

Interkommunale Zusammenarbeit



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund
www.dstgb.de

Vorwort

Städte und Gemeinden praktizieren seit langer Zeit in vielen Aufgabenbereichen kommunale Zusammenarbeit. Die Beispiele reichen von der Ausweisung gemeinsamer Gewerbegebiete über den Zweckverband zur Wasserversorgung und die gemeinsame Organisation des Brandschutzes bis hin zu Projekten im Bereich Tourismus oder Regionalmarketing. Ziel dieser Zusammenarbeit ist die effiziente Leistungserbringung. Größenvorteile werden zugunsten der Bürgerinnen und Bürger genutzt.

Dieses kommunale Erfolgsmodell ist aber noch nicht ausgereizt. Zahlreiche Städte und Gemeinden sehen zukünftig noch eine steigende Bedeutung der kommunalen Zusammenarbeit. Im Mittelpunkt der Entwicklung steht eine verstärkte Zusammenarbeit der Kommunen bei den internen Servicebereichen wie dem gemeinsamen Einkauf, Personaldienstleistungen und der Informationstechnologie. Diese Zusammenarbeit im so genannten Backoffice führt zur Effizienzsteigerung durch Größenvorteile und bewahrt doch das Modell des kommunalen Ansprechpartners für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort.

Mit der vorliegenden Dokumentation soll den an einer kommunalen Zusammenarbeit interessierten Akteuren in den Städten und Gemeinden den Einstieg in das Thema ermöglicht werden. Neben der Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen der kommunalen Zusammenarbeit enthält die Dokumentation die wesentlichen Ergebnisse einer Studie zum Thema. Diese wurde durch die Managementberatung Kienbaum mit Unterstützung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes erstellt. Darüber hinaus werden Beispiele für gelungene Projekte der Zusammenarbeit zwischen Kommunen aufgezeigt. In der jeweiligen Beschreibung werden auch Ansprechpartner genannt, an die sich interessierte Leser mit der Bitte um weitere Informationen wenden können.

Bei einer Darstellung des Themas „Kommunale Zusammenarbeit“ muss aber auch mit Sorge darauf hingewiesen werden, dass sowohl die von der Europäischen Kommission als auch die von deutschen Gerichten in aktuellen Fällen des Vergaberechts vertretenen Rechtsauffassungen drohen, die kommunale Zusammenarbeit erheblich zu erschweren, wenn nicht in bestimmten Fällen sogar zu verhindern.

Die europäische Kommission hat in einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland die Übertragung der Abwasserentsorgungspflicht einer Gemeinde auf einen Wasserverband, dem sie als Mitglied angehört, als Dienstleistungskonzession eingestuft, für deren Erteilung zuvor ein transparentes Vergabeverfahren hätte durchgeführt werden müssen. Und auch das Oberlandesgericht Düsseldorf hat in einem Beschluss das Vergaberecht auf Kooperationen zwischen Kommunen angewandt. Nach Auffassung des Gerichts darf eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach dem entsprechenden Landesgesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit über die Organisation des Einsammelns und Beförderns von Altpapier nur unter Beachtung der für Dienstleistungsaufträge einschlägigen Vorschriften des Vergaberechts abgeschlossen werden.

Diese beiden Fälle zeigen exemplarisch auf, wie die Vorschriften des Vergaberechts die Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit unsinnig einengen. Ist zukünftig eine solche Zusammenarbeit und damit eine gegenseitige Aufgabenwahrnehmung zwischen benachbarten Kommunen nicht mehr problemlos durch entsprechende Vereinbarungen oder Zusammenschlüsse zu Zweckverbänden möglich, ohne dass dies durch eine Ausschreibung auch unfreiwillig zur Privatisierung der jeweiligen Aufgabe führen kann, wird das Modell der kommunalen Zusammenarbeit zurückgedrängt.

Der DStGB wird sich daher nachdrücklich gegen eine Anwendung des Vergaberechts auf die kommunale Zusammenarbeit einsetzen. Sollten sich die dargestellten Rechtsauffassungen durchsetzen, ist ein entsprechendes Tätigwerden des Gesetzgebers notwendig.

Berlin, im Juli 2004


Ihr
Dr. Gerd Landsberg



Inhalt

Einführung	2	C. Beispielsberichte der Kommunen zum	
A. Darstellung der rechtlichen Grundlagen	4	Thema interkommunale Zusammenarbeit	15
I. Rechtliche Grundlagen interkommunaler Zusammenarbeit	5	I. Kommunale Einkaufsgesellschaft „KomLog“ im Süden des Kreises Kleve / Nordrhein-Westfalen	15
II. Was bei der Wahl der Organisationsform bedacht werden sollte	5	II. Tourismus	16
III. Unterschiedliche Organisationsformen	5	1. Zusammenarbeit der Küstenbäder zwischen Emden und Otterndorf / Niedersachsen	16
1. Rechtsformen der Zusammenarbeit	5	2. Zusammenarbeit im Rahmen des Oder-Neiße-Radweges Gemeinde Bordesholm / Schleswig-Holstein	16
a. Formlose	5	III. Gewerbegebiet: Grafschafter Gewerbepark Genend	18
b. Öffentlich-rechtliche Rechtsformen	5	IV. Ausbildung: Kooperation zwischen der Stadt Usingen, den Gemeinden Neu-Ansbach und Wehrheim und der freien Wirtschaft / Hessen	18
(1) kommunale Arbeitsgemeinschaft	5	V. Vollstreckung: Einrichtung einer gemeinsamen Vollstreckungsstelle für die Stadt Usingen und die Gemeinden Neu-Ansbach und Wehrheim / Hessen	19
(2) Öffentlich-rechtliche Vereinbarung/ Zweckvereinbarung	6	VI. Gemeinsame Ausschreibung der Müllentsorgung durch die Gemeinden Grävenwiesbach, Wehrheim, Neu-Anspach sowie die Stadt Usingen / Hessen	19
(3) Zweckverband	6	VII. Personalabrechnungen: Zusammenarbeit in den Gemeinden Neu-Anspach, Wehrheim sowie die Stadt Usingen / Hessen	20
(4) Anstalt öffentlichen Rechts	7	VIII. Kooperation der Verwaltung in Schönberg und der Probstei / Schleswig-Holstein	20
c. Privatrechtliche Organisationsformen	8	IX. Wasserversorgung: Gemeindewerke Burgkirchen und Verwaltungsgemeinschaft Emmerting / Bayern	21
(1) GmbH	8	Literaturverzeichnis	22
(2) AG	8		
(3) privatrechtliche Vereinbarungen	9		
2. Typische rechtliche Problemfelder bei der Zusammenarbeit	9		
B. Studie des DStGB und der Kienbaum Management Consultants GmbH	10		
I. Zusammenfassung	10		
II. Inhalt und Zielgruppe der Befragung	10		
III. Praxis der interkommunalen Zusammenarbeit	10		
1. Aufgabenbereiche der Zusammenarbeit	10		
2. Organisation der Zusammenarbeit	10		
3. Rechtsformen bei der Zusammenarbeit	11		
4. Ziele der Zusammenarbeit	12		
5. Erfolge der Zusammenarbeit	13		
6. Kosteneinsparungen durch Zusammenarbeit	14		
IV. Perspektiven der interkommunalen Zusammenarbeit	14		
V. Chancen und Risiken der interkommunalen Zusammenarbeit	14		

Verfasser:

- Timm Fuchs** Leiter des Finanzreferats beim Deutschen Städte- und Gemeindebund
Thomas Abel Leiter des Referats Kommunalwirtschaft beim Deutschen Städte- und Gemeindebund
Jörg Bülow vorm. Leiter des Referats Recht und Verfassung beim Deutschen Städte- und Gemeindebund

Einführung

Interkommunale Zusammenarbeit – ein neues Schlagwort für eine bereits seit Jahrzehnten auf zahlreichen Gebieten erfolgreich geübte Form kommunaler Aufgabenerfüllung. Der Abwasserzweckverband, die gemeinsame Schulträgerschaft und Durchführung von Schülertransporten, die gemeinsame Trinkwasserversorgung – all dies sind in der kommunalen Praxis mittlerweile Klassiker der Zusammenarbeit zwischen mehreren Kommunen.

Was ist der Hintergrund für die verstärkte Debatte im kommunalpolitischen Kontext zu dieser bewährten Handlungsmöglichkeit? Vier Argumente kehren im Zusammenhang mit dem Stichwort der interkommunalen Zusammenarbeit immer wieder: Das erste ist die finanzielle Notlage vieler Städte und Gemeinden. Angesichts leerer Kassen geht es vielerorts darum, finanzielle Handlungsspielräume wieder zu gewinnen und zu optimieren. Eng damit verbunden ist der Wunsch kommunaler Entscheidungsträger, die Aufgaben noch effizienter als bisher durchführen zu können. Hinzu kommt der Wille vieler Kommunen, ihr Leistungsspektrum nicht bloß kostengünstiger und effizienter für den Bürger zu gestalten, sondern es noch weiter zu verbessern und auszubauen. Schließlich wollen Kommunen durch vermehrte Zusammenarbeit auf regionaler Ebene ihre Handlungsfähigkeit durch die Nutzung von Größenvorteilen – auch im Zuge der europäischen Integration – stärken und erweitern.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund will mit der vorliegenden Dokumentation zeigen, wie hilfreich und in vielen Fällen auch notwendig die Zusammenarbeit für Städte und Gemeinden ist. Konkrete Beispiele aus verschiedensten Feldern der Zusammenarbeit sollen Anregungen und Denkanstöße geben und darüber hinaus auch konkrete Hilfestellung sein, denn die genannten Ansprechpartner stehen für weitere Informationen zur Verfügung. Darüber hinaus wird der Rechtsrahmen, in dem sich die Kooperation bewegt, dargestellt. Eine vom DStGB zusammen mit der Kienbaum Management Consultants GmbH durchgeführte Studie zur interkommunalen Zusammenarbeit, der eine Umfrage bei allen Städten und Gemeinden in Deutschland mit mehr als 10 000 Einwohnern zugrunde liegt, liefert schließlich interessantes Zahlen- und Faktenmaterial rund um das Thema dieser Dokumentation.

Verwaltungseffizienz und Bürgernähe

Eine Motivation vieler Städte und Gemeinden zur Zusammenarbeit ist die Schaffung effizienterer Strukturen der Aufgabenerfüllung. Das Effizienzsteigerung grundsätzlich auch durch Zusammenfassung und Verlagerung von Aufgaben erfolgen kann, ist leicht ersichtlich. Dies muss jedoch nicht generell zu einem Zielkonflikt mit dem Bestreben der Kommunen führen, möglichst bürgernah zu sein. Vielfach wird gerade die Effizienzsteigerung dazu führen, dass Leistungen der Verwaltung auch bürgernäher erfüllt werden können. So gibt es bei der Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene viele Beispiele dafür,

dass etwa durch geschicktes Personalmanagement neue finanzielle und personelle Ressourcen freigesetzt werden, die zugunsten einer bürgernahen Verwaltung verwendet werden. Schon wechselseitige Urlaubs- und Krankheitsvertretungen sorgen dafür, dass dem Bürger jederzeit ein Ansprechpartner zur Verfügung steht. Daneben wird vielfach berichtet, dass sich die Qualität der angebotenen Verwaltungsleistungen deutlich erhöht, wenn durch eine Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene eine höhere Spezialisierung des Personals und damit mehr Sachkunde erreicht wird, indem nicht mehr jede Verwaltung für alle Aufgaben selbst Personal vorhalten muss.

Trotzdem muss in diesem Zusammenhang beachtet werden, dass optimale Verwaltungseffizienz die Tendenz zur immer großräumigeren Organisation und stetigen „Hochkonzonung“ von Aufgaben in sich trägt. Dem widerstreitet das grundgesetzliche Leitbild der größtmöglichen Bürgerbeteiligung und Bürgernähe und der möglichst dezentralen Aufgabenansiedelung. Das Zentrum der Aufgabenwahrnehmung in Städten und Gemeinden muss weiterhin innerhalb der örtlichen Gemeinschaft liegen.

Kosten und Leistungsvielfalt

Die Erbringung von kommunalen Leistungen vielfältiger Art zählt zu den besonders herausragenden Merkmalen der Städte und Gemeinden. Die dafür erforderlichen Mittel sind angesichts der immer schlechteren finanziellen Ausstattung der Kommunen vielerorts nicht mehr ausreichend vorhanden. Vielfach wird ein schleichender Verfall von Handlungsmöglichkeiten beobachtet. Die interkommunale Zusammenarbeit spielt insoweit in dem Bestreben der Kommunen, trotz immer geringerer Einnahmen bei gleichzeitig ansteigender Aufgabenzuweisung ihre Handlungsfähigkeit zurück zu gewinnen, eine Rolle. Reduzierung von Kosten muss dabei nicht automatisch auch eine Verringerung der Leistungsvielfalt bedeuten. So ermöglichen oftmals erst Kooperationen kleinen Verwaltungseinheiten, Leistungen anzubieten und Projekte zu verwirklichen, die vorher ihre finanzielle Leistungskraft überforderten. Dies kann etwa durch die Einrichtung von Kompetenzzentren oder dem Zusammenschluss zu Verwaltungsverbänden geschehen, auf die alle Kooperationspartner und ihre Einwohner zurückgreifen können.

Generell werden Kooperationen gerade in den Fällen angezeigt sein, in denen ihnen eine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion zukommt. Dies ist etwa denkbar, wenn es darum geht, ein bestehendes Leistungsgefälle zwischen benachbarten Kommunen mit unterschiedlicher Leistungsfähigkeit abzuschwächen.

Kleine, mittlere und große Kommunen

Die Erfahrung zeigt, dass je nach Größe der Kommunen unterschiedliche Tendenzen für die Motivation zur Zusammenarbeit zu erkennen sind. Hauptsächlich bei den in der Umfrage von DStGB und Kienbaum nicht

berücksichtigten Kommunen unter 10 000 Einwohnern – gerade aus Ländern mit kleinteiliger kommunaler Struktur – wird die Kooperation tendenziell eher dazu dienen, die Qualität der Aufgabenerfüllung auf Verwaltungsebene zu erhalten und zu verbessern. Kommunale Zusammenarbeit ist dort bereits gute kommunale Praxis. Unsere Recherchen bei der Erstellung dieser Dokumentation ergaben, dass hier insbesondere auf Verwaltungsebene, bei der elektronischen Datenverarbeitung, im Wasser- und Abwasserbereich, bei der Vermarktung von Tourismus und bei Bauhöfen zusammengearbeitet wird oder die Zusammenarbeit in Planung ist.

Hinsichtlich der Zusammenarbeit kleinerer Kommunen auf Verwaltungsebene ist vor allem die Schaffung neuer rechtlicher Instrumentarien durch die Landesgesetzgeber zu fordern. So sind etwa Vorschläge begrüßenswert, die Möglichkeit zum Zusammenschluss zu Verwaltungsverbänden in den Gemeindeordnungen der Länder zu verbessern. Verwaltungsverbände als zentrale Verwaltungseinheit, die eine bloß verwaltungstechnische Durchführung der Sachaufgaben für die Gemeinden vorsehen, während die Zuständigkeit vollständig bei der Gemeinde verbleibt, sichern den Einfluss auf die Verwaltungstätigkeit und Verhindern das Entstehen von Fremdverwaltung. Gleichzeitig ermöglichen sie durch die Zusammenfassung administrativer Tätigkeit, dass ein hohes Maß an Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit erreicht wird. Ferner sollten Kooperationen, wie sie vor allem für mittlere und große Kommunen von Bedeutung sind, – etwa die Ausweisung von Gewerbegebieten, die Erstellung von regionalen Einzelhandelskonzepten, der Verkehrsbereich, der Energieversorgung und Entsorgung sowie der abgestimmten Bauland- und Wohnungspolitik – durch Bund und Länder gezielt finanziell gefördert werden.

Mittlere und große Kommunen werden interkommunale Zusammenarbeit dagegen nutzen, um Größenvorteile zur Vermeidung von Kosten, zur Steigerung der Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes und zur Erhöhung ihres politischen Gewichts innerhalb des fortschreitenden Prozesses der europäischen Regionalisierung zu erreichen. Um Kooperationen zu fördern, sind deshalb unterschiedliche Instrumentarien, je nach Größe und verfolgtem Zweck der Kommunen erforderlich.

Handlungsfähigkeit und Personalhoheit

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich, dass interkommunale Zusammenarbeit die Handlungsfähigkeit der Kommunen stärken soll. Verbesserte Effizienz und Kostenersparnis bei der Aufgabenwahrnehmung tragen dazu bei. Allerdings ist auch zu beachten, dass Überlassung von Aufgaben an andere Kommunen und private Dritte immer die Gefahr des Verlusts an Steuerung und Kontrolle der demokratisch legitimierten Organe der Gemeinde in sich birgt. Der Bürger gibt durch seine Wahlentscheidung den gemeindlichen Vertretern das Mandat, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gemeinwohlbezogen zu erledigen. Durch Verlagerung von Aufgaben wird der Einfluss der kommunalen Vertretung auf die Aufgabenerledigung gemindert, teilweise ganz entzo-

gen. Dieser Verlust an Handlungs- und Gestaltungsfreiheit kann durch tatsächliche rechtliche Vorkehrungen abgemildert werden. Er sollte es auch unbedingt, nicht zuletzt um einen Verlust an Identifikation des Bürgers mit seiner Kommune zu vermeiden.

Gegen Kooperationen – hauptsächlich auf der Ebene der Verwaltung – wird auch vorgebracht, dass Einwirkungsmöglichkeiten auf Personal und Organisation verloren gehen. Diese Ängste sind vielfach dadurch zu entkräften, dass die bestehenden Gesetze zur kommunalen Zusammenarbeit der Länder ausreichend Möglichkeiten vorsehen, im Rahmen jeweiliger Vereinbarung über Einflussmöglichkeiten zu bestimmen. Allerdings sollten in die Entscheidung zur Rechtsformenwahl die Folgen wie Verlust von Kontrolle und Einfluss mit einbezogen werden, die gerade dadurch entstehen können, dass sich die Gemeinde ihrer Personalhoheit und ihrer Einflussmöglichkeiten rechtlich oder tatsächlich beraubt.

Konfliktvermeidung und Konfliktmanagement

Zusammenarbeit verläuft nicht immer reibungslos. Dies sollte allerdings nicht dazu führen, davon von vornherein Abstand zu nehmen. Dies gilt besonders für mögliche im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit auftretende Konflikte. So kann etwa die unterschiedliche Leistungsbereitschaft der beteiligten Kommunen die Zusammenarbeit erschweren, ungünstigstenfalls mitunter beenden. Das muss nicht zwangsläufig an persönlichen Befindlichkeiten und Eigeninteressen eines oder mehrerer Kooperationspartner liegen. Vielmehr ist es in vielen Fällen ein von vornherein angelegtes strukturelles Ungleichgewicht aufgrund von finanziellen, personellen und wirtschaftlichen Größenunterschieden unter den Kommunen. Damit alle Beteiligten einen dauerhaften Vorteil aus der Kooperation ziehen, ist es über den bloßen Willen zur Zusammenarbeit hinaus deshalb erforderlich, von Anfang zu bedenken, wie möglichen Konflikten wirksam begegnet werden kann.

Dies fängt bereits bei der Vereinbarung der Zusammenarbeit an. Da wird der Angst der Großen zu begegnen sein, von den Kleinen in ihren Entscheidungen abhängig sein und der Angst der Kleinen, von den Großen dominiert zu werden. Deshalb sollten sich Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten an der Leistungsstärke der Beteiligten orientieren. Gleichzeitig sollten aber auch Minderheitenrechte ausreichend gesichert werden. Bei Kooperation auf Verwaltungsebene ist gerade der Bereich der Kostentragung sensibel und sollte deshalb frühzeitig diskutiert werden.

In einigen Fällen – etwa bei Kooperationen mit hoher Konfliktneigung – erscheint es angezeigt, von vornherein Formen des institutionalisierten Konfliktmanagements zu installieren, um Unstimmigkeiten wirksam zu vermeiden. Denkbare Instrumente können ein periodisch wiederkehrender Erfahrungsaustausch in Arbeitsgruppen oder schriftliche Erfahrungsberichte und Stellungnahmen sein. Auch kann es sich in diesen Fällen empfehlen frühzeitig einen Schlichter beziehungsweise eine Schlichtungsstelle zu bestellen.

Rechtliche Möglichkeiten und Risiken

Rechtliche Risiken können zum einen bereits von den sich zusammenschließenden Akteuren selbst geschaffen werden, indem unverbindliche und unklare rechtliche Vereinbarungen und Verträge geschlossen werden. Deshalb sollten vertragliche Vereinbarungen sehr sorgfältig ausgestaltet werden. Gegebenenfalls ist auch das Einholen von internem, notfalls auch externem juristischem Rat bei der Vereinbarung zur Kooperation angezeigt.

Ein konkretes Hindernis kann die Genehmigung der kommunalen Aufsichtsbehörde darstellen, wie sie etwa bei der Gründung eines Zweckverbandes erforderlich ist. Gerade das Zweckverbandsrecht sieht noch in vielen Ländern sowohl enge inhaltliche Anforderungen an die Gründungssatzung als auch recht hohe Genehmigungsanforderungen an die Aufsichtsbehörde vor. Es wäre begrüßenswert, wenn alle Länder sich dazu entschließen würden, die Gründung eines Zweckverbandes durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag vorzusehen. In diesem Fall haben die Kommunen durch das Aushandeln des Vertrages mehr Gestaltungsmöglichkeiten in Hinblick auch mögliche Kooperationsformen und deren inhaltliche Gestaltung. In der Praxis wird es an dieser Stelle generell darauf ankommen, in einen frühzeitigen Dialog mit der Aufsichtsbehörde einzutreten, um Überzeugungsarbeit zu leisten, die Bedenken zu berücksichtigen und dadurch neben der späteren Genehmigung eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen.

Weitere gesetzliche Regelungen der Länder hemmen in manchen Fällen die Zusammenarbeit. Etwa wenn den

Kommunen nicht alle denkbaren Organisationsmöglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit zur Verfügung gestellt werden, sondern beispielsweise erst über den Umweg der Gründung eines interkommunalen Zweckverbandes eine Anstalt öffentlichen Rechts interkommunal betrieben werden kann. In vielen Ländern fehlt schließlich die erforderliche gesetzliche Grundlage für eine Umwandlung eines Unternehmens oder einer Einrichtung in privater Rechtsform in eine andere Rechtsform wie beispielsweise in die Anstalt öffentlichen Rechts.

Zusammenfassende Betrachtung

Interkommunale Zusammenarbeit ist grundsätzlich vorteilhaft, wenn sie dazu beiträgt, den Kommunen ihre finanzielle Beweglichkeit wieder zu geben und das Leistungsspektrum für den Bürger zu erhöhen. Gleichwohl sollte vor dem Beginn jeder Zusammenarbeit eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem „Für“ und „Wider“ stehen. Hierbei kann insbesondere auch das Einholen von Informationen bei anderen Kommunen hilfreich sein, die bereits auf diesem oder einem ähnlichen Gebiet kooperieren. Die Frage über das „ob“ und gegebenenfalls über das „wie“ der Zusammenarbeit ist eine solche des Einzelfalls und muss in der eigenen Verantwortung und im Ermessen der jeweiligen Kommune gefällt werden. Die Landesgesetzgeber sind aufgefordert, rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, um die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen zu stärken und zu erweitern.

A. Darstellung der rechtlichen Grundlagen

I. Rechtliche Grundlagen interkommunaler Zusammenarbeit

Die Kommunen genießen bei der Organisation ihrer Zusammenarbeit Wahlfreiheit. Sie dürfen sich sowohl der Organisationsformen des öffentlichen als auch des privaten Rechts bedienen. Diese Wahlfreiheit ist wie die Möglichkeit zur interkommunalen Zusammenarbeit durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz abgesichert.

Sie bewegt sich aber durchaus in einem Spannungsfeld. Einerseits darf sich die Gemeinde nicht durch Aufgabenübertragung auf andere der Eigenverantwortlichkeit für ihre wesentlichen gemeindlichen Aufgaben begeben. Der verbleibende Aufgabenbestand muss erheblich bleiben. Andererseits kann durch eine interkommunale Zusammenarbeit auch eine „Hochzonung“ bestimmter Aufgaben durch den Gesetzgeber vermieden werden, die von der Gemeinde allein nicht mehr ordnungsgemäß ausgefüllt werden können. Letzteres ist dann möglich, wenn bei einem Belassen der Aufgabe bei der Gemeinde die ordnungsgemäße Erfüllung nicht sichergestellt wäre, beispielsweise weil sie zu einem unverhältnismäßigem Kostenanstieg führen würde.

In allen Ländern bestehen seit längerem Gesetze, in denen die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Kommunen geregelt sind. Allerdings ist – wie im Folgenden noch zu zeigen sein wird – das rechtliche Instrumentarium, das diese Gesetze zur Zusammenarbeit zur Verfügung stellen, unterschiedlich ausgeprägt.

Weitere Unterschiede ergeben sich aus den Gemeindeordnungen, gerade bezüglich der wirtschaftlichen Betätigung. Was für einzelne Kommunen gilt, hat auch für die interkommunale Zusammenarbeit Bedeutung. So finden beispielsweise die noch in einigen Ländern existierenden so genannten Subsidiaritätsklauseln der Gemeindeordnungen Anwendung. Danach darf eine Gemeinde wirtschaftliche Unternehmen nur dann errichten, übernehmen oder erweitern, wenn der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Mittlerweile wurden diese restriktiven Bestimmungen in einigen Ländern abgeschafft, und es ist eine gewisse Tendenz zur Abkehr von solchen, das Organisationsermessen der Gemeinden einschränkenden Bestimmungen zu beobachten. Überdies sehen einige neuere Gemeindeordnungen sog. „Markterkundungsverfahren“ vor (vgl. etwa § 71 Abs. 1 Nr. 3 ThürKO). Teilweise wird ausdrücklich bestimmt, dass

Angebote privater Unternehmer eingeholt werden müssen und der Gemeindevertretung vorzulegen sind (so in § 101 Abs. 4 S. 2 GO Bbg).

Die Notwendigkeit solcher Vorschriften ist generell kritisch zu betrachten, auch ist ihre praktische Wirksamkeit anzuzweifeln. Es ist davon auszugehen, dass jede gemeindlichen Entscheidung über das „wie“ ihrer Aufgabenwahrnehmung sich nach den speziellen Gegebenheiten vor Ort richtet, mithin eine Einzelfallentscheidung darstellt. Diese wird vor dem Hintergrund von Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen und unter Abwägung aller maßgeblichen Faktoren, insbesondere der rechtlichen Schranken der Privatisierung, der politischen Bedeutung des Aufgabenbereichs und der noch verbleibenden Steuermöglichkeiten der Gemeinde getroffen werden. Insbesondere wird keiner Kommune daran gelegen sein, ihren lokal ansässigen Wirtschaftsunternehmen zu schaden. Im Übrigen sind die Gemeinden im Rechtsstaat bei Betätigung ihres Organisationsermessens ohnehin verpflichtet, sich von sachgerechten und zweckgerichteten Erwägungen leiten zu lassen.

II. Was bei der Wahl der Organisationsform bedacht werden sollte

Ist die Entscheidung über die Organisationsform nach Sachgerechtigkeits- und Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten zu fällen, stellt sich die Frage, welche Erwägungen sie strukturieren können. Um dies zu erleichtern, seien im Folgenden einige Aspekte dargestellt, die als Richtschnur bei der Entscheidungsfindung dienen können.

Eine privatrechtlich verfasste Organisationsform – wie beispielsweise bei einem Wirtschaftsbetrieb – führt in der Regel zu einer stärkeren Abkopplung vom Selbstverwaltungsträger. Dies kann die Steuerung des Unternehmens durch die Kommunen erschweren. Eine größtmögliche Flucht der Kommunen ins Privatrecht entspricht nicht dem verfassungsrechtlichen Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung. Die politisch – demokratische Funktion der Selbstverwaltung muss rein ökonomischen Erwägungen vorgehen (Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts). Gleichzeitig ergibt sich aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie jedoch auch die Organisationshoheit der Gemeinde hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Betätigung. Dies wird auch durch die Gemeindeordnungen grundsätzlich bestätigt, wenngleich – wie dargelegt – oftmals in den Gemeindeordnungen tendenziell ein gewisser Vorrang für die öffentlich-rechtlichen Rechtsformen besteht.

Die Wahl der privaten Rechtsform wird dann angezeigt sein, wenn die gerade ihr typischerweise innenwohnenden Vorteile gegenüber der öffentlich-rechtlichen überwiegen. Diese Vorteile sind die häufig effizientere und kostengünstigere Aufgabenwahrnehmung aufgrund der fehlenden Bindung an zahlreiche öffentlich-rechtliche Restriktionen. Das kann insbesondere zur Schaffung flacher Hierarchieebenen und zu mehr Flexibilität und Marktorientierung führen. Weitere Vorteile können sich durch eine Haftungsbeschränkung ergeben. Auch wird die durch ein privates

Unternehmen mögliche Ferne zur Kommunalpolitik vielfach zu einer größeren Autonomie der Entscheidungsträger führen. Schließlich kann die mit der Gesellschaftsform mögliche Kooperation mit Privaten Finanzierungsvorteile bieten und weitere Synergieeffekte freisetzen.

Die Entscheidung über die Rechtsform war vor dem Hintergrund der Nachteile des Zweckverbandsrechts früher oftmals einfacher zu fällen. Die relativ schwerfällige Organisationsstruktur des Zweckverbands gab in vielen Fällen den Ausschlag zugunsten einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Nachdem in einigen Bundesländern mit der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts – teilweise auch zum interkommunalen Betrieb von gemeindlichen Unternehmen – eine neue Möglichkeit geschaffen wurden, dürften sich die Gewichtungen verschoben haben. Die Anstalt öffentlichen Rechts ermöglicht eine wesentlich bessere Steuerung der wirtschaftlichen Aktivitäten als privatrechtliche Organisationsformen durch die Kommunen. Gleichzeitig lässt sie die an ihr beteiligten Kommunen an den Vorteilen, die ansonsten nur für privatrechtliche Betriebe gelten, teilhaben.

Die steuerrechtlichen Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Rechts- und Beteiligungsformen können nicht pauschal gegeneinander abgewogen werden. Vielmehr ist jede Konstruktion im Einzelfall auf ihre steuerlichen Auswirkungen zu untersuchen.

III. Unterschiedliche Organisationsformen

Interkommunale Zusammenarbeit kann in verschiedenen Organisationsformen erfolgen. Aus rechtlicher Sicht lassen sich die formlose, die öffentlich-rechtliche und die privatrechtliche unterscheiden. Die Zusammenarbeit in privatrechtlicher oder formloser Weise ist im Rahmen der Gesetze zulässig. Dies ergibt sich aus der Organisationshoheit der Gemeinde. Anders ist dies bei der öffentlich-rechtlich verfassten Zusammenarbeit. Hier gibt es eine gesetzliche Beschränkung auf die vom Landesgesetzgeber vorgegebenen Möglichkeiten.

1. Rechtsformen der Zusammenarbeit

a. Formlose

Eine formlose Art der Zusammenarbeit stellt die informelle Abstimmung dar. Zu ihr gehören das Gespräch und der Informations- bzw. Meinungsaustausch der kommunalen Akteure. Kennzeichnend für die informellen Abstimmung ist ihre rechtliche Unverbindlichkeit. Sie stellt in der kommunalen Praxis häufig den Ausgangspunkt dar, von dem aus Perspektiven und Chancen für eine spätere Zusammenarbeit unter einer mehr verfestigten rechtlichen Form erörtert werden.

b. Öffentlich-rechtliche Rechtsformen

(1) Kommunale Arbeitsgemeinschaft

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft ist eine öffentlich-rechtlich geregelte Form der Zusammenarbeit und nur in einigen Ländern (vgl. § 3 f. KGG Bbg, § 2 f. GKG NW) geregelt. Der Zusammenschluss erfolgt aufgrund

eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Es entsteht eine Gemeinschaft ohne eigene Rechtspersönlichkeit, deren Hauptaufgabe die Beratung und Koordinierung von gemeinsamer kommunaler Betätigung darstellt.

Ihr kommt allerdings eine geringe Bedeutung zu, da die Beschlüsse kommunaler Arbeitsgemeinschaften ihre Mitglieder nicht binden und in der Praxis formlose Abstimmungsvorgänge relevanter sind.

(2) Öffentlich-rechtliche Vereinbarung/Zweckvereinbarung

Dagegen ist die öffentlich-rechtliche Vereinbarung, die in einigen Landesgesetzen auch Zweckvereinbarung genannt wird, eine häufig anzutreffende Rechtsform interkommunaler Zusammenarbeit. Ihr Hauptanwendungsfeld ist der Betrieb öffentlicher Einrichtungen. So kann beispielsweise die Aufgabe der Wasserversorgung der einen Gemeinde übertragen werden, während die Einwohner der anderen Gemeinde zur Mitbenutzung berechtigt sind.

Rechtsgrundlage der Vereinbarung ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, mit dem die ihn schließenden Gebietskörperschaften eine einzelne oder mehrere Aufgaben mit einem bestimmten Zweck übertragen. Bei dem Zusammenschluss entsteht kein neuer Rechtsträger samt Verwaltungsunterbau, sondern bestimmte, in dem Vertrag festgelegte Aufgaben gehen auf einen der Beteiligten über. Es gibt drei unterschiedliche Arten der Vereinbarung, wie dies geschehen soll:

Wird eine mandatierende Vereinbarung geschlossen, verpflichtet sich mindestens ein Beteiligter, die übertragene Aufgabe für die anderen Beteiligten durchzuführen. Dabei verändert sich nicht die Trägerschaft der Aufgabe. Originär zuständig bleiben weiterhin einzelnen Beteiligten, für die die Aufgabe durchgeführt wird. Die Übertragung bezieht sich lediglich auf die jeweilige Durchführung der Aufgabe. Eine delegierende Vereinbarung liegt vor, wenn einer der Beteiligten für die übrigen in eigener Zuständigkeit die übertragene Aufgabe übernimmt. Ein weiterer Fall der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist gegeben, wenn vereinbart wird, dass eine öffentliche Einrichtung auch von Einwohnern anderer Gemeinden mitbenutzt werden kann. In diesem Fall verliert die abgebende Gebietskörperschaft für die betreffende Aufgabe ihre Hoheitsgewalt. Die übernehmende Körperschaft hat dann das Recht zum Erlass einer Satzung, die sich auf das Gebiet aller Beteiligten bezieht.

In allen drei Fällen können die Parteien relativ frei das „ob“ und „wie“ von Mitwirkungsrechten vereinbaren, wie zum Beispiel die Einsetzung eines gemeinsamen „Bürgermeisterausschusses“ oder eine Informationspflicht für die abgebende durch die übernehmende Körperschaft.

Die Vereinbarung endet für alle Beteiligten, wenn sie zeitlich befristet war, durch Zeitablauf. Bei der Zweckvereinbarung endet sie, wenn der vereinbarte Zweck eintritt. Einzelne Beteiligte können die Zweckvereinbarung kündigen, wenn ein Recht zur ordentlichen oder auch zur außerordentlichen Kündigung vereinbart war. Weiter-

hin kann die Vereinbarung durch einen zwischen den Beteiligten zu schließenden Aufhebungsvertrag beendet werden. Hierzu müssen Gründe des „öffentlichen Wohls“, wie zum Beispiel Unwirtschaftlichkeit, vorliegen.

Die Rechtsaufsichtsbehörde kann auch zu einer Pflichtvereinbarung auffordern und diese – kommt es daraufhin nicht zu einem freiwilligen Abschluss – letztlich auch durchsetzen. Voraussetzung dafür ist ein dringendes öffentliches Bedürfnis zur Erfüllung bestimmter Pflichtaufgaben.

(3) Zweckverband

Der Zweckverband ist die typische Organisationsform interkommunaler Zusammenarbeit. Er ist die zweckmäßige Organisationsform für eine Gemeinschaftsaufgabe, bei deren Erfüllung eine eigene rechts- und handlungsfähige juristische Person erforderlich ist. Zweckverbände werden gebildet, um einzelne Verwaltungsaufgaben zu bewältigen, die die Leistungskraft der einzelnen Gemeinde übersteigen. Dies kann bei einem größeren Kapitaleinsatz oder bei der Notwendigkeit der Vorhaltung eigenen Personals der Fall sein. Typische Beispielfelder sind Abwasserbeseitigung, Trinkwasserversorgung, Abfallbeseitigung, Fremdenverkehrseinrichtungen und Schulen.

Rechtliche Normierungen zu Zweckverbänden finden sich außerhalb der Landesgesetze auch im Wasserverbandsgesetz (WVG). Dort wird die Ausgestaltung eines speziellen Zweckverbands für wasserwirtschaftliche Aufgaben, der Wasser- und Bodenverband, geregelt. Daneben kennt das Baugesetzbuch (§ 205) den Planungs(zweck)verband, auf den die Bauleitplanung seiner Mitglieder übertragen werden kann.

Die Bildung des Zweckverbandes erfolgt entweder freiwillig (so genannter Freiverband) oder durch zwangsweisen Zusammenschluss aufgrund aufsichtsbehördlicher Verfügung (so genannter Pflichtverband). Mitglieder des Verbands können in manchen Ländern neben Gemeinden und Gemeindeverbänden auch sonstige juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Anstalten, Stiftungen, Körperschaften) sein. Zulässig ist teilweise auch eine Mitgliedschaft natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen.

Die Entstehungsvoraussetzungen des Zweckverbandes sind in den Landesrechten unterschiedlich geregelt. Teilweise wird er durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen den Beteiligten gebildet. Mit dieser Möglichkeit der Bildung des Zweckverbandes geht eine stark erweiterte Gestaltungsfreiheit über die Art und Weise der Kooperation einher. Andere landesrechtliche Regelungen sehen die Feststellung der Verbandssatzung durch die Beteiligten vor. Sowohl der öffentlich-rechtliche Vertrag als auch die Verbandssatzung müssen der Rechtsaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorgelegt und von dieser im Amtsblatt veröffentlicht werden.

Die übertragene Aufgabe kann auch eine Pflichtaufgabe

oder eine Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung sein. An die Gründung schließt sich regelmäßig die Wahl des Verbandsvorstehers und der Verbandsversammlung an, die als Organe des Verbandes in allen Ländern vorgesehen sind. Der Verbandsvorsteher ist der Geschäftsführer des Verbandes.

Der Zweckverband ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts mit einer selbstständigen Rechtspersönlichkeit. Dies hat unter anderem seine unbeschränkte Haftung gegenüber Vertragspartnern zur Folge. Daneben unterliegt der Verband auch der Amtshaftung. Insoweit ist daran zu denken, in der Satzung mögliche Haftungsaus-schlussstatbestände zu beschließen.

Wie bei einer delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geht die kommunalen Aufgabe selbst, nicht bloß deren Erfüllung auf den Verband über. Er ist insoweit Aufgabeninhaber und -träger. Er kann im Rahmen seines Aufgabengebietes durch die Verbandsversammlung Satzungen und aufgrund seiner Behördeneigenschaft Verwaltungsakte erlassen. Der Zweckverband kann auch privatrechtliche Unternehmen gründen.

Dem Zweckverband kommt des Weiteren Personal- und Finanzhoheit zu. Er finanziert sich durch Umlagen der beteiligten Gemeinden und durch Gebühren, Beiträge und Entgelte. Bei dem rechtlichen Rahmen für die Wirtschaftsführung und für die steuerrechtliche Einordnung des Verbandes ist nach der Aufgabenstellung zu differenzieren:

Erfüllt ein Zweckverband eine hoheitliche Aufgabe, erfolgt die Wirtschaftsführung in entsprechender Anwendung der Vorschriften der kommunalen Haushaltswirtschaft und des Finanzwesens. Davon ausgenommen sind die Vorschriften über die Auslegung des Entwurfs der Haushaltssatzung, über die Auslegung des Haushaltsplanes und über das Rechnungsprüfungsamt. Betreibt ein Zweckverband ein wirtschaftliches Unternehmen sind die Vorschriften über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der Eigenbetriebe entsprechend anzuwenden. In einigen Bundesländern bestehen noch weitergehende Regelungen, so in Baden-Württemberg, in Bayern und in Niedersachsen.

Die Auflösung des Verbandes kann von den Beteiligten vereinbart werden, sie kann im Übrigen bei Unzumutbarkeit von einer Gemeinde verlangt werden, beziehungsweise die Gemeinde kann ihr Ausscheiden verlangen.

(4) Anstalt öffentlichen Rechts

Interkommunale Zusammenarbeit ist auch im Rahmen einer Anstalt öffentlichen Rechts möglich. Eine ausdrückliche Regelung hierzu findet sich allerdings bisher nur in Niedersachsen, das diese Möglichkeit in § 13 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 ZwVbG erstmals eröffnete und auch in das neue „Niedersächsische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit“ (NKomZG), das das alte Zweckverbandsgesetz ablöste, übernommen hat. In den anderen Landesrechten besteht diese Möglichkeit nur, wenn man auch dem Zweckverband das Recht zur Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts einräumt. Dafür spricht, dass die

allgemeine Verweisung der Gesetze über die kommunale Zusammenarbeit auf die Gemeindeordnungen (vgl. Art. 26 Abs. 1 KommZG Bay und § 8 Abs. 1 GkG NRW) dahingehend interpretiert werden kann, dass sich Zweckverbände wie Gemeinden der Anstaltsform bedienen dürfen. Allerdings hat diese Regelung den Nachteil, dass dadurch zu komplexe Verwaltungsebenen und -abläufe mit zu hohem organisatorischen Aufwand und Kostennachteilen entstehen können.

Es ist davon auszugehen, dass andere Länder der niedersächsischen Lösung nachfolgen werden. Konkrete Gesetzesvorhaben sind derzeit allerdings nur aus Bayern bekannt.

Die Anstalt öffentlichen Rechts ist eine Rechtsform zwischen kommunalem Eigenbetrieb und Eigengesellschaft und mittlerweile in vielen Gemeindeordnungen der Länder geregelt. Wird sie von der Gemeinde oder auch von einem Zweckverband errichtet, entsteht eine juristische Person des öffentlichen Rechts. Neben der Neuerrichtung können auch bestehende Eigenbetriebe im Wege der Gesamtrechtsnachfolge in kommunale Anstalten umgewandelt werden (vgl. beispielsweise die Regelung in § 113 a Abs. 1 Nds. GO).

Die Gemeinde oder der Zweckverband regeln die Rechtsverhältnisse der Anstalt zwingend durch eine Unternehmenssatzung. Diese stellt eine Organisationssatzung dar und muss bestimmte, in den Ländergesetzen vorgeschriebene Mindestbestimmungen enthalten.

Die Organe einer Anstalt sind der Vorstand und der Verwaltungsrat. Der Vorstand leitet die Anstalt. Er wird durch den Verwaltungsrat bestellt, der den Vorstand überwacht und nach einigen Regelungen der Länder noch weiter gehende Befugnisse hat. Neben Vorstand und Verwaltungsrat können weitere Untergremien installiert werden, solange diese keine Entscheidungskompetenzen haben.

Der Gegenstand der Anstalt hängt von ihrer Aufgabenstellung ab. Die landesrechtlichen Bestimmungen sehen vor, dass die Kommune der Anstalt einzelne oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängenden Aufgaben übertragen kann. Dabei wird die Ausrichtung auf einen bestimmten Zweck großzügig ausgelegt. Mehrzweckanstalten sind allerdings unzulässig. Zu den Aufgaben zählen neben den freiwilligen auch die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und die Auftragsangelegenheiten. Maßgebliches Kriterium ist, ob das jeweils einschlägige Gesetz die Aufgabendelegation oder anderweitige Aufgabenerledigung erlaubt.

Für die wirtschaftliche Tätigkeit der Anstalt gelten die landesrechtlichen Vorgaben, die auch sonst für die wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden gelten. Die Anstalt ist mit einem angemessenen Stammkapital auszustatten. Sie haftet aufgrund ihrer rechtlichen Eigenständigkeit unbeschränkt.

Die Anstalt kann von den beteiligten Gemeinden wieder aufgelöst, beziehungsweise von einem der Träger verlassen werden. Für den ersten Fall findet sich allein

in Niedersachsen die gesetzliche Bestimmung, dass die Kommunen schon bei Errichtung bzw. Umwandlung entsprechende Regelungen zur Verteilung von Personal und Vermögen treffen müssen. Im letzteren Fall richtet sich der Rückzug einzelner Träger nach den Gesetzen über die kommunale Gemeinschaft.

c. Privatrechtliche Organisationsformen

Für die Zusammenarbeit zwischen mehreren Kommunen kommen auf den ersten Blick alle Organisationsformen des Privatrechts in Betracht. Die Gesetze über die kommunale Gemeinschaftsarbeit schränken nicht die Möglichkeiten der Kommunen ein, privatrechtliche – auch interkommunale – Gestaltungsmöglichkeiten ihrer Betätigung zu wählen. Dazu sind neben den privatrechtlichen Vereinbarungen vor allem die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR), die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), die Aktiengesellschaft (AG), die Offene Handelsgesellschaft (OHG) und die Kommanditgesellschaft (KG) zu nennen.

Tatsächlich ist das Wahlrecht der Kommunen hinsichtlich möglicher privatrechtlicher Organisationsformen sehr viel geringer als es zunächst erscheint. Denn bereits die Tauglichkeit der Aktiengesellschaft für die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben ist – wie noch zu zeigen sein wird – zweifelhaft. Überdies sehen manche Gesetze der Länder ausdrücklich eine Nachrangigkeit der AG gegenüber anderen Rechtsformen vor (vgl. § 108 Abs. 3 GO NRW, 87 Abs. 2 GO Rheinland-Pfalz).

Ungeeignet sind jedenfalls die Gesellschaft bürgerlichen Rechts, die Offene Handelsgesellschaft und die Kommanditgesellschaft. Diese Gesellschaftsformen sehen eine unbeschränkte Haftungsmöglichkeit vor. Das widerspricht den kommunalrechtlichen Bestimmungen der Länder. Diese verlangen bei privatwirtschaftlicher Betätigung der Gemeinden eine Haftungsbeschränkung im Außenverhältnis. Es ist folglich eine Rechtsform zu wählen, bei der die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist.

Weiterhin ist zu beachten, dass privatrechtliche Organisationsformen grundsätzlich nur zur Wahrnehmung bestimmter kommunaler Aufgaben geeignet sind. Einer Privatisierung entzogen ist grundsätzlich der gesamte Bereich der Eingriffsverwaltung, wie zum Beispiel das Ordnungsamt, die Bauaufsicht oder die Gewerbeaufsicht. Solche Eingriffe oder Zugriffe können mit Rücksicht auf den Verfassungsgrundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes und der daraus resultierenden Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigung (Art. 20 Abs. 3 GG) nicht auf Private übertragen werden.

(1) GmbH

Die GmbH kann von mehreren Kommunen gegründet werden. Dies setzt nach den landesrechtlichen Bestimmungen Ratsbeschlüsse der Mitgliedsgemeinden voraus. Erforderlich ist weiter ein Satzungsbeschluss der Mitglieder, in dem der öffentliche Zweck der Gesellschaft festgelegt wird. Je nach Land sind unterschiedliche

Anzeige- bzw. Genehmigungsvorbehalte der Kommunaufsichtsbehörden zu beachten. Die Gesellschaft darf nur öffentliche Ziele verfolgen. Deshalb muss der öffentliche Zweck in der Satzung eindeutig fixiert und sollte steuerungstauglich präzisiert werden. Des Weiteren sind die Kommunen rechtlich verpflichtet, ihren Einfluss auf die GmbH in ausreichendem Maße zu sichern. Im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit müssen sich die Kommunen mit ihrer Beteiligungsquote entsprechenden Befugnissen ausstatten lassen.

Die GmbH ist eine Handelsgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Als juristische Person kann sie klagen und verklagt werden. Sie haftet selbst und beschränkt, wenigstens auf ihr Mindeststammkapital von 25 000 Euro. Zu ihrer Gründung ist ein notariell beurkundeter Gesellschaftsvertrag erforderlich. Außerdem muss sie im Handelsregister eingetragen werden. GmbH hat zwingend zwei Organe, einen – oder etwa im Fall interkommunaler Zusammenarbeit – mehrere Gesellschafter und die Gesellschafterversammlung. Mit der gerichtlichen und außergerichtlichen Vertretung ist der Geschäftsführer betraut. Daneben kann noch ein zusätzlicher Aufsichtsrat eingerichtet werden, der ähnlich wie bei der AG Kontroll- und Überwachungsfunktion hat.

Teilweise ergeben sich aus dem Kommunalrecht noch über das GmbH-Gesetz hinausgehende Bestimmungen. Die Kommunen sind beispielsweise hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Unternehmungen gehalten, die kommunalrechtlichen Wirtschaftsgrundsätze, insbesondere das Gebot der Wirtschaftlichkeit zu beachten.

Hinsichtlich der ihr übertragenen Aufgaben ist die GmbH grundsätzlich selbstständig. Es ist in der Regel auch zweckmäßig, der Geschäftsführung einen ausreichenden Bewegungsspielraum einzuräumen, damit die Gesellschaft effektiv und wirtschaftlich geführt werden kann. Seitens der Kommunen empfiehlt sich daher eine mehr globale Steuerung. Um sich hierbei trotzdem ausreichend abzusichern, sollte in der Satzung ein Entscheidungsrecht der Kommunen für bestimmte wichtige Gegenstände vereinbart werden.

Die Auflösung der Gesellschaft richtet sich nach dem GmbH-Gesetz. Die GmbH wird als selbständige juristische Person – unabhängig von der Trägerschaft der Kommunen – besteuert. Eine Anerkennung der Gemeinnützigkeit wird grundsätzlich nicht anerkannt.

(2) AG

Auch die AG kann als Rechtsform zur interkommunalen wirtschaftlichen Betätigung gewählt werden. Jedoch ist sie aufgrund einiger öffentlich-rechtlicher Beschränkungen zur Wahrnehmung interkommunaler Aufgaben nur in einigen Fällen tauglich. Auf ihre in manchen Ländern gesetzlich angeordnete Nachrangigkeit wurde bereits hingewiesen. Die AG hat nach ihrem Sinn und Zweck Eingang ins Privatrecht gefunden, um mit einem erheblichen Betriebskapital wirtschaftliche Großrisiken abzusichern. Schon daran wird es aufgrund struktureller Voraussetzungen in den meisten Kommunen fehlen.

Darüber hinaus entspricht das Interesse der Kommunen in der Regel nicht dem von Aktionären. Den Kommunen kommt es gerade nicht auf die kurzfristige Liquidität ihrer Einlagen an, sondern in der Regel um die Verfolgung eines längerfristig angelegten öffentlichen Interesses.

Die Gründung der AG erfolgt im Fall interkommunaler Zusammenarbeit durch den notariell beurkundeten Abschluss des Gesellschaftsvertrages (= Satzung im zivilrechtlichen Sinn) zwischen mindestens zwei Gründern. Insofern bedarf es wieder Rats- bzw. Satzungsbeschlüsse der beteiligten Kommunen mit Bestimmung des Gesellschaftszwecks.

Die AG ist ins Handelsregister einzutragen. Es entsteht wie bei der GmbH eine juristische Person. Diese ist ein selbstständiges Rechtssubjekt, das klagen und verklagt werden kann. Den Gläubigern haftet sie nur mit ihrem Vermögen, dass mindestens 50 000 Euro beträgt. Organe der AG sind Vorstand, Aufsichtsrat und Hauptversammlung.

Rechtliche Probleme wirft die AG im Fall der Führung durch Kommunen vor allem hinsichtlich deren Pflicht zur Steuerung und Kontrolle ihrer Gesellschaften auf. Das Aktiengesetz sieht für die Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder der AG eine weit reichende Eigenverantwortlichkeit vor. Als Bundesrecht ist es den Gemeindeordnungen der Länder formal vorrangig. Ein Letztentscheidungsrecht der Kommunen ist nur dann gegeben, wenn eine vollständige Leitungsmacht des Unternehmens vorliegt. Allerdings setzt dies nach dem Konzernrecht den Abschluss eines Beherrschungsvertrages voraus. Hierbei ist die Verpflichtung zur Verlustübernahme gem. § 302 Aktiengesetz problematisch, da diese wiederum mit dem Gebot kommunaler Haftungsbeschränkung kollidieren kann. Liegt ein solcher Beherrschungsvertrag nicht vor, besteht keine Pflicht des Vorstands der AG den Weisungen der Kommunen zu entsprechen. Eine ausreichende Steuerung und Kontrolle durch die Kommune ist damit fraglich.

(3) privatrechtliche Vereinbarungen

Die Zusammenarbeit kann auch auf der Grundlage eines privatrechtlichen Kooperationsvertrages erfolgen. Dieser bietet sich in Fällen an, in denen eine bestimmte Aufgabe durch eine Kommune für andere übernommen werden soll. Von der Konstellation entspricht dies einer mandatierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, die in diesem Fall privatrechtlich durchgeführt wird. Folgerichtig handelt es sich hierbei um reine Durchführungsvereinbarungen, die keine vollständige Verlagerung der Zuständigkeit beinhalten darf. Die Beteiligten bleiben hinsichtlich der Verantwortung und Aufsicht weiterhin originär zuständig. Beispiel für solche privatrechtlichen Vereinbarungen sind der Schülertransport, die Abfallbeseitigung und die Müllverbrennung.

2. Typische rechtliche Problemfelder bei der Zusammenarbeit

Auch private Dritte können sich an interkommunalen Unternehmen als sog. gemischwirtschaftlichen Unternehmen beteiligen. Hierbei ist das Problem der unterschiedlichen Zweckverfolgung von Privaten und Kommunen zu beachten. Denn es kann zu Zielkonflikten kommen, die dem Erfolg des Unternehmens abträglich sind. Um ihr Interesse effektiv sichern, sollten sich die beteiligten Kommunen im Gesellschaftsvertrag insgesamt eine Stimmenmehrheit sichern bzw. die Kapitalanteile mehrheitlich (zumindest 51 Prozent) halten. Zusätzliche Schwierigkeiten einer solchen Zusammenarbeit bereitet der unterschiedliche Rechtsrahmen, in dem sich öffentliche und private Beteiligte bewegen.

Ein Sonderproblem bei der interkommunalen Zusammenarbeit stellt die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit kommunaler Einkaufsgemeinschaften dar. Schließen sich mehrere Kommunen zur Beschaffung von Bedarfsgegenständen (so genannte fiskalische Hilfsgeschäfte) zusammen, entsteht eine Bündelung der Nachfrage. In der Praxis geschieht dies in der Regel durch die Gründung einer GmbH, die Bestellungen der beteiligten Kommunen sammelt und den jeweiligen Bedarfgegenstand öffentlich ausschreibt. Dabei ist darauf zu achten, dass diese Bündelung der Nachfragemacht im Einzelfall ein verbotenes Kartell darstellen, mithin gegen § 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verstoßen kann. Ein solcher Verstoß liegt im Wesentlichen dann vor, wenn ein über den Einzelfall hinausgehender Zwang der beteiligten Kommunen zum Bezug und / oder eine wesentliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs gegeben ist (vgl. § 4 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Nr. 1, 2 GWB).

Dabei ist zu beachten, dass sich ein Bezugszwang unmittelbar aus vertraglichen, aber auch bereits aufgrund faktischer Bindungen ergeben kann. Eine wesentliche Wettbewerbsbeeinträchtigung wird – abhängig vom jeweiligen Einzelfall – dann anzunehmen sein, wenn auf der konkreten Nachfrageseite im räumlich und sachlich relevanten Markt ein Marktanteil von 10 - 15 Prozent erreicht wird. Der räumlich relevante Markt ist als das Gebiet anzusehen, in dem die betreffenden Unternehmen ihre Produkte anbieten. Dieser Markt ist in der Regel (bundes- ggf. auch europa-)weit zu fassen, da den Unternehmen insoweit zugemutet wird, ihre Vertriebskonzepte den Marktgegebenheiten anzupassen. Der sachlich relevante Markt meint die Produkte, die miteinander im Wettbewerb stehen. Der relevante Markt ist aus der Sicht der Lieferanten zu bestimmen.

Die Anwendbarkeit des § 4 Abs. 2 GWB auch auf (inter-)kommunale Einkaufsgemeinschaften ist mittlerweile positiv beantwortet worden (vgl. BGH, Urt. v. 12.11.2002 = BGHZ 152, 347 ff.). An einer Einkaufsgemeinschaft im Sinne dieser Vorschrift dürfen nur kleine und mittlere Kommunen teilnehmen, einzelne größere ausnahmsweise dann, wenn dies der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit dient.

B. Studie des DStGB und der Kienbaum Management Consultants GmbH

I. Zusammenfassung

Die wesentlichen Ergebnisse der Studie zur interkommunalen Zusammenarbeit können in acht Punkte zusammengefasst werden:

1. Interkommunale Zusammenarbeit gehört bereits seit langer Zeit zu den wesentlichen Formen kommunaler Aufgabenerfüllung. Schwerpunkte bilden zurzeit die Tourismusförderung und das Regionalmarketing, die Wasserver- und die Abwasserentsorgung sowie die Informationstechnologie.
2. Die interkommunale Zusammenarbeit wird in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen. Planung und Vorbereitung der Kommunen beziehen sich dabei insbesondere auf die Bereiche Einkauf, Personaldienstleistungen, Brandschutz und Rettungsdienst sowie Informationstechnologie.
3. Die bisherige interkommunale Zusammenarbeit wird durch die beteiligten Kommunen als erfolgreich bewertet. So konnten kommunale Aufgaben auch bei stärkerer Komplexität der Anforderungen weiterhin in hoher Qualität erbracht werden. Außerdem war vielfach eine Effizienzsteigerung zu verzeichnen.
4. Sicherung der Aufgabenerfüllung, mögliche Effizienzsteigerung aber auch eine Verbesserung des Leistungsangebotes für die Bürgerinnen und Bürger bleiben Hauptmotive der Kommunen für eine interkommunale Zusammenarbeit.
5. Für die Kommunen liegen die größten Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit in der Steigerung der Effizienz und der Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung sowie in der Nutzung von Größenvorteilen.
6. Die Befragung hat aber auch gezeigt, dass es notwendig ist, auf die Ausarbeitung der der Zusammenarbeit zugrunde liegenden Vereinbarungen der beteiligten Kommunen große Sorgfalt zu verwenden.
7. Die Kommunen schöpfen bei der Wahl der Organisationsformen für ihre interkommunalen Zusammenarbeit das gesamte Spektrum der zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumentarien aus.
8. Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene bestehen rechtliche Regelungen, die eine interkommunale Zusammenarbeit erschweren.

II. Inhalt und Zielgruppe der Befragung

Die Kommunen in Deutschland stehen vor großen Herausforderungen: Einer steigenden Aufgabenlast stehen immer knappere Haushaltsmittel gegenüber. Vor diesem Hintergrund gewinnt die seit langem in vielen Tätigkeitsfeldern praktizierte interkommunale Zusammenarbeit zusätzlich an Bedeutung.

Um eine Übersicht über den Stand und die Perspektiven sowie die Chancen und Risiken der interkommunalen Zusammenarbeit zu gewinnen, hat Kienbaum – in Kooperation mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund – von November 2003 bis Januar 2004 eine schriftliche Befragung aller deutschen Städte und Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern (mit Ausnahme der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg) durchgeführt.

Die Fragen bezogen sich auf die Kooperationsbereiche, die Kooperationsintensität, die Organisations- und Rechtsformen sowie die Ziele und Ergebnisse der Zusammenarbeit. Darüber hinaus wurde gefragt, ob (weitere) Kooperationen geplant werden. Ein zusätzlicher Bestandteil der Befragung war die Einstellung in den Kommunen zum Thema Zusammenarbeit.

Von den 1 293 angeschriebenen Kommunen haben sich 350 an der Befragung beteiligt; dies entspricht einer Rücklaufquote von 27,1 Prozent. Die Verteilung der „kreisfreien“ und „kreisangehörigen“ Kommunen im Rücklauf (9,1 bzw. 90,9 Prozent) entspricht dabei annähernd der Verteilung in der Grundgesamtheit (8,7 bzw. 91,3 Prozent). Bei den Kommunen zwischen 10 000 bis 25 000 Einwohnern, die einen Anteil von 58,5 Prozent an der Grundgesamt halten, lag der Fragebogenrücklauf bei 54,6 Prozent.

III. Praxis der interkommunalen Zusammenarbeit

1. Aufgabenbereiche der Zusammenarbeit

Die Intensität der Zusammenarbeit zwischen Kommunen variiert je nach Aufgabenbereich erheblich. Die Bereiche, in denen die interkommunale Zusammenarbeit zur Zeit am häufigsten praktiziert wird, sind: Tourismusförderung und Regionalmarketing, Wasserver- und Abwasserentsorgung, Informationstechnologie und Volkshochschule. In anderen Aufgabenbereichen wie zum Beispiel Druckerei, Gebäudewirtschaft oder Bauaufsicht ist die Kooperationsneigung hingegen gering.

2. Organisation der Zusammenarbeit

Wie die Kommunen ihre Zusammenarbeit organisiert haben, hängt von den Kooperationsfeldern ab – ein eindeutiger Trend ist hier nicht zu erkennen. Bei etwas weniger als einem Drittel aller Kooperationen erbringt eine Kommune Dienstleistungen für eine andere. Bei ca. 30 Prozent der Kooperationen haben die beteiligten Kommunen für ihre Aktivitäten eine gemeinsame Einrichtung geschaffen. Bei ungefähr 18 Prozent der Kooperationen werden die Dienstleistungen zwar gemeinsam erbracht, allerdings ohne eine gemeinsame Einrichtung. In etwa genauso vielen Fällen wurde eine andere Organisationsform gewählt.

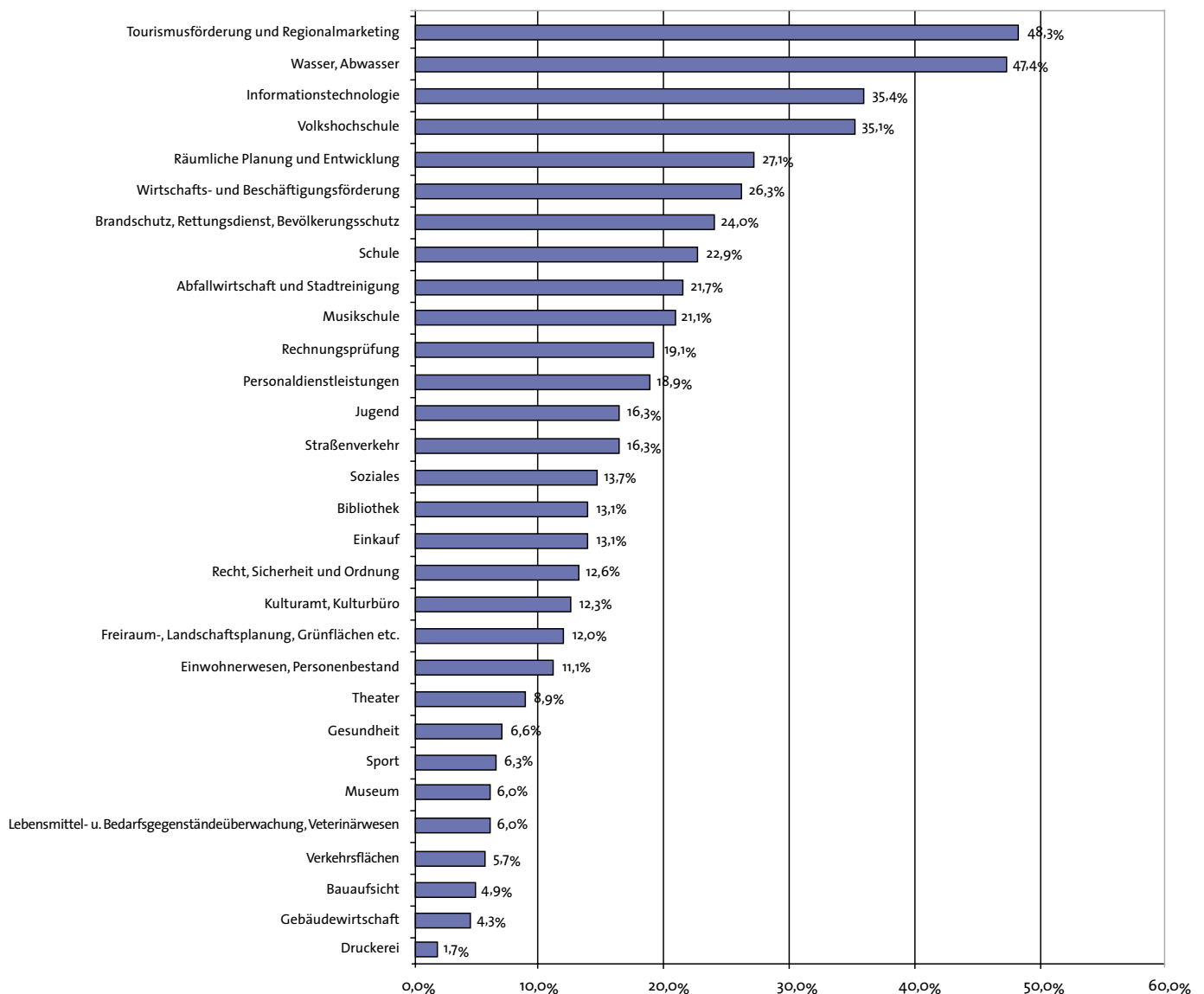


Abb. 2: Kooperationen nach Aufgabenbereichen (Praxis)

Organisationsformen	Anteil in %
Eine Kommune erbringt Dienstleistungen für andere Kommunen	32,7 %
Dienstleistungen werden gemeinsam erbracht (mit gemeinsamer Einrichtung)	30,6 %
Dienstleistungen werden gemeinsam erbracht (ohne gemeinsame Einrichtung)	18,4 %
Andere Organisationsform	18,3 %

Abb. 3: Organisationsformen

Dass eine Kommune Dienstleistungen für eine andere erbringt, geschieht besonders häufig im Bereich Recht, Sicherheit und Ordnung, bspw. aber auch im Aufgabenfeld Straßenverkehr oder bei Personaldienstleistungen.

Wo die Aufgaben bzw. die Art der Aufgabenerledigung dies erfordern, werden eigenständig arbeitende Einrichtungen geschaffen, zum Beispielfür die gemeinsame Nutzung von DV-Infrastruktur (Beispiel: Kommunale Datenverarbeitungszentralen).

Dienstleistungen gemeinsam anzubieten oder zu erbringen – ohne eine Einrichtung dafür zu gründen – ist vor allem dort beliebt, wo lediglich eine abgestimmte Vorgehensweise erforderlich ist, zum Beispiel im Kulturbereich.

In vielen Bereichen haben sich bislang keine „typischen“ Organisationsformen herauskristallisiert. In der Gebäudewirtschaft, einem vergleichsweise neuen Feld der interkommunalen Zusammenarbeit dominieren zum Beispiel andere Organisationsformen als die zuvor genannten.

3. Rechtsformen bei der Zusammenarbeit

Wie die Organisationsform ist auch die Rechtsform abhängig vom Aufgabenbereich: Knapp 28 Prozent der Kommunen haben sich für eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung entschieden.

An zweiter Stelle rangieren – mit über 21 Prozent in etwa gleichauf – der Zweckverband und die Arbeitsgemeinschaft. Andere Rechtsformen wie die privatrechtliche Gesellschaft, der privatrechtliche Vertrag oder weitere Rechtsformen haben eine geringere Bedeutung.

Rechtsformen	Anteil in %
Öffentlich-rechtliche Vereinbarung	27,7 %
Zweckverband	21,7 %
Arbeitsgemeinschaft	21,2 %
Privatrechtliche Gesellschaft	10,4 %
Privatrechtlicher Vertrag	7,8 %
Andere Rechtsform	11,1 %

Abb. 7: Rechtsformen

Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen werden dort getroffen, wo eine Kommune Dienstleistungen für andere Kommunen erbringt. Viele Kooperationen im Bereich des allgemeinen Ordnungswesens basieren auf dieser Rechtsform, vor allem in den Bereichen Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeüberwachung bzw. Veterinärwesen oder im Bereich Recht, Sicherheit und Ordnung.

TOP 3: Öffentlich-rechtliche Vereinbarung	Anteil in %
Lebensmittel- und Bedarfs- gegenständeüberwachung, Veterinärwesen	65,0 %
Recht, Sicherheit und Ordnung	64,3 %
Rechnungsprüfung	63,0 %

Abb. 8: Öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, zu der sich Gemeinden oder Gemeindeverbände zusammenschließen, um Aufgaben gemeinsam zu erfüllen. Diese Rechtsform ist dort besonders häufig anzutreffen, wo gemeinsame Einrichtungen für die Erfüllung der Aufgaben geschaffen werden können, insbesondere in den Bereichen Wasser/Abwasser und Informationstechnologie.

TOP 3: Zweckverband	Anteil in %
Wasser / Abwasser	54,8 %
Informationstechnologie	49,6 %
Schule	43,4 %

Abb. 9: Zweckverband

Die Arbeitsgemeinschaft ist eine Gemeinschaft ohne eigene Rechtspersönlichkeit und mit geringem Organisationsgrad. Im Kulturbereich (Kulturamt / Kulturbüro, Bibliothek) werden zum Beispiel Arbeitsgemeinschaften gebildet, um Angebote, Programme oder Veranstaltungen zu koordinieren. Aber auch im Bereich Einkauf ist die Arbeitsgemeinschaft bzw. „Einkaufsgemeinschaft“ weit verbreitet.

TOP 3: Arbeitsgemeinschaft	Anteil in %
Kulturamt / Kulturbüro	57,5 %
Einkauf	52,8 %
Bibliothek	51,4 %

Abb. 10: Arbeitsgemeinschaft

Die Rechtsform der privatrechtlichen Institution wird häufig für Kooperationen in den Bereichen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (zum Beispiel „Wirtschaftsförderungsgesellschaften“) sowie Tourismusförderung und Regionalmarketing genutzt. Gewählt wird sie aber auch im Aufgabenbereich Abfallwirtschaft und Stadtreinigung, in dem die Kommunen zum Teil im Wettbewerb mit privaten Unternehmen stehen.

TOP 3: Privatrechtliche Institution	Anteil in %
Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung	31,5 %
Tourismusförderung und Regionalmarketing	27,6 %
Abfallwirtschaft und Stadtreinigung	16,4 %

Abb. 11: Privatrechtliche Institution

Privatrechtliche (Dienstleistungs-)Verträge dominieren bei der Zusammenarbeit in den internen Servicebereichen, wie zum Beispiel bei der Gebäudewirtschaft oder bei Personaldienstleistungen:

TOP 3: Privatrechtlicher Vertrag	Anteil in %
Gebäudewirtschaft	30,8 %
Personaldienstleistungen	21,3 %
Museum	15,6 %

Abb. 12: Privatrechtlicher Vertrag

4. Ziele der Zusammenarbeit

Die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ist in mehr als 40 Prozent der Fälle das Hauptziel der Zusammenarbeit, knapp ein Drittel der Kommunen will mit der Kooperation die Auftragserfüllung sicherstellen. 18 Prozent der Kooperationen haben die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung als Hauptziel.

Hauptziele der Zusammenarbeit	Anteil in %
Verbesserung der Wirtschaftlichkeit	40,8 %
Sicherstellung der Auftragserfüllung	33,1 %
Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung	18,0 %
Anderes Ziel	8,2 %

Abb. 13: Hauptziele in %

Die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit steht vor allem bei den internen Servicebereichen im Mittelpunkt, den Spitzenwert verbucht der gemeinsame Einkauf mit über 85 Prozent.

Die Sicherstellung der Auftragserfüllung, das heißt die Erfüllung des gesetzlichen Leistungsauftrages, ist im Bereich des Ordnungswesens (Brandschutz / Rettungsdienst / Bevölkerungsschutz bzw. Recht, Sicherheit und Ordnung) sowie im Schulbereich Hauptmotiv für die Zusammenarbeit.

Die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung ist das ausschlaggebende Ziel im Bereich Kulturamt/-büro, aber auch in den verwandten Bereichen Musik- bzw. Volkshochschule.

5. Erfolge der Zusammenarbeit

Die interkommunale Zusammenarbeit wird von über 80 Prozent der Kommunen als erfolgreich oder überwiegend erfolgreich eingeschätzt. Demgegenüber bewerten nur ca. 10 Prozent die Zusammenarbeit als bedingt oder nicht erfolgreich. Nur ein geringer Teil der Kommunen kann über den Erfolg keine Aussage treffen.

Besonders erfolgreich sind die Kooperationen im Schul- sowie in ausgewählten Ordnungsbereichen wie Brandschutz/Rettungsdienst/Bevölkerungsschutz sowie Einwohnerwesen/Personenstandswesen mit Quoten von über 90 Prozent.

An der Spitze der Bereiche, die den höchsten Anteil bei „nicht erfolgreich“ bzw. „bedingt erfolgreich“ haben,

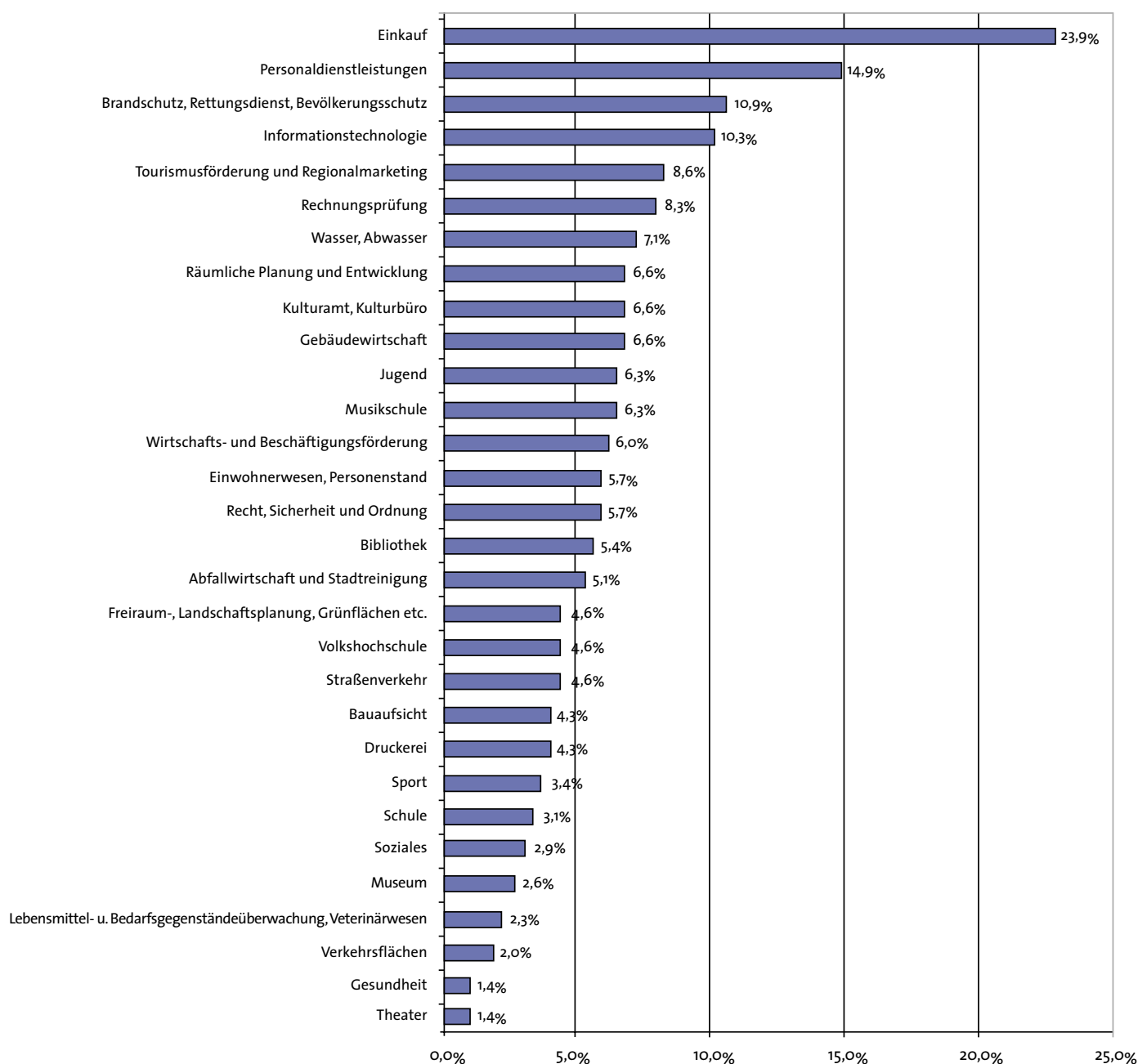


Abb. 22: Zukünftige Schwerpunkte der Zusammenarbeit (Perspektiven)

stehen die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, die Freiraum- und Landschaftsplanung sowie Tourismusförderung und Landschaftsplanung.

Dies deutet darauf hin, dass in diesen Feldern Kooperationen schwierig zu organisieren bzw. zu realisieren sind. Über die Ursachen können aufgrund der Umfrage jedoch keine Aussagen getroffen werden. Einschränkend muss außerdem gesagt werden, dass die „Misserfolgsquote“ unter einem Viertel liegt.

6. Kosteneinsparungen durch Zusammenarbeit

Knapp 30 Prozent der Kommunen gehen davon aus, dass die Kosten aufgrund der Zusammenarbeit um mehr als 10 Prozent gesenkt werden konnten. Bei über 11 Prozent lagen die Einsparungen noch zwischen 5 Prozent und 10 Prozent. Bei fast 40 Prozent der Kooperationen können (noch) keine Aussagen über den finanziellen Vorteil der Zusammenarbeit getroffen werden.

Kosteneinsparungen von über 10 Prozent konnten vor allem in internen Servicebereichen (vor allem Rechnungsprüfung und Informationstechnologie) sowie im Schulbereich verzeichnet werden.

Fast 40 Prozent der Kommunen konnten keine Schätzung zu Kosteneinsparungen abgeben. Ein Grund hierfür könnte sein, dass die Kooperationen noch zu jung waren. Möglich ist aber auch, dass die Kooperationen bereits so lange praktiziert werden, dass ein Kostenvergleich nicht mehr möglich ist.

IV. Perspektiven der interkommunalen Zusammenarbeit

Fünf der zehn meistgenannten Bereiche, in denen eine interkommunale Zusammenarbeit vorbereitet oder mittelfristig geplant wird, sind interne Servicebereiche der Kommunen (Einkauf, Personaldienstleistungen, Informationstechnologie, Rechnungsprüfung und Gebäudewirtschaft). Zu den meistgenannten vorbereiteten oder geplanten Bereichen gehören diejenigen, in denen die Kommunen schon jetzt sehr häufig kooperieren (Tourismusförderung und Regionalmarketing, Wasser / Abwasser und Informationstechnologie).

V. Chancen und Risiken der interkommunalen Zusammenarbeit

Mehr als 83 Prozent der Kommunen stimmen der Aussage voll oder weitgehend zu, dass die interkommunale Zusammenarbeit in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen wird. Dass die Zusammenarbeit die Chancen im Standortwettbewerb verbessert, unterstützen 61 Prozent der Kommunen voll oder weitgehend.

Die größten Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit werden in der Verbesserung der kommunalen Haushaltslage, der Qualität der Aufgabenerfüllung, in der Nutzung von Größenvorteilen sowie in der Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung gesehen. Dies entspricht auch den aktuellen Zielen der Zusammenarbeit.

Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit	Anteil in %
Verbesserung der kommunalen Haushaltslage	23,1 %
Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung	18,4 %
Nutzung von Größenvorteilen	17,5 %
Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung	14,6 %
Stärkung der Kommunen gegenüber Land und Bund	5,0 %
Verbesserung der Quantität der Aufgabenerfüllung	4,9 %
Vergrößerung des Einzugsgebietes	3,9 %
Weitere Chancen	1,0 %
Keine Angaben	11,6 %

Abb. 23: Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit

39 Prozent der Kommunen verbinden mit der interkommunalen Zusammenarbeit einen hohen Koordinationsaufwand. Darüber hinaus stimmen etwas mehr als 24 Prozent der Aussage zu, dass die Kooperation durch Gesetze und Verordnungen eingeschränkt wird. Etwas mehr als 7 Prozent sehen in der interkommunalen Zusammenarbeit einen Verlust an eigener Gestaltungsfreiheit.

Immerhin 27 Prozent der Kommunen haben zum Thema „Risiken der Zusammenarbeit“ keine Angaben gemacht:

Risiken der interkommunalen Zusammenarbeit	Anteil in %
Unterschiedliche Leistungsbereitschaft der Kommunen	20,0 %
Verlust an eigener Gestaltungsfreiheit	16,0 %
Verlust an Bürgernähe der Verwaltung	8,0 %
Unverbindliche Vereinbarungen bzw. Verträge	8,0 %
Nicht-Berücksichtigung der Interessen kleinerer Kommunen	7,0 %
Aufwand größer als Nutzen	7,0 %
Verlust an Identifikation der Bürger mit der Kommune	6,0 %
Weitere Risiken	1,0 %
Keine Angaben	27,0 %

Abb. 24: Risiken der interkommunalen Zusammenarbeit

C. Beispielsberichte der Kommunen zum Thema interkommunale Zusammenarbeit

I. Kommunale Einkaufsgesellschaft „KomLog“ im Süden des Kreises Kleve / Nordrhein-Westfalen

Gegründet wurde die Einkaufsgesellschaft mit dem Kürzel „KomLog“ (Gesellschaft für Kommunallogistik mbH) Anfang des Jahres 2000. Sie ist eine gemeinsame Einkaufsgesellschaft der 5 im Süden des Kreises Kleve gelegenen Kommunen Straelen, Issum, Kerken, Rheurdt und Wachtendonk, die auch ihre Gesellschafter sind.

Gegenstand des Unternehmens ist die Erbringung von Dienstleistungen für ihre Gesellschafter insbesondere im Bereich des Einkaufs von Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen, die von den Gesellschafterkommunen bestellt werden.

Die Bestellungen (Ausschreibungen) werden in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen meist unter Einschaltung von Architekten- und/oder Ingenieurbüros vorbereitet. Nachdem die Gesellschaft für Kommunallogistik mbH den Auftrag erhalten hat, führt sie ihn aus und stellt die gelieferte Ware oder Dienst- bzw. Bauleistung in Rechnung.

Ziel war es, durch Bündelung von Nachfrage und der Möglichkeit der Nachverhandlung für die Gesellschafterkommunen günstigere Ergebnisse zu erzielen. Diese Nachverhandlungsergebnisse sind messbar und liegen ähnlich wie vom nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebund festgestellt, bei etwa 4 - 5 Prozent. Bei Jahresumsätzen zwischen 5 und 10 Millionen Euro kommen somit leicht sechsstelligen Einsparsummen zusammen. Darüber hinaus ist das Vergabeverfahren viel weniger bürokratisch und lässt beispielsweise auch noch während der Nachverhandlung (bessere) technische Alternativen zu. Weiterhin können sich die 5 Kommunen die Erfahrungen der jeweils anderen Kommunen leichter zu Nutze machen, da „man einfach näher dran ist“. Nicht zuletzt animiert die Zusammenarbeit in der Einkaufsgesellschaft zur Zusammenarbeit auf anderen (Verwaltungs-)Feldern.

Die Bürgerinnen und Bürger nehmen die Zusammenarbeit der Kommunen in der Einkaufsgesellschaft eher weniger wahr. Für sie ändert sich kaum etwas. Lediglich über den ein oder anderen Gewerbebetrieb, der mit der

Einkaufsgesellschaft zusammengearbeitet hat, können die Bürgerinnen und Bürger Informationen erreichen. Grundsätzlich sind diese natürlich positiv gestimmt, wenn sie hören, dass die öffentliche Hand wie ein privater Unternehmer agiert. Verschwiegen werden darf aber auch nicht, dass in dem ein oder anderen Fall ein unterlegener örtlicher Bieter sich auch negativ über die Einkaufsgesellschaft und die „neuen“ Gepflogenheiten der Kommune beim Einkauf von Waren, Dienstleistungen oder Bauleistungen geäußert hat.

Es wurde die Rechtsform einer privaten Gesellschaft, einer GmbH, gewählt. Jede Kommune ist mit einem Geschäftsanteil von 5 000 Euro beteiligt. Die Gesellschaft hat einen Geschäftsführer (Bürgermeister der Gemeinde Wachtendonk) und ihren Sitz in Wachtendonk. Der Gründung gingen umfangreiche rechtliche Prüfungen voraus. Zwei namhafte Büros aus Krefeld und Düsseldorf und letztlich auch die Kommunalaufsicht gaben „grünes Licht“. Innenministerium, Bezirksregierung sowie die VOB-Prüfstelle waren von Verbänden der Bauindustrie eingeschaltet worden, diese wurden (hatten) jedoch an die zuständige Kommunalaufsicht, also den Landrat des Kreises Kleve verwiesen.

Auch eine kartellrechtliche Überprüfung (Bundeskartellamt und Landeskartellbehörde) führte schnell zu dem Ergebnis, dass seitens beider Behörden keine wettbewerbsrechtlichen Bedenken gesehen wurden. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass nicht zu erwarten war, dass die umsatzbezogenen Schwellenwerte des § 35 Abs. 1 GWB bei einer Gesamteinwohnerzahl der 5 Kommunen von ca. 55 000 tangiert werden.

Inwieweit mussten nun die Basisparagrafen der VOB/A bzw. VOL/A angewandt werden? Die KomLog ist unterhalb der EU-Schwellenwerte (200 000 Euro bei Dienst- und Lieferleistungen und 5 Millionen Euro bei Bauleistungen) nicht verpflichtet, die Basisparagrafen der VOB/A bzw. VOL/A anzuwenden. Unterhalb der Schwellenwerte richtet sich die Vergabepflicht ausschließlich nach haushaltsrechtlichen Vorgaben und diese gelten grundsätzlich nicht für juristische Personen des Privatrechts, wie die KomLog eine ist.

In der Praxis bedeutet das für die KomLog: Keine öffentliche Submission und Möglichkeit der Nachverhandlung.

Weitere Voraussetzung war allerdings, dass die KomLog als wirklicher Auftraggeber agiert und handelt. Das heißt also, sie nimmt Bestellungen ihrer Gesellschafter entgegen und bestellt in eigenem Namen und für eigene Rechnung.

Die von der KomLog an ihre Gesellschafter weitergelieferten Waren oder Dienstleistungen werden diesen zusätzlich einer Bearbeitungsgebühr in Rechnung gestellt.



Außer dem Geschäftsführer, der keine Vergütung erhält, beschäftigt die Gesellschaft quasi 2 Halbtagskräfte, die die gesamte Administration (Ausschreibung, Nachverhandlung, Auftragserteilung, Rechnungswesen, Buchführung, Zahlungsverkehr, Bürgschaften, Reklamationen, etc.) abwickeln. In den Verwaltungen der einzelnen Gesellschafterkommunen werden die Bestellungen entsprechend vorbereitet und später dann auch die Auftragsausführung (meist in Verbindung mit Ingenieurbüros) überwacht (von Gesellschaft für Kommunallogistik mbH delegiert).

Die entstehenden Kosten der Gesellschaft werden teils in gleichen Sockelbeträgen, teils in einer Beratungsgebühr in Höhe von 0,5 Prozent auf den Rechnungsbetrag, auf die 5 Kommunen aufgeteilt. Während die Sockelumlage der Finanzierung der Fixkosten der KomLog dient, wird die Kommune je nach Umfang der Inanspruchnahme der KomLog mit den Bearbeitungsgebühren in Anspruch genommen.



Udo Rosenkranz

Ansprechpartner:

Geschäftsführer
Udo Rosenkranz
Weinstraße 1
47669 Wachtendonk
Tel. 0 28 36-91 55 23
e-Mail:
Udo.Rosenkranz@
Wachtendonk.de
Internetseite:
www.kom-log.de

II. Tourismus

1. Zusammenarbeit der Küstenbäder zwischen Emden und Otterndorf / Niedersachsen

Zur Marketinggesellschaft „Die Nordsee – sieben Inseln, eine Küste“ haben sich im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit alle Küstenbäder zwischen Emden bis Otterndorf sowie die sieben ostfriesischen Inseln zusammengeschlossen.

Bei den Gästen wird insbesondere die gegenseitige Anerkennung der Kurkarte in allen Küstenbädern sehr positiv gesehen. Der Gast hat somit entlang der Küste freien Eintritt zu den Stränden und es werden in allen Orten regelmäßig die entsprechend der eigenen Kurkarte gewährten Vergünstigungen eingeräumt. Dem Gast wird dadurch ein breiteres Angebot präsentiert. Letztlich steigt damit natürlich die „Wertigkeit“ der eigenen Kurkarte und damit die Bereitschaft des Gastes zur Zahlung der Kurbeiträge (Wertschöpfung).

Eine weitere Zusammenarbeit erfolgt im Rahmen von Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet des Tourismus. Insbesondere werden auch Marketingmaßnahmen (Messen, Ausstellungen, Anzeigenwerbung, Präsentationen) gemeinsam für die Region und für das Produkt

„Nordsee“ geplant und durchgeführt. Die Marketinggesellschaft „Die Nordsee – sieben Inseln, eine Küste“ hat einen Geschäftsführer und eine Sachbearbeiter/in hauptberuflich eingestellt, die die Maßnahmen vorbereiten, mit den Orten koordinieren und auch selbst bzw. mit Mitarbeitern der örtlichen Kurverwaltungen durchführen. Als Rechtsform wurde eine GmbH mit Geschäftsführung, Aufsichtsrat und Fachausschüssen gewählt.

Bei der gegenseitigen Anerkennung der Kurkarten erfolgt kein Kostenausgleich, da der Erhebungs- und Verwaltungsaufwand in keinem Verhältnis zu den Erlösen stehen würde – wohl wissend, dass einige Küstenorte sicherlich von den Gästen bevorzugt aufgesucht werden und Einnahmen zu erzielen wären. Dies wird jedoch hingenommen, um auch die Wertigkeit der eigenen Kurkarte zu steigern. Die Aufteilung der Kosten bei der weiteren Zusammenarbeit erfolgt nach dem jeweiligen Aufwand und Umfang nach Durchführung der Maßnahmen.

Die regionale Zusammenarbeit im Bereich des Fremdenverkehrsmarketings für das Produkt „Nordsee“ ist notwendig, um als Region bei Marketingmaßnahmen gegenüber anderen Urlaubsregionen in Europa mithalten zu können. Die Küste ist ein bekannter Artikel. Der einzelne Ort würde für sich nicht die Aufmerksamkeit erreichen. Außerdem könnten nur wenige Orte den finanziellen Aufwand bei Marketingmaßnahmen selbst bestreiten. Die Akzeptanz in der einheimischen Bevölkerung ist gut und wird von Vermietungsbetrieben und anderen touristischen Anbietern durch Mitgliedschaften in der Marketinggesellschaft unterstützt. Bei den Gästen, aber auch bei den Vermietungsbetrieben, wird insbesondere die gegenseitige Anerkennung der Kurkarte geschätzt.

Ansprechpartner:

Für den Bereich des Nordseeheilbades Esens-Bensersiel sind dies der stellv. Kurdirektor Bruno Harms, Tel. 04971 / 915114, e-mail: bh@bensersiel.de, sowie der Kämmerer der Samtgemeinde Esens, Herr Herwig Hormann, Tel. 04971 / 20649, e-mail: herwig.hormann@esens.de. Die Marketinggesellschaft ist unter der Internet-Adresse: www.die-nordsee.de zu erreichen.

2. Zusammenarbeit im Rahmen des Oder-Neiße-Radweges

Im Projekt „Gestaltung eines einheitlichen Besucherleitsystems im Bereich Oderbruch/Lebuser Land in Verbindung mit dem Oder-Neiße-Radweg“ haben sich 3 Städte (Bad Freienwalde (Oder), Seelow, Wriezen), 1 Gemeinde (Letschin) und 6 Ämter (Lebus, Seelow-Land, Golzow, Neuhausen, Barnim-Oderbruch, Falkenberg-Höhe) sowie der Landkreis Märkisch-Oderland zusammen geschlossen.

Die Zusammenarbeit erfolgt mit dem Ziel des Aufbaus eines Marketingangebotes verbunden mit einer einheitlichen Ausschilderung des Oder-Neiße-Radweges zwischen Lebus und Hohenwutzen unter Berücksichtigung des touristischen Wegenetzes der Region und in Kooperation mit der polnischen Seite.



Für diese „Interkommunale Zusammenarbeit“ wurde keine eigenständige Rechtsform gewählt. Die Zusammenarbeit erfolgt in Koordinierung des Landkreises Märkisch-Oderland auf der Basis des im Kreisentwicklungskonzept beschlossenen touristischen 4-Wegenetzes.

Auf Grund des zeitlichen Umfangs und der räumlichen Ausdehnung des Projektes wird dieses in mehrere Teilobjekte aufgeteilt. Die Realisierung bestimmter Teilprojekte in Abstimmung zwischen den betreffenden Kommunen und dem Landkreis Märkisch-Oderland erfolgt entsprechend der Finanz- und Fördermittellage der einzelnen Beteiligten. Die Basis bilden dabei die Beschlüsse der Kommunen und des Kreistages zu dem jeweiligen Projekt. Nach der Grundabstimmung wird dann für das jeweilige Teilprojekt ein Träger gewählt, der diese Maßnahme umsetzt. Dabei handelt es sich entweder um eine Kommune, ein Fachamt des Landratsamtes, eine Arbeitsförderinitiative oder einen Verband.

Im oben genannten Beispiel handelt es sich um ein Projekt, das unter Nutzung des Förderprogramms „INTERREG III A“ realisiert werden soll. Träger der Maßnahme ist die Arbeitsinitiative Letschin e. V., die sich seit Jahren aktiv an dem schrittweisen Aufbau des touristischen Angebotes im Bereich Oderbruch/Lebuser Land beteiligt.

Die Koordinierung des Projektes erfolgt durch das Wirtschaftsamt des Landkreises Märkisch-Oderland. Die Aufgaben der Kommunen und Ämter liegen im Bereich der rechtlichen Klärung der zum Projekt gehörenden Schwerpunkte bei der Aufstellung der Informationsaufsteller, der Rast- und Schutzplätze (z.B. Baugenehmigungen oder Eigentumsrechte), der Wegeausschilderung (z.B. Widmungen) sowie der späteren Pflege und Wartung in Zusammenarbeit mit dem Landkreis Märkisch-Oderland.

Die Aufgaben der touristischen Leistungsanbieter und Vereine liegen im Bereich der Zuarbeiten für das Marketingangebot und der späteren Betreuung des Projektes in Zusammenarbeit mit den Kommunen und dem Landkreis Märkisch-Oderland.

Die entstehenden Kosten werden entsprechend dem jeweiligen Anteil durch die Kommunen und den Landkreis getragen. Soweit es möglich ist, werden hierbei die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der Agentur für Arbeit genutzt.

Bei der späteren Betreuung des Ausschilderungssystems werden Partnerschaften mit Leistungsträgern angestrebt.

Die Resonanz auf das Vorhaben ist positiv. Die Akzeptanz ist bei diesem Vorgehen besser als bei anderen Projekten. Bei dieser Form der Zusammenarbeit wird die Aufgabenstellung von einer breiteren Interessensbasis getragen. Es entstehen Interessengemeinschaften, die dann auch als Multiplikatoren für andere Vorhaben aktiv werden.

Projektkoordinator:
Landkreis Märkisch-Oderland
Wirtschaftsamt
Puschkinplatz 12, 15306 Seelow
Tel.: 03346-85 03 19, Fax: 03346-85 03 65
wirtschaftsamt@landkreismol.de

Projektträger:
Arbeitsinitiative Letschin e. V.
Herr Horst Müller
Bahnhofstraße 30a, 15324 Berlin
Tel.: 033475-5 06 91

Gemeinde:
Amt Lebus
Frau Marianne Schmidt
Straße der Freiheit 1, 15326 Lebus
Tel.: 0336 04-44 50, Fax: 0336 04-4 45 13
buerodesamtsdirektors@amt-lebus.de



III. Gewerbegebiet: Grafschafter Gewerpark Genend

Die vier niederrheinischen Städte Moers, Kamp-Lintfort, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg entschieden sich angesichts bevorstehender Stilllegungen im damals regional dominanten Bergbau Anfang der 90er Jahre mit Unterstützung durch das Land NRW den Grafschafter Gewerpark Genend als regional bedeutsames und hochwertiges Gewerbegebiet interkommunal zu entwickeln. Er liegt grenzübergreifend auf dem Gebiet der Städte Moers und Neukirchen-Vluyn in zentraler Lage zwischen allen vier Städten im Schnittpunkt dreier Autobahnen (A40/A57/A42) und umfasst eine Bruttofläche von rund 110 ha.

Die Entwicklung wurde anfangs informell in einer Zusammenarbeit der vier Städte und weiterer öffentlicher Entscheidungsträger auf einer Arbeits- und auf einer Steuerungsebene betrieben. Dadurch wurde der gleiche Informations- und Diskussionsstand aller Beteiligten sichergestellt und frühzeitiger Konsens der Partner herbeigeführt. 1996 wurde die Kooperation durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung und die Gründung einer GmbH durch die vier Städte neu organisiert. Die Beteiligungsanteile (-rechte und -pflichten) wurden abgeleitet aus den Einwohnerzahlen unter Berücksichtigung von Kooperationsnotwendigkeiten zu 1/2 für Moers und je 1/6 für die anderen Partner. Der sich daraus

ergebende Zwang zum Konsens hat einvernehmliche Lösungen begünstigt und wurde Grundlage für weitergehende Kooperationen der Partner. Die vertraglichen Vereinbarungen – öffentlich-rechtliche Vereinbarung und Projektgesellschaft als GmbH – dienen im Folgenden einer Vielzahl von weiteren interkommunalen Gewerbegebieten als Vorbild.

Grundsatz der vereinbarten finanziellen Regelungen ist, dass Kosten und Lasten aus dem Projekt geteilt werden, weshalb nur mögliche „Nettoerträge“ unter

Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs zur Finanzierung eingesetzt werden. Derzeit wird geprüft, ob der Erhebungsaufwand angesichts von Öffentlichkeitsanteilen von Gebühren und derzeitiger Unterhaltungs- und künftiger Erneuerungsaufwendungen noch sinnvoll und erforderlich ist. Die von allen Partnern beschlossene Rahmenplanung war Grundlage und Klammer für die stadtgrenzenübergreifenden Planungen. Die Erschließungsaufgaben für die gesamte Fläche wurden auf eine der beiden Belegenheitsstädte übertragen. Die GmbH erschließt nach Abschluss von Erschließungsverträgen die Flächen und vermarktet die Gewerbegrundstücke. Die Erschließung des Geländes begann im Juli 1997. Der Grunderwerb wurde 2003 abgeschlossen. Die Erschließung wird bis Mitte 2004 vollständig hergestellt sein.

Bisher wurden rund 14 Hektar Gewerbefläche an 36 Unternehmen mit rund 800 Arbeitsplätzen vermarktet. Insgesamt sollen im Gewerpark ca. 2.000 Arbeitsplätze

entstehen. Die Kooperation ist in der Region kommunalpolitisch und auch in der Öffentlichkeit unstrittig. Sie hat deshalb eine Fortsetzung unter anderem durch Gründung der gemeinsamen Wirtschaftsförderung wir4 als Anstalt öffentlichen Rechts gefunden, welche alle unbebauten Gewerbeflächen der vier Städte seit Anfang 2001 vermarktet.

Ansprechpartner:

Gerd Lück

wir4-Wirtschaftsförderung für Moers, Kamp-Lintfort, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg

Tel.: 0 28 41-99 99 69 13

E-mail: g.lueck@wir4.net

Internet: www.genend.de und www.wir4.net



Gemeinschaftsarbeit:

Bürgermeisterin und Bürgermeister nach Enthüllung einer Skulptur im Grafschafter Gewerpark Genend

IV. Ausbildung: Kooperation zwischen der Stadt Usingen, den Gemeinden Neu-Ansbach und Wehrheim und der freien Wirtschaft / Hessen

Die Gemeinden, Neu-Ansbach, Wehrheim sowie die Stadt Usingen kooperieren bei der gemeinsamen Ausbildung von Bürokauffrauen bzw. Bürokaufmännern in Kooperation mit Betrieben der „freien Wirtschaft“. Die Zusammenarbeit erfolgt seit 1997 auf der Grundlage einer losen Vereinbarung. Die Gemeinden Neu-Ansbach und die Stadt Usingen stellen jährlich wechselnd bis zu fünf Bürokauffrauen bzw. Bürokaufmännern ein und betreuen diese während der Ausbildungszeit.

Alle damit in Verbindung stehenden Kosten werden zu gleichen Teilen von den drei genannten Kommunen getragen. Die gewählte Ausbildungsform mit Partnerbetrieben aus der freien Wirtschaft führt zu einer qualitativ guten und abwechslungsreichen Ausbildung. Sie hat zudem den Effekt, dass die ausgebildeten Frauen und Männer durch die Vielseitigkeit der Ausbildung bislang sehr gute Möglichkeiten für eine Übernahme bei einem der Betriebe bzw. bei einem anderen Betrieb haben.



wir4
Wirtschaftsförderung
für Moers, Kamp-Lint-
fort, Neukirchen-Vluyn
und Rheinberg

Diese Form der Zusammenarbeit wurde gewählt, da die drei genannten Kommunen durch räumliche Gegebenheiten Probleme hatten weiter auszubilden. Hinzu kam, das als Folge der eigenen Rationalisierungsmaßnahmen zahlreiche freiwerdende Stellen nicht wieder besetzt werden und somit in vielen Fällen kein Nachwuchs übernommen werden konnte bzw. kann.

Durch die neue Form der Ausbildung haben die mittelständischen Partnerbetriebe die Möglichkeit, ohne eigene Kosten mehrere Auszubildende kennen zu lernen und sich hieraus für eine künftige Mitarbeiterin bzw. einen künftigen Mitarbeiter zu entscheiden.

Der Bürger empfindet diese Vorgehensweise der Kommunen als positiv, da auf diesem Wege die Kommunen unverändert einen Beitrag zum Lehrstellenangebot leisten.

Ansprechpartnerinnen:

Claudia Buhlmann, Stadt Usingen

Tel.: 0 60 81-10 24 10 06

e-mail: buhlmann@usingen.de

Karin Schütz, Gemeinde Neu-Anspach

Tel.: 0 60 81-10 25 10 22

e-mail: karin.schuetz@neu-anspach.de

V. Vollstreckung: Einrichtung einer gemeinsamen Vollstreckungsstelle für die Stadt Usingen und die Gemeinden Neu-Anspach und Wehrheim / Hessen

Die Gemeinden, Neu-Anspach, Wehrheim sowie die Stadt Usingen haben sich zur Einrichtungen einer eigenen Vollstreckungsstelle zusammengeschlossen. Rechtliche Grundlage dafür sind öffentlich-rechtliche Vereinbarungen.

Der gemeinsame Vollstreckungsbeamte wird nach einem variablen aber grundsätzlich festgelegten Rhythmus in allen drei Kassen eingesetzt. Die Arbeitgeberfunktion wird durch die Stadt Usingen ausgeübt. Die Kostenverteilung erfolgt nach Fallzahlen.

Die gemeinsame Vollstreckungsstelle existiert seit 1996 und funktioniert bislang reibungslos. Die Bezahlung des Vollstreckungsbeamten erfolgt in hohem Maße provisionsabhängig durch – gedeckelte – Anteile aus der Vollstreckungsgebühr. Die Eingruppierung selbst wurde mit BAT VII bewusst niedrig gewählt. Über die anteilige Vollstreckungsgebühr können noch bis zu rund 1600 Euro hinzuverdient werden, die dann aber auch Fahrtkosten, Überstundenvergütung und der gleichen pauschal abdecken.

Die Zahl der fruchtlosen Pfändungen sind deutlich zurückgegangen. Die Außenstände können gezielt und unmittelbar eingezogen werden. Der Großteil der Bevölkerung hat diese Umstellung naturgemäß nicht wahrgenommen. Ansonsten hat die gewählte Verfahrensweise eher positive Auswirkungen auf die Zahlungsmoral.

Ansprechpartner:

Michael Guth

Stadt Usingen

Tel.: 0 60 81-10 24 10 00

e-mail: guth@usingen.de

Gerhard Hiller

Gemeinde Wehrheim

Tel.: 0 60 81-5 98 22

e-mail: G.Hiller@wehrheim.de



Michael Guth

VI. Gemeinsame Ausschreibung bei der Müllentsorgung durch die Gemeinden Grävenwiesbach, Wehrheim, Neu-Anspach sowie die Stadt Usingen / Hessen

Die Gemeinden Grävenwiesbach, Wehrheim, Neu-Anspach sowie die Stadt Usingen haben sich zur gemeinsamen Ausschreibung Müllentsorgung zusammengeschlossen. Ausgangspunkt war die Tatsache, dass in jeweils zwei Kommunen seit der Gebietsreform ein und derselbe Anbieter tätig wurde, ohne dass ein nennenswerter Wettbewerb bei Vertragsverlängerungen entstand. Durch die gemeinsame Ausschreibung änderte sich dies, nachdem zuvor die Endzeiten der laufenden Verträge auf einen Zeitpunkt angepasst wurden.

Der Zusammenschluss erfolgte freiwillig auf der Grundlage von entsprechenden Beschlüssen der Gemeindevertretung bzw. Stadtverordnetenversammlung. Bei der Durchführung entstanden keine Kosten. Die Arbeiten wurden gemeinsam unter Federführung einer Kommune durchgeführt.

Das Ergebnis der Ausschreibung führte dazu, dass nun ein dritter Anbieter für alle vier Kommunen zu deutlich reduzierten Preisen tätig ist. Einsparung jährlich rund 440.000 Euro bei einer Laufzeit von 10 Jahren.

Das Ergebnis dieser Zusammenarbeit hatte zur Folge, das zum Beispiel in Usingen eine 80 l Tonne inklusive (Sperrmüll/ Grünecke und dergl.) 1998 15,71 Euro kostete und selbst nun, in 2004, nur noch 9,60 Euro.

Die niedrigeren Gebühren wurden von den Bürgern positiv bewertet.

Michael Guth

Stadt Usingen

Tel.: 0 60 81-10 24 10 00

e-mail: guth@usingen.de

Gerhard Hiller

Gemeinde Wehrheim

Tel.: 0 60 81-5 98 22

e-mail: G.Hiller@wehrheim.de

VII. Personalabrechnungen: Zusammenarbeit der Gemeinden, Neu-Anspach, Wehrheim sowie die Stadt Usingen / Hessen

Die Gemeinden, Neu-Anspach, Wehrheim sowie die Stadt Usingen arbeiten bei der Erstellung von Personalabrechnungen zusammen. Diese und alle vor- und nachbereitenden Arbeiten in Verbindung mit Personaleinstellungen bzw. -entlassungen werden zentral durch eine Kommune wahrgenommen. Rechtsgrundlage hierfür ist eine öffentlich rechtliche Vereinbarung.

Die Aufgabenverteilung sieht vor, dass die Gemeinde Neu-Anspach für die Gemeinde Wehrheim sowie für die Stadt Usingen alle Personalabrechnungen erstellt. Zusätzlich werden für die Stadt Usingen alle vor- und nachbereitende Arbeiten in Verbindung mit Personaleinstellungen bzw. -entlassungen bzw. -ausscheidungen vorgenommen. Die Kostenverteilung erfolgt auf der Grundlage einer zuvor vorgenommenen Kalkulation der hierfür entstehenden Aufwendungen.

Durch die gewählte Form der Zusammenarbeit konnten Kosten reduziert werden. Sowohl Usingen als auch Wehrheim müssen kein eigenes Personal mehr auf dem aktuellen rechtlichen Stand halten. Zusätzlich musste keine eigene Software für die Personalabrechnungen angeschafft werden.

Ansprechpartner:

Michael Guth, Stadt Usingen

Tel.: 0 60 81-10 24 10 00

e-mail: guth@usingen.de

Jürgen Baum, Gemeinde Neu-Anspach

Tel.: 0 60 81-10 25 10 20

e-mail: juergen.baum@neu-anspach.de

VIII. Kooperation der Verwaltung in Schönberg und der Probstei / Schleswig-Holstein

Im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit haben sich die Gemeindeverwaltung Schönberg (rund 6500 Einwohner) und die Amtsverwaltung Probstei – mit ihren 17 amtsangehörigen Gemeinden – (rund 10300 Einwohner) zusammengeschlossen.

Diese Zusammenarbeit basiert zum einen auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, aber auch auf Verwaltungsvereinbarungen, die aus dem Jahre 1983 stammen, als sich Amt und Gemeinde entschlossen, ein gemeinsames Verwaltungsgebäude zu bauen.

Neben dem gemeinsam genutzten Rathaus haben beide Verwaltungen gemeinsame Dienststellen. Das Meldamt und das Standesamt des Amtes sind für die gesamte Probstei zuständig, also auch für Schönberg. Umgekehrt sind das Schönberger Gewerbeamt und das Ordnungsamt auch für die amtsangehörigen Gemeinden zuständig. Grundlage hierfür ist die entsprechende Aufgabenübertragung auf die jeweilige Verwaltung.

Es gibt eine gemeinsame Service-Stelle, die als Informations- und Anlaufstelle sowohl Aufgaben für die Bürgerinnen und Bürger aber auch für die Rathaus-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter wahrnimmt (zum Beispiel Telefonzentrale und Poststelle, Bürobedarfsbewirtschaftung sowie Verwaltungsbücherei). Es wird eine zentrale EDV-Anlage vorgehalten, die von dem gemeinsam finanzierten EDV-Systemkoordinator betrieben wird.

Der Schulverband, dessen Geschäftsführung die Schönberger Verwaltung wahrnimmt, ist schon seit vielen Jahren Träger aller Schulen der Kooperationspartner und die technische Arbeit erledigt der gemeinsame Bauhof.

Das Schönberger Klärwerk wird nicht nur von unserer Gemeinde in Anspruch genommen, sondern auch von fünf weiteren Probstei-Gemeinden. Unsere Klärwerkmannschaft wartet und überwacht nicht nur die 15 Schönberger Pumpstationen, sondern auch die weiteren 26 in den amtsangehörigen Gemeinden.

Die Arbeitsmarktförderung der Schönberger Job-Agentur arbeitet mit dem Amt Probstei zusammen und vermittelt Arbeitslose aus der gesamten Probstei, denn der Arbeitsmarkt kennt keine Gemeindegrenze.

Ein Schwerpunkt der Zusammenarbeit ist der Tourismus. Mit ins Boot genommen wurde außerdem die Gemeinde Laboe. Die Zusammenarbeit erfolgt nach dem Prinzip: Jeder ist selbständig, aber wir machen eine gemeinsame Außenpolitik im Bereich der Werbung und des Marketing, da sich gezeigt hat, dass dem Urlauber die politischen Grenzen eines Ortes in der Regel egal sind, sondern es vielmehr um den Urlaub in einer Region geht.

Entstanden sind diese Kooperationen in vielen Bereichen aus der Erkenntnis, dass

- Gemeinsamkeit Synergieeffekte ermöglicht,
- wir gemeinsam unsere Stärken besser zur Geltung bringen können und Schwächen ausgleichen,
- wir durch Gemeinsamkeit kostengünstiger arbeiten und neue finanzielle Spielräume schaffen können,
- wir im Wettbewerb um Fördermittel gemeinsam bessere Chancen haben und
- dass die Räume, in denen Wohnen, Arbeiten und Wirtschaften stattfindet, nicht mehr nur lokal, sondern regional sind.

Hinsichtlich der Aufteilung der Kosten wurde stets ein pragmatischer Weg gewählt.

Da, wo Aufgaben übertragen wurden, sind die Kosten von der übernehmenden Verwaltung aufzubringen, andererseits verbleiben aber auch die Einnahmen aus Verwaltungsgebühren bei der übernehmenden Körperschaft.

Die anderen Bereiche der Zusammenarbeit werden – da, wo es praktikabel ist – nach tatsächlichem Aufwand abgerechnet (wie zum Beispiel Kopiervolumen, Telefoneinheiten, Verbrauchswerte, Personaleinsatzstunden oder ähnliches) oder aber es erfolgt eine pauschale Kostenteilung (zum Beispiel nach genutzten Flächen im gemeinsamen Rathaus, Anzahl zu betreuender PC's oder ähnliches).

IX . Wasserversorgung: Gemeindewerke Burgkirchen und Verwaltungsgemeinschaft Emmerting / Bayern



Die Probstei, 20 km nordöstlich der Landeshauptstadt Kiel im Kreis Plön gelegen mit dem Zentralort Schönberg als Unterzentrum

Aus Sicht beider Verwaltungen hat sich das von uns praktizierte Modell bewährt und soll noch weiter intensiviert werden. Im touristischen Bereich soll zum Beispiel als nächster Schritt eine zentrale Zimmervermittlung eingerichtet werden. Das neue EDV-System, über das Schönberg, das Amt Probstei und Laboe verfügen, bietet hierfür die Voraussetzungen. Unter dem Dach der Ostseecard, die die bisherige Kurkarte ablöst, können und müssen wir unsere regionalen Serviceleistungen bündeln.

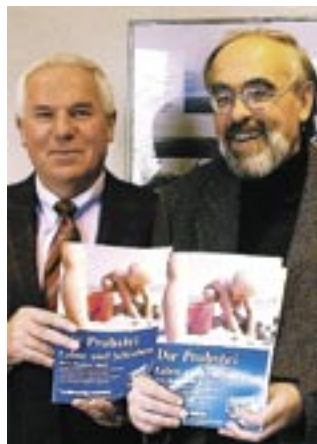
Was zum Beispiel die Klärwerksmitarbeiter gegen eine angemessene finanzielle Beteiligung im Amtsbereich machen, könnte grundsätzlich auch für Leistungen unseres Bauhofes gelten. Auch hier gibt es Kooperationsmöglichkeiten, die man zum beiderseitigen Vorteil nutzen kann.

Diese Aufzählung ist nicht abschließend, aber sie zeigt, dass es eine Reihe gemeinsamer Interessen gibt, die gute Anknüpfungspunkte für die Weiterentwicklung unserer Zusammenarbeit sind.

Ansprechpartner:

bei der
Gemeinde Schönberg
Bürgermeister
Wilfried Zurstraßen
Knüll 4
24217 Schönberg
Tel.: 0 43 44-306-100
Fax: 0 43 44-306-106
buergermeister@schoenberg.de
www.schoenberg.de

beim
Amt Probstei
Amtsvorsteher
Hagen Klindt
Knüll 4
24217 Schönberg
Tel.: 0 43 44-306-161
Fax: 0 43 44-306-206
avo@amt-probstei.de
www.amt-probstei.de



Amtsvorsteher Hagen Klindt (li.) und Bürgermeister Wilfried Zurstraßen (re.) bei der Präsentation des gemeinsamen touristischen Prospekts 2004

Die Gemeindewerke Burgkirchen und die Verwaltungsgemeinschaft Emmerting haben zum 1.1.2001 einen Kooperationsvertrag geschlossen. Die Gemeindewerke Burgkirchen und die Verwaltungsgemeinschaft Emmerting wollen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit und Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im personellen Bereich verstärkt bei der Wasserversorgung zusammenarbeiten.

Die Gemeindewerke Burgkirchen und die Verwaltungsgemeinschaft Emmerting betreiben für ihr jeweiliges Versorgungsgebiet eine eigenständige Wasserversorgung. Die Verwaltungsgemeinschaft Emmerting versorgt darüber hinaus einen Großteil der benachbarten Gemeinde Mehring mit Trinkwasser. Die Wasserförderung betreiben ausschließlich die Gemeindewerke Burgkirchen. Die Verwaltungsgemeinschaft Emmerting kauft das Wasser bei den Gemeindewerken Burgkirchen und ist somit nur für die Wasserverteilung zuständig.

Die Gemeindewerke Burgkirchen und die Verwaltungsgemeinschaft Emmerting haben für beide Wasserversorgungen einen gemeinsamen Wassermeister. Zur Aufrechterhaltung für einen ordnungsgemäßen Betrieb und für die Erledigung von Arbeiten außerhalb der normalen Arbeitszeit wurde eine gemeinsame Rufbereitschaft aufgebaut. Ein gegenseitiger Austausch des übrigen Personals je nach Notwendigkeit und Bedarf ist möglich. Bei dem Kooperationsvertrag handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinne des Art. 54 BayVwVfG, der die Funktion einer Zweckvereinbarung nach Art. 7 Abs. 3 und 4 KommZG übernimmt.

Der gemeinsame Wassermeister ist für beide Wasserversorgungen zuständig. Die Kosten werden entsprechend der Stundenaufstellung des Wassermeisters aufgeteilt. Da der Aufteilungsschlüssel die letzten Jahre fast immer gleich war, werden die Kosten in Zukunft nach einem festen Schlüssel (Prozentsatz) aufgeteilt. Der Bereitschaftsdienst hebt sich gegenseitig auf. Ein Ausleihen des übrigen Personals wird nach den tatsächlichen Stunden abgerechnet.

Der Erfolg der Zusammenarbeit liegt vor allem in der Kostenersparnis – Verbesserung der Wirtschaftlichkeit -, aber auch die Leistungsfähigkeit wurde dadurch gestärkt und die Flexibilität gesteigert.

Ansprechpartner :

Franz Schmidhammer
Tel. 0 86 79-98 73-13
e-mail: franz.schmidhammer@gemeinde-emmerting.de

Weiterführende Literatur

- Arndt, Marcus Notwendigkeit neuer Instrumentarien für die kommunale Zusammenarbeit, Die Gemeinde SH 2004, 86 ff.
- Cronauge, Ulrich
Westermann, Georg Kommunale Unternehmen, 4. Auflage, 2003
- Deutscher Städte- und
Gemeindebund (Hrsg.) Privatisierung in Städten und Gemeinden, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 49, Göttingen 1994
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) Interkommunale Kooperation, Reihe A DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 31, Köln und Berlin 2003
- Ehlers, Dirk Interkommunale Zusammenarbeit in Gesellschaftsform, DVBl. 1997, 137 ff.
- ders. Die Anstalt öffentlichen Rechts als neue Unternehmensform der kommunalen Wirtschaft, ZHR 167 (2003), 546 ff.
- Helm, Thorsten Matthias
Jansen, Bernd Rechtspflicht zur Privatisierung, Baden Baden 1999
- Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in der Europäischen Gemeinschaft, Baden Baden 1980
- Kölle, Torsten Das neue Niedersächsische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG), NST-N 2004, S. 71 ff.
- Mann, Thomas Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft, Tübingen 2002
- Österreichischer Städte-
bund (Hrsg.) Arbeitskreis III „Verwaltungsreform – leistungsfähige Gemeinden durch kommunale Zusammenarbeit“, ÖGZ 2004, S. 38 ff.
- Queitsch, Peter Organisationsformen in der kommunalen Abwasserbeseitigung, UPR 2000, S. 247 ff.
- Schindler, Sven Die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit kommunaler Einkaufsgemeinschaften, KommJur 4/2004, S. 121 ff.
- Waechter, Kay Kommunalrecht, 3. Auflage, Köln 1997



» Wer kooperieren will, benötigt einen starken Partner, auf den er sich verlassen kann.

Kienbaum berät kommunale Verwaltungen und öffentliche Unternehmen in den Bereichen

- » Neues Kommunales Finanzwesen
- » Controlling/Berichtswesen
- » Haushaltskonsolidierung
- » Organisation und Geschäftsprozesse
- » Strategieentwicklung
- » Standortentwicklung und natürlich bei
- » interkommunalen Kooperationen.

Unser Ziel ist es, als eines der führenden Beratungsunternehmen im öffentlichen Bereich der starke Partner für Ihre Projekte zu sein.

Kienbaum Management Consultants GmbH
Public Management
Georg-Glock-Straße 8, 40474 Düsseldorf

Telefon: +49 211 9659 337
Telefax: +49 211 9659 312
E-mail: public.management@kienbaum.de
www.kienbaum.de

Kienbaum^K

Executive Search
Human Resource & Management Consulting

Bisher in dieser Reihe erschienen

Nº 38	Saubere Kommune – Rote Karte gegen den wilden Müll	7-8/2004
Nº 37	Stadt und Verkehr – 100 Leitsätze zur Verkehrsgestaltung in Städten und Gemeinden	4/2004
Nº 36	Kommunale Auftragsvergabe Grundlagen, Vergabeverfahren, Rechtsschutz	3/2004
Nº 35	„Nach der Reform ist vor der Reform – Bilanz 2003 und Ausblick 2004 der deutschen Städte und Gemeinden“	1-2/2004
Nº 34	Cross-Border-Leasing – Ein Weg mit Risiken	12/2003
Nº 33	Kommune schafft Sicherheit – Trends und Konzepte kommunaler Sicherheitsvorsorge	12/2003
Nº 32	Neustart in der Sozialpolitik	11/2003
Nº 31	Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe Manipulation verhindern, Korruption bekämpfen	5/2003
Nº 30	Neue Wege der Tourismusfinanzierung vor Ort mit der Leistungskarte	4/2003
Nº 29	Bilanz 2002 und Ausblick 2003	1-2/2003
Nº 28	Public-Private-Partnership – Neue Wege in Städten und Gemeinden	12/2002
Nº 27	Erwartungen der Städte und Gemeinden an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung – Auszüge aus der Koalitionsvereinbarung	11/2002
Nº 26	Kommunalfinanzen auf Talfahrt Daten und Fakten des Jahres 2001	10/2002
Nº 25	Planungsrechtliche Steuerung von Windenergieanlagen durch Städte und Gemeinden	7-8/2002
Nº 24	Erwartungen der Städte und Gemeinden an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung	6/2002
Nº 23	Der Erschließungsvertrag nach § 124 BauGB	4/2002
Nº 22	Bilanz 2001 und Ausblick 2002: Daten – Fakten – Hintergründe	1-2/2002
Nº 21	eVergabe öffentlicher Aufträge Chancen, Verfahren und Lösungen	11/2001
Nº 20	Mit Familien die Zukunft gewinnen! Perspektiven des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Familienpolitik in Deutschland	8/2001
Nº 19	Kommunale Finanzen 2000 Eine Übersicht der Haushaltsdaten der Kommunen in den einzelnen Bundesländern (Nur Online-Version)	7/2001
Nº 18	Vergabe kommunaler Entsorgungsleistungen Verfahren, aktuelle Probleme und Antworten	6/2001
Nº 17	Kommunen und Bundeswehr Standortschließungen – Folgen – Konversionslösungen (Nur Online-Version)	2/2001
Nº 16	Städte und Gemeinden in Deutschland Bilanz 2000 und Ausblick 2001: Daten – Fakten – Hintergründe	1-2/2001
Nº 15	Das gibt's nur einmal... das kommt nie wieder Wettbewerb „Mit Ihrer Stadt/Gemeinde zur EXPO 2000“	8/2000
Nº 14	DStGB-Analyse zu Kommunalfinanzen (Nur Online-Version)	7/2000

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund veröffentlicht im Rahmen seiner Dokumentationsreihe jährlich 4 – 6 Ausgaben zu bestimmten Schwerpunktthemen. Abonnenten der Zeitschrift „Stadt & Gemeinde INTERAKTIV“ erhalten jeweils im Rahmen ihres Jahres-Abonnements (70,- Euro) ein Exemplar kostenlos.

Nicht-Abonnenten können die jeweilige Dokumentation zum Einzelpreis von 9,20 Euro oder pauschal im Jahres-Abonnement für 24,- Euro beim Verlag beziehen. Nachlässe für größere Bestellmengen einer Ausgabe erfragen Sie bitte beim Verlag. Ältere als die oben abgedruckten Dokumentationen auf Anfrage.

Ihre schriftliche Bestellung richten Sie bitte an den Verlag WINKLER & STENZEL GmbH, Telefax 05139.8999.50 · E-Mail: lydia.fritz@winkler-stenzel.de



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Marienstraße 6 · 12207 Berlin
Telefon 030.773 07.0 · Telefax 030.773 07.200
E-Mail dstgb@dstgb.de
www.dstgb.de

Verlag WINKLER & STENZEL GmbH
Postfach 1207 · 30928 Burgwedel
Telefon 05139.8999.0 · Telefax 05139.8999.50
E-Mail info@winkler-stenzel.de
www.winkler-stenzel.de