



Der Minister

Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, 40190 Düsseldorf

Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

für die Mitglieder
des Ausschusses für Kommunalpolitik

60-fach



7. Februar 2017

Seite 1 von 1

Telefon 0211 871-2652

Telefax 0211 871-162652

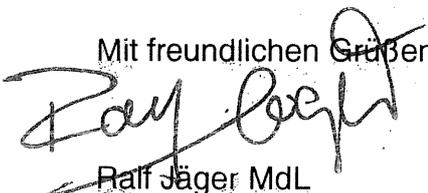
**146. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 10.02.2017
Antrag der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom
20.01.2017**

**„Aktueller Sachstandsbericht zu den Maßnahmen der kommunalen
Spitzenverbänden zur Förderung der interkommunalen
Zusammenarbeit nach § 19 Absatz 3 Satz 2 GFG 2016“**

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

zur Information der Mitglieder des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags übersende ich 60 Exemplare meines schriftlichen Berichtes zum TOP „Aktueller Sachstandsbericht zu den Maßnahmen der kommunalen Spitzenverbänden zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit nach § 19 Absatz 3 Satz 2 GFG 2016“. Gleichzeitig wird mit dem anliegenden Bericht dem Beschluss des Landtages vom 29.04.2015 zum Entschließungsantrag Drucksache 16/8543 nachgekommen, in jeder Wahlperiode zur Entwicklung der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen zu berichten.

Mit freundlichen Grüßen


Ralf Jäger MdL

Dienstgebäude:
Friedrichstr. 62-80
40217 Düsseldorf

Lieferanschrift:
Fürstenwall 129
40217 Düsseldorf

Telefon 0211 871-01
Telefax 0211 871-3355
poststelle@mik.nrw.de
www.mik.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahnlinien 732, 736, 835,
836, U71, U72, U73, U83
Haltestelle: Kirchplatz

BERICHT

über die

interkommunale und regionale Zusammenarbeit

in Nordrhein-Westfalen

Übersicht

1. Ausgangslage	2
2. Rechtlicher Rahmen	2
3. Entwicklung und Formen der Zusammenarbeit nach dem GkG NRW.....	4
3.1 Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen.....	4
3.2 Zweckverbände.....	5
3.3 Gemeinsame Kommunalunternehmen und kommunale Arbeitsgemeinschaften.	6
4. Regionalverband Ruhr	7
5. Sonstige regionale Zusammenarbeit	8
6. Aktueller Sachstand zu den Maßnahmen der kommunalen Spitzenverbände zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit nach § 19 Absatz 3 Satz 2 GFG 2016	9

1. Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Bericht wird dem Beschluss des Landtages vom 29.04.2015 zum Entschließungsantrag (Drucksache 16/8543) nachgekommen, in jeder Wahlperiode zur Entwicklung der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen zu berichten. Gleichzeitig greift er die Bitte der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20.01.2017 auf, dem Ausschuss für Kommunalpolitik einen aktuellen Sachstandsbericht zu den Maßnahmen der kommunalen Spitzenverbände zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit nach § 19 Absatz 3 Satz 2 GFG 2016 zu geben.

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen stehen fortlaufenden Veränderungen der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, technischen und politischen Rahmenbedingungen gegenüber. Um auf diese Herausforderungen reagieren zu können, wird zunehmend die Bereitschaft und Verständigung zur interkommunalen Zusammenarbeit notwendig. Moderne Informations- und Kommunikationstechnik eröffnet hier vielfältige neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit, um Aufgaben wirtschaftlicher und kundenorientierter wahrzunehmen. Um dieses Potential ausschöpfen zu können, bedarf es einer fortwährenden Überprüfung und ggf. Anpassung der rechtlichen Vorschriften an die sich stetig verändernden technischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

2. Rechtlicher Rahmen

Der rechtliche Rahmen für die interkommunale Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlicher Form wird wesentlich durch das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) sowie Vorschriften der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), insbesondere die §§ 3 und 4 GO NRW, bestimmt. Daneben existieren zahlreiche spezialgesetzliche Regelungen zur interkommunalen Zusammenarbeit. Grundsätzlich zulässig ist auch der Abschluss „freier“ öffentlich-rechtlicher Verträge über eine Zusammenarbeit in Einzelfragen. Schließlich vollzieht sich die

gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben in vielen Fällen auch in Formen des privaten Rechts (z.B. in Form einer GmbH).

In dieser Wahlperiode sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für die interkommunale Zusammenarbeit durch die Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 03.02.2015 (GV. NRW. S. 204) mit dem Ziel, die Anreize für eine interkommunale Zusammenarbeit zu stärken, erheblich erweitert worden.

Den Schwerpunkt der Novelle bildete die Öffnung des Zweckverbands für die Durchführung von Aufgaben sowie die Klarstellung, dass sich die gemeinsame Aufgabewahrnehmung von Kommunen auch auf sachlich und örtlich begrenzte Teile einer Aufgabe beziehen kann. Dem GkG NRW liegt damit künftig ein weiter Aufgabenbegriff zugrunde, der auch einzelne Arbeitsschritte eines Prozesses zur Erstellung einer kommunalen Leistung umfasst. Neben den klassischen Aufgaben interkommunaler Zusammenarbeit können damit auch verwaltungsinterne Dienst- und Serviceleistungen zweifelsfrei zum Gegenstand interkommunaler Zusammenarbeit werden. In diesem erweiterten rechtlichen Rahmen erschließt das Potential moderner Informations- und Kommunikationstechnik den Aufbau neuer vernetzter Organisationsformen für eine gemeinsame Aufgabewahrnehmung, etwa durch die Errichtung gemeinsamer Back-Office-Strukturen zur Leistungserstellung oder durch die Errichtung gemeinsam genutzter Dienstleistungszentren. Weitere Änderungen haben sich auf folgende Punkte bezogen:

- Ausdrückliche Zulässigkeit eines in der Satzung eines Zweckverbands geregelten Kündigungsrechts für die Mitglieder eines Zweckverbands (§ 9 Abs. 2 Satz 2 Ziff. 3 GkG NRW);
- Möglichkeit der Einstellung einer Geschäftsleitung zur Entlastung der Verbandsvorsteherin bzw. des Verbandsvorstehers eines Zweckverbands (§ 16 Abs. 3 GkG NRW);

- Einführung eines optionalen Verfahrens zur Abbildung des Kommunalwahlergebnisses in den Mitgliedskommunen bei der Bildung der Verbandsversammlung (§ 15a GkG NRW);
- Ergänzung um Regelungen zur Eingliederung und Fusion von Zweckverbänden (§§ 22 und 22a GkG NRW);
- Einführung einer Experimentierklausel (§ 33 GkG NRW).

Zudem wurde die frühere Befristung des Gesetzes aufgehoben.

Das auf diese Weise fortentwickelte Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit hat sich in seiner Grundstruktur bewährt. Der Fortbestand des gesetzlichen Rahmens für die interkommunale Zusammenarbeit ist auch weiterhin notwendig. Er schafft die Voraussetzungen für gleiche Standards in den im GkG NRW geregelten Formen der Zusammenarbeit in Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbänden, öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen und gemeinsamen Kommunalunternehmen.

3. Entwicklung und Formen der Zusammenarbeit nach dem GkG NRW

Auf der Grundlage der von den Bezirksregierungen in 2016 angeforderten Berichte ergibt sich folgendes Bild:

3.1 Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist in den §§ 23 ff. GkG NRW geregelt. Danach können Gemeinden und Gemeindeverbände vereinbaren, dass einer der Beteiligten einzelne Aufgaben der übrigen Beteiligten in seine Zuständigkeit übernimmt (delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung) oder sich verpflichtet, solche Aufgaben für die übrigen Beteiligten durchzuführen (mandatierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung). Nach einer in 2016 erfolgten Abfrage bei den Bezirksregierungen bestehen in

Nordrhein-Westfalen rd. 1.500 solcher öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zwischen Kommunen. Lt. Berichten der Bezirksregierungen sind 59 % der öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen aktuell auf die mandatierende Ausführung gerichtet, 36 % beziehen sich auf eine delegierende Aufgabenwahrnehmung, zu 5 % werden diesbezüglich keine Angaben gemacht. Von den im GkG NRW angebotenen Rechtsformen bilden sie damit in der kommunalen Praxis das mit Abstand häufigste Instrumentarium interkommunaler Zusammenarbeit. Diese große Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung dürfte in dem unbürokratischen Verfahren liegen, mit dem interkommunale Zusammenarbeit auf einer einfachen vertraglichen Basis organisiert werden kann.

Das Spektrum interkommunaler Zusammenarbeit in Form öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen ist deshalb auch denkbar weit und reicht von der Wahrnehmung von Aufgaben des Naturschutzes und des Tourismus, über Aufgaben der Wirtschaftsförderung und der Angebote für Bildung und Kultur bis hin zu Vereinbarungen betreffend die kommunalen Infrastrukturen (Straßenbau und Straßenunterhaltung, Wasserversorgung/-entsorgung) oder technische Bereiche (Abfallentsorgung, Informationstechnik, Feuerschutz). Andere Vereinbarungen betreffen z.B. die Personalverwaltung, die Kriegsopferfürsorge, das Vergabewesen, die Archivverwaltung oder Regelungen zu Rufbereitschaften der Behörden.

3.2 Zweckverbände

Eine weitere wichtige Rechtsform interkommunaler Zusammenarbeit ist der Zweckverband. Charakteristisch für den Zweckverband ist, dass die an ihm beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände eine neue öffentlich-rechtliche Körperschaft errichten und diese gemeinsam mit der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben betrauen. Nach dem Ergebnis einer Abfrage bei den Bezirksregierungen aus 2016 bestehen gegenwärtig mehr als 250 Zweckverbände auf der Grundlage des GkG NRW. Die §§ 4 bis 22a GkG NRW treffen die notwendigen Regelungen über deren Bildung,

deren Organe, den Inhalt der Verbandssatzung, das Kündigungsrecht der Mitglieder, die Auflösung und den Zusammenschluss von Zweckverbänden sowie deren Eingliederung in bereits bestehende Zweckverbände. Wie bereits oben unter Ziffer 2 beschrieben, hat dieser rechtliche Rahmen mit der letzten Novelle des GkG NRW vom 03.02.2015 erhebliche Weiterungen erfahren mit dem Ziel, vormals bestehende rechtliche Hindernisse auszuräumen und das Instrument Zweckverband für neue und moderne Formen der Zusammenarbeit zu öffnen.

Auch die Aufgabenbereiche der Zweckverbände sind vielfältig. Den größten Bereich nehmen Zweckverbände in den Bereichen Bildung und Schule ein. So bestehen in Nordrhein-Westfalen (Stand Abfrage Bezirksregierungen aus 2016) 64 Zweckverbände mit dem Ziel der Verbesserung des kommunalen Bildungsangebots (z.B. Volkshochschulen, Musikschulen, Bibliotheken). Einen weiteren Schwerpunkt bilden 35 Zweckverbände zur Erfüllung von Schulträgeraufgaben. Weitere bedeutsame Aufgabenfelder von Zweckverbänden sind die Bereiche der kommunalen Abfall- und Abwasserentsorgung, der Informations- und Kommunikationstechnik, des Sparkassenwesens sowie des Naturschutzes und des Tourismus. Einzelne „Exoten“ wie z.B. ein Zweckverband für psychologische Beratungen und Hilfen oder der Zweckverband Verkehrsflughafen Siegerland runden das Bild ab.

3.3 Gemeinsame Kommunalunternehmen und kommunale Arbeitsgemeinschaften

Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung - GO-Reformgesetz vom 09.10.2007 (GV. NRW. S. 380) wurde die Möglichkeit eingeführt, Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts auch in gemeinsamer Trägerschaft mehrerer Gemeinden und Kreise, der Landschaftsverbände und des Regionalverbands Ruhr zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung zu führen (§§ 27 ff. GkG NRW). Gegenwärtig bestehen landesweit sieben solcher

gemeinsamen Kommunalunternehmen (Stand Abfrage Bezirksregierungen aus 2016), die u.a. Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge wahrnehmen.

Ferner existieren rd. 20 Arbeitsgemeinschaften i.S. der §§ 2 und 3 GkG NRW, in der verschiedene Themenfelder der sie tragenden Kommunen bearbeitet werden. Kennzeichnend für die kommunale Arbeitsgemeinschaft i. S. des GkG NRW ist, dass ihre Mitglieder Angelegenheiten und Planungen gemeinsam beraten und abstimmen, ohne dass die Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen der einzelnen Mitglieder berührt werden.

4. Regionalverband Ruhr (RVR)

Neben dem GkG NRW und seinen Möglichkeiten der Zusammenarbeit stellt das Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG) für dessen Mitgliedskörperschaften einen speziellen Rahmen für eine regionale Zusammenarbeit dar.

Mit dem Gesetz zur Stärkung des Regionalverbands Ruhr vom 12.05.2015 (GV. NRW. S. 436) ist der rechtliche Rahmen für die Zusammenarbeit in dieser Region erheblich ausgebaut worden. Insbesondere hat der neue § 4 Abs. 3 RVRG die Möglichkeit der einvernehmlichen Übertragung kommunaler Aufgaben der Mitgliedskörperschaften auf den RVR für das Verbandsgebiet geschaffen. Daneben sind sowohl der Katalog der Pflichtaufgaben als auch der freiwilligen Aufgaben des RVR sowie die Möglichkeiten zur Durchführung kommunaler Tätigkeiten für einzelne Mitgliedskörperschaften ohne Zuständigkeitsverlagerung erweitert worden.

Gleichzeitig sind die demokratische Legitimation des RVR sowie dessen Organisationshoheit durch die ab dem Jahr 2020 eingeführte Direktwahl der Verbandsversammlung durch die Bürgerinnen und Bürger sowie die Streichung bestehender Restriktionen bei der Bildung der Ausschüsse der Verbandsversammlung gestärkt worden.

Der mit der Änderungsnovelle (§ 14a RVRG) neu installierte Kommunalrat des RVR hat seine Arbeit aufgenommen. Mit ihm ist ein wichtiges Bindeglied zu den Mitgliedskörperschaften entstanden. Der RVR hat hierzu berichtet, der Kommunalrat habe sich bereits in seiner konstituierenden Sitzung am 17.12.2015 eine Geschäftsordnung gegeben und fachgebietsbezogene Beigeordneten- bzw. Dezernentenkonferenzen zu den Themenfeldern Planung und Umwelt, Kultur, Soziales, Kämmerei sowie Bildung und Wissenschaft eingerichtet. Die vorrangige Aufgabe der Beigeordneten-/Dezernentenkonferenzen bestehe derzeit darin, Aufgabenfelder zu identifizieren, die im Rahmen des § 4 Abs. 3 RVRG von den Mitgliedskörperschaften auf den RVR übertragen werden können. Darüber hinaus sollen sich die Beigeordneten-/Dezernentenkonferenzen mit weiteren Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit unterhalb des rechtlichen Rahmens des § 4 Abs. 3 RVRG beschäftigen. Die Möglichkeiten der Umsetzung seien innerhalb der Verwaltungsbereiche der einzelnen Mitgliedskörperschaften abzustimmen und das Ergebnis über den Verwaltungsvorstand nach abschließender Bewertung in den Kommunalrat zur Endberatung zurückzuspielen. Erste Ergebnisse erwartet der RVR noch in 2017.

5. Sonstige regionale Zusammenarbeit

Neben der interkommunalen Zusammenarbeit auf gesetzlichen Grundlagen hat sich in Nordrhein-Westfalen ein vielfältiges Zusammenwirken verschiedener kommunaler und sonstiger Akteure in den Regionen des Landes gebildet. In unterschiedlichen Rechtsformen (GmbH, eingetragener Verein, Zweckverband) verfolgen die Regionen das Ziel, regionale Projekte und Entwicklungsprozesse voranzubringen und sich als strukturpolitische Partner nach außen zu repräsentieren. Gegenwärtig (Stand Januar 2017) haben sich acht regionale Entwicklungs- und Marketingorganisationen in Nordrhein-Westfalen unter dem Motto „Die Regionen in NRW - Starke Regionen, Starkes Land“ zusammengeschlossen, um ihre Zusammenarbeit zu verstärken.

Seit dem Frühjahr 2016 informieren sie mit einem gemeinsamen Internetauftritt (www.regionen.nrw) über ihre Regionen, gemeinsame Positionen und Veranstaltungen.

6. Aktueller Sachstand zu den Maßnahmen der kommunalen Spitzenverbände zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit nach § 19 Absatz 3 Satz 2 GFG 2016

Nach § 19 Abs. 3 S. 2 GFG 2016 konnten den kommunalen Spitzenverbänden Zuweisungen für Maßnahmen zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit gewährt werden. Aus diesen Mitteln hat das MIK NRW eine einmalige Bedarfszuweisung in Höhe von 525.000 € an die kommunalen Spitzenverbände als Festbetragsfinanzierung für die Finanzierung eines Online-Portals der kommunalen Spitzenverbände bereit gestellt. Die Kommunal Agentur NRW GmbH ist mit der Durchführung des Projekts beauftragt worden. Die Projektlaufzeit beträgt drei Jahre.

Die Datenbank ist als Leitfaden und Nachschlagewerk für alle Kommunen konzipiert. Mit Nutzung des Online-Portals sollen vorhandene Erkenntnisse aus einzelnen Kommunen allen interessierten Kommunen zugänglich gemacht werden. Das Online-Portal bietet insbesondere die Möglichkeit, geeignete Partner zur Umsetzung neuer Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zu finden. Jede Kommune kann eigene Ideen und Erfahrungen in die Datenbank einbringen. „Das Rad“ muss also nicht in jeder Kommune neu erfunden werden, um kommunale Aufgaben zu erledigen. Datenbanken, die Daten und Fakten für alle sie nutzenden Kommunen im Bereich interkommunaler Zusammenarbeit zusammenführen, sind ein Mehrwert für die kommunale Verwaltung und damit am Ende auch für die Bürgerinnen und Bürger. Die Plattform kann Anregungen zur Schaffung von gemeindeübergreifenden Back-office-Strukturen und anderen Projekten der interkommunalen Zusammenarbeit geben.

Ein erster Eindruck von der Struktur der Datenbank und der Bandbreite der zur Verfügung stehenden Informationsmöglichkeiten konnte anlässlich der Auftaktveranstaltung am 14.12.2016 in Düsseldorf gewonnen werden, an der zahlreiche Akteure aus den Kommunen sowie Vertreterinnen und Vertreter des Landtags und des MIK NRW teilgenommen haben. Das Informationsangebot reicht von Gesetzen, Verordnungen, Urteilen und Fachliteratur über Checklisten, Musterformulare und Materialien für die Öffentlichkeitsarbeit bis hin zur Einstellung häufig gestellter Fragen (sog. FAQ), der Einrichtung einer Hotline sowie der Herausgabe eines Newsletter.

Ende Januar 2017, sieben Wochen nach Start der Online-Plattform, verzeichnet diese bereits eine Vielzahl unterschiedlicher Beispiele interkommunaler Zusammenarbeit. Zu diesem Zeitpunkt sind 286 Gemeinden und Kreise benannt, die insgesamt 38 Projekte eingegangen sind (Stand 24.01.2017). Die Zusammenarbeit umfasst dabei „kleinste“ Kooperationen von zwei Kommunen und reicht weiter über die Zusammenarbeit von 11 oder 20 Beteiligten bis hin zu Großprojekten mit 98 Teilnehmern. Die Projektbeispiele bilden eine vielfältige Themenpalette ab und reichen von Projekten wie z.B. der gemeinsamen e-Vergabe, der Einrichtung eines BürgerServiceCenters (BSC) bis zum gemeinsamen Betrieb eines Wertstoff-Mobils. Sehr unterschiedlich sind auch die Gründungszeiträume. Viele Kooperationen sind in den vergangenen 5 bis 10 Jahren eingegangen worden. In der Datenbank sind allerdings auch ein bewährtes Projekt aus 1982 und eine neue Vereinbarung aus 2017 enthalten. Recherchen für Interessierte sind anhand von Themenlisten, Landkarten oder einer alphabetischen Liste der beteiligten Kommunen möglich. Darüber hinaus sind für 2017 die Durchführung von Erfahrungsaustauschen sowie eine Jahrestagung zur Förderung des Dialogs der Kommunen untereinander vorgesehen.

Das Interesse an Übermittlung und Einstellung eigener Informationen in die Datenbank ist nach hiesigen Erkenntnissen ebenso groß wie die Nachfrage nach Informationen durch andere Kommunen. Insoweit können alle Kommunen nur ermuntert

werden, bei Interesse den Kontakt unter www.interkommunales.nrw zu suchen. Das MIK NRW hat hierüber auch in einer Presseerklärung informiert.

Mit dieser Online-Plattform „Interkommunale Zusammenarbeit“ sollen die in der ablaufenden Legislaturperiode auf den Weg gebrachten rechtlichen Erleichterungen der interkommunalen Zusammenarbeit durch einen breit angelegten Wissenstransfer über interkommunale Zusammenarbeit für die kommunale Praxis flankiert und unterstützt werden. Zugleich soll gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden ein wichtiger Impuls für den beschleunigten Ausbau der kommunalen Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen gesetzt werden.