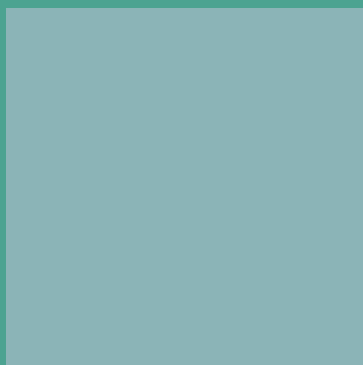
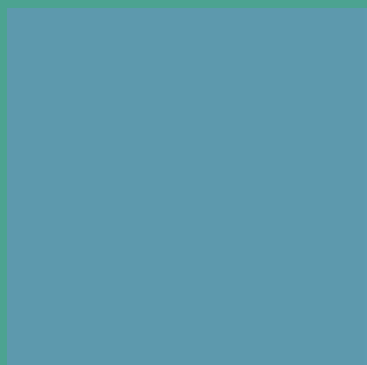
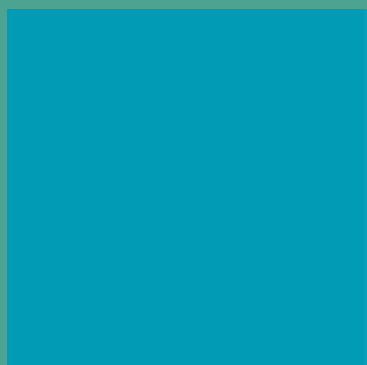
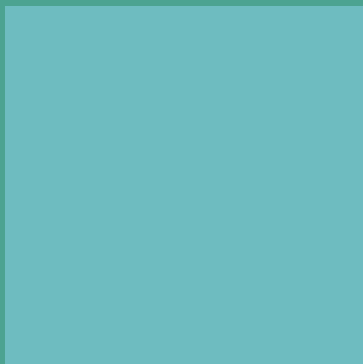


Interkommunale Zusammenarbeit

Handreichung für die Kommunalpolitik



Mit den **Texten der KommunalAkademie** erhalten kommunalpolitisch Aktive und bürgerschaftlich Engagierte Handlungshilfen von Praktikern für die lokale Arbeit. In jedem Band werden Grundlageninformationen, fachliche Texte und praktische Anleitungen zu einem hilfreichen Arbeitsbuch vereint. Einen Überblick über sämtliche Titel der Reihe finden Sie unter **www.fes-kommunalakademie.de**.

Interkommunale Zusammenarbeit

Handreichung für die Kommunalpolitik

Hans-Jörg Frick und Michael Hockeler



© 2008 Friedrich-Ebert-Stiftung

ISBN: 978-3-89892-824-3

Erstdruck: November 2008

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
KommunalAkademie
Godesberger Allee 149
53175 Bonn

Telefon: 0228 - 883 71 28

Telefax: 0228 - 883 92 10

Text: Hans-Jörg Frick und Michael Hockeler

Redaktion: René Martin, Dr. Markus Trömmel

Lektorat: Dr. Andrea Görldt, klare-woorte.com

Fotos: Friedrich-Ebert-Stiftung, Eric A. Lichtenscheidt,
stock.xchng, Photocase, privat

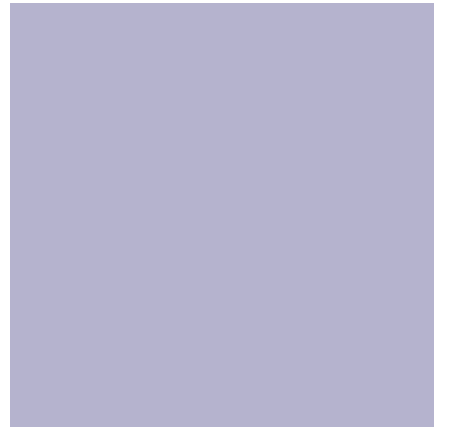
Gestaltung: René Martin, klarsyn communications, www.klarsyn.de

Druck: braunschweig.druck GmbH, Braunschweig

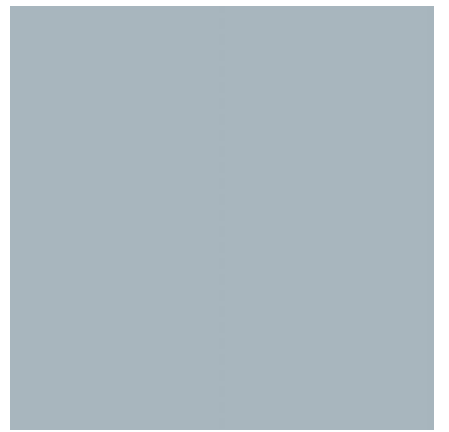
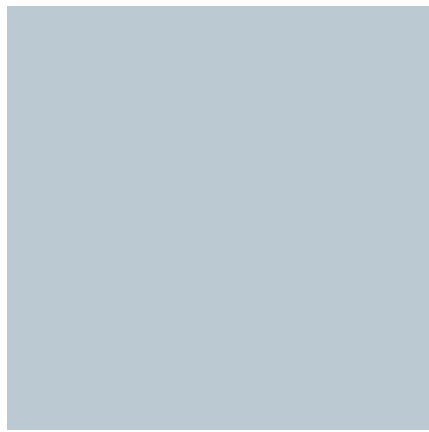
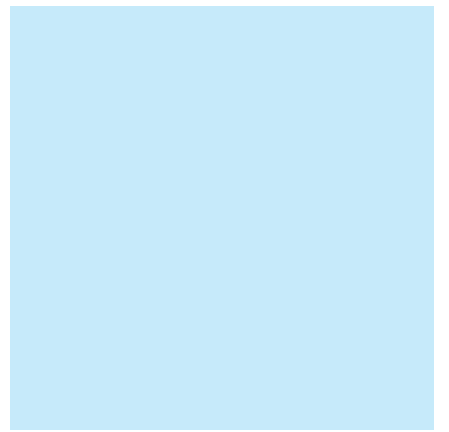
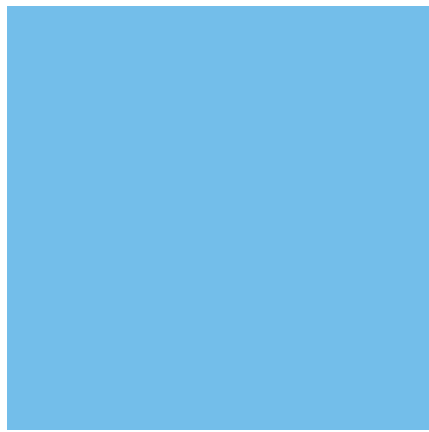
Schutzgebühr 5 Euro

Inhalt

1.	Vorwort	7
2.	Einführung	11
3.	Interkommunale Kooperation – ein aktuelles Thema gestern und heute	15
3.1	Vom »Hansebund« zum »Siedlungsverband Ruhrkohlebezirk« – die lange Geschichte interkommunaler Kooperationen	17
3.2	Die wachsende Bedeutung interkommunaler Kooperationen	19
4.	Handlungsfelder interkommunaler Kooperationen	25
4.1	Die »TOP 5« interkommunaler Zusammenarbeit	27
4.2	Weitere Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit	40
5.	»Harte« und »weiche« Formen interkommunaler Kooperation	43
5.1	Merkmale »weicher« informeller Kooperationsformen	45
5.2	Merkmale »harter« formeller Kooperationsformen	47
6.	Rechtliche Grundlagen interkommunaler Kooperation	49
6.1	Welche Rechtsform ist passend?	51
6.2	Öffentlich-rechtliche Rechtsformen	52
6.3	Privatrechtliche Rechtsformen	55
7.	E-Government als Hebel für interkommunale Zusammenarbeit – auf dem Weg zur Netzwerkverwaltung	59
7.1	E-Government: Möglichmacher und Treiber	61
7.2.	Die Netzwerkverwaltung als langfristige Vision	61
8.	Der Weg zur Kooperation und seine Stolpersteine	65
8.1	Vorangehende Überlegungen	67
8.2	Zielklärungsphase	68
8.3	Analysephase	70
8.4	Planungs- bzw. Konzeptphase	73
8.5	Umsetzungsphase	73
8.6	Evaluierungsphase	74
8.7	»Change Management«	74
8.8	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	75
8.9	Externe Unterstützung	76
9.	Die wichtigsten Erfolgsfaktoren interkommunaler Zusammenarbeit im Überblick	77
9.1	Voraussetzungen und Rahmenbedingungen interkommunaler Zusammenarbeit..	79
9.2	Grenzen und Risiken interkommunaler Zusammenarbeit	80
10.	Anhang	81
	Literaturliste	83
	Linkliste	84



Vorwort



Über Zukunftsaufgaben muss heute entschieden werden

Wer neue Wege gehen will,

muss ohne Wegweiser auskommen, sagt der Pädagoge Ernst Ferstl. Jede neue Generation ehrenamtlicher Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker muss sich neu einarbeiten, lässt sich auf Unbekanntes ein und trifft notwendigerweise auch Entscheidungen auf ungesicherter Grundlage.

Die KommunalAkademie der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert insbesondere das kommunalpolitische Ehrenamt und die Mitarbeit in den Städten und Gemeinden.

Die Texte der KommunalAkademie sowie das kommunalpolitische Internetportal der Friedrich-Ebert-Stiftung www.fes-kommunalakademie.de stellen Informationen zur Verfügung, damit die Zeit der Unsicherheit abgekürzt und Mut gemacht wird, Neues auszuprobieren.

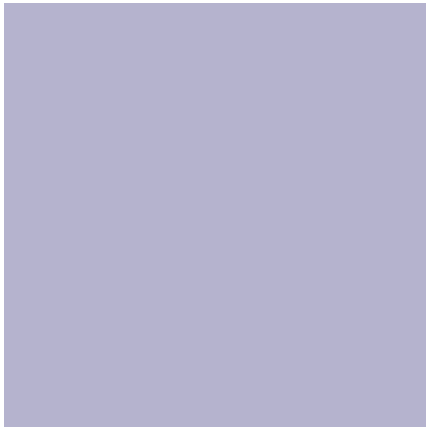
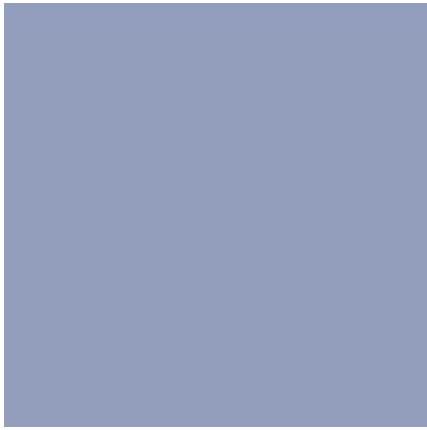
Angesichts der zukünftigen demografischen Veränderungen und der anhaltend knappen Kassen ist eine vorausschauende Kommunalpolitik umso mehr aufgefördert, die Kirchturmspolitik in einzelnen Bereichen zu verlassen, um gemeinsam mit den Nachbarn Verbesserungen für die Bürger zu erreichen bzw. das erreichte Versorgungsniveau zu erhalten. Doch das Rad muss nicht neu erfunden werden. Die Kooperation von Kommunen ist ein Handlungsfeld, auf dem neue Chancen gesucht werden können, ohne auf Wegweiser verzichten zu müssen. Die Pioniere der interkommunalen Zusammenarbeit haben bereits über Jahrzehnte Erfahrungen gesammelt und ihre prägenden Spuren hinterlassen.

Diese Erfahrungen haben Hans-Jörg Frick und Michael Hockeler auf den Prüfstand gestellt und auf die kommunalpolitische Brauchbarkeit hin abgeklopft. In der lokalen Praxis kommt es nicht allein darauf an, im vertragsrechtlichen und verwaltungstechnischen Bereich handwerklich sauber zu arbeiten, sondern auch darauf, die politische Steuerung zu übernehmen, die Transparenz für die Bürgerbeteiligung zu schaffen und das kommunikative Netzwerk zwischen den Entscheidern zu pflegen, um langfristige Vertrauensarbeit zu ermöglichen.

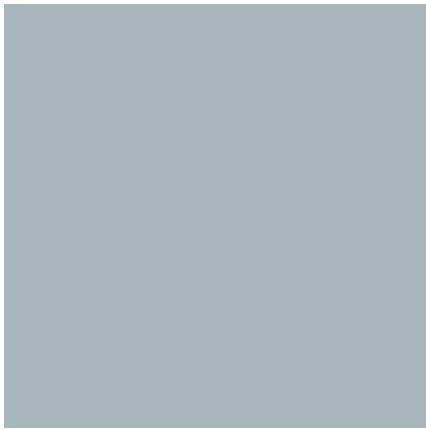
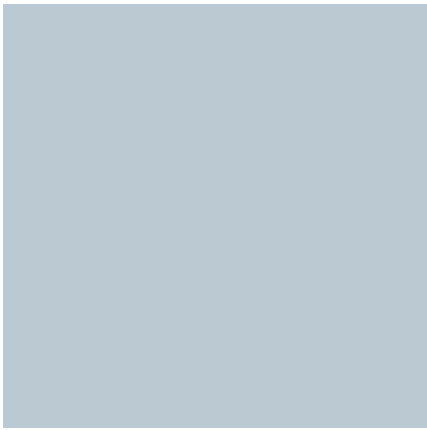


Dr. Markus Trömmer

Leiter der KommunalAkademie
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn



Einführung



2. Einführung

Die Kooperation von Kommunen ist – historisch gesehen – ein seit langem praktiziertes Vorgehen. Bereits vor Jahrzehnten haben sich Kommunen zusammengetan, um sich gegenseitig durch Erfahrungs- und Informationsaustausch sowie durch gemeinsames Handeln intern zu verstärken und gegenüber Dritten die eigene Position zu behaupten. Insbesondere kleine Gemeinden haben in der Vergangenheit durch interkommunale Zusammenarbeit innerhalb ihres Kreises oder ihrer Region ihre Leistungsfähigkeit bewahrt, indem sie beispielsweise gemeinsam ihr Personal qualifizierten, Informationsaustausch betrieben oder auch arbeitsteilig Aufgaben wahrnahmen. Aber auch die traditionelle kooperative Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen Ver- und Entsorgung sowie der Abfallwirtschaft sind Beispiele langjährig erprobter interkommunaler Zusammenarbeit.

Der Begriff »interkommunale Zusammenarbeit« wurde insbesondere von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) geprägt. Diese hat bereits 1963 ihr erstes Grundlagenwerk zu dem Thema unter dem Titel »Zwischengemeindliche Zusammenarbeit« veröffentlicht. Die inhaltlichen Darstellungen haben auch aus heutiger Sicht nichts an Aktualität verloren und dokumentieren die grundsätzliche Bedeutung des Themas für die Kommunen. In dem KGSt-Bericht heißt es: »Die Gründe, die zu einer zwischengemeindlichen oder überörtlichen Behandlung kommunaler Aufgaben veranlassen, sind Zwangs- und Mangellagen, Funktionsstörungen, erwartete Funktionsverbesserungen, Erwägungen wirtschaftlicher oder technischer Zweckmäßigkeit«.

Heute hat das Thema noch eine ganz andere, politische Dimension. In einem zusammenwachsenden Europa spielt die Region als Handlungs- und Entscheidungsebene eine immer wichtigere Rolle. Das zeigen uns schon seit Jahren die »Euregios«, die sich staatenübergreifend in kulturell aber auch wirtschaftlich bedeutsamen Regionen etabliert haben. So setzen Städte wie Aachen und Lörrach oder auch die Gemeinden am Niederrhein und im Berchtesgadener Land schon länger auf ein stärkeres Zusammenwachsen in der Region, nicht zuletzt auch um ihre geogra-

fische Randlage in der Republik etwas zu kompensieren.

Kritiker der interkommunalen Zusammenarbeit merken an, dass jede einzelne Kommune in einem solchen engen Verbund ihre lokale Identität gefährden könnte. Manche sehen in der interkommunalen Zusammenarbeit gar den Anfang vom Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Diese Kritik ist durchaus ernst zu nehmen. Gerade die Politik sollte darauf achten, dass eine Kooperation nicht dazu führt, dass die Kommune das eigene Gesicht bzw. ihr Profil verliert – eben das, was eine Stadt, eine Gemeinde oder einen Kreis einzigartig macht!

Auf der anderen Seite müssen sich die Kritiker die Frage stellen lassen, ob eine Kommune ohne interkommunale Zusammenarbeit überhaupt noch zukunftsfähig sein kann. Vor dem Hintergrund eines zunehmenden Standortwettbewerbs, anhaltender Finanzknappheit, kontinuierlichen Aufgabenzuwachses, veränderter Anforderungen an die lokale Infrastruktur aufgrund des spürbaren demografischen Wandels, wachsender sozialer und integrationspolitischer Problemlagen etc. müssen Kommunen – und insbesondere die Kommunalpolitik – in größerem Maßstab denken und handeln. Denn zukunftsfähig zu sein heißt als Kommune vor allem handlungsfähig zu bleiben! Auch wenn die Instrumente von Politik und Verwaltung vorwiegend lokal wirken, so müssen doch die kommunalpolitischen Ziele in einen überörtlichen, interkommunalen Kontext eingebunden sein.

»Welche Form der Kooperation ist für unsere Kommune geeignet?«, »Welches sind die Chancen, welches die Risiken interkommunaler Zusammenarbeit?« – diese Fragen der kommunalen Mandatsträger will die vorliegende Broschüre beantworten, indem sie das notwendige Wissen für eine sachgerechte und zielführende Diskussion in den Fraktionen, in den Ausschüssen und Gremiensitzungen sowie mit der Verwaltung, den Bürgern und anderen lokalen Akteuren beisteuert.

Die Verwaltungsreform ist ein kontinuierlicher Prozess. Die Autoren sind sich bewusst, dass diese Broschüre des-

halb nicht mehr sein kann als eine »Momentaufnahme«. Sie beruht auf den Erfahrungen aus vielen Kommunen und spiegelt den derzeitigen Stand der Diskussion in Praxis und Wissenschaft wider. Eine fundierte Beschäftigung mit dem Thema erfordert allerdings eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit neuen Entwicklungen. Dies gilt auch und vor allem für die Politik.



3

Interkommunale Kooperation –
ein aktuelles Thema gestern und
heute

3. Interkommunale Kooperation – ein aktuelles Thema gestern und heute

Dass man »mit einer Hand keinen Knoten knüpfen kann«, ist für Städte und Gemeinden schon lange keine Binsenweisheit mehr. Das heute umfangreich debattierte Thema der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit stellt jedoch keine Innovation dar, sondern ist eine mitunter jahrhundertealte Praxis kommunalen Handelns. Wir möchten in diesem Kapitel auf die historische Entwicklung der Thematik eingehen und uns dann mit dem aktuellen Bedeutungszuwachs interkommunaler Kooperationen beschäftigen.

3.1 Vom »Hansebund« zum »Siedlungsverband Ruhrkohlebezirk« – die lange Geschichte interkommunaler Kooperationen

Interkommunale Kooperation – ein zweifelsohne sperriger Begriff, der jedoch über eine lange Tradition verfügt. Schließlich beschreibt er eine kommunale Praxis, ohne die die Geschichte mancher bedeutenden großen Stadt in Deutschland anders verlaufen wäre. Vom großen Nutzen gemeinsamer Aufgabenerledigung wussten bereits die mittelalterlichen Hansestädte, wenngleich die Aufgaben der Städte damals natürlich nicht mit denen heutiger Städte zu vergleichen sind. Ein Tourismusverband war damals genauso unbekannt wie ein gemeinsamer Verkehrsverbund. Zusammenarbeit fand in anderen Bereichen statt. So entschied der im 14. Jahrhundert gegründete »Hansebund« als erstes institutionalisiertes Organ aller Hansestädte unter anderem über finanzielle und militärische Angelegenheiten, über Handelsfragen und andere Formen der Kooperation.

Im Laufe der Zeit änderte sich jedoch der städtische Aufgabenkatalog und infolgedessen entwickelten sich neue Formen der Zusammenarbeit. Insbesondere die Industrialisierung während des 19. Jahrhunderts brachte neue Herausforderungen mit sich. Die aufstrebenden Industriebetriebe in den Ballungsräumen hatten einen unstillbaren Hunger nach Arbeitskräften, was zu einem rapiden Anwachsen der städtischen Bevölkerung führte, mit entsprechenden Folgen für die öffentliche Daseinsvorsorge, wie auch für die kommunalen Verwal-

tungen. Erfahrungsaustausch und auch konkrete Zusammenarbeit zwischen Kommunen schien ein Gebot der Zeit zu sein, um die neuen Herausforderungen zu meistern. Zunächst arbeiteten die Städte ohne rechtliche Grundlage zusammen, alsbald wurden jedoch gesetzliche Grundlagen geschaffen. Hinweise auf zwischengemeindliche Zusammenarbeit gibt es dementsprechend bereits in der Preußischen Gemeindeordnung, aber auch im Kommunalen Baugesetz des Königreichs Sachsen von 1900, das Möglichkeiten zur interkommunalen Planungscoordination schuf. Als erstes umfassendes Gesetzeswerk in diesem Bereich gilt das Preußische Zweckverbandsgesetz von 1911, das vor allem auf Initiative des zu dieser Zeit unkontrolliert wuchernden Berlin zu Stande kam. Der »Zweckverband Berlin« als erster formalrechtlicher interkommunaler Verband wurde bald nach Inkrafttreten des Gesetzes gegründet. Ziel des Zweckverbandes war es, die siedlungsstrukturelle Entwicklung der Metropole zu koordinieren. Dass vor allem die Städte in den industriellen Ballungsräumen früh auf gemeinsame Aufgabenerledigung setzten, bezeugt auch die Gründung des »Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk« im Jahr 1920.



Interkommunale Kooperation im Spiegel der Zeit

Die über 80-jährige Geschichte des heutigen »Regionalverbandes Ruhr«

Um nach dem Ersten Weltkrieg die Reparationsforderungen aus dem Versailler Vertrag erfüllen zu können, wurde 1920 als Zusammenschluss der Gemeinden und Kreise des Ruhrgebiets der »Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk« (SVR) gegründet. Etwa 150 000 Bergleute und etwa 600 000 weitere Menschen sollten im Ruhrgebiet zusätzlich angesiedelt werden, um den Ruhrbergbau zu unterstützen. Die Planung sollte vom Verband zentral gelenkt werden.

Der Essener Beigeordnete Robert Schmidt (1869-1932) war der geistige Vater und bis 1932 erster Verbandsdirektor des SVR. Im Auftrag des Düsseldorfer Regierungspräsidenten und der Revier-Kommunen entwarf er 1912 einen Generalsiedlungsplan für die Region zwischen Emscher und Ruhr. Der Plan war politisch nicht mehrheitsfähig, bildete aber die geistige Grundlage der ersten überörtlichen Ruhrgebiets-Organisation. Am 5. Mai 1920 gaben die Reichsregierung, die preußische Landesversammlung und die beteiligten Ruhrgebietsstädte grünes Licht für die Gründung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk.

Vorbild für den SVR waren die Berliner Stadtbezirke. Sie hatten sich 1911 zu einem Zweckverband zusammengeschlossen, welcher die Keimzelle für die Großstadt Berlin bildete. Der SVR war der erste Siedlungsverband in Deutschland mit einer gesetzlichen Grundlage, die ihm weitreichende Planungsaufgaben zuwies.

Ein Ziel des SVR war es, eine Zersiedlung zu verhindern, damit unverzichtbare Grün- und Freiflächen erhalten werden konnten. Dazu wurden mehrere regionale Grünzüge definiert, deren Nord-Süd-Verlauf bis heute zwischen den Städten im Ballungsraum des Ruhrgebiets erhalten ist. Bereits in der Gründungsphase des SVR wurden Projekte wie der Ruhrschnellweg, eine Regionalschnellbahn und die Revierparks vorgedacht. Durch den Bau von Verbandsstraßen und der 1925 eingeführten

einheitlichen Ortsbeschilderung sollte das Ruhrgebiet auch verkehrstechnisch zusammenwachsen.

Im Jahre 1933 während des Nationalsozialismus wurde die Organisation gleichgeschaltet, unter anderem um auch der Wirtschaft mehr Einfluss zu sichern. In den 1950er Jahren entwickelte der SVR Städtebauprojekte wie beispielsweise die neue Stadt Wulfen. Nachhaltigen Einfluss hatte der SVR vor allem in den 1960er Jahren. Eines der größten Projekte war zu dieser Zeit die Planung und Organisation der städteübergreifenden Abfallentsorgung.

Die Aufgaben des Verbandes bei der Raumordnung und beim Städtebau wurden 1962 im Landesplanungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen festgeschrieben, 1975 jedoch eingeschränkt und 1979 mit dem Gesetz über den »Kommunalverband Ruhrgebiet« (KVR) für weitere 25 Jahre geregelt. Zum 1. Oktober 2004 wurde der Kommunalverband Ruhrgebiet mit der Änderung des Verbandsgesetzes durch den Landtag Nordrhein-Westfalen in »Regionalverband Ruhr« (RVR) umbenannt. Dabei erhielt er erweiterte Zuständigkeiten in der regionalen Selbstverwaltung.

Heutiges Ziel der Organisation ist die Bündelung der Interessen der einzelnen, dem Verband angehörigen kreisfreien Städte und Kreise sowie die Koordination der Angebote und Aufgaben.

Der Verband hat folgende Pflichtaufgaben: Der RVR ist für das Marketing des Ruhrgebiets sowie für die Umwelt- und Freizeitförderung, wie dem Emscher Landschaftspark oder der Route der Industriekultur, zuständig. Außerdem entwickelt er sogenannte Masterpläne für die Raumordnung und erfasst kartografische Daten. Größte RVR-Tochtergesellschaft ist die »Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet« (AGR). Zudem kann der Verband Aufgaben als Dienstleister übernehmen.

Weitere Informationen:

www.regionalverband-ruhr.de

Aber auch in ländlichen Gebieten wurde interkommunale Kooperation immer bedeutender. So beginnt beispielsweise die Geschichte der Wasserversorgungsverbände auf der Schwäbischen Alb ebenso bereits im 19. Jahrhundert.

Auch nach dem 2. Weltkrieg bildete die interkommunale Kooperation einen wichtigen Eckpfeiler der städtischen und gemeindlichen Aufgabenerfüllung. Die bewährten Formen der Zusammenarbeit fanden daher auch Einzug in die neuen Gemeindeordnungen der Bundesrepublik. Viele, vor allem kleinere Kommunen, standen in den ersten Nachkriegsjahren vor der schier unlösbaren Aufgabe, die große Zahl an Kriegsvertriebenen und Flüchtlingen zu integrieren: Wohnungen mussten gebaut, die Wasserversorgung gesichert und Verkehrsverbindungen geschaffen werden. Zusätzlich beschleunigte der Aufschwung während der »Wirtschaftswunderjahre« die gewerbliche Entwicklung auch in ländlichen Gebieten und stellte neue Herausforderungen im Bereich der städtebaulichen und infrastrukturellen Planungs- und Koordinationsaufgaben. Um diesem wachsenden Problemdruck zu begegnen, war es das wichtigste Ziel zwischengemeindlicher Zusammenarbeit besonders in den 60er und 70er Jahren, die organisatorische, wirtschaftliche, infrastrukturelle und planerische Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommunen zu stärken.

Intensiviert wurde die Debatte um interkommunale Kooperation durch die Gebiets- und Funktionalreformen der späten 60er und 70er Jahre. Im Zuge dieser Reform wurden viele kleinere Kommunen mit dem Argument, sie könnten die Herausforderungen der Zeit nicht alleine meistern, zusammengefasst oder in die nächst größere Gemeinde integriert. Gegner der Gebietsreformen kritisierten das unsensible Vorgehen der Landesregierungen, welches historisch gewachsene Strukturen zugunsten ökonomischer Effizienzerwägungen preisgibt. Vor allem kleinere Kommunen erkannten durch die teilweise drastischen Folgen der Gebietsreform, dass interkommunale Kooperationen einen Weg darstellen, die bevorstehenden Aufgaben zu meistern. Die Hoffnung lag darin,

dass den Landesregierungen durch eine umfangreiche Anwendung zwischengemeindlicher Zusammenarbeit die Argumentationsgrundlage für weitere Gebietsreformen genommen werden könnte.

Die Erkenntnis vom großen Nutzen interkommunaler Kooperationen ist mittlerweile in viele bundesdeutsche Rathäuser vorgedrungen. Eine Zusammenarbeit findet heute (siehe folgendes Kapitel) vor allem im Regionalmarketing und Tourismus, aber auch in den klassischen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge statt. Das Potenzial zwischengemeindlicher Zusammenarbeit ist jedoch bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Aktuell ist vielmehr davon auszugehen, dass die Bedeutung dieses Themas mit einer großen Dynamik zunehmen wird. Hierfür sind viele Faktoren verantwortlich, die natürlich nicht für sich alleine stehen, sondern in Kombination den Bedeutungszuwachs interkommunaler Zusammenarbeit ausmachen.

3.2 Die wachsende Bedeutung interkommunaler Kooperationen

Warum ist interkommunale Zusammenarbeit in den letzten Jahren zu so einem bedeutenden Thema geworden? Hierfür sind sicherlich viele verschiedene Gründe verantwortlich. Im Folgenden führen wir die unserer Ansicht nach wichtigsten Faktoren für das steigende Interesse an interkommunaler Zusammenarbeit auf.

1. Wesentlich für den Bedeutungszuwachs der interkommunalen Zusammenarbeit ist vor allem die kritische finanzielle Situation vieler Kommunen. In vielen Städten und Gemeinden haben die klammen Haushalte bisweilen drastische Maßnahmen zur Folge: Bibliotheken, Musikschulen oder Schwimmbäder werden oftmals Opfer des Sparzwangs, da einzelne Kommunen ihre städtischen Einrichtungen nicht mehr alleine tragen können. Es ist nicht anzunehmen, dass sich diese kritische Situation in absehbarer Zeit nachhaltig ins Positive wenden wird. So mahnen zahlreiche Vertreter kommunaler Spitzenverbände, dass die kommunale Finanzkrise nicht nur

konjunkturell, sondern vielmehr strukturell bedingt sei. Der Spielraum für Gebührenerhöhungen, Veräußerungen und Kreditaufnahmen scheint vielfach ausgereizt, eine Unterfinanzierung der kommunalen Ebene eine chronische Fehlfunktion des Fiskalsystems zu sein. In diesem Zusammenhang bekommen interkommunale Kooperationen mehr Beachtung, da sie kommunale Errungenschaften erhalten, deren Finanzierung jedoch auf eine breitere Basis stellen. Wozu sollte etwa die Musikschule geschlossen werden, wenn eine geteilte Trägerschaft mit einer oder mehreren Kommunen ihre Zukunft sichern könnte?

2. Doch nicht allein die finanzielle Situation ist ausschlaggebend für den Bedeutungszuwachs des Themas kommunale Zusammenarbeit. Ein weiterer Grund ist die voranschreitende »Suburbanisierung«. Der Begriff beschreibt die Ausdehnung städtischer Siedlungsweise auf die Umlandgemeinden. Städteplaner verweisen dabei regelmäßig auf die negativen Folgeerscheinungen einer Suburbanisierung: die Erschließungskosten steigen, die Verkehrswege zur Kernstadt werden zunehmend überlastet, die Umweltbelastung wächst etc. Die leidtragenden Kernstädte drängen daher natürlich besonders auf interkommunale Zusammenarbeit, um den negativen Folgeerscheinungen entgegenzuwirken. Planungsverbände zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden genießen daher eine seit vielen Jahren ungebrochene Popularität.

3. Impulse erhält das Thema »interkommunale Kooperationen« auch seit der Einführung des »Neuen Steuerungsmodells«. Auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene findet seit den 1990er Jahren eine umfassende Debatte über die Reorganisation und das Management öffentlicher Verwaltungen statt. Das Neue Steuerungsmodell findet seit der Einführung durch die KGSt im Jahr 1990 Anwendung in vielen bundesdeutschen Behörden. Effizienzgedanken spielten bei der Diskussion über die Strukturen der öffentlichen Verwaltung immer eine große Rolle; das Neue Steuerungsmodell gab dieser Diskussion jedoch neue Impulse, da es ein Gesamtkonzept darstellt, das unternehmerisches Handeln, Qualität, Transparenz und Bürgernähe zu vereinbaren versucht. Dieser

fortschrittliche Aspekt des Neuen Steuerungsmodells führt zu einer stärkeren Betrachtung interkommunaler Kooperationen als eine wirtschaftliche Form öffentlicher Aufgabenerfüllung, die helfen kann, kommunale Einrichtungen zu erhalten und dadurch Bürgernähe und Wirtschaftlichkeit zu sichern.

4. Hinzu kommt die zunehmende Erkenntnis (insbesondere gespeist durch Erfahrungen der Privatwirtschaft), dass Kooperationen zwischen Kommunen es ermöglichen, dass die einzelne Kommune nicht mehr für alle ihre Aufgaben selbst Ressourcen bereitstellen muss. Die Organisationswissenschaft hat bereits vor Jahren festgestellt, dass Betriebe und Verwaltungen eine optimale Größe haben müssen, um wirtschaftlich arbeiten zu können. Je kleiner eine Organisationseinheit ist, desto teurer ist in der Regel die Leistung, insbesondere wenn es sich um standardisierte Leistungen und Prozesse handelt. Oder umgekehrt gesprochen: Leistungen können umso effizienter erbracht werden, je größer die Leistungsmenge ist. Im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit können spezialisierte Verwaltungseinheiten gebildet werden, die nicht nur wirtschaftlicher arbeiten, sondern meist auch eine höhere Leistungsqualität bieten. Ökonomen sprechen dann von der Senkung der »Stückkosten«, da Personal und Infrastrukturen effektiver und effizienter ausgelastet werden.

Internationale Kooperation im Bereich Bürgerservice

Beispiel Call-Center

Ein Beispiel soll diesen Ansatz noch etwas plastischer machen: Wenn ein Bürger der Stadt Bonn bei seiner Verwaltung anruft, so meldet sich das städtische Call-Center. Die Person hinter dem Telefonhörer sitzt allerdings nicht in Bonn, sondern in Köln, denn beide Städte haben sich im Rahmen eines Kooperationsprojektes auf den gemeinsamen Betrieb eines Call-Centers verständigt. Weiterer Projektpartner ist die Stadt Leverkusen, wodurch das Call-Center Service für rund 1,5 Millionen Menschen der Region erbringen kann. Für jede einzelne Stadt ist die Investition in Personal, Infrastruktur, Qualifizierung etc. ein enormer Kraftakt. Im Rahmen der Kooperation wird der Kundenservice nun gemeinsam angeboten und die personellen und technischen Ressourcen werden gemeinschaftlich und damit wirtschaftlicher genutzt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Call-Centers arbeiten auch nicht nur für eine Kommune, sondern können mittels einer »intelligenten« Telefonanlage erkennen, ob der Anrufer aus Köln, Bonn oder Leverkusen kommt. So können sie entsprechend auf die jeweiligen Anrufe reagieren und die Anliegen der Kunden individuell bearbeiten. Das Beispiel zeigt, dass Kommunen durchaus in der Lage sein können, innovative Konzepte zu realisieren, ohne hierfür unverhältnismäßig hohe Investitionsrisiken auf sich nehmen zu müssen. Von entscheidender Bedeutung ist hierbei, dass politische und administrative Verantwortung für eine Aufgabe mit der operativen Leistungserbringung nicht zwangsläufig zusammenfallen müssen. Eine Kommune kann durchaus Garant für eine Leistung sein, den »Betrieb« jedoch in Kooperation mit einem Dritten erbringen oder von einem (öffentlichen oder auch privaten) Partner im Auftrag erbringen lassen. Kommunen sollten daher kritisch prüfen, welche Aufgaben und Leistungen tatsächlich zu den Kernkompetenzen gehören, welche sie auch in eigener Regie hinreichend qualitativ sowie wirtschaftlich erbringen können und welche sie sinnvollerweise in Kooperation mit Partnern – quasi in einem Leistungsnetzwerk – realisieren sollten.*

*Vgl. KGSt(2005a)

5. Die zunehmende Bedeutung des Themas zwischen-gemeindlicher Zusammenarbeit ist außerdem auf die dynamische technologische Entwicklung zurückzuführen, die auch auf kommunaler Ebene eine zum Teil kostspielige Anpassungsstrategie erfordert. Besonders die sprunghafte Entwicklung des Internets macht umfassende Investitionen in die kommunale IT-Infrastruktur unabdingbar. Vor allem die Bürgerschaft zeigt wachsendes Interesse am »World Wide Web«. Laut einer Untersuchung der Forschungsgruppe Wahlen aus dem Frühjahr 2007 gaben 61 Prozent der Befragten an, das Internet regelmäßig zu Hause oder bei der Arbeit zu nutzen. Parallel dazu wächst das Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger, Behördengänge von zu Hause aus »online« erledigen zu können. Die Einführung von »Electronic Government« (E-Government) in verschiedenen öffentlichen Verwaltungen zeigt, dass insbesondere kommunale Verwaltungen dem Wunsch der Bürgerinnen und Bürger versuchen gerecht zu werden. Interkommunale Kooperation ist in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung, da durch sie, besonders im Bereich E-Government, umfangreiche Möglichkeiten bestehen, den Herausforderungen dieses technologischen Aufgabenwandels begegnen zu können. Zwischengemeindliche Zusammenarbeit ist daher nicht mehr nur als Defensivstrategie zum Erhalt öffentlicher Einrichtungen und zur Schonung des kommunalen Haushalts einzuordnen, sondern kann als Offensivstrategie zum Ausbau effizienter und bürgernaher Prozesse gesehen werden.

6. Auch der viel zitierte demografische Wandel führt zu einem erhöhten Interesse an interkommunaler Zusammenarbeit. So hat die altersbedingte Änderung der Gesellschaftsstruktur nicht nur Auswirkungen auf die nationalen umlagefinanzierten Sozialsysteme, sondern wirkt sich auch zunehmend auf die städtische und gemeindliche Aufgabenerfüllung aus. Besonders Kommunen außerhalb städtischer Ballungsräume sehen sich mit einer alternden Bürgerschaft und schrumpfenden Einwohnerzahlen konfrontiert. Kommunale Planungsvorhaben waren bisher jedoch eher auf Wachstums- denn auf Schrumpfungsprozesse ausgelegt. Dieser Wechsel der Sichtweise stellt eine Herausforderung dar, die möglicherweise noch nicht

in alle Ratssäle vorgedrungen ist. Denn eine schrumpfende Einwohnerzahl mindert natürlich den Bedarf an Infrastruktur. In Zukunft wird es dementsprechend vor allem darum gehen, bestehende Infrastrukturen zu erhalten. Wo dies ein Problem darstellt, kann eine zwischengemeindliche Zusammenarbeit einen erfolgreichen Lösungsansatz darstellen. Ein weiterer Effekt des demografischen Wandels betrifft die abnehmende Zahl an Kindern und Jugendlichen. Bisweilen erfordert der Kindermangel sogar Zusammenlegungen oder Schließungen von Kindergärten und Schulen. Besonders auf diesem Feld erweist sich ein gemeinsames Handeln von Gemeinden und Städten als eine sinnvolle Alternative.

EUROPÄISCHE UNION



Ausschuss der Regionen

7. Die wachsende Bedeutung der interkommunalen Kooperation ist auch der zunehmenden Verflechtung der verschiedenen Ebenen des politischen Systems geschuldet. Die Verstrickung von EU, Bund, Land und Kommunen führt häufig zu einer Aufgabenverlagerung auf die subnationale, insbesondere kommunale Ebene, meistens ohne die Frage der Finanzierung ausreichend geklärt zu haben. Resultat ist eine stetige Aufgabenzunahme der Städte und Gemeinden, so dass mittlerweile ca. 60 bis 70 Prozent aller Aufgaben der öffentlichen Hand durch die Kommunen erledigt werden. Die Vorgaben über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung werden dabei immer komplexer und umfangreicher. Diese missliche Entwicklung birgt jedoch auch Chancen, sofern die Kommunen sich zu vernetztem und kooperativem Handeln entschließen. Denn interkommunale Kooperationen können neben den positiven Effekten einer gemeinsamen Aufgabenerledigung auch dazu beitragen, den Kommunen im Geflecht der politischen Ebenen stärkeres Gehör zu verschaffen. So findet politische Interessenvertretung zunehmend in zum Teil überstaatlichen Gremien, wie dem »Ausschuss der Regionen« (AdR) in Brüssel, statt.

Eine Kooperationsgemeinschaft verschiedener Kommunen kann mit einer stärkeren Stimme sprechen und die Interessen einer ganzen Region auf höheren Ebenen besser zur Geltung bringen. Die Europäisierung und Verflechtung des politischen Systems kann für die lokalen Gebietskörperschaften also Mitwirkungsmöglichkeiten bereithalten, wenn diese Möglichkeiten auch bewusst genutzt werden. Hervorgehoben werden muss in diesem Zusammenhang die zunehmende Relevanz von Aushandlungsprozessen. Je verflochtener die einzelnen Ebenen sind, desto mehr finden in den Schnittstellen Verhandlungen über Förderprogramme, Steuer- und Aufgabenverteilung statt. Kooperationen bieten dabei die Möglichkeit, durch Größenvorteile die eigene Verhandlungsmacht zu stärken. Dies gilt nicht nur für Verhandlungen mit der Landesebene. Von Bedeutung ist dieser Aspekt besonders auch im Hinblick auf die Regionalisierung der europäischen Förderpolitik. So ist ein Leitziel der europäischen Strukturförderpolitik unter anderem die Vernetzung lokaler und regionaler Gebietskörperschaften. Die Chancen, Gelder aus europäischen Förderprogrammen zu erhalten, sind daher durchweg höher einzustufen, wenn sich zwei oder mehrere Kommunen gemeinsam mit einem Projekt um Fördergelder bewerben.

8. Die größere Relevanz interkommunaler Kooperationen ist jedoch nicht nur auf europäische sondern auch auf globale Entwicklungen zurückzuführen. Die Förderziele der europäischen Strukturpolitik mit ihrer Aufwertung der regionalen und lokalen Ebene geben einen Hinweis auf ein seit einiger Zeit zu beobachtendes Phänomen: die stärkere Bedeutung von Regionen und Kommunen als Wirtschaftsstandorte im globalen Wettbewerb. Manche Wissenschaftler wie auch Politiker beschreiben diese Begebenheit auch als das Aufeinandertreffen von Lokalisierung und Globalisierung – die Hybridform daraus wird als »Glokalisierung« bezeichnet. Festzuhalten ist jedenfalls, dass lokale und regionale Innovationsmilieus, auch »Cluster« genannt, an Bedeutung gewinnen. Das berühmteste Cluster »Silicon Valley« zeichnet sich z. B. aus durch eine unglaubliche Dichte an High-Tech-Unternehmen gepaart mit Kreditgebern, die

auch bereit sind, Risikogeschäfte und Ideen zu finanzieren. Doch wieso erhöht diese Glokalisierung die Relevanz interkommunaler Kooperationen? Kommunen können beispielsweise, wie dies auch schon vielfach geschieht, durch eine gezielte gemeinsame Wirtschaftsförderungspolitik zur Entwicklung der oben beschriebenen Cluster beitragen. Zwischengemeindliche Zusammenarbeit stellt hier ganz besonders eine Offensivstrategie dar, um den Standort im globalen Wettbewerb zu stärken und wirtschaftliches Wachstum zu generieren.

Mit Sicherheit sind noch viele weitere Gründe für den Bedeutungszuwachs interkommunaler Zusammenarbeit anzuführen. Offenkundig ist jedoch, dass die kommunale Ebene vor großen Herausforderungen steht. Zur Lösung ihrer Finanzkrise wird ein Mittelweg aus Sanierung und Ausbau öffentlicher Infrastrukturen gefordert, bei gleichzeitiger Zunahme des kommunalen Aufgabenkatalogs – und dies in einer dynamischen und komplexen Umwelt. Interkommunale Kooperation wollen wir hierbei nicht als Allheilmittel darstellen. In ihrer Doppelfunktion als Defensiv- wie auch als Offensivstrategie kann sie jedoch einen wichtigen Beitrag zu einer positiven Entwicklung der Städte und Gemeinden leisten.

Interkommunale Kooperation über Ländergrenzen hinweg

Die »deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz«

Die »deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz« bildet den institutionellen Rahmen der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit im Oberrheingebiet. Ihre Hauptaufgabe ist es, grenzüberschreitende Fragestellungen aufzugreifen und einer Lösung zuzuführen. Rund 600 Experten aus den deutschen, französischen und schweizerischen Fachverwaltungen arbeiten kontinuierlich in diesem gemeinsamen Projekt zusammen. Sie treten für das gegenseitige Verständnis für Kultur und Mentalität der Nachbarn ein, stehen in ständigem Informationsaustausch und entwickeln konkrete Projekte.

Die Entwicklung der Oberrheinkonferenz ist insbesondere vor dem Hintergrund des europäischen Integrationsprozesses zu sehen. Auf die »Einheitliche Europäische Akte« (1987) folgte die Reform der »Strukturfonds« und die Neuausrichtung des »Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung« (EFRE). Seit 1990 spielt die Gemeinschaftsinitiative »INTERREG« eine entscheidende Rolle für die Tätigkeiten der Oberrheinkonferenz. Unzählige Projekte konnten seither im Rahmen der Programme INTERREG I, INTERREG II und INTERREG III realisiert werden. Damit hat sich die Oberrheinkonferenz als das zentrale grenzüberschreitende Informations- und Koordinationsgremium am Oberrhein festigen und zu einem echten Ideen- und Projektpool entwickeln können.

Die Oberrheinkonferenz ist staatsvertraglich verankert und stellt über die deutsch-französisch-schweizerische Regierungskommission die Verbindung zu den nationalen Regierungen her. Ihre verschiedenen Arbeitsorgane tauschen sich darüber hinaus regelmäßig mit dem Oberrheinrat sowie weiteren grenzüberschreitenden Akteuren am Oberrhein aus.



Beispiele der Kooperation:

- der Oberrheinische Museumspass
- der Oberrheinische Theateraustausch
- das Oberrheinschulbuch
- TRISCHOLA (Austausch von Schülern und Lehrkräften)
- das Euregio-Zertifikat (Berufspraktika für Auszubildende im Nachbarland)
- die Statistikbroschüre Oberrhein
- der Raumordnerische Orientierungsrahmen für den Oberrhein
- die Internetplattform Luftqualität
- das Grenzüberschreitende Rettungswesen (Begleitung der Vorbereitung und Umsetzung des Rahmenstaatsvertrags)
- die trinationale Katastrophenhilfeübung REGIO CAT
- das Feuerlöschboot Kehl / Strasbourg

Quelle und weitere Informationen unter:
www.oberrheinkonferenz.org



4

Handlungsfelder interkommunaler
Kooperationen

4. Handlungsfelder interkommunaler Kooperationen

So zahlreich die Gründe für den Bedeutungszuwachs interkommunaler Kooperationen sind, so vielfältig sind auch deren Handlungsfelder. Prinzipiell können alle Aufgaben des kommunalen Wirkungskreises Gegenstand zwi- schengemeindlicher Zusammenarbeit sein. Auch übertra- gene Aufgaben des Bundes können gemeinsam erledigt werden, sofern nicht weitere Bestimmungen dies untersa- gen.

4.1 Die »TOP 5« interkommunaler Zusammenarbeit

Eine im Jahr 2004 durchgeführte Befragung des Beratungsunternehmens Kienbaum unter 350 Kommu- nen mit mehr als 10 000 Einwohnern ergab ein demen- sprechend breit gefächertes Bild an Kooperationsfeldern.

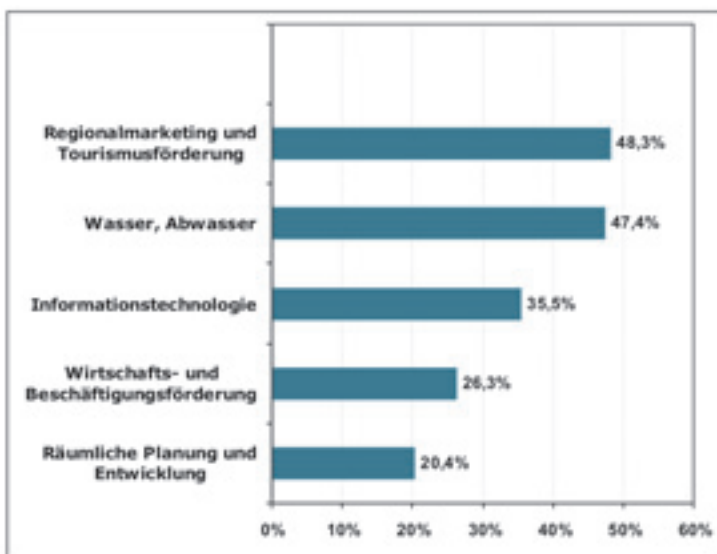


Abbildung 1: Die fünf wichtigsten Handlungsfelder interkommunaler Zusammenarbeit

Quelle: DStGB/Kienbaum 2004

Im Folgenden werden die aus Sicht der befragten Kommunen wichtigsten Kooperationsfelder näher be- schrieben.

Regionalmarketing und Tourismus: Die Welt rückt zusammen, zeitliche und räumliche Abstände verkürzen sich zunehmend. Die Flexibilität von Unternehmen, Menschen und von Kapital steigt rapide an. Alle diese

Faktoren haben dazu beigetragen, dass die Bedeutung der Regionen im globalen Standortwettbewerb steigt (siehe »Glokalisierung« im vorangehenden Kapitel) und neue Strategien sowie Anstrengungen erforderlich macht. Im Zuge dieser Entwicklung erfahren vor allem die so genann- ten »weichen« Standortfaktoren eine größere Bedeutung. Mehr denn je kommt es darauf an, eine attraktive Außen- darstellung aufzubauen. Für Kommunen und Regionen ist daher ein gezieltes Marketing sehr wichtig. Es kann helfen, für die Vorzüge einer Region zu werben und somit Unternehmen und Menschen anzulocken. Da Unter- nehmen aber nicht eine Stadt oder eine Gemeinde alleine als Standort betrachten, sondern immer auch die dazuge- hörige Region in ihre Erwägungen über eine Ansiedlung einbeziehen, können interkommunale Kooperationen im Regionalmarketing einen wichtigen Beitrag für die ganze Region als Wirtschaftsstandort und auch als Tourismus- gebiet leisten.

Vertrauen ist ein wichtiger Grundstein für eine gelun- gene interkommunale Kooperation. Zweifelsohne eignen sich Aufgabenfelder, die nicht unmittelbar von großen fi- nanziellen und funktionalen Interessen dominiert werden, Vertrauen aufzubauen und Berührungsängste abzubauen. Das Regionalmarketing und auch die Tourismusförderung stellen so ein Aufgabenfeld dar. Sie gehören nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben und die Kosten bewegen sich in der Regel in einem gemäßigten Rahmen. Dement- sprechend ist auch kein allzu großes Konkurrenzverhältnis zwischen den beteiligten Kommunen zu erwarten. Eine Zusammenarbeit kann also unter vergleichsweise gemä- ßigten und angenehmen Bedingungen und ohne großes Risiko eingeübt werden.

Neben diesem vertrauensbildenden Effekt des inter- kommunalen Regionalmarketings ist die identitätstiftende Funktion ein weiterer Vorzug. Die Gemeinsamkeiten einer Region werden beschworen und angepriesen, die Besonderheiten jeder einzelnen Kommune in der Region in ein positives Licht gerückt. Insbesondere Vereine als Träger und Bewahrer regionaler Kultur sind oftmals wichtige Partner für interkommunale Regionalmarketingverbände.

Interkommunale Kooperation im Bereich Tourismus

Praxisbeispiel Spreewaldregion

Eine repräsentative Studie lieferte im Jahr 2003 Informationen zum Bekanntheitsgrad aller deutschen Reisegebiete. Der Spreewald lag gemeinsam mit der Insel Usedom auf den hinteren Plätzen. Sie vereinigten jeweils zwei Prozent der Nennungen auf sich.* Daraus lässt sich schließen, dass der Spreewald durchaus seinen Bekanntheitsgrad steigern muss, um langfristig Anteile am Tourismusmarkt zu halten bzw. zu erhöhen. Daher hat der Tourismusverband Spreewald e. V. eine »Stärken-Schwächen-Analyse« (SWOT-Analyse) in Auftrag gegeben, um herauszufinden, welche identitätsstiftenden Elemente der Spreewald zu bieten hat, mit denen er sich von anderen Reisegebieten besonders abhebt bzw. durch die die Region ihre Einzigartigkeit festigt. Letztlich ist diese Analyse ein Mittel zur besseren Vermarktung des Spreewaldes. Diese Marketingmaßnahmen werden von den Kommunen in der Spreewaldregion – in Kooperation mit der Wirtschaft – gemeinsam verantwortet und durch den Tourismusverband Spreewald e. V. durchgeführt.

Das Gebiet des Spreewaldes umfasst auf 3 173 km² die Landkreise Spree-Neiße, Dahme-Spreewald und Oberspreewald-Lausitz und hat ca. 285 000 Einwohner. Zentral innerhalb des Reisegebietes Spreewald liegt das seit 1991 von der UNESCO anerkannte Biosphärenreservat Spreewald. Hier sind rund 6 000 Tier- und Pflanzenarten nachgewiesen, darunter viele, die auf den roten Listen gefährdeter Arten zu finden sind. Der Spreewald ist aufgrund seiner Einzigartigkeit ein touristischer Anziehungspunkt. Vor etwa 130 Jahren nahm hier der Tourismus seinen Anfang.

Gerade in Regionen, in denen Tourismus eine hohe Bedeutung für die regionale Wirtschaft hat, ist interkommunale Zusammenarbeit nicht nur ein Erfolgsfaktor, sondern zwingende Voraussetzung. So hat sich der Spreewaldverein e. V. (Zusammenschluss von Kommunen und örtlichen Unternehmen in der Spreewaldregion) schon vor einigen Jahren entschlossen, gemeinsam mit Wissenschaftlern der Humboldt-Universität Berlin (Fachgebiet Agrarbusiness und Agrarmarketing) ein Regional-

marketingkonzept zu entwickeln, das landkreisübergreifend zur Stärkung des Wirtschafts- und Tourismusraumes und der regionalen »Dachmarke« Spreewald beitragen soll. Heute ist der Spreewald mit ca. fünf Millionen Tagesbesuchern und ca. zwei Millionen Übernachtungen pro Jahr eine der aufstrebenden Tourismusregionen Deutschlands.

Quelle und weitere Informationen: www.spreewald.de

*Vgl. Tourismusbarometer – Jahresbericht 2004 des ostdeutschen Sparkassen- und Giroverbandes

Die hierdurch entstehenden Netzwerke zwischen den verschiedenen Bürgerschaften und Verwaltungen können sich als Nährboden für weitere Kooperationsprojekte erweisen und einem Kirchturmdenken entgegenwirken.

Bemerkenswert ist auch die Möglichkeit der regionalen Leitbildentwicklung im Zuge gemeinsamer Marketinganstrengungen. Leitbilder von Wirtschaftsförderungsgesellschaften haben häufig allein die wirtschaftliche Entwicklung im Blick. Zwischengemeindliche Zusammenarbeit im Regionalmarketing bietet hingegen die Möglichkeit Leitbilder zu entwerfen, die die unterschiedlichen kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Facetten einer Region einbeziehen. Interkommunale Marketingverbände können daher auch als regionaler »Think-Tank« dienen, der wichtige planerische, ganzheitliche und langfristige Überlegungen in die regionale Diskussion einbringen kann.

Öffentliche Daseinsvorsorge (Wasser, Abwasser):

Stellt die Kooperation im Bereich Regionalmarketing und Tourismusförderung noch ein vergleichsweise »weiches« Feld der interkommunalen Kooperation dar, umfasst der Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge oftmals »harte« Zielvorstellungen wie wirtschaftliche Synergieeffekte oder eine effiziente Aufgabenerledigung. Rechtlich verbindliche, auf konkreten Verträgen beruhende Verbände in der Daseinsvorsorge haben sich bereits seit Jahren als Erfolgsmodell erwiesen. Der Abwasserzweckverband, ein besonders populäres Beispiel, ist in vielen Kommunen eine bereits seit vielen Jahren praktizierte Form interkommunaler Zusammenarbeit. Aber nicht nur die Entsorgung von Abwasser, sondern auch die Versorgung mit Frischwasser wird zunehmend ein Objekt interkommunaler Kooperation. Die immer präziseren und weit reichenden Vorgaben der EU zur Trinkwasserqualität setzen kommunale Wasserversorger zunehmend unter Druck. Werden bestimmte Richtwerte nicht erreicht (liegt beispielsweise der Wert für die Substanz Arsen im örtlichen Trinkwasser über dem Schwellenwert der Europäischen Richtlinie), ist unter Umständen die Anschaffung von neuen Filtersystemen vonnöten. Auf der einen Seite sind die strengen europäi-

schen Vorgaben sicherlich ein wünschenswerter Gewinn für die Verbraucher. Auf der anderen Seite stehen vor allem kleinere Kommunen mit eigener Wasserversorgung bei einer möglichen Anschaffung neuer Filter vor oftmals finanziell kaum zu lösenden Herausforderungen. Eine zwischengemeindliche Zusammenarbeit in der Wasserversorgung kann daher helfen, diese Herausforderungen gemeinsam zu meistern. Gleichzeitig besitzt gemeinschaftliches Handeln auch große Relevanz in der europapolitischen Diskussion um die öffentliche Wasserversorgung. So fordern verschiedene Advokaten des europäischen Freihandels seit einigen Jahren eine Marktliberalisierung dieses klassischen Bereichs der öffentlichen Daseinsvorsorge, was zur Folge hätte, dass Wasser zu einer üblichen, handelbaren Ware würde. Ein gemeinsames Auftreten von Kommunen und eine gezielte interkommunale Kooperation in der Wasserversorgung können den Befürwortern einer Marktliberalisierung dabei erheblich Wind aus den Segeln nehmen und die Argumentationsgrundlage entziehen.

Interkommunale Kooperation im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge

Praxisbeispiel Feuerwehr*

Die großen Kreisstädte Reutlingen, Tübingen, Metzingen und Rottenburg arbeiten seit einigen Jahren enger zusammen. Die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister der Städte loten immer wieder die Möglichkeiten der effektiveren Zusammenarbeit aus und wollen diese zur Verbesserung der Verwaltungsleistung nutzen. Die Feuerwehren in der Region Reutlingen-Tübingen praktizieren dies bereits seit Jahrzehnten. Zum einen ergibt sich die Kooperation aus den Überlandhilferegelungen der Landkreise, zum anderen aus besonderen Alarmplänen für bestimmte Einsatzobjekte wie beispielsweise die Kreiskliniken.

Reicht diese Zusammenarbeit denn nicht aus?

Das »System Feuerwehr« bewährt sich täglich, ohne zu verschweigen, dass die »einen oder anderen« Aufgaben großflächiger effektiver zu lösen wären. Wie schwierig Veränderungen sind, wissen die Führungskräfte in den Feuerwehren. Lange Traditionen in kommunaler Trägerschaft, landesspezifische Gesetze, alle fünf Jahre zu wählende Führungskräfte, Misch- und Zuschussfinanzierung und die gesellschaftliche Funktion der Feuerwehren in den Stadtbezirken sind einige Schlagworte, die bei Reformen, sollen sie gelingen, zu beachten sind. Aus diesem Grund wird es in Zukunft wichtig sein, das bewährte »System Feuerwehr« zu stützen und zu erhalten, indem es notwendige Reformen vor allem in selten auftretenden Einsatzlagen erfährt und in diesen »Spezialbereichen« mehr regional gedacht wird. Diesen Ansatz griffen die Feuerwehrkommandanten von Reutlingen, Tübingen, Metzingen, Pfullingen, Eningen und der Werkfeuerwehr Robert Bosch GmbH, Reutlingen, zum Ende des Jahres 2003 auf und nahmen die Überlegungen zum Anlass, sich über eine weiterführende, engere Kooperation zwischen den Feuerwehren zu verständigen sowie über gemeinsame, überörtliche Einsatzkonzepte nachzudenken.

Welche Fakten führten zu diesen Überlegungen?

1. Die wirtschaftliche Situation in den Städten und Gemeinden ist schlechter geworden; der Kostendruck auch auf die Feuerwehren erhöht sich zunehmend. Die Ausbildungsanforderungen nehmen immer mehr zu und die Investitionskosten für Fahrzeuge und Geräte steigen.
2. Die demografische Entwicklung wird in den nächsten 10 bis 15 Jahren zu einem Kräftermangel bei den Feuerwehren und einem weiteren Rückgang der Verfügbarkeit der Freiwilligen Feuerwehren – insbesondere tagsüber – führen können.
3. Sofern der heutige Qualitätsstandard bei den Feuerwehren gehalten werden soll, ist es notwendig, alle Aufgaben kritisch zu hinterfragen und weiterführende Veränderungen anzustellen.
4. Eine Überlegung könnte in Teilbereichen eine »Regionalisierung der Feuerwehren« zumindest in der speziellen Gefahrenabwehr sein.

Aus einsatztaktischen Gründen wurde in die interkommunale Zusammenarbeit der Städte auch die Werkfeuerwehr Bosch sowie die Feuerwehren der Stadt Pfullingen und der Gemeinde Eningen, die zusammen mit Reutlingen, Metzingen und Tübingen einen Ballungsraum von insgesamt 245 000 Einwohnern bilden, mit aufgenommen. Die Stadt Rottenburg wurde bisher aufgrund der Entfernung zum Ballungsraum sowie ihrer »eher ländlich, flächenartig geprägten Struktur« noch nicht mit eingebunden.

Ziele der »neuen« Zusammenarbeit

Das Ziel der interkommunalen Zusammenarbeit bei den Feuerwehren war zuerst, alle vorhandenen Ressourcen in einer Datenbank zu erfassen und den beteiligten Wehren über das Internet zugänglich zu machen. Die Kommandanten haben als weiteres Ziel formuliert, für Spezialaufgaben abgestimmte Einsatzkonzepte zu erarbeiten.

* www.feuerwehr-reutlingen.de, 25.11.2007



Erste Ergebnisse

a) Tauchergruppe

Der Einstieg wurde mit einer gemeinsamen Tauchergruppe der Feuerwehren Reutlingen und Tübingen erfolgreich begonnen. Die vorhandene Ausrüstung wurde aufeinander abgestimmt, die Geräteanzahl reduziert. Bei Ausfall von Geräten helfen sich die Tauchergruppen, wie im vergangenen Jahr praktiziert, gegenseitig aus.

Eine gemeinsame Einsatzplanung, in die auch die DLRG eingebunden wurde, bildet die Grundlage für die gemeinsame Ausbildung. Diese wird sowohl an den Standorten als auch an der Landesfeuerwehrschule gemeinsam betrieben.

b) Interkommunale Einsatz- und Gerätedatei

In dem geschlossenen Bereich dieser Internetseite haben die Feuerwehren passwortgeschützt Zugriff auf sämtliche Einsatzmittel der benachbarten Wehren. Mit dieser Maßnahme können die Materialbestände effektiver genutzt, Beschaffungen besser geplant und auch abgestimmt werden. Im Einsatzfall kann jede Feuerwehr sich sehr schnell einen Überblick über die in der Region vorhandenen Geräte,

Ausrüstungen und Verbrauchsmaterialien verschaffen und auf diese auch zugreifen.

Künftige Schritte der interkommunalen Zusammenarbeit

Weitere Einsatzkonzepte sollen laut dem 5. Mittelfristigen Bedarfsplan der Feuerwehr Reutlingen im Strahlenschutz, im Gefahrguteinsatz, bei Sondereinsätzen mit Spezialfahrzeugen wie Kranwagen, bei den Leitstellen, bei Dienstleistungen wie in der Führungsunterstützung und der Kommunikationstechnik, im Atemschutzbereich, bei der Einsatzlogistik und in den Werkstätten entstehen. Ebenso besteht die Möglichkeit, abgestufte Einsatzkonzepte für den Grundsatz, die Ergänzung und die Spezialisierung zu erarbeiten. Hierzu wären jedoch klare, zwischen den Städten abgestimmte Aufträge der politisch Verantwortlichen notwendig sowie eine einheitliche Datenbasis, die Risikoanalysen, Aufgabenbeschreibungen und Bedarfspläne in abgestimmter Form beinhaltet.

Informationstechnologie: Wie bereits erwähnt, stellt der Bereich der Informationstechnologie eine quasi unausgeschöpfte Ressource dar. 35,5 Prozent aller Kommunen gaben an, im Bereich der Informationstechnologie zu kooperieren. Dies geschieht häufig seit Jahrzehnten durch den Zusammenschluss in Zweckverbänden oder anderen Rechtsformen. Wenn aber fast zwei Drittel der befragten Kommunen in diesem Bereich nicht kooperieren, gibt es immer noch viel Potenzial, denn in keinem Bereich scheint eine Zusammenarbeit sinnvoller zu sein. Genauso wie das Internet ein grenzenloses Medium der Kommunikation und des Wissenstransfers ist, sollte auch die kommunale Tätigkeit in der Informationstechnologie nicht an der Gemarkungsgrenze enden.

Vor allem eines sollte man in diesem Handlungsfeld bedenken: Die Informationstechnologie ist mit hohen, regelmäßig wiederkehrenden Investitionen verbunden und zur Erfüllung der meisten kommunalen Aufgaben unverzichtbar geworden. Würde man Server, Fachverfahren und Büroarbeitsplätze »einfach abschalten«, wären weite Teile der öffentlichen Verwaltung nicht mehr handlungsfähig. Es geht daher nicht um das »Ob«, sondern um das »Wie«. In diesem Zusammenhang ist es nicht nachvollziehbar, dass in einer Region mehrere Kommunen die gleiche informationstechnische Infrastruktur parallel vorhalten, anstatt diese gemeinsam zu beschaffen und zu betreuen. Viele Experten gehen davon aus, dass dies mittel- bis langfristig nicht mehr finanzierbar sein wird.

Das zeigt auch ein Blick auf den Markt der kommunalen IT-Dienstleister, der nicht zuletzt aufgrund der Finanznot der öffentlichen Haushalte in den letzten Jahren stark in Bewegung gekommen ist. Der Einsparungsdruck hat zu mehr Kooperationen und Zusammenschlüssen geführt, was sich mit einigen Beispielen aus den letzten Jahren illustrieren lässt. Aber angesichts der großen noch ungenutzten Potenziale im IT-Bereich sind es nach wie vor nur die berühmten Tropfen auf dem heißen Stein.

Kooperationen im IT-Bereich

Die kommunalen Datenzentralen der Städte Bochum, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg und Mönchengladbach, das »Kommunale Rechenzentrum Niederrhein« (KRZN) in Moers und die »Kommunale Datenverarbeitungszentrale« (KDVZ) in Neuss haben 2003 den Zweckverband »IT-Kooperation Rhein/Ruhr« (IT-K R/R) mit Sitz in Düsseldorf gegründet. Die im Einzugsgebiet angebotenen IT-Leistungen werden jeweils nur an einem Ort in so genannten Competence-Centern erbracht und stehen dann dem gesamten Verbund zur Verfügung.

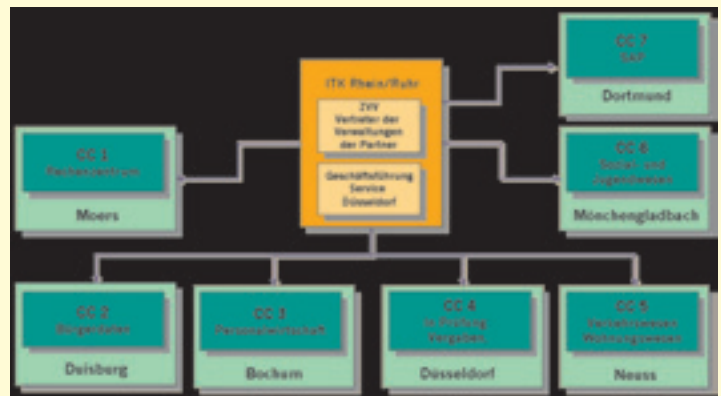


Abbildung: Competence-Center der ITK-Rhein/Ruhr

Das bislang größte und umfangreichste Vorhaben auf dem Markt der öffentlichen IT-Dienstleister ist die Anfang 2003 gestartete länderübergreifende Fusion des Landesamtes für Informationstechnik und Teilen des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten in Hamburg mit der Datenzentrale Schleswig-Holstein zur öffentlichen Anstalt Dataport, der inzwischen auch das Land Bremen und die Steuerverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern beigetreten sind.

Im Februar 2006 haben die kommunalen Datenzentralen in Niedersachsen die GovConnect GmbH gegründet. Zunächst sollen damit die Ergebnisse des Gemeinschaftsprojekts »Moin! Meldewesen online« verstetigt werden. Die Betätigung auf weiteren Geschäftsfeldern außerhalb des Meldewesens wird aber nicht ausgeschlossen.*

*Vgl. Frick/Hokkeler: E-Government in Kommunen (2004)

In nächster Zukunft werden sicherlich weitere Kooperationen und Zusammenschlüsse verkündet, auch um sich für den Wettbewerb der Datenzentralen untereinander zu wappnen, der auf ersten Feldern bereits begonnen hat.

Diese Entwicklungen schreiben die Historie der kommunalen Datenzentralen unter den Vorzeichen einer mit dem Internet flächendeckend verfügbaren technischen Vernetzung und anhaltender finanzieller Restriktionen fort. E-Government setzt aber auch völlig neue Akzente in der interkommunalen Kooperation, die nachfolgend am Beispiel des »Regionalen Netzwerks E-Government« (RegNet) Bremen-Niedersachsen dargestellt werden. Auf die Besonderheiten von interkommunalen Kooperationen in diesem Bereich werden wir im Kapitel zu E-Government und interkommunale Zusammenarbeit noch gesondert eingehen.

Interkommunale Kooperation und E-Government

Praxisbeispiel »Virtuelle Region Nordwest«

Die »Virtuelle Region Nordwest« ist ein 2002 als RegNet ins Leben gerufener informeller Zusammenschluss von mittlerweile 60 Kommunen aus Niedersachsen sowie den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Zu den Hauptzielen des Netzwerks gehören die Vermeidung von Doppel- und Parallelarbeiten, die Intensivierung des Erfahrungsaustauschs über E-Government-Themen sowie die gemeinsame Entwicklung und Erprobung von technisch-organisatorischen Lösungen für die beteiligten Verwaltungen.

Dabei sollten sowohl im Bürgerservice als auch in der verwaltungsinternen Zusammenarbeit neue Wege beschritten werden.

Innovative Bürgerservices im interkommunalen Verbund

Seit 2003 läuft das mittlerweile in den Regelbetrieb überführte Projekt »Innovative Bürgerservices im interkommunalen Verbund«, das aus zwei Teilprojekten besteht: Im ersten Teil wurde eine Plattform aufgebaut, über die sich interessierte Verwaltungen Module zur technischen Unterstützung von Verfahren der Bürgerbeteiligung zusammenstellen können. Damit sollen technische Komplexität und Kosten gleichermaßen gesenkt werden, um den Technikeinsatz in diesem Feld für Verwaltungen noch attraktiver zu machen. Im zweiten – für die interkommunale Kooperation besonders interessanten – Teil wurde eine Infrastruktur aufgebaut, die es den beteiligten Verwaltungen ermöglicht, elektronische Nachrichten sicher, vertraulich sowie nachvollziehbar und damit vertrauenswürdig auszutauschen. Diese auf dem Standard OSCI aufbauende Infrastruktur dient unterschiedlichen Spielarten der G2G-Kommunikation:

Als Oberzentrum erbringt die Stadt Bremen wesentliche Versorgungsfunktionen für das niedersächsische Umland. Wenn in einem Bremer Krankenhaus Nachwuchs einer aus dem Umland stammenden Familie zur Welt kommt, wird dies im Bremer Standesamt beurkundet. Anschließend ergeht von dort postalisch eine Nachricht an die Meldestelle

am niedersächsischen Wohnort. Mit der neuen Infrastruktur ist es möglich, Daten aus dem Verfahren des Bremer Standesamtes zu exportieren, sie als Anhang einer OSCI-Nachricht beizufügen, diese zu signieren und an die niedersächsische Heimatgemeinde zu versenden, wo sie ohne Medienbruch ins Meldeverfahren importiert werden kann. Aufgrund der Vorschriften im niedersächsischen Landesrecht kann auf den Postversand noch nicht verzichtet werden. Das im RegNet entwickelte Verfahren bietet dennoch so deutliche Vorteile bei Geschwindigkeit, Aufwand und Kosten, dass es inzwischen in den Echtbetrieb überführt worden ist.

Obwohl die Vorteile in der rein verwaltungsinternen Kommunikation besonders offenkundig sind, bildet die Regionalisierung der Verwaltungsleistungen – intern als »Bürgerservices im Auftrag« (BiA) bezeichnet – den eigentlichen Schwerpunkt im zweiten Teilprojekt. Bürgern der Region wird es hier ermöglicht, eine beliebige Servicestelle der beteiligten Verwaltungen aufzusuchen, wo ihr Anliegen aufgenommen und auf dem oben beschriebenen Weg an die zuständige Stelle – meist am Wohnsitz des Bürgers – weitergeleitet wird. Die Bearbeitung erfolgt also weiterhin in der vom Gesetz definierten zuständigen Stelle, der Bürgerkontakt hingegen wird von territorialen Zuständigkeiten gelöst. Da sich hiermit zahlreiche rechtliche und organisatorische Fragen verbinden, ist mit der Bestellung von Personenstandsurkunden bewusst ein vergleichsweise überschaubares Verwaltungsangebot ausgewählt worden. Nachdem sich die Leistungsfähigkeit der technischen Lösung in den letzten Monaten erwiesen hat, könnte die Infrastruktur für beliebige weitere Anwendungen geöffnet werden, was allerdings derzeit meist noch an rechtlichen Hürden scheitert.

Mit den »Bürgerservices im Auftrag« und dem damit verbundenen Übergang von lokalen zu regionalen Verwaltungsangeboten wird zum einen die Schaffung einer regionalen Identität unterstützt. Zum anderen werden erfahrungsgestützte Diskussionen über künftige Formen der Verwaltungsorganisationen ermöglicht.

»Dienstleistungsbeschreiber in der Virtuellen Region Nordwest«

Ein weiteres, seit Anfang 2006 laufendes Projekt mit dem Namen »Dienstleistungsbeschreiber in der Virtuellen Region Nordwest« hat insbesondere die Entwicklung eines Systems zum Ziel, mit dem Beschreibungen der von Verwaltungen erbrachten Dienstleistungen arbeitsteilig erstellt, gepflegt und dann in die unterschiedlichen Webauftritte der beteiligten Verwaltungen übernommen werden können. Derzeit werden Informationen zu identischen Verwaltungsleistungen von jeder Kommune eigenständig erarbeitet und auf dem Laufenden gehalten. Im Rahmen des Projektes werden inhaltliche Bereiche einzelnen Verwaltungen zugewiesen, die dann für die entsprechenden Texte im System oder für die Qualitätssicherung andernorts erstellter Inhalte verantwortlich sind. Im Erfolgsfall könnten mitwirkende Verwaltungen auf einen erheblichen Teil ihrer heutigen redaktionellen Arbeit verzichten. Aktualisierungen, die z. B. aus Gesetzesnovellierungen folgen, müssten nur noch einmal eingepflegt werden und wären dann sofort über alle angeschlossenen Webangebote verfügbar.

Dafür müssen nicht nur organisatorische Abläufe (z. B. zum Verfahren der Qualitätssicherung) geändert und redaktionelle Details (z. B. Festlegungen zu Sprachstil und Länge der Beiträge) geklärt werden, die Beteiligten müssen auch auf eine einheitliche technische Basis zurückgreifen können.

Weitere Informationen zu den laufenden Projekten unter:
www.vir-nordwest.de

Interkommunale Gewerbegebiete (Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung): Wachsende Beliebtheit finden seit einigen Jahren auch interkommunale Gewerbegebiete. Die qualitativen Anforderungen an vermarktbare Gewerbeflächen steigen. Firmen zeigen dabei vor allem Interesse an einer guten infrastrukturellen Anbindung, insbesondere einer ausgezeichneten Verkehrsanbindung. Gleichzeitig werden von höheren politischen Ebenen detaillierte Vorgaben hinsichtlich der Ausweisung von Gewerbeflächen gemacht. An dieser Stelle sei an die Bestimmungen zur Ausweisung von FFH-Gebieten (Flora-Fauna-Habitate) erinnert, die in manchen Fällen eine Weiterentwicklung von Gewerbegebieten nicht zuließen. Aber auch die topografische Situation kann sich als ein Hemmschuh für die weitere Ausweisung als Gewerbefläche erweisen. Denn die Gemarkungsgrenze einer Kommune richtet sich nicht nach gewerblichen Gesichtspunkten, sondern nach mitunter Jahrhunderte alten Grenzziehungen.

Anhand eines frei erfundenen Beispiels können die Vorteile interkommunaler Gewerbegebiete veranschaulicht werden: In einer Gemeinde »Bergdorf« lässt deren topografische Situation die Ausweisung eines weiteren Gewerbegebietes nicht zu. Eine Firma »Maier & CO« hat starkes Interesse an einer Ansiedlung in Bergdorf und Umgebung, leider muss jedoch der amtierende Bürgermeister die Firma »Maier & CO« vertrösten. Es existiert einfach kein Platz für einen weiteren Betrieb. Die angrenzende Nachbargemeinde »Taldorf« wiederum steht vor dem Problem, dass sie ihr bestehendes Gewerbegebiet erweitern möchte, dafür jedoch die bestehende Verkehrsanbindung ausbauen muss. Die Kosten für den Straßenbau sind für »Taldorf« alleine jedoch nicht zu tragen. Auf der Suche nach Lösungsmöglichkeiten kommt ein findiger »Taldorfer« Gemeinderat auf die Idee, doch mal bei den »Bergdorfern« nachzufragen, ob sie sich ein gemeinsames Gewerbegebiet vorstellen könnten. Aus den Plänen wird ein gemeinsames Projekt: Die Kosten für die Erweiterung der Verkehrsanbindung und auch die notwendigen Erschließungskosten werden von »Bergdorf« und »Taldorf« zusammen getragen. Die Gemeinde »Bergdorf« kann nun der Firma »Maier & CO« ein attraktives Angebot machen. Die Gemeinde

»Taldorf« kann Gewerbeflächen mit guter Verkehrsanbindung anbieten. Und die Gewerbesteuererinnahmen aus dem gemeinsamen Gewerbegebiet fließen in beide Gemeindegeldbeutel. Zusätzlich konnten die beiden Gemeinden feststellen, dass ein gemeinsames Auftreten auch die Verhandlungsposition gegenüber den ansässigen Unternehmen deutlich stärkt.

Dieses vereinfachte Beispiel stellt sicherlich einen Idealfall dar. Es soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass bestimmte Voraussetzungen gegeben sein müssen, um ein interkommunales Gewerbegebiet zu einem Erfolgsprojekt zu machen. Zum einen müssen sich alle Kooperationskommunen dazu verpflichten, keine konkurrierenden Gewerbegebiete auszuweisen, zumindest solange das bestehende interkommunale Gewerbegebiet noch nicht vollständig ausgelastet ist. Und zum anderen müssen klare Regelungen getroffen werden hinsichtlich der Finanzierung und der Aufteilung der Gewerbesteuererinnahmen. Die rechtlichen Voraussetzungen interkommunaler Gewerbegebiete sind indes vergleichsweise gut. Bis auf Baden-Württemberg werden in allen anderen Bundesländern interkommunale Gewerbegebiete genauso wie einzelgemeindliche Gewerbegebiete behandelt.

Interkommunale Kooperation in der Wirtschaftsförderung

»Innotech Bay« – Zusammenarbeit in der südost-oberbayerischen Wirtschaftsregion Inn-Salzach

Zu einer besonderen Form der interkommunalen Kooperation haben sich die Kommunen Altötting, Burgkirchen, Burgkirchen an der Alz, Garching an der Alz, Neuötting und Töging am Inn aus dem Landkreis Altötting sowie Ampfing, Aschau am Inn, Mühldorf am Inn, Neumarkt-Sankt Veit und Waldkraiburg aus dem Landkreis Mühldorf zusammengeschlossen – dem Städtebund Inn-Salzach. In diesen Städten und Gemeinden leben etwa 125 000 Einwohner. Das Einzugsgebiet dieser Region umfasst mehr als 250 000 Menschen.

Ein Gutachten der Technischen Universität München und der Ludwig-Maximilians-Universität empfahl den Kommunen im Jahr 2002, die Region rund um das oberbayerische Chiemsee-Dreieck als innovativen und attraktiven Wirtschaftsraum mit hoher Lebensqualität unter einer »Dachmarke« darzustellen. Seitdem vermarktet der Städtebund Inn-Salzach die Region mit dem Markennamen »Innotech Bay«, u. a. um sie für interessierte Investoren bekannt zu machen. Dieser Ansatz geht damit weit über die reine Ausweisung interkommunaler Gewerbegebiete hinaus.

Die wichtigsten Ziele des Städtebundes:

- Bündelung der vorhandenen Ressourcen, um das Potenzial der heimischen Unternehmen noch besser zu nutzen
- Gemeinsame Vertretung der regionalen Interessen bei politischen Entscheidungsgremien in München, Berlin und Brüssel
- Darstellung der Region als starker und innovativer Wirtschaftsstandort auf nationaler und internationaler Ebene
- Schaffung einer regionalen Transparenz in den Bereichen Wirtschaft, Bildung und Kultur

Zur Realisierung dieser Ziele koordiniert die Geschäftsstelle von Innotech Bay die Interessen der Region vor Ort und vertritt diese aktiv bei den Entscheidungsträgern aus Wirtschaft und Politik.



Die Wirtschaftsregion Inn-Salzach

Zu den Maßnahmen des Regionalmarketings und der Wirtschaftsförderung für die Region Inn-Salzach zählen darüber hinaus:

- Marketing und Vermittlung von Gewerbeflächen
- Regionalmarketing durch vielfältige Maßnahmen (Internet, Broschüren, Messeauftritte etc.)
- Anwerbung und Ansiedlung neuer Unternehmen
- Zusammenarbeit mit Verbänden aus Industrie, Handel und Handwerk
- Unterstützung bei Existenzgründung
- Information und Beratung über Wirtschaftsförderungsmaßnahmen
- Zusammenarbeit mit regionalen Trägern der beruflichen Aus- und Weiterbildung zur Optimierung des beruflichen Qualifikationsbedarfs
- Allgemeine Förderung des Fremdenverkehrs durch Werbung für die Region

Quelle und weitere Informationen unter:
www.staedtebund-inn-salzach.de

Räumliche Planung und Entwicklung: Immerhin ein Fünftel aller Kommunen gab an, im Bereich »Räumliche Planung und Entwicklung« zusammenzuarbeiten. Dies ist nicht weiter überraschend, denn Zusammenschlüsse wie regionale Planungsverbände sind in einigen Bundesländern auf Grundlage gesetzlicher Regelungen geschaffen worden. In Bayern beispielsweise existieren seit den 1970er Jahren 18 Planungsregionen als regionale Planungsräume, in denen nach dem »Bayerischen Landesentwicklungsprogramm« (LEP) ausgewogene Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen erhalten oder entwickelt werden sollen. Hierzu wird für jede Region ein Regionalplan aufgestellt. Für jede Planungsregion wurde ein Regionaler Planungsverband eingerichtet, ein Zusammenschluss der Gemeinden und Landkreise der Region, der die Rechtsform einer Körperschaft des Öffentlichen Rechts hat. Die Regionalen Planungsverbände sind die Träger der Regionalplanung im übertragenen Wirkungskreis und konkretisieren die Ziele des Landesentwicklungsprogramms für den räumlichen Zuständigkeitsbereich.

Solche Planungsverbände gibt es nicht nur in Bayern, sondern auch in anderen Bundesländern wie etwa Baden-Württemberg, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern sowie in der Schweiz und in Österreich. Da räumliche Entwicklungen sich nur selten an die traditionellen Grenzen von Gebietskörperschaften halten, sind solche Kooperationen äußerst sinnvoll, um zumindest in einem größeren Gebiet räumliche Planungen (z. B. die Flächennutzungsplanung) und Vorhaben aufeinander abzustimmen. Denn bei allem gewünschten Wettbewerb der Kommunen untereinander, sollten sie sich nicht durch sinnlose Konkurrenz gegenseitig schwächen. Vollständig erschlossene, aber leer stehende Gewerbegebiete gibt es bereits zu viele. Diese Entwicklung nutzt letztlich keiner Kommune.

In Bereich der räumlichen Planung ist das Potenzial für interkommunale Kooperation noch groß, gerade in strukturschwachen Regionen haben einzelne Kommunen oft weder die Ressourcen noch die Kompetenzen, eine regional ausgewogene, zukunftsfähige Planung aufzustellen.

Interkommunale Kooperation in der räumlichen Planung

Der Planungsverband »Ballungsraum Frankfurt / Rhein-Main« wurde im Jahr 2001 durch ein Gesetz des Landes Hessen gegründet. Grundlage war das »Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main« (Ballungsraumgesetz, BallrG). Dieses sieht neben einem aus Oberbürgermeistern und Landräten bestehenden Rat der Region, der für die strategische Steuerung der innerregionalen Kooperation zuständig sein sollte, von den betroffenen Gemeinden einzurichtende »freiwillige« Zweckverbände vor. Diese sollen die zuvor dem Umlandverband Frankfurt obliegenden Trägerschaftsaufgaben, befreit von der Restriktion, nur innerhalb des Verbandsgebietes tätig zu sein, ablösen.

Der zweite Artikel des Gesetzes (»Gesetz über den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt / Rhein-Main«, PlanVG) regelt die Gründung des Planungsverbands als dritte Säule der regionalen Organisation. Der Planungsverband ist Rechtsnachfolger des durch das »Ballungsraumgesetz aufgelösten Umlandverbands Frankfurt« (UVF), eines Stadt-Umland-Verbands, der seit seiner Gründung 1975 für überkommunal bedeutende Planungs-, Trägerschafts- und Durchführungsaufgaben in der Stadtregion verantwortlich war. Die durch das Ballungsraumgesetz geschaffenen Strukturen sind allerdings weniger verbindlich als die früheren; auch der Planungsverband hat deutlich weniger Kompetenzen als der ehemalige Umlandverband.

Dem über eine Umlage finanzierten Planungsverband gehören alle 75 Gemeinden des im Gesetz definierten »Ballungsraums« an, dessen gesetzliche Abgrenzung sich nicht mit der Ausdehnung der Region Rhein-Main im geografischen Sinne deckt. Das Verbandsgebiet umfasst vielmehr die engere Stadtregion Frankfurt / Offenbach sowie nördlich daran angrenzende ländlich geprägte Räume im Hintertaunus und in der Wetterau.

Mitglieder sind die kreisfreien Städte Frankfurt am Main und Offenbach am Main, sämtliche Gemeinden der Kreise Main-Taunus, Hochtaunus und Offenbach, der nördliche

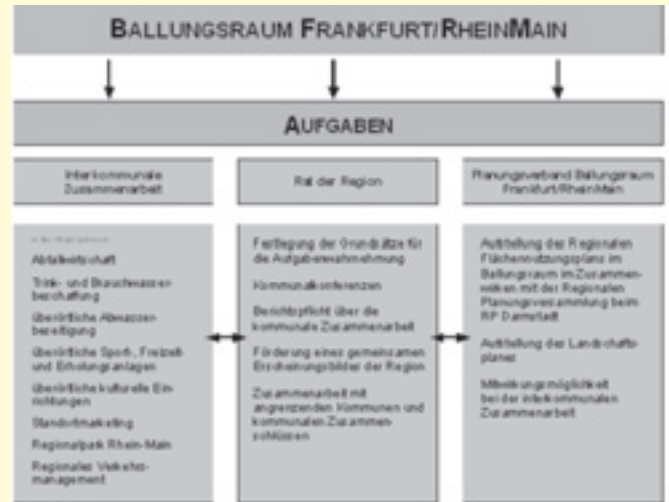


Abb.: Struktur der Region Rhein-Main nach dem Ballungsraumgesetz 2000

Teil des Kreises Groß-Gerau um Rüsselsheim, der westliche Teil des Wetteraukreises (die Gemeinden des früheren Landkreises Friedberg) sowie der westliche Teil des Main-Kinzig-Kreises (ehemaliger Landkreis Hanau) mit der Kreisstadt Hanau. Nur die Städte und Gemeinden sind Mitglieder im Verband, nicht jedoch die Landkreise.

Die Kernstädte am Rande des Rhein-Main-Verdichtungsraums und ihre jeweiligen Umlandregionen sind nicht Mitglied im Planungsverband, nicht einmal die auf hessischem Gebiet liegenden Großstädte Wiesbaden und Darmstadt.

Der Planungsverband hat folgende Aufgaben:

- Aufstellung des förmlichen »Regionalen Flächennutzungsplans« (RegFNP) für die 75 Mitgliedsgemeinden
- Erstellung des Landschaftsplans für das Verbandsgebiet nach § 4 Abs. 2 des Hessischen Naturschutzgesetzes
- Mitwirkung bei der interkommunalen Zusammenarbeit

Der Regionale Flächennutzungsplan wird voraussichtlich der erste seiner Art in der Bundesrepublik sein.

Quelle und weitere Informationen unter: www.planungsverband.de

4.2 Weitere Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit

Über den Rahmen der bereits genannten favorisierten Handlungsfelder interkommunaler Zusammenarbeit hinaus, erstrecken sich die Kooperationsmöglichkeiten auf nahezu alle Bereiche des kommunalen Wirkungskreises. Um dies zu verdeutlichen, wollen wir im Folgenden noch auf zwei Beispiele eingehen, die sonst nicht im Mittelpunkt der Aktivitäten stehen.

Allgemeine Verwaltung: Selbst das Kerngeschäft der Kommunen, die allgemeinen Verwaltungsaufgaben, kann Gegenstand interkommunaler Zusammenarbeit sein. Vielen Kommunalpolitikern scheint dieser Sachverhalt besonders bei den so genannten Auftragsangelegenheiten wie etwa dem Pass- und Meldewesen, Zivilschutz, Ordnungsrecht und Ausländerangelegenheiten nicht ersichtlich. Denn in diesem Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung können die Kommunen ihre Ziele nicht selbstständig formulieren, sondern unterliegen einem bundesrechtlich verankerten Weisungsrecht. Gemäß dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung können Städte und Gemeinden jedoch auch hier die Aufgabenerfüllung nach ihren eigenen Vorstellungen organisieren, was Möglichkeiten für eine interkommunale Zusammenarbeit bietet. Notwendig ist hierfür jedoch die Zustimmung der entsprechenden Rechts- und Fachaufsichtsbehörde (häufig die Landratsämter).

Auch bei den allgemeinen Verwaltungsaufgaben sind die Anforderungen an Städte und Gemeinden in den letzten Jahren komplexer und vielschichtiger geworden. Die Standesämter sind hierfür ein eindrucksvolles Beispiel. Deren zentrale, jahrhundertealte Aufgabe ist es, Geburten, Todesfälle und vor allem Eheschließungen zu dokumentieren. Hochzeiten fanden in früheren Zeiten dabei vorwiegend zwischen Bürgern desselben Staates, ja mitunter sogar desselben Dorfes statt. Braut und Bräutigam fanden sich vor allem auf dem Dorffest als dem zentralen »Heiratsmarkt«. In Zeiten des Internets und der Billigflieger hat sich die Zahl der potenziellen Heiratsmärkte jedoch verviel-

facht und vor allem internationalisiert. Eine Frau oder einen Mann aus einem anderen Land oder sogar anderen Kontinent zu ehelichen ist keine Seltenheit mehr. Auch gleichgeschlechtliche, eingetragene Lebenspartnerschaften erfahren wachsende Beliebtheit.

Diese zweifelslos positive Entwicklung birgt für Standesbeamte eine neue Herausforderung, da die Hochzeit von internationalen Paaren und auch die Eintragung von gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften neues juristisches Wissen und mitunter auch Fremdsprachenkenntnisse erfordert – Expertenwissen, über das nicht alle Standesbeamten verfügen. Der Hauptgrund hierfür ist auch im derzeitigen zu kleinen Zuschnitt vieler Standesamtsbezirke zu finden. Da der Standesbeamte in kleinen Bezirken häufig nicht voll ausgelastet ist, übernimmt er auch noch andere Verwaltungsaufgaben. Erfahrung in komplizierten Vermählungen zu sammeln, steht dabei kaum an der Tagesordnung.

Um diesem Problem Herr zu werden, könnten Kommunen übereinkommen, einen gemeinsamen Experten für komplizierte Fallkonstellationen vorzuhalten, der für mehrere, kooperierende Standesamtsbezirke verantwortlich ist. Eine Kooperation könnte dabei eine Alternative zur Zusammenlegung von Standesamtsbezirken sein, welche auch eine wichtige identitätsbildende Rolle für viele Bürgerinnen und Bürger innehat. Sollte eine Zusammenlegung von Standesamtsbezirken trotzdem angestrebt werden, sollten Trauungen jedoch auch weiterhin dezentral in den Räumlichkeiten der alten Standesämter stattfinden.

Neben den durch die Standesämter wahrgenommenen Aufgaben, haben die Städte und Gemeinden noch zahlreiche weitere Verwaltungsaufgaben zu erfüllen, wie z. B. die so genannte Ordnungsverwaltung. Auch hier gilt: Neue Herausforderungen können gemeinsam besser gemeistert werden. Auch Verwaltungsaufgaben können Gegenstand zwischengemeindlicher Zusammenarbeit sein, Berührungspunkte können dabei die Chance auf eine fruchtbare Kooperation vereiteln.

Neues Haushalts- und Rechnungswesen: Städte und Gemeinden verfügen über einen eigenen Haushalt, den sie selbstständig organisieren und verwalten können, der jedoch stets der Zustimmung durch eine Aufsichtsbehörde unterliegt. Das klassische Prinzip der kommunalen Buchführung war jahrzehntelang die Kameralistik. Seit einigen Jahren kommt jedoch eine neue Methode zur Anwendung, die im Laufe der nächsten Jahre in vielen Kommunen deutschlandweit eingeführt wird – die so genannte »Doppelte Buchführung in Konten« (Doppik). Während die klassische Kameralistik nur den Geldverbrauch abbildet, wird in der Doppik zusätzlich auch der Ressourcenverbrauch berücksichtigt, was eine exakte Darstellung des tatsächlichen finanziellen Aufwands und der damit verbundenen Kosten ermöglicht.

Die Einführung der Doppik ist jedoch mit zahlreichen neuen Aufgaben verbunden: Um einen Überblick über den Ressourcenverbrauch zu erlangen, ist eine erstmalige Erfassung des Vermögens vonnöten, neue Software-systeme müssen erworben und installiert, Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt werden. Wie bereits in den oben beschriebenen Beispielen deutlich wurde, hat sich interkommunale Zusammenarbeit besonders dort als hilfreich erwiesen, wo sich Städte und Gemeinden mit neuen Herausforderungen konfrontiert sehen. Auch bei der Umstellung auf die Doppik gibt es umfangreiche Möglichkeiten zur Kooperation.

Die Durchführung gemeinsamer Mitarbeiterschulungen stellt dabei eine nicht sonderlich weitgehende, aber sehr nützliche Form der Zusammenarbeit dar. Schließlich werden vor allem die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den früheren Kämmereien mit den neuen Anforderungen der Doppik konfrontiert sein. Umfangreiche Möglichkeiten der Zusammenarbeit bestehen auch bei der Erstellung der so genannten Eröffnungsbilanz zur Erfassung der Vermögensbestände. Beispielsweise kann ein bereits geschulter Fachbeamter einer Kommune per öffentlich-rechtlicher Vereinbarung einer anderen Kommune mit seinem Wissen und seiner Erfahrung hilfreich zur Seite stehen. Auch beim Erwerb eines neuen Software-

systems können Synergieeffekte genutzt werden, indem Umstellung und Installation durch eine gemeinsame interkommunale Projektgruppe vollzogen werden.

Interkommunale Kooperation im Bereich der Fortbildung

»eLearning kommunal« – ein Kooperationsprojekt der Studieninstitute in NRW

Die Studieninstitute aus NRW haben 2003 beschlossen, den Einsatz von »eLearning« in Bereichen ihrer Aus- und Fortbildung gemeinsam zu erproben. Dies geschieht in Form eines aus eigenen Mitteln finanzierten Projekts unter der Federführung des Studieninstituts Duisburg.

Für das Lehrfach Allgemeines Verwaltungsrecht stehen zwölf Fälle mit Übungen zur Lösung zur Verfügung. Das Lernprogramm, das in Form eines »Web Based Trainings« (WBT) angeboten wird, wird schwerpunktmäßig in den Weiterbildungslehrgängen der Studieninstitute eingesetzt.

Für das »Neue Kommunale Finanzmanagement« (NKF) ist ein WBT für ein Grundlagenseminar entwickelt worden. Es wird vorrangig in Fortbildungsveranstaltungen genutzt. Darüber hinaus steht es den Kommunen und anderen Interessierten als Infomodul zur Verfügung.

Das im WBT behandelte Thema »Einführung in das Neue Kommunale Finanzmanagement« ist aus vier verschiedenen Perspektiven aufbereitet worden. Die Nutzer können sich entscheiden, ob sie das Thema mit Schwerpunkten für Haushaltssachbearbeiter/innen, Mitarbeiter/innen der Verwaltung ohne klassische Verwaltungsausbildung, sonstige Sachbearbeiter/innen oder Führungskräfte in der Verwaltung bearbeiten wollen. Lernbausteine stehen zu neun Teilaspekten des NKF zur Verfügung:

- Entwicklung und Umsetzungsstand des NKF
- Ziele und Maßnahmen des NKF
- Die drei Komponenten im NKF
- Der neue kommunale Haushalt
- Die Inventur
- Die Eröffnungsbilanz
- Doppelte Buchführung im NKF
- Der Jahresabschluss
- Change Management bei der NKF-Einführung

Das E-Learning in den Lehrgängen bzw. Seminaren findet dezentral bei den Studieninstituten in NRW statt. Die beiden am Projekt beteiligten kommunalen Rechenzentren, das KRZ Lemgo und das KRZN Moers, stellen für das Projekt die technische Infrastruktur zur Verfügung. Darüber hinaus unterstützen sie in den folgenden Bereichen:

- Bereitstellung von Lernplattformen: Virtuelle Klassenräume
- Unterstützung bei der Tutorenausbildung
- Beratung der Autoren
- Beratung Medientechnik
- Technischer Support
- Beratung bei »Blended Learning«-Konzepten (Mischung aus Präsenzlernen und mediengestütztem Lernen)



Die Studieninstitute in NRW

Quelle und weitere Informationen unter:
<http://elearning.krzn.de>



5

»Harte« und »weiche« Formen
interkommunaler Kooperation

5. »Harte« und »weiche« Formen interkommunaler Kooperation

Der Leser konnte in den vorangehenden Kapiteln bereits einen ersten Eindruck von der Bandbreite interkommunaler Zusammenarbeit erhalten. Um sich im Dickicht des Themas zurechtzufinden, ist ein prägnantes Unterscheidungskriterium zwischen verschiedenen Kooperationsformen sehr hilfreich. Hierfür stehen mehrere Optionen zur Auswahl.

Unterschieden werden kann:

- nach dem Umfang der Aufgaben (auf einem Gebiet vs. auf mehreren Gebieten)
- nach den Initiatoren der Kooperation (»von oben« also den Landesregierungen oder »von unten« also den Kommunen)
- nach dem Rechtsbereich der Kooperation (privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich)
- nach dem vereinbarten Kooperationsziel (konsensorientiert vs. effizienzorientiert)
- nach dem Bezugsraum (verbandsmäßig vs. gebietskörperschaftlich)
- nach dem Grad der Rechtsverbindlichkeit (informelle vs. formelle)

Für diese Broschüre erscheint es sinnvoll, sich auf höchstens zwei der genannten Kriterien zu konzentrieren. Zunächst möchten wir auf den Grad der Rechtsverbindlichkeit eingehen, da dieses Unterscheidungskriterium auch »weiche« und unverbindliche Formen der Zusammenarbeit in Betracht zieht. Im nächsten Kapitel wollen wir dann auf die verschiedenen Rechtsformen eingehen und deren Eignung diskutieren.

5.1 Merkmale »weicher« informeller Kooperationsformen

Informelle Kooperationen sind rechtlich nicht verbindliche Formen der Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden. Sie basieren vor allem auf einem formlosen Informations-, Meinungs- und Erfahrungsaustausch in Arbeitskreisen, Kuratorien oder Beiräten. Aus diesem Grund wird ihnen gemeinhin das Adjektiv »weich« zugewiesen. Bei diesem etwas negativ behafteten Tenor sollte jedoch hervorgehoben werden, dass auch informelle Formen der Zusammenarbeit Kommunen spürbare (»harte«) Vorteile einbringen können. Zum einen ist aufgrund der fehlenden vertraglichen Verpflichtungen die Hemmschwelle zur Etablierung interkommunaler Kooperationen deutlich niedriger. Zum anderen bilden informelle Kooperationsformen häufig die Ausgangsbasis für eine intensivere Zusammenarbeit, indem sie helfen Vertrauen aufzubauen. Dementsprechend belegen zahlreiche Studien, dass der persönliche Kontakt der handelnden Akteure und Verwaltungsmitarbeiter die Ausgangsbasis für eine weitere, tiefgehende Zusammenarbeit bildet. Ein Beispiel hierfür ist die aus informeller Zusammenarbeit erwachsene Kooperation der beiden Städte Walldorf und Wiesloch im südlichen Rhein-Neckar-Kreis.

Kooperation mit Herz und Verstand

Das Doppelzentrum Walldorf-Wiesloch

Es wäre falsch zu behaupten, dass die baden-württembergischen Städte Walldorf (26 000 Einwohner) und Wiesloch (15 000 Einwohner) im Rhein-Neckar-Kreis schon immer ein Herz und eine Seele waren.* Berichtet wird vielmehr von einem Zustand, der von Desinteresse bis zu handfesten juristischen Konflikten der beiden Verwaltungen reichte.

Das Eis brach im Jahr 1971. Damals entschlossen sich beide Städte, einen informellen »Nachbarschaftsausschuss« zu bilden. Gemeinsame Ziele wurden formuliert und diskutiert, jedoch nie in die Praxis umgesetzt. Trotz der mangelnden Umsetzung konkreter Projekte, legte der Nachbarschaftsausschuss den Grundstein für eine Annäherung der beiden Städte. Es entstand ein enges Beziehungsgeflecht zwischen den Bürgerschaften, Gemeinderäten und Verwaltungen. Angesichts dieser langjährigen intensiven Kontakte, fassten die Stadträte von Walldorf und von Wiesloch im Jahr 2001 einvernehmlich den Entschluss, den Antrag auf ein Doppelzentrum im Landesentwicklungsplan zu stellen.

Das Bundesland Baden-Württemberg würdigte die intensive Zusammenarbeit der beiden Städte und bewilligte den Antrag. Aus dem informellen Gremium des Nachbarschaftsausschusses war nun eine handfeste Kooperation erwachsen. Als Doppelzentrum haben Walldorf und Wiesloch nun den gesetzlichen Auftrag, mit abgestimmten Planungen die Region mit Leben zu füllen.

Die Ernennung zum Doppelzentrum ist natürlich ein herausragendes Ereignis in der Geschichte der zwischen-gemeindlichen Zusammenarbeit der beiden Städte. Kooperationen finden zwischen Walldorf und Wiesloch aber auch in noch vielen anderen Bereichen statt. So hat zum Beispiel der Zweckverband »Bahnhof Wiesloch-Walldorf« das Ziel, den gemeinsamen Bahnhof zu einer Visitenkarte der beiden Städte zu machen. Geplant wird auch eine interkommunale Landesgartenschau, die als eine Art »grüne Klammer« die beiden Städte miteinander

verbinden soll. Es gibt eine Vielzahl weiterer gemeinsamer Aktivitäten – sei es bei den Volkshochschulen, im öffentlichen Nahverkehr oder bei der Betreuung Obdachloser.

Bemerkenswert sind aber auch die gemeinsamen Klausurtagungen der Stadträte, die als äußerst produktives Ergebnis der Öffentlichkeit ein Leitbild für das Doppelzentrum präsentierten. Trotz dieser umfangreichen Kooperationen, betonen beide Bürgermeister, dass für sie eine Fusion von Walldorf und Wiesloch nicht in Frage kommt. Der bisherige Weg soll beibehalten werden.

Das Erfolgsrezept des Doppelzentrums basiert vor allem auf Transparenz, Integration und Vertrauen. Von Anfang an waren die beiden Städte bestrebt, bei gemeinsamen Aktivitäten auch die Bürger mitzunehmen und die Öffentlichkeit stets gut zu informieren. Diese offene Herangehensweise schafft das Vertrauen, aus dem beide Städte, trotz unterschiedlicher finanzieller Stärke, ihre Kraft für weitere gemeinsame Projekte ziehen.

*Vgl. Baden-Württembergische Gemeindezeitung: Vortrag von Bürgermeister Heinz Merklinger (Walldorf). S. 678-680 (2006)

Die Bedeutung informeller Zusammenarbeit zwischen Städten und Gemeinden nimmt seit den 1990er Jahren stetig zu. Zurückzuführen ist dies unter anderem auf ein neues, auf Mitwirkung und Integration ausgerichtetes Staatsverständnis. In den verschiedenen informellen zwischengemeindlichen Gremien sitzen daher neben Politikern und Verwaltungsfachleuten auch Vertreter gesellschaftlicher Gruppen, z. B. Vertreter von Umweltschutzverbänden. Diese Zwanglosigkeit und der eher freiwillige Charakter ermöglichen ein vorsichtiges Abtasten der Verwaltungen, aber auch gleichzeitig den Aufbau eines zivilgesellschaftlichen Netzes zwischen den Kommunen. Dies ist ein günstiger Nährboden für weitere auch rechtlich verbindliche Projekte interkommunaler Zusammenarbeit.

5.2 Merkmale »harter« formeller Kooperationsformen

Im Gegensatz zu den eben beschriebenen »weichen« Formen der Zusammenarbeit sind formelle Kooperationsformen rechtlich verbindlich. Alle an der Zusammenarbeit beteiligten Kommunen einigen sich auf einen rechtlich gültigen Vertrag, der die wesentlichen Elemente, Ausgleichszahlung, Stimmrechte, Kooperationsziel etc. beinhaltet. Aus diesem Grund werden formelle Kooperationsformen auch mit dem Adjektiv »hart« belegt.

Manche Kommunen begegnen einer rechtlich verbindlichen Zusammenarbeit jedoch mit Skepsis. Ein Autonomieverlust durch die Übertragung der Aufgaben auf einen Verband wird befürchtet. Insbesondere wenn Kommunen von unterschiedlicher Größe beabsichtigen zu kooperieren, entwickelt sich oftmals eine Diskussion wie wir sie von der Europäischen Union kennen. Die Kleinen wollen nicht von den Großen überstimmt, die Großen in ihren Entscheidungen nicht von den Kleinen boykottiert werden. Zudem fühlen sich kommunale Mandatsträger und Beamte von den oftmals zähen Aushandlungen der Kooperationsverträge überfordert.

Der große Vorteil vertraglich vereinbarter Zusammenarbeit liegt in der Verlässlichkeit und Berechenbarkeit. So lassen sich durch detailliert ausgehandelt Verträge Un-

sicherheiten über Ausgleichszahlungen und Mitbestimmungsrechte bereits im Vorfeld aus dem Weg räumen.

Hervorgehoben werden sollte jedoch auch, dass die »Härte« einer Kooperationsform auch abhängig ist von Projekt und Handlungsfeld. So arbeiten, wie im vorangehenden Kapitel bereits erwähnt, viele Kommunen im Bereich Tourismusförderung und Regionalmarketing formalrechtlich zusammen. Auseinandersetzungen sind hier jedoch weniger zu erwarten als in Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge, in denen es um quantifizierbare wirtschaftliche Aspekte der gemeinsamen Aufgabenerledigung geht.

Ob nun informelle »weiche« oder formelle »harte« Zusammenarbeit – beide Formen bieten umfangreiche Möglichkeiten gemeinsamen Handelns. Im weiteren Verlauf dieser Broschüre soll die Frage im Mittelpunkt stehen, was bei der Etablierung interkommunaler Kooperationen zu beachten ist.

Was versteht man unter einem »Kompetenzzentrum«?

Die Aufgaben von zwei oder mehr Kommunen werden bei einer Kommune in einem »Kompetenzzentrum« zusammengefasst. Nach dem »Einer-für-Alle-Prinzip« erledigt es als spezialisierte Organisationseinheit die definierten Fachaufgaben. Typische Beispiele könnten hierbei die Rechtsberatung (Rechtsamt) oder die Personalverwaltung sein.

Was versteht man unter einem »Shared-Service-Center«?

Kommunen können ihre Aufgaben auch in ein gemeinsames »Shared-Service-Center« auslagern. Dieses übernimmt die Leistungserbringung für die beteiligten Kommunen im Auftrag. Durch höhere Mengen und eine starke Spezialisierung – oft auch verbunden mit einer geeigneten Rechtsform wie etwa ein Zweckverband oder eine GmbH – können Kosten- und Qualitätsvorteile erzielt werden. In solche Konstrukte können auch die Leistungen privater Partner integriert werden.



6

Rechtliche Grundlagen interkommunaler Kooperation

6. Rechtliche Grundlagen interkommunaler Kooperation

Die rechtliche Grundlage zwischengemeindlicher Zusammenarbeit bildet das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Seit der Städteordnung von 1808 bis zum heutigen Grundgesetz (Art. 28, Abs. 2) stellt es die Ausgangsbasis für eine selbstständige und eigenverantwortliche kommunale Aufgabenerledigung dar. Kommunen bleibt demnach die organisatorische Gestaltung weitgehend selbst überlassen. Einer inflationären Anwendung interkommunaler Zusammenarbeit sind jedoch eindeutige verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. So muss der verbleibende Aufgabenbestand einer kooperierenden Kommune »erheblich« bleiben. Die Erfüllung einer Aufgabe in Kooperation kann daher nur eine Ausnahme von der Regel der eigenständigen Aufgabenerfüllung sein. Auch darf der kommunale Wirkungskreis durch eine zwischengemeindliche Zusammenarbeit nicht erweitert werden.

Weitere Vorgaben über die rechtliche Ausgestaltung sind in den Gemeindeordnungen und den Landesgesetzen zur kommunalen Zusammenarbeit¹ zu finden. In den Gemeindeordnungen sind unter anderem Vorgaben über die Rechtsform und Aufgaben von Verwaltungsgemeinschaften enthalten. Die Landesgesetze machen vor allem Vorgaben über die Anwendung verschiedener Rechtsformen und auch über die Inhalte von Verbandssatzungen, wie Mitbestimmungsrechte oder die Auflösung von Zweckverbänden. Ansonsten geben die Landesgesetze den beteiligten Kommunen bei der Wahl der Organisationsform prinzipiell Wahlfreiheit, sofern spezielle rechtliche Regelungen, wie z. B. im Schulbereich, bei Verwaltungsgemeinschaften und dem Bereich der unteren Verwaltungsaufgaben dem nicht im Wege stehen.

Ein wichtiger Streitpunkt in der juristischen Diskussion über die interkommunale Zusammenarbeit ist die Frage, ob diese dem europäischen Vergaberecht unterliegt. Strittig ist demnach, ob die Aufgabenübertragung einer oder mehrerer Kommunen auf eine dritte Kommune vergaberechtliche Vorschriften verletzt. Das Vergaberecht verpflichtet in bestimmten Fällen die Kommunen dazu, ein europaweites Ausschreibungsverfahren durchzuführen, da es sich bei der Aufgabenübertragung um einen Vorgang

auf dem freien Markt handelt. Dies gilt insbesondere, wenn keine vollständige Aufgabenübertragung stattfindet und sich die übertragende Gemeinde noch Kontrollrechte über die Ausführung der übertragenen Aufgabe im Zweckverband vorbehält. Ein Beispiel hierfür ist der Fall der niedersächsischen Gemeinde Hinte. Die Gemeinde Hinte übertrug die Abwasserentsorgungspflicht auf einen Wasserverband, dem sie selbst angehört. Die EU-Kommission stufte dies als Dienstleistungskonzession ein, für deren Erteilung zuvor ein transparentes Vergabeverfahren hätte durchgeführt werden müssen. Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände weisen entgegen der marktliberalen Position der EU-Kommission energisch darauf hin, dass interkommunale Kooperationen keine Beschaffungen auf dem externen, privatwirtschaftlichen Markt darstellen. Vielmehr handele es sich um eine Umverteilung von Zuständigkeiten, die dem Prinzip der Subsidiarität entspreche. In jedem Fall sollte hervorgehoben werden, dass die Tücken des EU-Vergaberechts nicht vor interkommunaler Zusammenarbeit abschrecken sollten.

6.1 Welche Rechtsform ist passend?

Ist erst einmal die Entscheidung für ein rechtlich verbindliches Kooperationsprojekt in einem bestimmten Bereich gefallen, steht schon die nächste schwere Entscheidung an: die Wahl der Rechtsform. Prinzipiell sollten drei Kriterien² die Entscheidung beeinflussen:

Der Aufgabenbereich: Innerhalb des Aufgabenbereichs kann unterschieden werden zwischen nichtwirtschaftlichen und wirtschaftlichen Betätigungen. Die Ersteren betreffen vor allem den Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge. Manche Gemeindeordnungen, wie etwa die Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen (GO NRW, §107, Abs.1, Satz 3) geben einen expliziten Negativkatalog vor (u. a. Wasserversorgung und Energieversorgung), mit dem den Kommunen untersagt wird, wirtschaftlich tätig zu werden. Eine wirtschaftliche Betätigung liegt vor, wenn dieselben Dienstleistungen oder die Herstellung von Gütern auch durch einen privaten

Unternehmer mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden kann. Beispiele für wirtschaftliche Betätigungen gibt es viele: So bietet etwa die Stadt Düren über ihre Volkshochschule EDV-Schulungen nicht nur für Privatpersonen, sondern auch für Firmen an. Ein weiteres Beispiel sind die zahlreichen ausgegliederten Grünflächenämter, die ihre Dienstleistungen nun als privatwirtschaftliche Unternehmen auf dem Markt anbieten.

Für unsere Fragestellung nach der geeigneten Rechtsform für zwischengemeindliche Kooperationen gilt, dass bei einer nichtwirtschaftlichen Betätigung privatrechtliche Organisationsformen nur unter bestimmten Voraussetzungen in Betracht gezogen werden können.

»Soll eine eigene Rechtspersönlichkeit geschaffen werden«?: Ein weiteres Kriterium zur Wahl der Rechtsform betrifft die Frage, ob eine eigene Rechtspersönlichkeit geschaffen werden soll. Dies hängt davon ab, ob durch das Kooperationsprojekt eine Aufgaben- oder eine Zuständigkeitsübertragung stattfindet. Erstere liegt vor, wenn die Aufgabe einer bestehenden kommunalen Körperschaft übertragen wird (z. B. auf Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages). Letztere kommt in Frage, wenn durch das Kooperationsprojekt eine neue eigene Rechtsform geschaffen werden soll (z. B. ein Zweckverband oder eine GmbH).

»Was ist das Ziel meiner interkommunalen Kooperation«?: Bei der öffentlichen Daseinsvorsorge liegt die Zielstellung überwiegend in der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe. In diesem Falle ist tendenziell davon auszugehen, dass eine öffentlich-rechtliche Rechtsform gewählt wird. Steht die wirtschaftliche Betätigung im Mittelpunkt des Interesses, ist zu erwarten, dass die Zusammenarbeit auf Basis einer privatrechtlichen Organisationsform stattfindet.

Unsere Entscheidungskriterien können grundsätzlich für Kooperationsvorhaben in der gesamten Bundesrepublik angewandt werden. Die Rechtsformen werden jedoch von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich behandelt.

6.2 Öffentlich-rechtliche Rechtsformen

Wie oben bereits erwähnt, kommen öffentlich-rechtliche Rechtsformen insbesondere dort in Betracht, wo nicht die wirtschaftliche Gewinnerzielung, sondern die öffentliche Aufgabenerfüllung das Kooperationsziel bestimmt. Wir möchten hier die bedeutendsten öffentlich-rechtlichen Organisationsformen kurz vorstellen.

Der Zweckverband

Charakteristika: Der Zweckverband ist nach der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die zweithäufigste öffentlich-rechtliche Kooperationsform. Die bereits erwähnte Studie des Beratungsunternehmens Kienbaum aus dem Jahre 2004 kommt zu dem Ergebnis, dass 21,7 Prozent aller Kooperationen in der Form eines Zweckverbandes organisiert sind.

Eignung: Der Zweckverband ist geeignet für Kommunen, deren Ziel nicht allein die Steigerung der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung, sondern auch die Sicherstellung der öffentlichen Aufgabenerfüllung (Kriterium 3) ist. Zweckverbände sind die häufigste und auch engste öffentlich-rechtliche Form interkommunaler Kooperation und finden überwiegend Anwendung im Bereich der Daseinsvorsorge, dabei besonders in der Abwasser- und Wasserversorgung. Zweckverbände werden in der Regel auf der Basis einer freiwilligen Vereinbarung gegründet (Freiverband). Es besteht jedoch auch die Möglichkeit, dass die Aufsichtsbehörde verschiedene Kommunen dazu verpflichtet, einen Zweckverband (Pflichtverband) zu gründen, falls die betreffenden Städte und Gemeinden ihre Pflichtaufgaben nur unzureichend erfüllen.

Besonderheiten: Die Besonderheit des Zweckverbandes liegt zweifellos in der Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit. Dem Zweckverband wird eine bestimmte Aufgabe zur vollständigen, alleinigen und eigenverantwortlichen Erledigung übertragen. Eine vollständige Aufgabenübertragung findet insofern statt, da nicht nur Teile der Aufgabenerfüllung wie z. B. die Verwaltung oder

die technische Durchführung der Aufgabe, sondern die Aufgabe an sich aus dem Wirkungskreis der Mitgliedskommunen auf den Zweckverband übergeht. Wird von Seiten einer Kommune also nur die teilweise Übertragung einer Aufgabe angestrebt, scheint der Zweckverband nicht geeignet zu sein. Keiner der Mitgliedskommunen bleibt es weiterhin gestattet, die Aufgabe in eigener Regie selbstständig durchzuführen. Auch dürfen nicht mehrere Aufgaben auf einen Zweckverband übergehen, so darf beispielsweise der Verkehrsverband nicht zusätzlich für die Wasserversorgung zuständig sein. Die Gründung so genannter regionaler Mehrzweckverbände bleibt bislang einzig den Landesgesetzgebern überlassen.

Rechtlicher Rahmen: Gesetzliche Vorgaben zur Gründung eines Zweckverbandes sind den Landesgesetzen über die kommunale Zusammenarbeit oder Gemeinschaftsarbeit zu entnehmen. Dem Zweckverband wird durch die Landesgesetzgebung eine Satzungshoheit zugewiesen, d. h. er darf Verwaltungsakte erlassen. Dementsprechend gilt der Zweckverband nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) als eine Behörde mit allen Rechten und Pflichten. So besteht auch die Möglichkeit, kommunale Beamte einer oder mehrerer Verbandskommunen gegen ein Ausgleichsentgelt im Zweckverband zu beschäftigen.

Die Landesgesetze regeln ferner, dass für den Zweckverband eine Verbandssatzung bestimmte Mindestvorgaben erfüllen muss, wie den Umfang der Kompetenzübertragung, die Art der Finanzierung (Einnahmen, Gebühren, Zuweisungen oder Umlagen), den Namen des Zweckverbandes, die Aufführung der einzelnen Mitglieder und die Zusammensetzung des Verbandsorgans (Verbandsvorsitzende, Verbandsversammlung).

Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen

Charakteristika: Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist die meistgenutzte öffentlich-rechtliche Form interkommunaler Kooperation. Laut Kienbaum (2004) sind 27,7 Prozent aller Kooperationsprojekte auf Basis dieser Rechtsform organisiert.

Eignung: Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung kommt zur Anwendung, wenn eine Kommune eine eigene Aufgabe einer anderen Kommune zur Erfüllung überträgt. Sie eignet sich daher besonders, wenn Kommunen mit stark differierender Leistungs- und Verwaltungskraft kooperieren und eine leistungsstärkere Gemeinde die Aufgabenwahrnehmung übernimmt. Prinzipiell gilt auch bei der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, dass alle kommunalen Aufgaben Gegenstand öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen sein können. Eine Einschränkung gibt es lediglich, wenn spezialrechtliche Regelungen zur Erfüllung und Trägerschaft einer Aufgabe dem im Wege stehen. Bislang finden öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zu 65 Prozent Anwendung bei interkommunalen Kooperationen in der Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeüberwachung sowie im Veterinärwesen. Aber auch im Bereich Recht, Sicherheit und Ordnung (64,3 Prozent) und in der Rechnungsprüfung (63 Prozent) stellen öffentlich-rechtliche Vereinbarungen die meistgenutzte Kooperationsform dar³. Die Zielstellung der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen ist in der Regel die Sicherstellung der öffentlichen Aufgabenerfüllung (Kriterium 3).

Besonderheiten: Die Besonderheit der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung liegt sicherlich in der Möglichkeit, eine Aufgabe zur Erledigung zu übertragen, ohne einen neuen Verwaltungsapparat aufzubauen (Kriterium 2). Die Übertragung der Aufgabe auf eine andere Kommune kann auf verschiedene Arten geschehen: Zum einen kann die Zuständigkeit für die Erfüllung der Aufgabe vollständig von der übertragenden auf die übernehmende Gemeinde wechseln. Zum anderen besteht die Möglichkeit, dass die kooperierenden Kommunen die gemeinsame Nutzung einer öffentlichen Einrichtung vereinbaren.

Rechtlicher Rahmen: Die Grundlage für öffentlich-rechtliche Vereinbarungen bilden die Landesgesetze zur kommunalen Zusammenarbeit oder Gemeinschaftsarbeit. Trotz mancher Unterschiede stimmen die Gesetzeswerke der Bundesländer darin überein, dass eine alleinige Übertragung einer Aufgabe zur Erledigung ohne eine Übertragung der Aufgabenträgerschaft nicht möglich ist. Alle Rechte und Pflichten, dies betrifft auch die Haftung, obliegen nach Abschluss der Vereinbarung der übernehmenden Kommune⁴. Trotzdem gibt es für die übertragende Kommune durchaus noch Möglichkeiten, sich ein Mitspracherecht zu bewahren. So können durch Vertretungsorgane, wie z. B. den gemeinsamen Ausschuss oder auch über vertraglich geregelte Einspruchverfahren, übertragende Kommunen ihre Einflussmöglichkeiten auch nach Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sichern. Der Vereinbarungsvertrag regelt indes alle den Kooperationsvorgang betreffenden Sachverhalte. Er enthält Bestimmungen über die Abgrenzung und den Umfang der übertragenen Aufgabe, die Kostenregelungen, die Laufzeit der Kooperation und Kündigungs- sowie Änderungsmöglichkeiten. Zudem beinhaltet er auch Regelungen für den Fall einer Auseinandersetzung zwischen den Kooperationskommunen. Der öffentlich-rechtliche Vertrag bedarf, um Gültigkeit zu erlangen, der Zustimmung der jeweiligen Rechtsaufsichtsbehörde.

Verwaltungsgemeinschaft oder Gemeindeverwaltungsverband

Als Unterformen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung werden häufig die vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft (Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) oder der Gemeindeverwaltungsverband (auch Baden-Württemberg, Sachsen und Sachsen-Anhalt) angesehen. Diese Kooperationsformen entstanden im Zuge der Gebietsreformen der 1970er Jahre und galten als Alternative zu einer von den Landesregierungen verordneten Zwangsfusion. Die Verwaltungsgemeinschaft ist in ihren Ursprüngen also nicht als originär freiwilliges Kooperationsinstrument zu betrachten. Jedoch sollte erwähnt werden, dass sie durchaus

Möglichkeiten der Kooperation insbesondere im Bereich der unteren Verwaltungsbehörden bietet (nicht-wirtschaftliche Betätigung). Vor allem kleinere Kommunen nutzen diese Rechtsform für Aufgaben, die ihre Verwaltungskraft überfordern oder eine Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten als sinnvoll erscheinen lassen. Eine Zusammenarbeit findet dabei vor allem statt in den Bereichen Flächennutzungsplanung, Abwasserbeseitigung oder auch im Feuerwehr- und Friedhofswesen.

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft

Kommunale Arbeitsgemeinschaften stellen die loseste Rechtsform interkommunaler Kooperation dar. In der Regel beginnen sie damit, dass sich Bürgermeister eines Gebietes zusammensetzen und über Angelegenheiten ihrer Gemeinden unterhalten. Diese Zusammenkunft kann durch einen gemeinsamen Vertrag gemäß § 54 VwVfG auf eine rechtliche Basis gestellt werden. Eine Aufgaben- oder Zuständigkeitsübertragung auf kommunale Arbeitsgemeinschaften ist jedoch nicht gestattet. Verschiedene Bundesländer bieten die Möglichkeit, kommunale Arbeitsgemeinschaften durch öffentlich-rechtliche Verträge auf eine formelle Basis zu stellen. Die Zusammenarbeit kann aber auch auf Basis des Privatrechts geschehen in der Form einer »Gemeinschaft bürgerlichen Rechts« (GbR), einem »eingetragenen Verein« (e. V.) oder einer »Gemeinschaft mit beschränkter Haftung« (GmbH). Anwendung finden kommunale Arbeitsgemeinschaften vor allem bei einer Zusammenarbeit im Kulturbereich (z. B. gemeinsames Kulturbüro), bei Bibliotheken und vor allem im Einkauf. Gesetzliche Vorgaben hinsichtlich der Gestaltung kommunaler Arbeitsgemeinschaften existieren lediglich in den Gesetzen zur kommunalen Zusammenarbeit oder Gemeinschaftsarbeit der Bundesländer Bayern, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. In den übrigen Flächenländern bestehen keine gesetzlichen Regelungen.

6.3 Privatrechtliche Rechtsformen

Im Gegensatz zu den oben beschriebenen öffentlich-rechtlichen Rechtsformen, kommen privatrechtliche Rechtsformen nur dort in Betracht, wo Städte und Gemeinden wirtschaftlich (Kriterium 1) tätig werden. Es existieren unterschiedliche Quellen über die Häufigkeit, in der interkommunale Kooperationen privatrechtlich verfasst sind. Jedenfalls wird die breite Palette privatrechtlicher Rechtsformen von Kommunen in ganz Deutschland umfangreich genutzt.

Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)

Charakteristika: 10,4 Prozent aller Kooperationsprojekte sind in Form einer privatrechtlichen Gesellschaft organisiert. Es ist davon auszugehen, dass ein großer Teil in der Rechtsform der GmbH organisiert ist.

Besonderheit: Die Besonderheit der GmbH liegt in der relativ einfachen Gründung einer neuen Rechtspersönlichkeit (Kriterium 2). Hierfür muss entsprechend des derzeitigen GmbH-Gesetzes das Stammkapital lediglich 25 000 Euro betragen. Die Haftung geht auf die neu gegründete Gesellschaft über und ist beschränkt auf das Gesellschaftsvermögen. Dies ermöglicht es, finanzielle Betriebsrisiken aus dem kommunalen Haushalt auszugliedern.

Eignung: Die GmbH eignet sich besonders in Aufgabenfeldern, in denen Kommunen in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen stehen, wie dem Bereich der Abfallwirtschaft. Häufig findet sie aber auch Anwendung im Bereich Tourismus, Regionalmarketing aber auch in der Wirtschaftsförderung.

Rechtlicher Rahmen: Den rechtlichen Rahmen bilden das bundesweite GmbH-Gesetz sowie die Gemeindeordnungen der jeweiligen Bundesländer. In den Gemeindeordnungen sind Vorgaben enthalten, die die Einflussmöglichkeiten der Kommune in der Gesellschafterversammlung garantieren und wirtschaftliche Transparenz schaffen sollen.

Aktiengesellschaft (AG)

Charakteristika: Eine interkommunale Zusammenarbeit findet in nur wenigen Fällen auf Basis einer Aktiengesellschaft (AG) statt. Ein Grund hierfür sind die speziellen Vorgaben, die für öffentliche Körperschaften bei der Gründung einer AG gelten.

Besonderheiten: Wie bei der GmbH ist die Haftungsfrage auch bei der AG ein entscheidender Aspekt. Denn eine Haftung betrifft nur die AG als neu gegründete juristische Person (Kriterium 2) selbst. Soll die AG nicht die alleinige Haftung übernehmen, kann durch einen so genannten Beherrschungsvertrag zwischen der AG und den Mitgliedern die Haftung auch auf das herrschende Unternehmen, also die Mitglieder selbst, übergehen⁵. Die AG verfügt über einen eigenen Haushalt und führt die ihr übertragenen Aufgaben eigenverantwortlich aus. Geführt wird die AG durch einen Vorstand, der von einem Aufsichtsrat kontrolliert wird. Die Aktionäre können neben dem Aufsichtsrat auch noch über die Hauptversammlung Einfluss auf die Unternehmensführung nehmen.

Eignung: Die Aktiengesellschaft ist aufgrund ihres hohen Gründungs-, Kapital- und Verwaltungsaufwandes eine selten gewählte Form interkommunaler Zusammenarbeit. Anwendung findet sie in allen Bereichen, in denen Kommunen wirtschaftlich tätig (Kriterium 1) werden, z. B. in der Energieversorgung.

Rechtlicher Rahmen: Den rechtlichen Rahmen bilden das Aktiengesetz (AktG) und die Gemeindeordnungen der Bundesländer. Letztere untersagen es Städten und Gemeinden, AGs zu gründen, wenn der öffentliche Zweck des Unternehmens nicht ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt werden kann.

Privatrechtliche Vereinbarungen

Bei einer privatrechtlichen Vereinbarung können zwei Kommunen übereinkommen, dass die eine die Aufgabe der anderen übernimmt. Es wird also keine neue Rechtspersönlichkeit geschaffen. Im Gegensatz zur öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, ist sie jedoch beschränkt auf Durchführungsvereinbarungen, z. B. im Bereich der Müllverbrennung. Der Gesetzgeber ist bei privatrechtlichen Rechtsformen immer darauf bedacht, den Einfluss und die Verantwortlichkeit der Kommune in den jeweiligen Aufgabenbereichen zu sichern. Deshalb darf eine privatrechtliche Vereinbarung auch nicht zu einer vollständigen Aufgabenübertragung führen. Auch die Haftungsfrage sowie die Zuständigkeiten und Pflichten ändern sich nicht.

Eingetragener Verein

Kommunen können ihre interkommunale Zusammenarbeit auf Basis eines Vereins führen. Grundvoraussetzung zur Gründung eines Vereins sind sieben Gründungsmitglieder und eine Satzung, in der die Befugnisse des Vorstandes wie auch der Vereinszweck festgelegt sind. Dieser kann entweder gemeinnützig oder wirtschaftlich orientiert sein. Mit der Eintragung in das Vereinsregister am jeweiligen Amtsgericht wird der Verein zu einem eingetragenen Verein. Eine Eintragung ist indes nur nicht-wirtschaftlichen (gemeinnützigen) Vereinen gestattet. Für interkommunale Kooperationen eignen sich eingetragene Vereine aufgrund verschiedener steuerlicher Vorteile. Ein klassisches Beispiel zwischengemeindlicher Zusammenarbeit in Vereinsform ist der Verein zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete im Raum München, in dem die Großstadt zusammen mit den Umlandgemeinden und umliegenden Landkreisen schon seit mehreren Jahrzehnten eine erfolgreiche Erholungsflächenplanung und -realisierung betreibt.

Anmerkungen zu diesem Kapitel

¹ In manchen Ländern auch Gesetz zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit genannt.

² Gemeindetag Baden-Württemberg (2005)

³ Kienbaum (2004)

⁴ Die Übernahme der Haftungskosten kann über die Betriebskostenabrechnung geregelt werden.

⁵ Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund, Dokumentation No. 9 (2003)

Standpunkt

Friedrich Scheerer ist Bürgermeister der Gemeinde Mönchweiler – dem ersten Mediendorf Baden-Württembergs. Das Interview führte Matthias Kreuzer.

In welchen Bereichen kooperieren Sie mit ihrer Gemeinde?

Wir kooperieren bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans mit insgesamt sieben Gemeinden. Im Bereich Abwasserentsorgung arbeiten wir mit der großen Kreisstadt Villingen-Schwenningen zusammen auf der Basis eines privatrechtlichen Dienstleistungsvertrages. Ansonsten führen wir auch im so genannten 6er-Club seit vielen Jahren eine eher informelle Zusammenarbeit mit mehreren kleineren Gemeinden aus dem Villingen-Schwenninger Umland.

Was sind die Grundvoraussetzungen einer erfolgreichen interkommunalen Zusammenarbeit?

Vertrauen ist, nach meiner Ansicht, der entscheidende Faktor für das Gelingen einer interkommunalen Zusammenarbeit. Insbesondere informelle Kooperationsgespräche haben sich nach meiner Erfahrung als sehr hilfreich erwiesen, um über die Zeit Vertrauen aufzubauen. Um das Vertrauen aber auch zu erhalten, ist zudem wichtig, sich regelmäßig zu treffen. Der Vorsitz bei uns im 6er-Club wechselt turnusmäßig. So hat jeder Bürgermeister die Möglichkeit, für ihn wichtige Themen auf die Agenda zu setzen.

Bei konkreten formellen Kooperationen sehe ich externe Hilfe im Vorfeld auch als einen wichtigen Erfolgsfaktor. Wurden die Verträge in Zusammenarbeit erfahrener Experten ausgehandelt, kann unnötiges »Nachkarten« vermieden werden. Die Kosten für externe Hilfe können dabei gemeinsam getragen werden.

Sie sind Bürgermeister des Mediendorfes Mönchweiler.

Was zeichnet ein Mediendorf aus?

Ein Mediendorf nutzt die Möglichkeit der neuen Medien zur Weiterentwicklung der Kommunikation in der Gemeinde und zur Kooperation mit anderen Verwaltungen und Dienstleistern. Wir nehmen hier eine Vorreiterrolle im Bereich E-Government und E-Business ein. Die zukunftsorientierte Ausrichtung der Gemeinde führt zu einer verstärkten Nachfrage von Gewerbebetrieben und Interessenten, die in

der Gemeinde wohnen und leben möchten.

Wo sehen Sie besonders im Bereich der neuen Medien Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden?

Sehr sinnvoll sehe ich eine Zusammenarbeit beispielsweise im Bereich von Bauvorhaben und Genehmigungsverfahren mit den zuständigen Behörden. Mit Hilfe der neuen Medien, z. B. über Videokonferenzen der an dem Verwaltungsverfahren beteiligten Kommunen, werden unnötige Fahrzeiten und dadurch entstehende Mehrarbeit vermieden. Qualifizierte Verwaltungsdienstleistungen können so zentralisiert werden und einfache Verwaltungsdienstleistungen unter Ausnutzung der Synergieeffekte zur Optimierung der Arbeitszeitpotenziale genutzt werden.

Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden für eine Zusammenarbeit im Bereich neue Medien?

Ein gleicher Fortbildungsstand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kann über gemeinsame Fortbildungen gewährleistet werden. Abgestimmtes technisches Equipment mit gemeinsamer Betreuung und Administration (*Anm. d. Autoren: Möglichkeit der gemeinsamen Ausschreibung der Hardware und Software*). Das sehe ich als wichtige Voraussetzungen.

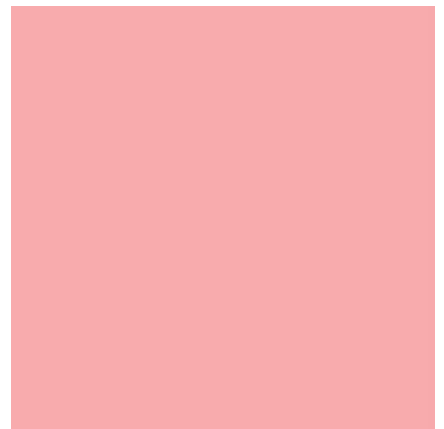
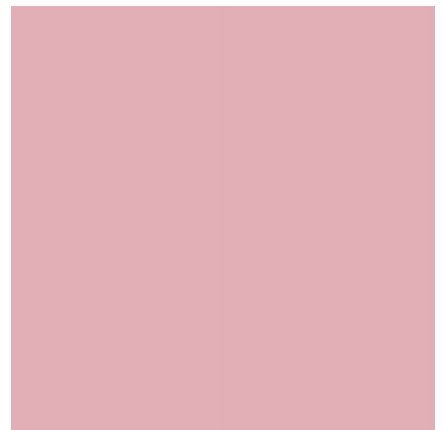
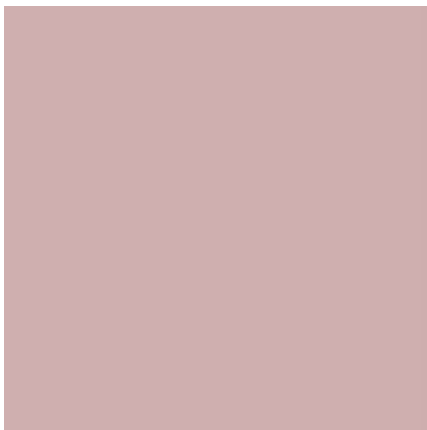
Welchen Rat können Sie unseren Leserinnen und Lesern mitgeben?

Ich kann wirklich allen Kommunen raten, sich mit dem Thema interkommunale Zusammenarbeit zeitnah auseinanderzusetzen. Die Potenziale, die durch Zusammenarbeiten entstehen, sind heute in vollem Umfang noch gar nicht erkennbar. Klar ist jedoch, dass die Bedeutung des Themas Zusammenarbeit zunehmen wird. Der wachsende Dienstleistungsanspruch der Kundinnen und Kunden wie auch die notwendige Optimierung der Ausgaben der Verwaltungen beschleunigen diesen Prozess.





E-Government als Hebel für interkommunale Zusammenarbeit auf dem Werk zur Netzwerkverwaltung



7. E-Government als Hebel für interkommunale Zusammenarbeit – auf dem Weg zur Netzwerkverwaltung

Im täglichen Handeln zwischen Finanzkrise, Standort-sicherung, Bürgeranliegen und Planungen bleibt häufig kein Platz für den Blick nach vorne, über den Tellerrand hinaus. Auch wenn Helmut Schmidt in seinem ihm eigenen Humor meinte: »Wer Visionen hat, sollte zum Arzt gehen.«, lohnt es sich, den Blick von Zeit zu Zeit nach vorne zu richten. Die Beispiele dieser Broschüre haben bereits gezeigt, dass interkommunale Zusammenarbeit zum Gestaltungsprinzip in vielen, wenn nicht sogar den meisten kommunalen Handlungsfeldern werden kann. Verknüpft man dies mit anderen Modernisierungsansätzen im Bereich der öffentlichen Verwaltung wie Electronic Government¹ ergibt sich ein faszinierendes Bild, in welche Richtung sich Kommunen in Zukunft entwickeln könnten.

7.1 E-Government: Möglichmacher und Treiber

Grundlage dafür ist vor allem die rasante Entwicklung der Informationstechnik in den letzten Jahren. Kommunen können zwar mittlerweile auf jahrzehntelange Erfahrungen im Umgang mit Datenverarbeitung und technikunterstützter Informationsverarbeitung zurückblicken, doch seit Ende der 90er Jahre haben sich die Möglichkeiten in diesem Bereich besonders durch die Verbreitung von Internettechnologien enorm weiter entwickelt.

Mit Hilfe der Informationstechnik können bereits heute Verwaltungsleistungen an einem Ort zentral erstellt und über das Internet oder interne Verwaltungsnetze an vielen anderen Orten zur Verfügung gestellt werden. Dieses Prinzip entspricht der Trennung von Produktion und Vertrieb, wie sie auch von Unternehmen praktiziert wird. Auch Banken und Versicherungen bieten die Leistungen in ihren Filialen an und greifen für die Abwicklung von Anträgen und die Bearbeitung von Kundenwünschen auf ein zentrales Rechenzentrum zu oder haben für besonders schwierige Fälle Experten in zentralen Organisationseinheiten, die bei Bedarf zu Rate gezogen werden können. Der Kunde merkt davon im Normalfall nichts, er kann die Leistungen sogar über unterschiedliche Wege abrufen – persönlich beim Sachbearbeiter, über das Telefon oder im Internetangebot der Bank.

Man spricht in diesem Falle auch neudeutsch von der Trennung von Front-Office (Vertrieb) und Back-Office (Produktion). Ein solches Vorgehen ist in vielen Verwaltungsprozessen möglich, insbesondere in solchen Bereichen, in denen es sich um stark durch Gesetze und Vorschriften normierte Verwaltungsleistungen handelt, die prinzipiell in allen Kommunen gleich sind und auch gleich organisiert werden können. Damit wird E-Government zum »Möglichmacher« und »Treiber« für interkommunale Zusammenarbeit.

Damit wird allerdings gleichzeitig auch die gängige Verwaltungspraxis in Frage gestellt; selbst territoriale Zuständigkeitsverteilungen geraten mehr und mehr unter Begründungszwang². Denn warum soll eigentlich nicht der nächste freie Sachbearbeiter in der Republik einen Antrag auf Wohngeld bearbeiten, wenn dies zu massiven Kosteneinsparungen bei gleich bleibender Qualität führen kann. Es geht also gar nicht mehr um E-Government im engeren Sinne, sondern um E-Government als Hebel für weit reichende Veränderungen in den öffentlichen Verwaltungen und in ihrem Miteinander.

7.2 Die Netzwerkverwaltung als langfristige Vision

Die KGSt hat im Jahre 2005 ein »Szenario« beschrieben³, das genau diese Vision einer in Netzwerken mit Partnern agierenden Kommune beinhaltet: Eine Kommune, für die Kooperation interkommunal sowie mit anderen öffentlichen und privaten Partnern zu den Grundsätzen des Handelns gehört. In der nicht mehr »selber machen« ein unumstößliches Paradigma ist, sondern das Prinzip der bestmöglichen, sprich wirtschaftlichsten und qualitativ hochwertigsten Leistungserstellung.

Danach wird die Kommunalverwaltung der Zukunft durch Denken, Gestaltung von und Handeln in Prozessen gekennzeichnet sein. Dies ergibt sich konsequent aus einer ganzheitlichen Perspektive des Neuen Steuerungsmodells, die die Ausrichtung der Verwaltung am Kunden beinhaltet, aus dem strategischen Management, das u. a.

die Perspektive der Prozesse und Strukturen kennt, und auch aus dem Qualitätsmanagement, in dem Prozesse eine wichtige Rolle spielen. Die Möglichkeiten von E-Government beschleunigen die Entwicklung deutlich. Diese Verwaltung ist an Ergebnissen und optimierten Prozessen ausgerichtet. Sie betreibt ein kundenorientiertes, Verwaltungsebenen übergreifendes, multimediales Front Office. Die eigentliche Produktion der Leistungen im Back Office erfolgt seltener als heute in der Verwaltung selbst. Tatsächlich versteht sich die Verwaltung zukünftig nicht mehr in erster Linie als Produzent, sondern stärker als Initiator von Angeboten, als Garant für Qualität und als Steuerer von Geschäfts- und Serviceprozessen. Die Verwaltung der Zukunft ist eingebettet in ein Netzwerk, in dem sie Partner ist, der auch selbst Leistungen erzeugt. Anders gesagt: Die Verwaltung und ihre Fachleute sind keine Einzelkämpfer in ihrem Ressort, sondern finden sich in einer vielfältigen Landschaft von arbeitsteiligen, aber integrierten Prozessen wieder, die öffentliche wie private Akteure gleichermaßen einschließt.

Denn der Einsatz von Informationstechnik definiert nicht nur die Schnittstellen zu Bürgern und Unternehmen neu, sondern schafft neue Möglichkeiten zur Optimierung der Abläufe im Back Office und darüber hinaus zur Neugestaltung von Verwaltung. E-Government erweist sich auch hier immer mehr als bedeutsamer Impulsgeber für Verwaltungsmodernisierung: Die bestmögliche Nutzung von Informationstechnik eröffnet die Chance, die öffentliche Verwaltung langfristig zur Netzwerkverwaltung weiter zu entwickeln.

»EU-Dienstleistungsrichtlinie«

Ein Beschleuniger für die prozessorientierte Netzwerkverwaltung ist übrigens die notwendige Umsetzung der »Europäischen Dienstleistungsrichtlinie« (EU-DLR): Sie fordert explizit »One Stop Government« und elektronische Services für Unternehmen (DLR, Art. 6 und Art. 8). Die EU-DLR erzwingt, bei der Umsetzung elektronische Services für Unternehmen aufzubauen. Dies soll zu Komfortverbesserungen und Einsparungen an Zeit und Kosten für Unternehmen führen und soll bei konsequenter Umsetzung gleichzeitig Entlastungen der Verwaltung nach sich ziehen. Lohnend werden diese Services aber erst dann, wenn E-Government nicht an der Verwaltungstür endet, sondern die Prozesse in den verschiedenen Back Offices möglichst medienbruchfrei an die elektronische Schnittstelle zum Unternehmen angebunden sind.*

*Vgl. KGSt (2008)

Wenn Kommunen organisationspolitische Weichen stellen und sich dem Konzept der Netzwerkverwaltung zuwenden wollen, müssen die Geschäftsprozesse, die Steuerungs- und Serviceprozesse bekannt sein und neu gestaltet werden. Zentrale Voraussetzung für die Netzwerkverwaltung ist die Ausrichtung der Verwaltung an kunden- und ergebnisorientiert gestalteten Leistungsprozessen und an optimierten Unterstützungsprozessen. Auf der Basis einer flächendeckenden technischen Vernetzung können verschiedene öffentliche Stellen, aber auch öffentliche und private Dienstleister bruchlos in den Erstellungsprozess einer Leistung eingebunden werden. Wenn bei der Neugestaltung das Prinzip der Trennung von »Front-Office« und »Back-Office« berücksichtigt wird, können Potenziale durch Bündelung optimal ausgeschöpft werden. Die Zusammenfassung von Ressourcen in wenigen Back Offices (Öffentliche Dienstleistungszentren / Shared Service Center in Verwaltungen oder bei anderen Partnern) ermöglicht Effizienzsteigerungen. Fachliche Spezialisierung durch die Konzentration von Expertise in ausgewiesenen »Produktionsstätten« ermöglicht bessere Leistungsqualität bei höherer Wirtschaftlichkeit.

Interkommunale Zusammenarbeit ist in diesem Geflecht von unterschiedlichen Netzwerken nicht die einzige, aber eine der wichtigsten Spielarten. Andere Konstellationen wie die Kooperation mit anderen Verwaltungsebenen und privaten Partnern sollten immer mitgedacht werden, denn entscheidend ist letztlich die Frage, wie eine Aufgabe am besten und am effektivsten erfüllt werden kann.

Für die Politik ist besonders eines wichtig: Aus kommunaler Sicht verbindet sich mit dem Konzept der Netzwerkverwaltung die Neubestimmung von Kooperation und Konkurrenz: Kooperation hat vor allem dort ihren Platz, wo Unterschiede nicht möglich oder kaum wahrnehmbar sind. Damit werden Ressourcen frei für die Gestaltung von Lebens- und Arbeitsbedingungen als Kern kommunaler Selbstverwaltung und im produktiven Wettbewerb mit anderen Kommunen⁴.

Anmerkungen zu diesem Kapitel

¹ Vgl. Frick, Hans-Jörg und Hökkeler, Michael: E-Government in Kommunen. Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung

² Vgl. Wind, Martin (2006)

³ Vgl. KGSt (2005b)

⁴ Vgl. Wind, Martin (2006)



8

Der Weg zur Kooperation und
seine Stolpersteine

8. Der Weg zur Kooperation und seine Stolpersteine

Interkommunale Zusammenarbeit hat – wie in den vorangegangenen Kapiteln bereits deutlich wurde – viele Facetten. Je höher die Anzahl der Beteiligten und je vielfältiger die Themen und Handlungsfelder der Kooperation, umso komplexer wird auch deren Umsetzung. Im Ergebnis bedeutet dies: Es sind viele Meinungen zu hören, es sind zum Teil konkurrierende Interessen in Einklang zu bringen, es sind unterschiedliche Prozesse und Strukturen der beteiligten Kommunen abzugleichen und zu harmonisieren. Daher sollten größere und komplexere Kooperationen als Projekt geplant und gesteuert und die Methoden und Erkenntnisse des Projektmanagements beachtet und angewandt werden. Ein Projekt gliedert sich typischerweise in fünf Phasen:

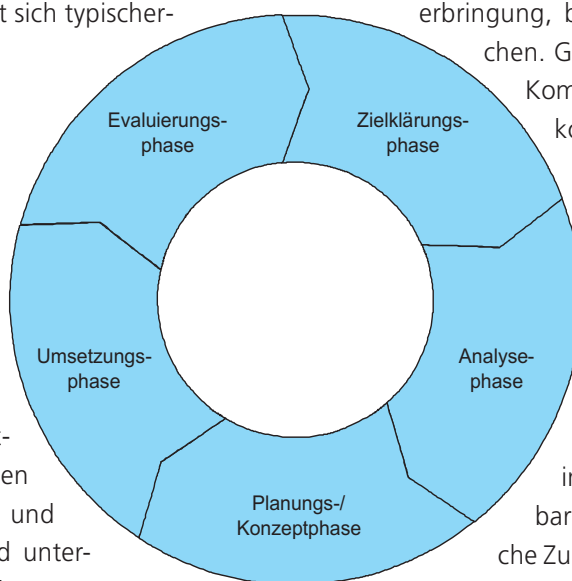
1. **Zielklärungsphase**
2. **Analysephase**
3. **Planungs- bzw. Konzeptphase**
4. **Umsetzungsphase**
5. **Evaluierungsphase**

Alle Phasen sollten zusätzlich durch ein kontinuierliches Projektcontrolling sowie Aktivitäten in den Bereichen Change Management und Öffentlichkeitsarbeit begleitet und unterstützt werden. Die grundsätzlichen Voraussetzungen für erfolgreiche Projekte sind

- eine klare Zielvorgabe, ein genau formulierter Projektauftrag,
- definierte zeitliche, finanzielle und personelle Ressourcen oder deren Beschränkung, also Benennung und (Teil-) Freistellung der Projektgruppenmitglieder,
- Terminvorgaben, Budget,
- die Abgrenzung zu anderen Projekten, klare Prioritäten,
- eine effiziente projektspezifische Organisation, vor allem die Benennung von Projektverantwortlichen,
- die Definition von Projektphasen und Berichtspflichten.

8.1 Vorangehende Überlegungen

Vor Projektstart sollten einige sehr grundlegende Überlegungen angestellt werden: Um vorschnelles Handeln auszuschließen sollte gründlich überprüft werden, ob eine Kooperation überhaupt notwendig ist. Vielleicht kann das Problem ja auch in der Kommune gelöst werden und eventuell ist eine interkommunale Zusammenarbeit überhaupt nicht das richtige oder wirksame Instrument. Interkommunale Kooperationen sollten somit auch nicht das Ziel, sondern immer ein »Vehikel« sein, um bestimmte Ziele (z. B. höhere Wirtschaftlichkeit in der Leistungserbringung, besserer Bürgerservice etc.) zu erreichen. Gleichzeitig sollte man sich in anderen Kommunen informieren (evtl. auch über kommunale Dachorganisationen wie KGSt oder die kommunalen Spitzenverbände), ob es Referenzprojekte oder Lösungsbeispiele im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit gibt. Entscheidender Erfolgsfaktor ist ferner, genau den passenden Kooperationspartner zu finden, der für eine Zusammenarbeit in Frage kommt und der in vergleichbarer Art und Weise gewillt ist, eine solche Zusammenarbeit einzugehen – hier sind insbesondere eine vergleichbare Größe und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit maßgebend. Und nicht zuletzt sollte man sich früh die Frage stellen, ob eine Kooperation über Fraktionsgrenzen hinweg politisch überhaupt durchsetzbar und von den Bürgern auch gewünscht oder zumindest akzeptiert ist.



»Eignungsprüfung« für die interkommunale Zusammenarbeit

- Welches Problem ist konkret zu lösen und welche Lösungsmodelle kommen grundsätzlich in Frage?
- Gibt es andere Kommunen, die bei der Problemlösung unterstützen können? Können sich hieraus Synergien ergeben? Wären diese grundsätzlich für eine Kooperation bereit?
- Wie ist die Intensität, Dauer und Komplexität der möglichen Kooperation einzuschätzen?
- Welche Risiken bestehen bei einem solchen Projekt? Ist das Projekt politisch und in der Öffentlichkeit durchsetzbar?
- Welcher Ressourceneinsatz und welche Investitionen sind für ein solches Projekt nötig?
- Wer muss sonst noch von dem Projekt überzeugt werden (Aufsichtsbehörden, Verwaltung, Personalrat etc.) ?

8.2 Zielklärungsphase

In der ersten Phase des Kooperationsprojektes geht es insbesondere darum, die Ziele und die strategische Positionierung des Vorhabens zu bestimmen. Diese Phase wird in Projekten oft unterschätzt und zu wenig berücksichtigt, da die Beteiligten von vermeintlich gleichen Projektzielen und deren inhaltlicher Bestimmung und Konkretisierung ausgehen. Häufig wird dann erst im Laufe der Projektumsetzung deutlich, dass die Akteure unterschiedliche Erwartungen mit dem Projekt verknüpfen.

Die erste Phase sollte ferner dem Zweck dienen, die einzelnen Handlungsfelder innerhalb eines Gesamtprojektes sauber voneinander abzugrenzen. Dies ist sowohl für die Zuteilung und die effektive Steuerung der Ressourcen als auch für die spätere Erfolgsmessung von erheblichem Vorteil.

Ein Problem, das besonders bei Kooperationsprojekten zwischen unterschiedlich großen Kommunen auf-

treten kann, ist die Angst der Dominanz der anderen Seite. Das heißt, kleinere Kommunen hegen häufig die Befürchtung, von der größeren Kooperationskommune dominiert zu werden, z. B. aufgrund größerer finanzieller oder personeller Ressourcen. Die größeren Kommunen befürchten hingegen, dass die kleineren Kommunen, überproportional stark z. B. in Organen der Kooperationsgemeinschaft vertreten sind. Es ist daher wichtig, im Vorfeld die inhaltlichen Bestimmungen der Kooperation exakt zu definieren. Idealerweise werden diese dann zu einem späteren Zeitpunkt in einer Kooperationsvereinbarung oder gar in einem Kooperationsvertrag schriftlich niedergelegt. Dieser ist je nach Rechtsform der Kooperation sogar vorgeschrieben.

Im Rahmen der Zielklärung sollten insbesondere die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Welche Wünsche hegen die beteiligten Kommunen?
- Welche Handlungsfelder eignen sich für die Kooperation?
- Welche Erwartungen legen die Kooperationspartner in das Projekt?
- Wie kann eine Win-Win-Situation hergestellt werden?
- Wie soll das Projekt organisiert und gesteuert werden?
- Wie soll das Kooperationsprojekt finanziert werden?
- Welche Ausgleichszahlungen müssen geleistet werden?
- Wie können Politik, Personalrat und betroffene Fachämter eingebunden werden?
- Welche Spielregeln sollen für die Kooperation gelten?

Die KGSt empfiehlt in ihren Veröffentlichungen, im Rahmen der Zielklärungsphase in den beteiligten Kommunen Strategieworkshops (z. B. im Rahmen von Klausurtagungen) durchzuführen, in denen neben den oben genannten Themen insbesondere die Handlungsfelder der interkommunalen Zusammenarbeit diskutiert und bestimmt werden. Dabei ist es für den Erfolg dieser Workshops zwingend notwendig, dass diese vom Verwaltungschef bzw. der Verwaltungschefin geleitet und unter Anwesenheit des Verwaltungsvorstandes und der Personalvertretungen durchgeführt werden. Dies unterstreicht insgesamt die Bedeutung des Projekts und erhöht die Chance, dass auch kritische und konfliktbehaftete Themen in einer konstruktiven Atmosphäre behandelt werden.

Von großer Bedeutung ist zudem eine frühe Beteiligung der Politik möglichst schon bei der Zielfindung. Dies ermöglicht nicht zuletzt der Verwaltung eine stringente Projektsteuerung, d. h. projektspezifische Termine können zeitnah vereinbart werden und Zwischenergebnisse von den Projektbeteiligten eingefordert werden. Die Bildung eines regelmäßig tagenden Gremiums bietet dabei die beste Voraussetzung, um eine erfolgreiche Einbindung der Politik zu gewährleisten. Diese sorgt im Ergebnis meist auch für eine höhere Legitimation und möglicherweise sogar für eine stärkere Identifikation mit dem Kooperationsprojekt.

Erfolgsfaktoren bei der Zielfindung

- *Einbindung der Verwaltungschefs in den Prozess:* Kooperationsprojekte leben sehr stark von deren Promotoren.
- *Gleichberechtigung und Vertrauen der kommunalen Partner:* Dies gilt insbesondere bei Kooperationsprojekten zwischen Kommunen ungleicher Größe. Die Auswahl des Kooperationspartners im Vorfeld ist von entscheidender Bedeutung für den weiteren Erfolg des Projekts. Nur wenn Vertrauen gegeben ist, wird eine Kooperation auch von Erfolg gekrönt sein.
- *Sachgerechte Einbindung der Politik / Unterstützung durch die Politik:* Eine Beteiligung der Politik von Beginn an steigert die Legitimation des Kooperationsprojekts und kann zur Akzeptanz in der Öffentlichkeit beitragen.
- *Erhaltung der Autonomie und Profilschärfe:* Die Kooperationsform sollte so gestaltet sein, dass sie die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten erhält und eine genaue Definition des eigenen Profils ermöglicht.
- *Schaffung von schlanken Entscheidungsstrukturen:* Der Aufbau von klaren Entscheidungs- und Handlungsebenen dient der Transparenz und sorgt dadurch für Sicherheit und Berechenbarkeit.
- *Vertrauensvolle Beteiligung der Personalvertretungen:* Eine Kooperation steht und fällt mit den beteiligten Mitarbeitern.
- *Definition von verbindlichen und messbaren Zielen:* Sinnvoll ist zudem eine Definition von Zwischenzielen für den Fall, dass das »Gesamtziel« des Kooperationsprojekts unerreichbar scheint.

8.3 Analysephase

Die Aktivitäten in der Analysephase setzen direkt bei den Ergebnissen der Zielklärungsphase an. Dabei gilt es, die definierten Handlungsfelder der Kooperation in ihren potentiellen Stärken und Schwächen möglichst exakt einzuschätzen. Die Analyseergebnisse bilden die Grundlage für weitere strategische Entscheidungen in Politik und Verwaltung. Ein zweiter, wesentlicher Bestandteil der Analysephase ist dann die Priorisierung und Auswahl der potentiellen Handlungsfelder. Die Analyse sollte zunächst von den Kommunen jeweils eigenständig durchgeführt werden. Später sollten in gemeinsamen, interkommunalen

Workshops die Ergebnisse vorgestellt und gemeinsame Maßnahmen beschlossen werden.

Neben der Frage der Einsparpotentiale sollte bei der Priorisierung der Handlungsfelder auch auf deren Bedeutung für die Bürger / Kunden und die strategische Relevanz (Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Kommune bzw. der Region) geachtet werden.

Handlungsfeld/-bereich (bitte grob beschreiben)

Kurzbeschreibung des Vorschlags für eine Interkommunale Zusammenarbeit (IZ):

Einschätzung des Vorschlags:

1. Das Einsparpotenzial ist

- hoch (über 1 Mio. € p.a.)
- mittel (0,5 Mio. bis 1 Mio. € p.a.)
- niedrig (unter 0,5 Mio. € p.a.)

2. Eintritt der Einsparung

- kurzfristig (noch im 1. Jahr der IZ)
- mittelfristig (zwischen dem 1. und 3. Jahr der IZ)
- langfristig (nach mehr als 3 Jahren der IZ)

3. Es handelt es sich um eine

- einmalige** Einsparung **laufende** Einsparung
- einmalig hohe und laufende niedrigere Einsparung

4. Bedarf es vor Eintritt der prognostizierten Einsparung einer Investition?

- nein ja
- ca. in Höhe von _____
- für einen Zeitraum von _____

5. Welche (Neben-)Wirkungen treten im Rahmen der Interkomm. Zusammenarbeit ein?

6. Was verändert sich für wen positiv? Was verändert sich für wen negativ?

7. Sonstige Hinweise

Beispiel für einen Analysebogen (Quelle KGSt)

Interkommunale Kooperation – Auswahl der Handlungsfelder

Erfahrungen aus der Region Nürnberg / Erlangen / Fürth / Schwabach

Die wesentliche Frage im Rahmen der Analyse ist, welche Handlungsfelder die höchsten Potenziale für eine Interkommunale Zusammenarbeit haben. Grundsätzlich sind die Wirkungen der interkommunalen Zusammenarbeit – und damit die Potenziale – im Wesentlichen von den lokalen Rahmenbedingungen abhängig. Damit lassen sich nur schwer allgemeingültige Handlungsfelder nennen. In den Projektberichten der KGSt (vgl. KgSt, 2004), insbesondere im Kontext des Kooperationsvorhabens Nürnberg / Erlangen / Fürth / Schwabach, finden sich allerdings einige Hinweise, die grundsätzlich auf hohe Potenziale bei der gemeinsamen Aufgabenerledigung in Kommunen schließen lassen. Die Potenziale der interkommunalen Zusammenarbeit sind dann am höchsten, wenn:

- es sich um rein administrative Prozesse handelt;
- es Aktivitäten sind, bei denen es zu wenig Bürgerkontakten kommt;
- es sich um Organisationseinheiten handelt, bei denen es zu kostenintensiven Investitionen kommt;
- es sich um Dienstleistungen handelt, die für alle Adressaten möglichst gleichartig sind und daher wenig adressatenspezifisch (homogene, standardisierbare Produkte);
- es sich um Aufgaben aus dem übertragenen Wirkungskreis (Pflichtaufgaben) handelt;
- durch eine Konzentration von Aufgaben (bzw. eine Reduzierung von Schnittstellen) Personalkosten eingespart werden;
- durch eine Zusammenfassung von Vergaben bessere Ergebnisse erzielt werden können
- Spezialisten erforderlich sind, die nur einem kleinen Adressatenkreis vorbehalten sind und die in jeder Kommune vorhanden sind;
- hoch spezialisierte Fachkräfte und Spezial- bzw. Großgeräte erforderlich sind sowie teure Hard- und Software vorgehalten werden muss;
- kommunale Grenzen für die Akzeptanz der Leistungserbringung durch die Bürger/-innen nicht die Bedeutung haben, somit die Kunden- bzw. Bürgernähe nicht die herausragende Rolle spielt;
- Mengenausweitungen bei der Leistungserbringung nicht zu proportionalen Mehrkosten führen;
- verwaltungsintern wenige Akteure aktiv am Prozess beteiligt sind;
- Qualitätsstandards vergleichbar sind bzw. leicht reduziert werden können;
- es aufgrund gesetzlicher Vorgaben erforderlich ist, Personalüberhänge vorzuhalten (z. B. in den Bereichen Feuerwehr, Winterdienst ...).

Wichtig für die Auswahl der Projekte bzw. Handlungsfelder ist, dass diese zunächst nicht zu »visionär« und abstrakt, sondern in einem absehbaren Zeitraum mit einem überschaubaren Aufwand realisierbar sind. Dies bezieht sich auch auf den rechtlichen Rahmen. Muss z. B. für ein Projekt erst eine gemeinsame Gesellschaft oder ein Zweckverband gegründet werden, dann verzögert sich der Realisierungszeitraum meist um einige Monate. Es sollte jedoch im Interesse aller beteiligten Akteure sein, möglichst schnelle, sichtbare Erfolge (»Quick wins«) zu erzielen, um die Motivation und die Geduld der Beteiligten nicht zu sehr zu beanspruchen. Entsprechend ist das Projektportfolio so zu gestalten, dass sich darin sowohl kurzfristige, wenig umsetzungsschnelle als auch langfristige, strategische Projekte wiederfinden. Gleichzeitig sollte die Anzahl der interkommunalen Projekte in einem überschaubaren Rahmen bleiben, insbesondere um die Steuerungsfähigkeit nicht zu verlieren.

Eine der großen Herausforderungen in dieser Projektphase ist es, sich mit dem Partner bzw. den Partnern auf gemeinsame Handlungsfelder zu verständigen. Der Diskussions- und Verhandlungsprozess kann mitunter sehr schwerfällig und langwierig sein. Projekterfahrungen haben gezeigt, dass es sinnvoll ist, erst dann in eine gemeinsame Diskussion zu gehen, wenn jede Kommune für sich ihre Handlungsprioritäten klar bestimmt hat. In einem zweiten, interkommunalen Workshop werden dann die gemeinsamen Projekte bestimmt (vgl. KGSt., 2007).

Die Agenda des gemeinsamen Diskussionsprozesses kann folgendermaßen gegliedert sein:

- Bestimmung gemeinsamer Ziele und Entscheidungskriterien (Haushaltskonsolidierung, Verbesserung Bürgerservice, Positionierung in der Region etc.)
- Auflistung aller Projektvorschläge
- Zusammenführung von inhaltlich gleichartigen oder ähnlichen Themenstellungen

- Gemeinsame Priorisierung der Handlungsfelder anhand der Kriterien (»welches Projekt zahlt in welchem Maße auf welches Ziel ein?«)
- Definition konkreter Projekte
- Festlegung der Federführung und Benennung von Projektteams

Ferner ist es notwendig, in diesen gemeinsamen Veranstaltungen die konkrete Projektstruktur festzulegen. Hierzu gehören:

- Die Benennung der Personen für die Lenkungsgruppe. Diese ist als oberstes Entscheidungsorgan im Projekt für die Gesamtsteuerung, die Projektorganisation, das Projektbudget und die Öffentlichkeitsarbeit verantwortlich. Mitglieder der Lenkungsgruppe sind idealerweise die Verwaltungschefs.
- Die Benennung der Projektkoordinatoren (je Kommune eine Person). Diese leiten die operative Projektarbeit, führen den Projektplan, sind für die Koordinierung der Projektgruppensitzungen und deren Ergebnissicherung verantwortlich. Die Projektkoordinatoren arbeiten unmittelbar der Lenkungsgruppe zu bzw. unterstützen diese operativ.
- Die Benennung der interkommunalen Projektgruppen. Diese entwickeln Ideen und Lösungen für die definierten Handlungsfelder und sind inhaltlich für diese verantwortlich.

Zur Vorgehensweise im Projekt (vgl. KGSt., 2004)

In der Eröffnungsveranstaltung wurde ein gemeinsames Projektverständnis entwickelt, offene Fragen geklärt, gemeinsame Verabredungen für das weitere Vorgehen getroffen.

Die [...] persönliche Teilnahme der Oberbürgermeister sowohl an der Eröffnungs- und Abschlussveranstaltung als auch an den strategischen Workshops in den einzelnen Kommunen hat sich bewährt. Nur so konnte sichergestellt werden, dass das Projekt mit der notwendigen Ernsthaftigkeit betrieben wird und es unmittelbar zu verbindlichen Absprachen kommt.

Die vier strategischen Workshops in den beteiligten Kommunen wurden jeweils identisch durchgeführt. Workshopergebnisse der einen Kommune wurden nicht in die Veranstaltungen der anderen Kommunen kommuniziert. Damit musste sich jede Kommune zunächst auf ihre spezifischen Anforderungen und Erwartungen konzentrieren, ohne sich mit den Argumenten der anderen Kommunen auseinandersetzen zu müssen.

Die vor den Workshops durchgeführte Abfrage nach möglichen Handlungsbereichen für eine interkommunale Zusammenarbeit hat sich bewährt. Auf diese Art und Weise war sichergestellt, dass man sich im Vorfeld, also in Ruhe und nicht »aus dem Bauch heraus« über mögliche Handlungsbereiche Gedanken machen kann. Andererseits wurden in den Workshops eine ganze Reihe weiterer Vorschläge erarbeitet. Für diese neuen Ideen mussten dann nachgehend von den jeweils benannten Verantwortlichen kurze Projektskizzen erstellt werden.

8.4 Planungs- bzw. Konzeptphase

In der Planungs- bzw. Konzeptphase werden die in den bisherigen Projektphasen erarbeiteten Ziele und Ergebnisse in Fachkonzepten und Projektplänen schriftlich fixiert. Bezieht sich die Kooperation auf viele Tätigkeitsfelder, können bereits in der Konzeptphase erste Umsetzungstests stattfinden, deren Erkenntnisse in die weitere konzeptionelle Arbeit einfließen können. Konkret müssen durch die Projektgruppen und die Projektkoordinatoren die folgenden Konzepte erarbeitet werden:

- Fachkonzepte für die jeweiligen Kooperationsvorhaben (Projektziele, Rahmenbedingungen, Ist-Organisation, Soll-Organisation, Verrechnungsmodalitäten, IT-Anforderungen etc.)
- Projektplan (Zeitplanung, Ressourcenplanung, Finanzplanung)
- Evtl. IT-Konzept (insbesondere bei IT-Kooperationen und gemeinsamen E-Government-Projekten)
- Konfliktmanagementkonzept, d. h. »Spielregeln« für die Zusammenarbeit (Konfliktvermeidung und Schlichtung)
- Kommunikationskonzept für die interne und externe Öffentlichkeitsarbeit

8.5 Umsetzungsphase

Mit der Umsetzungsphase beginnt die eigentliche operative Arbeit in den Projektgruppen. Bei größeren Kooperationsvorhaben ist es wichtig, dass die Projektkoordinatoren – unter Umständen unterstützt durch einen Projektcontroller – kontinuierliche Statistiken und Abweichungsberichte erstellen. Denn nur auf Basis aktueller und valider Daten und Kennzahlen können die unterschiedlichen Gremien (Lenkungsausschuss, Verwaltungsvorstände, Räte etc.) fachlich richtige Entscheidungen treffen.

8.6 Evaluierungsphase

Die Evaluierungsphase ist im Projektmanagement oft keine eigenständige Phase. Die Projektevaluierung wird in der Regel flankierend zur Umsetzung durchgeführt. Wesentlich für den Projekterfolg ist es allerdings, die Projektziele und die erzielten (Teil-) Projektergebnisse regelmäßig zu überprüfen. Oft verändern sich politische oder rechtliche Rahmenbedingungen (z. B. Wahlen, Vergaberecht), die zu einer zum Teil auch radikalen Anpassung der Projektziele führen. In solchen Fällen sind die Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit neu zu fassen und eventuell auch die Handlungsfelder neu zu bestimmen und zu priorisieren.

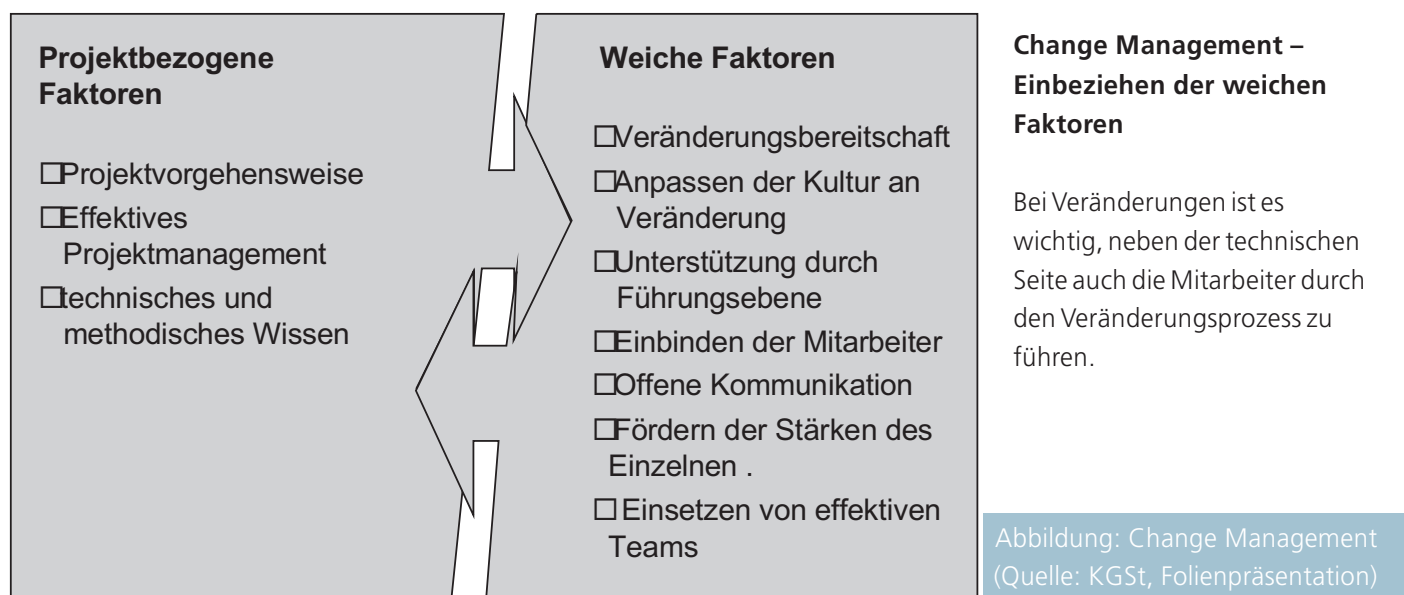
8.7 »Change Management«

Eine Vielzahl von Reformprojekten in Verwaltungen und Unternehmen scheitern, weil die Regeln des Veränderungsmanagements (»Change Managements«) nicht beachtet werden. Grundprinzip des Change Managements ist die Erkenntnis, dass die Mitarbeiter nicht als »Opfer«, sondern als Mitgestalter des Veränderungsprozesses angesehen werden sollten. Wenn Projekte die Aufgabeninhalte oder die Organisation der Mitarbeiter wesentlich verändern, ist es notwendig, die Betroffenen nicht nur über die Veränderungen zu informieren, sondern deren Wissen, Kompetenzen und Ansichten möglichst

aktiv in den Veränderungsprozess zu integrieren (»Betroffene zu Beteiligten machen«). Dadurch können nicht nur mentale Blockaden und Widerstände überwunden werden, sondern die Projekte erhalten so weiteren wichtigen fachlichen »Input«.

Die wichtigsten Grundregeln für ein erfolgreiches Change Management im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit sind:

- Die Mitarbeiter regelmäßig über Ziele, Vorhaben und Ergebnisse informieren, denn der Mangel an Informationen erzeugt Gerüchte. Wichtig ist insbesondere eine gemeinsame Auftaktveranstaltung; dies schafft eine breite Identifikation mit dem Projekt.
- Als Verwaltungsführung und Politik hinter den Projekten stehen; den Projektverantwortlichen damit Rückendeckung geben.
- Sachlich und konstruktiv mit etwaiger Kritik umgehen. Sie ist oft Zeichen von Unsicherheit und fehlender Orientierung.
- Veränderungen in den Strukturen und Prozessen nicht einfach anordnen – mit Argumenten überzeugen.
- Erfolge feiern und mit Lob und Anerkennung nicht sparen.



8.8 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Projekte zur interkommunalen Zusammenarbeit gehören in der Zwischenzeit zum Kern kommunaler Verwaltungsreform und damit auch zu einem zentralen Handlungsfeld der Kommunalpolitik. Daher ist es ratsam, die Öffentlichkeit aber auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aktiv über den Fortgang zu informieren. Dies hat mehrere Vorteile:

- Es können Erfolge aufgezeigt werden («Tue Gutes und sprich darüber»).
- Die Öffentlichkeit wird aufgerufen, sich am politischen Willensbildungsprozess zu beteiligen. Dies fördert die demokratische Legitimierung der Kooperationsvorhaben.
- Es entsteht ein gewisser Druck auf die Reformkritiker.

Neben der externen Öffentlichkeitsarbeit spielt natürlich auch die interne Öffentlichkeitsarbeit eine wesentliche Rolle, die im Idealfall gemeinsam geplant und parallel durchgeführt werden sollte. Erfahrungen aus Reformprojekten zeigen immer wieder, dass die Akzeptanz und das Vertrauen in die Verwaltungsführung in hohem Maße gefährdet sein kann, wenn die Mitarbeiter wichtige Informationen zum Projekt aus der örtlichen oder auch überörtlichen Presse erfahren.

Konkret sollten spätestens nach den gemeinsamen Strategieworkshops die wichtigsten Informationen nach innen und nach außen kommuniziert werden.

Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit sind:

- E-Mail-Newsletter oder »Reformzeitung« (intern)
- Eigene Seite im Intranet (intern)
- Informationsveranstaltungen (intern)

- Darstellung des Projektes im Internet (intern und extern)
- Projektpublikation (intern und extern)
- Vorträge auf Fachveranstaltungen (intern und extern)
- Veröffentlichungen in Fachpublikationen (intern und extern)
- Pressemitteilungen (extern)
- Pressekonferenzen (extern)
- Pressegespräche mit ausgewählten Journalisten über die Hintergründe der interkommunalen Zusammenarbeit (extern)



8.9 Externe Unterstützung

In bestimmten Phasen oder bei besonders großen und komplexen Projekten kann es sinnvoll sein, sich von einem externen Berater unterstützen zu lassen. Dies kann sowohl eine Einzelperson oder eine Unternehmensberatung sein, die sich auf die Arbeit mit Kommunen spezialisiert hat. Unter bestimmten Voraussetzungen unterstützen auch die kommunalen Verbände (z. B. die KGSt) bei derartigen Projekten. In Frage kommt dabei sowohl die Auslagerung einer oder mehrerer Aufgaben auf den externen Berater – insbesondere im Bereich des Projektmanagements – wie auch eine rein fachlich-konzeptionelle Unterstützung.

Die Dienstleistungen von externen Beratern können grundsätzlich sehr unterschiedlich sein:

- *Projektmanagement*: Unterstützung bei der Projektplanung, der Projektssteuerung oder auch beim Projektcontrolling.
- *Rechtsberatung*: Unterstützung bei der Vertragsgestaltung, bei vergaberechtlichen Fragestellungen sowie bei der Wahl der Rechtsform von gemeinsamen Gesellschaften.
- *Steuerberatung*: Unterstützung bei steuerrechtlichen Fragen.
- *Strategie- und Organisationsberatung*: Unterstützung bei der Zielfindung, Bestimmung und Priorisierung der Handlungsfelder sowie der Organisationsgestaltung.
- *Moderation*: Unterstützung bei der Vorbereitung, Leitung und Moderation von Veranstaltungen und Gremiensitzungen.
- *Presse- und Öffentlichkeitsarbeit*: Unterstützung beim Verfassen von Fachinformationen und Fachartikeln, bei der Ansprache von Journalisten und Redaktionen, bei dem Aufbau von Internetseiten sowie der Durchführung von Presseveranstaltungen.

Wichtig ist, dass Berater lediglich fachlich-konzeptionelle Vorschläge unterbreiten und eine Unterstützung bei der operativen Projektarbeit leisten können. Beratungsunternehmen dürfen keine eigenen strategischen Entscheidungen treffen, sollten also im wirklichen Sinne »Dienstleister« sein.



9

Die wichtigsten Erfolgsfaktoren
interkommunaler Zusammen-
arbeit im Überblick

9. Die wichtigsten Erfolgsfaktoren interkommunaler Zusammenarbeit im Überblick

Die bisherigen Ausführungen haben es deutlich gemacht: Interkommunale Zusammenarbeit ist ein facettenreiches und vielschichtiges Thema. Daher möchten wir an dieser Stelle nochmals einen Überblick über die – aus Sicht der Autoren – wichtigsten Erfolgsfaktoren, d. h. die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, aber auch über die Grenzen und Risiken geben. Die Zusammenstellung dient dem schnellen Leser als grobe Orientierung, dem Praktiker als »Checkliste«.

9.1 Voraussetzungen und Rahmenbedingungen interkommunaler Zusammenarbeit

Nutzenabschätzung: Die Kooperationsaufwendungen sollten den Kooperationsnutzen nicht übersteigen. Diese simple Logik gilt es stets zu berücksichtigen. Die Nutzenabschätzung sollte »ehrlich« und realistisch erfolgen und nicht nach möglichen Wunschvorstellungen.

Zielklärung: Ziel und Umfang einer Kooperation müssen klar definiert werden. Dabei gilt es, stets die Bürgerinteressen zu berücksichtigen und – wenn möglich – die Bürgernähe zu erhalten.

Offenheit: Zentraler Erfolgsfaktor für das Gelingen interkommunaler Kooperationen ist, das »Kirchturmdenken« zu überwinden, weil es zu »Kirchturmhandeln« führt. Viele interessante und vielversprechende Kooperationsansätze sind in der Vergangenheit gescheitert, weil die beteiligten Kommunen es nicht geschafft haben, ihre lokalen Egoismen zugunsten von gemeinschaftlichen Lösungen mit Nachbarkommunen aufzulösen.

Projektmanagement: Eine Kooperation ist – insbesondere bei komplexeren Themenstellungen – mit den Mitteln des Projektmanagements gut zu organisieren. Entscheidungen sollten sich in transparenten Strukturen vollziehen.

Ressourcenplanung: Notwendig ist eine frühzeitige Klärung des notwendigen personellen, infrastrukturellen und finanziellen Ressourcenbedarfs.

Konfliktmanagement: Die Kommunikation im Projekt sollte – gerade bei ungleichen Partnern – auf »Augenhöhe« geschehen. Alle Partner sollten als grundsätzlich gleichberechtigt angesehen werden. Es müssen verbindliche Verfahrens- und Konfliktregeln vereinbart werden.

Führungsqualität: Für Kooperationsprojekte sollten bewusst durchsetzungsstarke Führungspersonen als Projektleiter gewählt werden, die dem Projekt eine »Stimme« und einen »Kopf« verschaffen. Die Führungspersonen sollten Erfahrungen im Projektmanagement haben und die Fähigkeit besitzen, Impulse zu geben und gleichzeitig integrierend zu wirken.

Schnelle Realisierungserfolge: Wichtig für den Projekterfolg sind so genannte Quick Wins. Sie wirken auf die Beteiligten motivierend und schaffen Vertrauen für das Gesamtprojekt.

Evaluation: Ein Meilensteinplan kann zur Ermittlung kurzfristiger, mittelfristiger und langfristiger Ziele beitragen. Dies ermöglicht zum einen eine zielgenaue Evaluation und zum anderen eine passgenaue Strategieplanung.

Rückendeckung: Der Verwaltungschef sollte als Promotor hinter dem bzw. den Kooperationsvorhaben stehen und besonders in konfliktbehafteten Phasen und Situationen die Projektverantwortlichen unterstützen.

Einbindung der Politik: Die Politik sollte sich möglichst früh in den Diskussionsprozess um interkommunale Zusammenarbeit einbringen. Dies erleichtert die politische Meinungsbildung und fördert die Legitimation der Projekte. Sie kann gleichzeitig die Rolle eines »Brückenkopfes« zu den politischen Gremien der Partnerkommune wahrnehmen.

Bürgerinformation / -beteiligung: Da Prozesse der interkommunalen Zusammenarbeit häufig auch in der Öffentlichkeit emotional besetzt sind, sollten die Bürgerinnen und Bürger bereits zu Beginn offen und transparent

über die Ziele der Vorhaben informiert werden. In manchen Handlungsfeldern können auch informelle Beteiligungsverfahren hilfreich sein, um einen breiten Rückhalt in der Bevölkerung zu schaffen und vielleicht sogar neue Ideen zu entwickeln.

Change Management: Nicht zuletzt gilt es, die Mitarbeiter/innen frühzeitig in die Projekte einzubinden und zu motivieren. Dabei sind die Interessen der Mitarbeiter/innen hinreichend zu berücksichtigen.

9.2 Grenzen und Risiken interkommunaler Zusammenarbeit

Erhaltung lokaler Identität: Interkommunale Zusammenarbeit darf die Eigenständigkeit der Kommunen nicht so stark beeinträchtigen, dass ihre Alleinstellungsmerkmale gefährdet sind. Das bedeutet: Die Identifikation der Bürger mit ihrer Stadt und die Profilschärfe müssen auch nach der Kooperation erhalten bleiben oder sogar noch gestärkt werden.

Kein Vorgriff auf Gebietsreform: Wird bei den Beteiligten der Eindruck erweckt, die interkommunale Zusammenarbeit diene als Vorstufe zu einer »Fusion«, schwächt dies in erheblichem Maße das Vertrauen in die Kooperation. Wenn eine Gebietsreform das Ziel ist, muss das Vorhaben klar benannt werden.

Konkurrenzen nicht ausblenden: Interkommunale Kooperationen werden es nicht schaffen, die grundsätzliche Konkurrenzsituation zwischen Kommunen zu beenden. Wichtig ist, die kritischen Themenfelder zu kennen, sie sachlich einzuschätzen und mit dem Wissen in der Kooperation richtig umzugehen.

Spezifische Verwaltungskultur beachten: Jede Kommune hat ihre individuelle durch Traditionen und / oder Personen geprägte politische und administrative Kultur. Diese hat auch Auswirkungen auf die Problemlösungs- und Entscheidungsprozesse. Inter-

kommunale Projekte müssen diese jeweiligen »Eigenarten« der Projektpartner anerkennen. Eine Veränderung oder Beeinflussung der jeweiligen Verwaltungskultur ist – wenn überhaupt – nur langfristig möglich.

Zu viele Projektpartner: Erfolgreiche Projekte haben ihre Ausstrahlungskraft. Das bedeutet, dass es bei laufenden Projekten mit positiver Resonanz immer wieder interessierte Kommunen geben wird, die an den positiven Effekten der Kooperation teilhaben möchten. Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Es sollte jedoch von den Projektverantwortlichen genau abgewogen werden, wie viele Beteiligte eine Kooperation »verträgt«. Die Praxis zeigt immer wieder, dass gerade Entscheidungsprozesse bei zu vielen Beteiligten schwierig und langwierig sein können. Bei weniger komplexen Themenstellungen (wie z. B. gemeinsames Fortbildungsangebot im Bereich Doppik) ist eine Öffnung der Kooperation gegenüber Dritten sicher unproblematischer.

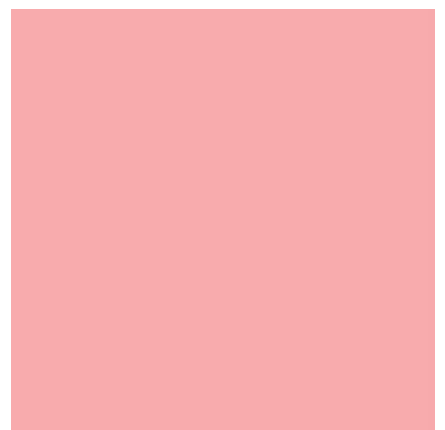
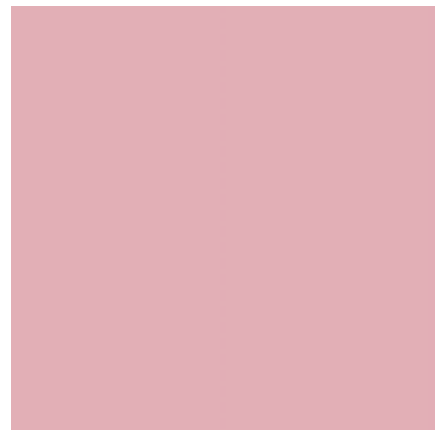
Rechtlicher Rahmen: Kritisch für die Fortentwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit ist sicher die rechtliche Entwicklung, insbesondere des Vergaberechts. Obwohl sich die Bundesregierung im August 2007 klar gegen eine Ausschreibungspflicht von interkommunalen Aufgabenübertragungen ausgesprochen hat, wird das Thema weiterhin strittig diskutiert, vor allem von Seiten der Unternehmensverbände. Es ist daher immer wieder kritisch zu prüfen, ob neue oder auch bestehende Kooperationen den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen. Hinweise hierzu liefern insbesondere die Informationsschriften der kommunalen Spitzenverbände. *

*Einen aktuellen Überblick über die Entwicklungen im Vergaberecht liefert beispielsweise das Vergabeinformationssystem des Deutsche Städte- und Gemeindebunds: www.dstgb-vis.de

10



Anhang



Literaturliste

Frick, Hans-Jörg und Hockeler, Michael: E-Government in Kommunen. Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung.

DStGB: Dokumentation (2003).

Kienbaum Management Consultants GmbH in Kooperation mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund: Studie »Interkommunale Zusammenarbeit« (2004).

DStGB: Dokumentation Nr. 28 – Public-Private-Partnership – Neue Wege in Städten und Gemeinden (2003).

DStGB: Dokumentation Nr. 39 – Interkommunale Zusammenarbeit (2004).

Gemeindetag Baden-Württemberg: Gemeinsam sind wir stark. Studie des Gemeindetags Baden-Württemberg zur Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ, 2005).

Hanken, Claas und Wind, Martin: Interkommunale Kooperation und E-Government. In: Verwaltung und Management (4/2006).

KGSt (Hrsg.): Interkommunale Zusammenarbeit – ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung – am Beispiel eines Projektes der Städte Nürnberg, Fürth, Erlangen, Schwabach (2004).

KGSt (Hrsg.): Call-Center-Lösungen in Kommunen – Beispiele aus der Praxis (2005a).

KGSt (Hrsg.): Positionspapier: E-Government und Verwaltungsreform: Auf dem Weg zur Netzwerkverwaltung (2005b).

KGSt (Hrsg.): Interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Städten Friedrichshafen, Ravensburg, Weingarten und Meckenbeuren (2007).

KGSt (Hrsg.): Positionspapier: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie: Jetzt wird es ernst mit dem Wettbewerb um die Unternehmensgunst! (2008).

Landkreis Dahme Spreewald (Hrsg.): SWOT-Analyse identitätsstiftender Elemente der regionalen Entwicklung im Landkreis Dahme Spreewald (o.J.).

Merklinger, Heinz: Zusammenarbeit im Doppelzentrum Wiesloch-Walldorf – Kooperation mit Herz und Verstand. In: Baden-Württembergische Gemeindezeitung (17/2006).

Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband: Tourismusbarometer. Jahresbericht (2004).

Linkliste

www.dstgb-vis.de

<http://elearning.krzn.de>

www.fes-kommunales.de/_data/S_Kommunale_AG.pdf

www.feuerwehr-reutlingen.de

www.kgst.de

www.oberrheinkonferenz.org

www.planungsverband.de

www.projekt-iz.de

www.dahme-spreewald.de

http://de.wikipedia.org/wiki/Regionalverband_Ruhr

www.spreewald.de

www.vir-nordwest.de

Über **<http://library.fes.de>** gelangen Sie zu Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung: Hier können gedruckte FES-Titel online recherchiert und bestellt werden. In der Digitalen Bibliothek stehen Bücher, Broschüren oder Aufsätze als elektronische Dokumente online abrufbar zur Verfügung.

Interkommunale Kooperation – ein aktuelles Thema

Die Kooperation von Kommunen ist – historisch gesehen – ein seit langem praktiziertes Vorgehen. Bereits vor Jahrzehnten haben sich Kommunen zusammengetan, um sich gegenseitig durch Erfahrungs- und Informationsaustausch sowie durch gemeinsames Handeln intern zu verstärken und gegenüber Dritten die eigene Position zu behaupten. Insbesondere kleine Gemeinden haben in der Vergangenheit durch interkommunale Zusammenarbeit innerhalb ihres Kreises oder ihrer Region ihre Leistungsfähigkeit bewahrt.

Aber auch die traditionelle kooperative Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen Ver- und Entsorgung sowie der Abfallwirtschaft sind Beispiele langjährig erprobter interkommunaler Zusammenarbeit. Eine fundierte Beschäftigung mit dem Thema erfordert allerdings eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit neuen Entwicklungen. Dies gilt auch und vor allem für die Politik.