

Interkommunale Zusammenarbeit: Formen, Handlungsfelder und Potenziale

Interkommunale Zusammenarbeit ist untrennbar verbunden mit dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Die zur Verfügung stehenden Organisations- und Rechtsformen bieten ein breites Spektrum an Möglichkeiten. Auch das europäische Recht beinhaltet keine unüberwindbaren Hindernisse. Über die bisherigen Anlässe und Handlungsfelder hinaus sind weitere Themen für interkommunale Zusammenarbeit nicht nur denkbar sondern notwendig, wenn die Städte und Gemeinden den Herausforderungen gerecht werden wollen, die sich aus der Entwicklung der öffentlichen Haushalte und der demografischen Entwicklung ergeben.

Inhalt	Seite
1 Gesetzliche Grundlagen zur interkommunalen Zusammenarbeit	222
2 Formen interkommunaler Zusammenarbeit	223
3 Anlässe für interkommunale Zusammenarbeit	226
4 Handlungsfelder interkommunaler Zusammenarbeit	227
5 Shared Services als Schwerpunkt interkommunaler Zusammenarbeit	228
6 Landkreise und interkommunale Zusammenarbeit	231
7 Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit	231
8 Erfolgsfaktoren und Hindernisse	233
9 Perspektiven interkommunaler Zusammenarbeit	237

■ Der Autor

Dr. Hanspeter Knirsch ist Rechtsanwalt und Kommunalberater mit langjähriger Erfahrung in verschiedenen Führungsfunktionen kommunaler Verwaltungen. Als Autor zahlreicher Fachveröffentlichungen hat er sich vor allem im Bereich des Neuen Kommunalen Finanzmanagements einen Namen gemacht.

1 Gesetzliche Grundlagen zur interkommunalen Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit und kommunale Selbstverwaltung Interkommunale Zusammenarbeit ist eng verbunden mit dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung. Mit der in Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 LVerf NW¹ normierten Selbstverwaltungsgarantie wird den Gemeinden das Recht gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Interkommunale Zusammenarbeit wird als Ausdruck der kommunalen Organisationshoheit angesehen, die Bestandteil der institutionellen Garantie ist². Dazu gehört auch das Recht einer Gemeinde, die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden zu suchen und zu praktizieren.

Interkommunale Zusammenarbeit und das Subsidiaritätsprinzip In einem zentralstaatlichen System ist für interkommunale Zusammenarbeit kein Spielraum, weil es an dezentraler Entscheidungsbefugnis mangelt. Kommunale Selbstverwaltung verwirklicht dagegen das auch im Föderalismusprinzip zum Ausdruck kommende Subsidiaritätsprinzip, wonach der jeweiligen unteren Instanz der Vorrang des Entscheidens und Handelns zusteht, soweit ihre Kräfte sinnvollerweise ausreichen. Damit andererseits Entscheidungen nicht aus dem System des demokratischen Staatsaufbaus unkontrolliert ausgelagert werden können, bedarf es rechtlicher Regeln, die sicherstellen, dass interkommunale Zusammenarbeit sich einfügt in das Gesamtsystem des demokratischen Rechtsstaats (Art. 20 Abs. 3 GG).

In Art. 10 Abs. 1 der Europäischen Charta ist ausdrücklich die interkommunale Zusammenarbeit geschützt:

„Die kommunalen Gebietskörperschaften sind bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten berechtigt, zusammenzuarbeiten und im Rahmen der Gesetze Verbände zu bilden, um Aufgaben von gemeinsamem Interesse durchzuführen.“

Die Gemeindeordnungen und die entsprechenden Gesetze auf Landesebene regeln im Einzelnen die Formen und Voraussetzungen interkommunaler Zusammenarbeit. Nach § 1 Abs. 1 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG) NW können Gemeinden und Gemeindeverbände Aufgaben, zu deren Erfüllung sie berechtigt oder verpflichtet sind, nach den Vorschriften dieses Gesetzes gemeinsam wahrnehmen.

¹ Nachfolgend wird exemplarisch auf die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen (NW) Bezug genommen.

² Vgl. Lennep, von, in Rehn/Cronauge/ Lennep, von /Knirsch, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Erl. IV 7 m. w. N.

2 Formen interkommunaler Zusammenarbeit

Zur gemeinsamen Wahrnehmung können gem. § 1 Abs. 2 GKG NW **Formenvielfalt**

- Arbeitsgemeinschaften gegründet werden,
- Zweckverbände gebildet werden und
- öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geschlossen werden.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit der aufgabenunabhängigen Kooperation. So können z. B. kreisangehörige Gemeinden mit anderen Gemeinden Aufgaben gemeinsam wahrnehmen, wenn die Summe ihrer Einwohnerzahlen bestimmte Schwellenwerte überschreitet. Zudem können gem. § 4 Abs. 8 GO NW kreisangehörige Gemeinden Aufgaben, die bisher für sie vom Kreis erledigt wurden, von benachbarten Gemeinden wahrnehmen lassen, wenn diesen die jeweilige Aufgabe bereits übertragen worden ist.

In Nordrhein-Westfalen und anderen Bundesländern³ können Anstalten⁴ von mehreren Gemeinden gemeinsam getragen werden. Zur Effizienzsteigerung kann eine Gemeinde einer benachbarten Gemeinde auch Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen (§ 3 Abs. 5 i. V. m. Abs. 2 GO NW). Die Bildung von Zweckverbänden im Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ist allgemein ausgeschlossen. Bei der Bildung von Zweckverbänden ist darauf zu achten, dass es nicht zu einem nach EU-Recht ausschreibungspflichtigen Vorgang kommt.

Der EuGH hat in einer richtungweisenden Entscheidung festgestellt, dass eine förmliche europaweite Ausschreibung nicht erforderlich ist, wenn⁵

1. öffentliche Stellen
2. im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit
3. einen Vertrag schließen
4. zur Erfüllung einer ihnen obliegenden Aufgabe.

³ Z. B. in Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Hessen.

⁴ § 114 a GO NW wurde durch das sog. 1. Modernisierungsgesetz vom 15.06.1999 eingefügt.

⁵ EuGH, Urteil v. 9.6.2009, GemHH 10/2009, S. 230 ff.; Allekotte/Schulte, GemHH 2009, S. 276 ff.

Der EuGH stellt allein darauf ab, dass die Zusammenarbeit öffentlicher Stellen zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung bestimmte Voraussetzungen erfüllen muss. Dazu gehört, dass ausschließlich öffentliche Stellen beteiligt sein müssen und eine Vergabe von Aufträgen an Dritte nicht präjudiziert oder vereinbart ist. Damit ist die interkommunale Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlicher Form unter den vom EuGH formulierten Voraussetzungen vergaberechtsfrei möglich.

Neben den öffentlich-rechtlichen Formen kommen auch zivilrechtliche Möglichkeiten in Betracht. Rechtsformen können hier sein

- Werkvertrag
- Dienstvertrag
- Mischformen
- GmbH
- AG
- Verein
- Genossenschaft.

Zulässigkeitsvoraussetzungen der Gemeindeordnungen beachten Bei der Gründung interkommunaler Gesellschaften des Privatrechts sind die besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Gemeindeordnungen⁶ zu beachten. Steuerliche und dienstrechtliche Aspekte sind dabei zu berücksichtigen. Für die Zulässigkeit bestimmter Kooperationsformen kann auch noch das Wettbewerbsrecht etwa im Bereich der Daseinsvorsorge eine Rolle spielen. So kann die sog. Gewährträgerhaftung bei einer Anstalt des öffentlichen Rechts zu Kollisionen mit dem EU-Beihilferecht führen.

Konfliktfälle und Auflösung regeln Schon bei Begründung einer interkommunalen Zusammenarbeit empfiehlt es sich, klare Regelungen für den Fall der Beendigung der Kooperation zu vereinbaren. So kann z. B. ein Mitglied eines Zweckverbandes auch ohne Mehrheitsbeschluss der Verbandsversammlung die Mitgliedschaft durch einseitige Erklärung nur dann kündigen, wenn dies in der Verbandssatzung so geregelt ist.

Die weitaus häufigste Form der interkommunalen Zusammenarbeit ist die öffentlich-rechtliche Vereinbarung. Eine Erhebung im Regierungsbezirk Münster ergibt das in Abb. 1 dargestellte Bild.⁷ Man kann davon ausgehen, dass dies durchaus repräsentativ ist.

⁶ Z. B. § 108 GO NW.

⁷ Feller-Elverfeldt, Folienvortrag auf der Tagung des Instituts für Verwaltungswissenschaften am 21.9.2011 in Gelsenkirchen.

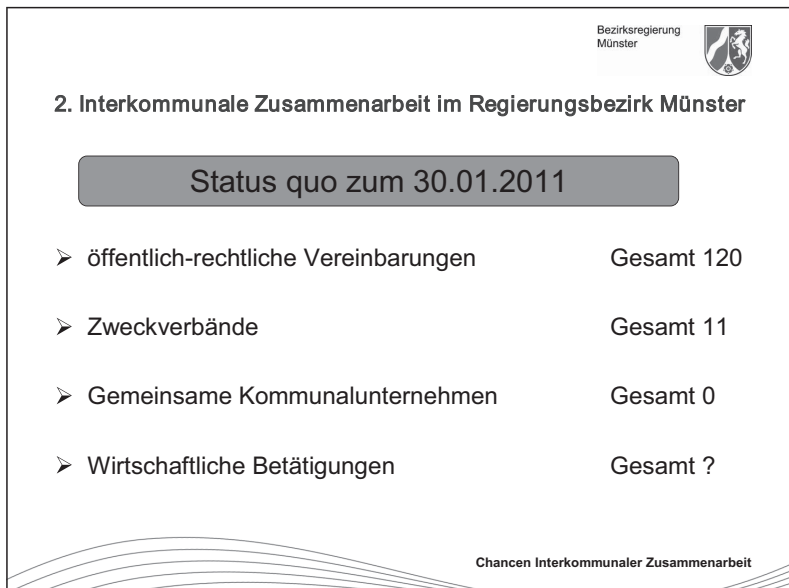


Abb. 1: Interkommunale Zusammenarbeit im Regierungsbezirk Münster

Welche Rechtsform man sinnvollerweise wählt, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Am wichtigsten dürfte die Art der zu erledigenden Aufgabe sein. Hier ist vor allem zu unterscheiden, ob es sich um nichtwirtschaftliche oder um wirtschaftliche Betätigungen i. S. d. entsprechenden Vorschriften der Gemeindeordnungen⁸ handelt. Des Weiteren muss die Frage beantwortet werden, ob man eine eigene Rechtspersönlichkeit mit entsprechenden Organen schaffen will. Das wird immer dann der Fall sein, wenn eine Aufgaben- oder Zuständigkeitsübertragung stattfinden soll. Als geeignete Rechtsformen bieten sich in einem solchen Fall der Zweckverband oder die Anstalt des öffentlichen Rechts an. Will man eine Aufgabe zur Erledigung übertragen, ohne einen neuen Verwaltungsapparat aufzubauen, bietet sich dagegen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung an. Im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung kommen vor allen die GmbH und die AG in Betracht, wobei die Zulässigkeitsvoraussetzungen im Einzelnen zu beachten sind.

Egal welche Rechtsform man wählt, so muss doch der insgesamt verbleibende Aufgabenbestand einer kooperierenden Kommune erheblich bleiben. Mit anderen Worten: Interkommunale Zusammenarbeit darf nicht dazu führen, dass die Kommune sich praktisch selbst auf-

Aufgabenorientierte Organisationsform wählen

⁸ Z. B. § 107 GO NW.

gibt. Auch darf der kommunale Wirkungskreis durch eine zwischen-gemeindliche Zusammenarbeit nicht unzulässig erweitert werden⁹.

Es ist zwar wichtig, die für die angestrebte Kooperation passende Rechtsform sorgfältig auszuwählen, die richtige Rechtsform alleine garantiert aber noch nicht den Erfolg. Auf die übrigen Erfolgsfaktoren interkommunaler Zusammenarbeit wird weiter unten eingegangen.

3 Anlässe für interkommunale Zusammenarbeit

Bereits 1963 hieß es in einem von der KGSt¹⁰ veröffentlichten Bericht unter dem Titel *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit: „Die Gründe, die zu einer zwischengemeindlichen oder überörtlichen Behandlung kommunaler Aufgaben veranlassen, sind*

- *Zwangs- oder Mangellagen,*
- *Funktionsstörungen,*
- *erwartete Funktionsverbesserungen,*
- *Erwägungen wirtschaftlicher oder*
- *technischer Zweckmäßigkeit.“*

Kritische Haushaltslage gibt neue Impulse

Daran hat sich bis heute nicht viel geändert. Vor allem die kritische Haushaltslage vieler Kommunen hat zu einem Bedeutungszuwachs des Themas geführt.¹¹ Zweifelsohne hat auch die rasante Entwicklung der elektronischen Datenverarbeitung interkommunale Zusammenarbeit begünstigt. Die Möglichkeit, über das Internet gemeinsame Datenbanken zu nutzen, wird weitere Impulse geben. Interkommunale Zusammenarbeit soll durch Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen zu einer Effizienzsteigerung führen. Zusammenarbeit soll Kostenvorteile schaffen und die Produktivität verbessern. Die erwarteten Einsparpotenziale können die Chance bieten, öffentliche Infrastruktur zu sichern und Gestaltungsspielräume zu bewahren.

⁹ Frick/Hokkeler, Interkommunale Zusammenarbeit, Handreichung für die Kommunalpolitik, Friedrich Ebert Stiftung 2008, S. 51.

¹⁰ Damals noch Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung.

¹¹ Das Institut für Verwaltungswissenschaften in Gelsenkirchen (ifv) veranstaltete am 21.9.2011 eigens eine Tagung zu dem Thema „Interkommunale Zusammenarbeit und Haushaltskonsolidierung“. Der Tagungsbericht ist auf der Homepage des ifv (www.ifv.de) verfügbar; vgl. auch Wegener, Kommunale Dienstleistungspartnerschaften. Mit Shared Services zu einer effektiveren Verwaltung; KGSt-Handbuch, Interkommunale Zusammenarbeit 1/2010.

Doch nicht allein die finanzielle Situation ist ausschlaggebend für den Bedeutungszuwachs interkommunaler Kooperationen. Die demografische Entwicklung ist ein weiterer wichtiger Treiber für eine verstärkte Zusammenarbeit von Kommunen. Der Bevölkerungsrückgang insbesondere in manchen ländlichen Regionen, aber auch in Ballungszentren wie dem Ruhrgebiet macht eine neue Organisation der öffentlichen Infrastruktur erforderlich. Um Brüche und Versorgungslücken zu vermeiden, ist Kooperation angesagt. Statt 2 Bäder zu schließen, betreibt man lieber eines gemeinsam. Eine Musikschule für eine Gemeinde alleine käme nicht auf die notwendige Auslastung. Im Zusammenschluss lässt sich die Einrichtung sinnvoll und kostengünstiger betreiben.¹²

4 Handlungsfelder interkommunaler Zusammenarbeit

Eine im Jahr 2004 durchgeführte bundesweite Befragung unter 350 Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern hat ein breit gefächertes Bild ergeben, wie Abb. 2 zeigt.¹³

Der Städte- und Gemeindebund weist in seiner Dokumentation¹⁴ darauf hin, dass Städte und Gemeinden seit langer Zeit in vielen Aufgabenbereichen kommunale Zusammenarbeit praktizieren. Genannte Beispiele reichen von der Ausweisung gemeinsamer Gewerbegebiete über den Zweckverband zur Wasserversorgung und die gemeinsame Organisation des Brandschutzes bis hin zu Projekten im Bereich Tourismus oder Regionalmarketing. Ziel dieser Zusammenarbeit sei die effiziente Leistungserbringung. Größenvorteile würden zugunsten der Bürgerinnen und Bürger genutzt.

Dieses kommunale Erfolgsmodell sei aber noch nicht ausgereizt. Zahlreiche Städte und Gemeinden würden noch eine steigende Bedeutung der kommunalen Zusammenarbeit sehen. Im Mittelpunkt der Entwicklung steht nach den Feststellungen des Städte- und Gemeinde-

Handlungsfelder

**Größenvorteile
für Bürger nutzen**

Effizienzsteigerungen im Back-office

¹² Einen guten Überblick mit vielen weiterführenden Hinweisen gibt auch das Gutachten von Hesse, Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen, Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften, September 2005.

¹³ Zitiert nach: Interkommunale Zusammenarbeit, Handreichung für die Kommunalpolitik, Friedrich Ebert Stiftung 2008.

¹⁴ Interkommunale Zusammenarbeit, Dokumentation Nr. 39, Städte- und Gemeindebund, 2004; vgl. auch DStGB-Dokumentation Nr. 51: Interkommunale Zusammenarbeit. Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts.

bunds eine verstärkte Zusammenarbeit der Kommunen bei den internen Servicebereichen wie

- dem gemeinsamen Einkauf,
- Personaldienstleistungen und
- der Informationstechnologie.

Diese Zusammenarbeit im sog. Backoffice führe zur Effizienzsteigerung durch Größenvorteile und bewahre doch das Modell des kommunalen Ansprechpartners für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort.

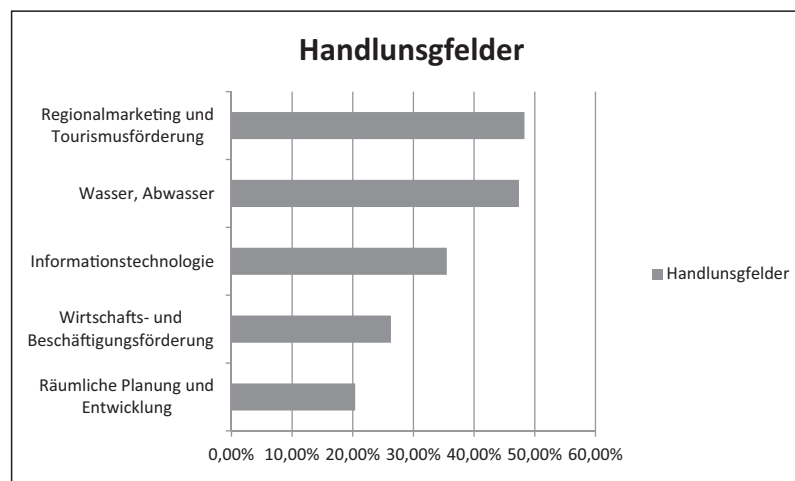


Abb. 2: Handlungsfelder interkommunaler Zusammenarbeit¹⁵

5 Shared Services als Schwerpunkt interkommunaler Zusammenarbeit

Die haushaltswirksame Bündelung verwaltungsinterner Dienstleistungen hat sich zu einem Schwerpunkt interkommunaler Aktivitäten entwickelt.¹⁶ Der Grundgedanke von Shared Services ist, die Effizienz der Verwaltung zu steigern, indem man die Kosten kapitalintensiver Betriebe oder Einrichtungen auf mehrere Träger verteilt, Personalpools flexibler einsetzen kann und mit der höheren Auslastung gleichzeitig Spezialisierungsvorteile erzielt.

¹⁵ DStGB/Kienbaum, 2004.

¹⁶ Osner, Haushaltskonsolidierung durch interkommunale Zusammenarbeit, Bertelsmann Stiftung 2008.

Klassische Felder dafür sind:

- Ver- und Entsorgung, Abfallbeseitigung.
- ÖPNV, Straßenverkehrsaufsicht,
- Brandschutz und Rettungsleitstellen,
- Natur-, Veterinär-, Gewerbe- und Gesundheitsaufsicht,
- Musik- und Volkshochschulträgerschaft.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat ein Modellprojekt der Gemeinden Hückeswagen, Marienheide, Radevormwald und Wipperfürth gefördert, dessen Abschlussbericht u. a. auf der Homepage der Gemeinde Hückeswagen¹⁷ verfügbar ist. **Beispiele aus einem Modellprojekt in NRW**

Einzelprojekte waren

- Beschaffungsmanagement,
- Immobilienmanagement,
- Bauhof,
- Kasse und
- Personalverwaltung.

Der Abschlussbericht, dargestellt in Abb. 3, führt in der Summe ein jährliches Einsparvolumen von 1,5 Mio. EUR auf. Die Kooperation soll auch nach Abschluss des Modellprojektes in anderen Bereichen (z. B. Bürgerbüro) fortgesetzt werden. **Einsparpotenziale in Millionenhöhe**

In den vier Kommunen leben rund 80.000 Menschen auf einer Grundfläche von rund 277 Quadratkilometern. Zudem befinden sich 32 Schulen mit über 10.000 Schülern in den beteiligten Kommunen. Die folgende Abbildung gibt die wesentlichen Strukturdaten auf der Basis der Haushaltspläne 2006 wieder (Quelle: Abschlussbericht des Projekts).

	Hückeswagen	Marienheide	Radevormwald	Wipperfürth	Summe
Einwohnerzahl	16.436	14.349	25.040	23.616	79.440
Fläche (qkm)	50,46	54,99	53,77	118,16	277,38
Straßen (km)	149	125	343	215	832
Schulen	7	4	9	12	32
Schüler	1.993	1.629	2.844	3.664	10.121

Abb. 3: Abschlussbericht Hückeswagen

Die Kommunen Wipperfürth und Hückeswagen planen für 2012 den Bau eines neuen gemeinsamen Bauhofs. Durch den Zusammenschluss wird u. a. der Abschreibungsaufwand für die Maschinen und Fahr-

¹⁷ S. unter: www.hueckeswagen.de.

zeuge deutlich reduziert. Weiter ist geplant, auch das Bau- und Straßenverkehrsamt zusammenzulegen. Die Einbeziehung der Politik und der Beschäftigten war und ist ein Wesensmerkmal des Projektes.

Ausgegliederte Servicegesellschaften zulässig Nach einer wichtigen Entscheidung des OVG NRW vom 26.10.2010¹⁸ und einer daraufhin erfolgten klarstellenden Gesetzesänderung¹⁹ können in Nordrhein-Westfalen verwaltungsinterne Aufgaben wie Gebäudebewirtschaftung oder Beschaffung auf ausgegliederte Servicegesellschaften, an denen mehrere Kommunen beteiligt sind, übertragen werden.

Weitere Beispiele für Projekte aus dem Handlungsfeld Shared Services sind u. a.:

- Die Gemeinden Nottuln und Havixbeck im Kreis Coesfeld betreiben ein gemeinsames Finanzcenter.
- Der Kreis Warendorf und die Kommunen Everswinkel, Sendenhorst und Ostbevern haben eine gemeinsame „Servicestelle Personal“ eingerichtet. Die Verwaltungen haben dazu eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung getroffen.
- Die Städte und Gemeinden des Kreises Höxter betreiben mit einer eigens gegründeten Gesellschaft Tourismus- und Standortmarketing.
- Die Gemeinden Marienmünster, Nieheim und Steinheim im Kreis Höxter organisieren über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung gegenseitigen Personalaustausch, Zahlungsabwicklung und Vollstreckung, Standesamtsangelegenheiten, Lohn- und Gehaltsabrechnung und weitere Verwaltungsaufgaben.
- Die Gemeinden Bad Sassendorf, Möhnesee und Soest kooperieren bei der Vorbereitung der möglichen Durchführung einer Landesgartenschau.
- Als Pioniere im Bereich der Shared Services kann man die zahlreichen kommunalen Rechenzentren ansehen. Generell ist sicherlich das Thema eGovernment ein weites Handlungsfeld für Shared Services.²⁰
- Ebenfalls als etabliert können die interkommunalen Studieninstitute gelten, die Aufgaben der Aus- und Fortbildung wahrnehmen.

¹⁸ OVG NRW, Urteil v. 26.10.2010, 15 A 440/08.

¹⁹ Gesetz zur Revitalisierung des Gemeindefinanzrechts v. 21.12.2010.

²⁰ Vgl. Schuppan, Neue Kooperationsformen mit eGovernment, 2010.

6 Landkreise und interkommunale Zusammenarbeit

Nicht immer ist es erwünscht, dass sich die Landkreise im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit engagieren. Dies rührt sicherlich aus der Doppelrolle her, die Landkreise zwangsläufig einnehmen müssen. Die aufsichtsbüherdliche Aufgabenwahrnehmung kann in Konflikt mit kooperativen Vorgehensweisen geraten. Gleichwohl gibt es zahlreiche Beispiele für gelungene interkommunale Zusammenarbeit unter Einschluss der Landkreise.²¹

Rolle der Landkreise kritisch

7 Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit

Auffällig ist, dass es kaum systematische Untersuchungen über die tatsächlichen Wirtschaftlichkeitspotenziale interkommunaler Zusammenarbeit gibt. Auf einer Tagung des Instituts für Verwaltungswissenschaften am 21.9.2011 in Gelsenkirchen wurde eine Modellrechnung aufgestellt (wie Abb. 4 zeigt).

Modellrechnung macht Potenziale sichtbar

Auf der Basis von Projekten, für die es verlässliches Zahlenmaterial gibt, wurden die erzielten Einsparungen auf Einwohnerwerte umgerechnet.

Auf die Bevölkerung von NRW hochgerechnet ergibt sich daraus ein rechnerisches Potenzial für die genannten Handlungsfelder von ca. 200 Mio. EUR pro Jahr (wie Abb. 5 zeigt). Selbst wenn man notwendige Bereinigungen vornimmt und dafür 20 % ansetzt, blieben immerhin 180 Mio. EUR pro Jahr. Das wäre in etwa die Hälfte des jährlichen Betrages, den das Land NRW im Rahmen des sog. Stärkungspaktgesetzes in den nächsten Jahren zusätzlich an besonders notleidende Kommunen ausschüttet.

²¹ Hilligardt, Partnerschaft von Kreisen und Kommunen bietet neue Potenziale, innovative Verwaltung 1–2/2011, S. 15 ff.

Finanzielle Potenziale

Keine repräsentative wissenschaftliche Untersuchung -
aber Beispiele:

Bereich	Kommunen	Einwohner	Einsparungen
Bauhof/Zweckverband	Böblingen, Sindelfingen	ca.100.000	ca. 650.000 p.A.
Kasse/Steueramt	Neu-Anspach, Usingen	ca.30.000	ca. 60.000 p.A.
Beihilfecenter	Erlangen, Fürth	ca. 215.000	ca. 75.000 p.A.
Leitstelle	Solingen, Wuppertal	ca. 500.000	ca. 730.000 p.A.
Gesundheitsämter	Stadt Osnabrück, Kreis	ca. 510.000	ca. 405.000 p.A.

Quelle: KGSt-Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit 1/2010 (teilweise Angaben der Städte, teilweise gutachterliche Einschätzungen)

Dr. Knirsch Consult **KC**

Abb. 4: Finanzielle Potenziale

Hochrechnung

Kommunen	Einwohner	Einsparungen	Pro EW	NRW (18 Mio. EW)
Böblingen, Sindelfingen	ca.100.000	ca. 650.000 p.a.	6,50 EUR	117 Mio
Neu-Anspach, Usingen	ca.30.000	ca. 60.000 p.a.	2,00 EUR	36 Mio
Erlangen, Fürth	ca. 215.000	ca. 75.000 p.a.	0,34 EUR	6,12 Mio
Solingen, Wuppertal	ca. 500.000	ca. 730.000 p.a.	1,50 EUR	27 Mio
Stadt Osnabrück, Kreis	ca. 510.000	ca. 405.000 p.a.	0,80 EUR	14,4 Mio

Summe für die genannten 5 Handlungsfelder: ca. 200 Mio. EUR p. a.

- Keine wissenschaftlich seriöse Potenzialermittlung!
- Ersetzt keine Einzelfallbetrachtung!
- Sagt nichts über die Zeitachse!
- Aber Einschätzung der Dimension!

Dr. Knirsch Consult **KC**

Abb. 5: Hochrechnung

Die Schlussfolgerung mag gewagt erscheinen, macht aber deutlich, dass es vielerorts ohne eine deutliche Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit nicht gelingen wird, die Haushalte wirklich nachhaltig zu konsolidieren.

Monetäre Ziele beziffern

Auf jeden Fall ist es sinnvoll, bei geplanten Kooperationsprojekten den angestrebten monetären Erfolg zu beziffern. Nur so scheint eine ergebnisorientierte Vorgehensweise möglich. Natürlich sollte das angestrebte Ziel realistisch und zugleich aber auch ambitioniert sein.

Fazit

- Die Potenziale für interkommunale Zusammenarbeit sind längst nicht ausgeschöpft.
- Die Potenziale zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung sind alles andere als Peanuts.
- Landesweit reden wir über mindestens dreistellige Millionenbeträge p. a., die ohne Leistungsabbau zu realisieren sind.

Dr. Knirsch Consult **KC** 1

Abb. 6: Fazit

8 Erfolgsfaktoren und Hindernisse

In verschiedenen Publikationen finden sich Checklisten, die man bei der Planung und Umsetzung interkommunaler Kooperationsprojekte beachten sollte. Das in Abb. 7 dargestellte Beispiel sortiert die Kriterien nicht nach Zeitablauf, sondern nach ihrer Wertigkeit.²²

Checklisten nutzen

²²Nach Matschek, Kritische Erfolgsfaktoren interkommunaler Zusammenarbeit, innovative Verwaltung 1–2/2011, S. 20.

Wertung	Erfolgsfaktoren der interkommunalen Zusammenarbeit
1	Wechselseitiges Vertrauen als Kooperationsbasis
2	Kooperationsfeld, Kooperationsumfang, Anzahl der Partner
3	Gleichwertiger Nutzen für alle
4	Aufgabenfokussierte Organisation
5	Ziele frühzeitig klar definieren, zügig in die Umsetzung kommen
6	Harmonisierung der Informations- und Kommunikationssysteme
7	Richtige Wahl der Partner
8	Ähnlichkeit der Organisationskulturen
9	Kontinuierlich Ressourcen hoher Qualität einbringen
10	Qualität und Intensität der Kooperation und der Partner
11	Unterschiedliches, sich ergänzendes Wissen der Partner
12	Gemeinsames Management und Controlling der Kooperation
13	Standort des Kooperationspartners
14	Commitment gegenüber dem Kooperationspartner
15	Kompetenz der Kooperationspartner
16	Rechtssicherheit der Kooperation
17	Effiziente Organisationsform
18	Flexibilität
19	Kompetenz in Change- und Konfliktmanagement
20	Umfeld- und Rahmenbedingungen

Abb. 7: Checkliste Erfolgsfaktoren

Andere Studien geben Hinweise für den zeitlichen Ablauf. Danach gliedert sich ein Projekt typischerweise in 5 Phasen:

1. Zielklärungsphase
2. Analysephase/Bestandsaufnahme
3. Planungs- und Konzeptphase
4. Umsetzungsphase
5. Evaluierungsphase

Natürlich sollten alle Phasen durch ein kontinuierliches Projektcontrolling sowie Aktivitäten in den Bereichen Change Management und Öffentlichkeitsarbeit unterstützt werden.^{23/24}

²³ Frick/Hokkeler, Interkommunale Zusammenarbeit, Handreichung für die Kommunalpolitik, Friedrich Ebert Stiftung 2008, S. 67.

²⁴ S. hierzu auch: Thalmann, Prozessmanagement als Instrument zur ganzheitlichen Verwaltungsmodernisierung, in: Kegelmann/Böhmer/Willmann (Hrsg.), Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Heft 2/2011, Gruppe 4, S. 165–190.

Kooperationsprojekte können durchaus Ängste auslösen:

- Was wird aus meinem Arbeitsplatz?
- Wo ist künftig mein Arbeitsplatz?
- Mit wem muss ich künftig zusammenarbeiten?
- Wer ist künftig mein Chef oder meine Chefin?
- Im politischen Raum kann z. B. gefragt werden, ob man künftig noch eigene Entscheidungskompetenzen haben werde.
- Was wird mit den Mandaten in vorhandenen Gremien?

**Ängste und
Fragen ernst
nehmen**

Mit noch so viel Beteiligung und Transparenz wird man diese Ängste nicht vollkommen auflösen können. Und natürlich wird oft Personal eingespart, wenn die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung durch Kooperation gesteigert werden soll. Es wäre leichtgläubig, davon auszugehen, dass es keine Widerstände gibt. Deshalb muss die Verwaltungsspitze hinter dem Projekt stehen. Interkommunale Zusammenarbeit muss zumindest in der Anfangsphase immer Chefsache sein.

„Nur wenn Politik und Verwaltungsführung den Kooperationsprozess aktiv vorantreiben und unterstützen und als Promotoren gewonnen werden können, ist ein Erfolg Interkommunaler Zusammenarbeit gewährleistet!“²⁵

Die Erfahrung zeigt aber auch, dass die sog. Rahmenbedingungen ganz wesentlich sind. Finanzielle Zwänge sind der Haupttreiber für das Zustandekommen interkommunaler Zusammenarbeit, wie Abb. 8 zeigt.²⁶

²⁵ KGSt-Handbuch, Interkommunale Zusammenarbeit, 1/2010, S. 13.

²⁶ Feller-Elverfeldt, Folienvortrag auf der Tagung des Instituts für Verwaltungswissenschaften am 21.9.2011 in Gelsenkirchen.

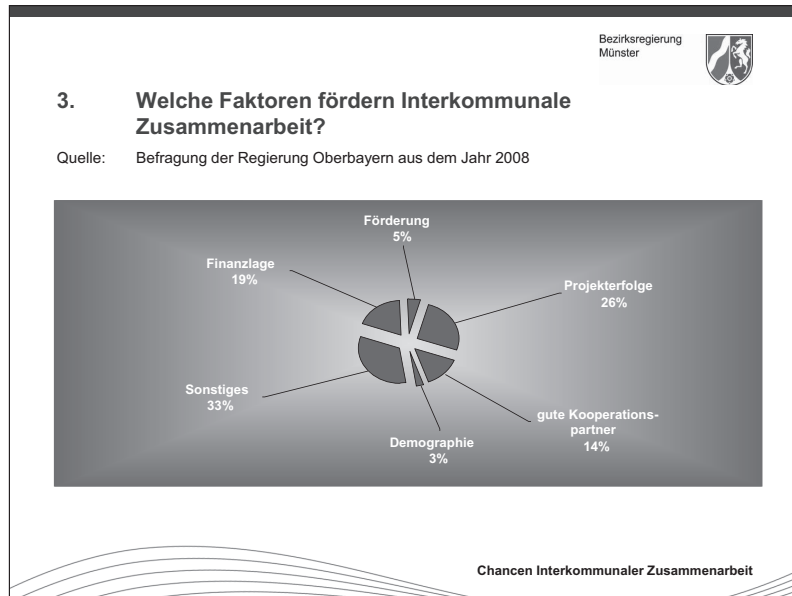


Abb. 8: Faktoren, die interkommunale Zusammenarbeit fördern

Dass Ängste mit zu den bedeutendsten Hindernissen gehören, wird bestätigt, wie Abb. 9 zeigt.

Interkommunale Zusammenarbeit seriös planen

Wie bereits angesprochen, sollte in der Zielklärungsphase keinesfalls darauf verzichtet werden, das Einsparvolumen einzuschätzen. Dabei ist unbedingt zwischen einmaligen und laufenden Einsparungen zu unterscheiden. Auch ist mit zu berücksichtigen, ob es zur Realisierung der angestrebten Einsparungen vorheriger Investitionen bedarf. Die angestrebten Einsparungen sollten auf einer Zeitachse dargestellt werden.

Die realistischen Perspektiven im Hinblick auf die rechtliche und politische Umsetzbarkeit sind aufzuzeigen. Das Arbeitsvolumen, das von dem Projekt ausgelöst wird, ist abzuschätzen und in die allgemeine Arbeitsplanung aufzunehmen. Entsprechende Prioritäten sind zu setzen. Die Projektplanung ist von den zuständigen Gremien als Gesamtpaket zu verabschieden.

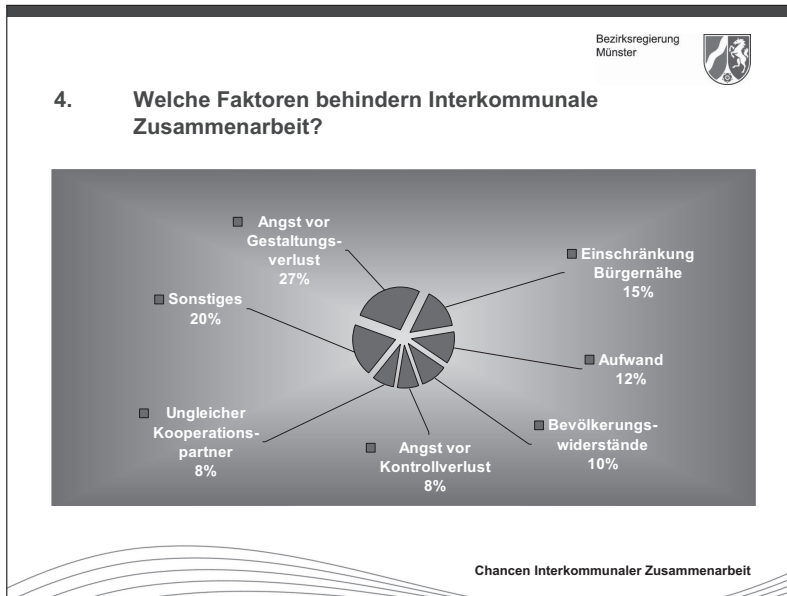


Abb. 9: Faktoren, die interkommunale Zusammenarbeit behindern

Kurz gefasst sind im Vorfeld von interkommunaler Zusammenarbeit folgende Punkte abzuklären:

- Einsparvolumen
- Umsetzbarkeit (rechtlich, politisch)
- Arbeitsvolumen
- Verabschiedung als Gesamtpaket

9 Perspektiven interkommunaler Zusammenarbeit

Die Rahmenbedingungen der Städte und Gemeinden für die Erfüllung ihrer Aufgaben werden in Zukunft nicht besser sein als heute. **Handlungsdruck wird zunehmen**

Aufgrund der über Jahrzehnte angewachsenen Staatsverschuldung, dargestellt in Abb. 10, werden die Kommunen sich nicht auf staatliche Hilfen bei der Lösung ihrer finanziellen Probleme verlassen können.

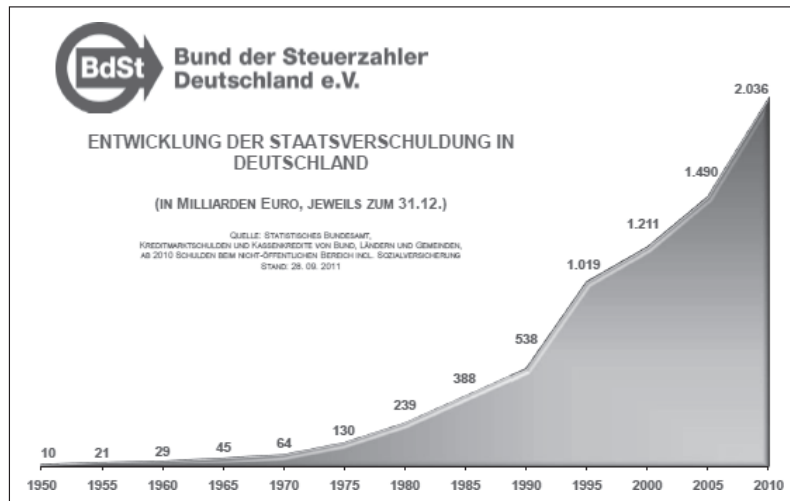


Abb. 10: Entwicklung der Staatsverschuldung in Deutschland

Das ergibt sich schon alleine daraus, dass die kommunale Verschuldung den geringsten Anteil an der Gesamtsumme ausmacht.

Es entfallen auf den Bund 62 % der Staatsverschuldung, auf die Länder 31 % und auf die Gemeinden 7 %. Zu den Zins- und Tilgungslasten²⁷ kommen weiter steigende Versorgungs- und Soziallasten.

Der demografische Wandel stellt die Städte vor erhebliche Herausforderungen. Die vorhandene Infrastruktur ist häufig überdimensioniert und zu kostenträchtig.

Interkommunale Zusammenarbeit ist kein Allheilmittel Es hieße, die Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit maßlos zu überfordern, wenn man in ihr eine Art Allheilmittel für die geschilderten Probleme erblicken würde. Gleichwohl wird die interkommunale Zusammenarbeit eine Schlüsselrolle bei der Lösung der Haushaltsprobleme der Städte und Gemeinden einnehmen müssen.

Die Möglichkeiten, die sich vor dem Hintergrund neuer technologischer Entwicklungen ergeben, sind längst nicht ausgeschöpft. Allerdings macht dies mehr denn je auch ein neues Denken erforderlich. Man muss nicht gleich so weit gehen und das Prinzip der territorial fokussierten Verwaltung als überholt bezeichnen. Gleichwohl macht es schon Sinn, darüber nachzudenken, ob jede Gemeinde ein Rathaus

²⁷ Diese machen im Bundeshaushalt mittlerweile die zweitgrößte Position aus.

im überkommenen Sinn braucht.²⁸ Bei einigen Themen ist der Gesetzgeber gefordert.

So erzeugt das Beihilfesystem für Beamte eine aufwendige Doppelprüfung von Belegen durch die Personalverwaltungen der Dienstherren und durch die Krankenkassen. Solange dieses unsinnige und unwirtschaftliche System nicht abgeschafft ist, sollte Beihilfesachbearbeitung unbedingt interkommunal erledigt werden. Warum Fahrzeuge bei Halterwechsel und Umzug in eine andere Stadt ein neues Kennzeichen erhalten müssen, ist völlig unverständlich. Das lebenslange Kennzeichen ist überfällig. Bis dahin sollten im Bereich der Kfz-Zulassung alle Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit ausgenutzt werden. Das sind nur 2 Beispiele dafür, dass die Vermeidung von Mehrfacharbeiten zur Freisetzung von Ressourcen führen kann, die für andere Dienstleistungen und mehr Bürgernähe eingesetzt werden können.

Interkommunale Zusammenarbeit könnte auch die schwierige und kostenträchtige überörtliche Rechnungsprüfung erleichtern. Dafür bedarf es nicht einmal einer Standardisierung der IT-Systeme im Bereich des Haushalts- und Rechnungswesens. Internetgestützte Kennzahlensysteme mit automatisierter Übernahme der Plandaten und der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte könnten vergleichende Prüfungen deutlich vereinfachen und das Prinzip des Lernens vom Besten zu einem festen Bestandteil kommunaler Haushaltssteuerung machen.²⁹

Die rechtlichen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren auch im Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung stark verbessert. Aber auch hier sind noch längst nicht alle Potenziale ausgeschöpft. Es wäre lohnenswert, das öffentliche Ordnungsrecht auf Synergiepotenziale durch interkommunale Zusammenarbeit zu überprüfen. Sollte sich daraus gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergeben, dürfen überkommene Strukturen nicht im Weg stehen.

²⁸ Kammer, Fünf Leitlinien für die Verwaltung der Zukunft, innovative Verwaltung 4/2011, S. 11 ff.

²⁹ Vgl. z. B. das von Kommunen selbst entwickelte System IKVS, einsehbar unter: www.ikvs.de.

Letztlich ist interkommunale Zusammenarbeit immer einer staatlichen Aufgabenwahrnehmung vorzuziehen, wenn das Konnexitätsprinzip³⁰ beachtet wird und die neuen Strukturen nicht zu neuen Bürokratien führen, während die alten nicht abgeschafft werden.

³⁰Nach dem Konnexitätsprinzip muss der Gesetzgeber als Verursacher (Verursacherprinzip) für den finanziellen Ausgleich der von ihm aufgetragenen Aufgaben sorgen. Zur Neufassung des Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung NRW v. 16.6.2004 vgl. Buschmann/Freimuth, Kommunaljurist 11/2004, S. 412 ff.