
Regieren in Kommunen durch interkommunale Zusammenarbeit

Rita Hartmann

Zusammenfassung

Zur Erfüllung kommunaler Aufgaben und insbesondere zur Bewältigung demografischer und finanzwirtschaftlicher Herausforderungen ermöglicht das Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit den Gemeinden verschiedene Formen der Zusammenarbeit. Die Rolle der Aufsicht geht dabei über die des bloßen „Hüters“ von Recht und Gesetz hinaus.

Schlüsselwörter

Interkommunale Zusammenarbeit · Kommunale Aufgaben · Arbeitsgemeinschaft · Zweckverband · Anstalt öffentlichen Rechts

1 Kommunale Aufgabenerfüllung im Spannungsverhältnis öffentlich-rechtlicher sowie privatwirtschaftlicher Interessen

Die Kommunen stehen im Zentrum der aktuellen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen. Daraus ergibt sich ein Spannungsverhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen sowie privat-wirtschaftlichen Interessen, das nicht immer unproblematisch ist.

R. Hartmann (✉)

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales, Erfurt, Deutschland

E-Mail: rita.hartmann@tmik.thueringen.de

Die Kommunen und ihre kommunalen Unternehmen nehmen in diesem Spannungsverhältnis einen wichtigen Platz ein. Eine kommunale Gebietskörperschaft, gleichwohl welcher Größe und regionalen Bedeutung, dient originär ihrer örtlichen Gemeinschaft. Der in § 2 der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO 2003) normierte Aufgabenkatalog macht dies deutlich und benennt einen Teil der Aufgaben, die einen besonders engen Bezug zur dörflichen bzw. städtischen Gemeinschaft aufweisen. Dabei ist die Aufgabenerfüllung nicht etwa auf Gewinnerzielung ausgerichtet. Dies ist Ausfluss der verfassungsrechtlich verankerten Grundprinzipien unserer Gesellschaft. Gleichwohl gewinnt es für die Kommunen an Bedeutung, sich über die Finanzierung ihrer Aufgaben klar zu werden.

2 Kommunale Leistungsfähigkeit als Grenze der Bewältigung kommunaler Herausforderungen

Die Kommunen haben durch das Thüringer Kommunalrecht weitreichende Instrumentarien und Handlungsspielräume zur Verfügung, um die Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen. Im Angesicht der demografischen Entwicklung und der weiter zurückgehenden kommunalen Finanzmittel gewinnt die Gewährleistung der Daseinsvorsorge eine immer größere Bedeutung. Der Sicherung der existenziellen Bedingungen und Lebensumstände muss unter allen kommunalen Aufgaben die höchste Priorität zukommen.

So gestatten die Regelungen des §§ 71 ff. ThürKO den Gemeinden in ihrem originären Gemeindegebiet die verschiedenen Formen einer unternehmerischen Betätigung. Die Entscheidung liegt diesbezüglich allein bei der jeweiligen Gemeinde im Rahmen der ihr zukommenden Selbstverwaltungshoheit.

Unbeschadet des weit gefassten Entscheidungsspielraums im Bereich der kommunalwirtschaftlichen Betätigungen hängt es jedoch wesentlich von der Leistungsfähigkeit der betroffenen Kommune ab, ob sich Projekte realisieren lassen. Hierzu zählt vor allem die dauernde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinde. Sie müssen sich – auch im Interesse ihrer Bürger – die Frage stellen, ob sie personell, strukturell und fachlich in der Lage sind, diese Aufgabe zu meistern oder inwieweit eine unternehmerische Betätigung bei der Sicherstellung der Aufgabenerfüllung hilfreich sein kann. So ist bei allen unternehmerischen Aktivitäten der Kommunen ein Handeln mit Augenmaß

angezeigt. Denn Projekte, die über kurz oder lang die Grenzen der kommunalen Leistungsfähigkeit überschreiten, werden nicht nur zu massiven finanziellen Beeinträchtigungen führen, sondern auch nicht den erwünschten dauerhaften Ertrag für den kommunalen Haushalt abwerfen. Diese Überlegungen und Betrachtungen stellen eine kommunalrechtliche, aber auch tatsächliche Grenze dar, bei deren Überschreitung auch eine unternehmerische Tätigkeit zum Scheitern verurteilt sein dürfte. Jede diesbezügliche Betätigung muss sich stets an der Finanzlage sowie einer gesunden Wirtschaftskraft der Gebietskörperschaften messen lassen.

Insbesondere in strukturschwachen Regionen werden Gemeinden daher auch Alternativen in einer strategischen kommunalen Zusammenarbeit suchen müssen, indem sie sich die Frage stellen, ob eine engere Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn möglich ist. Insoweit ist es auch an den Städten und Gemeinden selbst, zu reflektieren, wie sie ihre Kräfte bündeln und ihre Risiken minimieren können.

Einen Ansatz hierfür stellen die Möglichkeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit dar. Das Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG 2001) regelt hierfür die rechtlichen Voraussetzungen und den Rahmen, in dem sich die Thüringer Kommunen bewegen können.

3 Kommunale Leistungsfähigkeit erweitern: Formen interkommunaler Zusammenarbeit

Die Wahl der Form der kommunalen Gemeinschaftsarbeit steht bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen, im Ermessen der kommunalen Gebietskörperschaften. Gegenstand der kommunalen Zusammenarbeit können sowohl freiwillige Aufgaben wie auch Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises und darüber hinaus auch Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sein (§ 3 ThürKGG). Akteure der kommunalen Gemeinschaftsarbeit können im Rahmen der verschiedenen Möglichkeiten neben den Gemeinden, Landkreisen sowie Verwaltungsgemeinschaften auch Körperschaften, Anstalten, Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie natürliche und juristische Personen des Privatrechts sein.

Als Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit kommen Arbeitsgemeinschaften, die Zweckvereinbarung, der Zweckverband sowie die gemeinsame kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts in Betracht (§ 2 ThürKGG).

Die kommunale *Arbeitsgemeinschaft* ist die einfachste Form der Zusammenarbeit ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

Die *Zweckvereinbarung* ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, der aber ebenfalls keine Körperschaft des öffentlichen Rechts begründet. Anders als bei der Arbeitsgemeinschaft können die kommunalen Gebietskörperschaften aber im Wege einer Zweckvereinbarung Aufgaben und auch die damit verbundenen Befugnisse übertragen.

Der *Zweckverband* ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die die übertragenen Aufgaben in eigener Verantwortung verwaltet, Dienstherreneigenschaft besitzt und eine bestimmte Verfassung und Verwaltung aufweisen muss. Der Zweckverband baut auf dem Willen seiner Mitglieder auf, sich zur Erfüllung einer bestimmten oder einer Vielzahl von Aufgaben zusammenzuschließen.

Die neu geschaffene *gemeinsame kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts* bietet den Thüringer Kommunen eine weitere Möglichkeit ihre Aufgaben, Interessen und Bedürfnisse in einem gemeinsamen Instrumentarium zusammenzuführen.

Die genannten Formen nach dem ThürKGG stehen als variable Instrumente zur Verfügung, die einen erheblichen Gestaltungsspielraum als Reaktion auf die örtlichen, kommunalen Notwendigkeiten zulassen. Die Formen der kommunalen Zusammenarbeit in der Fassung des ThürKGG weisen eine lange Rechtstradition auf, die sich nicht nur in der Praxis bewährt haben, sondern auch von den Gerichten in den wesentlichen Fragen ausgeurteilt sind.

4 Aufsichtsbehörden unterstützen die Zusammenarbeit der Kommunen

Die Bedeutung der kommunalen Zusammenarbeit wird insbesondere an der Vielzahl von Zweckverbänden deutlich. Der Schwerpunkt liegt erkennbar in den Bereichen der Ver- und Entsorgung. Als das Paradebeispiel in jüngerer Vergangenheit, welches wie kein anderes die Möglichkeiten und die Bedeutung der kommunalen Zusammenarbeit herausstellt, kann zweifelsohne die Rekommunalisierung eines der größten regionalen Energieversorger in Deutschland – der Thüringer Energie AG – genannt werden.

Auch die Aufsichtsbehörden müssen sich diesen neuen Themenfeldern und Herausforderungen stellen und zusammen mit den eigentlichen

Protagonisten – den Gemeinden – konstruktive und tragfähige Lösungen erarbeiten. Die Rolle der Aufsicht geht in diesem Bereich der Daseinsvorsorge über die des bloßen „Hüters“ von Recht und Gesetz hinaus.

Literatur

- Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2003 (GVBl. S. 41) (2020-4), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. März 2014 (GVBl. S. 82, 83).
- Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Oktober 2001 (GVBl. S. 290) (2020-2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Juli 2013 (GVBl. S. 194, 201).

Regieren in Kommunen

Herausforderungen besser bewältigen - Außen- und
Binnenorientierung beeinflussen

Hinz, E. (Hrsg.)

2017, X, 210 S. 25 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-14608-5