

Mitteilungsvorlage

**Interkommunale Zusammenarbeit der Städte Remscheid, Solingen und Wuppertal
- Sachstandsbericht über die finanziellen Auswirkungen der Bergischen
Kooperationsprojekte**

Beratungsfolge

	Gremium	Sitzungstermin	Beratungsform
1	Rat	12.12.2013	Kenntnisnahme

Öffentlichkeit

Die Beratung erfolgt in öffentlicher Sitzung.

Beteiligte Stellen

0.10 Verwaltungssteuerung
0.13 Büro der Oberbürgermeisterin
2.00 Fachdezernat Bildung, Jugend, Soziales, Gesundheit, Sport

Finanzielle Folgen und Auswirkungen

Voraussichtlicher Aufwand und voraussichtliche Auszahlungen im laufenden Jahr und in Folgejahren

keine

Die erforderlichen Haushaltsmittel sind im Ergebnis- und Finanzplan enthalten
entfällt

Produkt(e)

keine Produktrelevanz

Mitteilung der Verwaltung

Die nachfolgende Information wird zur Kenntnis genommen.

1. Ausgangslage

Die Stadträte in Remscheid, Solingen und Wuppertal haben die Verwaltungen beauftragt, über den Sachstand und die Maßnahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in regelmäßigen Abständen zu informieren. Demzufolge wurden – unabhängig von einzelnen Beschlussvorlagen zu speziellen Themen - seit Dezember 2003 insgesamt sechsmal die jeweiligen Sachstände zur Bergischen Zusammenarbeit durch umfassende Informationsvorlagen den Räten zur Kenntnis gegeben. Bei der Beratung des letzten Sachstandsberichts im November 2012 ist im Ausschuss für Finanzen und Beteiligungssteuerung der Stadt Wuppertal gebeten worden, die bisher erzielten Einsparungen im Rahmen der Bergischen Kooperation genauer darzustellen. Die Steuerungsgruppe Bergische Zusammenarbeit, bestehend aus den drei Stadtkämmern, den Leitern der Büros der Oberbürgermeister(in) und den Kämmereileitern, hat diese Bitte aufgegriffen und entschieden, den diesjährigen Bericht um die entsprechenden Angaben zu ergänzen. Dieser Bericht wird hiermit vorgelegt.

2. Finanzielle Auswirkungen im Rahmen der Bergischen Kooperation

Die bisher in den Sachstandsberichten erläuterten Projekte bezogen sich ausschließlich auf die Projekte, die durch die Steuerungsgruppe Bergische Zusammenarbeit angeregt, geprüft und ggf. umgesetzt worden sind. Dazu sind in dem letzten Sachstandsbericht insgesamt 28 Projekte/Aufgabenbereiche/Einrichtungen in folgende vier Rubriken unterteilt worden:

a) erfolgreich umgesetzt und Teil der täglichen Arbeit	=	15 Projekte
b) in Bearbeitung		3 Projekte
c) ergebnislos beendet worden	=	8 Projekte
d) zurück/ruhend gestellt		2 Projekte

Der Status zu den beiden Projekten ‚Beschaffungswesen‘ und ‚Gebäudemanagement/Gebäudewirtschaft‘, die als „zurück/ruhend gestellt“ klassifiziert worden sind, hat sich nicht geändert, weil – wie in diesem Bericht nachfolgend zu Ziffer 3. noch näher beschrieben – die Steuerrechtsproblematik weiterhin besteht. Von den drei Projekten im Status „in Bearbeitung“ ist das Projekt „Statistik“ zwischenzeitlich abschließend geprüft und als nicht umsetzbar bewertet worden, weil keine Einsparungen zu erwarten waren. Das Projekt „Schloss Burg“ wird mit dem Ziel, zu einer zukunftsfähigen Struktur und Organisation zu kommen, weiterhin intensiv bearbeitet. Im dritten Projekt „Rechnungsprüfung“ ist auf eine formale Kooperationsvereinbarung bisher verzichtet worden. Informationen zu speziellen Themen werden regelmäßig gegenseitig ausgetauscht. Anfang 2014 werden die Kolleginnen und Kollegen der drei Rechnungsprüfungsämter erneut tagen.

Aufgrund dieser Sachverhalte bezieht sich die als Anlage beigefügte Übersicht über die „Finanziellen Auswirkungen zu den bergischen Kooperationsprojekten“ auf die im letzten Sachstandsbericht aufgeführten 15 erfolgreich umgesetzten Projekte.

Die in dieser Übersicht zusammengestellten Daten und Zahlen geben einen groben

Überblick über die finanziellen Auswirkungen. Die einzelnen Projekte waren hinsichtlich der Art, Größe, Struktur, Zeitabläufe usw. zu verschieden, um eine einheitliche Methode zur Messbarkeit von Einsparungen anwenden zu können. Da die Projekte jedoch weitgehend unter Wirtschaftlichkeits- und Konsolidierungsgesichtspunkten gestartet und auch beschlossen worden sind, stützen sich die in der Anlage dargestellten Einsparungen auf die Ergebnisse der jeweiligen Projektarbeit, auf die ermittelten Einsparvolumina und auf die auf dieser Grundlage gefassten Beschlüsse der Bergischen Steuerungsgruppe sowie ggf. politischen Gremien der drei Städte. Ferner verfahren die drei Städte bei der Ermittlung von Einsparungen unterschiedlich. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass sich in den letzten Jahren die Rahmenbedingungen zu einigen Aufgabenfeldern geändert haben sowie organisatorische Anpassungen vorgenommen werden mussten. Bei Projekten, zu denen keine Einsparungen in den städtischen Haushalten dargestellt werden können, sind nicht-monetäre Verbesserungen im Bürgerservice (z. B. D115) oder in Form von Nutzen für die Bergische Region (Bergische Entwicklungsagentur, Regionalagentur) als Mehrwert zu konstatieren.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass zu den umgesetzten Projekten bestehende Standards gesichert oder auch die Qualität der Arbeit teilweise verbessert werden konnten, ein höherer Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger oder Synergieeffekte eingetreten sind, ohne dass solche Effekte in Euro-Beträgen beziffert werden können. In der Tabelle werden solche Effekte beschrieben.

Die als Anlage beigefügte Übersicht gliedert sich in sechs Spalten. In der fünften Spalte werden die finanziellen Auswirkungen beschrieben und Hinweise zur Wirtschaftlichkeit, Haushaltssicherungsplänen usw. gegeben. In der sechsten Spalte werden die Einsparungen beziffert, die sich in den städtischen Haushaltsplänen widerspiegeln. Die umgesetzten Maßnahmen sind in alphabetischer Reihenfolge aufgelistet.

Insgesamt kann als **Fazit** festgestellt werden, dass zu den umgesetzten Projekten die formulierten Erwartungen weitestgehend erfüllt worden sind. Die eingegangenen Kooperationen basieren auf fundierten Vorschlägen und Überprüfungsergebnissen, die sich während der Umsetzungszeiträume als richtig erwiesen haben. Alle Kooperationsprojekte haben sich bewährt und sind etabliert.

Anlässlich der jährlichen Kostenverrechnungen prüfen die Verwaltungen regelmäßig zu den einzelnen Projekten auch, ob sich Auftragslage, Wirtschaftlichkeit, Rahmenbedingungen usw. verändert haben. In den jeweiligen Lenkungsgremien zu den einzelnen Projekten wäre ggf. zu entscheiden, ob und falls notwendig wie nachgesteuert werden muss. Die Steuerungsgruppe erkennt derzeit zu den umgesetzten Maßnahmen hierfür keine Anhaltspunkte.

3. Rahmenbedingungen

a) Umsatzsteuerrisiko

Im letzten Sachstandsbericht ist bereits ausführlich auf die geänderte Rechtsauffassung des Bundesfinanzhofes (BFH) hingewiesen worden. Unter Berufung auf die langjährige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes sind nunmehr auch so genannte hoheitliche Beistandsleistungen zu besteuern. Ganz besonders betroffen sind dadurch die Kommunen mit den interkommunalen Kooperationen. Die Finanzverwaltungen des Bundes und der Länder prüfen derzeit, welche Schlussfolgerungen aus der geänderten Situation zu ziehen sind und haben bisher die einschlägigen Urteile nicht veröffentlicht.

Es kann festgestellt werden, dass die Problematik aufgrund der vielfältigen Hinweise der kommunalen Spitzenverbände bei Bund und Ländern erkannt worden ist und dass gezielt nach Lösungen und ggf. Kompromissen zwischen den Interessen der Finanzministerien auf den

einen Seite und den Interessen der Innenministerien auf der anderen Seite gesucht wird. Die geänderte Rechtsprechung und die materielle Rechtslage zwingen dazu, verschiedene Varianten intensiv zu erörtern und mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen bzw. Chancen und Risiken zu beurteilen. Dabei geht es z. B. um die Berücksichtigung des Vergaberechts, welches ebenfalls sehr stark durch den Europäischen Gerichtshof beeinflusst wird, den unbestimmten Rechtsbegriff von „größeren Wettbewerbsverzerrungen“, die Gestaltungsmöglichkeiten von Sachverhalten, eventuelle Einflussnahmen auf EU-Recht oder um Übergangs- und Kompensationsregelungen.

Der Landkreistag NRW hat zu der Problematik am 23.09.2013 ein Rundschreiben an die Mitglieder des Landkreistages NRW mit folgender Zusammenfassung geschickt:

Mit dem Bezugsrundschreiben war vor dem Hintergrund des Beschlusses des nordrhein-westfälischen Landtags vom 15.05.2013, vor einer Veröffentlichung der BFH-Urteile die Eckpunkte einer im deutschen Umsatzsteuergesetz (UStG) umzusetzenden Lösung auf Grundlage des Englisch-Ansatzes zu konzipieren, und des ersten diesbezüglichen Gesprächs der Arbeitsgruppe der Finanzstaatssekretäre mit der Innenministerkonferenz (IMK) und den kommunalen Spitzenverbänden über das weitere Verfahren auf Bundesebene berichtet worden: Ziel war danach die Erarbeitung eines Berichts, der Eckpunkte einer Lösung enthalten sollte, bis Ende September 2013. Tatsächlich hatten die kommunalen Spitzenverbände bereits Ende Juni einen kurzfristig umsetzbaren und EU-rechtskonformen Vorschlag zur Änderung des § 2 Abs. 3 UStG mit ausführlicher Begründung vorgelegt und diesen im Hinblick auf eine weitere Sitzung der Arbeitsgruppe Anfang September nochmals überarbeitet. Anders als die Vertreter der Innenministerien der Länder suchen die Umsatzsteuerreferatsleiter dennoch unverändert, jeden Lösungsansatz als unpraktikabel und vorgeblich nicht EU-rechtssicher auszuhebeln. Sie scheinen zunächst eine zeitliche Verzögerung und sodann eine Veröffentlichung der BFH-Urteile bei Vorlage eines ausführlichen Anwendungsschreibens anzustreben. Es wird daher darauf ankommen, den unter Steuerfachleuten außerhalb der Steuerverwaltung als EU-rechtskonform angesehenen Vorschlag der kommunalen Seite politisch durchzusetzen. Hierbei wird den anstehenden Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene grundlegende Bedeutung zukommen.

In dem Rundschreiben macht der Landkreistag NRW deutlich, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Innenministerkonferenz und der kommunalen Seite zu wenig bei der eingerichteten Bund-/Länder-Arbeitsgruppe einbezogen werden. Sie sind zwar zweimal angehört worden, von einer angemessenen Beteiligung kann allerdings nicht gesprochen werden. Demzufolge wird angeregt, flächendeckend den politischen Druck aufrecht zu erhalten und bereits vorliegende Gesetzesvorschläge der kommunalen Interessenverbände und der Innenministerkonferenz auf politischer Ebene durchzusetzen. Solange der Eindruck besteht, dass auf Seiten der zuständigen Finanzverwaltungen den berechtigten Belangen nach kooperativer Zusammenarbeit mit finanziell tragbaren Lösungen wenig Gehör geschenkt wird und stattdessen die Blickwinkel unverändert auf die Umsetzung der angesprochenen Urteile gerichtet sind, bleibt der Weg für weitere Kooperationsüberlegungen verbaut.

Die Steuerungsgruppe wird daher aufgrund der nach wie vor nicht geklärten Voraussetzungen und Bedingungen keine neuen Projekte beauftragen. Die beiden zurück/ruhend gestellten Projekte, Beschaffungswesen und Gebäudemanagement/Gebäudewirtschaft, werden vorläufig jedenfalls nicht weiter bearbeitet.

b) Novellierung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG)

Im letzten Sachstandsbericht ist über die vom Land NRW beabsichtigte Novellierung des „Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG)“ informiert worden.

Die beabsichtigten, wesentlichen Änderungen sind:

- Zusammenarbeit in gemeinsamen Back Office-Strukturen

- Flexibilisierung des Zweckverbandsrechts
- Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit bei Pflichtaufgaben zur
- Erfüllung nach Weisung
- Einführung einer Experimentierklausel
- Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durch Verwaltungsgemeinschaften

Zwischenzeitlich hat sich Anfang des Jahres 2013 der Ausschuss für Kommunalpolitik mit einem Bericht des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW zur ‚Fortentwicklungsnotwendigkeit des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit – Schaffung eines erweiterten Rechtsrahmens für Verwaltungsgemeinschaften‘ befasst. Auch die kommunalen Spitzenverbände haben zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit gegenüber dem Ministerium für Inneres und Kommunales NRW gemeinsam Stellung genommen.

In der umfangreichen Stellungnahme wird ausgeführt, dass die beabsichtigten Änderungen überwiegend mitgetragen werden. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass beispielsweise frühere Zusagen nicht eingehalten worden seien und demzufolge einige Änderungen abgelehnt und weitergehende Ergänzungen gewünscht werden.

Am 16.10.2013 hat dem Personal- und Organisationsausschuss des Städtetages NRW ein umfangreicher Sachstandsbericht zur Reform über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vorgelegen, den er zur Kenntnis genommen hat.

Es bleibt abzuwarten, wie das Gesetzgebungsverfahren weiter verläuft. Auch für den Städtetag NRW ist noch nicht abzuschätzen, wann die Planungen umgesetzt werden sollen.

4. Ausblick

Solange die Rahmenbedingungen unklar bleiben, werden keine neuen Kooperationsprojekte durch die Steuerungsgruppe angestoßen. Die umgesetzten Projekte werden fortgeführt, die Erfahrungen dazu weiterhin ausgetauscht und ausgewertet.

Wilding
Oberbürgermeisterin

Anlage(n)

Anlage SachstandsberichtÜbersicht