

Vorlage Nr. 14/0079

Federf. Stadamt: Organisations- und Personalamt

Vorlage für den	Berichterstatter	Zuständigkeit	Sitzung am	Punkt
Haupt- und Finanzausschuss	Bürgermeister Roland	Kenntnisnahme	10.02.2014	14

öffentliche Sitzung

Betrifft:
Interkommunale Zusammenarbeit
Sachstandsbericht

Begründung:
 (ggf. zusätzlich)

Vorbemerkung / Ausgangslage

In Zeiten leerer Kassen und einer weiteren drohenden Verschlechterung der Haushaltslage wird das Thema noch intensiver diskutiert in der Hoffnung und mit dem Ziel, kommunale Aufgaben effektiver und effizienter zu erbringen, um die Kosten zu reduzieren, um die defizitären Haushalte zu entlasten.

Eine interkommunale Zusammenarbeit bzw. die Kooperation mit Dritten erfüllt keinen Selbstzweck, denn die Risiken einer Kooperation – beispielweise der mögliche Verlust der Selbstbestimmung und die Intransparenz der demokratischen Zuordbarkeit – dürfen nicht vergessen werden.¹

Kooperationen sind aus drei Perspektiven denkbar:

- Verwaltung zu Verwaltung
- Verwaltung zu Wirtschaft
- Verwaltung zu Zivilgesellschaft (Bürger/innen, Vereine).²

¹ Innovative Verwaltung Spezial 3/2010, Seite 3

² a.a.O., Seite 35

Mitzeichnungen					
Bürgermeister:	Erster Beigeordneter:	Stadtkämmerer:	Beigeordneter	Stadtbaurat:	Rechtsamt:
Datum:	Datum:	Datum:	Datum:	Datum:	Datum:
_____	_____	_____	_____	_____	_____

Zahl der erforderlichen Protokollauszüge: _____

Eine Zusammenarbeit mit anderen – ob auf kommunaler Ebene oder in anderer Form - ist für die Stadt Gladbeck kein Neuland. Wir kooperieren bereits in einer Reihe von Aufgabebereichen und in unterschiedlichen Formen mit anderen Partnern, teils seit vielen Jahren und auch überwiegend erfolgreich, z.B.:

1. Zweckverband GKD Recklinghausen (Datenverarbeitung)
2. Studieninstitut für kommunale Verwaltung Emscher-Lippe, Dorsten
3. Einsatzzentrale Feuerwehr beim Kreis (Kreisleitstelle)
4. gemeinsamer Gutachterausschuss der Städte Dorsten, Marl und Gladbeck
5. Leitung behördlicher Vermessungsarbeiten
(bis Dez. 2013 mit der Stadt Dorsten; ab Feb. 2014 mit der Stadt Bottrop)
6. Überwachung des fließenden Verkehrs mit der Stadt Dorsten (gemeinsamer Radarwagen)
7. ELE (Städte Gladbeck, Bottrop, Gelsenkirchen)
8. RWW (Mülheim, Oberhausen, Bottrop, Kreis Recklinghausen, Gladbeck)
9. Abfallbeseitigung (Karnapstädte)
10. Telekommunikation mit GELSEN-NET (Städte Gelsenkirchen, Bottrop und Gladbeck = Rabattvorteil)
11. Schule für Sprachbehinderte (mit Dorsten, Marl und Haltern)
12. Jordan-Mai-Schule (Bistum Essen)
13. Tierheim mit Gelsenkirchen
14. Im Personalbereich:
 - a) mit der kommunalen Versorgungskasse Westfalen-Lippe - kww Münster
 - Beamtenversorgung
 - Unfallkasse für Beamte
 - Beihilfekasse
 - b) Arbeitsmedizinischer Dienst (TÜV Rheinland, Essen)
15. Erziehungsberatungsstelle (Caritasverband Gladbeck)
16. Sportvereine (eigenverantwortliche Nutzung von Sporthallen)
17. Betriebsführungsvertrag Freibad (SV 13)
18. Betriebsführungsvertrag mit dem Förderverein Kotten Nie
19. PPP Projekt Neues Rathaus (HOCHTIEF)
20. gemeinsame Beschaffungen mit anderen Städten (Krankentransportwagen, Digitalfunkgeräte Feuerwehr)

Interkommunale Zusammenarbeit im Kreis RE

Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Städte, des Kreises und der Bezirksregierung (Finanzkommission) hatte Vorschläge für eine stärkere interkommunale Zusammenarbeit im Kreis Recklinghausen entwickelt.

Nach dem Bericht der Finanzkommission aus Nov. 2010 sollten folgende Themenfelder näher „beleuchtet“ werden:

- 1 Personalservice
- 2 Bibliotheken
- 3 Brandschutz und Rettungsdienst
- 4 Vermessung
- 5 Ausländerbehörde
- 6 Tiefbau
- 7 Grundsicherung im Alter
- 8 Einheitliche Realsteuerhebesätze
- 9 Erziehungsberatung im Kreis Recklinghausen
- 10 Bekämpfung der Schwarzarbeit

Der Haupt- und Finanzausschuss hat sich in seiner Sitzung am 06.12.10 und der Rat am 09.12.10 mit dem Thema "Interkommunale Zusammenarbeit" und den vorgelegten "Ergebnissen der Finanzkommission" befasst.

In der Folgezeit haben sich die zu den Themenfeldern gebildeten Arbeitsgruppen in zahlreichen Sitzungen mit den unterschiedlichsten Aspekten – ob inhaltlicher, rechtlicher oder praktischer Art – auseinandergesetzt.

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen wurden dem Kreistag in seiner Sitzung am 12.03.2012 vorgelegt.

Zusammengefasst muss festgestellt werden, dass die ursprünglich erwarteten Effekte nicht realisierbar sind.

Generell zu berücksichtigende Prüfaspkte

Bei der Prüfung der Frage, ob eine Zusammenarbeit bzw. Kooperation mit anderen Kommunen oder Dritten möglich ist, sind verschiedene rechtliche Rahmenbedingungen zu beachten, u.a. :

- a) Kommunalverfassungsrechtliche Zulässigkeit (z.B. § 107 GO NRW)
- b) Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
- c) Wirtschaftlichkeit des Handelns (§ 75 GO NRW)
- d) Vergaberechtliche Zulässigkeit
- e) Personalrechtliche Aspekte
- f) Steuerrechtliche Fragen

Da es in der jüngsten Vergangenheit gerade zu den unter e) und f) aufgeführten Aspekten zu gravierenden rechtlichen Veränderungen kam, die auch für eine interkommunale Zusammenarbeit von großer Bedeutung sind, soll hierauf näher eingegangen werden.

Zu e) Personalrechtliche Aspekte

Neben den zu beachtenden tarifrechtlichen, dienst- und personalvertretungsrechtlichen Grundlagen gilt das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG).

Grundsätzlich können Kommunen und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts mit den tarifvertraglich vorgesehenen Mitteln der Personalgestaltung und der

Abordnung arbeiten und damit Beschäftigte bei einem Dritten bzw. einer anderen Dienststelle einsetzen. Das bestehende Arbeitsverhältnis wird fortgesetzt. Bisher gab es mit diesen Instrumenten keine Schwierigkeiten.

Durch das erste Gesetz zur Änderung des AÜG vom 28.04.2011 (Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung) wurde allerdings der Anwendungsbereich des Gesetzes erheblich erweitert, so dass sich die Frage der Anwendbarkeit des AÜG nunmehr auch bei Personalgestellungen und der Abordnung an einen anderen Arbeitgeber stellt.

Die vorübergehende Arbeitnehmerüberlassung ist in der Regel nur noch dann erlaubnisfrei, wenn sie nicht im Rahmen der wirtschaftlichen Tätigkeit des Arbeitgebers erfolgt. Der Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeit wird weit ausgelegt, so dass in der Folge die Bundesagentur für Arbeit von der Erlaubnispflicht von Personalgestaltung und Abordnung ausgeht.

Dies wiederum führt nicht nur zu bürokratischen Mehrbelastungen, sondern zieht auch finanzielle Mehrbelastungen nach sich.

Die Länder setzen sich für Erleichterungen bei der Arbeitnehmerüberlassung durch öffentlich-rechtliche Arbeitgeber ein. Die öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften sollten zukünftig im Hinblick auf Personalgestellungen und Abordnungen nicht in den Anwendungsbereich des AÜG fallen.³

Zu f) Steuerrechtliche Fragen

Der Bundesfinanzhof hat mit Urteilen aus Nov. und Dez. 2011 die Umsatzsteuerpflicht der öffentlichen Hand insbesondere in den Bereichen der Interkommunalen Kooperation / Beistandsleistungen und der vermögensverwaltenden Tätigkeiten erheblich ausgeweitet.

Während privatrechtlich-wettbewerbliches Handeln der öffentlichen Hand seit jeher umsatzsteuerpflichtig war, unterlag das hoheitliche Handeln von Bund, Ländern und Kommunen bisher keiner Umsatzbesteuerung. Diese Steuerfreiheit des hoheitlichen

³ Entschließung des Bundesrates vom 29.11.13, Drucksache 745/13 (Beschluss)

Handelns soll zukünftig in einem sehr eng begrenzten Umfang gelten, soweit juristische Personen des öffentlichen Rechts ihre hoheitlichen Aufgaben gemeinsam erledigen. Konkret nimmt der Bundesfinanzhof ein umsatzsteuerrelevantes Handeln bereits immer dann an, wenn die Zusammenarbeit öffentlicher Akteure entweder auf einer privatrechtlichen Grundlage erfolgt, oder wenn auf öffentlich-rechtlicher Grundlage

erbrachte Leistungen oder Teilleistungen potentiell auch von privaten Akteuren hätten bezogen werden können.

Die potentiell umsatzsteuerpflichtigen Bereiche der Verwaltungszusammenarbeit erstrecken sich damit auf eine Vielzahl von hoheitlichen Tätigkeitsfeldern und über alle staatlichen Ebenen. Dazu würde auch die Zusammenarbeit zwischen Kommunen zählen (u.a. gemeinsame Personalsachbearbeitung gegen Kostenerstattung, Personalgestellungen, u.a.).⁴

Eine Umsatzsteuerpflicht der Verwaltungszusammenarbeit wird diese in der Regel wirtschaftlich undurchführbar werden lassen; es wird kaum möglich sein, durch Synergieeffekte Kosteneinsparungen von mehr als 19 Prozent zu erwirtschaften.

Die Urteile sind bisher nicht veröffentlicht und kommen damit zur Zeit noch nicht zur Anwendung. Intensive Abstimmungsgespräche auf verschiedensten Ebenen sollen dazu führen, die Leistungsbeziehungen zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts von einer Besteuerung auszunehmen.

Ausblick

Wie eingangs dargelegt, ist vordringliches Ziel der Kooperation, eine Leistung effizienter und effektiver zu erbringen.

Interkommunale Zusammenarbeit ist vom Grundsatz her positiv; aber nicht als Selbstzweck und auch nicht um jeden Preis, sondern nur, wenn

1. wenn dadurch tatsächliche finanzielle Einspareffekte erzielt werden
und
2. der Service gegenüber Bürgerinnen und Bürger nicht unvertretbar leidet, der Kontakt zu ihnen nicht verloren geht

Unter Berücksichtigung dieser Aspekte wird es auch weiterhin – wie bisher – als Daueraufgabe gesehen, (Inter)kommunale Zusammenarbeit im Fokus zu haben. Dabei kann strategisch betrachtet gerade auch eine enge Zusammenarbeit mit den unmittelbaren Nachbar-

⁴ Positionspapier der kommunalen Spitzenverbände NRW vom 21.08.2012

städten wegen der vielfältigen Verflechtungen mehr Sinn machen als mit den teils sehr weit entfernten Städten des Kreises Recklinghausen.

Finanzielle Auswirkungen:

keine

folgende

Ergebnisrechnung

Ertrag	€
einmalig	
jährlich	

Aufwand	€
einmalig	
jährlich	
<i>darin enthalten:</i>	
Personalaufwand	
Sach- und Dienstleistungen	
Transferaufwand	

investiver Finanzplan

Einzahlung	€
einmalig	
jährlich	
<i>darin enthalten:</i>	
Zuschüsse	
Beiträge Dritter	

Auszahlung	€
einmalig	
jährlich	

Haushaltsmittel stehen: zur Verfügung nicht zur Verfügung

Beschlussentwurf:

Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt den Bericht zur Kenntnis.

Der Bürgermeister

R o l a n d

In der Sitzung des

- _____-Ausschusses
- Rates
- Haupt- und Finanzausschusses

am _____ (nicht - öffentlicher Teil) wurde wie folgt beschlossen: