

**Landtag Brandenburg**

6. Wahlperiode

**Drucksache 6/6257**

**Gesetzentwurf**

der CDU-Fraktion

**Gesetz zur Verbesserung der kommunalen Kooperation**

## **Gesetz zur Verbesserung der kommunalen Kooperation**

### **A. Problem**

Ein Landrat oder Oberbürgermeister kann bisher im Rahmen einer vereinbarten Beauftragung einzelne Aufgaben als allgemeine untere Landesbehörde im Innenverhältnis durch einen anderen Landrat oder Oberbürgermeister gemäß § 132 Absatz 7 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg wahrnehmen lassen. Ein Landrat oder Oberbürgermeister kann darüber hinaus durch verordnete Übertragung der Landesregierung gemäß § 8 Absatz 3 des Landesorganisationsgesetzes im Gebiet eines anderen Landkreises oder einer anderen kreisfreien Stadt mit Außenwirkung als allgemeine untere Landesbehörde tätig werden.

Sowohl die vereinbarte Beauftragung als auch die verordnete Übertragung weisen Schwächen auf. Bei der vereinbarten Beauftragung betrifft dies die Art und Weise der gesetzlichen Regelung. Der die Aufgabe wahrnehmende Landrat oder Oberbürgermeister kann nicht mit Außenwirkung als allgemeine untere Landesbehörde auftreten. Für die Beauftragung und Übertragung bleibt zudem die Finanzierung jenseits von Gebühren und Auslagen offen. Eine gesicherte Finanzierung ist jedoch eine wichtige Grundlage für Kooperationen.

### **B. Lösung**

Ziel des Gesetzes zur Verbesserung der kommunalen Kooperation ist es, die vorhandenen Regelungen der Beauftragung und Übertragung so anzupassen, dass Kooperationen in diesem Bereich besser ermöglicht werden. Deshalb wird durch diesen Gesetzentwurf die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg geändert.

### **C. Rechtsfolgenabschätzung**

#### **I. Erforderlichkeit**

Zur Verbesserung kommunaler Kooperationen der Landräte und Oberbürgermeister als allgemeine untere Landesbehörden sind die Änderungen der Kommunalverfassung erforderlich.

#### **II. Zweckmäßigkeit**

Die Änderungen der Kommunalverfassung sind zudem zweckmäßig, weil dadurch die Gestaltungsspielräume der Landräte und Oberbürgermeister bei Kooperationen erweitert werden.

#### **III. Auswirkungen auf Bürger, Wirtschaft und Verwaltung**

Kommunale Kooperationen bieten die Möglichkeit, gezielt die Effizienz und Qualität der Aufgabenerfüllung der Verwaltung zu sichern. Gleichzeitig können die kommunalpolitischen Strukturen erhalten bleiben.

**D. Zuständigkeiten**

Zuständig ist der Minister des Innern und für Kommunales.

## **Gesetzentwurf für ein**

### **Gesetz zur Verbesserung der kommunalen Kooperation**

**Vom ...**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

#### **Artikel 1**

##### **Änderung der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg**

§ 132 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I Nr. 19 S. 286), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I Nr. 32 S. 23) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem Absatz 6 werden folgende Sätze angefügt:  
„Verbleibt gleichwohl eine Mehrbelastung, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt eine Rechtsverordnung.“
2. Absatz 7 wird wie folgt geändert:
  - a) Satz 1 wird wie folgt gefasst:  
„Mit Zustimmung der obersten Fachaufsichtsbehörde kann ein Landrat durch Vereinbarung mit einem anderen Landrat oder Oberbürgermeister zur Erfüllung von Aufgaben als allgemeine untere Landesbehörde beauftragt werden oder an dessen Stelle treten.“
  - b) Es werden folgende Sätze angefügt:  
„Die Landesregierung oder die von ihr durch Rechtsverordnung ermächtigte oberste Landesbehörde regelt bei Vorliegen der Voraussetzungen der Sätze 1 und 2 die Übertragung, Änderung und Beendigung der Aufgaben auf einen anstelle eines anderen Landrats oder Oberbürgermeisters tretenden Landrat durch Rechtsverordnung. Soweit der Landrat durch Übertragung anstelle des anderen Landrats oder Oberbürgermeisters im Außenverhältnis tätig wird, ist hierauf in geeigneter Form hinzuweisen.“

#### **Artikel 2**

##### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Potsdam, den [Datum der Ausfertigung]

Die Präsidentin des Landtages Brandenburg

Britta Stark

## **Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

Durch interkommunale Kooperation können Kommunen in unterschiedlichem Umfang Effizienzgewinne und Effektivitätseffekte erzielen. Sie können dadurch ihren Ressourceneinsatz nachhaltig optimieren, die Dienstleistungsqualität verbessern sowie die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Kooperationen ermöglichen es, Fachwissen zu bündeln insbesondere in Aufgabengebieten, die Spezialwissen erfordern oder nur unregelmäßige oder abnehmende Fallzahlen aufweisen. Es können auch stellenbezogene Einspareffekte erzielt werden. Gerade in den freiwilligen Formen der Zusammenarbeit liegen große Potentiale der Qualitätsverbesserung, der Innovation und auch der Einsparung, ohne in irgendeiner Form die zentralen Bereiche der kommunalen Selbstverwaltung, der kommunalen Ehrenamtstätigkeit und der bürgerschaftlichen Identifikation berühren oder gar verändern zu müssen. Interkommunale Kooperationen sind mithin sinnvoll und stellen sowohl einen praktisch bewährten als auch theoretisch fundierten Entwicklungsansatz für die kommunale Ebene dar.

Durch das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKGBbg) vom 10. Juli 2014 sind unter anderem auf Landkreisebene die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit verbessert worden. Landkreise und kreisfreie Städte können bei Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten zusammenarbeiten. Die Regelungen des GKGBbg gelten nur für die Zusammenarbeit von Kommunen und finden daher auf die Tätigkeit der Landräte und Oberbürgermeister in ihrer Funktion als allgemeine untere Landesbehörde keine Anwendung. Der in diesem Zusammenhang angefügte Absatz 7 des § 132 der Kommunalverfassung ermöglicht die Beauftragung eines anderen Landrats oder Oberbürgermeisters zur Wahrnehmung einzelner Aufgaben als allgemeine untere Landesbehörde. Bei der verordneten Übertragung nach § 8 Absatz 3 des Landesorganisationsgesetzes erfolgt nur eine Organleihe zwischen dem Land und einem Landrat oder Oberbürgermeister, der auch außerhalb des Gebietes seines eigenen Landkreises oder seiner eigenen kreisfreien Stadt im Außenverhältnis tätig werden kann.

Die vereinbarte Beauftragung und die verordnete Übertragung leiden jedoch an legislatorischen Schwächen. Bei der vereinbarten Beauftragung vermag die Kombination aus Organleihe vom Land zum ersten Landrat oder Oberbürgermeister und anschließender Beauftragung des zweiten Landrats oder Oberbürgermeisters mit der Durchführung der Aufgabe nicht zu befriedigen. Dem zweiten Landrat bleibt das Tätigwerden im Außenverhältnis verschlossen. Außerdem bleibt sowohl bei der Beauftragung als auch bei der Übertragung die Finanzierung jenseits von Gebühren und Auslagen offen.

### **B. Besonderer Teil**

#### **Artikel 1 (Änderung der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg)**

##### **Zu Nummer 1**

§ 132 Absatz 6 der Kommunalverfassung regelt, dass die vom Landrat als allgemeine untere Landesbehörde festgesetzten Gebühren und Auslagen dem Landkreis zustehen. In diesem Rahmen stellen sich zwei Probleme. Zum einen dürfen

Gebühren maximal kostendeckend erhoben werden, im Übrigen aber in ihrer Höhe hinter den Kosten zurückbleiben, was zu einer Deckungslücke führt. Zum anderen wird der Landrat als allgemeine untere Landesbehörde zumeist in Aufsichtsfunktion gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden tätig. Dafür gilt aber das Gebührengesetz für das Land Brandenburg, wobei die Gemeinden gemäß § 8 Absatz 1 Nummer 6 des Gebührengesetzes persönliche Gebührenfreiheit genießen. Deshalb läuft § 132 Absatz 6 der Kommunalverfassung weitgehend leer.

Aus dem Konnexitätsprinzip ergibt sich deshalb schon jetzt, dass ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt durch die Organleihe verursachte Kosten etwa für erforderliche Dienstkräfte und die notwendige Sachausstattung vom Land ersetzt verlangen kann. Die vorliegende Regelung stellt dies klar und enthält zudem eine Verordnungsermächtigung, damit die Landesregierung den Mehrbelastungsausgleich in den Fällen, in denen ein Landrat oder Oberbürgermeister anstelle eines anderen Landrats oder Oberbürgermeisters als untere Landesbehörde tätig wird, spezifisch regeln kann. In den vorgenannten Fällen ist somit eine bisher notwendige Vereinbarung zwischen den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten über die Kosten der Beauftragung nicht mehr erforderlich, denn der anstelle tätig werdende Landrat bzw. Oberbürgermeister verfügt über einen eigenen Anspruch auf Mehrbelastungsausgleich gegenüber dem Land. Dieser umfasst auch den zusätzlichen Tätigkeitsbereich.

Die Regelung gilt wegen der Verzahnung des § 132 der Kommunalverfassung mit § 8 des Landesorganisationsgesetzes gleichfalls für die verordnete Übertragung nach § 8 Absatz 3 des Landesorganisationsgesetzes.

## **Zu Nummer 2**

Nach der bisherigen Regelung des § 132 Absatz 7 Satz 1 der Kommunalverfassung kann der Landrat mit Zustimmung der obersten Fachaufsichtsbehörde durch Vereinbarung einen anderen Landrat oder Oberbürgermeister mit der Durchführung einzelner seiner Aufgaben als allgemeine untere Landesbehörde beauftragen. Dabei ist zusätzlich zu der Zustimmung des Fachministeriums gemäß § 132 Absatz 7 Satz 2 der Kommunalverfassung das Einvernehmen des für die Landesorganisation zuständigen Ministeriums erforderlich. Dies gilt nach § 132 Absatz 7 Satz 3 der Kommunalverfassung jeweils auch für die Änderung und die Beendigung einer solchen Vereinbarung. Die Bestimmungen des § 132 Absatz 3 bis 7 der Kommunalverfassung gelten gemäß § 53 Absatz 4 Satz 2 der Kommunalverfassung für den Oberbürgermeister einer kreisfreien Stadt als allgemeine untere Landesbehörde entsprechend.

Durch den bisherigen § 132 Absatz 7 Satz 1 der Kommunalverfassung wird die Organleihe des Landes um die Beteiligung eines weiteren Landrats oder Oberbürgermeisters erweitert, wobei aber keine Weiterverleihung im Sinne einer Kettenleihe oder einer Durchgriffsleihe erfolgt, sondern die Organleihe mit der Einbindung des weiteren Landrats oder Oberbürgermeisters in die Aufgabendurchführung kombiniert wird. Dass der weitere Landrat oder Oberbürgermeister bislang nur im Innenverhältnis handeln darf und das Tätigwerden im Außenverhältnis verschlossen bleibt, schränkt die Praktikabilität dieses Rechtsinstituts ein. Beispielsweise bleibt bislang allein der nach außen auftretende, beauftragende Landrat bzw. Oberbürgermeister Klagegegner von Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen, obwohl die Verwaltungsakte inhaltlich vom im Innenverhältnis beauftragten Landrat bzw. Oberbürgermeister erstellt wurden.

Die Probleme der Kombination aus Organleihe und Weiterübertragung von Aufgaben sowie des bislang ausgeschlossenen Tätigwerdens im Außenverhältnis bestehen bei der im neuen Satz 1 ergänzten Variante der interkommunalen Kooperation, dem Tätigwerden anstelle des bisher zuständigen Landrates bzw. Oberbürgermeisters, nicht. Der dann anstelle tätig werdende Landrat bzw. Oberbürgermeister tritt auch im Außenverhältnis auf und ist bei Anfechtungs- oder Verpflichtungsklagen der Klagegegner im Verwaltungsprozess.

Die Landesregierung oder die von ihr durch Rechtsverordnung ermächtigte oberste Landesbehörde soll bei Vorliegen der Voraussetzungen der Sätze 1 und 2 die Übertragung, Änderung und Beendigung der Aufgaben auf einen anstelle eines anderen Landrats oder Oberbürgermeisters tretenden Landrat durch Rechtsverordnung regeln. Dies ist erforderlich, weil nach Artikel 96 der Landesverfassung die Organisation der staatlichen Landesverwaltung und die Regelung der Zuständigkeiten durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes festgelegt werden und die Einrichtung der staatlichen Behörden der Landesregierung obliegt, die diese Befugnis übertragen kann.

Um Irritationen beim Adressaten zu vermeiden, muss der anstelle tätig werdende Landrat bzw. Oberbürgermeister nach dem neuen Satz 4 hierauf in geeigneter Form beispielsweise durch die Gestaltung des Briefkopfes oder die Bezeichnung des Fachamtes hinweisen.

## **Artikel 2 (Inkrafttreten)**

Artikel 2 regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes.

Ingo Senftleben  
für die CDU-Fraktion