfüllung erreicht wird, können die Effekte durch eine interkommunale Zusammenarbeit auch vereinfacht dargestellt werden. Erfahrungen in der Verwaltung zeigen bei interkommunaler Zusammenarbeit mögliche Einsparungen von 5 bis 15 Prozent je nach Aufgabenart und Organisationsbereich.[107]

Derartige Einspareffekte treten durch Synergien ein, die gehoben werden. Insbesondere bei komplexen Aufgaben sind derartige Einspareffekte dadurch möglich, dass sich gleichgelagerte Prozesse häufiger wiederholen und Routinen sich besser einspielen. Fachwissen wird zentral schneller und sicherer angewendet.

Möglich ist auch ein einfacher Vergleich zwischen den kooperierenden Kommunen in Bezug auf die benötigten Stellenanteile pro Fall. Aus den Erfahrungswerten der Kommunen lassen sich Zielwerte für die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung bestimmen. Dabei ist zu berücksichtigen, was durch Ablaufverbesserungen etc. erreicht werden kann. Die Zielwerte sollten dadurch abgesichert werden, dass verschiedene Szenarien kalkuliert werden. Welcher Zielwert müsste erreicht werden, damit die interkommunale Zusammenarbeit noch vorteilhaft ist? Nach Etablierung der interkommunalen Zusammenarbeit ist eine Evaluierung durchzuführen. Sind Zielwerte nicht erreicht, sind die Ursachen zu ergründen.

Bei einer gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung können sich Overheadkosten für beide Partner verringern. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn weniger Leitungspersonen eingebunden sind oder Synergien in Beschaffung und allgemeiner Verwaltung entstehen. Das wesentliche Kriterium für geringere Overheadkosten ist, dass Tätigkeiten unabhängig vom Fallvolumen anfallen beziehungsweise der Umfang der Overheadtätigkeiten zumindest nicht proportional zu den Fällen steigt. Schätzungen basieren in diesem Punkt bei den Überlegungen zur Kooperation auf Erwartungen und Annahmen und sind daher mit Unsicherheiten verbunden. Hier ist es sinnvoll, verschiedene Varianten durchzuspielen und eine Sensitivitätsanalyse durchzuführen. Möglicherweise sind die Pauschalwerte schrittweise plausibel zu kürzen. Nach Etablierung der interkommunalen Zusammenarbeit sollten zudem die Overheadkosten evaluiert werden.

Zielwerte müssen nicht immer auf den eigenen Erfahrungen und Überlegungen einer Kommune basieren. Für viele Aufgaben liegen auch konkrete Vergleichs- oder Richtwerte aus den Prüfungen der gpaNRW vor. Auf der Homepage der gpaNRW finden Kommunen beispielsweise aktuelle Vergleichswerte zum Personenstandswesen, zur Schülerbeförderung oder der Grünflächenunterhaltung.

[107] KGSt-Bericht M 6/2008, S. 105

Stadt Altena (Westfalen) – Blick auf die Lenne und Burg Altena;
Quelle: Stadt Altena (Westfalen)

5.5 Beispiele interkommunaler Zusammenarbeit

Im Folgenden sollen einige Beispiele aus der Praxis der überörtlichen Prüfung und aus der Beratung im Rahmen des Stärkungspaktes der gpaNRW vorgestellt werden. Sie illustrieren exemplarisch die unterschiedlichen Themenfelder, Problematiken und Herangehensweisen interkommunaler Zusammenarbeit.

5.5.1 Interkommunale Zusammenarbeit im Baubetriebshof

Handlungsfeld

Baubetriebshof

Rechtsform

Der Eigenbetrieb der Stadt Altena (Westfalen) hat sich mit einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung dazu verpflichtet, Aufgaben des Bauhofs für die Gemeinde Nachrodt-Wiblingwerde durchzuführen.

Beteiligte

Gemeinde Nachrodt-Wiblingwerde
Stadt Altena (Westfalen)

Inhalt des Kooperationsprojektes

Seit dem 01.01.2016 nimmt der Baubetriebshof der Stadt Altena (Westfalen) auch Aufgaben für die Gemeinde Nachrodt-Wiblingwerde wahr.

Die Beschäftigten des Baubetriebshofes der Gemeinde Nachrodt-Wiblingwerde wurden über eine Personalgestellung dem Baubetriebshof der Stadt Altena (Westfalen) zugewiesen. Beschäftigte aus der Verwaltung waren hiervon nicht betroffen. Neueinstellungen erfolgen nur noch durch die Stadt Altena (Westfalen).

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung der beiden Kommunen umfasst, dass rund ein Viertel der Stunden für die Gemeinde Nachrodt-Wiblingwerde erbracht werden sollen. Dieser Wert wurde anhand der Stellenkapazität der Beschäftigten des Bauhofes von Nachrodt-Wiblingwerde im Verhältnis zu denen des Baubetriebshofes Altena (Westfalen) ermittelt.

Abgerechnet wird über die tatsächlich geleisteten Stunden. Um die Einflussnahme für Nachrodt-Wiblingwerde auf die Steuerung zu erhöhen, wurde ein Beirat eingerichtet. Dieser ist mit je drei Vertreterinnen und Vertretern je Kommune besetzt, den Vorsitz hat eine Vertreterin oder ein Vertreter aus der Gemeinde Nachrodt-Wiblingwerde. Im Beirat wird beispielsweise über Einstellungen, Stundensätze sowie Beschaffungen abgestimmt und beschlossen.

Beweggründe für die interkommunale Zusammenarbeit

Beide Kommunen nahmen am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Dieser verpflichtete zur Aufstellung eines Sanierungsplans, um 2020 einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen.

Durch die interkommunale Zusammenarbeit sollten verschiedene Synergieeffekte erreicht werden, die die Haushaltssituation beider Kommunen entlastet und die Qualität der Arbeit sicherstellen.

Die Zusammenarbeit bot sich auch deshalb an, weil der Baubetriebshof in Altena (Westfalen) die anfallenden Aufgaben hauptsächlich in eigener Regie erledigt, während der Bauhof der Gemeinde Nachrodt-Wiblingwerde viele der anfallenden Arbeiten bereits an Fremdfirmen vergeben hatte.

Bestimmte Verwaltungsaufgaben (Bezahlung der Eingangsrechnungen, Beschaffung von Material und ähnliches) wurden bereits im Jahr 2014 in einem ersten Schritt an die Stadt Altena (Westfalen) übertragen.

Geplant wurde, die Beschäftigten der Gemeinde Nachrodt-Wiblingwerde in den Bauhof der Stadt Altena (Westfalen) einzugliedern. Betriebsbedingte Kündigungen wurden ausgeschlossen.

Der erwartete Erfolg hat sich eingestellt und es wird damit gerechnet, dass die Plan-Werte sogar überschritten werden. Gleichzeitig ist die Qualität der Aufgabenerledigung gestiegen.

Konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit

Zum 01.09.2014 wurde die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur künftigen interkommunalen Zusammenarbeit beider Kommunen getroffen.

Zum 01.01.2016 erfolgte die praktische Umsetzung einschließlich des Übergangs von fünf Beschäftigten der Gemeinde Nachrodt-Wiblingwerde an die Stadt Altena (Westfalen) über eine Personalgestellung. Seit diesem Zeitpunkt erfolgen Neueinstellungen ausschließlich durch die Stadt Altena (Westfalen).

Der mit Vertreterinnen und Vertretern beider Kommunen besetzte Beirat und das mit Kennzahlen ausgestaltete Berichtswesen haben die Akzeptanz auf beiden Seiten erhöht und sich bewährt.

Mehrwert der Zusammenarbeit / Effizienzgewinne / Vorteile für die Bürgerschaft

Ziel beider Kommunen war, auch künftig Dienstleistungen bürgernah und umfassend anbieten zu können.

Dabei sollten mögliche Einsparungen realisiert werden. Diese Einsparungen bezogen sich auf Fahrzeuge und Geräte sowie Gebäude. Auch die Beschäftigten konnten spezialisiert eingesetzt werden. So ist beispielsweise nur noch ein Spielplatzkontrolleur erforderlich. Bei Ausschreibungen werden Einspareffekte durch höhere Mengen erzielt. Auch die Anwendung eines gemeinsamen Software-Programms wird als Vorteil angesehen.

Die Aufgabe sollte so kostengünstig wie möglich durchgeführt werden. Der Service für die Bürgerinnen und Bürger sollte keine Einschränkungen erfahren.

Eine detaillierte Berechnung der Einsparpotenziale aus dem Jahr 2015 ergab eine Reduzierung der Aufwendung in Höhe von 607.800 Euro. Diese entfällt im Wesentlichen auf die Personalaufwendungen. Die Reduzierung des Personalbestandes konnte durch den hohen Umfang der altersbedingten Fluktuation zügig umgesetzt werden.

Herausforderungen

Für die interkommunale Zusammenarbeit musste insbesondere Einigkeit geschaffen werden über:

- Leistungsspektrum und Strukturen
- Datenerfassung und -verwaltung
- Auftrags- und Abrechnungswesen
  (Beendigung der doppelten Rechnungsverbuchung)
- Kostenverrechnung

Die geplante Zusammenarbeit hat zu Verunsicherungen insbesondere bei den Beschäftigten der Gemeinde Nachrodt-Wiblingwerde geführt. Vor allem gab es Vorbehalte vor dem „Unbekannten“. Die Beschäftigten befürchteten beispielsweise Kündigungen, Mehrarbeit, Schwierigkeiten mit neuen Kolleginnen und Kollegen, längere Anfahrten zur Arbeit und ähnliches.

Sämtliche Vorbehalte konnten durch Gespräche und individuelle Regelungen ausgeräumt werden. Die Beschäftigten wurden mit hochwertigeren Arbeitsmaterialien wie Maschinen und Fahrzeugen ausgestattet. Dies führte zu wesentlichen Erleichterungen bei der Durchführung der Arbeiten. Insbesondere die Verteilung der Bereitschaftsdienste auf mehr Personen wurde als Vorteil angesehen.

Aber auch Fragen, ob der Erfolg wirklich eintritt (Treten die Einsparungen wirklich ein? Wie gestaltet sich die praktische Umsetzung konkret für die einzelne Beschäftigte oder den einzelnen Beschäftigten? Wird die angestrebte Qualität erreicht? ...) waren zu klären. Zudem hatte die Gemeinde Nachrodt-Wiblingwerde Steuerungsnachteile befürchtet.

Darüber hinaus gab es Bedenken hinsichtlich der Kommunikation untereinander, der Transparenz von Daten sowie des erforderlichen Know-hows. Unterschiedliche Organisationsformen und Mentalitäten mussten aufeinander abgestimmt werden.

Diese Bedenken wurden zerstreut durch intensive Gespräche mit allen Beteiligten. Diverse Abstimmungen und verbindliche schriftliche Vereinbarungen der konkreten Regelungen führten zu einer hohen Zustimmung. Hierzu gehörten vor allem die Gründung des Beirates und die Ausgestaltung des Berichtswesens.

Nach einigen Jahren in der praktischen Anwendung der interkommunalen Zusammenarbeit herrscht Zufriedenheit auf beiden Seiten. Der zu erwartende wirtschaftliche Erfolg hat sich eingestellt. Zu erwarten ist, dass die Plan-Werte sogar überschritten werden. Gleichzeitig ist die Qualität der Aufgabenerledigung gestiegen.

Kipper des gemeinsamen Baubetriebshofs der Stadt Altena (Westfalen) und der Gemeinde Nachrodt-Wiblingwerde, Quelle: Gemeinde Nachrodt-Wiblingwerde

5.5.2 Interkommunale Zusammenarbeit im Veterinäramt und in der Lebensmittelüberwachung

Elektrischer Dienstwagen des Bergischen Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamtes; Quelle: Stadt Solingen

Handlungsfeld

Veterinär- und Lebensmittelüberwachung mit den Schwerpunkten

- Tierseuchenbekämpfung
- Tierarzneimittelüberwachung
- Beseitigung tierischer Nebenprodukte und Tierkörper
- Lebensmittel-, Futtermittel- und Bedarfsgegenständeüberwachung
- Landeshundegesetz

Rechtsform

Grundlage der Zusammenarbeit ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung der beteiligten Städte Remscheid, Solingen und Wuppertal. Entsprechend werden die Leitentscheidungen in einer gemeinsamen Lenkungsgruppe getroffen, die sich aus den Fachbeigeordneten der beteiligten Städte zusammensetzt und mehrfach im Jahr zusammenkommt.

Das Bergische Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt ist in die Ämterstruktur der Stadt Solingen eingegliedert.

Beteiligte

Stadt Solingen
Stadt Remscheid
Stadt Wuppertal

Die Aufbauorganisation des Bergischen Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamtes gliederte sich im Jahr 2020 in die Abteilungen

1. Lebensmittelüberwachung 39/1
2. Veterinärwesen 39/2 und
3. Verwaltung 39/3

Die Personalbesetzung umfasste insgesamt 34 Beschäftigte im Umfang von 30,88 vollzeitverrechneten Stellen.

Inhalt des Kooperationsprojektes

Die Räte der Städte Solingen, Remscheid und Wuppertal haben im Dezember 2008 gleichlautend die Zusammenlegung der Aufgabenbereiche Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung in eine gemeinsame Einrichtung beschlossen. Diese Einrichtung sollte zudem den gesamten Aufgabenbereich „Landeshundegesetz NRW“ von den Ordnungsämtern der drei Städte übernehmen.

Beweggründe für die interkommunale Zusammenarbeit

Die drei kreisfreien Städte Solingen, Wuppertal und Remscheid hatten die Aufgabe bis zur Gründung des Bergischen Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamtes eigenständig wahrgenommen.

Mit der Zusammenlegung wurde die Erwartung verbunden, sowohl die bestehenden Qualitätsstandards zu sichern als auch Kostenreduzierungen und damit Beiträge zur Haushaltskonsolidierung zu erzielen.

Konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit

Ab dem 01.01.2010 übernahm die Stadt Solingen für die wahrzunehmenden Aufgaben die Rechte und Pflichten der Städte Wuppertal und Remscheid als örtliche Ordnungsbehörde beziehungsweise Kreisordnungsbehörde in eigener Zuständigkeit.

Das zur Erfüllung der Aufgaben angedachte Personal, das schon vor der Kooperation den Veterinär- und Lebensmittelbereichen der einzelnen Städte zugeordnet war, wurde 2010, soweit es sich um Tarifbeschäftigte handelte, von den Städten Remscheid und Wuppertal der Stadt Solingen zur Arbeitsleistung zur Verfügung gestellt. Einzelheiten regelt ein Personalgestellungsvertrag.

Die Beamtinnen und Beamten wurden zur Stadt Solingen abgeordnet. Im Rahmen der Umsetzung des Projekts Bergisches Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt wurden Einsparungen von rund vier Stellen im Verwaltungsbereich realisiert.

Alle neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden seit Beginn der Kooperation über die Stadt Solingen eingestellt. Seit Zusammenschluss führt die Organisationseinheit in Solingen die Bezeichnung „Bergisches Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt (BVLA)“. Aktuelle das BVLA betreffende Fragestellungen werden in regelmäßigen Sprechstunden mit der Stadtdienstleitung durch den ressortzuständigen Solinger Beigeordneten bearbeitet.

Mehrwert der Zusammenarbeit / Effizienzgewinne / Vorteile für die Bürgerschaft

Im Jahr 2020 wurde durch die gpaNRW eine Organisationsuntersuchung des Bergischen Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamtes durchgeführt. Dabei wurde die Fortsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit nicht infrage gestellt.

Im Rahmen der Untersuchung wurde aufgezeigt, dass Synergieeffekte durch die Zusammenarbeit gehoben werden. Das gilt für die Bündelung von Querschnittsaufgaben ebenso wie für das Vorhalten von spezialisiertem Fachpersonal.

So ist beispielsweise fachkundiges Personal für die erstinstanzliche Vertretung vor Gericht vorhanden. Es erfolgt eine gute Unterstützung mittels moderner Informationstechnik durch Fachsoftware. Es ergeben sich Vorteile im Bereich der Beschaffungen. Zudem hat sich die Kooperation über Tierzuchtberatung mit dem Kreis Mettmann bewährt.

Herausforderungen

Derzeit entwickelt jede Stadt einen eigenen Haushaltsplan, der eine einheitliche Grundlage für die finanzielle Planung des Bergischen Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamtes bieten muss.

Ziel ist es, einen für das Bergischen Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt geltenden gemeinsamen Wirtschaftsplan der Kooperationskommunen zu entwickeln, der eine einheitliche Grundlage für die finanzielle Planung schafft. So werden die Anforderungen des Bergischen Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamtes hinsichtlich der bestehenden finanziellen Ressourcen an die finanzielle Planung gewährleistet und die Planungssicherheit wird erhöht.

5.5.3 Interkommunale Zusammenarbeit in der Zahlungsabwicklung

Interkommunale Zusammenarbeit der Städte Datteln und Waltrop

Handlungsfeld

Zahlungsabwicklung

Rechtsform

Die Städte haben zur Einrichtung eines gemeinsamen Finanzzentrums eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung gemäß § 23 Abs. 2 S.2 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit geschlossen.

Beteiligte

Stadt Datteln
Stadt Waltrop

Inhalt des Kooperationsprojektes

Die Städte Datteln und Waltrop haben beschlossen, die Aufgaben der Zahlungsabwicklung ab dem 01.01.2017 gemeinsam in einem neu einzurichtenden „Finanzzentrum Ostvest“ wahrzunehmen. Bei beiden Städten besteht Übereinstimmung, dass die Finanzhoheit der beteiligten Städte von dieser Vereinbarung nicht betroffen ist und bei den beiden Städten verbleibt.

Dem Finanzzentrum Ostvest wird die Durchführung aller Aufgaben der Zahlungsabwicklung übertragen. Zu diesen Aufgaben gehören:

- Allgemeine fachliche Beratung
- Erstellen von unterjährigen Berichten
- Annahme von Einzahlungen und die Leistung von Auszahlungen der eigenen und fremden Kassengeschäfte (durchlaufende Gelder)
- Kassentechnische Buchführung einschließlich Sammlung der Belege
- Verwaltung der Finanzmittel
- Liquiditätsplanung und Liquiditätsdurchführung (Kassenkredite) zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit
- Verwahrung von Wertgegenständen
- Durchführung von Mahnverfahren sowie die Einleitung der Zwangsvollstreckung und der Beitreibung
- Geltendmachung der städtischen Forderungen in Insolvenzverfahren
- Erstellen der Tagesabschlüsse und der kassenmäßigen Abschlüsse sowie
- Mitwirkung bei den Jahresabschlüssen in Abstimmung mit der jeweiligen Stadt

Beweggründe für die interkommunale Zusammenarbeit

In beiden Städten lag im Bereich Zahlungsabwicklung / Stadtkasse eine schwierige Personalsituation vor. Vakante Stellen konnten nicht oder nur schwer nachbesetzt werden. Auch die Vertretungsregelung war in den kleinen Organisationseinheiten nicht immer sicher gewährleistet. Durch die Zusammenführung der Zahlungsabwicklung wollten beide Kommunen den gesamten Bereich aufwerten.

Grundlage für die interkommunale Zusammenarbeit war eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durch die gpaNRW. Sie kam zu dem Ergebnis, dass die Kooperation ein großes Potenzial zur Steigerung der Qualität und Effizienz der jeweiligen Zahlungsabwicklungen mit sich bringt. Darüber hinaus wurde nachgewiesen, dass die Zusammenarbeit spätestens ab dem Jahr 2019 auch wirtschaftliche Vorteile für beide Städte erbringt.

Konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit

Die Stadt Datteln übt ihre Aufsicht über die Zahlungsabwicklung des „Finanzzentrums Ostvest“ in Abstimmung mit der Stadt Waltrop aus. Die Städte Datteln und Waltrop sind für die Rechnungsprüfung ihrer jeweiligen Bereiche zuständig. Die Prüfung der in den Städten eingerichteten Nebenkassen erfolgt in Abstimmung der beiden örtlichen Rechnungsprüfungsämter.

Die Aufwendungen tragen die Städte Datteln und Waltrop entsprechend ihrer jeweiligen Einwohnerzahl nach dem Stand laut IT.NRW zum 31.12. des Vorjahres.

Die Stadt Waltrop verpflichtet sich im Rahmen eines Personalgestellungsvertrages, der Stadt Datteln eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Verfügung zu stellen. Hierbei wird den im Wege der Personalgestellung entsandten Beschäftigten Besitzstandswahrung zugesichert. Freiwerdende Stellen im Finanzzentrum werden in beiden Städten gleichberechtigt vorab intern ausgeschrieben.

Die Kämmerer der beiden Städte bilden einen Lenkungskreis, der insbesondere für die organisatorische Entwicklung und die strategische Ausrichtung des „Finanzzentrums Ostvest“ zuständig ist.

Mehrwert der Zusammenarbeit / Effizienzgewinne / Vorteile für die Bürgerschaft

Der interkommunalen Zusammenarbeit ist eine detaillierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorausgegangen. Diese hat ergeben, dass die Stadt Waltrop 78.000 Euro pro Jahr einspart. Für die Stadt Datteln liegt die Einsparung bei 56.000 Euro pro Jahr.

Herausforderungen

Zu Beginn der Überlegungen, ob sich der Bereich „Zahlungsabwicklung“ für eine interkommunale Zusammenarbeit eignet, mussten Politik und Belegschaft von den Vorteilen der Veränderung überzeugt werden. Eine Herausforderung war auch, einen gemeinsamen Standort und die passenden Räumlichkeiten zu finden.

Interkommunale Zusammenarbeit Bergneustadt

Nicht immer ergeben sich wirtschaftliche Vorteile für alle kooperierenden Kommunen. Im Idealfall lässt sich im Vorfeld ermitteln, ob die interkommunale Zusammenarbeit wirtschaftlich ist. Ist die interkommunale Zusammenarbeit nicht für alle Beteiligten wirtschaftlich, so ist eine Lösung zu finden. Gegebenenfalls profitiert eine Kommune nicht direkt wirtschaftlich, sondern kann andere Vorteile aus der Kooperation gewinnen. Ist keine zufriedenstellende Lösung in Sicht, so sollte die interkommunale Zusammenarbeit gegebenenfalls nicht umgesetzt werden. So erging es der Stadt Bergneustadt bei der geplanten Zusammenarbeit im Bereich Zahlungsabwicklung.

Bergneustadt; Quelle: Hubertus Dan

Handlungsfeld

Zahlungsabwicklung

Beteiligte

Bei diesem Projekt handelte es sich um eine Vorüberlegung, ob auf dem Gebiet der Zahlungsabwicklung eine interkommunale Zusammenarbeit sinnvoll sein könnte. Überlegungen zu möglichen Kooperationskommunen wurden noch nicht angestellt.

Inhalt des Kooperationsprojektes

Verschiedene Möglichkeiten für eine interkommunale Zusammenarbeit wurden durch die gpaNRW gemeinsam mit den Verantwortlichen bei der Stadt Bergneustadt bewertet. Nach Einschätzung der Stadt Bergneustadt könnte im Bereich der Zahlungs-

abwicklung und Geschäftsbuchführung gegebenenfalls eine interkommunale Zusammenarbeit zu Einsparungen führen.

Andere wirtschaftlich sinnvolle Möglichkeiten für eine interkommunale Zusammenarbeit ergaben sich nicht.

Ziel der Beratung war deshalb, zunächst die Leistungsfähigkeit der Zahlungsabwicklung und Geschäftsbuchführung zu untersuchen.

Beweggründe für die interkommunale Zusammenarbeit

Die Stadt Bergneustadt sah aufgrund der Haushaltslage die Notwendigkeit, neue oder höhere Konsolidierungsbeiträge zu erzielen. Anhand eines im Herbst 2014 verabschiedeten Beratungsplans sollten Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit untersucht werden.

Eine konkrete, durch Ratsbeschluss gefasste Maßnahme im Rahmen des Haushaltssanierungsplanes bestand nicht. Vielmehr sollte anhand der Beratung festgestellt werden, ob überhaupt Einsparpotenziale bestehen.

Die Beschäftigten in Bergneustadt waren zum Zeitpunkt der Überlegungen stark ausgelastet. Die Verbesserung der Personalauslastung wurde deshalb nicht durch einen Abbau von Überkapazitäten, sondern im Sinne von Vertretung und Spezialisierung erwartet.

Konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit

Analog zur überörtlichen Prüfung wurden Daten erhoben und interkommunal verglichen. Anhand dieser Ergebnisse wurde die Leistungsfähigkeit der Zahlungsabwicklung eingeschätzt. Um zu entscheiden, ob eine interkommunale Zusammenarbeit zu Einsparungen führt.

Mehrwert der Zusammenarbeit / Effizienzgewinne / Vorteile für die Bürgerschaft

Die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Zahlungsabwicklung wurde nach intensiven Prüfungen als nicht lohnenswert für die Stadt Bergneustadt bewertet. Eine Umsetzung erfolgte nicht. Damit war es nicht möglich, Vorteile für Verwaltung, Politik oder Bürgerschaft zu erzielen.

Herausforderungen

Aufgrund der Einschätzung durch Kennzahlen wurde erkannt, dass die Zahlungsabwicklung der Stadt Bergneustadt gut aufgestellt ist. Die Kennzahlen aufgrund des interkommunalen Vergleichs ließen im Bereich der Zahlungsabwicklung keine Einsparpotenziale erkennen.

Durch eine interkommunale Zusammenarbeit konnten nach Ansicht der gpaNRW keine wirtschaftlich positiven Effekte erzielt werden. Zu einer interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Zahlungsabwicklung wurde nicht geraten.

5.5.4 Interkommunale Zusammenarbeit gemeinsame Straßendatenbank

Fahrzeug für die gemeinsame Straßenzustandsbefahrung in Nörvenich, Aldenhoven und Nideggen; Quelle: Lehmann & Partner

Handlungsfeld

Erstellung und Nutzung einer gemeinsamen Straßendatenbank

Rechtsform

Für die geplante interkommunale Zusammenarbeit besteht noch keine Rechtsform

Beteiligte

Gemeinde Nörvenich
Gemeinde Aldenhoven
Stadt Nideggen

Inhalt des Kooperationsprojektes

Die Grundleistungen für die Einführung eines Systems für das Straßenerhaltungsmanagement wurden wegen der zu erwartenden wirtschaftlichen Vorteile im Auftrag der gpaNRW erbracht. Dies erfolgte gemeinsam für alle teilnehmenden Kommunen. Die Daten der Straßenzustandserfassung und -bewertung der Verkehrsflächen wurden durch ein externes Unternehmen zentral aufbereitet.

Die Kommunen haben sich im Vorfeld auf ein gemeinsames Softwaresystem (INGRADA) geeinigt. Die Import- und Exportschnittstellen des Systems ermöglichen den Datenaustausch in alle gängigen Datenformate sowie die Bearbeitung von Massendaten als Grundlage weiterer Planungen und Auswertungen.

Aufgabe der Kommunen ist es nun, diese Daten aktuell zu halten, somit Schäden sofort zu dokumentieren und die Datenbank zu pflegen. Auf diese Weise wird auch den Vorschriften des § 29 Absatz 1 Nr. 1 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen Rechnung getragen.

Die konkrete Ausgestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit ist künftig auf vielfältige Art und Weise möglich. So können wirtschaftliche Vorteile beispielsweise durch die gemeinsame Beschaffung der Software und der erforderlichen Lizenzen oder durch gemeinsame Schulungen erreicht werden.

Die Systemadministration der Software kann durch zwei Personen sichergestellt werden, die für alle drei Kommunen tätig sind. Da die jeweilige Vorgehensweise und die datentechnische Verarbeitung einheitlich gestaltet sind, kann eine gegenseitige Unterstützung der Kommunen erfolgen. Es könnten auch Vertretungsregeln vereinbart werden.

Möglich ist auch ein Erfahrungsaustausch mit dem Ziel, gemeinsame Standards, Abläufe, Handhabungen und Bewertungen zu entwickeln.

Die weitere Erfassung des Straßenzustandes kann gemeinsam durch die Kommunen erfolgen. Hierfür können Personal und Material zentral zur Verfügung gestellt werden.

Der „First-Level-Support“ kann von einer Kommune gegen Leistungsverrechnung für alle anderen Kommunen erfolgen.

Bei erforderlichen Reparaturarbeiten kann eine gemeinsame Ausschreibung erfolgen. Die Kommunen treten dann als größerer Nachfrager mit entsprechend stärkerer Position am Markt auf.

Auch könnten die Daten über das Rechenzentrum einer der Kommunen bereitgehalten werden, sodass Speicherplatz (Webspace) gemeinsam bewirtschaftet wird.

Beweggründe für die interkommunale Zusammenarbeit

Bei allen drei beteiligten Kommunen wurde im Rahmen der überörtlichen Prüfung festgestellt, dass Mängel hinsichtlich der Bewertung der Verkehrsflächen bestehen.

Die Kommunen haben zwar mit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements die Verkehrsflächen erstmalig erfasst und bewertet (Nörvenich im Jahr 2009, Aldenhoven 2007, Nideggen 2006). Aktualisierungen sind jedoch nicht erfolgt, sodass keine belastbaren Informationen über den Straßenzustand vorlagen.

Den Kommunen wurde daher empfohlen, den Straßenzustand in regelmäßigen Abständen zu ermitteln und messtechnisch zu erfassen. Durch ein systematisches Straßenerhaltungsmanagement werden die nutzbaren Flächen des Straßenvermögens transparent aufgezeigt.

Bei den beteiligten Kommunen handelt es sich um kleine kreisangehörige Kommunen im Kreis Düren. Die interkommunale Zusammenarbeit bei der erforderlichen messtechnischen Erfassung sowie der Erstellung und Nutzung einer Straßendatenbank bot sich an, da keine der beteiligten Kommunen über die finanziellen und personellen Ressourcen zur Erstellung einer eigenen Straßendatenbank verfügte.

Durch die gemeinsame Erstellung und Nutzung der Straßendatenbank ist auch die fortlaufende Wahrnehmung der Aufgabe gewährleistet. Zudem ergeben sich Vorteile hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung, zum Beispiel durch Softwarelizenzen und Schulungen.

Konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit

Durch die gemeinsame Datenerhebung wurde den Kommunen die Möglichkeit gegeben, auf dieser Basis weiterhin interkommunal zusammenzuarbeiten. Ob und in welchem Umgang diese Möglichkeit genutzt wird, ist von den Kommunen noch zu klären. Bislang liegen lediglich Überlegungen vor, die sich bei einer interkommunalen Zusammenarbeit positiv auswirken können. Eine konkrete Umsetzung steht noch aus.

Mehrwert der Zusammenarbeit / Effizienzgewinne / Vorteile für die Bürgerschaft

Die Straßenzustandserfassung und -bewertung ist abgeschlossen. Den Kommunen wurden die Daten zur Verfügung gestellt. Damit ist die Möglichkeit gegeben, die Daten der Eröffnungsbilanz mit den aktuellen Daten abzugleichen und bilanzielle Anpassungen vorzunehmen.

Ob weiterhin eine gemeinsame Bearbeitung kommunenübergreifend erfolgt, liegt im Verantwortungsbereich der beteiligten Kommunen.

Herausforderungen

Die Änderung der Straßenzustandsbeschreibungen in der Datenbank hat aufgrund der erforderlichen Neubewertung des Vermögens sofort bilanzielle Auswirkungen.

Die Kommunen möchten daher den Straßenzustand durch den jeweiligen Bauhof eigenständig erfassen lassen. Bedenken bestehen, ob die zentrale Erfassung und Bewertung Nachteile für die Bewertung des Straßenzustandes und damit die Höhe des Vermögens hat.

5.5.5 Interkommunale Zusammenarbeit IT-Dienstleistungen

Handlungsfeld

Informationstechnik

Rechtsform

Die Beteiligten arbeiten in einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung zusammen.

Beteiligte

Stadt Essen (als Konzern)

Inhalt des Kooperationsprojektes

Konzernweit hat die Stadt Essen Massenaufgaben konzentriert in einem Shared Service Center für den Bereich Informationstechnologie.
Es trägt den Namen „Essener Systemhaus".
Hierdurch schöpft sie Synergiepotenzial aus, vereinheitlicht Prozesse und standardisiert Hard- und Software.

Beweggründe für die interkommunale Zusammenarbeit

Die gebündelten Aufgaben wurden dezentral in der Kernverwaltung sowie in verbundenen Unternehmen erfüllt. Die Stadt Essen strebte eine konzernweite Konsolidierung und damit verbunden eine Aufgabenzentralisierung an.

Konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit

Es handelt sich nicht um ein Projekt mit interkommunaler Zusammenarbeit. Es dient aber als Blaupause für die Einrichtung interkommunaler Shared Service Center. Folgende Projektschritte wurden umgesetzt:
• 2014: Ist-Analyse
• 2015: Konzeptentwicklung
• 2015-2019: Umsetzung und damit verbunden eine Aufgabenzentralisierung an.

Mehrwert der Zusammenarbeit / Effizienzgewinne / Vorteile für die Bürgerschaft

Neben den Geschäfts- und Fachbereichen der Kernverwaltung bedient das Essener Systemhaus alle Beteiligungsunternehmen des Konzerns wie auch externe Kunden mit einheitlichen Standards und Prozessen.

Herausforderungen

Herausforderungen lagen in Essen weniger in der Ist-Analyse und Konzeptentwicklung, sondern vielmehr in der Überwindung möglicher Vorbehalte der zu integrierenden Teilbereiche.

5.5.6 Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen

Handlungsfeld

Zentrales Vergabewesen

Rechtsform

Die Beteiligten haben eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung gem. § 23 Abs. 2 S.2 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen geschlossen. Die Stadt Lage beauftragt darin den Kreis Lippe, die Aufgaben wahrzunehmen.

Beteiligte

Stadt Lage
Kreis Lippe

Inhalt des Kooperationsprojektes

Die im Rahmen des geschlossenen Vertrages bestimmten Aufgaben sind von der Stadt Lage auf den Kreis Lippe in Form einer mandatierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung übergegangen. Die Stadt Lage kann die zentrale Vergabestelle Kreis Lippe zudem mit einzelnen Vergaben beauftragen, sie ist nach der geschlossenen Vereinbarung nicht dazu verpflichtet.

Die zentrale Vergabestelle des Kreises Lippe übernimmt aufgrund der Beauftragung durch die Stadt Lage die formelle Durchführung der Ausschreibungs- und Vergabeverfahren.

Die Stadt Lage leistet die dafür vertraglich vorgesehenen Kostenerstattungen.

Beweggründe für die interkommunale Zusammenarbeit

Die Stadt Lage hat nach eigenen Angaben in der Vergangenheit bereits gute Erfahrungen mit größeren Kooperationen, aber auch kleineren, pragmatisch ausgerichteten Kooperationen gemacht. Insgesamt steht die Stadtverwaltung dem Thema der interkommunalen Zusammenarbeit offen gegenüber.

Im Bereich der örtlichen Rechnungsprüfung bestand bereits eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis Lippe. Diese Zusammenarbeit wurde seitens der Stadt Lage als sehr gut und erfolgreich bewertet, sodass eine weitere interkommunale Zusammenarbeit auch für den Bereich der Vergabe anvisiert wurde.

Neben wirtschaftlichen Vorteilen spielten auch Aspekte wie Rechtssicherheit, Risikominimierung und Wissensbündelung bei der Beauftragung des Kreises Lippe eine Rolle.

Konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit

In einer Kooperation mit dem Kreis Lippe bedient sich die Stadt Lage in ihren Vergabeverfahren seit 2018 der zentralen Vergabestelle des Kreises. Die zentrale Vergabestelle unterstützt und berät darüber hinaus die Bedarfsstellen der Stadt Lage bei deren Vergaben. Die zentrale Vergabestelle nimmt eine Sichtprüfung der Unterlagen vor, bei erkannten Unstimmigkeiten weist die Vergabestelle die Stadt Lage darauf hin.

Die Stadt Lage kann den Kreis Lippe bei Vergaben ab einem Auftragswert über 10.000 Euro beauftragen. Sie dokumentiert dabei die Vergabe von der Aufforderung zur Angebotsabgabe bis zur Angebotsöffnung. Darüber hinaus führt sie die formelle Prüfung der Angebote durch.

Die Dokumentation des Vergabeverfahrens leitet sie der Bedarfsstelle zu, ebenso die Dokumentation der im Aufgabenbereich der zentralen Vergabestelle liegenden weiteren Verfahrensschritte. In der Regel erfolgt die Dokumentation als elektronische Akte. Die zentrale Vergabestelle setzt dazu das elektronische Vergabeportal ein.

Gemäß der Vergabeordnung der Stadt Lage gelten für die Vergaben der Stadt Lage die kommunalen Vergabegrundsätze und die darin formulierten Wertgrenzen.

Mehrwert der Zusammenarbeit / Effizienzgewinne / Vorteile für die Bürgerschaft

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurden einzelne Vergabevorgänge betrachtet und rechtlich gewürdigt.

Als Ergebnis war festzustellen, dass die Aufgabenübertragung auf die zentrale Vergabestelle des Kreises Lippe der Stadt Lage deutlich erkennbare Vorteile gebracht hat. Insgesamt konnte dadurch die Qualität in Bezug auf die rechtssichere Durchführung und Dokumentation gesteigert werden.

Herausforderungen

Diese interkommunale Zusammenarbeit wurde im Rahmen der überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW vorgefunden. Zu Bedenken oder Schwierigkeiten bei der Umsetzung ist nichts bekannt.

6.

Erfolgsfaktoren

„Kooperation auf Augenhöhe“

6. Erfolgsfaktoren

Erfolgsfaktoren für eine interkommunale Zusammenarbeit sind vielfältig. Häufig liegen sie in einer erfolgreichen Bewältigung oder Vermeidung von Hemmnissen und Schwierigkeiten, daher stehen sie mit diesen immer in einem Kontext und bedürfen einer gemeinsamen Betrachtung.

In der Praxis und Beratung der gpaNRW hat sich herausgestellt, dass ein wesentlicher Erfolgsfaktor für eine interkommunale Zusammenarbeit in der Projektarbeit an sich liegt. Die interkommunale Zusammenarbeit sollte in einem gesonderten Projekt durchgeführt beziehungsweise umgesetzt werden, um die Besonderheit zu unterstreichen. Rollen und Verantwortlichkeiten sollten klar geregelt sein. In jedem Fall ist es ratsam, einen Projektplan aufzustellen.

Vor dem Projektstart sind Annahmen und Prognosen erforderlich, die sicherlich mit Unsicherheiten und zu optimistischen Zielen verbunden sind. Im Projektverlauf sind die Erwartungen an den entsprechenden Stellen anzupassen. „Gemeinsamkeit“ ist ein Schlüsselwort für eine erfolgreiche, konstruktive Projektarbeit.

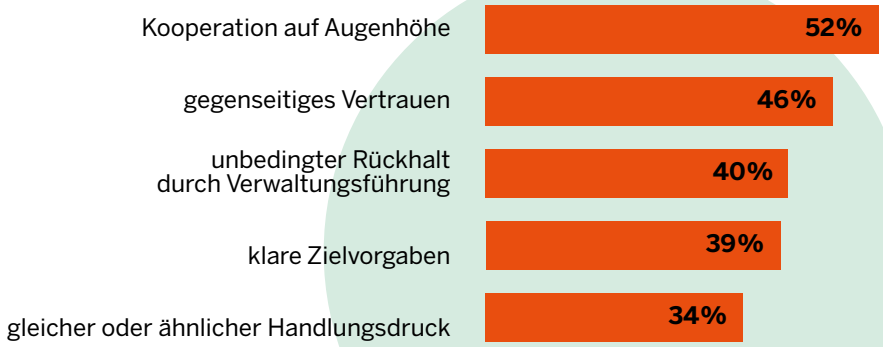
Das Projekt sollte in gemeinsamen Workshops organisiert sein und durchgeführt werden. Gemeinsam sollten kreative Lösungen für die Umsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit entwickelt werden. Alle Seiten sind zu betrachten und Kritik ist ernst zu nehmen. Die Beteiligten sollten sich ausreichend Zeit nehmen. Im gesamten Projekt ist es von Vorteil, eine offene und transparente Kommunikation zu pflegen. Meilensteine sollten definiert und gemeinsam evaluiert werden. Gegebenenfalls sind Anpassungen abzustimmen.

Ein regelmäßiger Kommunikationsfluss zwischen allen Beteiligten erhöht die Transparenz und Akzeptanz für Veränderungen. Auf veränderte Situationen sollte sowohl im Projekt als auch bei der späteren Kooperation im Alltag mit Anpassungsklauseln reagiert werden. Sie sind präventiv zu vereinbaren. Das Risiko ist gerecht auf alle Beteiligten zu verteilen. Beispielsweise muss die Entwicklung der jeweiligen Fallzahlen im Blick behalten werden, damit nicht ein starker Anstieg in einer Kommune sich zu Lasten der anderen Beteiligten auswirkt. In der Umsetzung kann dies möglicherweise durch eine Abrechnung der Leistungen über einen Fallpreis oder eine Fallpauschale gelöst werden.

Tipp: Setzen Sie Ihr Projekt zur Interkommunalen Zusammenarbeit in folgenden Phasen um:
- Projektinitiierung
- Projektplanung
- Projektausführung, -steuerung
- Projektabschluss

Alle Beteiligten sollten möglichen Weiterentwicklungen aufgeschlossen gegenüberstehen. Zudem ist es vorteilhaft, bereits bei der Planung des Projektes zur interkommunalen Zusammenarbeit über eine mögliche Beendigung der Zusammenarbeit nachzudenken und die Konditionen hierfür zu fixieren. Hemmschwellen vor dem Scheitern werden präventiv verringert. Verläuft die Zusammenarbeit doch nicht wie erwartet, entstehen zudem keine Streitpunkte. Insgesamt kann offen zusammengearbeitet werden. Befragt man Kommunen, die interkommunale Zusammenarbeit bereits umgesetzt haben, nach den Erfolgsfaktoren in ihren Projekten, so werden am häufigsten die folgenden fünf Kriterien genannt.

Grafik 6.1: Erfolgsfaktoren interkommunaler Zusammenarbeit



Quelle: gpaNRW 2021, Online-Umfrage überörtliche Prüfung mittlere kreisangehörige Kommunen (Kommunen mit umgesetzten Projekten interkommunale Zusammenarbeit), 2019-2021

Kooperation auf Augenhöhe

Der wichtigste Erfolgsfaktor aus Sicht derjenigen, die interkommunal zusammenarbeiten, ist die Kooperation auf Augenhöhe. Beide beziehungsweise alle kooperierenden Kommunen müssen gleichberechtigt agieren können. Es muss Verständnis und Geduld für das Gegenüber vorhanden sein. Die beteiligten Kommunen müssen als Partnerinnen zusammenwirken. Eine interkommunale Zusammenarbeit darf nicht zu Belastungen der federführenden Kommunen oder umgekehrt zu Belastungen der mandatierenden Kommunen führen. Aufgaben und Lasten müssen fair verteilt sein.

Gegenseitiges Vertrauen

Um eine interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich initiieren und umsetzen zu können, ist zudem gegenseitiges Vertrauen der beteiligten Kommunen wichtig. Immerhin geht es in der Regel nicht um einen einmaligen lockeren Austausch, sondern um eine auf bestimmte Dauer angelegte Zusammenarbeit. Abläufe und Standards der Kooperationsbeteiligten müssen harmonisiert sein. Damit dies ohne große Reibungsverluste gelingt, muss über Veränderungen offen und vertrauensvoll gesprochen werden.

Unbedingter Rückhalt durch Verwaltungsführung

Die interkommunale Zusammenarbeit muss von den Verwaltungsführungen aller Kommunen getragen werden. Die Führung muss die Kooperation unterstützen und dahinterstehen. Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter muss die Rolle und Einstellung der Verwaltungsspitze klar und deutlich sein. Dies setzt insbesondere eine ausgeprägte Sozial- und Führungskompetenz der Leitung voraus. Darüber hinaus sollte sie eine offene und transparente Kommunikation unterstützen.

Klare Zielvorgaben

Gerade bei den ersten Gesprächen zur interkommunalen Zusammenarbeit ist ein offener Austausch über die Ziele und Motive wichtig. So kann direkt eingeschätzt werden, ob für die Kommunen eine Zusammenarbeit sinnvoll ist. Die kooperierenden Kommunen müssen sich über ihre eigenen Ziele im Klaren sein und diese auch offen kommunizieren. Ziele und deren Erreichung sind im Projektverlauf zu analysieren und durchaus kritisch zu hinterfragen.

Tipp: Prüfen Sie, ob Ihre Ziele für die Interkommunale Zusammenarbeit SMART sind.
S = spezifisch
M = messbar
A = ambitioniert
R = realistisch
T = terminiert
Entwickeln Sie Kennzahlen, mit denen Sie messen, ob Sie Ihre Ziele erreichen. So erkennen Sie, ob Sie Ihr Projekt zur interkommunalen Zusammenarbeit beispielsweise an veränderte Rahmenbedingungen anpassen müssen.

Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck

Handlungsdruck ergibt sich häufig aus finanzieller Sicht. Dazu ein vereinfachtes Beispiel aus der Praxis. Zwei Städte möchten bei der Personalabrechnung zusammenarbeiten. Eine Stadt möchte bei gleichbleibenden Kosten eine höhere Qualität in der Personalabrechnung erreichen. Bei der anderen Stadt sind die Gewerbesteuereinnahmen eingebrochen. Daher soll die interkommunale Zusammenarbeit bei der Personalabrechnung im Wesentlichen zur Konsolidierung des Haushalts beitragen.

Dieses Beispiel macht deutlich, wie sich der unterschiedliche Handlungsdruck auf die jeweiligen Ziele auswirken kann. Beide Städte verfolgen die interkommunale Zusammenarbeit aus wirtschaftlichen Gründen. In der konkreten Ausgestaltung weichen die Absichten der beiden Städte jedoch voneinander ab. In solchen Fällen ist eine interkommunale Zusammenarbeit schwer umzusetzen. Die Ziele müssen transparent sein und gegebenenfalls miteinander in Einklang gebracht werden. Gegenseitige Kompromissbereitschaft ist hier ebenfalls erforderlich.

Zukünftig wird neben der finanziellen Situation zunehmend auch der Fachkräftemangel in der öffentlichen Verwaltung Handlungsdruck auf die Kommunen ausüben. In einigen Bereichen wie der Informationstechnik oder in der Bauverwaltung ist es bereits jetzt schwierig, Fachkräfte zu finden.

Kommunen, die bereits interkommunal zusammenarbeiten, nennen als **weitere wichtige Erfolgsfaktoren** mit einer geringeren Relevanz und geringerem Einfluss auf den Erfolg:

- Politische Bereitschaft und Offenheit
- gleiche oder ähnliche Ausgangssituation
- einfache, schlanke Strukturen
- Einbindung der Beschäftigten
- Einbindung der Personalvertretungen sowie
- Akzeptanz in der Bürgerschaft

Eine interkommunale Zusammenarbeit wird zudem immer erfolgreich sein, wenn die handelnden Personen in der Projektgruppe beziehungsweise in den Kommunen die Zusammenarbeit wirklich wollen. Stehen die handelnden Personen dahinter, auch die Verwaltungsführung und die Ratspolitik, können sie leichter andere überzeugen und kleinere Hindernisse aus dem Weg räumen. Wille und Bereitschaft für Veränderungen müssen vorhanden sein. Insbesondere muss man wirklich bereit sein, eine Aufgabe gegebenenfalls abzugeben und eine andere Kommune diese Aufgabe durchführen zu lassen. Hier spielen Vertrauen und Zufriedenheit auf allen Seiten eine Rolle. Es muss zudem allen Handelnden bewusst sein, dass man gemeinsam möglicherweise mehr erreichen kann. Eine „Win-Win"-Situation für alle Beteiligten ist wünschenswert, aber nicht immer umsetzbar. Nicht zuletzt benötigt eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit auch Ausdauer und Zielstrebigkeit.

Folgende Grundregeln für den Erfolg interkommunaler Kooperationen lassen sich festhalten:

- Ein gemeinsames Ziel definieren und in eine Vision einbetten
- Freiwilligkeit und Gleichberechtigung der Kooperationsbeteiligten auf Augenhöhe
- Die fünf Schritte der Planung beachten (Bestandsaufnahmen, Analysen, Bewertungen, Konzeptentwicklungen und Maßnahmen)
- Engagement der Vorgesetzten
- Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger
- Stärken stärken
- Begleitung durch einen externen Sachverstand
- Transparenz durch Austausch und Abstimmung
- Kümmerer als Motor[108]

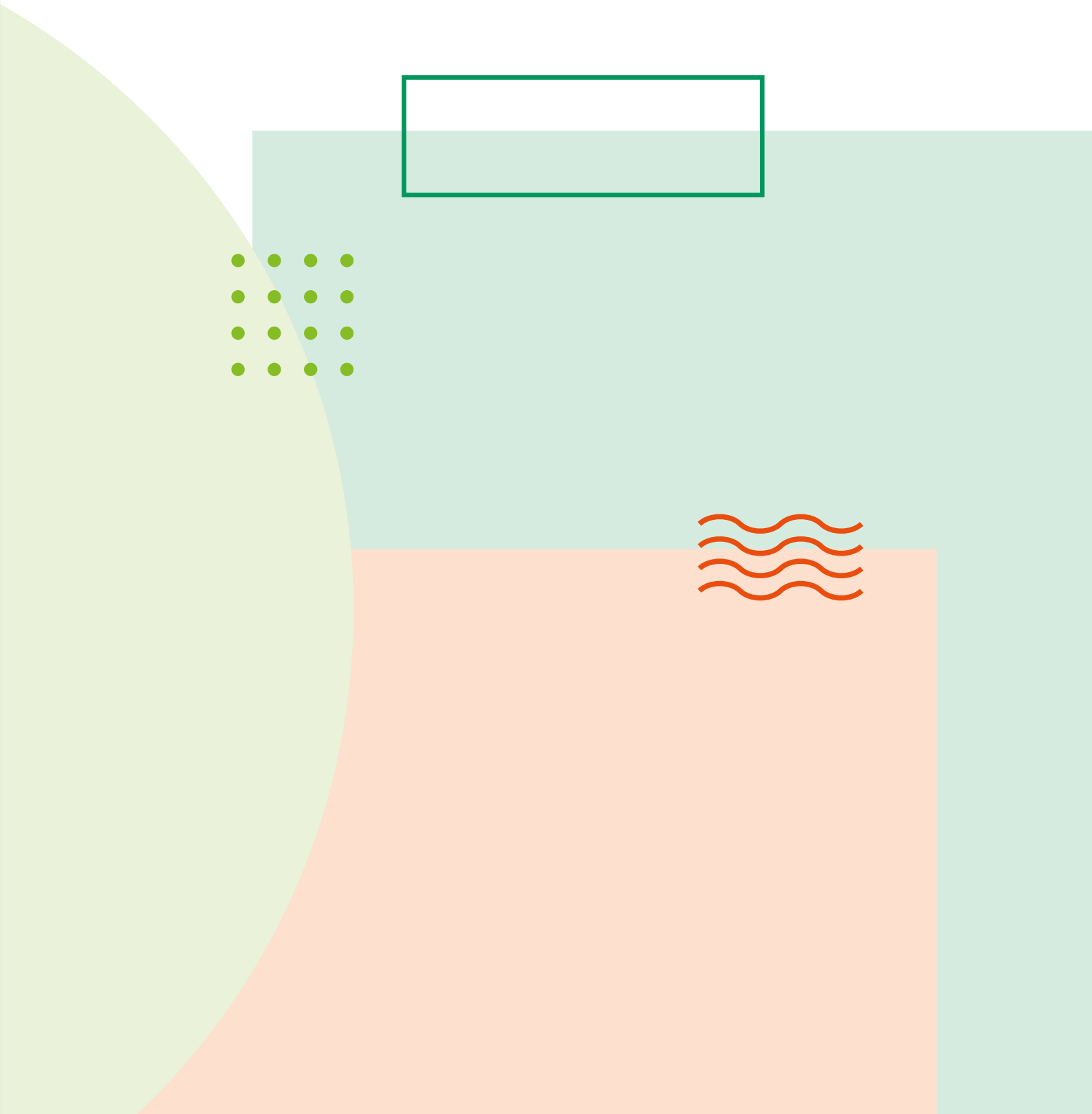
Diese Grundregeln sollten für das Gelingen einer interkommunalen Zusammenarbeit berücksichtigt werden, sonst sind Schwierigkeiten bis hin zum Scheitern von vorteilhaften und sinnvollen interkommunalen Kooperationsprojekten vorprogrammiert.

[108] Prof. Dr.-Ing Gerhard Steinebach, Interkommunale Kooperation als Chance - Grundregeln für den Erfolg Vortrag Kommunalkongress 2015, Mainz

7.

Hemmnisse

„Nicht zu unterschätzen bleibt der Faktor Mensch
in der interkommunalen Zusammenarbeit.“



7. Hemmnisse

Den vielen guten Gründen und Erfolgsfaktoren für eine Kooperation stehen zahlreiche Faktoren gegenüber, die die Initiierung von Projekten der interkommunalen Zusammenarbeit erschweren oder sie nach Initiierung scheitern lassen können. Diese lassen sich in vier Kategorien unterteilen.[109]

Ressourcen

Demnach stellt ein Ressourcenmangel ein regelmäßiges Hindernis für die Anbahnung von Projekten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit dar. Beispielsweise wird juristisches Fachpersonal benötigt, um die vergabe- und steuerrechtlichen Vorgaben bei Projekten zur interkommunalen Zusammenarbeit solide einzubeziehen. Es muss also Expertise von Fachleuten in Anspruch genommen werden. Wenn nun Bund, Land oder Kreis hierfür entweder nicht ausreichend Beratungsangebote oder zu geringe oder überhaupt keine Förder- und Finanzmittel zur Verfügung stellen, ist die jeweilige Kommune in der Verantwortung, eigene finanzielle Ressourcen für die Beauftragung Dritter zu mobilisieren.[110] Dies stellt viele Kommunen, die möglicherweise ohnehin in einer angespannten finanziellen Lage sind, vor eine Herausforderung. Mit seinen Unterstützungs- und Beratungsangeboten und insbesondere der Richtlinie für Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit will das Land Nordrhein-Westfalen einen Beitrag zum Abbau dieses Hemmnisses leisten.

Institutionelle Bedingungen

Daneben können weitere Hemmnisse in der Beziehung zwischen den potenziellen Kooperationspartnerinnen und -partnern bestehen. Am häufigsten treten demnach Konflikte über notwendige Ressourcen sowie in Bezug auf Verteilung von Kosten und Nutzen auf. [111] So stellt die Festlegung des Lastenausgleichs, der die Verteilung der zu tragenden Kosten und der entsprechenden Einnahmen regelt, einen besonders empfindlichen Bereich im Rahmen einer gemeinsamen Kooperation dar.[112] Insbesondere Kooperationen zwischen ungleichen Kommunen in personeller und finanzieller Hinsicht tragen in sich die strukturelle Gefahr, dass sich eine Seite durch die andere übervorteilt fühlt.

Interkommunale Faktoren

Nicht zu unterschätzen bleibt auch der „Faktor Mensch“ im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit. Das Scheitern von Kooperationsprojekten wird nicht selten durch persönliche Animositäten oder „lokale Egoismen“ zwischen den lokalen Entscheidungsträgern erklärt, die in den Koordinierungsprozessen stärker wirken können als einschlägigste Effizienzvorteile einer interkommunalen Zusammenarbeit.[113] Um diese bekannte Schwachstelle von interkommunaler Zusammenarbeit abzumildern, wird in der Literatur auf die Bedeutung personaler und sozialer Netzwerke zur Vertrauensbildung verwiesen, um Kooperationen mit Netzwerken anzustoßen. Sie sollten in der Lage sein, persönliche Animositäten auszugleichen und deren Relevanz für das Projekt zu reduzieren. Daneben können divergierende Interessen und Größenunterschiede zu den interkommunalen Faktoren gezählt werden, die als Hemmnisse einer interkommunalen Zusammenarbeit gelten.

[109] vgl. Kratzmann, Alexander (2020): Interkommunale Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen – Eine Bestandsaufnahme, KOMKIS Analyse, Nr. 15, Leipzig
[110] vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012), S. 59
[111] vgl. Verbundnetz für kommunale Energie (Hrsg.) (2009): Fibel Interkommunale Kooperationen
[112] vgl. Pawleta, Dominik (2008): Hindernisse interkommunaler Kooperation unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Vergaberechts, in: Sackmann, Reinhold / Jonda, Bernadette / Reinhold, Maria (Hrsg.) (2008): Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor, 1. Auflage 2008, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
[113] vgl. Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan (2010): Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen, in: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden: VS Verlag, S. 89-110

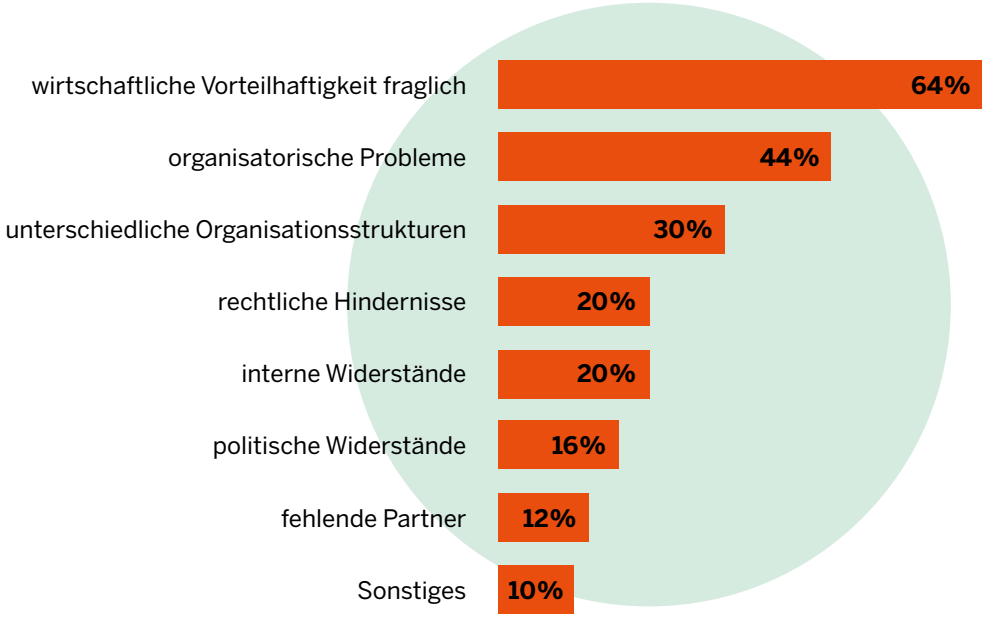
Intrakommunale Faktoren

Als vierte Kategorie können intrakommunale Faktoren angeführt werden. Der Verlust an Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten ist ein Hemmfaktor.[114] Dahinter verbirgt sich die Sorge vor einer Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Projekte mit interkommunaler Zusammenarbeit. In einigen Fällen wird auch die mangelnde Akzeptanz vonseiten der Bürgerschaft als gravierendes Problem für die Initiierung einer interkommunalen Zusammenarbeit betrachtet.[115]

Mit unterschiedlichen Standpunkten wird die Befürchtung debattiert, interkommunale Zusammenarbeit stünde im Widerspruch zur Forderung einer möglichst bürgernahen Aufgabenerfüllung. Ein Teil der Diskursteilnehmerinnen und -teilnehmer mag auf ein drohendes Demokratiedefizit verweisen, da sich die meisten Formen der interkommunalen Kooperation der demokratischen Kontrolle entzögen. Auch eine Direktwahl der Gremien, wenn es diese überhaupt für das Projekt gibt, sei eher die Ausnahme; häufig werde auch noch nicht-öffentlich getagt. Dem gegenüber stehen die „Praktikerinnen und Praktiker", für die es darauf ankommt, dass gerade kleinere Kommunen ihren Bürgerinnen und Bürgern überhaupt noch Leistungen der Daseinsvorsorge in hoher quantitativer und guter qualitativer Ausprägung zur Verfügung stellen können.

Grafik 7.1: Gründe für die Nichtumsetzung von interkommunaler Zusammenarbeit

Befragt man Kommunen, die zwar interkommunale Zusammenarbeit für einzelne Aufgaben geprüft, aber nicht umgesetzt haben, so werden am häufigsten die folgenden Hinderungsgründe genannt.



Quelle: gpaNRW 2021, Online-Umfrage überörtliche Prüfung mittlere kreisangehörige Kommunen (Kommunen mit geprüften, aber nicht umgesetzten Projekten interkommunale Zusammenarbeit), 2019-2021, Mehrfachnennungen möglich

[114] vgl. Kratzmann, Alexander (2020), S. 9
[115] vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012)

Wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit
Kommunen erwägen aus unterschiedlichen Motiven, Aufgaben in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit auszuüben. Eine zentrale Motivation sind erwartete Kostenvorteile, die durch eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung sowie durch die Nutzung von Größenvorteilen und damit von Synergieeffekten realisiert werden können. Sie können beispielsweise durch eine Bündelung von Personalkapazitäten und Wissensressourcen entstehen. Dabei sollten bestehende Strukturen und Abläufe kritisch auf den Prüfstand gestellt und gegebenenfalls verschlankt werden.

Vor der Entscheidung über eine interkommunale Zusammenarbeit müssen alle kooperierenden Kommunen die Kosten einer autonomen Aufgabenwahrnehmung ermitteln und den Kosten einer Zusammenarbeit gegenüberstellen. Aus Sicht der Kommune, die die Aufgaben übernimmt, ist eine interkommunale Zusammenarbeit wirtschaftlich, wenn die erzielte Kostenerstattung mindestens die Einzelkosten der Aufgabe deckt. Noch besser wäre darüber hinaus ein zumindest anteiliger Deckungsbeitrag zu den Gemeinkosten. Bei der Abgabe der Aufgabe ist eine Kooperation wirtschaftlich sinnvoll, wenn die zu zahlende Kostenerstattung niedriger ist als die variablen Einzelkosten für die Aufgabenwahrnehmung.

Tipp: Nutzen Sie eine der gängigen Methoden für Wirtschaftlichkeitsberechnungen, um zu berechnen, welche Kosten für Sie akzeptabel sind. Ist die interkommunale Zusammenarbeit wirtschaftlich für Ihre Kommune? Oder überwiegen andere Gründe für die Kooperation? (vgl. Abschnitt 5.4)

Die Praxis zeigt, dass es eine fehlende Datentransparenz insbesondere im Bereich der Kosten es häufig erschwert, die Wirtschaftlichkeit verlässlich zu berechnen. Personaleinsatz oder Stellenanteile und damit Personalkosten sind vergleichsweise einfach zu ermitteln. Hingegen sind Sachkosten oft schwierig zu berechnen oder teilweise unbekannt. Gibt es eine Kostenrechnung in der Verwaltung, die die Aufgabe der Kooperation umfasst? Gibt es Kostenberechnungen für einen Quadratmeter Bürofläche inklusive Reinigung, Versicherung, Heizung etc.? Sind folglich Vollkosten bekannt? Gibt es Informationen unterhalb der Produktebene im Haushaltsplan oder reichen die Aufwandspositionen produktscharf aus? Möglicherweise fallen einige an sich gute Projekte für interkommunale Zusammenarbeit beim Kriterium der Wirtschaftlichkeit durch. Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn die im Rahmen der Kooperation erbrachten Leistungen umsatzsteuerpflichtig sind. Es ist abzuwägen, ob die Zusammenarbeit dennoch eingegangen werden soll, weil andere Gründe mehr Gewicht für den Zusammenschluss haben.

Falls keine Transparenz über Kosten vorliegt, kann die Vorteilhaftigkeit hilfsweise über geeignete Indikatoren beurteilt werden (vgl. Abschnitt 5.4). Hierbei handelt es sich um Kennzahlen, die Kostenvorteile darstellen und durch einen Vergleich mit den Partnerkommunen erhoben werden können. Verlässliche Aussagen zur Wirtschaftlichkeit sind über Indikatoren nur bedingt möglich. Häufig zweifeln Partner die unter Annahmen getroffenen Aussagen an und die Zusammenarbeit wird nicht eingegangen oder eingestellt. Die verlässliche Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ist somit eine wesentliche Schwierigkeit und häufig ein Hemmnis für die Umsetzung.

Organisatorische Probleme, unterschiedliche Organisationsstrukturen
Häufig können unterschiedliche Organisationsstrukturen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit aneinander angepasst werden. Bei Abläufen oder Organisationsstrukturen können jedoch so grundsätzliche Unterschiede zwischen den potenziellen Partnerinnen und Partnern vorliegen, dass eine Harmonisierung nicht sinnvoll erscheint oder auch von den Kommunen nicht gewollt ist.

Rechtliche Hindernisse
Insbesondere die Umsatzbesteuerungsproblematik ist bei allen Kommunen ein fortlaufendes Thema. Das betrifft sowohl bereits bestehende als auch geplante interkommunale Kooperationen und hemmt die Kommunen, neue Projekte zu initiieren und umzusetzen. (vgl. Abschnitt 3.5)

Interne Widerstände, politische Widerstände
Ablehnung und Widerstände sind häufig so groß, dass sie eine interkommunale Zusammenarbeit unmöglich machen und die Freude hieran nehmen. Mögliche Widerstände sollten frühzeitig als Herausforderung angenommen werden. Kritiker auf politischer Ebene sollten durch eine regelmäßige Berichterstattung mitgenommen und gegebenenfalls überzeugt werden. Eine Erfolgskontrolle der interkommunalen Zusammenarbeit kann sogar häufig im Nachgang noch umstimmen.

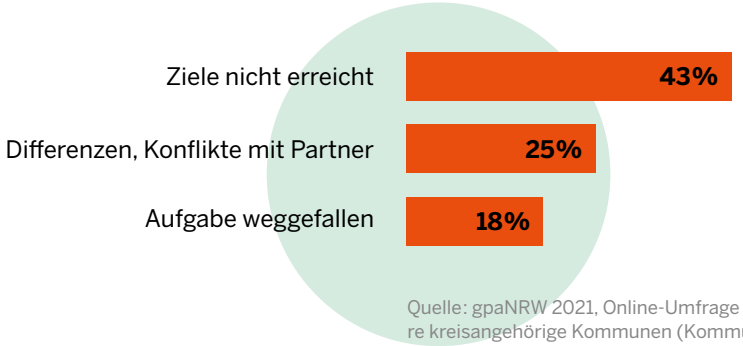
Fehlende Partnerinnen oder Partner
Ein nicht zu vernachlässigender Fakt ist, dass häufig kein Gegenpart für ein von einer Kommune avisiertes Projekt gefunden werden kann.

Der Zeitpunkt, an dem eine interkommunale Zusammenarbeit scheitert, liegt nicht immer vor Beginn der Umsetzung. Häufig stellt sich während der Kooperation heraus, dass die Zusammenarbeit nicht den Erwartungen aller kooperierenden Kommunen gerecht wird und sie beendet werden sollte.

Für Kommunen in Nordrhein-Westfalen gibt es drei wesentliche Gründe, warum eine interkommunale Zusammenarbeit beendet und die Strukturen und Prozesse in den Ursprungszustand zurückversetzt wurden.

Tipp: Verschaffen Sie sich zu Beginn des Projektes einen Überblick über das Umfeld der interkommunalen Zusammenarbeit und identifizieren Sie Personen(-kreise), die die Zusammenarbeit befürworten und ablehnen. Die aus dem Projektmanagement bekannte Stakeholderanalyse hilft hier.

Grafik 7.2: Gründe für rückabgewickelte interkommunale Zusammenarbeit



Quelle: gpaNRW 2021, Online-Umfrage überörtliche Prüfung mittlere kreisangehörige Kommunen (Kommunen mit rückabgewickelten Projekten interkommunale Zusammenarbeit), 2019-2021, Mehrfachnennungen möglich

Auffällig ist, dass in fast der Hälfte der rückabgewickelten Kooperationen die mangelnde Zielerreichung der Grund für das Scheitern war. Während der dritte Grund von den Kommunen nicht beeinflussbar ist, sollten die Kommunen bei den anderen beiden Gründen die Ursachen näher beleuchten. War als wesentliches Ziel die „Wirtschaftlichkeit“ fokussiert worden, ist zu analysieren, warum diese nicht erreicht wurde. Wenn das angestrebte Ziel eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit war, wie wurde diese evaluiert? War der Zielwert realistisch? Sind die Ziele wirklich SMART definiert worden? Sind die Konflikte wirklich so groß, dass man sie nicht beseitigen kann? Wären Konflikte vorhersehbar gewesen? Hätten die Kommunen frühzeitig gegensteuern können? Hätten Konflikte durch Kommunikation auf Augenhöhe gelöst werden können?

8.

Unterstützungsangebote mit Beteiligung des Landes Nordrhein-Westfalen

„Die Landesregierung sieht sich in der Verantwortung, die Kommunen zu neuen Wegen der Aufgabenwahrnehmung zu ermutigen und sie dabei zu unterstützen.“

8. Unterstützungsangebote mit Beteiligung des Landes Nordrhein-Westfalen

8.1 Kompetenzzentrum für interkommunale und regionale Zusammenarbeit (KIRZ)

Die Landesregierung sieht sich in der Verantwortung, die interkommunale Zusammenarbeit als eine Form der wirtschaftlichen und effektiven Aufgabenerfüllung zu intensivieren und die Kommunen somit zu neuen Wegen der Aufgabenwahrnehmung zu ermutigen und sie dabei zu unterstützen. Die besondere Bedeutung dieses Instrumentes für die Landesregierung ist unverkennbar. So wurde das Kompetenzzentrum für interkommunale und regionale Zusammenarbeit als Stabsstelle des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen gegründet.

Mit der Errichtung dieser Instanz wurde eine Institution für Beratungsbedürfnisse, Fragen und Anregungen der großen und vor allem der kleinen Gemeinden und aller Gemeindeverbände gegründet, die an kommunalen Kooperationsprojekten interessiert sind. Das Interesse möglichst vieler Kommunen in Nordrhein-Westfalen an interkommunaler Zusammenarbeit soll durch aktive Kontaktaufnahme, Aufklärung und fachkundige Beratung des Kompetenzzentrums geweckt werden.

Das Kompetenzzentrum für interkommunale und regionale Zusammenarbeit in Trägerschaft des Landes ist als zentrale Anlaufstelle für regionale und sogar grenzüberschreitende Projekte konzipiert. Innovative Ideen sowie klassische Vorhaben, die der Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit dienen, sind hier willkommen.

Die Kommunen können hier ihre bereits erfolgreich laufenden Projekte vorstellen, sie erhalten aber auch eine fachübergreifende Beratung im Vorfeld der Entstehung einer interkommunalen oder überregionalen Kooperation.

Die Bündelung von Informationen zum rechtlichen Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit, zu Finanzierungsmöglichkeiten, aber auch Hilfestellungen bei Problemen in den Einzelfällen machen das Kompetenzzentrum aus.

Den Kernauftrag dieser Institution bildet die Vernetzung von kommunalen Partnerinnen und Partnern und staatlichen wie privaten Akteurinnen und Akteuren auf dem Gebiet der interkommunalen Zusammenarbeit sowie die Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für dieses Tätigkeitsfeld auf Landesebene.

Unter der Leitung eines erfahrenen Kommunalpolitikers – Herrn Oberbürgermeister a.D. Thomas Hunsteger-Petermann – stellt das Kompetenzzentrum eine landesweite, kompetente und fachübergreifende Verbindungsstelle für Belange der nordrhein-westfälischen Kommunen im Bereich der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit dar.

Kontakt und Ansprechpartner
Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
Stabsstelle Kompetenzzentrum für interkommunale und regionale Zusammenarbeit

Thomas Hunsteger-Petermann
0211 8618 3512
FP-StabKirZ@mhkbg.nrw.de

8.2 Onlineportal Interkommunales.NRW

Am Anfang des Projekts stand die Überlegung, wie die vielen guten interkommunalen Projekte in den nordrhein-westfälischen Städten, Gemeinden und Kreisen bekannt gemacht werden können, um in der kommunalen Landschaft voneinander zu hören und zu lernen. Potenziale zur Verbesserung und Weiterentwicklung des interkommunalen Zusammenspiels sollten gewonnen und die Kommunen zielgruppenspezifisch unterstützt werden.

Wer steht hinter dem Onlineportal Interkommunales.NRW?
Der Städtetag Nordrhein-Westfalen, der Landkreistag Nordrhein-Westfalen und der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen bieten als Vertreter aller nordrhein-westfälischen Städte, Gemeinden und Kreise in Zusammenarbeit mit der Kommunal Agentur Nordrhein-Westfalen als operativer Partnerin seit 2016 das OnlinePortal Interkommunales.NRW an. Es soll Kommunen bei Vorhaben der interkommunalen Zusammenarbeit unterstützen und fördern. Bereits zum zweiten Mal wird dieses deutschlandweit einzigartige Projekt, das Onlineportal Interkommunales.NRW, durch das Land Nordrhein-Westfalen (Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung) über einen Zeitraum von wiederum drei Jahren bis zum Jahr 2023 gefördert.

Regelmäßige Beiratssitzungen der drei kommunalen Spitzenverbände greifen stetig neue Impulse aus den Städten, Gemeinden und Kreisen auf und tragen sie über das Portal weiter.

Hintergrund des allseitigen Wunschs nach Förderung interkommunaler Zusammenarbeit ist es, die kommunale Aufgabenwahrnehmung weiterzuentwickeln, finanzielle Spielräume zu erhalten oder herzustellen, die Gewinnung und Förderung von Personal zu verbessern, kommunale Standards aufrechtzuerhalten sowie Ressourcen zu erschließen. Die auf die Kommunen zukommenden Anforderungen verlangen kreative Lösungen und einen funktionierenden Know-how-Transfer, der stets auch interkommunale Ideen und Erfahrungen einbeziehen sollte.

Was bietet das Onlineportal Interkommunales.NRW?
Kern des Portals ist es, konkrete interkommunale Kooperationen (Best Practices) vorzustellen, um Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu erkennen und erste Ideen zur Umsetzung zu entwickeln. Die auf allen Ebenen der Selbstverwaltung vorangetriebene Digitalisierung eröffnet der Kooperation von Kommunen völlig neue und bislang teilweise vernachlässigte Betätigungsfelder. Derzeit sind ca. 360 interkommunale Projekte aus allen 396 nordrhein-westfälischen Kommunen sowie allen 31 Kreisen dargestellt. Projektbeteiligte sind naturgemäß mindestens zwei, beschrieben werden viele mittlere und große Projekte mit teilweise mehr als zwanzig Partnerinnen und Partnern; die Federführung für die Projekte liegt dabei nicht immer zwangsläufig bei den großen Kommunen.

45 Themengebiete von Abfall über Feuerwehr und Personal bis zu Tourismus und Wirtschaftsförderung bieten eine Fülle von Möglichkeiten für die interkommunale Arbeit und dazu, Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner hierfür zu finden. Von Anfang an war ein komfortables und barrierefreies Informationsangebot mit standardisierter Projektbeschreibung geplant. Dieses sollte es Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf kommunaler Ebene, aber auch Vertreterinnen und Vertretern in Räten, Kreistagen und Ausschüssen ermöglichen, von anderen abzuschauen und daraus eigene Kooperationen zu entwickeln.

Systematisch offengelegt werden inhaltliche, strukturelle, organisatorische und finanzielle Potenziale konkreter interkommunaler Zusammenarbeit. Über die beteiligten Kommunen und die verantwortliche Stelle in der koordinierenden Kommune soll bewusst der Dialog zwischen den Kommunen gefördert werden. Ziel ist es, bei vergleichbaren Projekten positive Auswirkungen, Meilensteine der Projektplanung sowie mögliche Stolperstellen zu kennen und bestenfalls voneinander zu lernen. Die implementierte Landkarte[116] erleichtert es, Projekte benachbarter Kommunen, die meist noch erste Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner sind, schnell zu identifizieren.

[116] Kartendaten © GeoBasis-DE/BKG 2021

Welche weiteren Informations- und Unterstützungsangebote gibt es im Onlineportal?
Das Portal bietet Information und Orientierung bei allen Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit. Es enthält neben den gesetzlichen und rechtlichen Grundlagen (recht.nrw.de) weiterführende Literatur, Vertrags- und Satzungsmuster sowie Hinweise zu organisatorischen Fragen der Umsetzung (FAQ).

Regelmäßige Newsletter der drei kommunalen Spitzenverbände an ihre jeweiligen Mitglieder informieren über interessante Projekte, Fördermöglichkeiten oder Veranstaltungen. Dieser Newsletter kann im Portal gelesen und bestellt werden. Das Portal hat als zentrale Beispielsammlung, verlässliche und etablierte Infothek und Plattform zum Erfahrungsaustausch eine zukunftsweisende Bedeutung. Insbesondere die hohe Zahl der wiederkehrenden Besuche und Downloads von Dokumenten zeigen, dass Informationen gesehen, genutzt und gezielt nachgefragt werden.

Digitale Erfahrungsaustausche mit Impulsvorträgen ermöglichen es Interessierten, sich unkompliziert und prägnant mit Expertinnen und Experten auszutauschen. Während dies verstärkt die Sachbearbeitungsebene anspricht, führt die Jahrestagung von Interkommunales.NRW mit ihrer Mischung aus wissenschaftlichen Untersuchungen, übergeordneten (zum Beispiel steuerrechtlichen) Themen und Leuchtturmprojekten (Ober-)Bürgermeisterinnen und Bürgermeister und Landrätinnen und Landräte sowie leitende Führungskräfte und politisch Interessierte zusammen, die interkommunale Zusammenarbeit als eine Chance der Gestaltung ergreifen (wollen).

Kosten und Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner
Das Onlineportal steht mit seinen Beratungsleistungen und seiner Datenbank allen nordrhein-westfälischen Kommunen, aber auch interessierten Rats- und Kreistagsmitgliedern, Bürgerinnen und Bürgern sowie Hochschulen kostenlos zur Verfügung und wird fortwährend ergänzt und erweitert. Über das Portal kann eine erste Unterstützung bei Fragen zur interkommunalen Zusammenarbeit abgerufen werden. Eine Hotline und die Kommunikationswege E-Mail oder Treffen vor Ort erhöhen den Wissenstransfer für alle Kommunen. Dabei ist es unkompliziert möglich, potenzielle Kooperationspartnerinnen und -partner gemeinsam zu informieren und mit ihnen die nächsten Schritte zu skizzieren. Eine vollständige Projektbegleitung wird allerdings nicht angeboten.

Über das Portal koordiniert werden sowohl die telefonische Unterstützung als auch die grundsätzliche Information über Fragen von der Anbahnung, Finanzierung und Förderung von Projekten mit Landes- oder Bundesmitteln sowie das konkrete Vorgehen im Projekt. Die Information auf der Website wird jährlich von mehr als 10.000 Besucherinnen und Besuchern genutzt. Der angebotene Download von Dokumenten ermöglicht es, weiterführende Vorlagen für Presseinformationen oder Ratsinformationen einzusehen.

Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die im Rahmen des Portals Interkommunales.NRW angebotenen Leistungen sind die drei kommunalen Spitzenverbände des Landes Nordrhein-Westfalen (Städtetag Nordrhein-Westfalen, Landkreistag Nordrhein-Westfalen und Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen) sowie die Kommunal Agentur Nordrhein-Westfalen, die als operative Partnerin das Portal betreut, die Inhalte recherchiert und veröffentlicht sowie die Veranstaltungen betreut.

Die Kontaktdaten für Informationen zum Portal, Fragen oder Anregungen sowie die Anmeldungen zu Veranstaltungen lauten:
Tel. 0211 430 77 0
IKZ@Interkommunales.NRW
www.interkommunales.nrw

8.3 Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW)

Die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW) berät die Kommunen in Nordrhein-Westfalen gemäß § 2 Abs. 4 Nr. 1 des Gesetzes über die Gemeindeprüfungsanstalt (GPAG) auf Wunsch in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung.

Infolgedessen richtet sie Verwaltungsstrukturen, Prozesse und Aufgabenwahrnehmung nachhaltig und zukunftsfest aus; ebenso unterstützt sie bei der Haushaltskonsolidierung. Oftmals haben insbesondere kleine und mittlere Kommunen Unterstützungsbedarf bei Organisationsfragen, die ihre Verwaltung betreffen. Hier fehlt es dann an Know-how und personeller Ressource vor Ort.

Das Angebot der gpaNRW bezieht sich konkret auf folgende kommunale Fragestellungen:

- Organisationsuntersuchungen,
- Change-Beratungen (Moderation, Projektmanagement),
- Kommunale IT (z. B. IT-Strategien und Steuerung, Prozessoptimierung, eGovernment, IT-Sicherheit und Risikomanagement),
- Stellenbemessungen und Stellenbewertungen,
- Konsolidierungsberatung (Aufgabenkritik),
- Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sowie
- **Anbahnung und Prüfung von Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit sowie bei Bedarf Begleitung bei der Umsetzung von Projekten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit.**

Die Erfahrungen der gpaNRW speisen sich aus zahlreichen Beratungsprojekten bei Kommunen und Kommunalverbänden sowie aus der Umsetzungsberatung von Maßnahmen im Stärkungspakt Stadtfinanzen (2012 bis 2020). Auch aus der Überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW nach § 105 GO NRW ergeben sich immer wieder Ansatzpunkte für die Bewertung und Weiterentwicklung von Projekten interkommunaler Zusammenarbeit.

Auf eine formlose Beratungsanfrage erstellt die gpaNRW ein konkretes Angebot. Für die Beratung vor Ort in den Kommunen setzt sie fachlich qualifiziertes Personal mit Hintergrundwissen über kommunale Themen und langjähriger Erfahrung ein.

Für ihre Beratungsleistungen erhebt die gpaNRW ein Entgelt in Form von Tagewerksätzen und Reisekostenpauschalen (§ 10 Abs. 2 GPAG).

Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner
Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne
Tel. 02323 1480 0
Fax 02323 1480 333
info@gpa.nrw.de

Weitere Informationen zur gpaNRW:
www.gpa.nrw.de

8.4 NRW.BANK

Die NRW.BANK ist die Förderbank für Nordrhein-Westfalen. Eigentümerin ist zu 100 Prozent das Land Nordrhein-Westfalen. Mit einer Bilanzsumme von rund 156 Mrd. Euro bildet sie die größte Landesförderbank Deutschlands. Ihre Erträge kommen ausschließlich Förderungen zugute. Die NRW.BANK hat die Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts und beschäftigt rund 1.350 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an den Standorten Düsseldorf und Münster.

Die Finanzierung und Beratung von Kommunen in Nordrhein-Westfalen ist ein Auftrag, der im NRW.BANK-Gesetz verankert ist. Die NRW.BANK bietet Kommunen, deren Beteiligungen sowie kommunalen Wohnungsbau- und Stadtentwicklungsgesellschaften themenbezogene Workshops, projektbezogene Beratung oder auch den informellen Austausch auf der Suche nach Lösungen und neuen Perspektiven an.

Bereits seit 2015 berät die NRW.BANK die Kommunen Nordrhein-Westfalens zum Thema interkommunale Zusammenarbeit. Das Angebot umfasst im Schwerpunkt Beratungen rund um die Organisation und das Prozessmanagement sowie die neutrale Moderation interkommunaler Projekte. Flankiert wird die Beratung durch zielgerichtete Fördermittelrecherchen für die jeweiligen Projekte. Das Beratungsangebot erfolgt wettbewerbsneutral und ist unabhängig von den Förder- und Finanzierungsangeboten der NRW.BANK. Es ist als Teil des gesetzlichen Beratungsauftrags für die Kommunen kostenlos.

Auf Basis der bisherigen Erfahrungen sieht die NRW.BANK Möglichkeiten, den Kommunen einen höheren Mehrwert beziehungsweise Anreiz für die Neueinrichtung und Ausweitung interkommunaler Zusammenarbeiten zu bieten und damit auch die Nutzung der bestehenden Fördermöglichkeiten zu erhöhen.

Welche Leistungen bietet die NRW.BANK an?

- Vertiefte Beratung zu inhaltlichen Fragestellungen und zur Ausgestaltung einer interkommunalen Zusammenarbeit mit Blick auf Rahmenbedingungen und Methoden, Organisations- und Prozessgestaltung, der entsprechenden Wahl der Rechtsform und damit verbundenen (weiteren) Förderzugängen

- Ermittlung von Kostenvorteilen durch Benchmarking für kommunale Verwaltungsbereiche, die für interkommunale Bearbeitung geeignet erscheinen

- Unterstützung bei interkommunalen Organisationsmodellen zur Erhaltung und Verbesserung von kommunalen Dienstleistungen durch ein gemeinschaftliches Angebot

- Begleitung bei der ausgewogenen Steuerung der Personalressourcen zwischen den beteiligten Kommunen

- Begleitung bei der Erarbeitung langfristiger Konzepte zur strategischen Einführung interkommunaler Zusammenarbeit auf kurze, mittlere und lange Sicht

- Recherche, Auswertung und Aufbereitung entsprechender Best-Practice-Beispiele für die Kommunen

- Vermittlung von Kontakten zu anderen Kommunen im Kontext von Best-Practice-Beispielen sowie

- Begleitung von Kommunen bei der Antragstellung gemäß Förderrichtlinie interkommunale Zusammenarbeit Nordrhein-Westfalen.

Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner

Miriam Bieganski (Produktmanagerin)
Tel. 0251 91741 7335
Mobil 0172 1398 807
miriam.bieganski@nrwbank.de

Tobias Maatz (Produktmanager)
Tel. 0251 91741 7196
Mobil 0152 5629 3140
tobias.maatz@nrwbank.de

8.5 Finanzielle Förderung interkommunaler Kooperationsprojekte durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen nimmt nicht nur Aufgaben der Kommunalaufsicht wahr, sondern sieht sich auch in der Verantwortung, die interkommunale Zusammenarbeit im Land zu fördern, voranzutreiben und den Kommunen hierbei unterstützend zur Seite zu stehen. Vor diesem Hintergrund hat das Ministerium ein Förderprogramm aufgelegt, das sich ganz gezielt an Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen richtet, die zusammenarbeiten wollen. Das Programm ist ein Bestandteil der Gesamtinitiative zur Förderung und Unterstützung der interkommunalen Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen, zu der auch die Einrichtung des Kompetenzzentrums für interkommunale und regionale Zusammenarbeit sowie die Bezuschussung des Internetportals Interkommunales. NRW zählen.

Die Förderung interkommunaler Zusammenarbeit erfolgt durch Gewährung von Zuwendungen im Rahmen der Projektförderung für Gemeinden. Sie erfolgt auf Grundlage der Richtlinie für Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit vom 31. August 2021, die als Anlage dieser Publikation beigefügt ist. Diese hat am 02. Oktober 2021 die bisher bestehende und maßgebliche Förderrichtlinie interkommunale Zusammenarbeit Nordrhein-Westfalen abgelöst. Mit dieser Neuaufstellung des Förderprogramms ist ein passgenauerer Zuschnitt auf die kommunalen Bedürfnisse angestrebt. Für die Umsetzung und die Auszahlung sind die Bezirksregierungen zuständig, die sich mit dem Ministerium hierzu abstimmen.

Welche Projekte fördert das Land Nordrhein-Westfalen?
Das Förderprogramm soll Gemeinden und Gemeindeverbände, die Interesse an einer Zusammenarbeit haben, bei Kooperationen in der Einrichtungs- und Anlaufphase unterstützen und so die Entscheidung für die Zusammenarbeit erleichtern. Es geht um die Förderung von Projekten, die sich vorteilhaft auf die Situation vor Ort auswirken, indem sie zum Beispiel zum Ausbau des Leistungsangebots oder zur Einsparung von Verwaltungskosten beitragen.

Tipp: In Ihrer Kommune gibt es seit längerem Überlegungen zur Kooperation mit Ihren Nachbarn, für die nur der letzte Impuls fehlt? Ihre Kommune will sich bei der Ermittlung von sinnvollen Kooperationsbereichen oder bei der rechtlichen Vorbereitung einer neuen Kooperation unterstützen lassen? Sie haben Ideen für eine innovative oder experimentelle Form der interkommunalen Zusammenarbeit, es fehlt aber noch an Finanzierungsbestandteilen und -zusagen? Vielleicht kann Ihnen dann das Förderangebot des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung helfen, die Kooperationsideen zur Realisierung zu bringen.

Welche Voraussetzungen müssen für die Inanspruchnahme vorliegen?
Förderfähig sind neue und vorbildhafte interkommunale Kooperationsprojekte in vielen denkbaren rechtlichen Formen und Aufgabenbereichen. Zur Förderung zugelassen sind insbesondere klassische öffentlich-rechtliche Formen interkommunaler Zusammenarbeit wie öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und Zweckverbände nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit. In Betracht kommen neben öffentlich-rechtlichen Verträgen über kommunale Aufgaben aber auch Rechtsformen des Privatrechts, zum Beispiel in Form von Vereinen oder privatrechtlichen Gesellschaften. Gefördert werden kann eine Zusammenarbeit dabei in grundsätzlich jedem kommunalen Aufgabenbereich – von „Klassikern" wie Abwasserbeseitigung und Baubetriebshöfen über aktuelle Themen aus dem Bereich E-Government und Digitalisierung bis hin zu regionalen Ansätzen in den Bereichen Städtebau und Tourismus.

Gegenstand der Förderung sind Ausgaben, die notwendig sind, um Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit vorzubereiten und durchzuführen. Hierzu zählen auch Dienstleistungen, Sachmittel und kooperationsnotwendige Investitionen sowie projektbezogene zusätzliche Personalaufwendungen. Gefördert werden können – anders als in der ersten Förderphase – nicht nur Kosten, die bei den Kommunen in den Phasen der Kooperationsanbahnung, -vorbereitung und -einrichtung anfallen, sondern auch solche, die später in der Anlaufphase und nach rechtlichem Zustandekommen der neuen Kooperation entstehen.

Wichtig ist, dass das interkommunale Kooperationsprojekt grundsätzlich auf Dauer angelegt ist und einen deutlichen Vorteil bei der kommunalen Aufgabenerledigung bietet. Durch die Zusammenarbeit soll eine Einsparung der kommunalen Aufwendungen von mindestens 15 Prozent pro Jahr erzielt oder ein sonstiger gewichtiger Mehrwert erreicht werden. Dieser Mehrwert kann darin liegen, dass eine wesentliche Verbesserung des öffentlichen Leistungsangebotes erreicht oder die gemeinsame Bewältigung einer kommunalen Aufgabenstellung ermöglicht wird, die auf örtlicher Ebene nicht gleichwertig gelöst werden kann.

Als Regelzuwendungsbeträge stehen Zuweisungen von bis zu 175.000 Euro für Kooperationen mit zwei Beteiligten (maximal 90 Prozent zuwendungsfähige Ausgaben) bereit, die für jeden weiteren Beteiligten um 35.000 Euro erhöht werden können.

Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner
Die Bewilligung und die Förderberatung wird von den jeweils zuständigen Bezirksregierungen übernommen, die den Kommunen – auch im Vorfeld von Kooperationsüberlegungen – als direkte Ansprechpartnerinnen zur Verfügung stehen. Aber auch das Kompetenzzentrum interkommunale und regionale Zusammenarbeit kann Ihnen bei Fragen rund um die Förderung behilflich sein.

Das Antragsformular und weitere Informationen können auf der Homepage des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung abgerufen werden:

https://www.mhkbg.nrw/themen/kommunales/interkommunale-zusammenarbeit

Bezirksregierung Arnsberg
Dezernat 31
dezernat31@bra.nrw.de
https://www.bra.nrw.de/kommunalaufsicht-planung-verkehr/kommunalaufsicht/interkommunale-zusammenarbeit

Bezirksregierung Detmold
Dezernat 31
post31@brdt.nrw.de
https://www.bezreg-detmold.nrw.de/wir-ueber-uns/organisationsstruktur/abteilung-3/dezernat-31/umsetzung-der-richtlinie-ueber-die

Bezirksregierung Düsseldorf
Dezernat 31
dezernat31@brd.nrw.de
https://www.brd.nrw.de/themen/kommunales/kommunalaufsicht/interkommunale-zusammenarbeit

Bezirksregierung Köln
Dezernat 31
dezernat31@brk.nrw.de
https://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/leistungen/abteilung03/31/index.html

Bezirksregierung Münster
Dezernat 31
dez31@ brms.nrw.de
https://www.bezreg-muenster.de/de/foerderung/foerderprogramme_a-z/31_interkommunale_zusammenarbeit/index.html

9.

Perspektiven und Handlungsempfehlungen

„Mut wird belohnt.“

9. Perspektiven und Handlungsempfehlungen

Die Ausführungen in den vorherigen Kapiteln zeigen einmal mehr, wie vielschichtig und vielfältig die interkommunale Zusammenarbeit der kommunalen Ebene in Nordrhein-Westfalen ist beziehungsweise sein kann. Nicht immer ist der Weg zu einer erfolgreichen interkommunalen Zusammenarbeit einfach. Erfolgreich umgesetzte Beispiele zeigen jedoch, dass es sich lohnt, im Projekt Schwierigkeiten zu bewältigen und Widerstände zu bezwingen. Werden Erfolgsfaktoren wie die Kommunikation auf Augenhöhe von vornherein für die beabsichtigte Kooperation berücksichtigt, erhöht dies die Chancen auf eine dauerhaft erfolgreiche Partnerschaft. Hemmnisse können, wenn sie rechtzeitig identifiziert und gemeinschaftlich engagiert überwunden werden, zu Erfolgsfaktoren werden, die die Kooperation stärken und festigen.

Unsicherheiten vor allem bezüglich der rechtlichen Vorschriften des Vergabe- und Steuerrechts sollten keine Kommune mit dem Willen zur interkommunalen Zusammenarbeit hemmen, Projekte anzugehen und umzusetzen. Solange die Unsicherheiten bestehen und keine gesetzlichen Änderungen in Aussicht stehen, hilft eine fachliche Beratung bezogen auf den Einzelfall. Ziel sollte sein, unter Berücksichtigung der gesetzlichen Regelungen die größtmöglichen Vorteile aus der interkommunalen Zusammenarbeit zu ziehen. Überwiegen die Vorteile aus der Kooperation schlussendlich nicht doch die möglichen Nachteile aus den steuerrechtlichen Vorgaben? Wäre die Kommune ohne die Zusammenarbeit langfristig in der Lage, die Aufgabe wirtschaftlich und nachhaltig wahrzunehmen?

Es ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren der Handlungsdruck für interkommunale Zusammenarbeiten bei kleineren Kommunen und / oder Kommunen im ländlichen Raum größer sein wird. Interkommunale Zusammenarbeit ist jedoch ebenso in Ballungsgebieten lohnenswert. Hier können gleichfalls Synergieeffekte genutzt werden oder manche neuen Projekte gemeinschaftlich leichter umgesetzt werden. Beispielsweise könnten in den Ballungsgebieten die Bürgerinnen und Bürger eher ein interkommunales Kulturangebot befürworten
als im ländlichen Raum, wo viel mehr die Sorge um den Verlust des eigenen, niedrigschwelligen Kulturangebots besteht.

Viele neue Perspektiven und Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit werden sich, wie die aktuelle Entwicklung bestätigt, bei der Digitalisierung ergeben. Dabei kann es beispielsweise lohnenswert sein, die Digitalisierung an den kommunalen Schulen gemeinsam anzugehen. Muss jede Kommune selbst Personal vorhalten, das sich um die Technik in den Schulen kümmert? Neue Chancen für Kooperation ergeben sich nicht nur bei der Digitalisierung, sondern auch durch die Digitalisierung, zum Beispiel im „Backoffice“ von Kommunen. Hier sind immer

dann Kooperationen denkbar, wenn für die Kundin und den Kunden unerheblich ist, von wem ihre oder seine nachgefragte Leistung erbracht wird. Die COVID-19 Pandemie hat gezeigt, dass eine Präsenz vor Ort nicht immer notwendig ist oder anderweitig durch digitale Strukturen abbildbar ist.

Zukünftig könnte zudem die Zusammenarbeit über Ländergrenzen hinaus insbesondere für Kommunen in den Grenzgebieten von Nordrhein-Westfalen neue Perspektiven eröffnen. Für die gesamte kommunale Ebene werden sich langfristig darüber hinaus wieder die Aufgabenfelder öffnen, in denen die Kooperationsmöglichkeiten vermeintlich schon ausgeschöpft sind. Kreative Ideen ermöglichen ein größeres und qualitativ verbessertes freiwilliges Leistungsangebot mit interkommunaler Zusammenarbeit.

Insgesamt spiegeln die Ausführungen in den Kapiteln zuvor wider, was bereits eingangs festgestellt wurde: Damit Kommunen in Nordrhein-Westfalen die Herausforderungen der Zukunft erfolgreich bestehen und ihr Leistungsangebot aufrechterhalten oder verbessern können, ist die interkommunale Zusammenarbeit ein erfolgsversprechendes, zukunftsfähiges Instrument. Viele Aufgaben werden mit interkommunaler Zusammenarbeit nachhaltiger und wirtschaftlicher wahrzunehmen sein. Die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit wird voraussichtlich weiter wachsen. Wie so häufig, gilt: Mut wird belohnt.

10.

Literaturverzeichnis

10.

10. Literaturverzeichnis

Die Auflistung erfolgt in der Reihenfolge der Bezugnahme im Text.

Seuberlich, Marc (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 5 (1)

Steinwinter/Wiedmann, Zusammenarbeit von Kommunen in Baden-Württemberg, Stala Heft 7/2010, zitiert bei: Aker/Zinell (GKZ Kommentar, 2017)

Burgi, Martin (2019): Kommunalrecht, München: C.H. Beck

Giessen, Lukas (2010): Regional Governance für ländliche Räume – innovativer Ansatz, politischer Gegenwind und der Weg vorwärts, in: Raumforschung und Raumordnung 2010, 68(1)

Mäding, Heinrich (2010): Strategische Regionsbildung – eine neue Form der interkommunalen Zusammenarbeit. In. Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Springer VS, Wiesbaden

During, Dirk (2012): Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung – Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.) im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel, Kassel, September 2012

Hinz E. (2018) Interkommunale Zusammenarbeit. In: Voigt R. (eds) Handbuch Staat. Springer VS, Wiesbaden

Lummerstorfer, Anton-Josef (2006): Interkommunale Zusammenarbeit. Eine Organisationsalternative mit großen Potenzialen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung, 1. Aufl., Linz

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012): Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen – Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bonn, Dezember 2012

Zimmermann, Karsten (2017): Kooperation, interkommunale und regionale, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover.

Lenk, Thomas / Reichardt, Tim / Rottmann, Oliver (2012): Interkommunale Zusammenarbeit im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement, Leipzig

Rosenfeld et. al. (2016): Interkommunale Kooperation ist deutlich im Kommen, in: Wirtschaft im Wandel, Jg. 22, Ausgabe 1/2016

Knirsch (2012): Interkommunale Zusammenarbeit: Formen, Handlungsfelder und Potenziale, in: Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Kegelmann/ Böhmer/ Willmann (Hrsg.), Ergänzungslieferung 2/ 2012, Freiburg 2012

Dols/Plate/Schulze (2012): Kommunalrecht

Zinell/Mittermayr (2005): Die Kommune als Vertragspartner

Frick/Hokkeler (2008): Interkommunale Zusammenarbeit - Handreichung für die Kommunalpolitik

Weber, David (2014): Interkommunale Zusammenarbeit – Bestandsaufnahme. Public Governance, Institut für den öffentlichen Sektor e. V.

Grossenbacher/Zucht 2015: Besser im Team, in: 360° - Fachmagazin für das Management im öffentlichen Sektor, Ausgabe 25

Dahlbeck et. al. (2017): Interkommunale Zusammenarbeit - Eine Kurzexpertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen

Haupt (2020): Interkommunales Lernen – Definition, Bedeutung und Potenzial, in: Neumann/Ziesler/ Teich (Hrsg.), Kooperation und Innovation für eine nachhaltige Stadtentwicklung - Forschung mit innovativen Kommunen, Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH.

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) - Internetauftritt

DStGB Dokumentation 51 (2005): Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts

Porth et. al. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz – der rheinland-pfälzische Weg, Wissenschaftliche Untersuchung im Auftrag des Ministeriums des Inneren und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

Praxis der Kommunalverwaltung (PdK NW), Kommentar GO NRW, beck-online

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), in der gültigen Fassung

Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW), in der gültigen Fassung

Verordnung über kommunale Unternehmen und Einrichtungen als Anstalt des öffentlichen Rechts (Kommunalunternehmensverordnung - KUV), in der gültigen Fassung

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), in der gültigen Fassung

Steueränderungsgesetz (StÄndG) vom 02. November 2015

Umsatzsteuergesetz (UStG), in der gültigen Fassung

Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG), in der gültigen Fassung

IHK Nordrhein-Westfalen: https://www.ihk-nordwestfalen.de/region/nord-westfalen/deutsch-niederlaendische-zusammenarbeit-3522092

Storbeck (2016): Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit. Band 9 der Reihe „Göttinger Schriften zum Öffentlichen Recht", Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.

https://www.euregio.eu/de/was-wir-tun/ (abgerufen am 28.09.2021)

Fischer (2015): Bedingt koordinationsfähig? Über kommunale Netzwerke, in: 360° - Fachmagazin für das Management im öffentlichen Sektor., Ausgabe 25

Schröder, Rödl & Partner, Vergabeprivileg für interkommunale Zusammenarbeit in Gefahr? Newsletter Fokus Public Sector, Ausgabe Januar 2020

Schröder, Vergaberechtliche Aspekte der interkommunalen Zusammenarbeit, KommunalPraxis spezial, Heft 4/2020, Carl Link Kommunalverlag

EuGH, 09.06.2009 - C-480/06

EuGH, 19.12.2012 - C-159/11

EuGH, 13.06.2013 - C-386/11

EuGH 04.06.2020 - C-429/19

Angela Dageförde, Holger Thärichen: Handbuch für den Fachanwalt für Vergaberecht, 1. Auflage, Datenbank VergabePortal

Der Neue Kämmerer – Umsatzsteuerpflicht: Kommunen erhalten wohl Aufschub – Der Neue Kämmerer 12.02.2020 (derneuekaemmerer.de)

KGSt (2019): Vergleichsring „Kommunales Rechnungswesen" – Empfehlungen zur Umsetzung des neuen § 2 b UstG, S. 3, 2.Auflage 2019

Tepfer, Umsatzsteuerliche Aspekte bei interkommunaler Zusammenarbeit – Auswirkungen auf Städtepartnerschaften und kommunale Entwicklungsarbeit, KommunalPraxis spezial, Heft 4/2020, Carl Link Kommunalverlag

Bundesministerium der Finanzen, Umsatzbesteuerung der Leistungen der öffentlichen Hand; Anwendungsfragen des § 2b UStG, 19. April 2016, BStBl. I S.481

Bundesministerium der Finanzen, Umsatzsteuer; Gesonderte Prüfung möglicher größerer Wettbewerbsverzerrungen bei § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG; 16. Dezember 2016 -BStBl I S. 1451 ¬

Bundesministerium der Finanzen, Anwendungsfragen des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG), Schreiben vom 20. Februar 2020

Kühn/Weck (2013): Interkommunale Kooperation, Konkurrenz und Hierarchie, in: Bernt/Liebmann (Hrsg.), Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? - Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen, Wiesbaden: Springer Fachmedien

Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen 2015,

Abschlussbericht der Enquetekommission zur „Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein- Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030."

Bertelsmann Stiftung (2021): Kommunaler Finanzreport 2021

IT.NRW: Pressemitteilung 235/21 „Pro-Kopf-Verschuldung der NRW-Kommunen im Jahr 2020 nahezu unverändert bei 3353 Euro"

Der Landtag NRW (2020): Bericht der ENQUETE-KOMMISSION „Digitale Transformation der Arbeitswelt in Nordrhein-Westfalen". Der vorliegende Bericht ist zugleich Landtagsdrucksache 17/11130.

IT.NRW (2019): Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2018 bis 2040/2060

Klenk et. al. (2020): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/info-ozg/info-ozg-node.html

Niehaves, et. al. (2021): Digitalisierungskompetenzen in Kommunen - Studie im Rahmen des Förderprogramms „Digitalen Modellregionen in Nordrhein-Westfalen" Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Düsseldorf

Gabler Wirtschaftslexikon

KGSt-Bericht 7/2020 Kosten eines Arbeitsplatzes (2020/2021)

KGSt-Bericht M 6/2008 Bad Fallingbostel, Bomlitz und Walsrode auf dem Weg zu einer freiwilligen Fusion

Prof. Dr.-Ing Gerhard Steinebach, Interkommunale Kooperation als Chance - Grundregeln für den Erfolg Vortrag Kommunalkongress 2015, Mainz

Kratzmann, Alexander (2020): Interkommunale Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen – Eine Bestandsaufahme, KOMKIS Analyse, Nr. 15, Leipzig

Verbundnetz für kommunale Energie (Hrsg.) (2009): Fibel Interkommunale Kooperationen

Pawleta, Dominik (2008): Hindernisse interkommunaler Kooperation unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Vergaberechts, in: Sackmann, Reinhold / Jonda, Bernadette / Reinhold, Maria (Hrsg.) (2008): Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor, 1. Auflage 2008, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan (2010): Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen, in: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden: VS Verlag

11.

Anhang

11. Anhang

202
Richtlinie für Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung derinterkommunalen Zusammenarbeit

Runderlass des Ministeriums für Heimat,
Kommunales, Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen
– 301 – 43.02.05/04
Vom 31. August 2021

1 / Zuwendungszweck und Rechtsgrundlage

1.1 / Das Land Nordrhein-Westfalen gewährt Zuwendungen nach dieser Richtlinie für neue vorbildhafte interkommunale Kooperationsprojekte. Ziel ist die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und der Erhalt der kommunalen Handlungsfähigkeit durch interkommunale Kooperationen. Durch interkommunale Zusammenarbeit kann die Effizienz und Effektivität des öffentlichen Handelns gesteigert und gleichzeitig ein hohes Versorgungsniveau in den Regionen gewährleistet werden. Entsprechende Handlungsansätze dienen – auch mit Blick auf die demografische Entwicklung – dem Erhalt und Ausbau lokaler wie regionaler Gestaltungsspielräume.

1.2 / Das Land Nordrhein-Westfalen fördert neue vorbildhafte interkommunale Kooperationsprojekte und gewährt hierfür Zuwendungen nach Maßgabe dieser Richtlinie und den §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 1999 (GV. NRW. S. 158) in der jeweils geltenden Fassung, im Folgenden LHO genannt, und des Runderlasses des Ministeriums der Finanzen „Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung“ vom 10. Juni 2020 (MBl. NRW. S. 309) in der jeweils geltenden Fassung, im Folgenden VV zur LHO genannt.

1.3 / Ein Anspruch auf Gewährung einer Förderung besteht nicht. Die Bewilligungsbehörde entscheidet aufgrund ihres pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.

2 / Gegenstand der Förderung

2.1 / Gegenstand der Förderung sind neue Projekte in interkommunaler Zusammenarbeit (interkommunale Kooperationsprojekte) auf der Grundlage der nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 1979 (GV. NRW. S. 621), in der jeweils geltenden Fassung, vorgesehenen Formen sowie von § 54 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. November 1999 (GV. NRW. S. 602), in der jeweils geltenden Fassung. Zulässig sind auch interkommunale Kooperationsprojekte, die sich der Rechtsformen des Privatrechts bedienen.

2.2 / Aufgabenbereiche, in denen zusammengearbeitet werden soll, sind insbesondere:

a) Die verwaltungsmäßige Erledigung aller Geschäfte der laufenden Verwaltung der Kommunen. Hierzu zählen vor allem Aufgaben im Bereich der Finanzverwaltung und des Rechnungswesens unter Nutzung der haushaltsrechtlichen Gestaltungsspielräume, des Abgabewesens, der Haupt- und Personalverwaltung, des Ordnungswesens, der Informations- und Kommunikationstechnologien, des E-Governments, des Datenschutzes, des Denkmalrechts, des Baurechts sowie des Bauhofs.

b) Aufgaben der sozialen und kulturellen Daseinsvorsorge und der kommunalen Infrastruktur. Hierzu zählen auch interkommunale Kooperationen im

Bereich des Brand- und Katastrophenschutzes, die Errichtung und der Betrieb von kommunalen Sportanlagen, Maßnahmen der Tourismusförderung, der strukturellen Wirtschaftsförderung und der Breitbandversorgung.

Die Förderung von neuen interkommunalen Kooperationsprojekten in anderen Aufgabenbereichen ist möglich. Des Weiteren können auch interkommunale Kooperationsprojekte, die über die Landesgrenzen Nordrhein-Westfalens hinausgehen, gefördert werden, wenn und soweit an ihnen nordrhein-westfälische Gemeinden oder Gemeindeverbände beteiligt sind.

3 / Zuwendungsempfängerin

Antragsberechtigt sind die nordrhein-westfälischen kommunalen Gebietskörperschaften und deren Zusammenschlüsse in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts sowie die von ihnen geführten Unternehmen und Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts oder des öffentlichen Rechts mit Sitz in Nordrhein-Westfalen. Der Antrag wird von einem Beteiligten gestellt.

4 / Zuwendungsvoraussetzungen

4.1 / Es werden nur interkommunale Kooperationsprojekte gefördert, wenn in dem konkreten Aufgabenbereich bei Antragstellung noch keine Kooperation der Beteiligten besteht. Die Zusammenarbeit in den vorgesehenen Aufgabenfeldern darf sich nicht nur auf unwesentliche Gesichtspunkte beschränken. Sie soll Vorbildcharakter für das Handlungspotential interkommunaler Zusammenarbeit haben.

4.2 / Das interkommunale Kooperationsprojekt ist dauerhaft einzurichten, mindestens jedoch auf fünf Jahre. Bei zeitlich begrenzten Aufgabenstellungen können im Einzelfall auch Projekte mit kürzerer Kooperationsdauer gefördert werden. Durch die Zusammenarbeit soll eine Einsparung der personellen und sächlichen Aufwendungen in den kooperierenden Aufgabenbereichen von mindestens 15 Prozent pro Jahr erzielt werden (Effizienzgewinn). Dabei bleibt die Senkung der Ausgaben durch die Zuwendung nach dieser Richtlinie außer Betracht.

Auf die Darstellung des Effizienzgewinns von mindestens 15 Prozent kann verzichtet werden, wenn die Kooperation einen sonstigen gewichtigen Mehrwert erzielt, indem sie eine wesentliche Verbesserung des öffentlichen Leistungsangebotes erreicht oder die gemeinsame Bewältigung einer kommunalen Aufgabenstellung ermöglicht, die auf örtlicher Ebene nicht gleichwertig gelöst werden kann.

4.3 / Eine Förderung erfolgt nur, wenn ein entsprechender Beschluss der Entscheidungsgremien der beteiligten Kommunen, der beteiligten juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie der beteiligten Unternehmen vorliegt, in dem die Aufgaben, die Gegenstand der Kooperation sein sollen, und die mit dem Kooperationsprojekt angestrebten Ziele festgelegt werden.

5 / Art und Umfang, Höhe der Zuwendung

5.1 / Art der Zuwendung
Die Zuwendung wird als Zuweisung oder Zuschuss im Wege der Projektförderung als Festbetragsfinanzierung gewährt.

5.2 / Zuwendungsfähige Ausgaben
Gegenstand der Förderung sind Ausgaben, die notwendig sind, um Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit vorzubereiten und durchzuführen.

Hierzu zählen auch Dienstleistungen durch Dritte, zum Beispiel Beratung, Moderation, Sachmittel und kooperationsnotwendige Anschaffungen, zum Beispiel Informations- und Kommunikationstechnik, und projektbezogene zusätzliche Personalaufwendungen.

5.3 / Höhe der Zuwendung
Als Regelzuwendung für die Durchführung eines interkommunalen Kooperationsverbundes von zwei Kommunen wird eine Zuweisung in Höhe von 175 000 Euro gewährt, jedoch maximal 90 Prozent der unter Nummer 5.2 beschriebenen zuwendungsfähigen Ausgaben, die unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips anfallen. Der sich ergebende Betrag ist auf volle Euro abzurunden. Der Zuwendungsbetrag nach Satz 1 wird für jeden weiteren nordrhein-westfälischen Beteiligten um jeweils 35 000 Euro erhöht. Für über die Grenzen des Landes Nordrhein-Westfalen hinausgehende Kooperationsprojekte nach Nummer 2.2 mit nur einem nordrhein-westfälischen Beteiligten wird eine Zuwendung in Höhe von 75 000 Euro gewährt.

5.4 / Mehrfachförderung
Eine Förderung nach dieser Richtlinie entfällt, wenn für das Kooperationsprojekt andere öffentliche Mittel (EU, Bund, Länder) in Anspruch genommen werden.

6 / Verfahrensvorschriften

6.1 / Antragsverfahren
Nach Muster, welches auf der Internetseite des für Kommunales zuständigen Ministeriums veröffentlicht wird, ist ein Antrag in einfacher Ausfertigung an die zuständige Bezirksregierung zu richten. Zuständig ist die Bezirksregierung, in deren Bezirk die Antragstellerin oder der Antragsteller ihren oder seinen Sitz hat. Darin sind die inhaltlichen und zeitlichen Abfolgen des konkreten interkommunalen Kooperationsprojekts sowie die Erfüllung der Anerkennungskriterien in der zum Zeitpunkt der Antragstellung möglichen Genauigkeit schlüssig darzustellen.

6.2 / Bewilligung
Bewilligungsbehörde ist die zuständige Bezirksregierung. Sie prüft den Antrag und entscheidet über die Einbeziehung weiterer (Sonder-) Aufsichtsbehörden. Dem für Kommunales zuständigen Ministerium ist vor Entscheidung eine Kopie des Antrages nebst einer bewertenden Stellungnahme zu übersenden. Es entscheidet unter Einbeziehung seiner Ansprechpartnerin oder seines Ansprechpartners für interkommunale Zusammenarbeit über die Bewilligung des Antrages.

6.3 / Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid
Neben den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden, im Folgenden ANBest-G genannt; Anlage 1 zu Nummer 5.1 der VV für Zuwendungen an Gemeinden, im Folgenden VVG genannt, sind folgende Nebenbestimmungen in den Zuwendungsbescheid aufzunehmen:

a) Das interkommunale Kooperationsprojekt ist nach seiner Einrichtung mindestens fünf Jahre lang aufrechtzuerhalten.

b) Dem Land Nordrhein-Westfalen ist auf Verlangen unentgeltlich ein Nutzungsrecht an den Ergebnissen des Kooperationsprojekts einzuräumen, das es auch an interessierte nordrhein-westfälische Gemeinden und Gemeindeverbände weitergeben darf.

c) Dem Land Nordrhein-Westfalen ist unentgeltlich das Recht einzuräumen, die Ergebnisse des interkommunalen Kooperationsprojekts von allgemeiner Aussage und Bedeutung zu veröffentlichen.

Bei einer Weiterleitung an Dritte nach Nummer 12 VVG zu § 44 LHO sind die für die Zuwendungsempfängerin maßgebenden Bestimmungen des Bewilligungsbescheides auch dem Dritten aufzuerlegen.

6.4 / Auszahlung
Die Zuwendung kann abweichend von Nummer 1.4 ANBest-G in zwei Teilen ausgezahlt werden. Eine Zuwendung in Höhe von 50 Prozent kann unmittelbar nach Bestandskraft des Bewilligungsbescheides ausbezahlt werden. Im Übrigen erfolgt die Auszahlung der noch nicht abgerufenen Zuwendung nach Vorlage und Prüfung des Verwendungsnachweises. Die antragstellende Gebietskörperschaft führt intern den Ausgleich mit den an der Zusammenarbeit Beteiligten durch. Werden die Voraussetzungen nach Nummer 4.2 nicht erfüllt, kann die Zuwendung ganz oder teilweise zurückgefordert werden.

6.5 / Verwendung
Die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung ist durch Vorlage von Verwendungsnachweisen nach Muster zu § 44 LHO ohne Vorlage von Belegen nachzuweisen, dabei ist das von der Bewilligungsbehörde vorgegebene Muster zu verwenden. Der Sachbericht muss auch eine kurze Projektbeschreibung enthalten, die auf der Internetseite des für Kommunales zuständigen Ministeriums veröffentlicht werden kann, und muss auf die Erfüllung der Zuwendungsvoraussetzungen nach Nummer 4 dieser Richtlinie eingehen.

7 / Schlussbestimmungen

7.1 / Inkrafttreten, Außerkrafttreten und Übergangsregelung
Dieser Runderlass tritt am Tag nach der Veröffentlichung in Kraft. Er tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2026 außer Kraft. Gleichzeitig mit dem Inkrafttreten dieses Runderlasses tritt der Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung „Richtlinie über die Förderung der Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in Nordrhein-Westfalen“ vom 18. Juli 2019 (MBl. NRW. S. 290), im Folgenden Förderrichtlinie IKZ NRW genannt, außer Kraft.

7.2 / Übergangsregelung
Für interkommunale Kooperationsprojekte, für die vor dem 2. Oktober 2021 gemäß der Förderrichtlinie IKZ NRW Zuwendungen beantragt oder für die eine Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn erteilt wurde, gilt mit Inkrafttreten diese Richtlinie. Für Kooperationsprojekte, die gemäß der Förderrichtlinie IKZ NRW beschieden wurden, gilt die Förderrichtlinie IKZ NRW weiter.

Düsseldorf, den 31. August 2021

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen

Die Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung

Ina Scharrenbach

– MBl. NRW. 2021 S.

Impressum

Herausgeber
Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen
Referat "Reden, Publikationen"
Jürgensplatz 1, 40219 Düsseldorf
Telefon: 0211 8618-50
E-Mail: info@mhkbg.nrw.de
Internet: www.mhkbg.nrw

Kontakt
Stabsstelle für interkommunale und regionale Zusammenarbeit
Thomas Hunsteger-Petermann
Telefon: 0211 8618 - 3512
E-Mail: FP-StabKirZ@mhkbg.nrw.de

Fachliche Unterstützung
gpa.NRW, Herne

Gestaltung
Cyrano Kommunikation GmbH, Münster

Druck
JVA Druck und Medien, Geldern

Fotos / Illustrationen
Deckblatt: istock © Hispanolistic, © skynesher,
© Epiximages, © FredFroese, © Imgorthand
S. 4: MHKBG © F. Berger MHKBG
S. 5: Stadt Hamm © Thorsten Hübner
S. 16: istock © Hiraman
S. 21: istock © PeopleImages
S. 24: istock © Pattanaphong Khuankaew
S. 26: istock © AzmanJaka
S. 33: istock © svetikd
S. 41: istock © Supitnan Pimpisarn
S. 51: istock © alvarez
S. 52: istock © svetikd
S. 56: istock © mapodile
S. 62: istock © SARINYAPINNGAM
S. 70: Stadt Altena (Westf.)
S. 73: Gemeinde Nachrodt-Wiblingwerde, Fotograf: Jürgen Grüber
S. 74: Bergisches Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt,
Solingen, Fotograf: Dr. D. Szenczek
S. 76: istock @ shironosov
S. 77: istock @ FotoSpeedy
S. 80: Bergneustadt, Fotograf: Hubertus Dan
S. 82: Gemeinde Nörvenich, Fotograf: Steve Szatmári-Zink
S. 92: istock @ skynesher
S. 113: istock @ PeopImages
Rückseite: Land NRW © M. Brausen

© 2021 / MHKBG K-379

Die Publikation steht zum Download bereit unter:
www.mhkbg.nrw/broschueren

Die Druckfassung kann online oder telefonisch bestellt werden:
• www.mhkbg.nrw/broschueren
• 0211 837-1001 Nordrhein-Westfalen direkt
Bitte die Veröffentlichungsnummer K-379 angeben.

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerberinnen und -werbern oder Wahlhelferinnen und -helfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt. Unabhängig davon, wann, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin oder dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Jürgensplatz 1, 40219 Düsseldorf
Telefon: 0211 8618-50
Telefax: 0211 8618-54444

poststelle@mhkbg.nrw.de
www.mhkbg.nrw

@MHKBG_NRW
@MHKBG.NRW
mhkbg_nrw
MHKBG_NRW