

**Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 8. November 2022**

**Entwurf für ein Gesetz zur gegenseitigen Wahrnehmung von Verwaltungszweigen
zwischen der Freien Hansestadt Bremen – Land und Stadtgemeinde
(Ausführungsgesetz zu Artikel 149 Bremische Landesverfassung)**

1. Der Senat überreicht der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf für ein Gesetz zur gegenseitigen Wahrnehmung von Verwaltungszweigen zwischen der Freien Hansestadt Bremen – Land und Stadtgemeinde (Ausführungsgesetz zu Artikel 149 Bremische Landesverfassung) - mit der Bitte um Beschlussfassung in 1. und 2. Lesung noch in der November-Sitzung. Die Dringlichkeit einer kurzfristigen Beschlussfassung ergibt sich aus der Erforderlichkeit, die entsprechenden umsatzsteuerlichen Auswirkungen sowohl bei Land sowie den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven fristgerecht zum 1. Januar 2023 umsetzen zu können. Ansonsten führen die vom Gesetz erfassten Sachverhalte ab dem 1. Januar 2023 zu einer Umsatzsteuerbelastung in voraussichtlich zweistelliger Millionenhöhe pro Jahr.
2. Mit dem Gesetzentwurf soll möglichst kurzfristig gesetzlich verankert werden, dass einzelne Verwaltungszweige der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven durch Behörden und Dienststellen des Landes sowie umgekehrt ausgeübt werden können.

Bereits jetzt eröffnet Artikel 149 der bremischen Landesverfassung (Organleihe) die Möglichkeit, dass einzelne Verwaltungszweige einer Gemeinde von staatlichen Behörden oder einzelne Verwaltungszweige des Staates von Behörden einer Gemeinde wahrgenommen werden können. Hierfür ist nach Artikel 149 der Landesverfassung ein Gesetz erforderlich. In diesem Gesetz kann nach Artikel 149 der Landesverfassung ebenfalls geregelt werden, ob eine Vergütung zu zahlen ist.

Bei der Regelung des Artikels 149 der Landesverfassung handelt es sich dabei nicht um eine Übertragung von Landesaufgaben auf die Stadtgemeinde oder umgekehrt, sondern lediglich um die Unterstützung der einen Gebietskörperschaft durch die andere Gebietskörperschaft unter Wahrung der bestehenden Zuständigkeitsordnung. Bislang wurde eine praktische Bedeutung des Artikels 149 der Landesverfassung unter Hinweis auf die Doppelstellung des Senats als Landesregierung und Verwaltungsspitze der Stadtgemeinde Bremen verneint.

Obgleich die wechselseitige Aufgabenwahrnehmung durch Behörden und Dienststellen der anderen Gebietskörperschaft und faktisch damit auch durch Personal der jeweils anderen Gebietskörperschaft historisch bereits seit Inkrafttreten des Artikels 149 der Landesverfassung erfolgt, ist von der durch Artikel 149 Landesverfassung geschaffenen Möglichkeit einer gesetzlichen Regelung bislang kein Gebrauch gemacht worden.

Die Verwaltungen der Stadtgemeinde Bremen und der Freien Hansestadt Bremen (Land) sind historisch bedingt stark miteinander verwoben. Oftmals werden Aufgaben der Stadtgemeinde durch Behörden oder Dienststellen des Landes wahrgenommen bzw. Aufgaben des Landes durch Behörden oder Dienststellen der Stadtgemeinde erfüllt. Auf Grund des in Verwaltungen üblichen hohen Personalkostenanteils an den Gesamtkosten

führt diese Praxis häufig auch zu einem Tätigwerden von Bediensteten des Landes für kommunale Aufgaben und zu einem Tätigwerden von Bediensteten der Stadtgemeinde Bremen für staatliche Aufgaben. Gründe hierfür sind die Nutzung von Synergieeffekten zwischen den Verwaltungen der beiden Körperschaften sowie die Vermeidung von Doppelstrukturen bei Land und Stadtgemeinde Bremen. Vergleichbares gilt im Verhältnis zwischen der Stadtgemeinde Bremerhaven und dem Land Bremen.

Vor dem Hintergrund der seit 2020 haushaltsrechtlich und buchhalterisch strikt durchgeführten Trennung von Land und Stadtgemeinde Bremen ist eine gesetzliche Grundlage für die bereits gelebte Verwaltungswirklichkeit aus Klarstellungsgründen notwendig. Eine Einbindung der Stadtgemeinde Bremerhaven ist erforderlich, um auch die Möglichkeiten für eine verstärkte Zusammenarbeit grundsätzlich zu eröffnen. Da aus haushalterischen Gründen ein Kostenersatz für den Einsatz der Bediensteten der einen Gebietskörperschaft bei der anderen Gebietskörperschaft erforderlich ist, beinhaltet die gesetzliche Bestimmung auch – entsprechend der Möglichkeit des Artikels 149 Landesverfassung – eine Regelung zur Erstattung der Aufwände.

Schließlich wird durch diese gesetzliche Regelung geregelt, dass die jeweilige Gebietskörperschaft verpflichtet ist, zur Erfüllung ihrer Aufgaben Behörden oder Dienststellen der anderen Gebietskörperschaft in Anspruch zu nehmen, soweit die Aufgaben nicht durch eigene Behörden oder Dienststellen bzw. durch Beliehene wahrgenommen werden. Hier wird klargestellt, dass eine Aufgabenerfüllung nur durch Behörden oder Dienststellen der anderen Körperschaft geschehen kann, soweit dieses nicht selbst oder durch Beliehene erfolgt. Weiterhin ist es möglich, für einzelne Arbeiten – wie z.B. die Erstellung eines Gutachtens – Dritte zu beauftragen, da es sich dabei lediglich um Zuarbeiten zur eigentlichen Aufgabenerfüllung der Verwaltung handelt.

Umsatzsteuerlich handelt es sich beim Tätigwerden der Behörde oder Dienststelle für Aufgabenstellungen der jeweils anderen Gebietskörperschaft auch nach der Umstellung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand ab dem 1. Januar 2023 nicht um eine umsatzsteuerbare Leistung i.S.d. Umsatzsteuergesetzes. Aufgrund der gesetzlichen Regelung kann es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen, da ein Wettbewerb für das Handeln von Behörden und Dienststellen nicht besteht.

3. Durch das Gesetz werden voraussichtlich keine Kosten entstehen. Durch die Verhinderung von Umsatzsteuerbelastungen ab dem 01.01.2023 entsteht vielmehr ein positiver Effekt für die Haushalte des Landes und der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.

Der Gesetzentwurf mit Begründung ist als Anlage beigefügt.

Beschlussempfehlung:

-Der Senat bittet die Bürgerschaft (Landtag) um Beratung und Beschlussfassung des Gesetzentwurfs in 1. und 2. Lesung in der November-Sitzung.

**Gesetz zur gegenseitigen Wahrnehmung von Verwaltungszweigen zwischen
der Freien Hansestadt Bremen (Land) und den Stadtgemeinden Bremen und
Bremerhaven (Ausführungsgesetz zu Artikel 149 Bremische
Landesverfassung)**

Vom

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag)
beschlossene Gesetz:

§ 1

Wahrnehmung gegenseitiger Aufgaben bei Land und Stadtgemeinde

(1) Die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sind befugt, einzelne Verwaltungszweige oder Teile davon durch Behörden der Freien Hansestadt Bremen (Land) wahrnehmen zu lassen. Soweit die Stadtgemeinden Bremen oder Bremerhaven einzelne Verwaltungszweige oder Teile davon nicht durch eigene Behörden, Dienststellen, Beliehene oder andere durch Gesetz oder Verträge betraute juristische Personen des öffentlichen Rechts wahrnimmt, kann sie diese nur durch Behörden oder Dienststellen der Freien Hansestadt Bremen (Land) wahrnehmen lassen.

(2) Die Freie Hansestadt Bremen (Land) ist befugt, einzelne Verwaltungszweige oder Teile davon durch Behörden der Stadtgemeinden Bremen oder Bremerhaven wahrnehmen zu lassen. Soweit die Freie Hansestadt Bremen (Land) einzelne Verwaltungszweige oder Teile davon nicht durch eigene Behörden, Dienststellen, Beliehene oder andere durch Gesetz oder Verträge betraute juristische Personen des öffentlichen Rechts wahrnimmt, kann sie diese nur durch Behörden oder Dienststellen der Stadtgemeinden Bremen oder Bremerhaven wahrnehmen lassen.

(3) Für die nach Absatz 1 oder Absatz 2 erbachten Leistungen ist eine Vergütung in Höhe der Aufwände zu zahlen.

§ 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Bremen, den xx. xxxx 2022

Der Senat

Begründung

I. Allgemeine Begründung

Artikel 149 der bremischen Landesverfassung (Organleihe) eröffnet die Möglichkeit, dass einzelne Verwaltungszweige einer Gemeinde von staatlichen Behörden oder einzelne Verwaltungszweige des Staates von Behörden einer Gemeinde wahrgenommen werden können. Hierfür ist nach Art. 149 der Landesverfassung ein Gesetz erforderlich. In diesem Gesetz kann nach Art. 149 der Landesverfassung ebenfalls geregelt werden, ob hierfür eine Vergütung zu zahlen ist.

Bei der Regelung des Artikels 149 der Landesverfassung handelt es sich dabei nicht um eine Übertragung von Landesaufgaben auf die Stadtgemeinde oder umgekehrt, sondern lediglich um die Unterstützung der einen Gebietskörperschaft durch die andere Gebietskörperschaft unter Wahrung der bestehenden Zuständigkeitsordnung. Bislang wurde eine praktische Bedeutung des Artikels 149 der Landesverfassung unter Hinweis auf die Doppelstellung des Senats als Landesregierung und Verwaltungsspitze der Stadtgemeinde Bremen verneint.

Obgleich die wechselseitige Aufgabenwahrnehmung durch Behörden und Dienststellen der anderen Gebietskörperschaft und faktisch damit auch durch Personal der jeweils anderen Gebietskörperschaft historisch bereits seit Inkrafttreten des Artikels 149 der Landesverfassung erfolgt, ist von der durch Artikel 149 Landesverfassung geschaffenen Möglichkeit einer gesetzlichen Regelung bislang kein Gebrauch gemacht worden.

Die Verwaltungen der Stadtgemeinde Bremen und der Freien Hansestadt Bremen (Land) sind historisch bedingt stark miteinander verwoben. Oftmals werden Aufgaben der Stadtgemeinde durch Behörden oder Dienststellen des Landes wahrgenommen bzw. Aufgaben des Landes durch Behörden oder Dienststellen der Stadtgemeinde erfüllt. Auf Grund des in Verwaltungen üblichen hohen Personalkostenanteils an den Gesamtkosten führt diese Praxis häufig auch zu einem Tätigwerden von Bediensteten des Landes für kommunale Aufgaben und zu einem Tätigwerden von Bediensteten der Stadtgemeinde Bremen für staatliche Aufgaben. Gründe hierfür sind die Nutzung von Synergieeffekten zwischen den Verwaltungen der beiden Körperschaften sowie die Vermeidung von Doppelstrukturen bei Land und Stadtgemeinde Bremen. Vergleichbares gilt im Verhältnis zwischen den Verwaltungen der Stadtgemeinde Bremerhaven und des Landes Bremen.

Vor dem Hintergrund der seit 2020 haushaltsrechtlich und buchhalterisch strikt durchgeführten Trennung von Land und Stadtgemeinde Bremen ist eine gesetzliche Grundlage für die bereits gelebte Verwaltungswirklichkeit insbesondere im Verhältnis zwischen der Stadtgemeinde Bremen und dem Land Bremen aus Klarstellungsgründen notwendig. Eine Einbindung der Stadtgemeinde Bremerhaven ist erforderlich, um auch die Möglichkeiten für eine verstärkte Zusammenarbeit grundsätzlich zu eröffnen. Da aus haushalterischen Gründen ein Ersatz der Aufwände für den Einsatz der Bediensteten der einen Gebietskörperschaft bei der anderen Gebietskörperschaft erforderlich ist, beinhaltet die gesetzliche Bestimmung auch – entsprechend der Möglichkeit des Art. 149 Landesverfassung – eine Regelung zur Kostenerstattung.

Schließlich wird durch diese gesetzliche Regelung geregelt, dass die jeweilige Gebietskörperschaft verpflichtet ist, zur Erfüllung ihrer Aufgaben Behörden oder Dienststellen der anderen Gebietskörperschaft in Anspruch zu nehmen, soweit die Aufgaben nicht durch eigene Behörden, Dienststellen oder Beliehene bzw. andere durch Gesetz oder Verträge betraute juristische Personen des öffentlichen Rechts wahrgenommen werden. Hier wird klargestellt, dass eine Aufgabenerfüllung nur durch Behörden oder Dienststellen des Landes bzw. der Stadtgemeinden geschehen kann, soweit dieses nicht selbst oder durch anderweitig Betraute juristische Personen des öffentlichen Rechts erfolgt. Weiterhin ist es möglich, für

einzelne Arbeiten – wie z.B. die Erstellung eines Gutachtens – Dritte zu beauftragen, da es sich dabei lediglich um Zuarbeiten zur eigentlichen Aufgabenerfüllung der Verwaltung handelt.

Umsatzsteuerlich handelt es sich beim Tätigwerden der Behörde oder Dienststelle für Aufgabenstellungen der jeweils anderen Gebietskörperschaft auch nach der Umstellung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand ab dem 1. Januar 2023 nicht um eine umsatzsteuerbare Leistung i.S.d. Umsatzsteuergesetzes. Aufgrund der gesetzlichen Regelung kann es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen, da ein Wettbewerb für das Handeln von Behörden und Dienststellen nicht besteht.

II. Einzelbegründungen

Zu § 1 Absatz 1

Absatz 1, Satz 1 regelt in Ausführung zu Artikel 149, 1. Halbsatz, 1. Alternative der Landesverfassung, dass Behörden der Freien Hansestadt Bremen (Land) Aufgaben für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven wahrnehmen können. Durch Satz 2 wird bestimmt, dass sich die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven zur Erfüllung ihrer Aufgaben die Behörden und Dienststellen der Freien Hansestadt Bremen (Land) nutzen müssen, sofern sie die Aufgaben nicht durch eigene Behörden, Dienststellen, Beliehene oder andere durch Gesetz betraute juristische Personen des öffentlichen Rechts erfüllt.

Durch die gesetzliche Regelung können die Stadtgemeinde Bremen und Bremerhaven auf Behörden und Dienststellen bei Bedarf zurückgreifen. Somit werden Synergieeffekte der beiden Körperschaften genutzt und der Aufbau von Doppelstrukturen vermieden.

Zu § 1 Absatz 2

Absatz 2, Satz 1 regelt in Ausführung zu Artikel 149, 1. Halbsatz, 2. Alternative der Landesverfassung, dass Behörden der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven Aufgaben für die Freie Hansestadt Bremen (Land) wahrnehmen können. Durch Satz 2 wird bestimmt, dass sich die Freie Hansestadt Bremen (Land) zur Erfüllung ihrer Aufgaben die Behörden und Dienststellen der Stadtgemeinden Bremen oder Bremerhaven nutzen muss, sofern sie die Aufgaben nicht durch eigenen Behörden, Dienststellen, Beliehene oder andere durch Gesetz oder Staatsverträge betraute juristischen Personen des öffentlichen Rechts erfüllt.

Wie in Absatz 1 wird durch die gesetzliche Regelung erreicht, dass die Freie Hansestadt Bremen (Land) auf Behörden und Dienststellen der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven bei Bedarf zurückgreifen kann. Dieses dient wie die Bestimmung des Absatz 1 der Nutzung von Synergieeffekten zwischen den Körperschaften und der Vermeidung von Doppelstrukturen.

Zu § 1 Absatz 3

Aus haushalterischen Gründen ist eine Kostenerstattung zwischen Land und den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven erforderlich. Mit Absatz 3 wird von der in Artikel 149, 2. Halbsatz der Landesverfassung eröffneten Möglichkeit einer diesbezüglichen gesetzlichen Regelung Gebrauch gemacht. Der hier gewählte Ansatz des Ersatzes der

Aufwände entspricht dabei dem in der Vergangenheit bereits in der Verwaltungswirklichkeit genutzten Weg.

Zu § 2

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.