

KREIS UNNA

*Interkommunale Zusammenarbeit als
strategisches Lösungsmodell zur
Bewältigung aktueller und künftiger
Herausforderungen*

Klausurtagung der Bürgermeisterkonferenz
am 12./13.01.2016

gpaNRW

Manfred Wiethoff, Teamleiter Prüfung und Beratung

Gemeindeprüfungsamt: Nordrhein-Westfalen

gpaNRW

AGENDA

- ➔ Herausforderungen
- ➔ Welchen Nutzen bietet interkommunale Zusammenarbeit?
- ➔ Interkommunale Aufgabenbereiche
- ➔ Rechtliche Rahmenbedingungen
- ➔ Formen der Zusammenarbeit
- ➔ Exkurs Vergaberecht
- ➔ Exkurs Steuerrecht

HERAUSFORDERUNGEN DER KOMMUNEN

- ➔ Besorgniserregende defizitäre Entwicklung der kommunalen Haushalte
- ➔ Demografischer Wandel
- ➔ Zuwanderung/ Integration
- ➔ Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst noch größer als in der Privatwirtschaft
- ➔ Wettbewerb unter den Kommunen nimmt zu
- ➔ Strukturschwache und/ oder ländliche Regionen besonders benachteiligt
- ➔ Mentalitätswechsel beim Bürger/Kunden: besser – günstiger – bürgernäher ist dem Bürger wichtiger als kommunale Selbstverwaltung

WELCHEN NUTZEN BIETET INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT?

- ➔ Wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung
- ➔ Nutzung von Größenvorteilen und damit von Synergieeffekten
- ➔ Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung
- ➔ Sicherung der Aufgabenerledigung und der notwendigen Infrastruktur
- ➔ Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit – Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung
- ➔ Entwicklungspotenzial der Region ausschöpfen
- ➔ Risikostreuung – Risiken werden gemeinsam geschultert
- ➔ Sicherung der Zukunftsfähigkeit

INTERKOMMUNALE AUFGABENBEREICHE

- ➔ Zusammenarbeit in der Daseinsvorsorge am häufigsten
 - ➔ Ver- und Entsorgung, Abfallbeseitigung, ÖPNV, VHS, Schulzweckverband, Rettungsleitstellen, Veterinär-, Gewerbe- und Gesundheitsaufsicht...
- ➔ Strategische, entwicklungspolitische Zusammenarbeit in der Region
 - ➔ Metropolregionen, regionale Wirtschafts- und Tourismusförderung, regionale Flächennutzungsplanung, interkommunale Gewerbegebiete, regionale Bildungslandschaften...
- ➔ Operative Zusammenarbeit im Dienstleistungsbereich
 - ➔ Personal- und Finanzdienstleistungen, Zentrale Dienste/ IT/ Beschaffungen/ Bauhöfe, Rechnungsprüfung, Rechtsberatung, Gebäudemanagement...

ZUSAMMENARBEIT BEI DIENSTLEISTUNGEN

- ➔ Behördenübergreifende Bündelung von Verwaltungsaufgaben und -prozessen
 - ➔ Insbesondere Aufgaben mit hoher Standardisierung aber auch wissensintensive Leistungen
- ➔ Sekundärfunktionen der Kommune („Back-Office“)
- ➔ Weg von der „Alles-Verwaltung“ – nicht jeder muss alles tun!
- ➔ Ermöglicht stärkere Konzentration auf Kernfunktionen bzw. auf Wert schöpfende Aufgaben

ZUSAMMENARBEIT BEI DIENSTLEISTUNGEN

- ➔ Optimierung von Unterstützungsprozessen und Leistungstiefen schafft finanzielle Entlastung und Gestaltungsspielräume für die kommunale Selbstverwaltung
 - ➔ Z.B. Modellversuch vernetzte Verwaltung: Servicestelle Personal im Kreis Warendorf, Vernetzte Verwaltung Nordlippe, SSC digitale Postbearbeitung MK, Soest, Lippstadt
- ➔ Shared-Services und E-Government gewinnen zunehmend an Bedeutung.
- ➔ Strategie zur Rationalisierung, Qualitätssteigerung und zur Rückgewinnung von (politischen) Handlungsspielräumen

BEISPIEL AUS DER PRIVATWIRTSCHAFT



- ➔ Nur 20 % des Wertes des Porsche Cayenne entsteht in den eigenen Werkhallen. Der Rest wird über Zulieferer erbracht!
- ➔ Auch Banken und Versicherungen senken ihre Fertigungstiefe drastisch

RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

- ➔ Rechtliche Grundlage zwischengemeindlicher Zusammenarbeit bildet das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz sowie Artikel 1 und 78 der Landesverfassung NRW
 - ➔ Organisationshoheit der Kommunen
 - ➔ Sie sind frei bezüglich des „Ob“ und des „Wie“ der Aufgabenerfüllung
- ➔ Weitere rechtliche Rahmenvorgaben in der GO, dem Gesetz über die Kommunale Gemeinschaftsarbeit sowie dem Gesetz zur Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit
- ➔ Auch gewichtiger Einfluss des Haushaltsrechts, Vergaberechts und Steuerrechts

RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

- ➔ **Zentrale Ermächtigungsgrundlage für Interkommunale Kooperationen:**
- ➔ **Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW)**
 - ➔ „Gemeinden und Gemeindeverbände können Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind, nach den Vorschriften dieses Gesetzes gemeinsam wahrnehmen.“ (§1 Abs. 1 Satz 1 GkG NRW)
 - ➔ Gemeinden und Gemeindeverbände können nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG) **Arbeitsgemeinschaften** sowie **Kommunalunternehmen** gründen, **Zweckverbände** bilden und **öffentlich-rechtliche Vereinbarungen** abschließen.



RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

- ➔ **Spezielle Vorschriften/Ermächtigungen:**
- ➔ **§ 53 (3) KrO NRW**
 - ➔ jeder Kreis muss gem. § 53 (3) KrO eine örtliche Rechnungsprüfung einrichten
- ➔ **§ 102 GO NRW**
 - ➔ große und mittlere kreisangehörige Gemeinden haben eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten (übrige Gemeinden sollen bei Bedarf)
 - ➔ Kreisangehörige Gemeinden können mit dem Kreis eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Inhalt schließen, dass die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung in einer Gemeinde gegen Kostenerstattung wahrnimmt.
- ➔ **§ 103 (5) GO NRW**
 - ➔ die örtliche Rechnungsprüfung kann sich mit Zustimmung des Rechnungsprüfungsausschusses **Dritter als Prüfer** bedienen

Kreis Unna - Klausurtagung der Bürgermeisterkonferenz am 12./13.01.2016
11



RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

- ➔ **Spezielle Vorschriften/Ermächtigungen:**
- ➔ **Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG)**
 - ➔ § 4 Abs. 3 Satz 1: Der Verband kann auf Antrag einer oder mehrerer Mitgliedskörperschaften kommunale Aufgaben seiner Mitgliedskörperschaften für das gesamte Verbandsgebiet übernehmen oder übernommene Aufgaben auf seine Mitgliedskörperschaften rückübertragen... (Aufgaben auf Antrag).
 - ➔ § 4 Abs. 4 Satz 1: Der Verband kann auf Antrag für eine oder mehrere Mitgliedskörperschaften folgende Tätigkeiten durchführen (Tätigkeiten auf Antrag):...
 - ➔ § 4 Abs. 6 Satz 1: Der Verband kann für eine oder mehrere Mitgliedskörperschaften auf Antrag gegen ein aufwandsdeckendes Entgelt befristet kommunale Tätigkeiten für ihr Gemeindegebiet (örtliche Angelegenheiten) durchführen.

Kreis Unna - Klausurtagung der Bürgermeisterkonferenz am 12./13.01.2016
12

FORMEN DER ZUSAMMENARBEIT

➔ **Kommunale Arbeitsgemeinschaft**

- ➔ Loseste, unverbindlichste Form interkommunaler Zusammenarbeit
- ➔ Informationsaustausch, Beratung, Erledigung gemeinsamer Aufgaben
- ➔ Eine Aufgaben- oder Zuständigkeitsübertragung auf kommunale Arbeitsgemeinschaften ist nicht zulässig

FORMEN DER ZUSAMMENARBEIT

➔ **Öffentlich rechtliche Vereinbarung**

- ➔ Zielt darauf ab, dass eine oder mehrere Aufgaben von einer Kommune für alle anderen beteiligten Kommunen erledigt wird
- ➔ Es entsteht kein neuer Rechtsträger
- ➔ **Mandatierend**
 - ➔ Eine Kommune führt eine Aufgabe für eine oder mehrere andere Kommunen durch
 - ➔ Rechte und Pflichten als Träger der Aufgabe bleiben unberührt
- ➔ **Delegierend**
 - ➔ Eine Kommune übernimmt eine bestimmte Aufgabe einer oder mehrerer Kommunen in ihre Zuständigkeit
 - ➔ Rechte und die Pflichten zur Erfüllung dieser Aufgabe geht auf die Kommune über

FORMEN DER ZUSAMMENARBEIT

- ➔ **Zweckverband oder gemeinsames Kommunalunternehmen**
 - ➔ Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit
 - ➔ Aufgaben werden dem Zweckverband bzw. dem gemeinsamen Kommunalunternehmen zur vollständigen, alleinigen und eigenverantwortlichen Erledigung übertragen
 - ➔ Übertragene Aufgabe wird dem Wirkungskreis der beteiligten Kommunen entzogen
- ➔ Zusätzlich noch **privatrechtliche Formen** (überwiegend als GmbH)

EXKURS VERGABERECHT

- ➔ Im Wesentlichen geprägt durch Rechtsprechung, insbesondere des EuGH bei Überschreitung der EU-Schwellenwerte
- ➔ **vertikale, institutionalisierte Zusammenarbeit**
 - ➔ In Zweckverbänden und gemeinsamen Kommunalunternehmen – vergaberechtsfrei, da Einordnung als innerstaatlicher Organisationsakt
 - ➔ In privatrechtlichen Formen interkommunaler Zusammenarbeit – nur vergaberechtsfrei, wenn Voraussetzungen der **Inhousevergabe** erfüllt sind
 - ➔ Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle (Beherrschung) und
 - ➔ Tätigkeit im Wesentlichen für die Kommune (Umsätze)

EXKURS VERGABERECHT

→ horizontale Zusammenarbeit

- Öffentliche rechtliche Vereinbarung – vergaberechtsfrei, nur wenn nach dem EuGH folgende Kriterien kumulativ vorliegen:
 - Sicherstellung, dass die zu erbringende Dienstleistung zur Erreichung gemeinsamer Ziele führt,
 - Zusammenarbeit ausschließlich im öffentlichen Interesse,
 - Marktanteil der Zusammenarbeit weniger als 20 Prozent.
- Das **neue Vergaberechtsmodernisierungsgesetz** (in Kraft ab 18.04.2016) setzt drei EU-Vergaberichtlinien in nationales Recht um.
- Die Vergaberechtsreform dient u.a. dazu, die Zusammenarbeit der Kommunen untereinander weiter zu vereinfachen und rechtssicher zu gestalten.

EXKURS STEUERRECHT

- Änderung des Umsatzsteuergesetzes zum 01.01.2016 zur EU-konformen Umsetzung der „Mehrwertsteuer-System-Richtlinie“ in das deutsche Umsatzsteuerrecht
- Ablösung des § 2 Abs. 3 UStG durch einen neuen § 2b UStG „Juristische Personen des öffentlichen Rechts“
 - Grundsätzliche Neuregelung der umsatzsteuerlichen Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR)
 - Unterschiedliche steuerliche Wirkungen für die bisherigen Tätigkeiten der Kommunen auf öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Grundlage
 - Unter definierten Voraussetzungen stellt interkommunale Zusammenarbeit keine umsatzsteuerbare und –steuerpflichtige Leistung dar, da die jPdöR durch das Erbringen von Beistandsleistungen nicht als Unternehmer tätig werden.

EXKURS STEUERRECHT

- ➔ § 2b Abs. 1 UStG: [...] gelten juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht als Unternehmer [...], soweit sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen [...]
- ➔ Negativabgrenzung der Unternehmereigenschaft einer jPdÖR
- ➔ Unternehmereigenschaft begründet sich künftig nicht mehr über das Vorliegen eines „Betriebes gewerblicher Art“ (BgA), sondern über ihre auszuführenden Tätigkeiten
- ➔ Tätigkeiten von jPdÖR auf privatrechtlicher Grundlage werden stets als unternehmerische Tätigkeit angesehen

EXKURS STEUERRECHT

- ➔ Die Unternehmereigenschaft ist auch immer dann gegeben, wenn es zu „größeren Wettbewerbsverzerrungen“ kommt
 - ➔ „Größere Wettbewerbsverzerrungen“ liegen gem. § 2b Abs. 2 UStG nicht vor, wenn ein Umsatz von 17.500 Euro pro Kalenderjahr nicht überschritten wird oder auf privatrechtlicher Grundlage erbrachte Leistungen einer Steuerbefreiung unterliegen.

EXKURS STEUERRECHT

- ➔ § 2b Abs. 3 UStG: Sofern eine Leistung an eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts ausgeführt wird, liegen größere Wettbewerbsverzerrungen insbesondere nicht vor, wenn
 - ➔ Die Leistungen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts erbracht werden dürfen oder
 - ➔ Die Zusammenarbeit durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird.

EXKURS STEUERRECHT

- ➔ Die Zusammenarbeit wird regelmäßig durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt, wenn
 - ➔ Die Leistungen auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen
 - ➔ Die Leistungen dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe dienen
 - ➔ Die Leistungen ausschließlich gegen Kostenerstattung erbracht werden und
 - ➔ Der Leistende gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erbringt.

EXKURS STEUERRECHT

➔ Übergangsvorschriften

- ➔ Die erstmalige Anwendung des § 2b UStG ist für Umsätze anzuwenden, die nach dem 31.12.2016 ausgeführt werden.
- ➔ Achtung: Erleichterung des Umstiegs durch Wahlrecht zur zeitlichen Anwendung des § 2b UStG: bis 31.12.2016 Erklärung an das Finanzamt, dass die Anwendung des § 2 Abs. 3 UStG in der am 31.12.2015 geltenden Fassung auf sämtliche nach dem 31.12.2016 und vor dem 01.01.2021 ausgeführten Leistungen gewünscht ist.
- ➔ Die Juristischen Personen des öffentlichen Rechts müssen sich bis zum 31.12.2016 entscheiden, ob die alte Rechtslage weiterhin bis zum 31.12.2020 angewendet werden soll.
- ➔ Bei Nichtabgabe der Erklärung gelten automatisch ab dem 01.01.2017 die neuen Regelungen!