

- Beschluss**
- Wahl**
- Kenntnisnahme**

Vorlagen Nr. 10/025/2022

öffentlich

Fachbereich: Amt für Organisation und Wirtschaftsförderung Bearbeiter/in: Bolz, Sandra/ Schruff, Tobias	Datum: 22.08.2022 Az.: 10-11
--	---------------------------------

Beratungsfolge	Termine	Art der Entscheidung
Kreisausschuss	19.09.2022	Kenntnisnahme

Interkommunale Zusammenarbeit bei der Kreisverwaltung Mettmann

- | | | | |
|-----------------------------|-----------------------------|--|--|
| Finanzielle Auswirkung | <input type="checkbox"/> ja | <input checked="" type="checkbox"/> nein | <input type="checkbox"/> noch nicht zu übersehen |
| Personelle Auswirkung | <input type="checkbox"/> ja | <input checked="" type="checkbox"/> nein | <input type="checkbox"/> noch nicht zu übersehen |
| Organisatorische Auswirkung | <input type="checkbox"/> ja | <input checked="" type="checkbox"/> nein | <input type="checkbox"/> noch nicht zu übersehen |
| Auswirkung auf Kennzahlen | <input type="checkbox"/> ja | <input checked="" type="checkbox"/> nein | <input type="checkbox"/> noch nicht zu übersehen |
| Klimarelevanz | <input type="checkbox"/> ja | <input checked="" type="checkbox"/> nein | <input type="checkbox"/> noch nicht zu übersehen |

Der Kreisausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis.

Fachbereich: Amt für Organisation und Wirtschaftsförderung Bearbeiter/in: Bolz, Sandra/ Schruff, Tobias	Datum: 22.08.2022 Az.: 10-11
--	---------------------------------

Interkommunale Zusammenarbeit bei der Kreisverwaltung Mettmann

Anlass der Vorlage:

Die Verwaltung hat zuletzt in 2015 einen umfassenden Bericht zur interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) vorgelegt. Der Kreistag hat die Verwaltung am 14.12.2020 auf Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN (10/024/2020) gebeten, eine aktualisierte Übersicht zu Art und Umfang der Kooperationen zu erstellen – vor allem in Bezug auf die Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Städten, aber auch darüberhinausgehend städteübergreifend und überregional. Nachdem die Umsetzung des Beschlusses zunächst aufgrund der pandemiebedingten Arbeitsbelastung zurückgestellt werden musste, wird dem Auftrag mit dieser Vorlage nunmehr nachgekommen.

Im Rahmen der derzeitigen überörtlichen Prüfung des Kreises wird seitens der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA NRW) das Themenfeld „Interkommunale Zusammenarbeit“ ebenfalls intensiv betrachtet. Ziel ist eine landesweite Bestandserhebung zu den interkommunalen Aktivitäten aller Kreise. Zudem sollen die örtlichen Erfahrungen im Umgang mit IKZ aufbereitet und zentral für die Kommunen zur Verfügung gestellt werden.

Die Prüfung durch die GPA wurde intern zum Anlass genommen, eine umfassende Bestandaufnahme zu erstellen und die Aktivitäten des Kreises im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit strukturiert zu erheben. Die Ergebnisse werden in dieser Vorlage vorgestellt. Ergänzend wird ein allgemeiner Einstieg in die Thematik geboten sowie Aussagen zu Entwicklungsperspektiven, Potentialen und Risiken getroffen.

Sachverhaltsdarstellung:

1. Grundsätzliches zur interkommunalen Zusammenarbeit

1.1 Rechtsformen und Arten der Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit ist eng mit dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung verbunden. Die rechtlichen Grundlagen für interkommunale Zusammenarbeit bieten der Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes sowie Artikel 78 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Diese Rechtsgrundlagen berechtigen den Kreis Mettmann, selbstständig, eigenverantwortlich und mit eigenen Mitteln zu organisieren. Dazu gehört auch das Recht, zu diesem Zweck die Kooperation mit anderen Kommunen zu suchen und zu praktizieren.

In Nordrhein-Westfalen wird dieses Recht zudem durch die Gemeindeordnung (GO NRW) und das Gesetz für kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) näher konkretisiert. So heißt es in § 1 Abs. 1 GkG NRW, dass „[...] Gemeinden und Gemeindeverbände Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind, nach den Vorschriften dieses Gesetzes gemeinsam wahrnehmen [können]“.

Bei der interkommunalen Zusammenarbeit kann grundsätzlich zwischen zwei Ausprägungen der Kooperation unterschieden werden: der informellen und der formellen. Die informelle Kooperation wird durch einen losen Zusammenschluss charakterisiert und kann etwa in Form einer Projektgruppe, eines Koordinierungsbüros oder eines runden Tisches durchgeführt wer-

den. Eine Sonderform stellt dabei die kommunale Arbeitsgemeinschaft nach § 2 GkG NRW dar, zu der sich Kommunen hauptsächlich zu Abstimmungs- und Beratungszwecken zusammenschließen. Nicht selten ist die informelle Zusammenarbeit Vorläufer für eine tiefere und dann formelle Kooperation zwischen den Kommunen.

Bei der formellen Kooperationsform wird wiederum zwischen einer vertraglichen Zusammenarbeit (insbesondere öffentlich-rechtliche Vereinbarung) und einer institutionellen (Zweckverband, gemeinsames Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts, Kooperation in Rechtsform des Privatrechts) unterschieden.

Auch wenn die kommunale Zusammenarbeit (wie nachfolgend unter 2. dargestellt) stetigem Wandel unterliegt, lassen sich beim Kreis Mettmann in der beigefügten Übersicht Beispiele für die genannten Kooperationsformen finden.

1.2 Chancen, Nutzen und Risiken

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

In ihrer konkreten Ausprägung sind diese Synergieeffekte, die sich für Kommunen durch Zusammenarbeit ergeben, sehr unterschiedlich. Die verbesserte Leistung stellt dabei eine von drei Kategorien dar, denen man die Potentiale interkommunaler Zusammenarbeit zuordnen kann. Daneben steht als zweite und an Bedeutung stetig zunehmende Kategorie die Kostenersparnis. Der Kreis Mettmann legt dabei jedoch auch auf die dritte Kategorie, die regionale Identitätsstiftung, besonderen Wert, weil eine starke Identität mit der eigenen Region auch über deren Grenzen hinaus zu einer starken Wahrnehmung dieser Region führt.

Während die drei bisher genannten Kategorien eher allgemeiner Natur sind und sich damit, gleichwohl in unterschiedlicher Ausprägung, den meisten Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zuordnen lassen, spielen beim Kreis Mettmann auch darüber hinausgehende Überlegungen eine Rolle. So kann es sich aufgrund der überregionalen Struktur des Kreises im Hinblick auf die kreisangehörigen Städte anbieten, das Knowhow zu bestimmten Themen beim Kreis zu bündeln und Aufgaben für mehrere Städte wahrzunehmen. Hierdurch kann sich durchaus ein der Kategorie „verbesserte Leistung“ zuzuordnender Effekt ergeben; Kern des Ganzen ist die Sicherung qualitativ hochwertiger Leistungsangebote als solche.

Von zunehmender Bedeutung ist die interkommunale Zusammenarbeit aber auch für die Identifikation und die Abwehr unzulässiger Ein- und Angriffe übergeordneter staatlicher Stellen in und teilweise auch auf die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen und damit im Ergebnis auf deren Selbstverwaltungsrecht. In Zeiten immer schneller werdender Prozesse wird das kommunale Selbstverwaltungsrecht zunehmend übergangen und muss von den Kommunen regelmäßig – notfalls auch auf dem Rechtsweg – eingefordert werden. Hier verleiht ein interkommunaler Verbund eine stärkere Stimme und mehr Gewicht.

Neben der Vielzahl zu erwartender positiver Effekte sind auch gewisse Risiken zu berücksichtigen. So kann es beispielsweise immer dann zu Abstimmungsschwierigkeiten kommen, wenn rechtliche Änderungen umgesetzt oder finanzielle Regelungen getroffen werden müssen. Darüber hinaus können sich zwischen den Kooperationspartnern mit der Zeit auch grundsätzliche Unterschiede in der Haltung zu bestimmten Problemen ergeben, welche die konstruktive Zusammenarbeit erschweren.

Es bleibt zusammenfassend festzuhalten: die Realisierung kommunaler Zusammenarbeit zur Umsetzung von Synergie- und Skaleneffekten kann in vielen Fällen äußerst wünschenswert sein. Die Änderung von Rahmenbedingungen kann jedoch nicht nur neue Kooperationsfelder erschließen, sondern auch bestehende Kooperationsfelder unattraktiv machen.

Hierauf soll im Folgenden näher eingegangen werden.

2. Überblick über die interkommunale Zusammenarbeit des Kreises Mettmann

2.1 Art der Zusammenarbeit und Vielfalt der Partnerinnen und Partner

Das Themenfeld der interkommunalen Zusammenarbeit ist keinesfalls statisch, sondern einem stetigen Wandel unterworfen. Die Liste der Kooperationen ist dabei vielfältig.

Derzeit sind etwa 100 Projekte der **formellen Zusammenarbeit** umgesetzt. Der größte Teil basiert auf Vereinbarungen mit öffentlich-rechtlichem Charakter. Der Kreis ist zudem Mitglied in mehreren kommunalen Arbeitsgemeinschaften und Zweckverbänden.

Daneben bestehen knapp 200 **informelle Kooperationen**, zumeist in Form von Arbeitskreisen, Runden Tischen, Konferenzen und anderen Abstimmungsformaten. Hierbei liegt der Fokus zumeist auf einem fachlichen Austausch, teilweise auch auf der Entwicklung einer gemeinsamen Zielrichtung und Vorgehensweise. Auch wenn dies ohne formellen Charakter geschieht, haben diese Formate einen hohen Wert in der kommunalen Aufgabenerledigung.

Rechtsform und Art der Partnerinnen und Partner sind dabei vielfältig. Die Zusammenarbeit erfolgt sowohl mit den kreisangehörigen Kommunen selber, als auch mit deren Beteiligungen und kreisübergreifend mit den umliegenden kreisfreien Städten und anderen Kreisen. Hinzu kommt eine Zusammenarbeit mit Behörden der Landes- und Bundesebene sowie privatrechtlichen Partnern. Dadurch entsteht eine umfangreiche Vernetzung, die auch außerhalb der jeweiligen Kooperationen Anknüpfungspunkte für ein gemeinsames Vorgehen bieten kann.

In mehr als der Hälfte der formellen Kooperationen übernimmt die Kreisverwaltung die Aufgabenerfüllung für einen Dritten – in der Regel gegen Erstattung der anfallenden Kosten. Arbeiten zahlreiche Partnerinnen und Partner zusammen, sind mitunter komplexe Leistungsbeziehungen und Finanzierungsregelungen gegeben. Eine Kooperation bedarf daher nicht nur einer einmaligen Verabredung und Wahrnehmung der vereinbarten Aufgaben, sondern auch einer laufenden Verwaltung in vertraglicher Hinsicht. Dass hierfür Ressourcen zu berücksichtigen sind, darf bei der Anbahnung von neuen Kooperationen nicht unberücksichtigt bleiben.

2.2 Interkommunale Zusammenarbeit im Wandel

Manche Kooperationen und Vereinbarungen bestehen bereits seit vielen Jahrzehnten unter konstanten Rahmenbedingungen. Andere unterliegen Veränderungen, zum Beispiel, weil Partner neu hinzukommen oder bisherige Partner aussteigen, sich Umfang und Inhalt der Zusammenarbeit ändern oder die zu Grunde liegende Vereinbarung an andere Rahmenbedingungen angepasst werden muss.

Es ist nicht möglich, alle Veränderungen mit dieser Vorlage darzustellen. Im Folgenden soll dennoch ein Überblick über wichtige Entwicklungen der letzten Jahre gegeben werden. Die der Vorlage beigefügte Anlage bietet einen tiefergehenden Überblick über die Kooperationen im Einzelnen.

Wie bereits dargestellt unterliegt interkommunale Zusammenarbeit einigen Risiken. Vor allem, wenn sich Rahmenbedingungen bei den Vereinbarungspartnern ändern oder der Nutzen der Zusammenarbeit neu bewertet wird, kann es dazu kommen, dass eine formell vereinbarte Zusammenarbeit oder ein jahrelang geübter, informeller Austausch in der bisherigen Form nicht mehr weitergeführt wird. Im Folgenden werden einige Beispiele genannt:

Die **Regionale Arbeitsgemeinschaft Düsseldorf - Kreis Mettmann - Rhein Kreis Neuss** wurde 2011 gegründet. Bei den Akteuren ist nach etwa 10 Jahren der Zusammenarbeit einvernehmlich die Erkenntnis gewachsen, dass die allumfassende Zuständigkeit im Bereich interkommunaler Zusammenarbeit, die die Satzung der RAG zuschrieb, einer Profilierung der RAG als eine regionale Größe im Rheinland eher im Wege steht. Die Auflösung bedeutet keine Beendigung der gemeinsamen Zusammenarbeit. Vielmehr soll diese themenspezifisch in zielführendere Strukturen überführt werden.

Lange Jahre bestand eine Kooperation mit der Stadt Düsseldorf zum **Betrieb einer chemischen Untersuchungseinrichtung** zur Untersuchung von Lebensmittelproben, Kosmetika, Tabakerzeugnissen und Bedarfsgegenständen. Später wurden auch Proben der Stadt Mönchengladbach und der Kreise Viersen, Neuss und Kleve untersucht und bewertet. Aufgrund der Veränderung der Untersuchungslandschaft in NRW und der damit verbundenen Gründung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Rhein-Ruhr-Wupper (CVUA-RRW)“ wurde landesseitig auf einen Beitritt noch eigenständig tätiger Kommunen gedrängt. Für eine zukunftsorientierte Aufgabenwahrnehmung hat sich der Kreis aufgrund eines Impulses der Landeshauptstadt Düsseldorf daher entschlossen, sich dem CVUA-RRW anzuschließen und ist 2020 beigetreten. Das eigene Untersuchungslabor wurde damit nach über 100 Jahren aufgegeben.

Der Kreis Mettmann hatte für alle kreisangehörigen Städte auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die Aufgaben zur Durchführung der **Rattenbekämpfung** im gesamten Kreisgebiet übernommen. Die Rattenbekämpfung ist eine vorrangig ordnungsrechtliche Aufgabe und fällt in die originäre Zuständigkeit der ka. Städte. Die Koordinierung durch das Kreisgesundheitsamt erfolgte im Rahmen einer freiwilligen Aufgabenwahrnehmung. Die Vereinbarung wurde zum 31.12.2018 aufgehoben. Seit dem 01.01.2019 wird die Rattenbekämpfung in eigener Zuständigkeit der ka. Städte durchgeführt. Die Gründe zur Beendigung der Kooperation lagen zum Teil in der schwierigen Zusammenarbeit (u. a. Verzögerung/Unterbleiben von Kommunikation, unterschiedlich gelagerte Erwartungen) mit den ka. Städten, zum Teil in der enormen Bindung von Personalressourcen (Kostenerstattung durch Städte fand nicht statt). Vier ka. Städte haben im Jahr 2017/2018 erklärt, eine eigenständige Rattenbekämpfung vornehmen zu wollen und nicht an der Vereinbarung festzuhalten.

Bereits seit vielen Jahren bestehen Kooperationen mit mehreren kreisangehörigen Städten in den Themenfeldern **Rechnungsprüfung** und kooperative Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich des **Datenschutzes**. Aufgrund veränderter Rahmenbedingungen auf Seiten einiger Kooperationspartner wurde die Zusammenarbeit teilweise nicht mehr fortgeführt. Dies betrifft die kooperative Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich des Datenschutzes für die Städte Erkrath und Heiligenhaus sowie die Rechnungsprüfung für die Stadt Monheim am Rhein. Der Themenbereich stellt dennoch weiterhin ein wichtiges Feld für die interkommunale Zusammenarbeit mit den ka. Städten und ihren Einrichtungen dar, welches in den letzten Jahren auch wieder weiter ausgebaut wurde.

2.3 Ausblick

Die Verwaltung ist trotz der bereits heute sehr hohen Zahl an formellen und informellen Kooperationen bemüht, die Möglichkeiten zur Erschließung neuer Kooperationspartner laufend zu prüfen und von den Vorteilen einer gemeinsamen Vorgehensweise zu profitieren. Die Fachbereiche suchen fortlaufend nach Möglichkeiten, neue Kooperationsfelder zu erschließen. Da die Initiierung und laufende Betreuung von formellen wie informellen Kooperationen in vielen Fällen mit einem hohen Aufwand verbunden sein kann, ist die Prüfung der Vorteilhaftigkeit und des möglichen Nutzens für den Kreis oder die Kooperationspartner in Gesamtheit ein wichtiger Bestandteil jedes Anbahnungsprozesses. Aktuell in Planung/ Prüfung sind neue Kooperationen u.a. auf folgenden Themengebieten:

Ausländeramt

Kooperation zur Nutzung eines Biodatenterminals mit der Stadt Monheim am Rhein

Straßenverkehrsamt

Einrichtung einer Austauschplattform, über welche ein fachlicher Austausch (u.a. Informationen, Fragen, Verfahrensweisen, Wissenstransfer) zwischen den Straßenverkehrsbehörden der ka. Städte untereinander und mit dem Kreis ermöglicht werden soll

Rettungsdienst/ Telenotarztsystem

Bildung eines Telenotarztsystems mit der Stadt Leverkusen und dem Kreis Mettmann als Kerntträger und Betreiber einer Telenotarztzentrale in ihren Leitstellen.

Bildungsmonitoring

In Zusammenarbeit mit den Schulen, der Arbeitsagentur und den ka. Städten soll auf der Grundlage von Vorgaben aus dem Lenkungskreis eine Monitoringstruktur aufgebaut werden, die es ermöglicht, die Berufswahlorientierung effektiver und zielgerichteter mit den Bedarfen des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes zu verknüpfen.

Nachhaltigkeit/ Agenda2030

Auf Grundlage einer Bestandsaufnahme der Aktivitäten im Kreisgebiet zur Entwicklungspolitik und zur Agenda2030 werden mit Multiplikatoren in den ka. Städten bürgernahe Formate entwickelt. Diese können mittelfristig durch die Städte und Partnerstrukturen eigenständig umgesetzt werden.

Integration

Das Integrationszentrum und der Kreissportbund schließen eine Kooperationsvereinbarung zur Durchführung von gemeinsamen Maßnahmen im Handlungsfeld Integration durch Sport.

Gesundheitsamt

Schaffung eines Netzwerks der Gesundheitsakteure vor Ort (Umsetzung im Rahmen des Paketes für den öffentlichen Gesundheitsdienst)

Eine rechtliche Entwicklung, die sich auf die interkommunale Zusammenarbeit im gesamten kommunalen Raum auswirkt, findet derzeit im Steuerrecht statt. Die Übergangsvorschriften zur **Umsetzung des neuen Umsatzsteuerrechts** laufen Ende des Jahres 2022 aus. Ab 01.01.2023 sind Leistungen der öffentlichen Hand in einem viel größeren Umfang als bisher umsatzsteuerpflichtig. Dies betrifft vor allem auch interkommunale Kooperationen – egal, ob diese auf privatrechtlichen Verträgen oder auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen. Im Rahmen des Tax Compliance Managements, welches der Kreis in den letzten Jahren aufgebaut hat, wurden die Kooperationsverträge darauf bewertet, wie diese ab 01.01.2023 umsatzsteuerrechtlich zu behandeln sind. In einigen Fällen mussten oder müssen Vereinbarungsformulierungen angepasst werden, um klare Aussagen zur Umsatzbesteuerung zu treffen. Im Einzelfall kann die Steuerpflicht dazu führen, dass Kooperationspartner eine Zusam-

menarbeit nicht mehr als wirtschaftlich vorteilhaft erachten. Gegebenenfalls sind Anpassungen in der Höhe der vereinbarten Summe zu verhandeln, um weiterhin kostendeckend arbeiten zu können. Der zunächst befürchtete Effekt, dass durch die Verschärfung der Besteuerung der öffentlichen Hand Kooperationen reihenweise unwirtschaftlich werden, konnte indes bisher nicht wahrgenommen werden. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass nicht nur rein wirtschaftliche Aspekte bei der Entscheidung eine Rolle spielen, sondern häufig weiterer Nutzen aus einer Zusammenarbeit gezogen werden kann.

Anlagen

Anlage 1: Übersicht über umgesetzte informelle Kooperationen

Anlage 2: Übersicht über umgesetzte formelle Kooperationen