

Kreis Soest . Postfach 1752 . 59491 Soest

Landtag Nordrhein-Westfalen
Referat I.1/A11
Frau Sabine Arnoldy
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME
16/2293
A11

Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Kreisdirektor
Dirk Lönnecke

Gebäude Hoher Weg 1 - 3 . 59494 Soest

Name Dirk Lönnecke
Durchwahl 02921 30-2307
Zentrale 02921 30-0
Telefax 02921 30-2700
Zimmer 1.106
E-Mail dirk.loennecke@kreis-soest.de
Internet www.kreis-soest.de

Soest, **03.11.2014**

Bei Schriftwechsel und Rückfragen bitte stets angeben:

Geschäftszeichen
02.00.

Stellungnahme zur
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags NRW am
Freitag, 21. November 2014
"Chancen nutzen - Kommunale Kooperation verbessern"
Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache 16/5039
In Verbindung mit
Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/6090
Stichwort: „Komm. Kooperation und Gemeinschaftsarbeit – Anhörung AKo –
21.11.2014“

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem o. g. Antrag der Fraktion der CDU sowie zum Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit nehme ich in Vorbereitung meiner Teilnahme als Sachverständiger an der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 21.11.2014 wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkung:

Zur Generierung von Konsolidierungspotentialen ist die interkommunale Zusammenarbeit gerade auch vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und dem damit verbundenen Bevölkerungsverlust ein wichtiger strategischer Baustein für moderne Verwaltungen.

Zudem ergeben sich hierbei durch den Einsatz moderner vernetzter IT-Systeme Einsparungsmöglichkeiten im Bereich von Personal und Sachmitteln. Hierbei geht es aber nicht um die gleichzeitige Senkung von Qualitätsstandards. Vielmehr steht die Standardisierung von Prozessen, die Optimierung bei der Auslastung von Ressourcen, die Spezialisierung und Zentralisierung sowie den Aufbau von konzentriertem Knowhow im Vordergrund. Die Qualität von Services kann bzw. sollte sich hierdurch sogar noch erhöhen.

Betroffen sind praktisch alle Felder kommunalen Handelns; ob es sich um verwaltungsinterne Dienstleistungen (z.B. Informationstechnologie, Rechnungsprüfung etc) oder um Bereiche mit Außenwirkung für den Bürger handelt.

E-Government und Shared Services (SSC) werden hierbei in Zukunft immer mehr an Bedeutung gewinnen, wie nachfolgende auch exemplarische Beispiele interkommunaler Zusammenarbeit beim Kreis Soest zeigen:

Shared Service Center digitale Postbearbeitung (SSC)

Für die derzeit an der Kooperation beteiligten Kommunen Märkischer Kreis und Kreis Soest werden die Posteingänge für den Arbeitsbereich Bearbeitung von Verkehrsordnungswidrigkeiten durch einen externen Dienstleister digitalisiert und durch das gemeinsame Rechenzentrum (KDVZ Citkomm) im Fachverfahren bereitgestellt. Grundlage der Zusammenarbeit ist die „Kooperationsvereinbarung über die Nutzung und Entwicklung einer gemeinsamen, interkommunalen Servicestelle Digitale Postbearbeitung“ vom 07.11.2011 des Märkischen Kreises, des Kreises Soest, der Stadt Lippstadt und der KDVZ Citkomm. (Die Stadt Lippstadt ist zwischenzeitlich aufgrund der geringen Posteingänge für diesen Arbeitsbereich aus der Kooperation ausgestiegen.) Diese Projektkooperation ist eines von vier Vorhaben im Rahmen des vom Innenministerium des Landes NRW geförderten Modellprojekts „Vernetzte Verwaltung in NRW“. Eine Ausweitung auf weitere Kommunen, die dem Rechenzentrum angeschlossen sind, sowie auf weitere Prozesse ist angedacht. Ziel der Kooperation ist es wichtige Kernprozesse der Kommunen durch die Einführung und den Ausbau der elektronischen Vorgangsbearbeitung zu optimieren und die Aufgabenwahrnehmung wirtschaftlich, sparsam, effizient, sowie kunden- und mitarbeiterorientiert zu gestalten.

Zur Abstimmung der für den laufenden Betrieb erforderlichen Maßnahmen ist ein aus Vertretern der Kooperationspartner bestehender Lenkungsausschuss gebildet worden. Jeder Kooperationspartner entsendet hierzu einen Vertreter in den Lenkungsausschuss.

Die operative Steuerung des SSC erfolgt durch einen gemeinsamen Servicemanager, der beim Kreis Soest angesiedelt ist. Der Servicemanager ist zentraler Ansprechpartner für den Scandienstleister, die KDVZ Citkomm und die beteiligten Kommunen. Er betreut auch den Lenkungsausschuss und berichtet an diesen.

Zur Regelung der Kosten haben die Kommunen im Rahmen der Zweckverbandslösung jeweils einen Abnahmevertrag mit der KDVZ Citkomm abgeschlossen. Die durch den laufenden Betrieb entstehenden Kosten werden im Kostenumlageverfahren abgerechnet. Hierzu zählen die Kosten des externen Scandienstleisters, die Selbstkosten der Citkomm, sowie die Kosten des Servicemanagers.

Telefonischer Bürgerservice - D115

Die Städte Soest und Lippstadt beabsichtigen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit ihren telefonischen Bürgerservice durch den Kreis Soest abwickeln zu lassen. Durch die Bündelung der Aufgaben eines solchen Telefonservices beim Kreis Soest wollen die Vereinbarungspartner die synergetischen Vorteile nutzen. Insbesondere erwarten die Vereinbarungspartner eine bessere telefonische Erreichbarkeit der Verwaltungen, eine Optimierung des am Telefon zu leistenden Bürgerservices, eine telefonische Entlastung der Dienststellen und eine Reduzierung des bisher insgesamt entstandenen wirtschaftlichen Aufwands. Der Service kann für weitere Rufnummern der Städte Lippstadt und Soest ausgebaut werden.

Zusätzlich werden die Vereinbarungspartner Kreis Soest und Lippstadt nach einjähriger Pilotphase des telefonischen Bürgerservices Teilnehmende im Betrieb der bundeseinheitlichen Behördenrufnummer D115. Die Stadt Soest kann optional ebenfalls an

der D115 teilnehmen. Die Zusammenarbeit der Verwaltungen erstreckt sich auch auf diese Kooperation.

Die Ausgestaltung der Wahrnehmung des telefonischen Bürgerservices der Städte Soest und Lippstadt durch den Kreis Soest wird jeweils in einer mandatierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geregelt. Der entstandene Telefonservice soll sukzessive für alle 14 Städte und Gemeinden des Kreises Soest zukünftig nutzbar sein. Insbesondere unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung in der Mitarbeiterschaft der Kommunen und dem zunehmenden Problem der Fachkräfterekrutierung stellt ein solches Modell ein klassisches, wirtschaftliches Optimierungsmodell als SSC dar.

Geografisches Informationssystem (GIS)

Neben den klassischen Verwaltungsaufgaben hat eine moderne Verwaltung inzwischen eine Vielfalt an neuen Aufgabenbereichen mithilfe von E-Government-Technologien abzudecken. Geoinformationssysteme (nachfolgend „GIS“ genannt) im kommunalen Einsatz unterstützen die Verwaltungen bei dieser Aufgabe maßgeblich.

Die Kreisverwaltung Soest hat sich mit der Einführung des zentralen GIS im Jahre 1999 entschlossen den ersten Schritt für die Umsetzungen zukünftiger Anforderungen umzusetzen.

Neben den hausinternen, dezernatsübergreifenden GIS Lösungen werden auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden (14) sowie die Mitglieder des Zweckverbands KDZV / Citkomm in das interkommunale Konzept der Kreisverwaltung Soest mit eingebunden.

Der Nutzen eines GIS geht weit über die reine Verarbeitung von Daten, durch die Möglichkeit analytische Auswertemöglichkeiten durchzuführen, hinaus. Besonders bei räumlichen Planungen können mit GIS verschiedene Szenarien schnell zusammengeführt, analysiert und aufbereitet werden. Somit entsteht eine komplett neue Sichtweise auf die bereits vorhandenen Informationen. In aktuellen Themen, wie z.B. der Energiewende, der Planung von Raum- und Stadtentwicklung (Smartcities), der Bevölkerungsbewegung oder dem klassischen Bereich des Umwelt-Monitoring, werden Geoinformationen als ein standardisiertes Werkzeug zum Einsatz gebracht. Ein Mehrwert kann erreicht werden, wenn Geodaten als bindendes Element genutzt werden.

Die Aufgabenbereiche des GIS umfassen die Erhebung, Verarbeitung, Analyse sowie die Bereitstellung und Präsentation von Geodaten. Diese werden zur weiteren Sachbearbeitung und Entscheidungsfindung oder zur Unterstützung, um nachhaltige politische Entscheidungen treffen zu können, benötigt.

Weiterhin stellt die Bereitstellung oder Anbindung eines Webportals für die Suche und den Zugriff auf geographische Informationen und Dienste mithilfe eines Webbrowsers oder einem internetfähigen Endgerät eine wichtige Aufgabe dar.

Nachfolgende gesetzliche Grundlagen und Richtlinien zur Bereitstellung von Geodaten können einem GIS zugeordnet werden.

- o GeoZG NRW (Geodatenzugangsgesetz)
- o INSPIRE EU-Richtlinie 2007/2/EG
- o EGovG (E-Government-Gesetz).

Geographische Informationssysteme leisten Behörden unschätzbare Dienste bei Planungsaufgaben und Entscheidungsfindungen. Die Aufgaben des GIS gewinnen auch im kommunalen Bereich zunehmend an Bedeutung.

Bestellung eines gemeinsamen behördlichen Datenschutzbeauftragten

Das Datenschutzgesetz NRW verpflichtet alle öffentlichen Stellen, die personenbezogene Daten verarbeiten, einen behördlichen Datenschutzbeauftragten zu bestellen. Gleichzeitig eröffnet das Gesetz auch die Möglichkeit, dass mehrere öffentliche Stellen gemeinsam einen Datenschutzbeauftragten bestellen.

Von dieser Möglichkeit haben unter dem Gesichtspunkt, dass diese Pflichtaufgabe kostengünstig und ohne Bindung eigener Personalressourcen wahrgenommen werden kann, im Jahr 2002 zunächst neun Städte und Gemeinden des Kreises Soest Gebrauch gemacht.

Aufgrund der positiven Resonanz kam nach Abschluss der Erprobungsphase im Jahr 2004 eine vollständige Kooperation mit allen Kommunen zustande. Die bisherige Abrechnung von Zeithonoraren konnte entfallen. Die Finanzierung der den Kommunen gegenüber erbrachten Leistungen erfolgt vollständig über die allgemeinen Deckungsmittel der Kreisumlage.

Über die Bestellung eines gemeinsamen Datenschutzbeauftragten haben die kreisangehörigen Städte und Gemeinden und der Kreis Soest eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geschlossen.

Der behördliche Datenschutzbeauftragte wird durch einen örtlichen Ansprechpartner unterstützt, der gleichzeitig auch zu seinem Stellvertreter bestellt wird.

Vollstreckung von Forderungen

Der Kreis Soest nimmt die Vollstreckung für die Gemeinden Anröchte, Lippetal und Welver wahr.

Die Stadt Warstein übernimmt die Vollstreckungstätigkeiten für den Kreis Soest.

Der Kostendeckungsgrad der Vollstreckung beläuft sich für die gesamten Maßnahmen (in eigener Sache inkl. Tätigkeiten im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit [IKZ]) auf über 250 %. Die Wirtschaftlichkeit der Tätigkeiten im Rahmen der IKZ ergibt sich u.a. durch die Einbehaltung der Mahngebühren.

Ein Vorhalten von eigenem Personal der genannten Gemeinden mit den erforderlichen Kenntnissen im Vollstreckungsdienst und insbesondere im Außendienst ist durch die IKZ vermeidbar.

II. Zum Antrag:

Der vorliegende Antrag der Fraktion der CDU trägt Verbesserungsvorschläge für die Ausgestaltung kommunaler Zusammenarbeit vor, die von hier weitgehend mitgetragen werden.

Einem Teil der Beschlussvorschläge ist bereits im Gesetzentwurf zur Änderung des GkG entsprochen worden.

Der hiesigen Auffassung nach ist daher der Darstellung der Ausgangslage unter Punkt I. des Antrags und den Vorschlägen zu den Punkten II.1. bis II.3 und II.5. des Antrags zuzustimmen.

Punkt II.4. des Antrags „Bildung eines Kompetenzzentrums für die Zusammenarbeit zwischen Kommunen ist grundsätzlich zu begrüßen“, vor dem Hintergrund der Finanzierbarkeit ist eine mögliche Umsetzung fraglich.

III. Zum Gesetzentwurf:

Aus hiesiger Sicht bestehen grundsätzlich gegen den Entwurf keine Bedenken; dies gilt jedoch nicht für die (neuen) Regelungen des § 15 a GkG-Entwurf (Bildung der Verbandsversammlung in besonderen Fällen) sowie hinsichtlich der Regelung des § 29 Abs. 4 Satz 2 GkG-Entwurf.

Hierzu im Einzelnen:

a. Zu § 15 a GkG:

Die Ermöglichung eines Listenausgleichs bei der Bildung der Verbandsversammlung von Zweckverbänden ist nicht nachvollziehbar, da es dafür weder einen sachlich begründbaren Bedarf gibt und eine solche Regelung auch von der -zumindest hier bekannten- Praxis noch nicht einmal ansatzweise als erforderlich angesehen oder wünschenswert erachtet wurde.

Auch die 3-seitige Begründung zum Gesetzentwurf zu dieser neuen Regelung enthält keine sachlichen Gründe, weshalb eine solche Optionsregelung notwendig erscheint. Als einziger Grund wird eine Ähnlichkeit der Zweckverbände mit den Kommunalverbänden (Landschaftsverband; Regionalverband Ruhr) benannt; ob eine solche Vergleichbarkeit überhaupt besteht, erscheint doch sehr zweifelhaft.

Insbesondere ist auch nach der Regelung selbst und der Gesetzesbegründung eine solche Optionsregelung ausgeschlossen, soweit ein Kreis und eine oder mehrere Kommunen dieses Kreises dem Zweckverband angehören (vgl. § 15 a Abs.1 Satz 1, 1. u. 2 HS. GkG-Entwurf).

Darüber hinaus wird auch in der Begründung das Verfahren zur Besetzung der Verbandsversammlung als deutlich aufwendiger bezeichnet. Nicht unterschätzt werden darf in einem solchen Fall die wesentlich höhere Fehleranfälligkeit im Besetzungsverfahren, die zunächst zu einer Handlungsunfähigkeit des Zweckverbandes führen kann, da das Besetzungsverfahren im Einzelfall zu wiederholen ist.

b. Zu § 29 Abs. 4 GkG:

Nach bisheriger Regelung bedurfte der Abschluss und die Kündigung einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung i.S.d. § 23 GkG der aufsichtsbehördlichen Genehmigung. Die Genehmigung der Aufsichtsbehörde zur Kündigung einer freiwilligen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung soll nach der Neuregelung entfallen.

Durch die bisherige Genehmigungspflicht wurde sichergestellt, dass durch eine Kündigung z.B. für die jeweiligen Vertragspartner keine gravierenden (finanziellen) Folgen entstehen oder die öffentlich-rechtlichen Handlungspflichten infolge der Kündigung keinen Schaden erleiden.

Wesentliche Folge der Genehmigungspflicht war aber auch, dass die zuständige Kommunalaufsicht (rechtzeitig) Kenntnis von der vollständigen oder teilweisen Beendigung der Vereinbarung erhielt.

Da die Genehmigungspflicht zum Abschluss der Vereinbarung beibehalten wird, wird ein diesbezüglicher Vorgang bei der Aufsichtsbehörde angelegt, der bis zur Kenntnis der Beendigung der Vereinbarung geführt wird.

Zur Vermeidung, dass die Aufsichtsbehörde keine oder über viele Jahre keine Kenntnis von einer Kündigung erlangt, sollte zumindest eine Anzeigepflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde im Gesetz aufgenommen werden. Hierdurch kann vermieden werden, dass Aufsichtsbehörden diesbezüglich Falschauskünfte geben bzw. selbst von falschen Fakten ausgehen.

Zudem spricht gegen die Neuregelung neben den oben genannten Aspekten auch der Umstand, dass gem. § 24 Abs. 3 GkG die Aufsichtsbehörde die öffentlich-rechtliche Vereinbarung und die Genehmigung in ihrem Veröffentlichungsblatt bekanntzumachen hat.

Hiermit wird die Öffentlichkeit vom Inhalt der Regelung unterrichtet.

Da bisher die Kündigung bzw. auch die Änderung (z.B. bei nur teilweiser Kündigung) einer Genehmigung bedarf, wurde die Änderung oder die Aufhebung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ebenfalls öffentlich bekannt gemacht. Letzteres folgt aus der Lehre von actus contrarius, wonach für die Entstehung und die Änderung oder Aufhebung grds. die gleichen Regelungen gelten.

Würde eine Kündigung ohne Genehmigung erfolgen können – wie nach der Neuregelung vorgesehen – würde ebenfalls eine Bekanntmachungspflicht entfallen. Dies hätte zur Folge, dass in der Öffentlichkeit der Rechtschein einer noch gültigen Vereinbarung erzeugt wird, was nach der Rechtsprechung zu den Bekanntmachungserfordernissen (vgl. z.B. BVerwG, Urt. v. 21.11.1986 -4 C 22.83-; wonach ein ungültiger B-Plan in dem für die Aufstellung vorgesehenen förmlichen Verfahren aufzuheben ist) kaum zulässig sein dürfte und ggf. für die Vertragspartner auch mit Schadensersatzfolgen verbunden sein könnte.

Die, im Gesetzentwurf geplante Einführung einer Experimentierklausel sollte weiter gefasst werden. Denkbar wäre, vor der Begründung eines Zweckverbandes oder dem Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zunächst eine Projektphase zuzulassen. Wenn klar erkennbar ist, welchen Mehrwert ein interkommunales Projekt hat, welche Synergieeffekte und wirtschaftlichen Vorteile damit verbunden sind, dann sollte in einer Pilotphase mit anschließender Evaluation und Entscheidung über die endgültige Rechtsform eine flexible Ausgestaltung der kommunalen Zusammenarbeit über eine Projektvereinbarung besonderer Art ermöglicht werden. Zudem sollten Projekten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit durch Förderprogramme unterstützt werden.

Positiv hervorzuheben sind:

- a. Ergänzung des § 1 Abs. 1 GkG durch einen Satz 2, wonach sich die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung auf sachlich und örtlich begrenzte Teile der Aufgabenwahrnehmung beschränken kann. Damit können nun auch einzelne Arbeitsschritte eines Prozesses zur Erstellung einer kommunalen Leistung Gegenstand interkommunaler Zusammenarbeit sein.

Zulässig ist eine interkommunale Zusammenarbeit sowohl bei Selbstverwaltungsaufgaben wie auch bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

Bei letzterem ist Voraussetzung, dass die diese weiterhin von der zuständigen Gemeinde wahrgenommen wird und deren Zuständigkeit im Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern sowie gegenüber der Aufsichtsbehörde unberührt bleibt.

- b. Ergänzung in den §§ 4 und 6 Abs. 1 GkG, wonach dem Zweckverband auch die Durchführung von Aufgaben ermöglicht wird. Damit können insbesondere verwaltungsinterne Dienstleistungen auch von Zweckverbänden übernommen werden

Damit wird eine räumliche, zeitliche und organisatorische Trennung bei der Erstellung und Lieferung der Verwaltungsleistung durch Back- und Frontoffice-Strukturen ermöglicht.

- c. Ergänzung in § 9 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 GkG, welches das einseitige Kündigungsrecht eines Verbandsmitgliedes durch Verbandssatzung regelt.

- d. § 22 GkG erleichtert die Neugründung von Zweckverbänden, durch den Übergang der Aufgaben und Mitglieder des alten auf den neuen Zweckverband.

Eine zeitaufwendige Auflösung vor Neugründung wird dadurch vermieden, wobei es nicht dazu führen sollte, dass „unendlich viele“ neue Zweckverbände gegründet werden, sondern wie in der Region Südwestfalen bereits geschehen, z. B. zwei Rechenzentren mit dem Ziel der Fusion zusammengelegt werden.

e. In § 27 Abs. 1 Satz 1 wird neu geregelt, dass Gemeinden und Kreise gemeinschaftlich mit den Landschaftsverbänden und dem Regionalverband Ruhr eine Anstalt des öffentlichen Rechts (gemeinsames Kommunalunternehmen) gründen können.

IV. Zusammenfassung:

Moderne Verwaltungen nutzen schon heute die vielfältigen Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit. Durch einen verstärkten Einsatz von neuen Technologien und der Standardisierung von Abläufen ist eine Ausweitung der Zusammenarbeit möglich.

Gerade das Konstrukt von Shared Services eröffnet eine Vielzahl von Möglichkeiten für eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung.

Grundvoraussetzung ist jedoch, dass alle Partner der interkommunalen Zusammenarbeit von dieser gleichermaßen profitieren, für Bürgerinnen und Bürger aber keine nachteiligen Veränderungen damit verbunden sind

Hier bietet der vorgelegte Gesetzesentwurf vielfältige Ansatzpunkte kommunaler Gemeinschaftsarbeit.

Die Möglichkeiten die sich durch die Einführung einer Experimentierklausel ergeben, könnten ggfs. noch beflügelt werden, indem die Landesregierung Projekte zur Verwirklichung innovativer Organisationsformen interkommunaler Zusammenarbeit unterstützt und vorantreibt. (s.a. Projekt Vernetzte Verwaltung). Die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen werden zunehmend sich schwieriger gestalten, so dass notwendig gezielte Förderprojekte von Landesseite geschaffen werden müssen.

Bei der interkommunalen Zusammenarbeit sind neben der inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung jedoch immer auch die mögliche Umsatzsteuerpflicht und das Entstehen eines vergaberechtlichen Vorgangs durch die gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung zu prüfen und zu entscheiden.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dirk Lönnecke
Kreisdirektor