

Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung

Dissertation zur

Erlangung des akademischen Grades eines

Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.)

im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

der Universität Kassel

vorgelegt von Dirk During

Kassel, im September 2012

Erstgutachter: Prof. Dr. K.-H. Mintken
Zweitgutachter: Prof. Dr. Peter Eberl
Tag der Disputation: 21. Mai 2013

Vorwort

Seit meinem Eintritt in die Kommunalverwaltung 1997 war mir das Thema der Weiterentwicklung kommunaler Leistungsprozesse ein steter Begleiter. Unterschiedliche Änderungen in den Rahmenbedingungen für das kommunale Verwaltungshandeln stellen kontinuierlich neue Anforderungen an die Verwaltung und ermöglichen neue Lösungen. Das New Public Management bietet dafür einen konzeptionellen Rahmen.

Um den veränderten Handlungsbedingungen gerecht werden zu können, ist allerdings auch eine Weiterentwicklung der Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst nötig. Der Weiterbildungsstudiengang „Master of Public Administration“ (MPA) an der Universität Kassel hat sich hierzu in den vergangenen Jahren zu einem gewichtigen Qualifizierungsprogramm entwickelt. Viele dort vermittelte Inhalte haben mich dazu angeregt, diese Dissertationsschrift zu verfassen. Sie befasst sich schwerpunktmäßig mit der Modernisierungsmaßnahme der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ). Durch die Bearbeitung dieser Thematik habe ich den Eindruck gewonnen, dass gerade für kleinere Kommunalverwaltungen die IKZ eine realistische Möglichkeit zur Verbesserung der Leistungsprozesse und ihrer Wirtschaftlichkeit sein kann.

Vielen Förderern, ehemaligen und aktuellen Kolleginnen und Kollegen sowie Freunden bin ich zu großem Dank verpflichtet. Sie alle haben mir in zahlreichen Gesprächen – manchmal ohne es selbst zu merken – Ansatzpunkte zur Fortsetzung meiner Forschung geliefert. Einen besonderen Dank widme ich Herrn Prof. Dr. Mintken, der diese Dissertation betreut hat. Ohne seine konstruktiven und zielführenden Bearbeitungshinweise hätte diese Forschungsarbeit nicht zum Ende geführt werden können. Herrn Prof. Dr. Eberl danke ich für die Durchsicht der Arbeit im Rahmen des Zweitgutachtens. Herrn Univ.-Prof. Dr. Reese möchte ich für sein Engagement zugunsten des MPA-Promotionsstudiums danken. Bedanken möchte ich mich ferner bei den Experten aus Ministerien, Verbänden und Projekten, die mit Ihren Auskünften den praxisbezogenen Erkenntnisgewinn dieser Arbeit erst ermöglicht haben. Die Arbeit wurde vor der Drucklegung von Herrn Christoph Scheld,

M.A. auf Formfehler durchgesehen. Für die zahlreichen Bearbeitungshilfen bedanke ich mich sehr.

Diese Arbeit ist parallel zu meiner beruflichen Tätigkeit in einer Zeit entstanden, in der meine Familie gewachsen ist. In der vielen Zeit hat mich meine liebe Frau Meike stets unterstützt und weitgehend von familiären Verpflichtungen entlastet, um mir die Fertigstellung der Dissertation zu ermöglichen. Dafür sage ich ihr liebevollen und immerwährenden Dank. Es waren meine Eltern Marianne und Peter, die mich die Ausdauer und den Mut lehrten, um meine eigenen Träume verwirklichen zu können. Euch widme ich diese Arbeit.

Kassel/Buseck im Mai 2013

Dirk During

Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung

Inhalt

1	Verwaltung auf neuen Wegen	1
1.1	Untersuchungsziel	3
1.2	Struktur und Kontext der Arbeit.....	6
1.3	Methodisches Vorgehen	16
1.4	Aufbau der Arbeit.....	18
2	Rahmenbedingungen für das Handeln von Kommunalverwaltungen	19
2.1	Gesellschaftliche Rahmenbedingungen.....	24
2.2	Ökonomische Rahmenbedingungen.....	29
2.3	Regionale Rahmenbedingungen	32
2.4	Technische Rahmenbedingungen	35
2.5	Rechtliche Rahmenbedingungen	38
2.6	Konzeptionelle Entwicklungen	39
2.7	Veränderte Rahmenbedingungen als Reformimpuls	46
3	Modernisierungskonzepte für Kommunen	49
3.1	Gebiets- und Funktionalreform	50
3.1.1	Zur Begründung von Gebiets- und Funktionalreformen	51
3.1.2	Gebiets- und Funktionalreformen in Deutschland.....	54
3.1.3	Gebiets- und Funktionalreformen in anderen Staaten	59
3.1.4	Aktuelle Entwicklungen hinsichtlich der Gebiets- und Funktionalreformen ..	61
3.1.5	Varianten der Gebiets- und Funktionalreformen	64
3.2	Binnenmodernisierung	67
3.2.1	Traditionelle Struktur.....	67
3.2.2	Das neue Steuerungsmodell der KGSt.....	69
3.2.3	Umsetzung der Binnenmodernisierung.....	73
3.3	Markt- und Wettbewerbsorientierung	79
3.3.1	Ziele des Wettbewerbseinsatzes	79

3.3.2	Grundlagen des öffentlichen Wettbewerbs	80
3.3.3	Realisierung des Wettbewerbs durch Privatisierung.....	87
3.3.4	Probleme und Grenzen des Wettbewerbs	93
3.4	Kommunale Kooperationsformen.....	98
3.4.1	Konzept und Ziele der IKZ	99
3.4.2	Entwicklungen und Auslöser der IKZ	102
3.4.3	Ausgestaltungsformen der IKZ	105
3.4.4	Grenzen der IKZ	118
3.5	Modernisierungskonzepte im Vergleich	121
4	Kooperation als Strategie zur Problemlösung	125
4.1	Theoretische Grundlagen von Kooperation	126
4.1.1	Rational-Choice und die Analyse kollektiven Handelns	128
4.1.2	Public-Choice.....	146
4.2	Realisierungsmöglichkeiten interkommunaler Kooperationen	150
4.2.1	Voraussetzungen für IKZ	152
4.2.2	Projektphasen der IKZ	154
4.2.3	Probleme der IKZ-Einführung	158
4.2.4	Organisatorische Gestaltungsmöglichkeiten durch IKZ	164
4.3	Verbindung zwischen Theorie-Elementen und Praxisempfehlungen.....	171
5	Einschätzungen und Erfahrungen aus der Kooperations-Praxis	175
5.1	Methodisches Vorgehen	175
5.1.1	Ziele und Konzeption einer Befragung von Experten.....	176
5.1.2	Durchführung und Auswertung der Untersuchung.....	179
5.1.3	Konzeption der Fallstudien	181
5.2	Kooperation aus der Sicht von Verwaltungsexperten	182
5.2.1	Schwerpunkt: Maßnahmen zur Binnenmodernisierung	183
5.2.2	Schwerpunkt: Maßnahmen im Außenverhältnis	186
5.2.3	Schwerpunkt: Interkommunale Kooperation	189
5.2.4	Zusammenfassende Bewertung der Experteninterviews	193
5.3	Beispiele aus der Kooperationspraxis.....	198
5.3.1	Analysefragen.....	199
5.3.2	Kommunale IT-UNION eG (KITU).....	200
5.3.3	Beispiel Call-Center der Städte Köln/Bonn/Leverkusen.....	202
5.3.4	Personalsachbearbeitung Schöningen / Büddenstedt / Heeseberg.....	205
5.3.5	Analyse der Beispiele aus der Kooperationspraxis	207
5.4	Kooperation aus der Sicht der Praxis.....	211
6	Kooperation als praxistaugliches Instrument der Verwaltungsmodernisierung?	213

6.1	Kooperation vor dem Hintergrund des New Public Management	214
6.2	Kooperation als realistische kommunale Strategie	216
6.3	Offene Fragen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht.....	219
	Literaturverzeichnis	224
	Anhang	236

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Entwicklung der Rahmenbedingungen für Kommunalverwaltungen.....	47
Tabelle 2: Modernisierungskonzepte der Kommunalverwaltung im Vergleich.....	123
Tabelle 3: Praxisempfehlungen zur IKZ und Theorieelemente	173
Tabelle 4: Analyse von drei Fallstudien zur IKZ.....	210
Tabelle 5: Thesen zur Interkommunalen Zusammenarbeit	222

Verzeichnis der Anhänge

Anhang A: Interviewleitfaden
Anhang B: Protokoll Interview Hr. Dr. Stefan Meiborg
Anhang C: Protokoll Interview Hr. Dr. Wolfgang Neutz
Anhang D: Protokoll Interview Hr. Karl-Christian Schelzke
Anhang E: Protokoll Interview Hr. Wilhelm J. Schmitt
Anhang F: Protokoll Interview Hr. Claus Spandau
Anhang G: Protokoll Interview Hr. Günter Gelzleichter
Anhang H: Protokoll Interview Hr. Stephan Gieseler
Anhang I: Protokoll Interview Hr. Norbert Brugger
Anhang J: Protokoll Interview Hr. Johannes Stingl
Anhang K: Auswertungstabelle Experteninterviews

Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung

1 Verwaltung auf neuen Wegen

Die Kommunalverwaltungen in Deutschland erbringen primär Dienstleistungen unterschiedlicher Art für die Einwohner der Kommune. Zunehmende Beschränkungen der Finanzierung¹ erfordern kontinuierliche Bestrebungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des kommunalen Verwaltungshandelns.

Als Ursache für das notwendige Bestreben der öffentlichen Verwaltung nach weiteren Verbesserungen ihrer Leistungsfähigkeit wird eine Veränderung der Rahmenbedingungen für staatliche Tätigkeiten insgesamt angesehen. „Die Globalisierung der Ökonomie, die Westvertiefung und Osterweiterung in Deutschland im Rahmen der EG und der Vereinigung, neuartige gesellschaftliche Problemlagen durchdringen die gesamte Gesellschaftsstruktur und erfordern auch weitreichende Anpassungsreaktionen des Staates.“² Hinzu treten die Erkenntnisse über den sog. „demografischen Wandel“, dessen prognostizierte Auswirkungen ebenfalls Änderungen bzw. Anpassungen des staatlichen Leistungserstellungsprozesses nahelegen.³

Die Kommunalverwaltungen in Deutschland müssen daher zunehmend neue Wege beschreiten, um ihre eigene Leistung anpassen und steigern zu können. Dazu bedarf es einer Strategie, deren Formulierung durch verwaltungswissenschaftliche

¹ Vgl. Bogumil, Jörg; Reichard, Christoph (2007): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, in: Bogumil, Jörg; et al. (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition Sigma 2007, S. 85 – 90, S. 88.

² So schon Naschold, Frieder (1995): Modernisierung des Staates – Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Berlin: Ed. Sigma 3. Auflage 1995, S. 61.; Budäus beschreibt es als „Umfeldbedingungen“ vgl. Budäus, Dietrich (1998): Public Management – Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Berlin: Ed. Sima, 4. Auflage 1998, S. 11 ff.

³ Vgl. Flöthmann, E.-Jürgen; et al. (2006): Ein Blick in die Zukunft: Deutschlands Kommunen im Wettbewerb um Einwohner, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wegweiser Demographischer Wandel 2020 – Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2006, S. 14.; eine vergleichbare Entwicklung für die Europäische Union skizziert op de Beke, Julius (2006): Lissabon-Strategie zügig umsetzen, in: Europa kommunal, Nr. 5/2006, S. 162 – 165, S. 163.

Untersuchungen gefördert werden könnte. Die Verwaltungswissenschaft befasst sich u.a. mit den Fragen, wie sich die öffentliche Verwaltung weiterentwickelt und wie sie sich weiterentwickeln kann.⁴ Im Mittelpunkt stehen dabei Untersuchungen und Betrachtungen der Organisations-, Verfahrens-, Personal- und Finanzstrukturen des öffentlichen Sektors. Dabei sollen die Probleme, wie komplexe öffentliche Organisationen gesteuert und koordiniert werden, wie Verwaltungen lernen und wie sie sich ändern können, beschrieben, erklärt und lösungsorientiert diskutiert werden.⁵

Zu den Lösungsansätzen gehören umfassende Vorschläge wie das „New Public Management“ (NPM). Das Konzept des NPM bezeichnet einen Ansatz, der im anglo-amerikanischen Raum entwickelt wurde. In Deutschland und in anderen deutschsprachigen Ländern werden für Organisationsvorschläge auf der Grundlage des NPM die Bezeichnungen „Neues Steuerungsmodell für die Verwaltung“ (NSM), „Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung“ oder „Verwaltungsmodernisierung“ zur Kennzeichnung verwendet,⁶ ohne dass damit die volle Breite des NPM erfasst wäre. NPM-Konzeptionen befassen sich inhaltlich mit der „Modernisierung öffentlicher Einrichtungen und neuen Formen öffentlicher Verwaltungsführung.“⁷ In die Überlegungen zur Implementation des NPM werden sowohl die öffentlichen Verwaltungen als auch ihr Umfeld einbezogen. Insbesondere werden Veränderungen im Bereich der gewerblichen Wirtschaft näher betrachtet, um eventuell einen Transfer der dortigen Entwicklungen in den Bereich der öffentlichen Verwaltung vornehmen zu können. Besonders attraktiv erscheint dabei das Managementkonzept der gewerblichen Wirtschaft, das bedarfsorientiert modernisiert wurde: „Privatwirtschaftliche Großunternehmen haben sich [...] sukzessive von bürokratischen Managementkonzepten abgewendet. Die Anforderungen dynamischer Umwelten und Marktentwicklungen gaben Veranlassung für organisatorische Umstrukturierungen und Anpassungsprozesse.“⁸

⁴ Vgl. Becker, Bernd (1989): Öffentliche Verwaltung. Percha 1989; Grimmer, Klaus (2004): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Eine problemorientierte Einführung. Wiesbaden: VS Verlag, 2004; Blanke, Bernhard; et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag 3. Auflage 2005.

⁵ Vgl. Jann, Werner (2011b): Verwaltungswissenschaft, Policy-Forschung und Managementlehre, in: Blanke, Bernhard; et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag 4. Auflage 2005, S. 67 - 75; Budäus, Dietrich (1998b): Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung, in: Budäus, Dietrich; et al. (Hrsg.): Managementforschung 8 – New Public Management. Berlin: de Gruyter, 1998, S. 1.

⁶ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011): New Public Management. Bern: Paul Haupt, 5. Auflage 2011, S. 5 f.

⁷ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 5.

⁸ Budäus, Dietrich (1998b), a.a.O., S. 2.

Fraglich ist, in welchem Umfang Managementkonzepte der gewerblichen Wirtschaft durch die öffentliche Verwaltung angesichts unterschiedlicher Ziele übernommen werden könnten. Eine Leistungssteigerung der öffentlichen Verwaltung bedeutet eine Verbesserung der Effektivität⁹ und der Effizienz¹⁰, eine Gewinnmaximierung wie bei gewerblichen Unternehmen wird dagegen in der öffentlichen Verwaltung nicht angestrebt.

Zusammengefasst stellt sich also die Frage, wie die öffentliche Verwaltung auf kommunaler Ebene angesichts der bereits erkennbaren Trends von Veränderungen im relevanten Umfeld ihre Effektivität und ihre Effizienz steigern kann. Das traditionelle Handlungsmuster der Binnenmodernisierung wie sie z.B. nach dem NSM der Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) vorgesehen ist, erscheint nicht mehr hinreichend und büßt daher an Attraktivität ein.¹¹ Mögliche Alternativen wären z.B. die Ausgliederung von Aufgaben (sogenannte „Privatisierung“), die verantwortliche Beteiligung gewerblicher Unternehmen an der öffentlichen Aufgabenerledigung und Nutzung des Wettbewerbs (evtl. durch sogenannte „Public Private Partnerships“), Verlagerung von Aufgaben innerhalb des Systems der öffentlichen Verwaltung (Kommunalisierung, Verstaatlichung, Zentralisierung, Dezentralisierung), verschiedene Formen der Zusammenarbeit von Verwaltungen (z.B. Gründung von Zweckverbänden) oder der Zusammenschluss von Verwaltungen (z.B. Bildung größerer Gemeinden).

1.1 Untersuchungsziel

Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen soll eine Bestandsaufnahme der aktuellen Rahmenbedingungen und bestehenden Ansätzen zu einer kontinuierlichen

⁹ Effektivität bezeichnet das Ausmaß, in dem geplante Tätigkeiten verwirklicht und geplante Ergebnisse erreicht werden (DIN EN ISO 9000: 2005-12).

¹⁰ Effizienz bezeichnet das Verhältnis zwischen dem erreichten Ergebnis und den eingesetzten Ressourcen (DIN EN ISO 9000: 2005-12).

¹¹ Vgl. Emde, Monika (2006): Organisationslernen als Option für die Bürokratie. 2. Aufl. Verlag Monsenstein und Vannerdat: Münster 2006, S. 101 – 104 m. w. N.

Verwaltungsentwicklung für die Kommunalverwaltungen auf der Basis einer Literaturlauswertung sein.

Mögliche Entwicklungsstrategien sind die Binnenmodernisierung der Kommunalverwaltung, verstärkte Privatisierungen, eine verstärkte Nutzung des Wettbewerbs oder eine Ausweitung von Gebiets- und Funktionalreformen. Aber es könnte auch eine verstärkte Nutzung der Kooperation von Kommunalverwaltungen in Erwägung gezogen werden. Derartige Kooperationen werden auch als Interkommunale Kooperationen bezeichnet.

Schon bei der Beschreibung der einzelnen Möglichkeiten sind auch bestehende Umsetzungsschwierigkeiten in den Blick zu nehmen. Dies erscheint deshalb relevant, weil die Umsetzbarkeit eines Modernisierungskonzeptes eine notwendige Bedingung zur Erreichung der angestrebten Leistungssteigerung ist.

Die Modernisierungskonzepte der Kommunalverwaltungen in Deutschland scheinen in letzter Zeit dadurch gekennzeichnet gewesen zu sein, dass die Modernisierung lediglich auf die Binnenstrukturen der Verwaltung abzielte und das Umfeld weitgehend unbeachtet blieb („Binnenmodernisierung“).

In der vorliegenden Untersuchung werden dagegen neben der Binnenmodernisierung Modernisierungsansätze dargestellt, die über die Binnenmodernisierung hinaus gehen. Es sind dies der Einsatz des Wettbewerbs, Gebiets- und Funktionalreformen sowie kommunale Kooperationsformen.

Als Ziel der vorliegenden Untersuchung stellen sich drei zentrale Fragen:

1. Welche Konzepte und Maßnahmen zur Fortentwicklung von Kommunalverwaltungen können unterschieden werden?

Während Gebiets- und Funktionalreformen sowie die Markt- und Wettbewerbsorientierung als eher traditionelle Strategien bezeichnet werden können, ist die Interkommunale Kooperation eher eine wieder neu in den Blick geratende

Strategie. In der weiteren Untersuchung wird daher die Interkommunale Kooperation in den Fokus gerückt. Damit stellt sich die zweite zentrale Frage:

2. Welche Formen der Interkommunalen Kooperation können unterschieden werden? Welche Erkenntnisse liefern theoretische Ansätze für eine Kooperation von Verwaltungen? Wie kann die praktische Umsetzung einer Interkommunalen Kooperation gestaltet werden?

Als Antwort auf diese Frage sollen die verwaltungspraktischen Empfehlungen für die Durchführung von Interkommunaler Kooperation dargestellt und analysiert werden. Zur Betrachtung von theoretischen Ansätzen könnte sich hier die Rational-Choice-Theorie eignen, ein Ansatz, mit dem versucht wird, kollektives Verhalten durch individuelle Nutzenmaximierung zu erklären. Theoretische Ansätze werden einbezogen, da möglicherweise in den Theoriekonzepten Grenzen oder Empfehlungen für die Nutzung und die Umsetzung von Kooperationsmodellen im Sinne der hier zu untersuchenden Interkommunalen Kooperation von Kommunalverwaltungen enthalten sind.

Hinsichtlich der bestehenden Umsetzungsmöglichkeiten wird die aktuelle Literatur, insbesondere die Beratungsliteratur zur Förderung von Kooperationen, berücksichtigt und ausgewertet. Daraus sollen Erkenntnisse im Sinne der Ausgangsfrage erschlossen werden. Zweckmäßig erscheint im Hinblick auf die mögliche Realisierung neben einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit den entsprechenden Voraussetzungen zur Durchführung von Interkommunaler Kooperation, auch die Beschreibung möglicher Umsetzungsphasen sowie der organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten.

Im Anschluss daran erfolgt die Betrachtung der Realisierungsmöglichkeiten des Modernisierungskonzeptes Interkommunale Kooperation unter Berücksichtigung der Verwaltungspraxis. Dafür sollen zum dritten Fragenblock Vertretern aus der Verwaltungspraxis systematisch befragt werden.

3. Welcher Nutzen kann von der Interkommunalen Kooperation erwartet werden?

Aus praktischer Sicht wird gefordert, dass Modernisierungskonzepte einen zähl- und sichtbaren Nutzen stiften. Daher wird die Frage nach dem Nutzen der Interkommunalen Kooperation mit diesem letzten Fragenteil thematisiert. Einschätzungen hinsichtlich des Nutzens sollen von unterschiedlichen Akteuren erbeten werden. Realisierungschancen für Interkommunale Kooperationsprojekte stehen dabei ebenso im Mittelpunkt wie möglicherweise bestehende abweichende Überlegungen. Methodisch soll dies auf der Grundlage von Experten-Interviews erfolgen.

Als Experten kommen Vertreter von Kommunalverwaltungen, Vertreter von Landesregierungen und Vertreter von kommunalen Spitzenverbänden in Betracht. Neben Einschätzungen zu den bestehenden Rahmenbedingungen zum Abgleich der vorne vorgenommenen Literaturanalyse, sind Fragen zur Einsatzfähigkeit der methodischen Ansatzpunkte und zur Geeignetheit von Kooperationsmaßnahmen sowie dem erwarteten Nutzen von Interkommunalen Kooperationen denkbar. Die vorliegende Arbeit strebt also die Erschließung von zusätzlichem Wissen im Bereich der Interkommunalen Kooperation an.

1.2 Struktur und Kontext der Arbeit

Diese Arbeit befasst sich mit dem Untersuchungsgegenstand der öffentlichen Verwaltung in Deutschland und dabei konkret mit Möglichkeiten zur Leistungssteigerung von Kommunalverwaltungen. Die Kommunalverwaltung ist Teil der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Für den weiteren Gang der Untersuchung wird daher eine Definition des Begriffs „Kommunalverwaltung“ vorgenommen.

Die Grundlage für den Aufbau einer öffentlichen Verwaltung ist die Existenz eines Staates. Der Staat bedient sich einer öffentlichen Verwaltung um seine Entscheidungen vorzubereiten und durchzusetzen.¹²

¹² Vgl. etwa Becker, Bernd (1989), a.a.O., S. 110.

Nach Auffassung von SCHEDLER und PROELLER kann keine einheitliche Definition der „öffentlichen Verwaltung“ erfolgen. Allerdings werden einer öffentlichen Verwaltung bestimmte Eigenschaften zugeschrieben. Dies sind z. B. „Vorbereitung“, „Vollzug“ und „Kontrolle politischer Entscheidungen“ sowie „Handlungen“, die auf diesen Entscheidungen beruhen. Dadurch soll der „Staatszweck und der durch diesen bestimmten öffentlichen Aufgaben“ erreicht werden.¹³ Nach BENZ sind die Elemente „Kompetenzen“, „eine institutionelle Struktur“, „personelle und sachliche Mittel“ sowie ein „Zuständigkeitsbereich, der durch Aufgaben wie durch ein Gebiet definiert wird“ für eine Verwaltung kennzeichnend.¹⁴ Als Wesensmerkmale öffentlicher Verwaltungen werden auch „Differenzierung“ und „Spezialisierung“ angesehen und zwar in „hierarchischer, funktionaler, territorialer, institutioneller, prozeduraler, instrumenteller oder personeller“ Hinsicht.¹⁵

Ähnliche Definitionsprobleme treten auch bezüglich der Kommunalverwaltung auf: „Eine Kommunalverwaltung umfasst im allgemeinen Sprachgebrauch eine bunte Palette von Dezernaten und Ämtern, mit und ohne Ressourcenverantwortung, von Regie- und Eigenbetrieben bis hin zu unselbstständigen oder selbstständigen Anstalten, von Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften mit beschränkter Haftung bis zu Aktiengesellschaften [...] und Stiftungen“.¹⁶ Kommunalverwaltungen sind ein besonderer Teil der öffentlichen Verwaltung. Die kommunale Selbstverwaltung wird durch das Grundgesetz garantiert.¹⁷ Nach dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung, der in Art. 28 II Grundgesetz verankert ist, liegt dem Leistungsangebot einer Kommunalverwaltung ein „Aufgabenspektrum“ zugrunde.¹⁸ Dieses Aufgabenspektrum besteht aus drei Bereichen. Erstens den „von außen (Bund / Land) gesetzlich vorgegebenen Aufgaben (Pflichtaufgaben)“.¹⁹ Weiterhin –

¹³ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 16.; zu den Aufgaben der öffentlichen Verwaltung vgl. auch Grimmer, Klaus (2004), a.a.O., S. 11 ff.

¹⁴ Vgl. Benz, Arthur (2011): Verwaltung als Mehrebenensystem, in: Blanke, Bernhard; et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag 4. Auflage 2011, S. 11 – 20, S. 11 ff.; ähnliche Abgrenzung bei Goetz, Klaus H. (1997): Verwaltungswandel - ein analytisches Gerüst, in: Grande, Edgar; Prätorius, Rainer (Hrsg.): Modernisierung des Staates? Baden-Baden: Nomos 1997, S. 177 – 206, S. 181 f.; Nagel, Erik (2001): Verwaltung anders denken. Baden-Baden: Nomos 2001, S. 64 ff.

¹⁵ Vgl. Goetz, Klaus H. (1997), a.a.O., S. 181 f.

¹⁶ Vgl. Grimmer, Klaus (2004), a.a.O., S. 23.

¹⁷ Vgl. Grimmer, Klaus (2004), a.a.O., S. 39.

¹⁸ Vgl. Naschold, Frieder; et al. (2000): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor – Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin: Ed. Sigma 2. Auflage 2000, S. 102.

¹⁹ Vgl. Naschold, Frieder; et al. (2000), a.a.O., S. 102.

zweitens – den Aufgaben der Kommune, die sich aus den Beschlüssen der eigenen Gremien der jeweiligen Kommune ergeben (freiwillige Aufgaben).²⁰ Drittens existieren noch die sog. „Service- bzw. Annexaufgaben“, die als „Hilfs- und Unterstützungsaufgaben“ notwendig sind, „um den kommunalen Betrieb zu sichern.“²¹ Diese Aufgabenwahrnehmung erfolgt für einen bestimmten örtlichen Wirkungskreis, der als Gemeindegebiet bezeichnet wird.²²

Die Überlegungen dieser Untersuchung gehen davon aus, dass die Kommune eine sog. „Gewährleistungsverantwortung“ für eine „zielgerichtete Leistungserbringung“ inne hat.²³ Im Rahmen der Gewährleistungsverantwortung garantiert die Kommune sämtliche Leistungen des o.g. „Aufgabenspektrums“ der Kommune (Pflichtaufgaben, freiwillige Aufgaben und Annexaufgaben). Die „damit verbundenen Leistungen“ sollen „nach den vorgegebenen rechtlichen, politischen und ökonomischen Standards an die Bürger der Kommune erbracht werden.“²⁴

Die öffentliche Verwaltung insgesamt hat mehrere Aufgaben wahrzunehmen. BECKER unterscheidet in diesem Kontext sechs unterschiedliche Eigenschaften der öffentlichen Verwaltung.²⁵

Zunächst soll die öffentliche Verwaltung dazu beitragen, dass durch unterschiedliche Handlungen der öffentlichen Verwaltung die Staatszwecke erreicht werden können. Dabei ist es nicht die Aufgabe der öffentlichen Verwaltung, eigenständig die Staatszwecke zu definieren. Die zweite Eigenschaft der öffentlichen Verwaltung bezieht sich auf die Ausführung von Gesetzen. Dazu trifft die öffentliche Verwaltung auf der Grundlage der bestehenden Gesetzen „speziell-konkrete Entscheidungen“. Drittens obliegt es der öffentlichen Verwaltung Dienstleistungen, Informationen und sonstige Güter herzustellen. Die Auswahl dieser Dienstleistungen, Informationen und sonstigen Güter obliegt ebenfalls nicht der öffentlichen Verwaltung. Diese sind vielmehr das Ergebnis politischer Entscheidungen. Des Weiteren ist eine Eigenschaft

²⁰ Vgl. Naschold, Frieder; et al. (2000), a.a.O., S. 102.

²¹ Vgl. Naschold, Frieder; et al. (2000), a.a.O., S. 102; zur Einteilung der Aufgaben öffentlicher Verwaltungen vgl. auch Grimmer, Klaus (2004), a.a.O., S. 11 ff

²² Vgl. Grimmer, Klaus (2004), a.a.O., S. 39 ff.

²³ Vgl. Naschold, Frieder; et al. (2000), a.a.O., S. 102.

²⁴ Vgl. Naschold, Frieder; et al. (2000), a.a.O., S. 102.

²⁵ Vgl. Becker, Bernd (1989), a.a.O., S. 109 ff.; vgl. auch anderweitige Gliederung der Eigenschaften bei Grimmer, Klaus (2004), a.a.O., S. 11 ff.

der öffentlichen Verwaltung, sich bei den jeweiligen Handlungen an die Staatszwecke sowie an Recht und Gesetz zu halten „und zusätzlich besondere ethisch-moralische Imperative und Effektivitäts- und Effizienzgebote“ zu beachten. Außerdem ist es eine Eigenschaft der öffentlichen Verwaltung, dass diese o.g. Handlungen in einem eigenen „Organisationsteil des Staates“ erbracht werden. Diese fünf o.g. Eigenschaften bezeichnet Becker als „primäre Vollzugshandlungen“ der öffentlichen Verwaltung. Abschließend stellt er sog. „sekundäre Tätigkeiten“ der öffentlichen Verwaltung dar. Diese sechste Eigenschaft der öffentlichen Verwaltung bezieht sich auf die „Vorbereitung der Herstellung politischer Entscheidungsprogramme“.²⁶

Unter Beachtung dieser Eigenschaften entwickelt BECKER ein Modell der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Anhand dieses Modells der öffentlichen Verwaltung werden Aussagen hinsichtlich nachfolgender Punkte möglich: „Generelle Existenzbedingungen“, „Generelle Handlungen“, „Generelle Organisationsmuster“, „Generelle Rationalitäten von Handlungen und Organisationen“ und über die daraus folgenden generellen Elemente der Verwaltung („Produktionsmittel“).

Im Hinblick auf die in dieser Arbeit zu untersuchenden Zusammenhänge sind insbesondere die Aussagen zu den generellen Rationalitäten von Handlungen und Organisationen von Interesse.

Die öffentliche Verwaltung – also auch die Kommunalverwaltung – hat bei der Ausführung politischer Entscheidungsprogramme die „ökonomische Rationalität“ zu beachten. Die „ökonomische Rationalität“ umfasst die Ermittlung und Ausführung der „ökonomisch besten Alternative“. Dazu ist ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen „Kosten“ und „Nutzen“ anzustreben. Dies ist von Bedeutung, da die benötigten Ressourcen für die Aufgabenerfüllung nicht unbegrenzt zur Verfügung stehen. Die Beachtung der „ökonomischen Rationalität“ im Rahmen des Verwaltungshandelns ist obligatorisch und daher unabhängig davon, ob dies bei dem zur Ausführung kommenden Gesetz ausdrücklich als Entscheidungsparameter gefordert wird oder nicht.²⁷

²⁶ Vgl. Becker, Bernd (1989), a.a.O., S. 109.

²⁷ Vgl. Becker, Bernd (1989), a.a.O., S. 119.

Neben der „ökonomischen Rationalität“ sind weitere Rationalitäten bei der Ausführung politischer Entscheidungsprogramme zu beachten. Daher sind neben den ökonomischen Kriterien noch weitere Kriterien beim Verwaltungshandeln von Relevanz. „Die Entscheidung über den Rang des Effizienzkriteriums fällt in den Staatszwecken und in den politischen Entscheidungsprogrammen.“²⁸

Als Zwischenergebnis dieses einführenden Überblicks soll festgehalten werden, dass die Kommunalverwaltung ein Teil der öffentlichen Verwaltung ist. Kommunalverwaltungen haben ein bestimmtes Leistungs- oder Aufgabenangebot zu erbringen. Wegen des begrenzten Umfangs dieser Arbeit sollen rechtliche und politische Standards bei der Leistungserstellung im Rahmen dieser Untersuchung nicht weiter beleuchtet werden. Es erfolgt daher überwiegend eine Konzentration auf die ökonomischen Standards. Das Handeln der Kommunalverwaltung nach ökonomischen Standards wird hier als Voraussetzung zur Leistungssteigerung in der Aufgabenwahrnehmung durch Kommunalverwaltungen verstanden.

Die Erreichung ökonomische Standards wird durch betriebliches Handeln nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip angestrebt.²⁹ Der Leistungserstellungsprozess einer Kommunalverwaltung soll dabei ebenfalls als betriebliches Handeln bewertet werden. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip hat auch für öffentliche Institutionen wie Kommunalverwaltungen Gültigkeit.³⁰ WAGENER hat den „Maßstab ‚Wirtschaftlichkeit‘ ... als Ziel einer Verwaltungsreform“ bereits in den 1960er Jahren heran gezogen.³¹ Den Kommunalverwaltungen ist es nicht etwa freigestellt, ob die Aufgabenwahrnehmung nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip erfolgen soll oder nicht. Es ist vielmehr so, dass die öffentliche Verwaltung das sog. „Wirtschaftlichkeitsgebot“ bei ihrem Verwaltungshandeln zu beachten hat.³² Dies ist auch durch Kommunalverwaltungen zu beachten, da entsprechende

²⁸ Vgl. Becker, Bernd (1989), a.a.O., S. 119.

²⁹ Vgl. Wöhe, Günter (2008): Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre. München: Vahlen, 23. Auflage 2008, S. 42.

³⁰ Vgl. Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2008): Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, 4. Auflage 2008, S. 225.

³¹ Vgl. Wagener, Frido (1974): Neubau der Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot, 2. Auflage 1974, S. 299.

³² Vgl. etwa Butzer, Hermann (2011): Wirtschaftlichkeit im Verwaltungsrecht, in: Blanke, Bernhard; et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag 4. Auflage 2011, S. 445 – 454.

kommunalverfassungsrechtliche Vorgaben in den Gemeindeordnungen der Länder bestehen.³³

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip ist dadurch gekennzeichnet, dass im Rahmen des Leistungserstellungsprozesses „zwischen dem angestrebten Ergebnis und den eingesetzten Mitteln ein möglichst günstiges Verhältnis erreicht wird“.³⁴ Das „Verhältnis aus Produktionsergebnis (Output, Ertrag) und Produktionseinsatz (Input, Aufwand)“ soll optimiert werden.³⁵ Effizienz ist ein Maßstab für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung. Damit ist allerdings nicht unbedingt festgelegt, dass die Kommune die Aufgaben selbstständig durchführt und finanziert. Zur Finanzierung und für die Durchführung der Aufgaben kann sich die Kommune „externer Institutionen“ bedienen.³⁶ NASCHOLD ET AL. trennen daher in die Bereiche der „Gewährleistungs-Verantwortung“, der „Finanzierungs-Verantwortung“ und der „Durchführungs-Verantwortung“.³⁷

Die Überlegungen zum New Public Management (NPM) orientieren sich an Zielen zur Steigerung der Qualitäts-, Kunden- und Wirkungsorientierung öffentlicher Verwaltungen.³⁸ Diese Steigerung kann einerseits durch eine Modernisierung innerhalb einer Verwaltung erfolgen. Dieser Modernisierungspfad wird auch als „Binnenmodernisierung“ beschrieben. Ein anderweitiger Modernisierungspfad kann durch die „Modernisierung im Außenverhältnis“ erschlossen werden.³⁹ Bei der Verwaltungsmodernisierung können auch beide Modernisierungspfade parallel angewendet werden. Das NPM eröffnet ein breites Spektrum von möglichen Modernisierungsmaßnahmen für Kommunalverwaltungen, aber keinen abgeschlossenen Katalog von Einzelmaßnahmen.⁴⁰ Die wissenschaftliche Debatte um das NPM dauert an, so dass die Modernisierungsansätze und

³³ Vgl. dazu etwa § 77 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg; § 92 Hessische Gemeindeordnung; § 75 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen; § 72 Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen

³⁴ Vgl. Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2008), a.a.O., S. 225.

³⁵ Vgl. Wöhe, Günter (2008), a.a.O., S. 38 f.; Wagener, Frido (1974), a.a.O., S. 299 ff.

³⁶ Vgl. Naschold, Frieder; et al. (2000), a.a.O., S. 102.

³⁷ Vgl. Naschold, Frieder; et al. (2000), a.a.O., S. 102.

³⁸ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 86 f.

³⁹ Vgl. Nagel, Erik (2001), a.a.O., S. 64 ff.

⁴⁰ Vgl. Schröter, Eckhard (2011): New Public Management, in: Blanke, Bernhard; et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag 4. Auflage 2011, S. 79 - 89; Gerstlberger, Wolfgang; et al. (1999): Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Ed. Sigma 1999, S. 22 ff.; Grimmer, Klaus (2004), a.a.O., S. 53 ff.

Modernisierungserfahrungen wiederum neue Modernisierungsimpulse auslösen können.⁴¹ Ansätze und Maßnahmen der Binnenmodernisierung sollen in der folgenden Untersuchung nur betrachtet werden, wenn dies der allgemeinen Darstellung der Verwaltungsmodernisierung dient. Darüber hinaus befasst sich die Untersuchung vorwiegend mit Modernisierungsmaßnahmen im Außenverhältnis. Dabei werden die Maßnahmen zur „Steigerung des Wettbewerbs“, „Gebiets- und Funktionalreformen“, „Privatisierungen“ und „Interkommunale Kooperationen“ unterschieden.

Um Modernisierungsmaßnahmen im Außenverhältnis umsetzen zu können ist „ein Umfeld zu generieren, welches die anderen Reformziele integriert und die Effektivität der Verwaltung weiter steigert. Dies soll durch die Einführung von Wettbewerb und marktähnlichen Strukturen erreicht werden.“⁴² Es wird davon ausgegangen, dass nur ein funktionierender Wettbewerb - in Verbindung mit innerorganisatorischen Maßnahmen - eine effizientere und effektivere Leistungserstellung der öffentlichen Verwaltung ermöglicht.⁴³ Die Folge davon ist ein Zurückdrängen „von Staatstätigkeit durch Aufgabenabbau, Privatisierung und die Entwicklung ganz neuer, teilweise recht innovativer Organisationsformen, wie sie sich beispielsweise im Zusammenhang mit der Diskussion um Public Private Partnership [...] ganz konkret entwickeln“.⁴⁴ In diesem Zusammenhang ist eine Debatte um die Leistungstiefe innerhalb der öffentlichen Leistungserstellung entstanden.⁴⁵ Dabei wird thematisiert, dass zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe nicht zwangsläufig sämtliche Schritte im Leistungserstellungsprozess durch öffentliche (staatliche) Stellen durchgeführt werden müssen. „Das Kernproblem hierbei liegt [...] in der Frage, welche Aufgaben vom Staat wahrgenommen werden sollen und welche von Dritten“.⁴⁶ Der Staat soll in

⁴¹ Zur internationalen Debatte vgl. Schedler, Kuno (2006): Wie entwickelte sich die internationale Debatte um das New Public Management?, in: Jann, Werner; et al. (Hrsg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Berlin: Edition Sigma 2006, S. 95 - 108.

⁴² Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 86 f.

⁴³ Vgl. ebenda, S. 86 ff; Nullmeier weist jedoch darauf hin, dass in der deutschen Verwaltungsreformdebatte die Wettbewerbsausrichtung zunächst nicht im Mittelpunkt stand, Nullmeier, Frank (2011): Wettbewerb, in: Blanke, Bernhard; et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag 4. Auflage 2011, S. 150 – 160, S. 151.

⁴⁴ So Budäus, Dietrich (1998b), a.a.O., S. 4.

⁴⁵ Vgl. Naschold, Frieder; et al. (2000), a.a.O.

⁴⁶ Budäus, Dietrich (1998b), a.a.O., S. 4.

die Lage versetzt werden auszuwählen, wie die Aufgabenwahrnehmung organisiert und gewährleistet werden soll.⁴⁷

Im Gegensatz zur Praxis in anderen OECD-Staaten wird nach Auffassung von WEGENER in der deutschen Modernisierungsdebatte fälschlicherweise eine synonyme Begriffsverwendung von „Wettbewerb“ und „Privatisierung“ vorgenommen.⁴⁸ Gerade aufgrund finanzieller Überlegungen werden Ausgliederungen und Privatisierungen von Verwaltungsaufgaben vorgenommen.⁴⁹ Die oben skizzierten Veränderungen der Rahmenbedingungen für staatliche Aufgabenwahrnehmung drängen daher staatliche Organisationen zu einer Überprüfung und Veränderung der Arbeitsabläufe, die auch in Ausgliederungen und Privatisierungen münden kann. Die Schaffung von mehr Wettbewerb ist allerdings nicht notwendig mit einer (vollständigen) Privatisierung der öffentlichen Leistungserstellung verbunden. Die Privatisierung selber sorgt noch nicht für die angestrebten Effizienz- und Effektivitätssteigerungen, da auch Wettbewerbsversagen möglich ist. Dennoch werden dem Wettbewerb „drei Funktionen zugeschrieben, die ihn als höchst vorteilhafte Struktur erscheinen lassen“.⁵⁰ Insbesondere für die Bürgerinnen und Bürger soll der Wettbewerb dafür sorgen, dass eine Verbreiterung des Dienstleistungsangebotes stattfindet. Dadurch soll die Wahlfreiheit des Bürgers zwischen mehreren Verwaltungsdienstleistungen gestärkt respektive geschaffen werden.⁵¹

Allgemein wird Wettbewerb als das „Streben von mindestens zwei Akteuren nach einem Ziel, wobei die Zielerreichung des einen die des anderen vermindert oder verhindert“, definiert.⁵² Dabei ist Wettbewerb von den Merkmalen, „Existenz von Märkten mit mindestens zwei Anbietern oder Nachfragern, die sich antagonistisch (im Gegensatz zu kooperativ) verhalten, d. h. durch Einsatz eines oder mehrerer

⁴⁷ Etwa Reichard, Christoph: Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, in: Budäus, Dietrich (Hrsg.): Organisationswandel öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. Baden-Baden: Nomos 1998, S. 121 – 153.

⁴⁸ Vgl. Wegener, Alexander (2005): Wettbewerb in der öffentlichen Dienstleistungsproduktion, in: Oppen, Maria; et al. (Hrsg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation. Berlin: Ed. Sigma 2005, S. 53 – 69, S. 56.

⁴⁹ Vgl. Grimmer, Klaus (2004), a.a.O., S. 83.

⁵⁰ Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 150.

⁵¹ Ebenda, S. 151.

⁵² Nach Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 151.

Aktionsparameter ihren Zielerreichungsgrad zu Lasten anderer Wirtschaftssubjekte verbessern wollen“, gekennzeichnet.⁵³

Im Rahmen des NPM ist die Wettbewerbsorientierung ein zentrales Modernisierungsfeld. Dennoch wird dem Wettbewerb, bezogen auf die Verwaltungsmodernisierung, auch skeptisch begegnet. „Die Einführung von Wettbewerbselementen muss keineswegs mit einer Verminderung hierarchischer Steuerung einhergehen“.⁵⁴ Dies würde dazu führen, dass eine zentrale Zielsetzung des NPM in Form einer besseren Verwaltungssteuerung nicht erreicht würde.

Neben der Wettbewerbsorientierung wird in der Reformdiskussion auf eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Partnern gesetzt. Verwaltungen sollen kooperieren und zum Beispiel im Rahmen von Netzwerken innovative und effektive Verwaltungsabläufe generieren. Durch Kooperation können nachteilige Wirkungen des Wettbewerbs überwunden werden, um gleichzeitig die Effektivitätspotenziale des Wettbewerbs nutzbar zu machen.⁵⁵ Die Kooperation ist ein freiwilliger Zusammenschluss von Unternehmen mit unterschiedlichen Ausprägungsformen.⁵⁶ Es handelt sich bei der Kooperation also um eine Zusammenarbeit von rechtlich und wirtschaftlich selbstständigen Organisationseinheiten.⁵⁷ Im privatwirtschaftlichen Sektor werden damit vielfältige Ziele, etwa im Beschaffungs-, Produktions-, Finanzierungs- oder Absatzbereich, verfolgt. Dadurch wird eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit angestrebt. Die Betriebe erwarten dadurch eine Gewinnmaximierung.⁵⁸ Das Prinzip der Gewinnmaximierung kann auf die Kommunalverwaltung nicht übertragen werden. Wie oben dargestellt wurde sind

⁵³ Nach Gablers Wirtschafts-Lexikon, Wiesbaden: Gabler 16. Auflage 2004, S. 3326

⁵⁴ Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 158.

⁵⁵ Etwa Naschold, Frieder; et al. (1998): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive. Berlin: Ed. Sigma 1998, S. 102 f; Benz, Arthur (2002): Die territoriale Dimension von Verwaltung, in: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden Baden: Nomos 2002, S. 207 - 228, S. 220; Grimmer, Klaus (2004), a.a.O., S. 85; Budäus, Dietrich (2006): Entwicklungen und Perspektiven eines Public Management in Deutschland, in: Jann, Werner; et al. (Hrsg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Berlin: Edition Sigma, 2006, S. 173 – 186, S. 183.

⁵⁶ Vgl. Wöhe, Günter (2008), a.a.O., S. 260.; Zu den Ausprägungsstufen für den öffentlichen Sektor vgl. etwa bei Huber, Andreas (2004): „Public Due Diligence“ – Von der Machbarkeitsstudie zur Entscheidungsfindung, in: Huber, Andreas; et al. (Hrsg.): Public Merger. Wiesbaden: Gabler 2004, S. 57 - 89, S. 66.

⁵⁷ Vgl. Hauschildt, Jürgen; Salomo, Sören (2011), Innovationsmanagement. München: Vahlen, 5. Auflage 2011, S. 154 ff.

⁵⁸ Vgl. Wöhe, Günter (2008), a.a.O., S. 323.; für den Innovationsprozess vgl. Hauschildt, Jürgen; Salomo, Sören (2011), a.a.O., S. 174 ff.

Kommunalverwaltungen gleichwohl zur Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebotes verpflichtet. Daher können durch Interkommunale Kooperationen Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns möglich sein.

Interkommunale Kooperation zwischen einzelnen Kommunen wird als ein Lösungsansatz zur Förderung der Wirtschaftlichkeit vorgeschlagen.⁵⁹ Dabei schließen sich Wettbewerb zwischen einzelnen Kommunen und Kooperation nicht aus.⁶⁰ „Verschiedene Erfahrungen zeigen, dass die Kooperation mehrerer lokaler Dienstleister, die aus dem öffentlichen, dem privat-kommerziellen und dem ‚Dritten Sektor‘ kommen, symbiotische Effekte und Synergien in einem lokalen Politikfeld ermöglichen kann“.⁶¹ Neben den Ansätzen zur Binnenmodernisierung der Verwaltungsstrukturen handelt es sich bei der Interkommunalen Kooperation um eine zusätzliche Ebene innerhalb des NPM.⁶² Diese Umorientierung betrifft die Außenperspektive der Verwaltung⁶³ und verlässt damit organisatorisch und räumlich das Betrachtungsfeld der einzelnen Verwaltung.

Für die öffentliche Verwaltung ist die Zusammenarbeit von benachbarten Städten und Gemeinden ein Thema mit „zyklisch wiederkehrender Bedeutung“.⁶⁴ Auch die Verschmelzung von Kommunalverwaltungen ist schon in Vergangenheit praktiziert worden. In den siebziger Jahren haben in Westdeutschland Kommunalfusionen im Zuge der durchgeführten „Gebietsreformen“ stattgefunden.⁶⁵ Die Interkommunale Kooperation stellt eine Möglichkeit dar, um die eigene Aufgabenerstellung zu überprüfen und Wirtschaftlichkeitspotenziale im Verwaltungsablauf durch die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen zu erschließen. Auch zur Abmilderung der Folgen des demografischen Wandels wird eine stärkere Interkommunale

⁵⁹ Vgl. Budäus, Dietrich (2006), a.a.O., S. 183.

⁶⁰ Vgl. Oppen, Maria; Sack, Detlef (2005): Wettbewerb und Kooperation – Zur Einführung, in: Oppen, Maria et al. (Hrsg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation. Berlin: Ed. Sigma 2005, S. 13 – 29, S. 19.

⁶¹ Vgl. Reichard, Christoph, a.a.O., S. 136.

⁶² Etwa Budäus, Dietrich (1998b), a.a.O., S. 4.

⁶³ Vgl. Rehfeld, Dieter; Weibler, Jürgen: Interkommunale Kooperation in der Region, in: Budäus, Dietrich; et al. (Hrsg.): Managementforschung 8 – New Public Management. Berlin: de Gruyter, 1998, S. 95.

⁶⁴ Vgl. Heinz, Werner (2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Köln: Deutscher Gemeindeverlag 2000, S. 7; ebenfalls Seuberlich, Marc (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? – Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen, in: der moderne staat, 1/2012, S. 105 – 124, S. 105.

⁶⁵ Vgl. Huber, Andreas (2004), a.a.O., S. 67.

Kooperation vorgeschlagen.⁶⁶ Im Rahmen des NPM wird ferner eine generelle Verstärkung von Innovationen und des Innovationsmanagements angestrebt. In diesem Zusammenhang ist auch der Ausbau der Kooperation mit anderen Partnern anzustreben.⁶⁷ Es ist also denkbar, dass Interkommunale Kooperationen eine Möglichkeit darstellen, deren verstärkte Anwendung zu einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Kommunalverwaltungen führen kann.

1.3 Methodisches Vorgehen

Das Untersuchungsvorhaben soll einen Beitrag zur Diskussion um die Wirkungen von Interkommunalen Kooperationen im Rahmen der Modernisierung von Kommunalverwaltungen leisten. Damit wird ein verwaltungswissenschaftlicher Erkenntnisfortschritt angestrebt. Die bisher genutzten Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung sollen dargestellt und miteinander verglichen werden. Hierzu werden die Fachliteratur und andere Dokumente ausgewertet, daneben sind Experten-Interviews sowie Fallstudien vorgesehen.

Mit der Literaturlauswertung sollen der theoretische Rahmen und der aktuelle Stand der Diskussion über die bestehenden Rahmenbedingungen für Kommunalverwaltungen sowie der daraus in Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis entwickelten Maßnahmen und Konzepte beschrieben werden. Die Literaturlauswertung bietet die Möglichkeit, die Diskussion in den wichtigsten Teilen umfassend darstellen zu können. Auf diese Weise können die wesentlichen Rahmenbedingungen für das Handeln von Kommunalverwaltungen beschrieben und in unterschiedlichen Gruppen dargestellt werden. Auch die theoretische Vertiefung der Grundlagen von Interkommunalen Kooperationen sowie die unterschiedlichen Kooperationsformen und Gestaltungsmöglichkeiten werden als Ergebnis einer Literaturlauswertung dargestellt.

⁶⁶ Vgl. Seitz, Helmut (2004): Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, unter: <http://www.tu-dresden.de/www/wlmp/forschung/implikationendemografie.pdf>, letzter Zugriff am 05.03.2011, S. 15; Vgl. auch Seuberlich, Marc (2012), a.a.O., S. 105.

⁶⁷ Vgl. Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2008), a.a.O., S. 221; During, Dirk (2006): Interkommunale Zusammenarbeit als Schlüssel für Innovationen, in: *Innovative Verwaltung*, Nr. 10/2006, S. 11 – 13, S. 12.

Bei der Auswertung der Literatur wurden verwaltungswissenschaftliche und betriebswirtschaftliche Quellen verwendet, die vorwiegend dem deutschsprachigen Raum entstammt. Sofern möglich, wurden Quellen mit Veröffentlichungsdatum ab dem Jahr 2000 verwendet. Die Auswertung orientierte sich am Untersuchungsziel der Untersuchung, so dass vorwiegend Veröffentlichungen zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und der dazu vorgeschlagenen Methoden in die Auswertung einbezogen wurden. Innerhalb der Auswertung wird bevorzugt nach dokumentierten Nachweisen zur Wirksamkeit sowie nach Chancen und Risiken der einzelnen Reformansätze gesucht.

Die gewonnenen Erkenntnisse dieser Literaturdurchsicht bilden die Grundlage für die weitere Untersuchung. Im darauf aufbauenden Teil der Arbeit sollen Einschätzungen und Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis in Bezug auf die Modernisierung der Kommunalverwaltung sowie der Interkommunalen Kooperation in Erfahrung gebracht werden. Hierzu wird eine Befragung von Experten konzipiert. Im Anschluss an die Konzeption werden die Experten-Interviews durchgeführt und ausgewertet. Das Experten-Interview scheint deshalb für diesen Zweck geeignet, da Einstellungen und Meinungen der Experten zum Stand der Verwaltungsmodernisierung mit dem Schwerpunkt der Interkommunalen Zusammenarbeit erhoben und verglichen werden sollen,⁶⁸ die in der Verwaltungswissenschaft bislang nicht erhoben wurden. Methodische Grundlage der Interviews soll ein standardisierter Interviewleitfaden sein, um die Vergleichbarkeit der Experten-Aussagen zu unterstützen. Grundsätzlich wäre die Erhebung eines Meinungsbildes unter sämtlichen Kommunalverwaltungen wünschenswert. Hierzu fehlen jedoch noch die als Befragungsgrundlage geeigneten Erkenntnisse, die erst mit der hier vorgesehenen Pilotstudie zusammengestellt werden sollen.

Für die Beteiligung von Experten konnten die kommunalen Spitzenverbände der Länder Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Baden-Württemberg gewonnen werden. Daneben beteiligten sich für Hessen der Vertreter des Kompetenzzentrums „Interkommunale Kooperation“ sowie für Rheinland-Pfalz ein Vertreter des Innenministeriums als Experten.

⁶⁸ Zur Anwendung von Interviews vgl. Friedrichs, Jürgen (1990): Methoden empirischer Sozialforschung. Westdeutscher Verlag: Opladen, 14. Auflage 1990, S. 208 f.

Die im Rahmen der Experten-Interviews und der Literaturlauswertung gewonnenen Informationen sollen durch Fallstudien ergänzt werden. Die Fallstudien sollen bei Kommunalverwaltungen durchgeführt werden, die bereits Erfahrungen mit der Durchführung von Interkommunalen Kooperationsprojekten haben. Mit den Fallstudien soll ein Abgleich der theoretisch gewonnenen Einsatzmöglichkeiten mit den Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis ermöglicht werden.

Anschließend erfolgt eine Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse.

1.4 Aufbau der Arbeit

Das sich hieran anschließende Kapitel 2 widmet sich den bestehenden Rahmenbedingungen für die Arbeit der Kommunalverwaltungen in Deutschland zur Erreichung des Untersuchungsziels dieser Arbeit. Nach einer ersten Sichtung der Literatur wurden aus Gründen der Systematisierung fünf Gruppen von Rahmenbedingungen definiert. Anhand dieser Gruppen erfolgt eine Situationsbeschreibung, um zu erkennen, welche Rahmenbedingungen und welche Probleme die Arbeit der Kommunalverwaltung in Deutschland mit beeinflussen. Diese Rahmenbedingungen sollen eine Grundlage für die weitere Untersuchung liefern, denn eine Analyse der Leistungssteigerungsmöglichkeiten erscheint nur möglich, wenn die bestimmenden Rahmenbedingungen bekannt sind.

Das Kapitel 3 widmet sich den bestehenden Modernisierungskonzepten für Kommunalverwaltungen. Auch dazu wird eine Systematisierung in die Gruppen „Gebiets- und Funktionalreformen“, „Binnenmodernisierung“, „Einsatz des Wettbewerbs“ und „Kommunale Kooperationsformen“ vorgenommen. Neben den Maßnahmen der Binnenmodernisierung können die Gruppen „Gebiets- und Funktionalreformen“, „Einsatz des Wettbewerbs“ und „Kommunale Kooperationsformen“ als Modernisierungsmaßnahmen im Außenverhältnis bezeichnet werden.

In der Zusammenfassung der Literaturdurchsicht wird ein erstes Zwischenfazit angestrebt.

Im Kapitel 4 wird dann zunächst versucht, theoretische Grundlagen mit Bezug zur Kooperation von Verwaltungen darzustellen. Dies erfolgt im Rahmen eines Überblicks über die Rational-Choice-Theorie und die Public-Choice-Theorie. Ferner sollen Empfehlungen zur Realisierung von Kooperationen zusammenfassend vorgestellt werden, indem vertiefend auf die Voraussetzungen, die Projektphasen, auf Probleme sowie mögliche organisatorische Gestaltungsoptionen der Kooperation eingegangen wird.

Aufgrund der bisherigen Analyseergebnisse wird eine Befragung sachkundiger Akteure im Rahmen von Experten-Interviews konzipiert und durchgeführt. Das entsprechende Vorgehen wird im Kapitel 5 beschrieben. Die Ergebnisse der Befragung werden dargestellt und zusammengefasst in Verbindung mit den Ergebnissen aus drei Fallstudien analysiert.

Die Untersuchung wird im Kapitel 6 durch eine Bewertung der Ergebnisse der Experten-Interviews sowie der Erfahrungen aus den Beispielkommunen vor dem Hintergrund des NPM und der Praxisanforderungen abgeschlossen und in Thesenform zusammengefasst. Die aus verwaltungsökonomischer Sicht offen gebliebenen Fragen werden benannt und als weiteres Untersuchungsprogramm skizziert.

2 Rahmenbedingungen für das Handeln von Kommunalverwaltungen

Die Kommune darf sich mit Ihren Aktivitäten im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes bewegen. Die Entscheidungsgremien der Kommune beauftragen dazu die Kommunalverwaltung. Dennoch kann eine Kommunalverwaltung nicht jegliche Aktivitäten vornehmen, die wünschenswert oder denkbar sind. Vielmehr bestehen tatsächliche Begrenzungen der Aktivitäten. Diese Begrenzungen sollen hier als „Rahmenbedingungen“ vorgestellt werden. Die

Rahmenbedingungen bleiben nicht konstant; sie stellen Möglichkeiten und Grenzen für das Handlungsfeld der Kommunalverwaltungen dar.⁶⁹

Innerhalb der Begrenzungen der kommunalen Aktivitäten verbleibt ein Handlungsspielraum für die Aktivitäten der Kommunen. Es wird darzustellen sein, dass dieser Handlungsspielraum weiter eingeschränkt zu werden droht. Die Einschränkung betrifft die Kompetenzen, die Ressourcen oder auch ihre Organisationsstrukturen.⁷⁰ Auf der anderen Seite ergeben sich durch veränderte Rahmenbedingungen auch neue Möglichkeiten. Auslöser dieser Veränderungen der Rahmenbedingungen sind politische Vorgaben, technologische Entwicklungen (z. B. das Internet), Entscheidungen auf europäischer Ebene, veränderte Auffassungen der Beschäftigten der Verwaltung, Trends, die z. B. durch private Beratungsunternehmen in die Verwaltung hineingetragen werden, aber auch krisenhafte singuläre Ereignisse (wie z. B. Krankheitswellen, Naturkatastrophen oder Lebensmittelskandale).⁷¹ Auch der Trend zur „Globalisierung“ beeinflusst die Aktivitäten der Kommunen und der Kommunalverwaltungen.⁷² Dadurch entsteht einerseits Veränderungsdruck für die Kommunalverwaltungen, der „organisatorische, rechtliche, finanzielle und personelle Aspekte“ umfasst,⁷³ andererseits ergeben sich neben den Handlungsnotwendigkeiten auch neue Handlungsmöglichkeiten.

Die Gemeinden sind für „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ gemäß Art. 28 II Grundgesetz in eigener Verantwortung zuständig. Daraus ergibt sich die Selbstverwaltungsgarantie zugunsten der Gemeinden sowie der Gemeindeverbände. Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft werden nach dem Bundesverfassungsgericht definiert als „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben [...], die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde

⁶⁹ Budäus beschreibt die Rahmenbedingungen als „Umfeldbedingungen“ vgl. Budäus, Dietrich (1998), a.a.O., S. 11 ff.

⁷⁰ Vgl. Heinz, Werner (2008), a.a.O., S. 167.

⁷¹ Vgl. etwa Timmer, Reinhard (2007): Zukunftslinien der Verwaltungspolitik, in: Ziekow, Jan (Hrsg.): Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik. Baden-Baden: Nomos 2007, S. 15 – 23, S. 16 f.

⁷² Vgl. Heinz, Werner (2008), a.a.O., S. 167 ff.

⁷³ Vgl. Timmer, Reinhard (2007), a.a.O., S. 17.

betreffen.“⁷⁴ Diese Abgrenzung wird teilweise kritisch beurteilt. Einerseits wird die Eindeutigkeit der Abgrenzung angezweifelt. Andererseits sind bestimmte örtliche Angelegenheiten denkbar, deren Regelung zwar innerhalb der örtlichen Gemeinschaft autonom machbar wäre. Dies liegt aber unter Umständen nicht immer im Interesse von größeren Gemeinschaften, deren Zusammensetzung sich aus einem größeren Kreis von Personen ergibt, sich also nicht nur auf eine Kommune erstreckt. Beispielsweise besteht für die gesamte Weltbevölkerung ein Interesse an sauberer Luft. Außerdem sollte beachtet werden, dass auch ein Versagen der örtlichen Gemeinschaft denkbar ist. Insofern braucht es Instanzen, die das Handeln auf der Ebene der örtlichen Gemeinschaft beobachten und ggf. eingreifen.⁷⁵

Die Rahmenbedingungen und der Handlungsspielraum der Kommunalverwaltungen ändern sich kontinuierlich. Die fortwährende Veränderung der Rahmenbedingungen wird als „institutioneller Wandel“ beschrieben.⁷⁶

Veränderte Rahmenbedingungen förderten z. B. die Gebietsreform: Seit den 1960er Jahren traten mehr und mehr Probleme bei den Kommunalverwaltungen in Deutschland zutage. Die Gemeinden waren im Vergleich zu den heutigen Strukturen insgesamt kleiner.⁷⁷ Sehr kleine Kommunen verfügten nicht über hauptamtliche Verwaltungsbeamten. Damit war verbunden, dass diese Kommunen nicht über eine ausreichende Verwaltungskraft verfügten. Wegen der kleinteiligen Strukturierung konnten keine nennenswerten eigenen Einnahmen generiert werden. Das damalige Finanzausgleichssystem konnte diese Situation nicht ausgleichen. Kleine Gemeinden waren also finanziell unterausgestattet. Wegen der geringen Verwaltungskraft mussten viele Verwaltungsaufgaben durch Sonderbehörden oder

⁷⁴ Vgl. BVerfGE 79, 127 (S. 151 f.) zitiert nach Bull, Hans Peter (2008): Kommunale Gebiets- und Funktionalreform - aktuelle Entwicklungen und grundsätzliche Bedeutung, in: der moderne staat, 2/2008, S. 285 – 302, S. 298.

⁷⁵ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 298 f.

⁷⁶ Vgl. Kirsch, Guy (2004): Neue Politische Ökonomie. Stuttgart: Lucius & Lucius, 5. Auflage 2004, S. 344 f.; ebenso bei Klages, Helmut (2008): Bürger und Verwaltung - Entwicklungsstufen und Potenziale, in: Lorig, Wolfgang H. (Hrsg.): Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft. Baden-Baden: Nomos 2008, S. 85 - 102., S. 85 f.; Veränderungen der Rahmenbedingungen werden auch bei KGSt (2008): Interkommunale Zusammenarbeit - Rahmenkapitel zum Handbuch. Köln, Bericht 4/2008, S. 7, beschrieben; vgl. auch Grande, Edgar (1997): Auflösung, Modernisierung oder Transformation? Zum Wandel des modernen Staates in Europa, in: Grande, Edgar; Prätorius, Rainer (Hrsg.): Modernisierung des Staates? Baden-Baden: Nomos 1997, S. 45 - 64.

⁷⁷ In diesem Zusammenhang bedeutet „Kleiner“ weniger Einwohner und/oder ein kleineres Gemeindegebiet der Fläche nach.

Großstädte übernommen werden.⁷⁸ Als Folge dieser finanziellen Lage konnte in den kleinen Gemeinden keine besondere kommunale Infrastruktur aufgebaut werden. Großstädte waren demgegenüber in der Lage, eine besondere kommunale Infrastruktur wie etwa „Einrichtungen im Bereiche des Bildungswesens, der Gesundheitspflege, der Versorgung und Entsorgung, der Jugend- und Sozialarbeit“ zu errichten und zu unterhalten. Teilweise konnten kleine Kommunen Infrastruktureinrichtungen allerdings aufgrund von Bundes- oder Landesförderprogrammen finanzieren.⁷⁹ Eine andere Lage bestand in Ballungszentren. Dort konnte auf eine hohe Verwaltungskraft zurückgegriffen werden. Es bestand eine volle Leistungsfähigkeit die so groß war, dass teilweise Aufgaben über das Gemeindegebiet hinaus wahrgenommen wurden. Es entstand „ein kommunaler Verbund, der sich in zahlreichen kommunalen Leistungsbeziehungen ausdrückte“.⁸⁰ Auf diese Situation wurde seinerzeit in den Flächenländern mit kommunalen Gebietsreformen reagiert.⁸¹

Die Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Kommunalverwaltungen sind im Laufe der Zeit vielfältiger geworden.⁸² Die Diskussion um die Veränderungen der Rahmenbedingungen hat in den 1990er Jahren zugenommen. Dabei wurden neben der Darstellung der Veränderungen der Rahmenbedingungen auch Wege diskutiert und vorgeschlagen, wie sich die Kommunalverwaltung an die Veränderung der Rahmenbedingungen anpassen sollte. Es wurden von verschiedenen Seiten Vorschläge für Verwaltungsreformen unterbreitet.⁸³ GRANDE vertritt die Auffassung,

⁷⁸ Vgl. Thieme, Werner; Prillwitz, Günther (1981): Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden: Nomos 1981, S. 31 ff.

⁷⁹ Vgl. Thieme, Werner; Prillwitz, Günther (1981), a.a.O., S. 31 ff.

⁸⁰ Vgl. Thieme, Werner; Prillwitz, Günther (1981), a.a.O.; Poschen, Elmar (1983): Die ökonomischen Folgen der kommunalen Gebietsreform für die betroffenen Bürger und Unternehmen. Baden-Baden: Nomos 1983.

⁸¹ Vgl. dazu Thieme, Werner; Prillwitz, Günther (1981), a.a.O., S. 31 ff.

⁸² Vgl. Banner, Gerhard (2006): Strategische Führung und Modernisierung des Unternehmens Kommune, in: Jann, Werner; et al. (Hrsg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Berlin: Edition Sigma, 2006, S. 256.; Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 30.; Vgl. Heinz, Werner (2008), a.a.O., S. 166.; Bull, Hans Peter (2007): Fortschritte, Fehlschläge und Moden: eine Zwischenbilanz, in: Ziekow, Jan (Hrsg.): Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik. Baden-Baden: Nomos 2007, S. 151 – 161, S. 156.

⁸³ Vgl. KGSt (1992): Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung - Fallstudie Tillburg. Köln, Bericht 19/1992; KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen, Umsetzung. Köln, Bericht 5/1993; Naschold, Frieder (1995), a.a.O., S. 61; Bogumil, Jörg: Modernisierung des Staates durch Public Management. Stand der aktuellen Diskussion, in: Grande, Edgar; Prätorius, Rainer (Hrsg.): Modernisierung des Staates? Baden-Baden: Nomos 1997, S. 22 ff.; Budäus, Dietrich (1998), a.a.O., S. 15 ff.; Gerstlberger, Wolfgang; et al. (1999), a.a.O., S. 12. Zur ähnlichen Lage in Österreich vgl. Wutscher, Werner; Hammerschmid, Gerhard (2005): Status der Verwaltungsreform in Österreich, in: Verwaltung und Management 11 (2005) 3, S. 116 – 122, S. 120 f.

dass derzeit eine „reflexive Modernisierung“ des Staates stattfindet. Mit der reflexiven Modernisierung sei eine „ungesteuerte“ Modernisierung des Staates verbunden. Auslöser und Beschleuniger dieser Entwicklung sollen nicht-intendierte Folgen gesellschaftlichen Handelns sein, die keiner Zweckrationalität folgen.⁸⁴ Zusammenfassend wird davon ausgegangen, dass das Umfeld der Kommunalverwaltung „Turbulenzen“ ausgesetzt ist. Dieses Umfeld „hat die Veränderung zum Dauerzustand“ für die Kommunalverwaltungen gemacht.⁸⁵

Um die Bandbreite der Veränderungen der Rahmenbedingungen anschaulich machen zu können, wurden unterschiedliche Gruppen von Rahmenbedingungen gebildet. Im Folgenden sollen die Gruppen vorgestellt und erläutert werden. Die Reihenfolge der Nennungen der Rahmenbedingungen bedeutet keine Wertung. Eine überschneidungsfreie Einteilung der Aspekte, die Auslöser für die Veränderungen der Rahmenbedingungen bilden, erscheint nicht immer möglich.

Es handelt sich um:

- Gesellschaftliche Rahmenbedingungen
- Ökonomische Rahmenbedingungen
- Regionale Rahmenbedingungen
- Technische Rahmenbedingungen
- Rechtliche Rahmenbedingungen

Die folgende Darstellung umfasst diese unterschiedlichen Gruppen von Rahmenbedingungen.

Mäding, Heinrich (2006): Städte und Regionen im Wettbewerb, in: Jann, Werner; et al. (Hrsg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Berlin: Edition Sigma, 2006, S. 271 – 283, S. 275.; Budäus, Dietrich (2006), a.a.O., S. 174.; Bogumil, Jörg; Reichard, Christoph (2007), a.a.O., S. 85.

⁸⁴ Vgl. Grande, Edgar (2008): Reflexive Modernisierung des Staates, in: der moderne staat, 1/2008, S. 7 – 28, S. 21.

⁸⁵ Vgl. Banner, Gerhard (2006), a.a.O., S. 256.

2.1 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Als gesellschaftliche Rahmenbedingungen für das Handeln der Kommunen können zum einen die erkennbaren Trends in der regionalen Bevölkerungsentwicklung betrachtet werden, zum anderen die soziale Lage der Bevölkerung und die Bereitschaft zur politischen Beteiligung in der Region.

Bevölkerungswissenschaftliche Untersuchungen wie z.B. eine Studie der BERTELSMANN STIFTUNG⁸⁶ haben ergeben, dass „in den nächsten 30 Jahren [...] in vielen Kommunen große demografische Veränderungen“ bevorstehen.⁸⁷ Bei dieser Studie ist ein Rückgang der Geburten in den kommenden Jahren für Gesamtdeutschland prognostiziert worden. Die Wanderungsgewinne⁸⁸ Deutschlands werden nicht mehr ausreichen, um diesen Geburtenrückgang auszugleichen.⁸⁹ Damit einher gehen mehrere Auswirkungen. Eine dieser Auswirkungen ist z. B. eine Zunahme älterer Menschen gemessen an der Gesamtbevölkerung Deutschlands.⁹⁰ Dieser „demografische Wandel“ umfasst Geburtenrückgänge und einen Trend zu einer älteren Gesellschaft. Damit hat der demografische Wandel Auswirkungen auf die gesellschaftlichen sowie die regionalen Rahmenbedingungen. Eine Folge des demografischen Wandels könnte sein, dass die Bevölkerung in den Städten zunimmt.⁹¹ Neben diesen Wirkungen des demografischen Wandels, sind auch positive Effekte denkbar. So sieht das HESSISCHE MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, VERKEHR UND LANDESENTWICKLUNG etwa Chancen aufgrund des demografischen Wandels darin, dass Flächen in guten Ortslagen nicht mehr genutzt werden, wodurch

⁸⁶ Vgl. insgesamt Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wegweiser Demographischer Wandel 2020 – Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2006

⁸⁷ Vgl. Flöthmann, E.-Jürgen; et al. (2006), a.a.O., S. 13.

⁸⁸ „Wanderungsgewinne“ in diesem Zusammenhang entstehen durch einen positiven Saldo aus Zuzug nach Deutschland abzüglich Wegzug aus Deutschland.

⁸⁹ Vgl. Flöthmann, E.-Jürgen; et al. (2006), a.a.O., S. 13.

⁹⁰ Vgl. Wagschal, Uwe (2006): Prospektive politische Steuerung erreichen und politische Flexibilität in einer alternden Gesellschaft erhalten, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Demographiemonitor. Band 2: Handlungsoptionen im demographischen Wandel. Verlag Bertelsmann Stiftung 2006, S. 238 – 267, S. 248.

⁹¹ Vgl. Pitschas, Rainer (2007): Neue Öffentlichkeit und "Local Governance" im Zeitalter der politischen Dezentralisierung - Aktualisierungsbedarfe der Kommunalverfassungen, in: Ziekow, Jan (Hrsg.): Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik. Baden-Baden: Nomos 2007, S. 61 – 81, S. 63.

etwa Gestaltungspotenziale für eine Änderung in der Stadtentwicklung entstehen könnten.⁹²

Auch der öffentliche Dienst selbst unterliegt den Auswirkungen eines demografischen Wandels, der dreifache Folgen zu haben scheint.⁹³ So soll der öffentliche Dienst in den kommenden Jahren einen altersbedingten Personalverlust von rd. 30-50 % seiner Beschäftigten zu erwarten haben. Außerdem soll zweitens das Durchschnittsalter der Beschäftigten im öffentlichen Dienst weiter ansteigen. Und drittens wird erwartet, dass es künftig vermehrt zu Problemen bei der Rekrutierung von Führungskräften kommen wird, da die zu erwartenden geburtenschwachen Jahrgänge nicht ausreichend qualifizierten Nachwuchs generieren werden.⁹⁴

Nach dem zu beobachtenden demografischen Trend ist es denkbar, dass in den nächsten Jahren die Rolle der „jungen Alten“ an Bedeutung gewinnen kann. Damit ist die Gruppe derjenigen Rentnerinnen und Rentner gemeint, denen die „eigene Familie, Reisen, Hobbys und Freunde“ nicht genug sind und die deshalb ihr „unmittelbares Umfeld“ aktiv mitgestalten möchten.⁹⁵ Nach den Angaben von HACKLER engagierte sich 2009 etwa jeder dritte Deutsche im Alter von mehr als 59 Jahren freiwillig.⁹⁶ Das Programm „Aktiv im Alter“⁹⁷ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend soll den Kommunen Hilfestellungen geben, wie die Potenziale der Rentnerinnen und Rentner genutzt werden können.⁹⁸

⁹² Vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2006): Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen - Interkommunale Kooperation. Wiesbaden, 2006, S. 12.

⁹³ Vgl. Reichard, Christoph; Schröter, Eckhard (2009): Der öffentliche Dienst im Wandel der Zeit: Tradierte Probleme, aktuelle Herausforderungen und künftige Reformperspektiven, in: der moderne Staat, 1/2009, S. 17 – 36, S. 33.

⁹⁴ Vgl. Reichard, Christoph; Schröter, Eckhard (2009), a.a.O., S. 33.

⁹⁵ Zu dieser Einschätzung kommt Hackler, Dieter (2009): Für eine innovative Zukunftsgesellschaft, in: Stadt und Gemeinde interaktiv, Nr. 6/2009, S. 219 – 220, S. 219.

⁹⁶ Vgl. Hackler, Dieter (2009), a.a.O., S. 219.

⁹⁷ Beispiele zur Umsetzung des Programms „Aktiv im Alter“ finden sich bei Lattermann, Helmut (2009): Aktive Politik mit und für Senioren, in: Stadt und Gemeinde interaktiv, Nr. 6/2009, S. 223 – 224 sowie bei Roßbach, Wolfgang (2009): Demografischer Wandel lässt sich gestalten, in: Stadt und Gemeinde interaktiv, Nr. 6/2009, S. 225 – 228.

⁹⁸ Vgl. Hackler, Dieter (2009), a.a.O., S. 220.

In diesem Kontext wird auf der Ebene der Kommunen das Leitbild der „Bürgerkommune“ beschrieben.⁹⁹ Kollektive Probleme auf lokaler Ebene sollen mittels „zivilgesellschaftlicher Potenziale“ erkannt, diskutiert und gelöst werden.¹⁰⁰ Von besonderer Bedeutung in diesem Konzept sind die Bürgerinnen und Bürger, die „in doppelter Weise gemeinwohlorientiert tätig werden.“¹⁰¹ Auf der einen Seite sollen die Bürgerinnen und Bürger als „Koproduzenten“ an der Leistungserstellung beteiligt sein. Weiterhin – vorgelagert – sollen die Bürgerinnen und Bürger sich verstärkt in den lokalpolitischen Entscheidungsprozess einbringen und die Rolle des „politischen Auftraggebers“ übernehmen.¹⁰² Es wird der Gedanke verfolgt, dass sich der einzelne Bürger als „aktiv, innovativ, problemlösend, risikobereit und kooperativ in Bezug auf die zu bewältigenden Gemeinschaftsaufgaben verhält“.¹⁰³ Von Seiten des Staates erhält er dafür die Möglichkeit, auf Entscheidungsprozesse in der Kommune direkt Einfluss zu nehmen.¹⁰⁴

Die Entwicklung zur Bürgerkommune könnte wiederum organisatorische Gestaltungspotenziale für die Kommunalverwaltung generieren.¹⁰⁵ Es wird die Auffassung vertreten, dass die binnenorganisatorisch fokussierte Verwaltungsmodernisierungsdebatte aufgegeben werden könnte, wenn die Verwaltungen die Potenziale von Bürgerbeteiligungen und Netzwerken stärker für die eigene Arbeit nutzen würden.¹⁰⁶ Damit steigen aber auch die Anforderungen an die politische Koordination der Beteiligungsprozesse. Es werden sog. „Governancefähigkeiten“ gefordert, um „Partnerschaften effektiv zu machen und wirksam in Netzwerken“ agieren zu können.¹⁰⁷ Die Bürgerkommune in diesem Sinne ermöglicht die Weiterentwicklung auf Ebene der Kommunen zu einem „local governance“. Dieses Konzept basiert auf der einen Seite auf der Weiterführung der

⁹⁹ Vgl. Winkel, Olaf (2008): Die Bürgerkommune im Zeitalter von Electronic Government, in: Lorig, Wolfgang H. (Hrsg.): Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft. Baden-Baden: Nomos 2008, S. 103 – 135, S. 104.

¹⁰⁰ Vgl. Winkel, Olaf (2008), a.a.O., S. 104.

¹⁰¹ Vgl. Winkel, Olaf (2008), a.a.O., S. 104.

¹⁰² Vgl. Winkel, Olaf (2008), a.a.O., S. 104.

¹⁰³ Vgl. Pitschas, Rainer (2007), a.a.O., S. 68.

¹⁰⁴ Vgl. Pitschas, Rainer (2007), a.a.O., S. 68.

¹⁰⁵ Vgl. Bogumil, Jörg; Reichard, Christoph (2007), a.a.O., S. 87.

¹⁰⁶ Vgl. Bogumil, Jörg; Reichard, Christoph (2007), a.a.O., S. 87.

¹⁰⁷ Vgl. Banner, Gerhard (2006), a.a.O., S. 256; ähnlich bei Damkowski, Wulf; Rösener, Anke (2004): Good Governance auf der lokalen Ebene, in: Verwaltung und Management 10 (2004) 6, S. 311 – 316, S. 311.

vorhandenen Legitimationsstrukturen der kommunalen Selbstverwaltung¹⁰⁸, andererseits aktiviert das „local governance“ die bestehenden Partizipationswünsche der Bürgerinnen und Bürger.¹⁰⁹

Zu dieser Gruppe der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen kann auch die bereits mehrfach beklagte „Politik- und Bürokratieverdrossenheit“ in Deutschland gerechnet werden.¹¹⁰ Ferner kann der zunehmende Wunsch nach „Selbstbestimmung“, der einen „gesellschaftlichen Wertewandel“ kennzeichnet,¹¹¹ dieser Gruppe zugeordnet werden. Diese Entwicklung wird auch als „Individualisierung der Gesellschaft“ bezeichnet.¹¹² Die Gruppe der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen unterliegt permanenten Veränderungen. Die Veränderungen dieser Rahmenbedingungen im Umfeld der Verwaltungen kann zu „Legitimitätsproblemen“¹¹³ der Verwaltung führen, womit verbunden wird, dass der Sinn und Zweck der Leistungserstellung der öffentlichen Verwaltung kritisch hinterfragt wird.

Die Rolle des Staates und damit der Verwaltung werden fortlaufend neu bestimmt, um auf die bestehenden Probleme in der Gesellschaft reagieren zu können. Teilweise wird sogar die Auffassung vertreten, dass eine „Veränderung des Staatsverständnisses und der Staatsfunktionen“ bestehe.¹¹⁴ Einerseits werden damit die Leistungen der Verwaltung für die Bürger als zu gering bewertet. Es wird eine Verbreiterung bzw. Erhöhung der Verwaltungsleistungen erwartet. „Die Erwartungen an die Leistung der (kommunalen) Verwaltung scheinen höher denn je.“¹¹⁵ Andererseits wird die Verwaltung mit neuen „Problemfeldern“¹¹⁶ konfrontiert. Zu

¹⁰⁸ Pitschas schließt hierbei insbesondere die „Verantwortungs-Teilung“ aus; vgl. Pitschas, Rainer (2007), a.a.O., S. 65.

¹⁰⁹ Vgl. Pitschas, Rainer (2007), a.a.O., S. 65.

¹¹⁰ So z. B. Grimmer, Klaus (2004), a.a.O., S. 53.; Reichard, Christoph (2002): Verwaltung als öffentliches Management, in: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden Baden: Nomos 2002, S. 255 – 277, S. 256.

¹¹¹ Dazu Gerstlberger, Wolfgang; et al. (1999), a.a.O., S. 14.; Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 256.; Grimmer, Klaus (2004), a.a.O., S. 53.; vgl. Naschold, Frieder (1995), a.a.O., S. 61.

¹¹² So Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 27.; aber auch schon Budäus, Dietrich (1998), a.a.O., S. 13.

¹¹³ Vgl. Bouckaert, Geert (2004): Die Dynamik von Verwaltungsreformen, in: Jann, Werner; et al. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform. Berlin: Ed. Sigma 2004, S. 22 – 35, S. 22.

¹¹⁴ Etwa Gerstlberger, Wolfgang; et al. (1999), a.a.O., S. 14.

¹¹⁵ Hiemstra, Jaring (2008): Leistungsstarke Kommunen. Wiesbaden: Gabler 2008, S. 1.

¹¹⁶ Nach Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 27.

diesen „Problemfeldern“ zählen Befürchtungen bezüglich einer „Entsozialisierung und -solidarisierung“ in der Gesellschaft.¹¹⁷

Zur Gruppe der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen soll hier ferner der Aspekt gezählt werden, dass dem öffentlichen Dienst ein schlechtes Image anhaftet.¹¹⁸ Dieses schlechte Image ist z. B. durch die Meinung gekennzeichnet, dass es ein „Streben der Politik nach Machterhaltung und Machtsicherung“¹¹⁹ gebe. Hierbei wird in der öffentlichen Meinung nicht zwischen „Politik“ und „Verwaltung“ unterschieden, sondern es kommt – staatsformal betrachtet – zu einer unzulässigen Gleichsetzung.

In diese Gruppe sind auch die politischen Bemühungen zur „Westvertiefung und Osterweiterung“¹²⁰ der Europäischen Union, der „Europäischen Integration“¹²¹ sowie der wachsende „globale Wettbewerb“ einzuordnen.¹²² Durch diese politischen Entwicklungen und den damit verbundenen Wanderungsbewegungen verändert sich auch die Zusammensetzung der Bevölkerung. Auf diese gesellschaftlichen Entwicklungen sollten Kommunalverwaltungen mit einer Überprüfung der eigenen Leistungsangebote reagieren.

Gesellschaftliche Rahmenbedingungen können nicht nur in eine Richtung dargestellt und beschrieben werden, nämlich im Hinblick darauf, welche veränderten Vorstellungen „die Gesellschaft“ von der Kommunalverwaltung möglicherweise haben könnte. Es kann auch in umgekehrter Richtung berücksichtigt werden, dass der Staat – hier in Form der Kommunalverwaltung – neue Rahmenbedingungen für ein Zusammenarbeiten setzen kann.¹²³ Diskutiert wird in diesem Zusammenhang

¹¹⁷ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 27.

¹¹⁸ Vgl. Bogumil, Jörg (1997): Modernisierung des Staates durch Public Management. Stand der aktuellen Diskussion, in: Grande, Edgar; Prätorius, Rainer (Hrsg.): Modernisierung des Staates? Baden-Baden: Nomos 1997, S. 21 - 44, S. 23.

¹¹⁹ Vgl. Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 256.

¹²⁰ Vgl. Naschold, Frieder (1995), a.a.O., S. 61.

¹²¹ Vgl. Bogumil, Jörg (1997), a.a.O., S. 23.; auch als „Europäisierung“ bezeichnet, vgl. dazu Brendel, Karl Peter (2008): Chancen und Grenzen der vernetzten Verwaltung, in: Innovative Verwaltung, Nr. 11/2008, S. 10 – 12, S. 10.

¹²² Vgl. Hensen, Jürgen (2006): Shared Service Center für die Bundesverwaltung, in: Verwaltung und Management 12 (2006) 4, S. 177 – 183, S. 177.; Bauwens-Adenauer, Paul (2006): Regionale Zusammenarbeit braucht Visionen, in: Walcha, Henning (Hrsg.): Diskurs kommunal 2006, Der Stadt Bestes finden, Wer rettet unsere Städte jetzt? Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2006, S. 115 – 119, S. 115.

¹²³ Zur Notwendigkeit der Veränderung der Rahmenbedingungen vgl. etwa Pitschas, Rainer (2007), a.a.O., S. 70.

das Modell des „aktivierenden Staates“.¹²⁴ BLANKE sieht darin eine „Selbstaktivierung“ des Staates.¹²⁵ Damit verbindet er „das Vorantreiben einer effizienten, effektiven und bürgerbezogenen und den Bürger einbindenden Reform der öffentlichen Leistungsprozesse.“¹²⁶ Diese Aktivitäten gehen beim Konzept des „aktivierenden Staates“ vom Staat aus, setzen aber Bürgeraktivität voraus.¹²⁷ Beim zuvor vertretenen Konzept des „schlanken Staates“ werden dagegen öffentliche Dienstleistungen auch weiterhin durch öffentliche Aufgabenträger angeboten, dabei aber andere Handlungsgrundsätze angewendet. Beim Angebot der öffentlichen Güter und Dienstleistungen werden sowohl „vermehrt [...] privatwirtschaftliche Effektivitätskriterien“ angewendet als auch eine „stärkere Einbeziehung privater Anbieter“ zur Einsparung von Personalkosten versucht.¹²⁸

Es zeigt sich also, dass insbesondere der demografische Wandel sowie Veränderungen im Staats- und Verwaltungsverständnis Veränderungen in den Aufgaben und der Aufgabenerledigung von Kommunalverwaltungen auslösen können oder müssen.

2.2 Ökonomische Rahmenbedingungen

Als zweite Gruppe können „ökonomische Rahmenbedingungen“ beschrieben werden. In diesem Zusammenhang wird von „wirtschaftlichem Druck“ gesprochen, der für die öffentlichen Verwaltungen besteht.¹²⁹ Dieser Druck entsteht durch eine zu hohe Verschuldung der öffentlichen Haushalte bzw. hohe Haushaltsdefizite.¹³⁰ Insgesamt wird die Haushaltslage für Bund, Länder und Kommunen als sehr angespannt eingestuft.¹³¹ „Infolge der sich öffnenden Schere zwischen kommunalen

¹²⁴ Vgl. die zusammenfassende Darstellung der Entwicklung etwa bei Blanke, Bernhard (2009): Erzählungen zum aktivierenden Staat, in: *Verwaltung und Management* 15 (2009) 3, S. 115 - 125.

¹²⁵ Vgl. Blanke, Bernhard (2009), a.a.O., S. 123.

¹²⁶ Vgl. Blanke, Bernhard (2009), a.a.O., S. 123.

¹²⁷ Vgl. Winkel, Olaf (2008), a.a.O., S. 109.

¹²⁸ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009): *Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge!*. WISO Diskurs des Arbeitskreises Dienstleistungen der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, S. 23.

¹²⁹ Vgl. Bouckaert, Geert (2004), a.a.O., S. 22.

¹³⁰ Vgl. Bouckaert, Geert (2004), a.a.O., S. 22.

¹³¹ Vgl. Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 256.; Brüggemeier, Martin (2006): *Electronic Government als Katalysator für öffentliche Leistungsnetzwerke*, in: Jann, Werner; et al. (Hrsg.): *Public*

Einnahmen und Ausgaben konnten viele Städte keinen ausgeglichenen Haushalt mehr vorlegen.¹³² Es fehlt der öffentlichen Verwaltung also an finanziellen Spielräumen, diesen Zustand bezeichnet BANNER als „Geldknappheit“¹³³. Von dieser „Geldknappheit“ als solcher geht Veränderungsdruck aus.¹³⁴ Diese Finanzierungsprobleme können dazu führen, dass bestimmte Verwaltungsleistungen, die derzeit angeboten werden, künftig nicht mehr finanzierbar sind. Dies gilt ebenfalls für bestimmte Verwaltungsinstitutionen, die infolge der schlechten Finanzlage aufgelöst werden müssen.¹³⁵

Zur Gruppe der „ökonomische Rahmenbedingungen“ sind auch die Veränderungen im „marktlichen Umfeld“¹³⁶ der Verwaltung zu zählen. Hier werden die Verwaltungen indirekt von der „Globalisierung, Internationalisierung und Liberalisierung“¹³⁷ der weltweiten Märkte betroffen. Durch die Veränderungen auf diesen Märkten sind die dort agierenden Unternehmen einem „größeren Konkurrenzdruck“¹³⁸ ausgesetzt. Diese Unternehmen suchen für ihre Bedürfnisse geeignete Standorte ihrer Produktionsstätten. Leistungsstarke Kommunalverwaltungen könnten in diesem Zusammenhang ein positiver Standortfaktor¹³⁹ für diese Unternehmen sein. Auf die Kommunalverwaltungen wächst damit der Druck, durch ihre Leistungserstellung diesen geforderten positiven Standort für die Unternehmen zu schaffen bzw. zu erhalten. OSENER sieht in diesem Punkt sogar einen „globalen Standortwettbewerb“

Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Berlin: Edition Sigma, 2006, S. 303 – 320, S. 306.; Bogumil, Jörg (1997), a.a.O., S. 23.; Grimmer, Klaus (2004), a.a.O., S. 53.; Vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2006), a.a.O., S. 8.; Vgl. Hensen, Jürgen (2006), a.a.O., S. 177 unter Bezugnahme auf den Bundeshaushalt.; Vgl. Heinz, Werner (2008), a.a.O., S. 170.

¹³² Vgl. Heinz, Werner (2008), a.a.O., S. 169.

¹³³ Vgl. Banner, Gerhard (2006), a.a.O., S. 259.

¹³⁴ Vgl. Banner, Gerhard (2006), a.a.O., S. 259; zu einem vergleichbaren Ergebnis kommt HEINZ vgl. Heinz, Werner (2008), a.a.O., S. 170.

¹³⁵ Vgl. Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg (2010): Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation - die "neue Welle" subnationaler Verwaltungsreform, in: Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010, S. 11 – 19, S. 12.

¹³⁶ Nach Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 32.

¹³⁷ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 32.

¹³⁸ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 32.

¹³⁹ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 32.

entstehen.¹⁴⁰ Gleichzeitig kann dies aber auch eine Chance sein, um die „Verwaltungskooperation innerhalb und zwischen Regionen“ weiter zu befördern.¹⁴¹

Die Entwicklung der ökonomischen Rahmenbedingungen wird unter anderem auch beeinflusst durch Entwicklungen an den internationalen Finanzmärkten. Auch die Finanz- und Wirtschaftskrise¹⁴², die im Jahr 2007 begonnen hat, darf auf eine anhaltend schwierige Prognosesituation für die Kommunalverwaltungen schließen lassen. Die staatlichen Interventionen zur Abmilderung der Folgen dieser Krise für die Volkswirtschaften führten zu einer Ausweitung der staatlichen Verschuldungen.¹⁴³ In der Folge höherer Staatsschulden sind geringere staatliche Handlungsspielräume wahrscheinlich, die sich wiederum auch auf die ökonomische Situation der Kommunalverwaltungen auswirken könnte wodurch wiederum Handlungs- und Veränderungsdruck für die Kommunalverwaltungen entstehen würde. Darüber hinaus könnten potentielle Risiken für die Kreditfinanzierung der Kommunen infolge der Bankenkrise entstehen. Um das Bankensystem zu stabilisieren, werden unter der Bezeichnung „Basel III“ neue Vorschriften für Banken diskutiert, die eventuell sogar zu einer Verknappung von Krediten für Kommunen führen könnten.¹⁴⁴

Neben diesen direkten Wirkungen der gesamtwirtschaftlich bedingten Rahmenbedingungen wird dadurch auch der Druck auf die interne Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns verstärkt. Der öffentlichen Verwaltung wird „Ineffizienz und mangelnde Steuerbarkeit“ attestiert, die nicht aufrechterhalten werden sollte.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Vgl. Osner, Andreas: Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services - Mit weniger Ressourcen effektiver verwalten, unter: http://wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Kommunale_Dienstleistungspartnerschaften.pdf, lt. Zugriff am 06.03.2011, S. 1.

¹⁴¹ Vgl. Benz, Arthur (2010): Braucht die öffentliche Verwaltung den Raumbezug und welche Bedeutung hat er für die Zukunft?, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.): Verwaltung und Raum. Baden-Baden: Nomos 2010, S. 39 – 47, S. 46.

¹⁴² Zu den Ursprüngen der Krise vgl. Siddiqui, Sikandar; Seckelmann, Margit (2009): Der Subprime-Kollaps: Ursachen, Auswirkungen und Implikationen für staatliches Handeln, in: der moderne staat, 1/2009, S. 133 - 157.

¹⁴³ Vgl. z. B. Finanzplanung des Bundes 2009 – 2013 http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53848/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt__2010/Finanzplan__09__013,property=publication.File.pdf, lt. Zugriff am 09.05.2010.

¹⁴⁴ Vgl. Elbers, Matthias (2010): Kommunale Kreditklemme, in: Der Neue Kämmerer (05), Dezember 2010, S. 1 + 7.

¹⁴⁵ Vgl. Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 256.; Banner, Gerhard (2005): Aktivierend auch nach innen? Verwaltungsreformen zwischen Ländern und Kommunen, in: Behrens, Fritz et al. (Hrsg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Ideologie zur Strategie. Berlin, S. 163 – 185, S. 178. Zum gleichen Ergebnis für die Universitätsverwaltungen vgl. Klenk, Tanja (2008): Selbstverwaltung im

Diese Auffassung führt zu einem Veränderungsdruck in der öffentlichen Verwaltung, der sich in entsprechenden Konzepten zur Verwaltungsreform Ausdruck verschafft.

Insgesamt wird die Leistungserstellung der Kommunalverwaltung in erheblichem Umfang durch die ökonomischen Rahmenbedingungen bestimmt. Es vollziehen sich zeitgleich mehrere Veränderungen, wodurch die Anpassung von Strukturen und Abläufen sowie die Planbarkeit des Verwaltungshandelns erschwert werden.

2.3 Regionale Rahmenbedingungen

Im Zusammenhang mit den Standortfaktoren ist die dritte Gruppe von Rahmenbedingungen, die Gruppe der „regionalen Rahmenbedingungen“ zu betrachten. Bei den „regionalen Rahmenbedingungen“ handelt es sich um Faktoren, die räumlich im Zusammenhang mit dem Zuständigkeitsgebiet der Kommunalverwaltung stehen. Damit sind in diese Gruppe die Bemühungen der Verwaltungen zur Schaffung von unternehmensfreundlichen Standortfaktoren ebenfalls einzuordnen.

Hinsichtlich der „regionalen Rahmenbedingungen“ sind darüber hinaus die regionalen demografischen Veränderungen von Bedeutung. „Die Herausforderungen, die sich durch den demografischen Wandel in Zukunft ergeben werden, sind damit geeignet, das bekannte System der politischen Steuerung und der hiermit korrelierten Prozesse und Regeln gänzlich infrage zu stellen.“¹⁴⁶ In diesem Sinne sind mit „Prozesse und Regeln“, denen eine Veränderungsnotwendigkeit attestiert wird, auch die öffentlichen Verwaltungen gemeint, die dem politischen System zuarbeiten.

Darüber hinaus verändern sich auch die Anforderungen an die Funktionalität der Städte. Eine demografieorientierte Stadtentwicklung wäre in diesem Zusammenhang

öffentlichen Sektor - Reformen, Leitungsstrukturen, Perspektiven, in: Verwaltung und Management 14 (2008), 1, S. 3 – 10, S. 3.

¹⁴⁶ Vgl. Wintermann, Ole; Petersen, Thieß (2006): Agenda 2050 - Handlungsorientierungen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Demographiemonitor. Band 2: Handlungsoptionen im demographischen Wandel. Verlag Bertelsmann Stiftung 2006, S. 7 – 32, S. 7.

von Vorteil. Diesen Aspekt nennt PORTZ eine der „zentralsten Herausforderungen für die Städte und Gemeinden.“¹⁴⁷ Durch Veränderungen in der demografischen Struktur vor Ort sind „Umschichtungen und vielfach [...] Rückbau kommunaler Infrastruktur“ in Betracht zu ziehen.¹⁴⁸ Es kann daher nicht mehr – wie in der Vergangenheit - davon ausgegangen werden, dass eine örtliche Ausbreitung der Siedlungsstruktur notwendig ist, da kein stetig anhaltendes Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft vor Ort vorausgesetzt werden kann.¹⁴⁹ Aufgrund dieser Entwicklung sind Änderungen bzw. Anpassungen des staatlichen Leistungserstellungsprozesses zu erwarten.¹⁵⁰

PITSCHAS spricht von einem „überkommenen gebietlichen Zuschnitt von Städten und Gemeinden“¹⁵¹ und spricht sich für eine funktionale und territoriale „Modernisierung der kommunalen Verwaltungsebene“ aus.¹⁵² BOGUMIL und REICHARD kommen zu der Schlussfolgerung, dass sich die Diskussionen über neue Gebietsstrukturen und Funktionalreformen intensivieren und diese „erhebliche Auswirkungen für die Kommunen“ haben könnten.¹⁵³ Dieser Überlegung wird allerdings entgegen gehalten, dass die technischen Möglichkeiten die Zusammenarbeit von Kommunalverwaltungen unterstützen könnten und damit ein formeller Zusammenschluss von Kommunen nicht mehr notwendig werde.¹⁵⁴ Die in einer Region bestehenden Kommunen sind an der Ansiedlung von Einwohnern und Unternehmen interessiert. Darin kann ein Standortwettbewerb um Einwohner und Unternehmen gesehen werden. Eine Ausweitung dieses Standortwettbewerbs kann tendenziell nicht ausgeschlossen werden.¹⁵⁵

¹⁴⁷ Vgl. Portz, Norbert (2008): Zehn Herausforderungen an die Stadtentwicklung, in: Stadt und Gemeinde interaktiv, Nr. 9/2008, S. 302 – 304, S. 302.

¹⁴⁸ Vgl. Banner, Gerhard (2006), a.a.O., S. 256.

¹⁴⁹ Vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2006), a.a.O., S. 6.

¹⁵⁰ Vgl. Flöthmann, E.-Jürgen; et al. (2006), a.a.O., S. 14.; eine vergleichbare Entwicklung für die Europäische Union skizziert op de Beke, Julius (2006), a.a.O., S. 163.

¹⁵¹ Vgl. Pitschas, Rainer (2007), a.a.O., S. 62.

¹⁵² Vgl. Pitschas, Rainer (2007), a.a.O., S. 62.

¹⁵³ Vgl. Bogumil, Jörg; Reichard, Christoph (2007), a.a.O., S. 89.

¹⁵⁴ So etwa Seidel, Axel; et al. (2008): Zukunftsreport Moderner Staat 2008, in: Innovative Verwaltung Special, Nr. 3/2008; ebenso Schuppan, Tino (2008): Gebietsreform im E-Government-Zeitalter, in: Verwaltung und Management 14 (2008), 2, S. 66-78, S. 66.

¹⁵⁵ Vgl. Mäding, Heinrich (2006), a.a.O., S. 274 f.

Im Hinblick auf die regionalen Rahmenbedingungen sind also auch das „räumliche Gliederungsprinzip“ (territoriale Gliederung)¹⁵⁶ und die Debatten über dieses Gliederungsprinzip zu beachten. BENZ sieht Veränderungen hinsichtlich des Raumbezuges der öffentlichen Verwaltung aufgrund gewandelter „Bedingungen und Praktiken“ der öffentlichen Verwaltung gegeben. Im Vergleich zu früher sei die öffentliche Verwaltung mehr und mehr Leistungsersteller. Die Herrschaftsausübung sei in den Hintergrund getreten. Insofern sei für eine Leistungsverwaltung eine funktionale Gliederung gegenüber einer territorialen Gliederung zu bevorzugen. Der „Raumbezug“ einer öffentlichen Verwaltung wird aber nicht grundsätzlich in Frage gestellt.¹⁵⁷ Verändert werden die regionalen Rahmenbedingungen für die Kommunalverwaltung durch neue technische Möglichkeiten bei der Leistungserstellung und der Kommunikation. Dennoch wird die Kommunalverwaltung auch weiterhin Tätigkeiten „vor Ort“ erledigen müssen, die persönliche und soziale Interaktionen notwendig machen.¹⁵⁸ Dies alleine schon, da der Bürger die Verwaltung sowie die Verwaltungsmitarbeiter die Bürger persönlich „möglichst bequem“ erreichen können müssten.¹⁵⁹ Insgesamt wird die „Raumbindung“ im Zusammenhang mit dem technischen Fortschritt nach Auffassung von SCHLIESKY aber an Bedeutung verlieren. Teilweise wird dies durch Richtlinien der Europäischen Union ausgelöst. Damit sei allerdings auch die Chance verbunden, „die überkommene Zuständigkeitsordnung zu überwinden.“¹⁶⁰

Die regionalen Rahmenbedingungen betreffen zunächst die regional vorhandene Wirtschafts- und Sozialstruktur einschließlich der geografisch-räumlichen Verhältnisse. Sie werden durch den demografischen Wandel sowie die ökonomischen Rahmenbedingungen beeinflusst. Der Handlungsradius der Kommunalverwaltung ist regional begrenzt, allerdings könnten auch Modifizierungen des Territorialprinzips in Betracht kommen.

¹⁵⁶ Vgl. etwa Benz, Arthur (2011), a.a.O., S. 11 f.; Benz, Arthur (2010), a.a.O., S. 39.; vgl. Schliesky, Utz (2010): Raumbindung der Verwaltung in Zeiten des E-Government, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.): Verwaltung und Raum. Baden-Baden: Nomos 2010, S. 49 – 62, S. 49.

¹⁵⁷ Vgl. Benz, Arthur (2010), a.a.O., S. 39.

¹⁵⁸ Vgl. Benz, Arthur (2010), a.a.O., S. 40 f.

¹⁵⁹ Vgl. Schliesky, Utz (2010), a.a.O., 62.

¹⁶⁰ Vgl. Schliesky, Utz (2010), a.a.O., S. 53 f.

2.4 Technische Rahmenbedingungen

Innerhalb der Gruppe der „technischen Rahmenbedingungen“ sind insbesondere die informationstechnischen Weiterentwicklungen der vergangenen Jahre zu fassen, die „eine Verfügbarkeit von Daten und Informationen“¹⁶¹ ermöglichen, die noch gegen Ende des vorigen Jahrhunderts in diesem Ausmaß und mit der vorhandenen Dynamik nur schwer vorstellbar waren.

Begrifflich werden die neuen technischen Möglichkeiten mit dem Schlagwort des Electronic Government (E-Government)¹⁶² umschrieben. „Unter Electronic Government wird die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik verstanden“.¹⁶³ Durch den Einfluss des E-Government wird erwartet, dass sich die öffentlichen Verwaltungen zu „Netzwerkorganisationen“ entwickeln.¹⁶⁴ Einerseits erleichtern diese Veränderungen der technischen Rahmenbedingungen die Arbeit der öffentlichen Verwaltung. Andererseits beeinflussen diese neuen Techniken den Arbeitsablauf und damit die Rahmenbedingungen für die öffentliche Verwaltung.¹⁶⁵

SCHLIESKY erkennt ebenfalls die neuen technischen Möglichkeiten. Er sieht allerdings in dieser Entwicklung die Gefahr, dass die im Rahmen eines arbeitsteiligen Prozesses hergestellten Verwaltungsleistungen nicht mehr erkennbar den Einzelbeiträgen zugeordnet werden können. Darin erkennt er einen Bruch der „Legitimationskette zu dem jeweils legitimierenden Bundes-, Landes-, Kreis- oder Gemeindevolk“.¹⁶⁶ Außerdem sieht er dadurch auch die parlamentarische Kontrolle

¹⁶¹ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 28 f.

¹⁶² Derzeit existieren im Schrifttum unterschiedliche Schreibweisen, wie etwa „eGovernment“, „E-Government“, „EGovernment“, o.a. In dieser Arbeit wird durch den Autor in Anlehnung an den DUDEN durchgängig die Schreibweise „E-Government“ verwendet. Dort, wo der Text aus Quellen zitiert wurde, finden sich teilweise andere Schreibweisen.

¹⁶³ Vgl. Brüggemeier, Martin (2007): Neue Perspektiven und Forschungsbedarf für einen aufgeklärten Gewährleistungsstaat auf der Basis von E-Government, in: Verwaltung und Management 13 (2007), 2, S. 79 – 85, S. 79.

¹⁶⁴ Vgl. Brüggemeier, Martin (2006), a.a.O., S. 304.

¹⁶⁵ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 27 f.; vgl. George, Wolfgang (2010): Ziele kommunaler Kooperation, in George, Wolfgang; Bonow, Martin (Hrsg.): Regionales Zukunftsmanagement - Kommunale Kooperation. Lengerich: Pabst Science Publishers 2010, S. 40 – 50, S. 45.

¹⁶⁶ Vgl. Schliesky, Utz (2010), a.a.O., S. 51 f.

durch die Volksvertretung beeinträchtigt.¹⁶⁷ Die Europäische Union will die Nutzung des E-Government vorantreiben. Zum Beispiel entsteht durch die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie (RL 2006/123/EG) auf Bundesebene die Verpflichtung für Behörden, das Verwaltungsverfahren auf Wunsch des Bürgers ausschließlich elektronisch abzuwickeln.¹⁶⁸

Ein Projekt auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene ist in Deutschland die Einführung der Behördenrufnummer D115. Dabei sollen häufig vorkommende Anfragen an Behörden bei in einem Service Center gebündelt werden. Die Fragen werden durch entsprechend qualifizierte Verwaltungsbedienstete beantwortet. Das Ziel ist die Verbesserung der telefonischen Erreichbarkeit der Verwaltung.¹⁶⁹ Zusätzlich könnten Kostenvorteile entstehen, da viele Fragen der Anrufer durch Call-Center-Mitarbeiter statt durch Sachbearbeiter beantwortet werden können. Allerdings bestehen auch Zweifel an den Wirkungen.¹⁷⁰

Aufgrund der derzeit absehbaren technischen Entwicklungsmöglichkeiten, können sich zahlreiche Ansatzpunkte für eine Veränderung der öffentlichen Leistungserstellung ergeben.¹⁷¹ Es ist denkbar, dass eine „entörtlichte Leistungsabgabe“ über internetbasierte Computer-Anwendungen stattfinden kann.¹⁷² Diese Form der Leistungsabgabe wird auch als „Behördengang per Internet“ bezeichnet und scheint auch weiterhin an Bedeutung zu gewinnen.¹⁷³ Neben der Leistungsabgabe über das Internet ist aber auch die „Leistungserstellung“ mittels moderner Techniken denkbar. Hierin ist wiederum Modernisierungspotenzial hinsichtlich einer Veränderung der Organisationsstrukturen erkennbar. Während nur die Leistungsabgabe über das Internet noch nicht zwangsläufig zu Veränderungen der Verwaltungsorganisation führen müsste,¹⁷⁴ eröffnen sich diese

¹⁶⁷ Vgl. Schliesky, Utz (2010), a.a.O., S. 52.

¹⁶⁸ Vgl. http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_110/nn_684508/DE/Presse/PM/PresseArchiv/2008/20081219__30__eg__dienstleistungsrichtlinie.html, lt. Zugriff am 28.12.2008; zu weiteren Auswirkungen der EU-DLR vgl. Schliesky, Utz (2010), a.a.O., S. 54 ff. m. w. N.

¹⁶⁹ Vgl. Kuschek, Sonja (2010): D115 - eine Nummer für alle, in: Innovative Verwaltung, Nr. 6/2010, S. 33 – 34, S. 33.

¹⁷⁰ Vgl. Bullerdiek, Thorsten (2010): D115 - keine Nummer für Kommunen, in: Innovative Verwaltung, Nr. 6/2010, S. 32 – 33, S. 32.

¹⁷¹ Vgl. Schuppan, Tino (2008), a.a.O.

¹⁷² Vgl. Schuppan, Tino (2008), a.a.O., S. 66.

¹⁷³ Vgl. Saxe, Sebastian (2008), a.a.O., S. 79.

¹⁷⁴ Vgl. Schuppan, Tino (2008), a.a.O., S. 66.

Modernisierungschancen bei der Bildung sog. „Informatised Public Service Networks, IPSN“. „Dadurch lassen sich im Vergleich zur entörtlichten Leistungsabgabe erweiterte Effizienz- und Effektivitätspotenziale generieren.“¹⁷⁵

E-Government könnte also auch ein Auslöser für eine grundlegende Veränderung der Organisationsformen sein, die sich z. B. in einer stärkeren Trennung der Verwaltung in „Front und Back Office“-Bereiche darstellen könnte.¹⁷⁶ Diese organisatorische Perspektive ermöglicht wiederum die Frage, ob die Back Office-Bereiche räumlich der jeweiligen Verwaltung zugehörig sein müssen, was nach Auffassung von SCHUPPAN nicht der Fall sein müsste.¹⁷⁷ „Anstatt dass wie bisher jede einzelne Gemeinde Prozesse selbst ausführt, ist es möglich, gleichartige Prozesse zu bündeln.“¹⁷⁸ „Gleichzeitig wird es vermehrt zu einer Zusammenarbeit von Institutionen auf gleichen Verwaltungsebenen kommen. [...] Shared Service Center werden in etlichen Bereichen üblich sein.“¹⁷⁹ Es wird dadurch die Möglichkeit geschaffen, die Leistungserstellung modularisiert zu organisieren. Dazu ist eine Unterstützung durch moderne Informations- und Kommunikationstechniken möglich und notwendig.¹⁸⁰ Damit entstehen auch Rückwirkungen auf die räumlichen Rahmenbedingungen.

In weiteren Forschungen wird untersucht, welche Potenziale E-Government jenseits der Optimierung von Geschäftsprozessen außerdem haben könnte. So sieht SCHUPPAN etwa klassische „Prinzipien der Staats- und Verwaltungsorganisation“ durch die sich eröffnenden technischen Möglichkeiten in Frage gestellt. Institutionen wie „Hierarchie und Zuständigkeit“ könnten mittels E-Government geändert werden.¹⁸¹ Die neuen Möglichkeiten des E-Government erfordern auch rechtliche Weiterentwicklungen, um „dem Verdikt der Demokratie- und damit Verfassungswidrigkeit elektronischer Formen der Verwaltungsorganisation und der

¹⁷⁵ Vgl. Schuppan, Tino (2008), a.a.O., S. 66.; Schliesky nennt es „enträumlicht“ vgl. Schliesky, Utz (2010), a.a.O., S. 54.

¹⁷⁶ Vgl. Schuppan, Tino (2008), a.a.O., S. 67.

¹⁷⁷ Vgl. Schuppan, Tino (2008), a.a.O., S. 69.

¹⁷⁸ Vgl. Schuppan, Tino (2008), a.a.O., S. 69.

¹⁷⁹ Vgl. Seidel, Axel; et al. (2008), a.a.O.; vgl. dazu auch Heidemanns, Henning (2010): Wie zeitgemäß ist die Verwaltung in Deutschland?, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.): Verwaltung und Raum. Baden-Baden: Nomos 2010, S. 15 - 35.

¹⁸⁰ Vgl. Schliesky, Utz (2010), a.a.O., S. 54.; s. auch Darstellung bei Schuppan, Tino (2011): "Stein-Hardenberg 2.0"? - Staatsmodernisierung, Territorialität und verwaltungswissenschaftliche Transformationsforschung, in: der moderne staat, 2/2011, S. 335 – 356, S. 338 f.

¹⁸¹ Vgl. Schuppan, Tino (2011), a.a.O., S. 336.

Verwaltungsverfahren zu entgehen.“¹⁸² Damit ist ein weiterer Überschneidungspunkt zu der nächsten Gruppe – den rechtlichen Rahmenbedingungen – aufgezeigt.

Zentral für die technischen Rahmenbedingungen sind die Entwicklungen auf dem Gebiet der Informationstechnologie und dem dadurch ermöglichten E-Government. Dabei scheinen die Potenziale des E-Government und die sich daraus ergebenden Chancen noch nicht voll ausgenutzt zu sein. Eventuelle Risiken für die Kommunalverwaltungen sind derzeit noch nicht abschließend erkennbar.

2.5 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Veränderungen im Hinblick auf die Gruppe der „rechtlichen Rahmenbedingungen“ fasst SAXE wie folgt zusammen „Die Anforderungen steigen, neue Aufgaben, Gesetze und Reformvorhaben müssen umgesetzt werden.“¹⁸³ Es wird die Meinung vertreten, dass es zu einem „Funktionswandel“ des Rechts gekommen ist.¹⁸⁴ Dieser Funktionswandel wird durch eine verstärkte Verwendung „von Final- und Aufgabenprogrammen sowie die Betonung von Konzepten, Prinzipien und Leitlinien“ befördert.¹⁸⁵ Einfache „Wenn-Dann“ Rechtsanweisungen würden weniger häufig Verwendung finden. Die Rechtsregeln sind Arbeitsgrundlagen für die öffentliche Verwaltung. Die Verwaltung ist für die Einhaltung und Durchführung der Gesetze verantwortlich. Da diese Rechtsregeln aber eine andere Struktur erhalten, werden die Arbeitsgrundlagen – im Sinne von Rahmenbedingungen – verändert. Es entsteht auch hier eine Drucksituation für die Kommunalverwaltung, die sich den veränderten Rechtsgrundlagen anpassen muss.

Im Hinblick auf die rechtlichen Legitimationsstrukturen sieht PITSCHAS Handlungsbedarf. Die neuen Formen der Einbindung der Bürger in die

¹⁸² Vgl. Schliesky, Utz (2010), a.a.O., S. 59.

¹⁸³ Vgl. Saxe, Sebastian (2008): Herausforderung Verwaltungsmodernisierung im Kontext der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: Verwaltung und Management 14 (2008), 2, S. 79 – 83, S. 81.; ebenso Jock, Christian (2011): Trends der Modernisierung in den Ländern und beim Bund, in: Innovative Verwaltung, Nr. 11/2011, S. 14 – 16, S. 15.

¹⁸⁴ Vgl. Schuppert, Gunnar Folke (2005): Zur Rolle des Rechts bei der Staats- und Verwaltungsreform, in: Blanke, Bernhard; et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag 3. Auflage 2005, S. 36 – 44, S. 39.

¹⁸⁵ Vgl. Schuppert, Gunnar Folke (2005), a.a.O., S. 39.

Entscheidungsprozesse in den Kommunen sieht er als Auslöser dafür, dass die vorhandenen Kommunalverfassungen zu erweitern seien.¹⁸⁶ Vorhandene Instrumente des Kommunalrechts wie Bürgerinitiativen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sieht PITSCHAS als reformbedürftig an.¹⁸⁷ Eine öffentlich-private Verantwortungsgemeinschaft – wie sie sich im Konzept der Bürgergesellschaft ausdrückt – bedürfe einer kommunalverfassungsrechtlichen Verankerung.¹⁸⁸ Damit soll erreicht werden, dass das freiwillige, gemeinwohlorientierte und nicht auf materiellen Gewinn ausgerichtete bürgerschaftliche Engagement in Deutschland eine „strukturgeschützte Förderung“ erhält.¹⁸⁹ Aus der Sicht von FLIEDNER soll durch die Leitbilder der Bürgergesellschaft bzw. des aktivierenden Staates das „bürgerschaftliche Engagement anerkannt, unterstützt und gefördert werden.“¹⁹⁰ Daher sei es auch Aufgabe des Staates, die Bürger nicht durch „bürokratische Auflagen“ an dieser Mitwirkung zu behindern. Insofern seien auch unnötige Belastungen, die aufgrund Gesetzen oder Verwaltungsabläufen entstünden, zu vermeiden bzw. zurückzuführen.¹⁹¹

Der Wandel in den rechtlichen Rahmenbedingungen umfasst quantitative und qualitative Aspekte: Der Umfang der Rechtsvorschriften steigt an, die Gestaltung der Rechtsvorschriften tendiert zu einer stärkeren Final-Programmierung. Im Ergebnis verändern sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kommunalverwaltungen fortlaufend, so dass die Kommunalverwaltungen ihren Aufbau und ihre Abläufe an diese Veränderungen anpassen müssen.

2.6 Konzeptionelle Entwicklungen

Probleme beim Aufbau und der Aufgabenerledigung in der öffentlichen Verwaltung existieren nicht nur in Deutschland. Ein Beleg dafür ist, dass international Strategien entwickelt werden, um bestehenden Problemen begegnen zu können. Viele OECD-

¹⁸⁶ Vgl. Pitschas, Rainer (2007), a.a.O., S. 81.

¹⁸⁷ Vgl. Pitschas, Rainer (2007), a.a.O., S. 73 f.

¹⁸⁸ Vgl. Pitschas, Rainer (2007), a.a.O., S. 81.

¹⁸⁹ Vgl. Pitschas, Rainer (2007), a.a.O., S. 72.

¹⁹⁰ Vgl. Fliedner, Ortlieb (2009): Entbürokratisierung für die Bürgergesellschaft, Reihe "betrifft: Bürgergesellschaft" Nr. 32 des Arbeitskreises Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, unter: <http://library.fes.de/pdf-files/kug/06324.pdf>. lt. Zugriff am 06.03.2011, S. 1.

¹⁹¹ Vgl. Fliedner, Ortlieb (2009), a.a.O., S. 1.

Staaten haben Reformprogramme und Reformpolitiken eingesetzt.¹⁹² Ausschlaggebend dafür sind „wirtschaftlicher Druck und Legitimitätsprobleme“ für die Verwaltungen.¹⁹³ International wird für diese Reformmaßnahmen in Bezug auf die öffentliche Verwaltung häufig der Begriff New Public Management (NPM) verwendet.¹⁹⁴ Dabei handelt es sich um eine „weltweite Bewegung eines generellen Wandels von der bürokratischen Verwaltungssteuerung hin zu einer stärkeren Managementorientierung“¹⁹⁵ in den öffentlichen Verwaltungen. Das NPM beruht auf mehreren Theorien, wie etwa der Public-Choice-Theorie, dem Managerialismus sowie der Principal-Agent-Theorie.¹⁹⁶ Die Konzeption des NPM befasst sich mit der „Modernisierung öffentlicher Einrichtungen und neuen Formen öffentlicher Verwaltungsführung“¹⁹⁷ insgesamt. Gegenstand des NPM ist mithin die „Institution der öffentlichen Verwaltung und ihr Umfeld“.¹⁹⁸

Allerdings enthält das Reformkonzept der stärkeren Managementorientierung keinen abgeschlossenen Katalog von Einzelmaßnahmen.¹⁹⁹ Das Konzept nimmt Modernisierungserkenntnisse der Privatwirtschaft auf und versucht diese für die öffentliche Verwaltung nutzbar zu machen.²⁰⁰ Die Einzelmaßnahmen werden teilweise sogar als „widersprüchlich“ erachtet.²⁰¹ Hierzu vertritt Jock die Auffassung, dass diese Unterschiede auch positiv genutzt werden können.²⁰² Vor einer Übernahme von privatwirtschaftlichen Managementmethoden und deren Übertragung auf die Kommunalverwaltung sollte eine sorgfältige Prüfung der

¹⁹² Vgl. zur Entwicklung in den OECD-Staaten im Vergleich mit Deutschland bei Naschold, Frieder (1995), a.a.O., S. 12 ff.

¹⁹³ Vgl. Bouckaert, Geert (2004), a.a.O., S. 22.

¹⁹⁴ Vgl. Mehde, Veith (2009): Aktuelle Entwicklungslinien der Verwaltungsreform, in: *Verwaltung und Management* 15 (2009) 1, S. 19 – 33, S. 24.; Schröter, Eckhard (2011), a.a.O., S. 79.

¹⁹⁵ Vgl. Budäus, Dietrich; et al. (2004): Reformen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland, in: *Verwaltung und Management* 10 (2004) 5, S. 228 – 233, S. 229; vgl. ähnliche Definition bei Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 5 f.

¹⁹⁶ Vgl. Lienhard, Andreas (2008): New Public Management im Staats- und Verwaltungsrecht, in: *der moderne staat*, 1/2008, S. 183 – 200, S. 184.

¹⁹⁷ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 5.

¹⁹⁸ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 6.

¹⁹⁹ Etwa Bull, Hans Peter (2007), a.a.O., S. 154.

²⁰⁰ So Bogumil, Jörg (1997), a.a.O., S. 24; Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 265.; Grimmer, Klaus (2004), a.a.O., S. 53.; Hoffmann-Peck, Kerstin (2008): Ursachen der Stagnation der Verwaltungsmodernisierung, in: *Innovative Verwaltung*, Nr. 04/2008, S. 20 – 21, S. 20.

²⁰¹ Vgl. Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 265; Reichard nennt es einen „bunten Theoriemix“ und die Einzelmaßnahmen „Versatzstücke“; Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009), a.a.O., S. 49 mit einigen Beispielen.

²⁰² Vgl. Jock, Christian (2009): Schwerpunkte und Tendenzen im Bereich der Verwaltungsmodernisierung, in: *Verwaltung und Management* 15 (2009) 2, S. 106 – 111, S. 111.

Geeignetheit erfolgen.²⁰³ Beachtet werden sollen die „spezifischen Rahmenbedingungen der Kommunalpolitik und –verwaltung“.²⁰⁴ Damit wird hervorgehoben, dass sich die Umsetzung einzelner Reformelemente immer an den örtlichen Gegebenheiten der Kommunen orientieren sollte. „Die Qualität eines neuen Organisationsmodells oder auch nur einzelner Bausteine kann sich nur in der Praxis zeigen.“²⁰⁵

Für eine grundsätzliche Beschreibung der dem NPM zuzuschreibenden Elemente, kann von zwei Dimensionen ausgegangen werden.²⁰⁶ Einerseits die „ordnungspolitische (Makro-)Dimension“ mit dem Ansatz, den Aktionsradius staatlicher und kommunaler Verwaltungen auf die Kernaufgaben zu begrenzen mit der „Neuregelung der Beziehungen einzelner Verwaltungseinheiten untereinander sowie zwischen den öffentlichen Verwaltungen, ihren Adressaten und sonstigen Kräften.“²⁰⁷ Es handelt sich hierbei um das Verhältnis einer öffentlichen Verwaltung zu Dritten (Außenverhältnis). Die politische Steuerung dieses Außenverhältnisses wird auch als „Public Governance“ bezeichnet.²⁰⁸ Die weitere Dimension kann als „binnenstrukturelle (Mikro-)Dimension“ klassifiziert werden. Es handelt sich hierbei um Handlungsvorschläge in Bezug auf die „interne Verwaltungsführung“.²⁰⁹

BOGUMIL und JANN erkennen aus politikwissenschaftlicher Perspektive mit ähnlichem Ergebnis ebenfalls zwei übergeordnete Zielsetzungen des NPM: Erstens werde eine Verbesserung der Effizienz bei der Leistungserstellung angestrebt. Dabei wird die „Einführung einer marktgesteuerten, kundenorientierten öffentlichen Dienstleistungsproduktion“ thematisiert. Daneben werde die Frage behandelt, „ob und in welchen Formen staatliches Handeln stattfinden soll.“²¹⁰

Dem NPM Ansatz wird viel Reformpotenzial zugeschrieben. Um die Ziele des NPM im Verwaltungsbetrieb zu erreichen, werden unterschiedliche einzelne Maßnahmen

²⁰³ Vgl. Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009), a.a.O., S. 49; Bogumil, Jörg; Reichard, Christoph (2007), a.a.O., S. 88; Bogumil auch schon früher vgl. Bogumil, Jörg (1997), a.a.O., S. 24.

²⁰⁴ Vgl. Bogumil, Jörg; Reichard, Christoph (2007), a.a.O., S. 88.

²⁰⁵ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; et al. (1999), a.a.O., S. 22.

²⁰⁶ Vgl. dazu Schröter, Eckhard (2011), a.a.O., S. 79.

²⁰⁷ Vgl. Schröter, Eckhard (2011), a.a.O., S. 79.; ebenso Grimmer, Klaus (2004), a.a.O., S. 54.

²⁰⁸ Vgl. Schröter, Eckhard (2011), a.a.O., S. 79.

²⁰⁹ Vgl. Schröter, Eckhard (2011), a.a.O., S. 79.; ebenso Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 257.

²¹⁰ Vgl. zusammenfassend Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag 2. Auflage 2009, S. 237 f.

vorgeschlagen, deren Ansatzpunkte bei Organisationsstrukturen, Verfahren, Personal sowie im Außenverhältnis der Kommune gesehen werden. Als konkrete Maßnahmen werden z. B. Ausbau der Kundenorientierung, Personalentwicklung, Ergebnisorientierung durch Kosten- und Leistungsrechnung, Entflechtungs- und Verselbständigungsstrategien sowie weitere Maßnahmen genannt.²¹¹ Dadurch könnten „ausreichende Reformenergien“ freigesetzt werden. Durch den Reformansatz werden teilweise isolierte Ansätze „unter einem gemeinsamen Leitmotiv“ zusammengeführt.²¹²

Für BUDÄUS geht für die öffentliche Verwaltung in Deutschland derzeit eine „Reformepoche“ zu Ende. Diese Reformepoche sei in drei Phasen verlaufen. Die erste Phase des Einstiegs und der Reform euphorie begann Anfang der 1990er und endete Mitte der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts. Daran schloss sich die zweite Phase der Ernüchterung und Konzentration auf die Reformmachbarkeit an, die von Ende der neunziger Jahre bis Anfang des neuen Jahrhunderts andauerte. Danach folgte die Phase der Vertiefung, aber auch Stagnation mit Hinwendung zu neuen allgemein gehaltenen Konzepten wie etwa „Good Governance“.²¹³

BUDÄUS kommt zusammenfassend zu folgender Einschätzung: "Public Management oder auch New Public Management standen und stehen nicht für ein einheitliches Modell bzw. Konzept der Verwaltungssteuerung wie das bisherige auf Max Weber zurückgehende Bürokratiemodell. Vielmehr bedeutet Public Management eine weltweite Bewegung zur Reform von Staat und Verwaltungen als Anpassungsprozess eines sich in ihren Grundstrukturen rapide verändernden gesellschaftlichen und ökonomischen Umfeldes."²¹⁴ Von HILL wird angemahnt, dass auch das Reformkonzept des NPM nicht „übertrieben oder verabsolutiert werden“ sollte, damit die angestrebte „Wirkung sich nicht ins Gegenteil verkehrt, nämlich zur Bürokratisierung führt.“²¹⁵

²¹¹ Vgl. Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009), a.a.O., S. 240.

²¹² Vgl. Schröter, Eckhard (2011), a.a.O., S. 89.

²¹³ Vgl. Budäus, Dietrich (2006), a.a.O., S. 174.; davor schon Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 270 ff.; Bei Mehde, Veith (2007): Die Entwicklung von Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsreform in den letzten fünf Jahrzehnten, in: Ziekow, Jan (Hrsg.): Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik. Baden-Baden: Nomos 2007, S. 25 – 41, S. 26 ff. ist eine Kurzdarstellung der Entwicklung seit dem 2. Weltkrieg zu finden.

²¹⁴ Vgl. Budäus, Dietrich (2006), a.a.O., S. 174.

²¹⁵ Vgl. Hill, Hermann (2011): Von Innovationsmanagement und Management der Unsicherheit zur zukunftsfähigen Verwaltung, in: Verwaltung und Management 17 (2011) 1, S. 3 – 7, S. 4.

Offen ist das Verhältnis zwischen dem NPM und dem Begriff „Governance“. „Governance“ hat nach Einschätzung von MAYNTZ den Begriff der „politischen Steuerung“ zu Beginn der 1990er-Jahre erneuert.²¹⁶ Der Begriff „Governance“ kann definiert werden als „das Gesamt aller nebeneinander bestehender Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure.“²¹⁷ Damit wird „der Prozess der Steuerung und Koordinierung“ beim Governance hervorgehoben, wohingegen der Begriff des „Governments“ eher die institutionelle Sichtweise von Regierung und Verwaltung beschreibt.²¹⁸ Dem „Governance“-Begriff werden häufig verschiedene Attribute vorangestellt, die aber im Folgenden nicht weiter thematisiert werden sollen.²¹⁹

Charakteristisch für den Governance-Ansatz sind Interaktion und Verhandlung von Politik und / oder Verwaltung mit weiteren Akteuren. Damit wird verdeutlicht, dass im „Governance“ der Staat seine Entscheidungen nicht aus einer Machtposition heraus trifft, sondern Verhandlungen mit unterschiedlichen Organisationen stattfinden.²²⁰ Die gewachsene Bedeutung dieser staatlichen bzw. politischen Handlungsform könnte einen eventuell bestehenden gesellschaftlichen Strukturwandel belegen.²²¹ Die Fähigkeit zur gesellschaftlichen Selbstregelung wird durch diese Handlungsform gestärkt, die Rolle des Staates und seiner Verwaltung verändert sich. Als Voraussetzungen dafür gelten die Existenz von agierenden Organisationen sowie deren Handlungsfreiheit.²²² Das den Governance-Ansatz tragende Prinzip ist das Leitbild des „aktivierenden Staates“, der nicht all- oder alleinzuständig für die Lösung bestehender Probleme ist, sondern diese gemeinsam mit den gesellschaftlichen

²¹⁶ Vgl. Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur; et al. (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag 2004, S. 65 – 76, S. 66.

²¹⁷ Vgl. Mayntz, Renate (2004), a.a.O., S. 66.; andere Definition bei Hill, Hermann (2006): Von Good Governance zu Public Leadership, in: Verwaltung und Management 12 (2006) 2, S. 81 – 84, S. 81.

²¹⁸ Vgl. Hill, Hermann (2006), a.a.O., S. 81.; Damkowski, Wulf; Rösener, Anke (2004), a.a.O., S. 311.

²¹⁹ Z. B. „Local“, „Regional“, „Global“, „Good“ oder „Public“ –Governance; vgl. Damkowski, Wulf; Rösener, Anke (2004), a.a.O., S. 311.

²²⁰ Vgl. Mayntz, Renate (2004), a.a.O., S. 71.; ebenso Damkowski, Wulf; Rösener, Anke (2004), a.a.O., S. 312.; Jann, Werner (2002): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?, in: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden Baden: Nomos 2002, S. 279 – 303, S. 298.

²²¹ Vgl. Mayntz, Renate (2004), a.a.O., S. 71; Bogumil/Jann sprechen insofern auch vom „Gesellschaftsversagen“, vgl. Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009), a.a.O., S. 51.

²²² Vgl. Mayntz, Renate (2004), a.a.O., S. 71.

Gruppen und Organisationen behandelt.²²³ MAYNTZ sieht durch diese staatliche Tätigkeit eine neue Aufgabenwahrnehmung in der Form von Koordination. „Staatliche Machtausübung und Verhandlung wirken mithin nebeneinander und sie ergänzen sich fallweise sogar.“²²⁴ Ein geänderter Aufgabenvollzug für eine Kommunalverwaltung sei notwendig geworden, weil Regierung und Verwaltung ihre Ziele nicht einfach durchsetzen könnten. Es bedürfe der Einbindung und Mitwirkung anderer gesellschaftlicher Akteure und dafür stehe der Governance-Ansatz ebenfalls.²²⁵ Dies sei einerseits mit einem geänderten Staats- und Gesellschaftsverständnis zu erklären und andererseits damit, dass Kommunen ihren eigenen Wirkungskreis durch Auslagerungen und Privatisierungen erweitert hätten.²²⁶

Für HILL handelt es sich beim „Governance“ um einen neuen Reformansatz, der die „Gestaltung der Außenbeziehungen einer Behörde“ in den Fokus nimmt.²²⁷ In diesem Sinne äußert sich auch KLENK. Sie sieht „Governance“ als Ergänzung zu den Bestrebungen zur Modernisierung der Binnenstrukturen. Mit „Governance“ wird „eine Reform der Außenbeziehungen des Verwaltungsträgers angestrebt und nach neuen Formen der Zusammenarbeit und Kooperation mit Bürgern gesucht.“²²⁸ JANN begründet den neuen Reformansatz damit, dass die im NPM vorherrschende Dominanz des Management-Leitbildes vorüber sei. Er verbindet damit auch, dass in der wissenschaftlichen Debatte vermehrt sozialwissenschaftliche Institutionen- und Steuerungstheorien zum Tragen kommen.²²⁹ DAMKOWSKI und RÖSENER indessen betrachten Governance als „Weiterentwicklung“ des PM.²³⁰ Auch nach Auffassung von LORIG handelt es sich beim Governance-Konzept um eine Weiterentwicklung der NPM-Konzeption. Diese Weiterentwicklung solle aber nicht als „eine ausgrenzende

²²³ Vgl. Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009), a.a.O., S. 50.

²²⁴ Vgl. Mayntz, Renate (2004), a.a.O., 72.

²²⁵ Vgl. Benz, Arthur; et al. (2007): Einleitung, in: Benz, Arthur; et al.: Handbuch Governance. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2007, S. 13 f.

²²⁶ Vgl. Wollmann, Helmut (2008): Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. Wiesbaden: VS Verlag 2008, S. 17.

²²⁷ Vgl. Hill, Hermann (2006), a.a.O., S. 81.

²²⁸ Vgl. Klenk, Tanja (2008), a.a.O., S. 9.

²²⁹ Vgl. Jann, Werner (2002), a.a.O., S. 293 + S. 297.

²³⁰ Vgl. Damkowski, Wulf; Rösener, Anke (2004), a.a.O., S. 311.; Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 277.; in diesem Sinne auch Klenk. Dabei sei Governance aber die nächste Generation des Neuen Steuerungsmodells, vgl. Klenk, Tanja (2008), a.a.O., S. 9.

Alternative zu den managerial-ökonomischen Reformprojekten“ verstanden werden.²³¹

Die Handlungsform des „Governance“ ist allerdings nicht zwangsläufig erfolgreich. Da das Konzept Governance auf die Form der Verhandlung setzt, ist der politische Erfolg auch vom Verhandlungswillen und der Kooperationsbereitschaft der Verhandlungsteilnehmer abhängig. Dieser Aspekt lässt „Governance“ als potenziell defizitär erscheinen.²³² Darüber hinaus wächst für die öffentliche Verwaltung der Koordinations- bzw. Steuerungsaufwand umso mehr, je stärker die Auslagerung von kommunalen Aufgaben vor Ort betrieben wird.²³³ Auch dieses Modernisierungsmodell könnte daher nur eine Übergangsform darzustellen.²³⁴ Es sind schon Versuche zur Weiterentwicklung des Governance-Modells erkennbar. So sieht HILL einen Weiterentwicklungsbedarf gegeben, indem er einerseits „die Ausrichtung des Staatshandelns auf Wirkungen für das Gemeinwohl im Sinne eines Public Value Management“ und andererseits „die Leadership-Rolle und – Verantwortung des Staates und der demokratisch legitimierten Staatsorgane“ im „Governance“-Ansatz stärker betont sehen möchte.²³⁵

Konzepte wie das NPM und Governance können als übergeordnete Modernisierungsprogramme für das Handeln von Kommunalverwaltungen betrachtet werden. Es zeigt sich allerdings, dass die konzeptionellen Entwicklungen selber Weiterentwicklungen unterliegen, also nicht als abgeschlossenes Modernisierungsprogramm verstanden werden sollten. Ähnlich verhält es sich bei der Verwaltungspraxis, die ebenfalls als Entwicklungsprozess, nicht als statisches Gebilde anzusehen ist. Wechselwirkungen zwischen den Prozessen der Konzeptentwicklung und der praktischen Verwaltungsentwicklung erscheinen wahrscheinlich.

²³¹ Vgl. Lorig, Wolfgang H. (2008): Modernisierungsdessings für die öffentliche Verwaltung: New Public Management und Public Governance, in: Lorig, Wolfgang H. (Hrsg.): Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft. Baden-Baden: Nomos 2008, S. 29 – 51, S. 46 f.

²³² Vgl. Mayntz, Renate (2004), a.a.O., 73 f.

²³³ Vgl. Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 264.

²³⁴ Jann nennt das Phänomen der ständigen Neuentwicklung von Modernisierungstheorien „Themenkonjunktur“, die er durchaus auch in der Wissenschaft gegeben sieht; vgl. Jann, Werner (2002), a.a.O., S. 296.

²³⁵ Vgl. Hill, Hermann (2006), a.a.O., S. 84.

2.7 Veränderte Rahmenbedingungen als Reformimpuls

Kommunalverwaltungen nehmen bestimmte Aufgaben für die Bürgerinnen und Bürger und andere Akteure wahr. Diese Aufgabenwahrnehmung erfolgt innerhalb der bestehenden Rahmenbedingungen. Als Zwischenfazit kann an dieser Stelle festgestellt werden, dass wichtige Rahmenbedingungen für das Handeln von Kommunalverwaltungen sich verändert haben oder weiterhin Veränderungen unterliegen. Diese Veränderungen sind Risiko und Chance für die Kommunalverwaltungen. Die Veränderungen machen Anpassungen bei der Leistungserstellung durch die Kommunalverwaltung erforderlich. Deshalb ist es notwendig, die entwickelten Konzepte zur Verwaltungsmodernisierung zu nutzen. Die Veränderungen der Rahmenbedingungen sind Auslöser für Modernisierungsaktivitäten von Kommunalverwaltungen. Kommunalverwaltungen können nur unter Beachtung der sich verändernden Rahmenbedingungen leistungsfähiger werden. In allen Bereichen der hier vorgenommenen Untergliederung in gesellschaftliche, ökonomische, regionale, rechtliche und technische Rahmenbedingungen wird die Dynamik der Veränderungen erkennbar.²³⁶ Wegen dieser Dynamik wird vorgeschlagen, auch „Neue Wege“ bei der Bewältigung der Veränderungen zu beschreiten.²³⁷

Die hier vorgenommene Untergliederung der Rahmenbedingungen dient lediglich der Systematisierung. Die beschriebenen Auslöser für Veränderungen haben teilweise Auswirkungen in mehreren Bereichen, so dass auch eine Zuordnung zu mehreren Untergliederungen möglich wäre. In der folgenden Tabelle 1 werden für die einzelnen Schwerpunkte der Rahmenbedingungen die wesentlichen Entwicklungen schlagwortartig zusammengefasst.

²³⁶ Vgl. Jock, Christian (2009), a.a.O., S. 111.

²³⁷ Vgl. Pitschas, Rainer (2007), a.a.O., S. 63.

Tabelle 1: Entwicklung der Rahmenbedingungen für Kommunalverwaltungen

Rahmenbedingungen Schwerpunkt	wesentliche Entwicklungen
gesellschaftlich	<ul style="list-style-type: none"> • demografische Entwicklung betrifft Umfang und Struktur der Bevölkerung • zunehmende Bereitschaft zur ehrenamtlichen Beteiligung • verändertes Leitbild der Staats- und Verwaltungstätigkeit
ökonomisch	<ul style="list-style-type: none"> • steigende Verschuldung der Gebietskörperschaften • knappe Mittel für Kommunen • interner Kostendruck
regional	<ul style="list-style-type: none"> • regionale demografische Entwicklung • regionale Wirtschafts- und Siedlungsstruktur • Territorialprinzip für die kommunale Tätigkeit
technisch	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung der Informationstechnologie für den internen Betrieb und für die Außenkontakte • E-Government und Kundenorientierung • ortsunabhängige Dienstleistungen werden durch IT ermöglicht
rechtlich	<ul style="list-style-type: none"> • Vorschriften werden umfangreicher • Zunahme final programmierter Vorschriften • neue Regeln zur Einbeziehung Privater in die Aufgabenerledigung

Die Veränderungen der Rahmenbedingungen stellen sich für die Kommunen als Probleme dar, auf die zu reagieren ist. Sie sind also ein Anlass für die Kommunalverwaltungen, Konzepte für Reformmaßnahmen zu entwickeln und Reformen vorzunehmen. Allerdings treten die Problemlagen in der Verwaltungspraxis nicht in der Weise getrennt auf, wie es die hier zu analytischen Zwecken vorgenommene Unterteilung nahelegen könnte.

Die Reform-Aktivitäten der Kommunalverwaltungen basieren aktuell in weiten Teilen auf dem Konzept des NPM. Weitere konzeptionelle Entwicklungen, wie etwa „Good

Governance“, haben in Deutschland keinen ähnlich hohen Stellenwert wie das NSM der KGSt erreicht.

In Deutschland erfolgt die Umsetzung von NPM-Reformen bei den Kommunalverwaltungen seit mittlerweile rund 20 Jahren insbesondere unter der Bezeichnung „Neues Steuerungsmodell“ (NSM).²³⁸ Das NSM wurde Ende des vorigen Jahrhunderts von der KGSt entwickelt und propagiert.²³⁹ Als Reformmaßnahmen werden Punkte vorgeschlagen, die sich mit Veränderungen der bestehenden internen Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsabläufe beschäftigen, insbesondere werden Veränderungen im Rechnungswesen empfohlen. Ein Kritikpunkt am NSM der KGSt ist die starke Binnenfokussierung der Reformelemente.²⁴⁰ Es werden Zweifel erhoben, ob Reformmaßnahmen, die überwiegend auf die Binnenmodernisierung der Kommunalverwaltung gerichtet sind, unter Beachtung der künftigen Entwicklungen der o.g. Rahmenbedingungen ausreichend sind.²⁴¹

Da die Probleme als Folge veränderten Rahmenbedingungen in der Regel gemischt auftreten dürften, ist in einem solchen Fall zunächst zu diagnostischen Zwecken eine Differenzierung der Teilprobleme vorzunehmen. Eine Rangfolge der Teilprobleme lässt sich mit einem der Nutzwertanalyse ähnlichen Verfahren herstellen, indem statt des „Nutzwertes“ der „Problemdruck“ ermittelt wird, der von den Teilproblemen ausgeht. Als Einflussgrößen wären zumindest die „Kundensicht“ sowie die Sicht der Verwaltungsleitung und Mitarbeiter zu beachten, je nach Fallkonstellation zusätzlich eventuell die Belange der Aufsichtsbehörde. Das erstrangige Teilproblem bietet sich als Basis für die Suche nach einer geeigneten Reformmaßnahme zur „Problemlösung“ an.

Es sind unterschiedliche Reformmaßnahmen verbreitet, die entweder isoliert oder in Kombination angewandt werden. Das NPM bildet das gemeinsame Dach für mehrere Modernisierungsmaßnahmen. Im folgenden Kapitel sollen diese

²³⁸ Vgl. Mehde, Veith (2009), a.a.O., S. 24.

²³⁹ Vgl. KGSt (1991): Dezentrale Ressourcenverantwortung, Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell. Köln: Bericht 12/1991; KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Köln, Bericht 5/1993.

²⁴⁰ Vgl. Pitschas, Rainer (2007), a.a.O., S. 63 f.

²⁴¹ Vgl. etwa Damkowski, Wulf; Rösener, Anke (2004), a.a.O., 312; Banner, Gerhard (2005), a.a.O., 166.

Modernisierungsmaßnahmen dargestellt werden, um die Bandbreite der Modernisierungsmaßnahmen aufzuzeigen. Dabei werden die wesentlichen Merkmale der Konzepte beschrieben. Die Analyse wird mittels einer Literaturrecherche vorgenommen. Es sollen insbesondere Erkenntnisse über die angestrebten Ziele der Modernisierungsmaßnahmen gewonnen werden. Umsetzungsschwierigkeiten bzw. eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten der Modernisierungskonzepte sollen dabei ebenfalls dargestellt werden.

3 Modernisierungskonzepte für Kommunen

Innerhalb der Verwaltungsreformen bestehen unterschiedliche Modernisierungskonzepte. Bereits das NPM umfasst allerdings wie oben dargestellt mehr als eine Binnenmodernisierung der Kommunalverwaltung,²⁴² daneben sind weitere Entwicklungskonzepte üblich.

Die wichtigsten Modernisierungskonzepte für die Kommunalverwaltungen werden nachfolgend vorgestellt. Es sind dies die Gebiets- und Funktionalreform, die Binnenmodernisierung, der Einsatz des Wettbewerbs auch auf kommunaler Ebene sowie die Interkommunale Kooperation.

Es werden jeweils die Grundlinien der Konzepte dargestellt sowie grundlegende Differenzierungen und vor allem Einschätzungen zur Wirksamkeit, aus denen sich auch die spezifischen Vor- und Nachteile sowie Hinweise zur Anwendbarkeit ergeben sollen. Ausgewertet wird vor allem deutsche Literatur ab 2000, die Darstellungen beziehen sich auf die deutsche öffentliche Verwaltung, jedoch werden gerade bei der Gebietsreform auch die Verhältnisse in einigen anderen europäischen Staaten einbezogen.

²⁴² Vgl. auch Lienhard, Andreas (2008), a.a.O., S. 184 f.

3.1 Gebiets- und Funktionalreform

Verwaltungsreformen können in Verwaltungsstrukturreformen und Funktionalreformen unterschieden werden. Dabei beziehen sich Verwaltungsstrukturreformen auf Neuerungen zur Veränderung der Aufbau- und / oder Ablauforganisation einer Verwaltungseinheit. Funktionalreformen hingegen haben die Veränderung von Aufgabenzuständigkeiten bestimmter Verwaltungsebenen oder Behörden - also unterschiedliche Verwaltungseinhalte - zum Gegenstand.²⁴³

Zu den Strukturreformen gehört die „Gebietsreform“²⁴⁴, mit der eine Neuordnung von Verwaltungseinheiten innerhalb eines bestimmten räumlichen Geltungsbereichs angestrebt wird. Eine Gebietsreform ist definiert als „grundsätzliche Neuordnung der Grenzen von Ländern, Kreisen und Gemeinden bei Erhaltung des überkommenen drei- bzw. vierstufigen Verwaltungssystems...“.²⁴⁵ Die Gebietsreform schafft nach MEHDE erst die Voraussetzung für weitere Reformmaßnahmen.²⁴⁶ Gebiets- und Funktionalreformen können gleichzeitig durchgeführt werden. Dies ist aber nicht zwangsläufig notwendig.²⁴⁷ In allen Teilen Deutschlands sind seit dem Ende des 2. Weltkrieges mehrfach Gebietsreformen durchgeführt worden.²⁴⁸ Im Jahr 2008 erkannte WOLLMANN mit Blick auf die aktuelle Situation sogar eine „neue Welle“ von Gebietsreformen.²⁴⁹

Nach einer Gebietsreform entstehen neue Gebietskörperschaften mit geänderter Zusammensetzung der Bevölkerung. Die Durchführung einer Gebietsreform kann auf zwei unterschiedliche Arten erfolgen. Erstens können zwei oder mehr bestehende Gebietskörperschaften zusammengeschlossen werden. Zweitens kann eine bestehende Gebietskörperschaft aufgelöst werden und das Gebiet auf mehrere andere bestehende Gebietskörperschaften aufgeteilt werden.²⁵⁰

²⁴³ Vgl. insgesamt Mehde, Veith (2009), a.a.O., S. 21 f. mit einigen Beispielen.

²⁴⁴ Von Wollmann auch als „Territorialreform“ bezeichnet, vgl. Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 257.

²⁴⁵ Vgl. Poschen, Elmar (1983), a.a.O., S. 26.

²⁴⁶ Vgl. Mehde, Veith (2009), a.a.O., S. 24.

²⁴⁷ Vgl. Poschen, Elmar (1983), a.a.O., S. 28.

²⁴⁸ Vgl. Mehde, Veith (2009), a.a.O., S. 21 ff.; Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 257 f.

²⁴⁹ Vgl. Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 258.

²⁵⁰ Vgl. Poschen, Elmar (1983), a.a.O., S. 26.

Von der Gebietsreform unterscheidet sich die Funktionalreform. Bei der Funktionalreform erfolgt eine Verlagerung von bestimmten Aufgaben von einer Verwaltungsebene auf eine andere Verwaltungsebene, also z. B. von der Ebene der Länder auf die Ebene der Kommunen.²⁵¹

3.1.1 Zur Begründung von Gebiets- und Funktionalreformen

Bei einem Vergleich der Kommunalsysteme der Länder England, Schweden, Frankreich und Deutschland hat WOLLMANN zwei Strömungen identifiziert, mit denen Veränderungen am bestehenden System der Institutionen auf kommunaler Ebene vorgenommen werden:²⁵² Es sind dies die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Kommunen sowie die Konzentration der öffentlich wahrgenommenen Aufgaben auf die Kernfunktionen von Staat und öffentlicher Verwaltung.

Im Zuge der ersten Strömung soll die Handlungsfähigkeit der Kommunen gestärkt werden. Dabei bezieht sich die Handlungsfähigkeit sowohl auf einen Ausbau der administrativen Möglichkeiten, wie auch auf eine Steigerung der politischen Handlungsfähigkeit. Insofern wird eine Funktionalreform angestrebt, die es zum Ziel hat, öffentliche Aufgaben von der staatlichen auf die kommunale Ebene zu übertragen. Damit geht dann auch eine Dezentralisierung von Aufgaben einher.²⁵³

Der Effekt der Dezentralisierung entsteht z.B., wenn den für bestimmte Aufgaben errichteten staatlichen Sonderbehörden die operativen Aufgaben entzogen und diese auf die kommunale Ebene übertragen werden. Auf der kommunalen Ebene werden die Aufgaben dann ausgeführt. Da die staatliche Behörde einen zentralen Sitz hat, die künftige Aufgabenerledigung aber – räumlich betrachtet – künftig von jeder

²⁵¹ Vgl. Poschen, Elmar (1983), a.a.O., S. 28. Eine Debatte innerhalb von Funktionalreform ist die „Kommunalisierung von Aufgaben“, vgl. dazu etwa Wollmann, Helmut (2007): Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben durch deren "echte" Kommunalisierung?, in: Bogumil, Jörg; et al. (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition Sigma 2007, S. 65 - 74.

²⁵² Vgl. Wollmann, Helmut (2008), a. a .O., S. 253 ff.; zur Konzeption der Studie vgl. Wollmann, Helmut (2004): Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene in Großbritannien, Schweden und Frankreich, in: Jann, Werner; et al.: Status-Report Verwaltungsreform. Berlin: Ed. Sigma 2004, S. 36 - 50.

²⁵³ Vgl. Wollmann, Helmut (2008), a. a .O., S. 253.

einzelnen kommunalen Instanz zu übernehmen ist, resultiert daraus eine räumliche Dezentralisierung.

Als zweite Strömung erkennt WOLLMANN Aktivitäten, die durch das Reformkonzept des NPM ausgelöst wurden und darauf abzielen, die öffentliche Aufgabenwahrnehmung deutlich zu reduzieren. Angestrebt wird dabei, dass sich der Staat in der Gesamtheit seiner Institutionen lediglich auf seine Kernfunktionen beschränkt. Aufgaben, die nicht zu den Kernfunktionen des Staates gehören, sollen nicht mehr durch den Staat selber – also auch nicht durch Kommunen –, sondern durch andere Organisationen erledigt werden. Dies wäre eine Funktionalreform im weiteren Sinne. Dabei sollen diese Aufgaben dann auch im Wettbewerb erstellt werden. D. h. es können sich mehrere Aufgabenträger um die Wahrnehmung der Aufgabe bewerben. Die Nutzer sollen anhand ihrer Präferenzen auswählen können, welchen Anbieter sie auswählen.²⁵⁴

Zu den grundlegenden Problemen von Gebiets- und Funktionalreformen gehört die Frage, ob diese vorrangig dem Ziel der Steigerung der Effizienz dienen sollen. Der Trend in diesem Zusammenhang besteht darin, durch die Abschaffung von zu kleinen Kommunen im Wege einer Gebiets- und Funktionalreform Effizienzvorteile zu generieren. Gleichzeitig wird kritisch gesehen, dass bei derartigen Überlegungen anderweitige Aspekte – neben der Effizienz – eventuell vernachlässigt werden könnten. Dazu zählt etwa der Aspekt, dass durch Gebiets- und Funktionalreformen die politische Einflussnahme verloren ginge und damit die kommunale Selbstverwaltung ausgehöhlt würde.²⁵⁵

Dabei wird auch diskutiert, ob eine Abkehr von der gebietsbezogenen Organisation überhaupt möglich und notwendig ist.²⁵⁶ Die Verwaltung in Deutschland ist als „Mehrebenensystem“ aufgebaut und folgt dem „Territorialprinzip“. „Beim Territorialprinzip werden einheitliche Untereinheiten mit einer großen bzw. größeren Aufgabenbreite gebildet, so dass (Verwaltungs-) Ebenen entstehen. Ebenen sind nicht nur administrative Untereinheiten, da sie über politische Vertretungsorgane

²⁵⁴ Vgl. Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 253.

²⁵⁵ Zur folgenden Darstellung vgl. Bull, Hans Peter (2008): Kommunale Gebiets- und Funktionalreform - aktuelle Entwicklungen und grundsätzliche Bedeutung, in: der moderne staat, 2/2008, S. 285 – 302, S. 289 ff.

²⁵⁶ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 292.

verfügen. Dadurch wird eine Äquivalenz von Betroffenen, Territorium und politischer Repräsentation erreicht, so dass Ebenen über einen hohen Legitimationsvorteil verfügen.“²⁵⁷

Dieses Territorialprinzip wird nach Ansicht von BULL durch zwei Entwicklungen ausgehöhlt. In diesem Zusammenhang spricht BULL sogar von einer „Gefährdung“ des Territorialprinzips.²⁵⁸ Erstens sei ein anhaltender Trend zur Privatisierung von öffentlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge festzustellen. Privatisierte öffentliche Einrichtungen könnten die regionalen Grenzen der kommunalen Ebene einfacher überwinden. Dies sei mitunter der Auslöser für die Privatisierung. Rein betriebswirtschaftlich getriebene Überlegungen würden innerhalb der privatisierten Unternehmen dann dazu führen, dass der regionale Bezug der privatisierten Unternehmen immer mehr verwässert werde.²⁵⁹ Darüber hinaus werden - zweitens - Überlegungen hinsichtlich einer „funktional ausgerichteten öffentlichen Körperschaft mit eigener Steuerhoheit“ kritisch betrachtet. Diesem Modell liegen Überlegungen zugrunde, die bewusst auf eine Abschaffung des Territorialprinzips setzen, um damit Körperschaften entstehen zu lassen, die ohne räumliche Bindung miteinander in Konkurrenz um Bürgerinnen und Bürger treten sollen. Diese Körperschaften werden auch als „FOCJ’s“ bezeichnet (Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions).²⁶⁰

Eine weitere Reformtendenz, die mit einer Abkehr vom Territorialprinzip verbunden sein könnte, ist das E-Government. Es besteht die Ansicht, dass die territoriale Organisation mit regionalen Untergliederungen durch die stärkere Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie abgelöst werden könnte. „Gebietsreformen“ wären dann nicht mehr notwendig, da die gesamte Organisation durch die Errichtung eines umfassenden technischen Netzwerkes bestimmt würde.²⁶¹ Technisch wird dadurch eine Trennung zwischen dem Ort der Leistungsdurchführung und dem Verwaltungssitz als Anlaufstelle für den Bürger ermöglicht.²⁶² Wenn eine einheitliche elektronische Verfahrensabwicklung sichergestellt werden könnte, sind funktionalreformerische Aufgabenübertragungen ohne Gebietsänderungen

²⁵⁷ Vgl. Schuppan, Tino (2008), a.a.O., S. 68.

²⁵⁸ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 290.

²⁵⁹ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 290.

²⁶⁰ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 290 f.

²⁶¹ Vgl. Schuppan, Tino (2008), a.a.O., S. 66.; Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 290 f.

²⁶² Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 291 f.

möglich.²⁶³ In diesem Zusammenhang wird das Modell der „shared services“ durch Aufgabenübertragung an andere Kommunen bzw. externe Dritte diskutiert. Bei diesem Modell werden etwa „Schreib- und Druckerarbeiten auf Gemeinschaftseinrichtungen“ verlagert.²⁶⁴ Eine Lösung für die Frage der Zuständigkeit wird indessen im Modell des E-Government nicht gesehen. Zumindest werden die von einigen Vertretern des E-Government als Vorteile bewerteten Auswirkungen, auf der anderen Seite als nicht weitgehend genug bewertet, da man sich der Frage der Neuordnung der Aufgabenverteilung dadurch entziehen würde.²⁶⁵

3.1.2 Gebiets- und Funktionalreformen in Deutschland

In Deutschland wurden im vorigen Jahrhundert in den 1960er und 1970er Jahren Gebietsreformen in den alten Ländern durchgeführt. Dabei verfolgten die Länder unterschiedliche Ansätze, so dass bis heute unterschiedliche Strukturen in den Ländern anzutreffen sind.²⁶⁶ Zunächst ebenfalls geplante Funktionalreformen wurden nur teilweise vorgenommen. Ein ähnlicher Befund ist für die Gebietsreformen in den neuen Ländern in den 1990er Jahren zu erkennen. Soweit darauf verzichtet wurde, im Zuge der Gebietsreform eine Verringerung der Anzahl der Kommunen zu erreichen, sind damit Probleme einer „Überinstitutionalisierung“ festzustellen. In diesem Falle wurde anstelle einer Zusammenfassung von Kommunen der Weg beschritten, die Eigenständigkeit der Kommunen zu erhalten und zusätzlich eine Verwaltungseinheit zu schaffen. Diese Verwaltungseinheit wird z. B. als „Amt“ bzw. als „Verwaltungsgemeinschaft“ bezeichnet.

Bereits in den 1960er Jahren wurde von unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen die Auffassung vertreten, dass der bestehende Verwaltungsaufbau zu verändern sei. Die Erfüllung der Aufgaben des Staates schien durch den vorhandenen Verwaltungsaufbau nicht gewährleistet. Besonders die „dörflichen Gemeinden und die Landkreise“ wurden als zu klein erachtet. Es bestand die Sorge,

²⁶³ Vgl. Schliesky, Utz (2010), a.a.O., S. 57.

²⁶⁴ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 292.

²⁶⁵ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 292.

²⁶⁶ Zu den unterschiedlichen Ausprägungen vgl. Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 257 ff.

dass diese zu kleinen Kommunen die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ihrer Einwohner nicht gewährleisten können, da die „Finanz-, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft“ der Kommunen dafür nicht ausreichend erschien.²⁶⁷ Zwar wurden auch vor 1960 schon zahlreiche Veränderungen der Größen- und Aufgabenzuschnitte auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt. Diese Veränderungen lösten allerdings lediglich spezielle örtliche Probleme. Die Initiativen aus den 1960er Jahren waren insofern neu, da erstmals eine bundesweite Neustrukturierung der Kommunen und der Länder diskutiert wurde.²⁶⁸ Die Überlegungen zu den Aktivitäten der Gebietsreformen der 1960er Jahre orientierten sich an dem Ziel, eine Verbesserung der Effizienz der Verwaltungen zu erzielen, Wirtschaftlichkeit, Leistungsfähigkeit und Wirkungsgrad standen im Vordergrund.²⁶⁹

Für die Beurteilung der Wirksamkeit der Gebietsreformen der 1960er Jahre war unter anderem von Bedeutung, an welchem Ort die Kommunalverwaltung ihren Hauptsitz erhalten sollte. Die Erreichbarkeit der Verwaltung für die Unternehmen bzw. die Bürger sollte nicht verschlechtert werden. Dies war deshalb von Bedeutung, da die meisten Verwaltungsleistungen am Sitz der Kommunalverwaltung erbracht wurden. Somit bestand für die Kunden (Unternehmen, Bürger) die Notwendigkeit, den Verwaltungssitz erreichen zu können. Die „Behörde“ musste persönlich aufgesucht werden. Dafür entstanden den Kunden Kosten für die „Fahrt und aufgewendete Zeit“. Insofern änderten sich für die Kunden in der Folge einer Gebietsreform auch die eventuell anfallenden Kosten für die Inanspruchnahme einer Leistung der Kommunalverwaltung.²⁷⁰ Dieser Aspekt scheint aufgrund der veränderten technischen Möglichkeiten heute allerdings nicht mehr von großer Bedeutung zu sein.

Bestimmte Effekte der Gebietsreform wurden nach Abschluss der Gebietsreform erhoben und bewertet. Zur Evaluierung der gebietsreformbedingten Auswirkungen wurden Wirtschaftlichkeitsanalysen verwendet und durch qualitative Analysen ergänzt. Darüber hinaus wurden weitere Indikatoren zur Messung der gebietsreformbedingten Auswirkungen herangezogen. Es wurden beispielsweise die

²⁶⁷ Vgl. Poschen, Elmar (1983), a.a.O., S. 21 ff.

²⁶⁸ Vgl. Poschen, Elmar (1983), a. .a O., S. 23.

²⁶⁹ Vgl. Poschen, Elmar (1983), a.a.O., S. 55.

²⁷⁰ Vgl. Poschen, Elmar (1983), a.a.O., S. 304 ff.

Veränderungen der Steuern, Gebühren und Beiträge untersucht um eine Beurteilung der Auswirkungen der Gebietsreformen vornehmen zu können.²⁷¹ Zusammenfassend kommt die Studie von POSCHEN zu dem Ergebnis, dass nach der Gebietsreform z. B. der Hebesatz für die Gewerbesteuer weniger stark angehoben werden musste, als es ohne Gebietsreform nötig gewesen wäre. Durch die Ausweisung neuer Gewerbegebiete gewann z. B. die Stadt Aachen 500 Arbeitsplätze; 250 blieben erhalten. Insgesamt führt die Gebietsreform nach der Einschätzung von POSCHEN zu einer Steigerung des Bruttoinlandsprodukts.²⁷² Der Erfolg der Gebietsreform der 1960er Jahre in den Flächenländern wird allerdings von THIEME und PRILLWITZ als „zweifelhaft“ angesehen. Insgesamt heben THIEME und PRILLWITZ folgende Trends nach der Reform hervor: Die Zahl der Kommunen, der Kreise, der Regierungspräsidien und der kommunalen Mandatsträger konnte im Rahmen der Reform verringert werden. In diesem Zusammenhang sind die Kreis- und Gemeindegebiete flächenmäßig größer geworden und die Einwohnerzahlen der entstandenen Kommunen sind ebenfalls angestiegen. Im Vergleich der Länder sind aber unterschiedliche Ausprägungen festzustellen. Außerdem ist „eine große Zahl von Gemeinden weit unter der angestrebten und in der Zielprojektion als erforderlich bezeichneten Mindestgröße“ geblieben. Ebenfalls sind bei den Kommunen in der Folge der Gebietsreform viele „Städte mit Sonderstatus“ entstanden, was als Entgegenkommen der jeweiligen Landesregierung gegenüber bestimmten örtlichen Einwendungen gegen die Gebietsreform gewertet wird.²⁷³

Allerdings wird konstatiert, dass durch die Vergrößerung der Gemeinden eine Steigerung der „Verwaltungskraft“ eingetreten ist. Die Verwaltung der Gemeinden wird nach der Gebietsreform „in der Regel hauptamtlich“ betrieben und damit ist ein höherer Spezialisierungsgrad bei der Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Verwaltungen entstanden. Insofern wird eine hohe Wahrscheinlichkeit darin gesehen, dass in der Folge der Gebietsreform eine bessere Qualität der Aufgabenwahrnehmung erreicht werden konnte.²⁷⁴ Demgegenüber wird ebenfalls festgestellt, dass im Rahmen der Gebietsreform auch sehr große Verwaltungseinheiten entstanden sind – insbesondere bei der Bildung von

²⁷¹ Vgl. Poschen, Elmar (1983), a.a.O., S. 307 f mit weiteren Ausführungen zur genauen Vorgehensweise bei den Analysen.

²⁷² Vgl. Poschen, Elmar (1983), a.a.O., S. 316 f.

²⁷³ Vgl. Thieme, Werner; Prillwitz, Günther (1981), a.a.O., S. 74 ff.

²⁷⁴ Vgl. Thieme, Werner; Prillwitz, Günther (1981), a.a.O., S. 84.

Großstädten. Für die Landkreise wird ähnlich argumentiert. Der damit entstandene „bürokratische Apparat“ wird als nachteilig im Vergleich zu der Situation vor der Gebietsreform beurteilt, da die Fehleranfälligkeit in der Aufgabenwahrnehmung tendenziell zugenommen habe.²⁷⁵ Neben einer Steigerung der Verwaltungskraft sei auch von einer Steigerung der „Veranstaltungskraft“ auszugehen, die sich nach Durchführung der Gebietsreform ergeben habe. Zur Veranstaltungskraft zählen Veranstaltungen mit regionalem und überregionalem Einzugsgebiet, die eine kleine Kommune nicht ausgerichtet hätte aber durch die Bildung einer größeren Kommune realisierbar sei. Zu diesem Aspekt zählen auch Einrichtungen, zu deren Bau und Unterhaltung größere Kommunen in der Lage seien. Dies auch unter dem Aspekt der „rationalen Ausnutzung“.²⁷⁶

Positive wie negative Aspekte werden von THIEME und PRILLWITZ auch hinsichtlich der „Planungsfähigkeit“ zugeschrieben. Größere Kommunen seien eher in der Lage eine Planung der Kommune vorzunehmen und diese hinsichtlich der angestrebten Entwicklung der Kommune mit den Nachbarkommunen abzustimmen. Demgegenüber wird als nachteilig bewertet, dass in der größeren Kommune nicht alle Interessen gleichzeitig vertreten werden können. Damit bestünde die Gefahr, dass zunächst eine Berücksichtigung der Interessen der Kernstädte erfolge und die Planung der Vororte dadurch evtl. vernachlässigt werden könnte. Die Planungsfähigkeit wird ohnehin nur für die Städte und Gemeinden als relevanter Faktor gesehen. Für die Entwicklung des Kreises sei die Planungsfähigkeit weniger bedeutsam.²⁷⁷ Als weiterer Punkt wird von THIEME und PRILLWITZ die Entwicklung des Verhältnisses von Bürger und Gemeinde betrachtet und eine Einschätzung zu der Entwicklung der Bürgernähe nach Abschluss der Gebietsreform abgegeben. Eine verbesserte Bürgernähe sei jedenfalls bei den Kommunen festzustellen, bei denen mit der Gebietsreform auch eine Funktionalreform durchgeführt wurde und damit Aufgaben von den Kreisen auf die Städte bzw. Gemeinden verlagert wurden. Sofern die übertragenen Aufgaben „publikumsintensiv“ seien, sei dadurch eine Verbesserung der Bürgernähe erreicht worden. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass eine Verallgemeinerung für alle Länder nicht möglich sei.²⁷⁸

²⁷⁵ Vgl. Thieme, Werner; Prillwitz, Günther (1981), a.a.O., S. 84.

²⁷⁶ Vgl. Thieme, Werner; Prillwitz, Günther (1981), a.a.O., S. 84 f.

²⁷⁷ Vgl. Thieme, Werner; Prillwitz, Günther (1981), a.a.O., S. 85.

²⁷⁸ Vgl. Thieme, Werner; Prillwitz, Günther (1981), a.a.O., S. 85 f.

Mit Bürgernähe wird aber nicht nur der Aspekt der Erreichbarkeit des Verwaltungssitzes abgedeckt, sondern ebenfalls der Punkt der Mitwirkung am Willensbildungsprozess innerhalb der Kommune. Es wird dabei der Zusammenhang hergestellt, dass einer größeren Kommune auch eine größere eigene Entscheidungsfähigkeit zugeschrieben werden könnte. Damit seien auch die Mandatsträger eher in der Lage, Entscheidungen zur Weiterentwicklung der Kommune treffen zu können. Dies gelte, obwohl die Zahl der Mandatsträger je Einwohner in den Kommunen tendenziell abgenommen habe. Das Verhältnis von Mandatsträgern zu Einwohnern sei aber kein aussagekräftiger Maßstab, wenn man bedenken würde, dass die Mandatsträger über einen Zuwachs an Kompetenzen verfügen würden, die sich aufgrund der Vergrößerung der Kommune ergeben hat. Abschließend wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass größere Kommunen auch über bessere Rekrutierungsmöglichkeiten verfügten und daher „in ganz anderem Umfang qualifizierte“ Mandatsträger gefunden werden könnten. Daher wird dem Aspekt der Bürgernähe nach der Gebietsreform eine positive Entwicklung zugebilligt. Es wird aber eingeräumt, dass es sich bei diesen Schlussfolgerungen um „Vermutungen“ handele.²⁷⁹

Ein weiteres Ziel der Gebietsreform der 1960er Jahre wurde in der Erreichung von klareren Verwaltungsstrukturen gesehen („Klarheit der Verwaltungsstruktur“). Dazu sollte ein Abbau des Verbandswesens erfolgen. Hinsichtlich dieses Punktes sei die Gebietsreform nicht erfolgreich verlaufen. Nach der Gebietsreform sei weiterhin ein zweistufiges Gemeindesystem anzutreffen gewesen („Gemeinde / Verwaltungsgemeinschaft; Gemeinde / Samtgemeinde; Gemeinde / Amt; Gemeinde / Verbandsgemeinde“). Außerdem seien auch nach der Gebietsreform zahlreiche Organisationen hinzu getreten – etwa durch die Bildung von Zweckverbänden.²⁸⁰

Im Hinblick auf den Erfolg der Gebietsreform wird darüber hinaus festgestellt, dass „Einsparungen“ nicht Ziel der Gebietsreform waren. Daher könne eine Veränderung der Haushaltslage nach der Gebietsreform auch nicht als Indikator für die Beurteilung

²⁷⁹ Vgl. Thieme, Werner; Prillwitz, Günther (1981), a.a.O., S. 85 f.

²⁸⁰ Vgl. Thieme, Werner; Prillwitz, Günther (1981), a.a.O., S. 86 f.

des Erfolgs der Gebietsreform heran gezogen werden. Ziel der Gebietsreform sei es vielmehr gewesen, die „Verwaltung leistungsfähiger zu machen.“²⁸¹

Einschränkend weisen THIEME und PRILLWITZ in ihrer Studie allerdings auf methodische Probleme ihrer Untersuchung und generell bei der Evaluation von Gebietsreformen hin.²⁸²

3.1.3 Gebiets- und Funktionalreformen in anderen Staaten

Bei einem neueren Vergleich der Kommunalsysteme der Staaten England, Schweden, Frankreich und Deutschland hat WOLLMANN zwar in Bezug auf die einzelnen Staaten Unterschiede in der inhaltlichen Ausprägung bzw. in der zeitlichen Abfolge der Gebietsreformen festgestellt, grundsätzlich aber auch vergleichbare Strömungen in den untersuchten Staaten erkannt.²⁸³

In den verglichenen Staaten sind zwischen diesen funktionalen Veränderungen Unterschiede festzustellen.²⁸⁴ Es handelt sich um zwei funktionale Veränderungen, nämlich einerseits die Stärkung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung durch eine Aufgabenverlagerung von einer übergeordneten staatlichen Verwaltungsebene auf die kommunale Ebene. Andererseits entstehen funktionale Veränderungen durch eine Verlagerung von Aufgaben von der kommunalen Ebene auf andere – nicht öffentliche – Aufgabenträger.²⁸⁵

In England bestehen sehr große kommunale Einheiten, die bestimmte Aufgaben wahrnehmen. Daneben bestehen Strukturen, die teilweise staatlich, nicht öffentlich sowie kommunal gesteuert werden und ebenfalls bestimmte Aufgaben wahrnehmen. Dieses Geflecht der kommunalen Aufgabenwahrnehmung wird von WOLLMANN als

²⁸¹ Vgl. Thieme, Werner; Prillwitz, Günther (1981), a.a.O., S. 88.

²⁸² Vgl. Thieme, Werner; Prillwitz, Günther (1981), a.a.O., S. 83 ff.

²⁸³ Vgl. Wollmann, Helmut (2008), a. a .O., S. 253 ff.; zur Konzeption der Studie vgl. Wollmann, Helmut (2004): Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene in Großbritannien, Schweden und Frankreich, in: Jann, Werner; et al.: Status-Report Verwaltungsreform. Berlin: Ed. Sigma 2004, S. 36 - 50.

²⁸⁴ Vgl. Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 253 ff.

²⁸⁵ Vgl. Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 254.

kritisch bewertet. Es ist die Folge aus mehreren Strukturreformen der vergangenen Jahrzehnte unterschiedlicher Regierungen.²⁸⁶

Während in England mehrere Gebiets- und Funktionalreformen in den vergangenen Jahrzehnten durchgeführt wurden, sind diese in Frankreich weitgehend ausgeblieben, so dass in Frankreich noch ein Gebietszuschnitt existiert, der „weitgehend auf die Zeit der französischen Revolution und davor zurückreicht“.²⁸⁷ Es herrscht in Frankreich eine „territoriale Fragmentierung“ mit sehr kleinen Kommunen vor. Als eine Reaktion auf die damit entstehende beschränkte Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Kommunen haben sich viele interkommunale Zweck- und Kooperationsverbände gebildet. Diese Verbände bilden damit eine zusätzliche Struktur neben der territorialen Gliederung in Frankreich²⁸⁸ mit spezifischen damit verbundenen Problemen.²⁸⁹

In Schweden sind – im Vergleich zu England und Frankreich – relativ autonome Kommunen vorzufinden. Die durchschnittliche Größe einer Kommune beträgt in Schweden rund 30.000 Einwohner. Die bestehenden Kreise haben nur wenige Aufgaben. Hingegen sind die Kommunen unter anderem auch für die Schulen verantwortlich. Die staatliche Einflussnahme erfolgt durch sektorale Oberbehörden. Eine Strukturkommission hat den Vorschlag unterbreitet, die bestehenden 22 Kreise durch Zusammenlegung zu reduzieren und anschließend sechs bis neun Großkreise zu schaffen.²⁹⁰

Sämtlichen Gebiets- und Funktionalreformen in den vorgenannten Staaten ist gemeinsam, dass diese vor dem Hintergrund der Absicht durchgeführt wurden, „verwaltungsökonomisch und politisch tragfähige“ Strukturen zu erhalten.²⁹¹ Die Gebietszuschnitte sollten geändert werden um „Skaleneffekte“ erzielen zu können.²⁹²

²⁸⁶ Vgl. Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 254 f.

²⁸⁷ Vgl. Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 255 f.

²⁸⁸ Vgl. Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 255 f.

²⁸⁹ Vgl. Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 258.

²⁹⁰ Vgl. Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 256 f.

²⁹¹ Vgl. dazu stellvertretend „Schweden“ nach Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 256.

²⁹² Vgl. Schliesky, Utz (2010), a.a.O., S. 56 f.

3.1.4 Aktuelle Entwicklungen hinsichtlich der Gebiets- und Funktionalreformen

Gebiets- und Funktionalreformen werden aktuell in Deutschland in einigen Ländern wieder als Veränderungsoption diskutiert, obwohl diese Instrumente der Einflussnahme der Länder auf die Struktur und Aufgabenerledigung der Kommunen nicht neu sind.²⁹³

Vermutlich aufgrund der bestehenden Unterschiede im Aufbau der Kommunalverwaltung unterscheiden sich die Debatten in den Ländern. Nordrhein-Westfalen ist das Land mit den meisten Einwohnern und hat ebenfalls die größten Kommunen. Dagegen bestehen z. B. in Schleswig-Holstein noch Kommunen mit weniger als 500 Einwohnern.²⁹⁴ In Baden-Württemberg wurde eine Funktionalreform durchgeführt. Gebietsreformen wurden außerdem in Sachsen und Sachsen-Anhalt begonnen.²⁹⁵ Auch Rheinland-Pfalz prüft die Durchführung einer Gebietsreform.²⁹⁶ In Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein bestanden Überlegungen „Einheitsgemeinden“ zu schaffen, unter Wegfall der zusätzlichen Verwaltungseinheiten wurde gleichzeitig die Schaffung von größeren Kommunen angestrebt.²⁹⁷ Bei derartigen Vorhaben sind auch jeweils die Aufgabenverteilung zwischen staatlicher Verwaltung und Kommunalverwaltung zu prüfen. Beispiele dafür sind „Auflösung von Sonderbehörden, Abschaffung oder aber gerade Stärkung und Vergrößerung der Regierungsbezirke.“²⁹⁸ Die Aktivitäten dieser Länder zielten also

²⁹³ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 286; Bogumil, Jörg; Reichard, Christoph (2007), a.a.O., S. 89.

²⁹⁴ In Schleswig-Holstein bestand ein Konzept zur Verwaltungsmodernisierung auch mittels Gebiets-/Funktionalreform; vgl. dazu Schliesky, Utz (2007): Verwaltungspolitische Strategie eines Bundeslandes, in: Ziekow, Jan (Hrsg.): Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik. Baden-Baden: Nomos 2007, S. 107 – 125, S. 113 ff. Das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein hat im Jahr 2010 entschieden, dass eine Neuregelung der Zusammensetzung der Amtsausschüsse erfolgen muss. Vgl. dazu Urteil Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein vom 26. Februar 2010 (LVerfG 1/09).

²⁹⁵ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 287.; Gebietsreformen werden auch künftig nach der Meinung des Beauftragten der Bundesregierung für die Neuen Länder als eine Handlungsmöglichkeit angesehen, um die Daseinsvorsorge unter Berücksichtigung des Demografischen Wandels zukunftsfähig gestalten zu können, vgl. Beauftragter der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer (Hrsg.): Daseinsvorsorge im demografischen Wandel zukunftsfähig gestalten, unter: http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_MBV/News/PDFs/Handlungskonzept_2011.pdf, letzter Zugriff am 19.02.2012.

²⁹⁶ Vgl. Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Vorschläge zur Gebietsreform, unter: <http://www.isim.rlp.de/moderne-verwaltung/kommunal-und-verwaltungsreform/gebietsreform/>, letzter Zugriff am 24.01.2012.

²⁹⁷ Vgl. Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 258 f.

²⁹⁸ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., 287.

auf eine Veränderung der Gebietsstrukturen und Zuständigkeiten der Gemeinden ab. Andere Länder setzen auf eine Neuordnung der Kreise, wie z. B. Mecklenburg-Vorpommern. Dadurch wurde eine Reduzierung der Landkreise und kreisfreien Städte vorgenommen.²⁹⁹

Eine große Funktionalreform ist zum 01.01.2005 in Baden-Württemberg in Kraft getreten. Im Zuge einer Kommunalisierung von Aufgaben wurden 350 staatliche Sonderbehörden aufgelöst und deren Aufgaben auf Kreise und kreisfreie Städte übertragen.³⁰⁰ Der sich daran anschließenden Debatte der inhaltlichen Ausgestaltung der Aufgabenübertragung - nämlich ob die Kommunen die neuen Aufgaben als „echte“ kommunale Aufgaben übertragen bekommen, oder die Kommunen als „untere Staatsbehörden“ tätig werden - soll an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden.³⁰¹

Insgesamt sind unterschiedliche Ausgangslagen in den Ländern zu verzeichnen. Auch die mit Gebiets- und Funktionalreformen angestrebten Wirkungen sind unterschiedlich. Dabei spielen sich die geplanten Änderungen in einem Spannungsverhältnis zwischen kleinen, integrationsstiftenden Einheiten und großen, leistungsstarken Einheiten, ab.³⁰²

Veränderungen werden als notwendig erachtet, da „die bestehende Organisation“ als mitverantwortlich für eine erkennbare Leistungsschwäche, als Ausgangspunkt für Reibungsverluste sowie unzureichender Planung auf der kommunalen Ebene angesehen werden. Der bestehende Aufbau der Kommunalverwaltung wird in diesen Fällen außerdem als zu kleinteilig eingeschätzt, was in der Folge als eine Ursache für die existierende Finanznot der Kommunen gilt. Der demografische Wandel, der einigen Regionen den Verlust von Einwohnern vorhersagt, gilt aktuell als weiteres Motiv für Gebiets- und Funktionalreformen.³⁰³

²⁹⁹ Vgl. unter <http://www.qbus.de/kunden/verwaltungsreform/Kreisgebietsreform.802.html?PHPSESSID=7190e3df973f8a95bf05c6ac82446ffe>, letzter Zugriff am 19.02.2012., zu der Historie vgl. bei Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 258.

³⁰⁰ Vgl. Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 258.

³⁰¹ Vgl. zu dieser Debatte Wollmann, Helmut (2008), a.a.O., S. 259 ff.

³⁰² Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 287.

³⁰³ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 287 f.

Trotz dieser Auslöser gelten Gebiets- und Funktionalreformen nicht als Allheilmittel. Es wird sogar kritisch gesehen, ob Gebiets- und Funktionalreformen die bestehenden Mängel beseitigen können. BULL nennt dazu auch weitere Ursachen, die für die bestehenden Probleme auf kommunaler Ebene herangezogen werden könnten. Beispielsweise könnte auch eine Überregulierung der kommunalen Aufgaben mitverantwortlich für die bestehenden Defizite sein. Und es wird auch hinterfragt, ob die Gebiets- und Funktionalreformen deswegen angestrebt werden, weil den politisch Verantwortlichen keine anderweitigen Lösungsansätze bekannt sind.³⁰⁴

Die Berechnung der möglichen Vorteile der Veränderungen von Aufgabenstrukturen oder der räumlichen Gliederung der Zuständigkeitsbereiche werden unterschiedlich vorgenommen. Obgleich Kritikpunkte unübersehbar sind, überwiegen doch die Größenvorteile aufgrund der „Economies of Scale“ (Skaleneffekte). Größenvorteile entstehen z. B. bei der Auslastung des bestehenden Personals. Dies kann zu Synergieeffekten führen, wenn z. B. Querschnittsbereiche der Verwaltung besser ausgelastet werden. Typische Querschnittsbereiche sind etwa die Haushaltswirtschaft, Buchhaltung, Personalwirtschaft, das Beschaffungswesen oder das Justizariat. Zu beachten ist allerdings, dass hier keine beliebigen Zusammenlegungen möglich sind, da teilweise spezialisiertes Personal benötigt wird und dies unabhängig von der Größe der Kommune. Es entstehen in diesem Zusammenhang dann keine zusätzlichen Größenvorteile.³⁰⁵

Neben den personalwirtschaftlichen Aspekten sind Größenvorteile auch im Hinblick auf die Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen denkbar. Es kann davon ausgegangen werden, dass größeren Kommunen auch größere finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Bei der Verwaltung und Unterhaltung von öffentlichen Einrichtungen ist es daher denkbar, dass durch die Setzung von Prioritäten und einer strukturierten Abarbeitung, die Größeneffekte entstehen können. Hingegen besteht bei kleinen Kommunen evtl. keine Möglichkeit der Prioritätensetzung. Darüber hinaus eröffnen räumlich größere Einzugsbereiche auch die Möglichkeit der besseren Auslastung der öffentlichen Einrichtungen.³⁰⁶

³⁰⁴ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 288.

³⁰⁵ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 288.

³⁰⁶ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 288.

Im Übrigen wäre zu prüfen, ob kleine Kommunen über ausreichende Fach- bzw. Spezialkenntnisse verfügen können, die zur Abdeckung der gesamten Verwaltungsaufgaben notwendig sind. Die Leistungskapazität hinsichtlich der Menge ist dann geringer und die Leistungsfähigkeit hinsichtlich der erforderlichen Spezialkenntnisse evtl. kleiner.³⁰⁷

Kritisch wird der Trend zu größeren Verwaltungseinheiten – also größeren Kommunen – von den kommunalen Mandatsträgern begleitet. Die Argumente gegen diese Entwicklung liegen in einer befürchteten Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung und in befürchteter Bürgerferne. Größeren Kommunen fehle es ggf. an einer eigenen Identität, so dass sich die Bürger nicht mehr mit den Entscheidungen der Mandatsträger identifizieren könnten und die Akzeptanz für Entscheidungen verloren ginge.³⁰⁸

3.1.5 Varianten der Gebiets- und Funktionalreformen

Gebiets- und Funktionalreformen lassen sich durch den stärkeren Einsatz von Interkommunalen Kooperationen modifizieren.³⁰⁹ Insbesondere um Argumente gegen eine staatlich verordnete Gebiets- und Funktionalreform zu ermitteln, diskutieren einige kleine Kommunen als Alternative eine freiwillige Interkommunale Zusammenarbeit.³¹⁰

In diesem Zusammenhang kommt auch BULL zu der Einschätzung, dass es Alternativen zu Gebiets- und Funktionalreformen gibt, die in einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen den bestehenden Verwaltungen bestehen könne. Als Bedingung nennt er einen „eingeschränkten Aufgabenkreis“ für die Zusammenarbeit. Positive Erfahrungen seien mit dieser Form z. B. durch die Einrichtung von

³⁰⁷ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 289.

³⁰⁸ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 289.

³⁰⁹ Vgl. KGSt (2005): Stadt Böblingen und Stadt Sindelfingen auf dem Weg zu einer intensiveren Interkommunalen Zusammenarbeit - Erfahrungen mit der Initiierung von Projekten der Interkommunalen Zusammenarbeit. Köln, Bericht 5/2005, S. 12.

³¹⁰ Vgl. KGSt (2004): Interkommunale Zusammenarbeit - ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Köln, Materialien 3/2004, S. 4.

Zweckverbänden oder „Interkommunalen Vereinbarungen“ erzielt worden. Als Einsatzbereiche werden gemeinsame Katastrophenschutzstellen und Rettungsdienste oder gemeinsame Datenverarbeitungsinstitutionen genannt.³¹¹ Im Übrigen wird von BULL angezweifelt, ob die auf der kommunalen Ebene bestehenden Probleme durch eine Aufgabenverschiebung im Zuge einer Gebiets- und Funktionalreform gelöst werden können. Beispielhaft wird hierzu die öffentliche Finanzkrise genannt. Wenn ein Land und eine Kommune unterfinanziert seien und dies aufgrund rückläufiger Steuereinnahmen mit ausgelöst werde, würden auch die besten räumlichen Kommunalstrukturen nichts nutzen, um dem entgegenwirken zu können. Die Unterfinanzierung werde bleiben.³¹²

Obgleich also nach den obigen Ausführungen eine Gebietsreform und damit der Zusammenschluss von Gemeinden nicht uneingeschränkt vorteilhaft sein müssen, besteht in einigen Kommunen dennoch die Absicht, sich freiwillig zusammen zu schließen. Ein freiwilliger Zusammenschluss kann als „Fusion“ bezeichnet werden. Eine derartige Fusion ist von Art 28 II Grundgesetz ermöglicht.³¹³ Allerdings sind Fusionen von Kommunen selten. Die KGSt nennt dafür drei maßgebliche Gründe. Diese Gründe sind „fehlende Initiatoren“, „Ängste vor Machtverlust“ und „Kirchturmdenken“.³¹⁴

Im Hinblick auf den ersten Grund („fehlende Initiatoren“) wird von der KGSt angemerkt, dass jede Veränderung mindestens einer Person als Unterstützer und Impulsgeber bedürfe. Darüber hinaus bedürfe es der Unterstützung der Verwaltungsleitung, die sich gleichsam als maßgeblicher Impulsgeber verstehen solle.³¹⁵ Der zweite Grund erklärt sich damit, dass mit einer Fusion ein persönlicher Machtverlust durch unterschiedliche Akteure befürchtet wird. Nahezu sämtliche in einer Kommune wichtigen Positionen werden nach einer Fusion lediglich noch einmal zu besetzen sein. Damit wird das Interesse derjenigen Personen, die um den Verlust eines derartigen Postens fürchten müssen, reduziert. Wichtige Positionen

³¹¹ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 295 f; gleiche Meinung bei Hey, Christian (2010): Defizite der Verwaltungspolitik: Umweltverwaltungen unter Reformdruck, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.): Verwaltung und Raum. Baden-Baden: Nomos 2010, S. 89 – 99, S. 95.

³¹² Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 300 f.

³¹³ Vgl. KGSt (2008b): Bad Fallingbostal, Bomlitz und Walsrode auf dem Weg zu einer freiwilligen Fusion. Köln, Materialien 6/2008, S. 3.

³¹⁴ Vgl. KGSt (2008b), a.a.O., S. 11 ff.

³¹⁵ Vgl. KGSt (2008b), a.a.O., S. 11 f.

gibt es innerhalb der Kommunalverwaltung, wie auch in der Vertretungskörperschaft. Der Bürgermeister, leitende Beschäftigte und die Fraktionsvorsitzenden haben also zumindest zu befürchten, nach einer Fusion den jeweiligen Posten nicht mehr einzunehmen. Darüber hinaus gilt dies natürlich auch für die Mandatsträger, da sich die Zahl der Mandatsträger nach einer Fusion nicht verdoppeln wird. Gerade der o.g. Personenkreis wäre aber nach Einschätzung der KGSt eigentlich aufgerufen, im Interesse des Gemeinwohls nicht auf eigene Posten zu schauen und vielmehr als Unterstützer derartiger Überlegungen zu agieren.³¹⁶ Als ein dritter Grund ist „Kirchturmdenken“ zu nennen. Damit beschreibt die KGSt das Phänomen, dass die Kommune A der Nachbarkommune B beispielsweise die Ansiedlung eines Einkaufsmarktes nicht gönnt, weil die Kommune A die Ansiedlung des gleichen oder eines ähnlichen Einkaufsmarktes gerne selber auf dem eigenen Gemeindegebiet möchte.³¹⁷

Kommunen, und damit auch der Bereich der Zuständigkeit von Kommunalverwaltungen, sind territorial gegliedert und orientieren sich an einem bestimmten räumlichen Geltungsbereich (Prinzip der Territorialität der Verwaltung). Gebietsreformen versuchen diesen räumlichen Geltungsbereich zu verändern. Insbesondere die technischen Möglichkeiten, die im Rahmen von E-Government diskutiert werden eröffnen die Chance, „räumliche und organisatorische Grenzen“ zu überwinden, „so dass Territorialität beeinflusst wird.“³¹⁸ Insofern kann die Nutzung der bestehenden technischen Möglichkeiten als eine Alternative zu Gebiets- und Funktionalreformen betrachtet werden. Eine weitere Option zur Vermeidung einer Fusion ist die Interkommunale Zusammenarbeit, so auch die KGSt.³¹⁹

Unter Berücksichtigung dieser Literaturobwertung kann an dieser Stelle das Zwischenfazit gezogen werden, dass Gebiets- und Funktionalreformen als Instrument der Verwaltungsmodernisierung nach wie vor diskutiert werden. In einigen Ländern werden Gebiets- und Funktionalreformen als ein Element angesehen, um einen Beitrag zur Modernisierung leisten zu können. Bei der Umsetzung von Gebiets- und Funktionalreformen sind aber einige Schwierigkeiten erkennbar, so

³¹⁶ Vgl. KGSt (2008b), a.a.O., S. 12.; gleiche Meinung bei Benz, Arthur (2010), a.a.O., S. 46 f.

³¹⁷ Vgl. KGSt (2008b), a.a.O., S. 13.

³¹⁸ Vgl. Schuppan, Tino (2011), a.a.O., S. 339.

³¹⁹ Vgl. KGSt (2008b), a.a.O., S. 6, 13.

dass zwar entsprechende Konzepte bestehen, die Umsetzung aber teilweise verzögert wird. Als Schwierigkeiten sind insbesondere rechtliche Hindernisse sowie mangelnde Akzeptanz bei den betroffenen Gebietskörperschaften zu nennen. Auch vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten werden Alternativen zu Gebiets- und Funktionalreformen diskutiert.

3.2 Binnenmodernisierung

Unter „Binnenmodernisierung“ können alle Maßnahmen einer Verwaltung verstanden werden, die eine „Effizienzverbesserung verwaltungsinterner Strukturen und Prozesse“ unter „Anwendung managerialer Prinzipien“ anstreben.³²⁰ Da sich die Rahmenbedingungen für die Kommunalverwaltung gegenwärtig deutlich verändern, weist HEINZ darauf hin, dass gleichzeitig auch eine „Transformation“ der „Aufgaben und Strukturen“ der Kommunalverwaltung festzustellen sei.³²¹

Nachfolgend soll zunächst die „traditionelle Struktur“ der Kommunalverwaltung als Ausgangssituation dargestellt werden. Eine Weiterentwicklung der „traditionellen Struktur“ wird durch das von der KGSt vorgeschlagene NSM angestrebt. Dieses Modell wird im Anschluss vorgestellt. Darüber hinaus erfolgt eine Betrachtung des gegenwärtigen Umsetzungsstandes der Binnenmodernisierung.

3.2.1 Traditionelle Struktur

Die Arbeit und die Struktur von Kommunalverwaltungen sind historisch von dem sog. „klassischen bürokratischen Organisationsmodell“³²² von WEBER geprägt.³²³ Das Bürokratiemodell WEBERS bildete die „organisatorische und hierarchische Steuerungsgrundlage für Kommunalverwaltungen.“³²⁴ Ob Kommunalverwaltungen

³²⁰ Nach Damkowski, Wulf; Rösener, Anke (2004), a.a.O., S. 312.

³²¹ Vgl. Heinz, Werner (2008), a.a.O., S. 166 ff.

³²² Etwa Hoffmann-Peck, Kerstin (2008), a.a.O., S. 20.

³²³ Vgl. Weber, Max (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. rev. Aufl. Tübingen 1972 (Original: 1922)

³²⁴ Vgl. Hoffmann-Peck, Kerstin (2008), a.a.O., S. 20.

nach diesen Methoden arbeiten sollten, war lange Zeit unumstritten. Dieses Modell galt seit der Kaiserzeit in Deutschland einer „rechtsstaatlichen Verwaltung allein angemessen“.³²⁵ Bei konstanten Rahmenbedingungen ermöglicht die bürokratische Organisation nach dem Bürokratiemodell WEBERS eine effektive Aufgabenerfüllung. Das Modell wurde Anfang des 20. Jahrhunderts entwickelt und war daher geprägt von den seinerzeit vorherrschenden Gegebenheiten sowie dem damaligen Weltbild. Es ist aber – aus heutiger Sicht – für konstante Rahmenbedingungen konstruiert worden.³²⁶ Das deutsche Verwaltungsmodell wurde seinerzeit als „zeitgemäß“ angesehen.³²⁷

Ähnliche Organisationsformen waren auch in privatwirtschaftlichen Unternehmen üblich, die auf das Organisationsmodell „Scientific Management“ von TAYLOR zurückzuführen sind.³²⁸ Die Organisationsformen von privatwirtschaftlichen Unternehmen waren historisch partiell mit denen von Kommunalverwaltungen vergleichbar.³²⁹

Das Bürokratiemodell wird mittlerweile kritisch beurteilt. Insbesondere wird kritisiert, dass eine bürokratische Organisation nur eingeschränkt in der Lage ist, sich selber an veränderte Rahmenbedingungen anpassen zu können.³³⁰ Der „Anstieg des Ausgabenvolumens“ und der Wandel von der Ordnungs- zur Dienstleistungsverwaltung waren Gründe, die Kritik am Bürokratiemodell aufkommen ließen.³³¹ Dem Bürokratiemodell werden von BOGUMIL vier Hauptmängel zugeschrieben: Die Steuerung des Arbeitsprozesses sei überwiegend über Verfahren geprägt (Regelsteuerung). Zweitens herrsche eine funktionale Arbeitsteilung nach dem Verrichtungsprinzip bei starker Hierarchisierung vor. Der dritte Kritikpunkt bezieht sich auf eine mangelhafte prozesskettenbezogene Kooperation bei der Leistungserstellung. Abschließender Kritikpunkt ist das Fehlen eines strategischen Managements.³³²

³²⁵ Vgl. Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag 2. Auflage 2009, S. 49.

³²⁶ Vgl. Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2008), a.a.O., S. 3 ff.

³²⁷ Vgl. Heidemanns, Henning (2010), a.a.O., S. 15.

³²⁸ Nach Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2008), a.a.O., S. 5 f.

³²⁹ So Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2008), a.a.O., S. 5 f.

³³⁰ Vgl. Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2008), a.a.O., S. 6; vgl. Naschold, Frieder; et al. (2000), a.a.O., S. 20.

³³¹ Vgl. Hoffmann-Peck, Kerstin (2008), a.a.O., S. 20.

³³² Vgl. dazu Bogumil, Jörg (1997), a.a.O., S. 22 ff, S. 25.

GRIMMER kommt im Ergebnis zu übereinstimmenden Kritikpunkten, wobei zwei weitere Kritikpunkte zu ergänzen sind. Er kritisiert weiterhin, dass die Leistungspotenziale der Beschäftigten nicht ausreichend genutzt würden. Außerdem wird der Kommunalverwaltung ein unwirtschaftlicher Ressourceneinsatz vorgehalten.³³³

Die Arbeit der Verwaltung nach dem Bürokratiemodell hat nach den Erkenntnissen von BUDÄUS zu einer „Ressourcen- und einer internen Managementlücke“ in der Kommunalverwaltung geführt.³³⁴ Nach seinen Ergebnissen kann die externe Ressourcenlücke „in wesentlichen Teilen“ nicht durch verwaltungsinterne Maßnahmen und Verhaltensweisen beeinflusst werden.³³⁵ Hingegen kann der internen Managementlücke durch einen Abbau des Modernisierungs- und Leistungsdefizits durch aktive Maßnahmen der Kommunalverwaltung begegnet werden.³³⁶ Eine Veränderung der „vorhandenen Strukturen, Verfahren und Instrumente sowie der agierenden Personen“ sei dazu notwendig.³³⁷ In den deutschen Kommunen hat sich als Reaktion darauf eine „breite Verwaltungsmodernisierungsbewegung“ etabliert.³³⁸

3.2.2 Das neue Steuerungsmodell der KGSt

Die gegenwärtige Kommunalverwaltung als Teil der öffentlichen Verwaltung weist nach NASCHOLD folgende sieben Struktur- und Funktionselemente auf.³³⁹ Es besteht eine „hohe vertikale Integration“ und eine „Einheit von Programmierung, Implementierung und Finanzierung. Zweitens bietet die klassische öffentliche Verwaltung eine „breite horizontale Produktplatte“ an (Konglomeratsstruktur). Darüber hinaus besteht das Prinzip der Regelsteuerung, bei dem eine

³³³ Vgl. Grimmer, Klaus (2004), a.a.O., S. 52.

³³⁴ Vgl. grundlegend Budäus, Dietrich (1998), a.a.O., S. 20 ff.

³³⁵ Vgl. Budäus, Dietrich (1998), a.a.O., S. 20 f.

³³⁶ Vgl. Budäus, Dietrich (1998), a.a.O., S. 21.

³³⁷ Vgl. Budäus, Dietrich (1998), a.a.O., S. 21.

³³⁸ Vgl. Bogumil, Jörg; et al. (2007b): Konsequenzen aus der Evaluation des Neuen Steuerungsmodells, in: Bogumil, Jörg; et al. (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition Sigma 2007, S. 7 – 10, S. 8.

³³⁹ Kategorisierung aus Naschold, Frieder; et al. (2000), a.a.O., S. 19.

„Konditionalsteuerung der Abläufe über Rechtsprogramme“ betrieben wird. Viertens besteht „Universalismus der Selektionskriterien“. Des Weiteren besteht eine „funktional und hierarchisch organisierte Binnenstruktur“ mit vertikaler und funktionaler Arbeitsteilung. Als weiteres Kriterium existiert eine „Einheitlichkeit und Zentralismus der Personal- und Finanzwirtschaft“. Charakteristisch sind abschließend „internalisierte Anreizstrukturen“ (Gemeinwohlorientierung und Senioritätsentgelt).³⁴⁰

Binnenorientierten Maßnahmen zur Modernisierung der Kommunalverwaltung werden in Deutschland vor dem Hintergrund der KGSt-Empfehlungen aktuell unter dem Begriff NSM diskutiert.³⁴¹ Die Modernisierungsaktivitäten beziehen sich also auf „verwaltungsinterne Strukturen und Verfahren“.³⁴² BANNER vertritt dagegen die Auffassung, dass die Forderungen des NSM auch „nach außen orientiert“ seien.³⁴³ Das NSM wurde von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) entwickelt.³⁴⁴ Das Leitmotiv des NSM ist nach Angabe von BANNER die Weiterentwicklung zum „Dienstleistungsunternehmen Kommune“.³⁴⁵

Ein derartiges Dienstleistungsunternehmen Kommune wird durch folgende vier Punkte charakterisiert. Die organisatorische Ausrichtung des Dienstleistungsunternehmens Kommune erfolgt primär nachfrage- und kundenorientiert. Die Organisation wird daher „von außen nach innen“ vorgenommen. Zweitens handelt und denkt ein Dienstleistungsunternehmen Kommune in Produktzyklen. Damit einher geht eine permanente Anpassung der Verwaltungsleistungen, wenn sich die Nachfrage verändert oder wenn die vorhandenen Mittel für die Leistungserstellung verändert werden. Als dritter Punkt achtet das Dienstleistungsunternehmen Kommune auf seine Wettbewerbsfähigkeit.

³⁴⁰ Ähnliche Kategorisierung bei Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2008), a.a.O., S. 3 ff.; sowie bei Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009), a.a.O., S. 137.

³⁴¹ Vgl. Mehde, Veith (2009), a.a.O., S. 24.; vgl. Jann, Werner (2002), a.a.O., S. 296; Jann, Werner (2011a): Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard; u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag 4. Auflage 2011, S. 98 - 108, S. 98 f.; Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Wiesbaden: VS Verlag 2006, S. 83.; Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 274 spricht von einer „Binnenstruktur-Bias“.

³⁴² Vgl. Grimmer, Klaus (2004), a.a.O., S. 53.

³⁴³ Vgl. Banner, Gerhard (2008): Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik?, in: der moderne staat, 2/2008, S. 447 – 455, S. 448.

³⁴⁴ Vgl. zu den grundsätzlichen Überlegungen zum NSM KGSt (1991): Dezentrale Ressourcenverantwortung, Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell. Köln: Bericht 12/1991; KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Köln, Bericht 5/1993.

³⁴⁵ Vgl. Banner, Gerhard (2006), a.a.O., S. 253.

Interkommunale und interne Leistungsvergleiche sind selbstverständlich. Der direkte Wettbewerb mit privaten Anbietern vergleichbarer Leistungen wird nicht gescheut. Viertens investiert das Dienstleistungsunternehmen Kommune in seine Mitarbeiter. Dabei werden auch Leistungsziele gesetzt. Die Mitarbeiter erhalten eigene Gestaltungsmöglichkeiten und es wird ihnen Wertschätzung entgegengebracht.³⁴⁶

Bei dem Modernisierungskonzept des NSM „ging und geht es um eine neue Philosophie der Steuerung öffentlicher Leistungserstellung mit entsprechend neuen und geänderten Rahmenbedingungen“,³⁴⁷ so die Einschätzung von BUDÄUS. Es wird aber auch die Auffassung vertreten, dass es sich dabei nicht um ein „allgemeingültiges Gesamtkonzept zur Modernisierung der Kommunalverwaltung“ handeln könne.³⁴⁸ Wenn sich eine Kommune in einen Modernisierungsprozess nach den Grundzügen des Neuen Steuerungsmodells begeben hat, soll dieser Prozess überwiegend auch fortgesetzt werden,³⁴⁹ so dass man allerdings mittlerweile von einer kontinuierlichen Bewegung sprechen kann.³⁵⁰ Auch die politische Ebene hat die Verwaltungsmodernisierung für ihre Zwecke entdeckt und die Verwaltungsmodernisierung ist Bestandteil von politischen Programmen geworden, möglicherweise auch um eine entsprechende Profilierung zu ermöglichen.³⁵¹ So enthalten etwa Partei- bzw. Wahlprogramme Entbürokratisierungskonzepte.³⁵²

Dem NSM werden insbesondere drei Modernisierungselemente zugeschrieben:³⁵³

Erstens soll innerhalb der Kommunalverwaltung eine unternehmensähnliche, dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur aufgebaut werden. Als Bestandteile

³⁴⁶ Vgl. Banner, Gerhard (2008): Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik?, in: der moderne staat, 2/2008, S. 447 – 455, S. 448 unter Bezugnahme auf KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen, Umsetzung. Köln, Bericht 5/1993, S. 13 f.

³⁴⁷ Vgl. Budäus, Dietrich (2006), a.a.O., S. 183.

³⁴⁸ Etwa Bogumil, Jörg; Reichard, Christoph (2007), a.a.O., S. 86.

³⁴⁹ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2005): Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen - Eine Bestandsaufnahme. Difu Materialien 6/2005 Berlin, S. 22.

³⁵⁰ Von Hesse/Götz wird darauf hingewiesen, dass Verwaltungsreformaßnahmen auch einer „gewissen Konjunktur“ unterliegen; vgl. Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2009): Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Baden-Baden: Nomos 2009, S. 5.

³⁵¹ So Mehde, Veith (2009), a.a.O., S. 22.

³⁵² So Grunow, Dieter; Strümgmann, Daniela (2008): Bürokratiekritik in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung: Impulse für Verwaltungsreform?, in: der moderne staat, 1/2008, S. 121 – 140, S. 136. Grunow / Strümgmann stellen in dem Aufsatz die „Bürokratiekritik“ als einen „Antriebsmotor“ der Verwaltungsreform dar; vgl. z. B. S. 133.

³⁵³ Zur nachfolgenden Aufzählung vgl. Jann, Werner (2011), a.a.O., S. 102.; Jock unterscheidet hingegen acht Modernisierungsfelder. Vgl. Jock, Christian (2011): Trends der Modernisierung in den Ländern und beim Bund, in: Innovative Verwaltung, Nr. 11/2011, S. 14 – 16, S. 14.

davon gelten die Einführung eines Kontraktmanagements mit einer transparenten Verantwortungsabgrenzung, die Einführung einer dezentralen Ressourcenverantwortung und die Einrichtung eines zentralen Steuerungs- und Controllingbereichs.

Das zweite Modernisierungselement bezieht sich auf die Aufgabenerstellung unter Beachtung der Outputsteuerung. Dazu sollen Instrumente zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her angewendet werden. Als wesentliche Teilelemente dazu gelten die Definition von Produkten, eine Veränderung des Rechnungswesens sowie die verstärkte Einführung von Qualitätsmanagement in der Leistungserstellung. Abschließend soll als drittes Modernisierungselement die neue Struktur durch Wettbewerb und Kundenorientierung aktiviert werden. Dies soll durch Leistungsvergleiche, Ausschreibungen, Markttest und Outsourcing erreicht werden.

Das NSM wird zwar auch gekennzeichnet als konzeptionell mit „inneren Widersprüchen“ behaftet,³⁵⁴ es hat sich aber als das deutsche „Leitbild der Verwaltungsmodernisierung“ etabliert.³⁵⁵ Es zielt durch seine Modernisierungselemente insbesondere darauf ab, eventuell bestehende Steuerungslücken abzubauen bzw. deren negative Auswirkungen auf die Kommunalverwaltung zu reduzieren.³⁵⁶

³⁵⁴ Vgl. Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 267. Nach REICHARD wurde das Reformkonzept des NSM in Österreich und der Schweiz aufgegriffen und dort von eigenständigen Überlegungen zum Konzept der „wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ weiterentwickelt.

³⁵⁵ Vgl. Jann, Werner (2011a), a.a.O., S. 99.

³⁵⁶ Vgl. Jann, Werner (2011a), a.a.O., S. 99 f.

3.2.3 Umsetzung der Binnenmodernisierung

Empirische Erhebungen zum Stand und zur Wirkung der Verwaltungsmodernisierung nach dem NSM hat BULL bereits frühzeitig gefordert.³⁵⁷ Mittlerweile wurde der Umsetzungsstand der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland von unterschiedlichen Stellen erhoben.³⁵⁸

Der Reformstand sowie die inhaltlichen Reformaktivitäten werden teilweise kritisch kommentiert. Ob die Modernisierung unter dem Titel NPM, NSM oder ohne thematische Überschrift durchgeführt wurde, wird nachfolgend nicht unterschieden.³⁵⁹ OPPEN und SACK behaupten, „dass die Zentrierung von Reformmaßnahmen auf die Binnenmodernisierung an ihr Ende gekommen ist. Stattdessen entstehen im öffentlichen Sektor komplexe institutionelle Arrangements, zusammengesetzt aus Elementen klassischer Hierarchie sowie neuer Wettbewerbs- und Kooperationsformen.“³⁶⁰

Von REICHARD wurde bereits 2002 eine „eher ernüchternde Wirkungsbilanz“ der Verwaltungsmodernisierung festgestellt.³⁶¹ Dabei räumt er allerdings ein, dass damals nur wenige seriöse und unabhängige Analysen vorlagen, so dass er „weitgehend auf Spekulationen“ angewiesen sei. Außerdem billigte er der Verwaltungsmodernisierung einige „Reformerfolge“ hinsichtlich der Organisationsstrukturen und Steuerungskonzepte zu. Kritisch wurde aber beurteilt, dass viele Reformelemente in „formalen Konzepten stecken geblieben“ seien und damit nur wenige Praxiserfahrungen gemacht werden konnten. Ebenfalls wird ein „beachtlicher Personal- und Sachaufwand“ im Vergleich zu den erzielten Erfolgen der Modernisierungsmaßnahmen als kritisch bewertet.³⁶² REICHARD nennt auch potenzielle Problempunkte, die „negative Effekte auf die Legitimation, Gemeinwohlorientierung und Zuverlässigkeit des Verwaltungshandelns haben

³⁵⁷ Vgl. für viele Bull, Hans Peter (2007), a.a.O., S. 151 ff. mit einigen Hinweisen zu Evaluationen – auch für Verwaltungen außerhalb Deutschlands.

³⁵⁸ Vgl. etwa. Deutsches Institut für Urbanistik (2005), a.a.O.; Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine (2004): Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung, in: Jann, Werner; et al. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform. Berlin: Ed. Sigma 2004, S. 51 – 63 mit weiteren Nachweisen.; Bogumil, Jörg; u.a. (2007), a.a.O.; Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2006), a.a.O., S. 84 ff.

³⁵⁹ Hinsichtlich der begrifflichen Abgrenzungen ähnlich kritisch Bull, Hans Peter (2007), a.a.O., S. 152 f.

³⁶⁰ Vgl. Oppen, Maria; Sack, Detlef (2005), a.a.O., S. 13.

³⁶¹ Vgl. Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 271.

³⁶² Vgl. Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 270 f.

können“, wenn eine vollständige Umsetzung der Inhalte des NSM erfolgen sollte. Negativ wird etwa beurteilt, dass die Effizienzorientierung und Stärkung der Managementkompetenzen kritische Nebeneffekte durch Schwächung der politisch-demokratischen Dimension der Verwaltung entfalten und eine einseitige Ökonomisierung und Monetarisierung der Verwaltung bewirken könnten. Außerdem könnte der angestrebte Kulturwandel des Verwaltungshandelns zu einer geringeren Orientierung der Beschäftigten an Werten wie Gleichheit, Integrität, Unbestechlichkeit, Professionalität und Gemeinwohl führen. Darüber hinaus führe die Neuorientierung der Politik und Professionalisierung der Verwaltung zu geringeren politischen Kontrollmöglichkeiten, wodurch das politische System ernsthaft gefährdet würde. Weiterhin sei die Dezentralisierung von Verwaltungsstrukturen dazu geeignet, einer Fragmentierung der Verwaltung Vorschub zu leisten. Auch seien Wettbewerbsmechanismen und Marktstrukturen für das Verwaltungshandeln bedenklich, da im öffentlichen Sektor oftmals Marktversagen herrsche, es teilweise um Leistungen gehe, die nicht marktfähig seien und die Sektoren Markt und Staat sich nicht vermischen sollten.³⁶³ Akzeptanzprobleme bei der Umsetzung des NSM haben sich nach REICHARD bei den beteiligten Politikern, bei den Führungskräften sowie bei den Beschäftigten überwiegend deshalb ergeben, da diese sich gegenseitig unzureichenden Reformwillen bzw. einen unzureichenden Informationsaustausch vorgeworfen hätten.³⁶⁴

BUDÄUS äußert sich nachdenklich zum Umsetzungsstand. Für ihn zeichnet sich „eine nicht unbedenkliche Stagnation des Reformprozesses“ in einer Reihe von Gebietskörperschaften ab.³⁶⁵ Die wissenschaftliche „normativ geprägte Diskussion“ hinsichtlich des Konzeptes „Governance“ sieht er als eine „Abkehr von den bisherigen Versuchen, ein leistungsfähiges Public Management zu entwickeln.“³⁶⁶ Er sieht dieser Diskussion eine latente Kritik innewohnen, die gegenüber der „ökonomischen Analyse des öffentlichen Sektors“ erhoben wird.³⁶⁷ Gleichzeitig bekennt sich BUDÄUS zum Nutzen der Einbeziehung der „Ökonomie“ im Rahmen der

³⁶³ Vgl. Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 273.

³⁶⁴ Vgl. Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 275.

³⁶⁵ Vgl. Budäus, Dietrich (2006), a.a.O., S. 179.

³⁶⁶ Vgl. Budäus, Dietrich (2006), a.a.O., S. 179.

³⁶⁷ Vgl. Budäus, Dietrich (2006), a.a.O., S. 179.; z. B. seien die Begriffe „Ökonomisierung“ und „Neoliberalisierung“ im Rahmen dieser Governance-Debatte generell negativ besetzt.

Verwaltungsmodernisierung.³⁶⁸ In der konkreten Umsetzung der einzelnen Modernisierungselemente sieht er die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens am weitesten fortgeschritten.³⁶⁹ Das neue Verwaltungsmanagement „beweist seine Nützlichkeit im deutschen Falle, indem es ein betriebswirtschaftliches Instrumentarium in die öffentliche Verwaltung transportiert, wie es für die Ressourcennutzung in Zeiten hoher Knappheiten erforderlich ist.“³⁷⁰ Wettbewerbselemente und Marktbedingungen haben für BUDÄUS nur eine untergeordnete Bedeutung und haben damit im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung nur geringe Impulse erzeugen können.³⁷¹ WEGENER stellt zur Wettbewerbsdebatte fest, dass diese in Deutschland auf einem „ideologischen Niveau stagniert sei“.³⁷² Von MÄDING wird aber die Prognose gewagt, dass der Wettbewerb unter Kommunalverwaltungen bzw. mit privaten Dritten in Zukunft zunehmen werde.³⁷³

Aus der Sicht von BANNER konnte die Verwaltungsmodernisierung in der Form des NSM „beachtliche und nach wie vor andauernde Reformanstrengungen“ auslösen.³⁷⁴ Allerdings konstatiert er, dass nach anfänglicher großer Reformintensität mittlerweile der „Fortschritt [...] holpriger, und im Rückblick [...] deutlich hinter den Anfangserwartungen und programmatischen Zielen zurückgeblieben“ sei.³⁷⁵ Er merkt in diesem Zusammenhang an, dass die Kommunen nur einzelne Reformmaßnahmen umgesetzt hätten, nicht aber ganzheitlich, konzeptionell vorgegangen seien.³⁷⁶ Es sei weiterhin nicht gelungen, einen zentralen Steuerungsbereich innerhalb der Verwaltung aufzubauen. Darüber hinaus seien beim Reformelement „Personalmanagement“ die geringsten Fortschritte erzielt worden. Insbesondere kritisiert BANNER die binnenorientierte Prägung der Reformmaßnahmen, die es

³⁶⁸ gleiche Auffassung bei König, Klaus (2006): Management in einer legalistischen Verwaltungskultur, in: Jann, Werner; et al. (Hrsg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Berlin: Edition Sigma, 2006, S. 23 – 34, S. 29.

³⁶⁹ Vgl. Budäus, Dietrich (2006), a.a.O., S. 176.

³⁷⁰ Vgl. König, Klaus (2006), a.a.O., S. 29.

³⁷¹ Vgl. Budäus, Dietrich (2006), a.a.O., S. 179.

³⁷² Vgl. Wegener, Alexander (2005), a.a.O., S. 53.

³⁷³ Vgl. Mäding, Heinrich (2006), a.a.O., S. 281 f.

³⁷⁴ Vgl. Banner, Gerhard (2006), a.a.O., S. 253.; ebenfalls schon Banner, Gerhard (2005), a.a.O., S. 165. Banner ist allerdings möglicherweise in der Sache befangen, da er als Verwaltungsjurist zum Zeitpunkt der Entwicklung und Vorstellung des NSM als Vorsitzender der KGSt fungierte.

³⁷⁵ Vgl. Banner, Gerhard (2006), a.a.O., S. 253 f.; gleichlautend Banner, Gerhard (2005), a.a.O., S. 165.

³⁷⁶ Im Ergebnis bestätigt HOLTkamp diese Diagnose, vgl. Holtkamp, Lars (2008): Das Scheitern des neuen Steuerungsmodells, in: der moderne staat, 2/2008, S. 423 – 446, S. 423 f.

letztendlich nicht ermöglicht hätten, eine „Transformation zum echten Dienstleistungsbetrieb“ zu erreichen. Vom letzten Aspekt nimmt er den „Siegesszug der Bürgerämter“ aus.³⁷⁷ BANNER plädiert für eine stärkere Verpflichtung der Kommunen zu Managementreformen im Wege gesetzgeberischer Veränderungen. Die freiwillige Teilnahme der Kommunen an Managementreformen „von unten“ würde an Grenzen stoßen.³⁷⁸ Außerdem identifiziert er aus seiner Sicht auch einen Faktor, der die „wenigen NSM-Spitzenmodernisierer von der Normalkommune“ unterscheidet. Er sieht das persönliche Eintreten und Engagement der obersten Verwaltungsführung als Unterscheidungskriterium. Die oberste Führungsebene solle das Thema Verwaltungsmodernisierung zu einem strategischen Dauerthema machen und die Umsetzung der Reformmaßnahmen forcieren, so seine Forderung. Wenn dies nicht der Fall sei, sieht er eine „Führungslücke“ in der Kommune.³⁷⁹ Von ihm wird zusätzlich die Einführung einer „strategische Agenda“ sowie organisatorisch die Abkehr der „Figur des Fachdezernenten“, hin zu einer „Integralen Führung“ vorgeschlagen.³⁸⁰

Im Gegensatz zu BANNER argumentiert KLENK gegen effizienzorientierte Reformstrategien, die „eine Entpolitisierung der funktionalen Selbstverwaltung zur Folge“ hätten.³⁸¹ Gleichzeitig spricht sich KLENK für ein Leitbild der „ehrenamtlichen Selbstverwaltung“ aus.³⁸² Hinsichtlich der kommunalen Selbstverwaltung kommt sie zu dem Ergebnis, dass die Verwaltungsmodernisierung nicht bei der „Modernisierung der Binnenstrukturen der Verwaltungsträger nach betriebswirtschaftlichen Kriterien“ stehen bleiben dürfe und auch eine Reform der Außenbeziehungen anzustreben sei.³⁸³ HOFFMANN-PECK erkennt ebenfalls eine Stagnation der Reformbemühungen und sieht die Verwaltungsmodernisierung „keineswegs abgeschlossen oder auch nur teilweise durchgeführt“.³⁸⁴ Insbesondere in den Bereichen der

³⁷⁷ Vgl. Banner, Gerhard (2006), a.a.O., S. 254.; vgl. auch Banner, Gerhard (2005), a.a.O., S. 166.; gleiches Ergebnis bei Holtkamp, Lars (2008), a.a.O., S. 430; die Bürgerämter waren allerdings kein explizites Reformelement im NSM.

³⁷⁸ Banner, Gerhard (2005), a.a.O., S. 172.

³⁷⁹ Vgl. Banner, Gerhard (2006), a.a.O., S. 254 ff.; gleiche Diagnose bei Banner, Gerhard (2005), a.a.O., S. 167.

³⁸⁰ Vgl. Banner, Gerhard (2006), a.a.O., S. 262 ff.

³⁸¹ Vgl. Klenk, Tanja (2008), a.a.O., S. 8.

³⁸² Vgl. Klenk, Tanja (2008), a.a.O., S. 8. Der Schwerpunkt des Aufsatzes behandelt die sog. „funktionale Selbstverwaltung“ und beleuchtet auch die Unterschiede zur „kommunalen Selbstverwaltung“.

³⁸³ Vgl. Klenk, Tanja (2008), a.a.O., S. 9.

³⁸⁴ Vgl. Hoffmann-Peck, Kerstin (2008), a. a .O., S. 20.

Organisationsentwicklung, des organisatorischen Lernens sowie mikropolitische Gesichtspunkte erkennt sie Ansatzpunkte für eine „Weiter-Modernisierung“ der Kommunalverwaltungen.³⁸⁵

Für SAXE wird die Modernisierungsdebatte, insbesondere was die Organisationsveränderung anlangt, durch die Möglichkeiten des E-Government neu belebt.³⁸⁶ „E-Government lässt sich [...] als Mittel zur Neugestaltung von Regierungs- und Verwaltungshandeln verstehen,³⁸⁷ so seine Argumentation. Dabei wird der IT-Einsatz nicht als logische Konsequenz im Sinne einer technischen Modernisierung aufgefasst. Vielmehr ermöglicht E-Government nunmehr, die Arbeitsprozesse neu zu betrachten und zu gestalten. In diesem Zusammenhang stehen „nicht mehr einzelne Aufgaben [...] im Fokus.“³⁸⁸ Die Prozessbetrachtung ermöglicht eine Bildung einzelner Verwaltungsmodule, sogenannter „Services“.³⁸⁹ Als einen Impulsgeber wird dafür auch die EU-Dienstleistungsrichtlinie betrachtet.³⁹⁰

Aus der Sicht von HOLTkamp ist „das Neue Steuerungsmodell gemessen an dem dominanten Ziel der Haushaltskonsolidierung in den deutschen Kommunen als gescheitert einzuordnen.“³⁹¹ Eine Umsetzung der Trennung der Aufgabenbereiche zwischen Politik und Verwaltung habe nicht stattgefunden und die neuen Formen der Zusammenarbeit, etwa durch Kontraktmanagement oder ein effektives Berichtswesen, seien gescheitert.³⁹² Die outputorientierte Steuerung habe „Datenfriedhöfe“ zur Folge und sei ebenfalls gescheitert. Daher wurde „das hierauf aufbauende Controlling [...] in vielen Städten nicht oder verspätet eingeführt.“³⁹³ Eine verstärkte Mitarbeiterorientierung habe nicht stattgefunden.³⁹⁴ „Interkommunale Leistungsvergleiche“ seien „weitgehend wirkungslos“ und würden „keinen Wettbewerbsdruck bei hohen Transaktionskosten“ verursachen.³⁹⁵ KUHLMANN kann

³⁸⁵ Vgl. Hoffmann-Peck, Kerstin (2008), a.a.O., S. 22.

³⁸⁶ Vgl. insgesamt Saxe, Sebastian (2008), a.a.O.

³⁸⁷ Vgl. Saxe, Sebastian (2008), a.a.O., S. 81.

³⁸⁸ Vgl. Saxe, Sebastian (2008), a.a.O., S. 82.

³⁸⁹ Vgl. Saxe, Sebastian (2008), a.a.O., S. 82.

³⁹⁰ Vgl. Saxe, Sebastian (2008), a.a.O., S. 82.

³⁹¹ Vgl. Holtkamp, Lars (2008), a.a.O., S. 424.; eine Gegenrede zu den folgenden Darstellungen von Holtkamp findet sich bei Banner, Gerhard (2008): Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik?, in: der moderne staat, 2/2008, S. 447 - 455.

³⁹² Vgl. Holtkamp, Lars (2008), a.a.O., S. 428 f. mit weiteren Verweisen.

³⁹³ Vgl. Holtkamp, Lars (2008), a.a.O., S. 429.

³⁹⁴ Vgl. Holtkamp, Lars (2008), a.a.O., S. 430.

³⁹⁵ Vgl. Holtkamp, Lars (2008), a.a.O., S. 430.

„zahlreiche positive Reformeffekte“ erkennen, insbesondere durch „Verbesserungen im Serviceniveau und der Kundenorientierung.“³⁹⁶ Andererseits könne von „flächendeckender und allumfassender [...] Reform“ in Deutschland nicht die Rede sein.³⁹⁷ Sie erkennt aber auf Seiten der Kommunalverwaltungen, dass „wichtige Lehren gezogen wurden“³⁹⁸, aber auch ein Rückbau bereits durchgeführter Reformmaßnahmen erfolgt sein soll.³⁹⁹ KÖNIG fasst zusammen, dass man „in Deutschland keine Verwaltung (findet), die vollkommen nach New Public Management, Reinventing Government, Neuem Steuerungsmodell operiert. Indessen gibt es auf allen Verwaltungsebenen vielfältige Ansätze, die einschlägige managerialistische Elemente enthalten: Controlling, Qualitätsmanagement, Produktsteuerung, Doppik, Globalhaushalt, Geschäftsprozessoptimierung, Abflachung von Hierarchien, Bildung von Agenturen, Zusammenfassung von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung usw.“⁴⁰⁰

Im Rahmen einer „10-Jahres-Bilanz“ wurde ermittelt, dass nur rund 60 % der untersuchten Kommunen einzelne Elemente des NSM umsetzen.⁴⁰¹ Eine Minderheit von Kommunen richtet nach den Erkenntnissen der Studie alle Reformmaßnahmen am Gesamtkonzept des NSM aus. In dieser Studie wurde auch ermittelt, dass „kein einziges Element“ des NSM von der Mehrheit der Kommunen in Deutschland umgesetzt worden ist.⁴⁰² Bereits im Jahr 2005 wurde in einer anderen Untersuchung erhoben, dass die Schwerpunkte bei der Verwaltungsmodernisierung im Bereich des Haushalts- und Rechnungswesen lagen. Die erhofften Wirkungen wurden allerdings nur bei gut 30 % der befragten Kommunen voll oder teilweise erfüllt. Hingegen konnten die Maßnahmen zur Bürgerorientierung bei rund 90 % der befragten Kommunen die damit verbundenen Erwartungen voll oder teilweise erfüllen.⁴⁰³

³⁹⁶ Vgl. Kuhlmann, Sabine (2006): Hat das "Neue Steuerungsmodell" versagt?, in: Verwaltung und Management 12 (2006) 3, S. 149 – 152, S. 149.

³⁹⁷ Vgl. Kuhlmann, Sabine (2006), a.a.O., S. 150.

³⁹⁸ Vgl. Kuhlmann, Sabine (2006), a.a.O., S. 152.

³⁹⁹ Vgl. Kuhlmann, Sabine (2006), a.a.O., S. 152.; ebenso Laska-Levonen, Olaf (2008): Ist das Reformkonzept der Neuen Steuerung nicht praxistauglich?, in: Innovative Verwaltung, Nr. 11/2008, S. 14 – 16, S. 14.

⁴⁰⁰ Vgl. König, Klaus (2006), a.a.O., S. 29.

⁴⁰¹ Vgl. Bogumil, Jörg; et al. (2007a): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Berlin: edition Sigma 2007.

⁴⁰² Vgl. Bogumil, Jörg; et al. (2007a), a.a.O., S. 40.

⁴⁰³ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2005), a.a.O., S. 18 f.

Aufgrund dieser Ergebnisse ist festzuhalten, dass die Binnenmodernisierung im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung zahlreiche einzelne Maßnahmen umfasst. Als Modernisierungskonzept insgesamt scheint aktuell das NSM der KGSt prägend zu sein. Die mit der Binnenmodernisierung angestrebten Wirkungen wurden aber aus unterschiedlichen Gründen⁴⁰⁴ nicht bzw. nicht im erhofften Umfang erreicht.

3.3 Markt- und Wettbewerbsorientierung

Im folgenden Abschnitt soll der Einsatz des Wettbewerbs für Zwecke der Modernisierung von Kommunalverwaltungen vorgestellt werden. Unter „Wettbewerb“ wird „das Streben von mindestens zwei Akteuren nach einem Ziel, wobei die Zielerreichung des einen die des anderen vermindert oder verhindert“ verstanden.⁴⁰⁵ Der öffentliche Wettbewerb entsteht durch „Nutzung marktlicher Koordination bei der Erstellung von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse“.⁴⁰⁶ Der Begriff „Markt“ wird definiert als „soziale Institution sich wiederholender Tauschhandlungen [...] die die Gesamtheit der Beziehungen und Wirkungen zwischen einer Mehrheit von Tauschreflektanten, den Anbietern und Nachfragern eines Wirtschaftsobjektes“ darstellt.⁴⁰⁷ Dabei stehen Anbieter mit anderen Anbietern und Nachfragern mit anderen Nachfragern in Rivalität. Keine Rivalität besteht zwischen Anbietern und Nachfragern.⁴⁰⁸

3.3.1 Ziele des Wettbewerbseinsatzes

Die Ziele beim Einsatz von Wettbewerbselementen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung liegen in einer angestrebten Steigerung der Leistung der Kommunalverwaltung, in einer Erhöhung der Innovationskraft und in einer

⁴⁰⁴ Vgl. Emde, Monika (2006), a.a.O., S. 101 - 104.

⁴⁰⁵ Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 151. Zu den unterschiedlichen bestehenden Formen des Wettbewerbs vgl. Mäding, Heinrich (2006), a.a.O., S. 271 f.

⁴⁰⁶ Vgl. Wegener, Alexander (2005), a.a.O., S. 65.

⁴⁰⁷ Vgl. Nullmeier, Frank (2005): Wettbewerb und Konkurrenz, in: Blanke, Bernhard; et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag 3. Auflage 2005, S. 150 – 161, S. 109.

⁴⁰⁸ Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 151.

Effizienzsteigerung.⁴⁰⁹ Beim Wegfall der Monopolstellung von öffentlichen Leistungserstellern erhalten die Bürger außerdem eine „Wahlfreiheit“ in Bezug auf den Lieferanten der Leistung.⁴¹⁰ Die Leistungserstellung unter Wettbewerbsbedingungen gilt als vorteilhaft, da ihr drei Funktionen zugeschrieben werden.⁴¹¹

Als erste Funktion wird die „Allokationsfunktion“ genannt. Danach sorgt der Wettbewerb „für einen optimalen Einsatz der ökonomischen Ressourcen“.⁴¹² Die „Innovationsfunktion“ ergibt sich daraus, dass die „jeweils fortgeschrittensten Technologien, Produktionsverfahren und Organisationsweisen“ zum Einsatz kommen können. Dies kann sich auf sämtliche Phasen des Leistungserstellungsprozesses erstrecken.⁴¹³ Außerdem soll durch eine „ökonomisch leistungsgerechte Verteilung von Einkommen“ der Monopolbildung entgegengewirkt werden. In diesem Zusammenhang wird von der „Verteilungsfunktion“ des Wettbewerbs gesprochen.⁴¹⁴

3.3.2 Grundlagen des öffentlichen Wettbewerbs

Die Nutzung des Wettbewerbs wird als möglicher Bestandteil der Konzepte um die Modernisierung der Kommunalverwaltung angesehen.⁴¹⁵ In dieser Beziehung ist die Forderung nach mehr Wettbewerb konsequent hinsichtlich der Betonung einer stärkeren Bürgerorientierung. Mangelnder Wettbewerb kann dazu führen, dass „eine stärkere Ausrichtung an Bedürfnissen der eigenen Organisation als an denen der Kundinnen und Kunden“⁴¹⁶ entsteht. Eine stärkere Wettbewerbsorientierung soll daher auch zu einer stärkeren Orientierung an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger führen.

⁴⁰⁹ Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 151.

⁴¹⁰ Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 151.

⁴¹¹ Zur folgenden Darstellung vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 150 f.

⁴¹² Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 150 f.

⁴¹³ Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 151.

⁴¹⁴ Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 151.

⁴¹⁵ Vgl. Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 257.; Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 86.; Wegener, Alexander (2005), a.a.O., S. 53.

⁴¹⁶ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 86.

Die Wettbewerbsorientierung wird nicht nur für deutsche Verwaltungen empfohlen. Bei der Debatte um die stärkere Orientierung an Wettbewerbs-Elementen handelt es sich um einen internationalen Trend, der von einigen internationalen Organisationen wie OECD, Weltbank oder Internationalem Währungsfonds gefördert wurde.⁴¹⁷ Deutschland scheint insoweit einen gewissen Nachholbedarf im internationalen Vergleich zu haben, da die „Markt- und Wettbewerbsorientierung“ im Rahmen der deutschen Reformdebatte eine „relativ geringe Bedeutung hat“.⁴¹⁸ Die damit verbundene „Effizienzwirkung der Modernisierung des öffentlichen Sektors“ ist bislang noch nicht zum Tragen gekommen.⁴¹⁹ Aus diesem Grunde seien auch die Auswirkungen und die Nutzen für die Bürger bislang überschaubar geblieben.⁴²⁰

NULLMEIER weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch die Verwaltungsreformdebatte nicht konsequent den Wettbewerbsaspekt betont habe.⁴²¹ Ein Grund für den Rückstand in der Anwendung als Instrument zur Verwaltungsmodernisierung könnte eine „ideologische Stagnation“ sein.⁴²² Durch Wettbewerb bzw. „wettbewerbsähnliche Elemente“ sollen „Marktmechanismen“ genutzt werden, um den Bereich der eigenen Verwaltungsorganisation („Binnenperspektive“) verlassen zu können bzw. zu müssen. Angestrebt wird damit „eine Erhöhung der Effizienz, Produktivität und Flexibilität öffentlicher Leistungserstellung“. Gleichzeitig sollen Kontrollmöglichkeiten geschaffen und die Transparenz bei der Leistungserstellung gesteigert werden.⁴²³

Im Ergebnis wird durch die Betonung des Wettbewerbs nicht in jedem Fall eine „materielle Privatisierung“ angestrebt. Vielmehr wird versucht, „eine staatliche wettbewerbsorientierte Leistungserstellung“ zu erreichen, die auch als „managed competition“ bezeichnet wird.⁴²⁴ THOM und RITZ sprechen in diesem Zusammenhang von „sechs Organisationsalternativen“, deren fünfte Stufe erst eine „Dezentralisierung in die Gesellschaft“ darstellt und damit einer „materiellen

⁴¹⁷ Vgl. Heinz, Werner (2008), a.a.O., S. 170; ein Überblick zu der Debatte ist bei Naschold, Frieder (1995), a.a.O., zu finden.

⁴¹⁸ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 87.; Wegener, Alexander (2005), a.a.O., S. 53.; Brüggemeier, Martin (2007), a.a.O., S. 81.; Budäus, Dietrich (2006), a.a.O., S. 176.; Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 257.

⁴¹⁹ Vgl. Brüggemeier, Martin (2007), a.a.O., S. 81.

⁴²⁰ Vgl. Reichard, Christoph (2002), a.a.O., S. 274.

⁴²¹ Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 151 f.

⁴²² Vgl. Wegener, Alexander (2005), a.a.O., S. 53.

⁴²³ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 203.

⁴²⁴ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 204.

Privatisierung“ gleichzusetzen wäre.⁴²⁵ Bis zu dieser „materiellen Privatisierung“ bestehen allerdings mehrere Ausbaustufen, die jeweils eine stärkere Nutzung des Wettbewerbs bei der Leistungserstellung durch die Kommunalverwaltung bedeuten.⁴²⁶ Die Kommunalverwaltung hat also Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der „Leistungstiefe“ bei der Erstellung der öffentlichen Aufgabe.⁴²⁷

Darüber hinaus bestehen seit den 1990er Jahren Vorgaben der Europäischen Union, wonach eine Ausweitung der „Liberalisierungs- und Deregulierungsstrebungen“ durch die Mitgliedsstaaten vorgenommen werden musste.⁴²⁸ In Deutschland sind durch die Liberalisierung bislang staatlich regulierte Monopole wie die Energieversorgung durch kommunale Stadtwerke, der öffentliche Personennahverkehr oder die Wasserversorgung betroffen. Gleiche Einschnitte in die jeweiligen Landesstrukturen hatten auch andere Mitgliedsstaaten der Europäischen Union hinzunehmen.⁴²⁹ Es erfolgte eine Marktöffnung auch für Dienstleistungen, die in Deutschland traditionell vom „Staat“ erbracht wurden. Diese Marktöffnung erfolgte vor dem Hintergrund, dass der „soziale Zusammenhalt in der EU“ gefördert werden sollte und mit dem Ziel der Öffnung des Binnenmarktes.⁴³⁰ Mit den neuen Märkten wurden auch neue Wettbewerbe geschaffen. Die Auswirkungen dieser Regelungen werden bis heute teilweise kritisch beurteilt und es bestehen unterschiedliche Auffassungen zur Auslegung der Wettbewerbs-Regel und mögliche Ausnahmen.⁴³¹ Nach BANNERS Einschätzungen sollte das NSM weniger die Reduzierung der öffentlichen Verwaltung mittels „Privatisierung“ bewirken. Vielmehr sollte durch die Einführung von Wettbewerb bzw. wettbewerbsähnlichen Elementen die Leistungsfähigkeit ohne formelle Privatisierung erreicht werden, um die Leistungen der Verwaltung nach den Anforderungen der Umwelt und der Bürger verbessern zu können.⁴³² Der Wettbewerb wurde als hilfreich angesehen, um den

⁴²⁵ Vgl. Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2008), a.a.O., S. 230 f.

⁴²⁶ Vgl. Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2008), a.a.O., S. 230 f.

⁴²⁷ Zur Debatte um die Leistungstiefe vgl. grundlegend Naschold, Frieder; et al. (2000), a.a.O.

⁴²⁸ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 23.; ebenso Andersen, Christoph; et al. (2005a): Konkurrieren statt Privatisieren - Strategien zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Dienstleister. Düsseldorf 2005; Edition der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 128, S. 24.; vgl. Mäding, Heinrich (2006), a.a.O., S. 277.

⁴²⁹ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 24 f.

⁴³⁰ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 23.

⁴³¹ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 23.

⁴³² Vgl. Banner, Gerhard (2006), a.a.O., S. 253.; Banner, Gerhard (2005), a.a.O., S. 165.; gleiche Argumentation bei Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 86 f.

anderen Elemente des NSM größeres Gewicht verleihen zu können.⁴³³ Für MÄDING kann der Wettbewerb dafür sorgen, dass ein „differenziertes Güterangebot zu günstigen Preisen“ erfolgt. Außerdem werden für Unternehmen „Gewinnchancen“ eröffnet, die ohne Wettbewerbsbedingungen nicht vorherrschen würden. Gesamtwirtschaftlich betrachtet, werde eine „nachfrageorientierte Allokation der Produktionsfaktoren“ gewährleistet. Im Übrigen dränge der Wettbewerb die Unternehmen, ständig „Produktinnovationen“ hervorbringen zu müssen. Diese könnten sich auch durch eine verbesserte Produktivität ergeben.⁴³⁴

Der „rationale Gebrauch von Märkten und Wettbewerb“ weist nach WEGENER vier Facetten auf.⁴³⁵ Es sind die Betrachtung des „Wettbewerbs als Instrument“, des „Wettbewerbs als dynamisches Element kontinuierlicher Veränderung“, des „Staates als Marktbegründer“ und der Aspekt des „funktionsfähigen Wettbewerbs“.

Hinsichtlich des ersten Aspektes „Wettbewerb als Instrument“ sollte beachtet werden, dass der Einsatz des Wettbewerbs nicht Ziel von Verwaltungsmodernisierungsprozessen ist. Vielmehr ist der Wettbewerb ein Mittel zum Zweck der Zielerreichung.⁴³⁶ Die starke Fokussierung des NSM auf die Binnenperspektive könnte es als zweckmäßig erscheinen lassen, dass die Reformelemente erweitert werden. Der Einsatz des Wettbewerbs als dynamisches Element könnte hierzu hilfreich sein.⁴³⁷ Bei dem Gesichtspunkt „der Staat als Marktbegründer“ tritt der Aspekt hervor, dass die Kommunalverwaltung ihren Bürgern eine Alternative zum herkömmlichen Dienstleistungsangebot unterbreiten möchte. Angestrebt wird eine „Wahlfreiheit“ für die Nutzer, die durch Wettbewerb erreicht werden könnte.⁴³⁸ Beim vierten Aspekt kommt es auf die Erkenntnis an, dass der Einsatz des Wettbewerbs auch ein entsprechendes marktliches Umfeld benötigt um funktionieren zu können. Ohne Mitbewerber wird es zu keinem Wettbewerb kommen können.⁴³⁹

⁴³³ „Wettbewerb setzt das Neue Steuerungsmodell unter Strom“; vgl. Mäding, Heinrich (2006), a.a.O., S. 271.

⁴³⁴ Vgl. Mäding, Heinrich (2006), a.a.O., S. 272 f.

⁴³⁵ Zur folgenden Aufzählung vgl. Darstellung bei Wegener, Alexander (2005), a.a.O., S. 55 f.

⁴³⁶ Vgl. Wegener, Alexander (2005), a.a.O., S. 55.

⁴³⁷ Vgl. Wegener, Alexander (2005), a.a.O., S. 55.

⁴³⁸ Vgl. Wegener, Alexander (2005), a.a.O., S. 55.

⁴³⁹ Vgl. Wegener, Alexander (2005), a.a.O., S. 55 f.

Der Begriff kommunaler „Wettbewerb“ kann weiter differenziert werden. Zunächst ist es möglich, danach zu unterscheiden, mit wem die Kommunalverwaltung in Wettbewerb tritt. Neben dem Wettbewerb zwischen Kommunen⁴⁴⁰ ist auch der Wettbewerb von Kommunen mit privaten Dritten möglich.⁴⁴¹ NULLMEIER sieht noch eine weitere Form, die als „bürgerschaftlicher Wettbewerb“ bezeichnet wird. Im Rahmen dieser Wettbewerbsform werden nur „Non-Profit-Organisationen“, Selbsthilfeeinrichtungen und Initiativen zur Teilnahme angesprochen.⁴⁴² Der Wettbewerb der Kommunen untereinander ist zwar mit dem Wettbewerb von privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht vergleichbar. Andererseits kann nicht ausgeschlossen werden, dass bestimmte Innovationen durch die Wettbewerbsorientierung hervorgerufen werden.⁴⁴³

Außerdem ist eine Unterscheidung hinsichtlich der bestehenden Wettbewerbssituation möglich. Die bestehende Marktsituation kann nach „nicht-marktlichem Wettbewerb“, „quasi-marktlichem Wettbewerb“ und „marktlichem Wettbewerb“ unterschieden werden.⁴⁴⁴

Dem Bereich des „nicht-marktlichen Wettbewerbs“ sind diejenigen öffentlichen Leistungen zuzuordnen, die kein Pendant in der Privatwirtschaft haben oder nicht haben dürfen, weil sich der Staat die Erstellung dieser Leistungen selber vorbehalten hat. Eine „Konfrontation mit dem privaten Sektor“ ist daher nicht möglich. Es können keine Wandelungs- und Anpassungseffekte erzielt werden. Es handelt sich um den „Kernbereich der staatlichen Tätigkeit“. SCHEDLER und PROELLER gehen davon aus, dass diese Leistungsbereiche „auch in Zukunft einen großen Teil der Haushaltsmittel in Anspruch nehmen werden.“⁴⁴⁵ Im Bereich des „nicht-marktlichen Wettbewerbs“ ist es daher notwendig, alternative Wettbewerbsformen zu finden. Diese können durch Leistungsvergleiche mit anderen – vergleichbaren – Kommunalverwaltungen erfolgen. Maßnahmen dafür sind z. B. die Einführung einer Kosten- und

⁴⁴⁰ Von Nullmeier als „Verwaltungskonkurrenz“ bezeichnet, vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 152. Beim Wettbewerb zwischen Kommunen können „Interkommunale Leistungsvergleiche“ und „Wettbewerbe um Preise“ unterschieden werden.

⁴⁴¹ Vgl. Mäding, Heinrich (2006), a.a.O., S. 277.

⁴⁴² Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 152.

⁴⁴³ Vgl. Mäding, Heinrich (2006), a.a.O., S. 281 f.

⁴⁴⁴ Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Darstellungen bei Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 206 ff.

⁴⁴⁵ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 207.

Leistungsrechnung, von Leistungsvergleichen und Preiswettbewerben („Wettbewerb um Preise“) oder Benchmarkingsystemen.⁴⁴⁶

Auch beim „quasi-marktlichen Wettbewerb“ wird nicht auf den „privaten Sektor“ zurückgegriffen, weil dies – wie beim „nicht-marktlichen Wettbewerb“ – nicht möglich ist oder noch nicht gewünscht wird. Das Ziel hierbei besteht darin, „Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Verwaltung“ zu schaffen. Als zentrales Element in diesem Bereich kann das „Kontraktmanagement“ angesehen werden.⁴⁴⁷ Die Kommunalverwaltung bildet im Rahmen des Kontraktmanagements mehrere Verantwortungsebenen, die miteinander in ein „Auftraggeber / Auftragnehmer-Verhältnis“ gestellt werden.⁴⁴⁸

Beim „marktlichen Wettbewerb“ konkurrieren öffentliche und private Leistungsanbieter um den Auftrag zur Leistungserbringung. In der Regel wird der Leistungsersteller mittels einer Ausschreibung der zu erbringenden Leistung ermittelt. Ziel der Ausschreibung ist „die Suche nach einem kompetenten Partner“.⁴⁴⁹ Die Ausschreibung wird abgeschlossen durch die „Vergabe“ der Leistung. Die Form der Ausschreibung unterliegt grundsätzlich unterschiedlichen rechtlichen Regelungen, die in den letzten Jahren durch die Europäische Union beeinflusst worden sind. Es können drei Formen im Ausschreibungsverfahren unterschieden werden, die als „öffentliche Ausschreibung“, „beschränkte Ausschreibung“ und „freihändige Vergabe“ bezeichnet werden.⁴⁵⁰ Erfahrungen aus Großbritannien ergeben positive wie negative Anhaltspunkte.⁴⁵¹ Wird nach Abschluss des Vergabeverfahrens der Zuschlag einem Anbieter erteilt, der nicht dem öffentlichen Bereich zuzuordnen ist, wird von „Contracting Out“ gesprochen. Variationsformen des Contracting out bestehen dergestalt, dass z. B. nicht eine vollständige Leistungsmenge an den privaten Leistungsersteller beauftragt wird, sondern die Leistungserstellung zur Hälfte noch im Verantwortungsbereich des öffentlichen

⁴⁴⁶ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 207 ff.

⁴⁴⁷ Vgl. zu dem Instrument grundlegend KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen, Umsetzung. Köln, Bericht 5/1993, S. 16 ff.

⁴⁴⁸ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 211 ff.

⁴⁴⁹ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 213 f.

⁴⁵⁰ Zu den rechtlichen Grundlagen und bestimmten Anforderungen an die Vergabeverfahren vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 33 ff. Dort wird auch Kritik an der häufigen Verwendung der „freihändigen Vergabe“ geübt.

⁴⁵¹ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 214 f. Die grundsätzliche Ausschreibungsverpflichtung, von der Regierung Thatcher eingeführt, wurde mittlerweile aufgrund der gesammelten Erfahrungen wieder zurück geführt.

Leistungserstellers verbleibt. Damit entsteht tatsächlicher Wettbewerb bei der Leistungserstellung.⁴⁵² Mit der Vergabe der Leistung wird durch die Kommunalverwaltung nicht angestrebt, sich aus der Verantwortung bei der Leistungserstellung herauszuziehen. Vielmehr ist mit der Nutzung des Wettbewerbs die Vorstellung nach einer „billigeren oder qualitativ besseren Bereitstellung“ der Leistungen verbunden.⁴⁵³

Darüber hinaus können die Grundformen des „virtuellen Wettbewerbs“ und des „faktischen Wettbewerbs“ als Unterscheidungsmerkmale genutzt werden. Beim „virtuellen Wettbewerb“ entsteht keine tatsächliche Konkurrenzsituation zwischen Kommunalverwaltungen. Mittels „wechselseitiger systematisierter Beobachtungen“ werden Vergleiche bestimmter Leistungsmerkmale bei unterschiedlichen Kommunalverwaltungen angestellt. Die Bewertung wird nach vorher festgelegten Maßstäben vorgenommen. Die Teilnehmer erheben Daten oder Abläufe.⁴⁵⁴ Der Wettbewerb entsteht in dieser Beziehung nur, wenn man sich als „Beobachter“ die Vergleichsergebnisse anschaut und eine Rangfolge bzw. Bewertung festlegt. Der „faktische Wettbewerb“ ist geprägt vom „teilnehmen“.⁴⁵⁵ Die Kommunalverwaltung wird mit sämtlichen Konsequenzen einer Wettbewerbssituation ausgesetzt, d. h. es besteht ein Konkurrenzverhältnis zu anderen Leistungsanbietern oder -nachfragern.⁴⁵⁶ In Deutschland⁴⁵⁷ sind die Formen des „nicht-marktlichen Wettbewerbs“ und des „quasi-marktlichen Wettbewerbs“ weiter verbreitet, als die Form des „marktlichen Wettbewerbs“.⁴⁵⁸

⁴⁵² Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 214 f.

⁴⁵³ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 214 f.

⁴⁵⁴ Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 152 f. Beispiele sind „Leistungs- und Kostenvergleiche“, „systematisches Benchmarking“ oder „Wettstreits um Prämien“.

⁴⁵⁵ Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 152 f.

⁴⁵⁶ Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 152 f. Beispiele sind der „Ausschreibungswettbewerb“, der „Quasi-Wettbewerb“ oder der „privatwirtschaftliche Wettbewerb“.

⁴⁵⁷ Zur Nutzung des Wettbewerbs in anderen Ländern wird auf Wegener, Alexander (2005), a.a.O., S. 53 f. sowie Wegener, Alexander (2002): Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs. Berlin: Edition Sigma, 2002, S. 99 ff. verwiesen.

⁴⁵⁸ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 216 f.

3.3.3 Realisierung des Wettbewerbs durch Privatisierung

Durch die oben dargestellten Restriktionen der Möglichkeiten für die Kommunalverwaltungen, sich selber stärker wirtschaftlich betätigen zu können, könnte faktisch eine Verdrängung in die Privatisierung entstehen.⁴⁵⁹ Einerseits werden die Kommunalverwaltungen bei der Auswahl der Organisationsform insoweit beschränkt, andererseits zwingt die Situation der öffentlichen Finanzen die Kommune dazu, verstärkt nach einer wirtschaftlichen Erstellung der Leistungen zu suchen.⁴⁶⁰

Der Begriff „Privatisierung“ lässt sich in unterschiedliche Bereiche untergliedern. Eine „Organisationsprivatisierung“ liegt vor, wenn ein Aufgabenträger die Durchführung der notwendigen Leistungen in einer privatrechtlichen Rechtsform (z. B. Gesellschaft mit beschränkter Haftung – GmbH – oder Aktiengesellschaft – AG) organisiert. Diese Form wird auch als „formelle Privatisierung“ bezeichnet.⁴⁶¹ Werden bestehende Unternehmensanteile oder Vermögensteile – ganz oder teilweise – durch den Aufgabenträger veräußert, liegt eine „Vermögensprivatisierung“ vor. Strebt eine Kommunalverwaltung eine Beteiligung „an der Finanzierung der öffentlichen Aufgabe“ durch den privaten Sektor an, wird von einer „Finanzierungsprivatisierung“ ausgegangen. Eine „funktionelle Privatisierung“ entsteht, wenn sich der Staat „im Rahmen der Gewährleistungsverwaltung“ zur Aufgabenerfüllung auch privater Dritter bedient.

Entscheidet sich die Kommunalverwaltung dafür, eine Aufgabe nicht mehr anzubieten und übernimmt auch nicht mehr die „Gewährleistungsverantwortung“ für die Aufgabe, besteht eine „materielle Privatisierung“ (Privatisierung im engeren Sinne).⁴⁶² Ein Indiz für diese Privatisierungsform ist, dass sich der Staat vollständig von der Aufgabenwahrnehmung zurückzieht und sich insoweit von den entsprechenden Pflichten entlastet. BULL nennt als ein Beispiel für die materielle Privatisierung die Ausgliederung der „Deutschen Flugsicherung“.⁴⁶³ Da es sich dabei

⁴⁵⁹ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 37.

⁴⁶⁰ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 37.

⁴⁶¹ Vgl. auch Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 13.

⁴⁶² Vgl. auch Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 13.

⁴⁶³ Vgl. Bull, Hans Peter (2007), a.a.O., S. 159.

um ein „hoheitliche Tätigkeit“ handle, sieht er für die Zukunft „kein Halten mehr“ und belegt damit seine kritische Einstellung zum Privatisierungstrend.⁴⁶⁴

Außerdem nennen GERSTLBERGER und SIEGL noch die Form der „Privatisierung kommunaler Planungskomponenten“. Dabei handelt es sich um eine Entstaatlichung bestimmter gesetzlich geregelter Planungs- oder Ausführungskompetenzen an private Akteure.⁴⁶⁵ Als Beispiel wird die Novelle des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz des Jahres 1996 bezeichnet. Dadurch wurde privaten Entsorgungsunternehmen ermöglicht, „in den Markt der Abfallverwertung einzutreten“.⁴⁶⁶ Im Rahmen der Novelle sei es aber inhaltlich nicht gelungen, die Trennung zwischen staatlicher Restverantwortung und den Eintrittsmöglichkeiten der privaten Akteure begrifflich trennscharf zu definieren.⁴⁶⁷

„Formelle Privatisierungen und Rechtsformänderungen“ scheinen aber in anderen Staaten nicht die gewünschten Effekte hinsichtlich einer Steigerung der Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns erbracht zu haben.⁴⁶⁸ Die Nutzung von „Marktstrukturen“ scheint sich insofern als vorteilhafter aus Sicht der Bürgerinnen und Bürgern erwiesen zu haben.⁴⁶⁹ Anhand von Erfahrungen aus Privatisierungsmaßnahmen aus den 1980er-Jahren resümiert NULLMEIER, dass „die Überführung öffentlicher Aufgaben in private Hände keineswegs“ notwendigerweise Wettbewerb erzeuge.⁴⁷⁰ Außerdem sei die Erkenntnis gewonnen worden, dass die Wahl der Rechtsform für die Leistungserstellung keine Auswirkung auf bestehende Wettbewerbsintensität habe. Mit anderen Worten führe die Gründung einer GmbH nicht automatisch zu einer Leistungserstellung im Wettbewerb.⁴⁷¹ Somit können auch öffentlich-rechtliche Organisationsformen zu einer wettbewerbsfähigen Leistungserstellung führen.

Für REICHARD ist die Tendenz feststellbar, dass die Kommunen „den institutionellen Rahmen verändert“ haben, „in welchem ihre kommunalen Leistungen an die Bürger

⁴⁶⁴ Vgl. Bull, Hans Peter (2007), a.a.O., S. 159.

⁴⁶⁵ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 13.

⁴⁶⁶ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 13.

⁴⁶⁷ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 13.

⁴⁶⁸ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 87 f.

⁴⁶⁹ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 88.

⁴⁷⁰ Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 150.

⁴⁷¹ Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 150.

erbracht werden.⁴⁷² Demnach seien Veränderungen in Bezug auf vier Bereiche bei der Leistungserbringung festzustellen.⁴⁷³ Zunächst sei ein „Verselbstständigungstrend“ erkennbar. Insoweit hätten die Kommunen Leistungserstellungsprozesse aus der Kernverwaltung ausgegliedert und die damit verbundenen Einrichtungen verselbstständigt. Außerdem sei es zu einer Zusammenarbeit mit „anderen öffentlichen Einrichtungen (public-public-Kooperation)“ bzw. privaten Unternehmen (Public-Private-Partnership; PPP) bei der Leistungserstellung gekommen.⁴⁷⁴ Drittens sei eine Tendenz zum „Contracting-Out“ erkennbar. Dabei werden die kommunalen Leistungen zeitlich befristet ausgelagert. Schlussendlich seien viertens „materielle Privatisierungen“ erkennbar, wobei die Aufgabenübertragung auf private Leistungserbringer dauerhaft erfolgt.⁴⁷⁵

Aufgrund dieser Tendenzen habe die Kommunalverwaltung einen „Funktionswandel“ vollzogen. Selber sei die Kommunalverwaltung immer seltener als „Produzent“ von Leistungen tätig. Damit erhöhe sich die Notwendigkeit einer verbesserten „Kontrolle von Leistungsnetzwerken“ auf der Seite der Kommunalverwaltung. Die kommunalen Leistungserstellungsprozesse würden sich damit dem geänderten Staatsverständnis des „Gewährleistungsstaates“ anpassen. Dennoch konstatiert REICHARD, dass „Ausgliederungen [...] in der deutschen Kommunalverwaltung“ stattgefunden haben. Er verweist insoweit auf die Selbstständigkeit der „Stadtwerke“.⁴⁷⁶ Der Trend zu Ausgliederungen sei aber in den Jahren seit 1990 verstärkt aufgetreten, ohne dabei explizit auf die Zielsetzungen der Modernisierungsmaßnahmen nach dem NSM zurückzuführen zu sein. Das NSM setze nämlich nicht darauf, dem Verselbstständigungsdruck nachgeben zu wollen. Vielmehr sollte das NSM „wirksame Voraussetzungen“ für eine verbesserte kommunale Steuerung schaffen. Die vom NSM angestrebte verwaltungsinterne Verselbstständigung mittels Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung sollte im Ergebnis nicht rechtlich verselbstständigte Einheiten ergeben.⁴⁷⁷ Der seit den 1990er-Jahren

⁴⁷² Vgl. Reichard, Christoph (2007), a.a.O., S. 55.

⁴⁷³ Die folgende Aufzählung folgt der Darstellung bei Reichard, Christoph (2007), a.a.O., S. 55.; ähnlich Wegener, Alexander (2005), a.a.O., S. 58 f.

⁴⁷⁴ Vgl. Reichard, Christoph (2007), a.a.O., S. 55.

⁴⁷⁵ Vgl. Reichard, Christoph (2007), a.a.O., S. 55.

⁴⁷⁶ Vgl. Reichard, Christoph (2007), a.a.O., S. 56.

⁴⁷⁷ Bei der Verselbstständigung ist eine weitere Unterscheidung in „Agencification“ und „Corporatization“ möglich. Vgl. Reichard, Christoph (2007), a.a.O., S. 57. Für Reichard stellt die interne Modernisierung der Kommunalverwaltung eine bessere Variante im Vergleich zur „Corporatization“ dar. Vgl. ebenda, S. 63 ff.

festzustellende Trend zur Verselbstständigung sei daher zeitlich parallel zur aufkommenden Debatte um das NSM zu sehen.⁴⁷⁸

In den 1990er-Jahren wurde die Privatisierung von Leistungen der Kommunalverwaltung als wirksame Möglichkeit zur Lösung bestehender Probleme angesehen. Staatliches Engagement sollte eingedämmt werden. Diese Position wird heute kritisch betrachtet und es besteht eine Debatte um die notwendigen Grenzen von Privatisierungen öffentlicher Leistungen, auch vor dem Hintergrund der Weltfinanzkrise der Jahre 2008 und 2009.⁴⁷⁹ FAGAGNINI und CASPARI raten dazu, dass es in der Auseinandersetzung nicht darum gehen sollte, ob eine Privatisierung erfolgt oder eine Verstaatlichung. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung sollte die Frage nach dem verfolgten Ziel stehen und welchem Zweck die jeweilige Maßnahme dient.⁴⁸⁰ Soweit dann politische Entscheidungen zu treffen sind, wird dazu geraten, die Entscheidung nach dem Prinzip der „Allparteilichkeit“ zu treffen. Dieses Prinzip setzt auf eine politisch gemeinsame Abwägung der jeweiligen Vorgehensweise und versucht zu erkunden, welche Vorgehensweise die gewünschten Ziele und Zwecke erreichen kann.⁴⁸¹

In Deutschland lassen sich die Privatisierungsbestrebungen in drei Phasen einteilen. Die erste Phase liegt vor den 1990er-Jahren, in der vor allem der Bund Veräußerungen von Bundesbeteiligungen vorgenommen hat. In den 1990er-Jahren – zweite Phase – wurden insbesondere netzgebundene Einrichtungen privatisiert. In dieser Phase sind auch Kommunen aktiv geworden und haben „Energie- und Versorgungsunternehmen“ (teil-)privatisiert. Als dritte Phase kann die Privatisierung „der regionalen sozialen und kulturellen Infrastruktur“ im Gesundheits- und Pflegebereich bezeichnet werden, die in den späten 1990er-Jahren betrieben wurde. Außerdem erfolgten in dieser Phase z. B. Privatisierungen im Wohnungsbaubereich.⁴⁸² Als Gründe für den Privatisierungstrend wurde ein „ordo- bzw. neoliberales Marktverständnis“ angeführt. Danach soll der Staat nur in den Bereichen öffentlich tätig werden, in denen sein Handeln unbedingt erforderlich ist.

⁴⁷⁸ Vgl. Reichard, Christoph (2007), a.a.O., S. 57.

⁴⁷⁹ Vgl. Fagagnini, Hans Peter; Caspari, Ingo (2009): Der Staat im Vormarsch, der Markt im Rückwärtsgang, Allparteilichkeit die Lösung?, in: Verwaltung und Management 15 (2009) 4, S. 198 – 206, S. 198.

⁴⁸⁰ Vgl. Fagagnini, Hans Peter; Caspari, Ingo (2009), a.a.O., S. 204.

⁴⁸¹ Vgl. Fagagnini, Hans Peter; Caspari, Ingo (2009), a.a.O., S. 205.

⁴⁸² Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 12.

Bei den Kommunen waren es vor allem die angespannte Haushaltslage und die wachsenden Ansprüche der Bevölkerung nach höheren Qualitätsstandards, die als Gründe für die Privatisierungen heran gezogen wurden.⁴⁸³

Materielle Privatisierungen wurden in Deutschland bereits von gut 30 % der Kommunen vorgenommen. Künftig planen noch rund 16 % der Kommunen ebenfalls materielle Privatisierungen. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass auch 10 % der Kommunen, bei denen bereits materielle Privatisierungen vorgenommen wurden, eine Rekommunalisierung einzelner Bereiche anstreben.⁴⁸⁴ Dieser aufkeimende Trend zur Rekommunalisierung wird von GERSTLBERGER und SIEGL als Indiz dafür herangezogen, dass diese Kommunen nach den Erfahrungen der materiellen Privatisierung dieser jetzt skeptisch gegenüber stehen würden.

Die Erfahrungen mit bisher vollzogenen Privatisierungen sind differenziert zu betrachten.⁴⁸⁵ Privatisierungen haben finanzielle Auswirkungen für die Kommune. Der Verkauf einer Beteiligung an einen privaten Dritten (materielle Privatisierung) hat im finanziellen Zusammenhang zunächst den Effekt, dass für die veräußerte Beteiligung ein Mittelzufluss und damit eine finanzielle Entlastung des Haushalts verbunden sein wird.⁴⁸⁶ Im Rahmen der Abwägung der Vor- und Nachteile von Privatisierungen können finanzielle Aspekte aber nicht als alleiniger Abwägungspunkt herangezogen werden. Der Umfang des Verkaufs der Beteiligung wird auch gleichzusetzen sein mit dem Umfang an Verlust von Einflussmöglichkeiten auf die (teil-)privatisierte Einheit.⁴⁸⁷ Einflussmöglichkeiten gehen gerade im Bereich der Stadtentwicklung und der Preispolitik verloren. Im Bereich der öffentlichen Versorgungswirtschaft (Strom, Wärme, Wasser/Abwasser, Gas, regenerative Energieerzeugung, etc.) können diese Aspekte politisches Gewicht erhalten und auch durch die Bürgerschaft als relevant eingeschätzt werden.⁴⁸⁸ Eine Privatisierung kann auch Folgen für die Dienstleistungsqualität und für die Zugänglichkeit der Leistung haben. Unter Bezugnahme auf eine Forsa-Umfrage aus dem Jahr 2008

⁴⁸³ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 12.

⁴⁸⁴ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 13 mit Verweis auf eine Studie der Unternehmensberatung Ernst&Young aus dem Jahr 2007.

⁴⁸⁵ Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Darstellung von Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 15 ff.

⁴⁸⁶ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 15.

⁴⁸⁷ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 15.

⁴⁸⁸ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 15.

führen GERSTLBERGER und SIEGL aus, dass sich „bei der Bewertung der Dienstleistungsqualität durch den Bürger [...] ein uneinheitliches Bild“ ergeben würde.⁴⁸⁹ Ein Vorteil von Privatisierungen sei die beabsichtigte Steigerung der Effizienz in der Leistungserstellung. Dieser Punkt lasse sich empirisch derzeit aber nicht nachweisen, wie GERSTLBERGER und SIEGL ausführen.⁴⁹⁰ Folgen aufgrund von Privatisierungen öffentlicher Leistungen sind auch für den Arbeitsmarkt und das Tarifsystem denkbar. Materielle Privatisierungen würden zu einer Verschlankung des Produktionsprozesses und damit zu einer Freisetzung von Arbeitsplätzen bzw. zu einer wachsenden Anzahl an Arbeitsplätzen im Niedriglohnsegment führen. Außerdem ist eine Abkopplung vom Tarifsystem des öffentlichen Dienstes denkbar.⁴⁹¹

Aufgrund der o.g. Punkte kommen GERSTLBERGER und SIEGL zu dem Ergebnis, dass „wesentliche Privatisierungsziele in Deutschland nicht erreicht wurden“.⁴⁹² Die Entwicklung von Wettbewerbsstrukturen sei weitgehend nicht gelungen. Gleichzeitig sei es als wichtiges politisches Ziel anzusehen, die Qualität der Dienstleistungsqualität zu sichern.⁴⁹³ Insbesondere im Hinblick auf die Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 werde z.B. deutlich, dass die öffentlich-rechtlichen Sparkassen zur Stabilisierung des Bankensystems in Deutschland beitragen konnten. Diese Erkenntnis sei umso wichtiger, da auch das deutsche Sparkassensystem im Zeitraum vor Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise „unter massivem politischen Privatisierungsdruck stand“.⁴⁹⁴

⁴⁸⁹ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 16.

⁴⁹⁰ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a. a .O., S. 18 mit einigen Beispielen.

⁴⁹¹ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 18 f.

⁴⁹² Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 48.

⁴⁹³ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 48.

⁴⁹⁴ Vgl. Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009), a.a.O., S. 48.

3.3.4 Probleme und Grenzen des Wettbewerbs

Fraglich ist, inwieweit Kommunalverwaltungen in der Ausübung ihrer eigenen wirtschaftlichen Betätigung begrenzt werden sollten. Eine zweite Frage ist, ob dem Wettbewerbseinsatz als Instrument der Verwaltungsmodernisierung auch inhaltliche Grenzen gesetzt sind.

Von den politischen Verantwortungsträgern scheint teilweise nicht thematisiert zu werden, ob für Kommunalverwaltungen die Nutzung von „Wettbewerb“ möglich und sinnvoll ist. Es wird die Auffassung vertreten, dass allein die Tatsache der Leistungserbringung durch eine Kommunalverwaltung zu der Annahme führt, dass die Leistungserbringung gegenüber Privaten unwirtschaftlicher sei. Daher würden die „strategischen“ Möglichkeiten des Einsatzes von Wettbewerb durch die politischen Gremien oftmals nicht geprüft.⁴⁹⁵ Außerdem würde die bloße Diskussion über die Frage der Leistungserbringung durch einen privaten Dienstleister „hochgradig ideologisiert“ geführt. Dieses Niveau der Debatte sei in anderen Ländern der europäischen Union bereits überwunden.⁴⁹⁶ Mit dieser Debatte scheint die Thematik verbunden, dass eine stärkere wettbewerbsorientierte Ausrichtung der öffentlichen Leistungserstellung mit einer Freisetzung von Arbeitsplätzen verbunden ist – es also zu einer „Privatisierung“ kommen würde. Insofern sei eine Verkürzung der Debatte in Deutschland festzustellen, da die Begriffe „Wettbewerb“ und „Privatisierung“ synonym verwendet würden.⁴⁹⁷

Grundsätzlich besteht aber die Möglichkeit, „öffentliche Dienstleistungen wettbewerbsfähig am Markt anzubieten.“⁴⁹⁸ In diesem Zusammenhang scheint es so zu sein, dass die stark rechtlich ausgerichtete Kommunalverwaltung in den bestehenden rechtlichen Regeln vielfach eine tatsächliche Begrenzung sieht. Die durchaus bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten könnten durch die starke rechtliche Fokussierung überlagert werden.⁴⁹⁹ Allerdings ist festzustellen, dass es in Deutschland nicht zulässig ist, sich als öffentlicher Leistungsanbieter an einer

⁴⁹⁵ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 17.

⁴⁹⁶ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 17.; vgl. Wegener, Alexander (2005), a.a.O., S. 54 f.

⁴⁹⁷ Vgl. Wegener, Alexander (2005), a.a.O., S. 56.

⁴⁹⁸ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 26.

⁴⁹⁹ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 26.

öffentlichen Ausschreibung zu beteiligen.⁵⁰⁰ Die juristische Debatte wird insoweit von den Kritikpunkten der „sachlichen Ausweitung der Gemeindegewirtschaft“ und der „räumlichen Ausweitung der Gemeindegewirtschaft“ bestimmt.⁵⁰¹ Drittens besteht die Grundbedingung, dass Kommunalverwaltungen einen öffentlichen Zweck mit ihrer Betätigung verfolgen müssen.⁵⁰²

Der Kritikpunkt der sachlichen Ausweitung richtet sich gegen eine „Erweiterung der Geschäftstätigkeit der Kommunen insgesamt“ und darauf, dass Kommunalverwaltungen auf Marktfeldern aktiv werden, die schon durch natürliche Personen bzw. privatrechtliche Organisationen besetzt seien.⁵⁰³ Um das Agieren auf bereits besetzten Marktfeldern zu erschweren, werden Begrenzungen durch die landesrechtlichen Gemeindeordnungen gesetzt. Im Übrigen wird das Grundrecht der „freien Berufswahl“⁵⁰⁴ als Argument gegen eine Betätigung der Kommunalverwaltungen ins Feld geführt. Während für den Einzelnen eine unbegrenzte Teilnahme am Wettbewerb dadurch gewährleistet wird, soll der Staat nur dann tätig werden, wenn er dazu gesetzlich ermächtigt wurde. Wenn Kommunalverwaltungen insoweit dennoch tätig werden wollen, besteht für sie ein Rechtsfertigungsbedürfnis. Die Kommunalverwaltung muss also begründen, warum die angestrebte Tätigkeit notwendig und geboten ist.⁵⁰⁵ Hierin ist also eine rechtliche Begrenzung der wirtschaftlichen Betätigung zu sehen, die allerdings kein grundsätzliches Verbot für die Kommunalverwaltungen beinhaltet.

Neben dem Argument der „freien Berufswahl“ wird versucht, mittels Art. 28 Grundgesetz „den Markteintritt von Kommunen zu verhindern.“⁵⁰⁶ Über diese Vorschrift wird das „Recht auf kommunale Selbstverwaltung“ normiert. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung beinhaltet allerdings auch die Möglichkeit, die Art und Weise der Organisation der Leistungserstellung selbständig bestimmen zu können. Bestimmte „Modalitäten“ hinsichtlich der „Erledigung der örtlichen Angelegenheiten“ sind nicht vorgegeben. Insofern können Kommunalverwaltungen also im Einzelfall die „Erledigung der öffentlichen Angelegenheiten“ mittels „privatrechtlicher

⁵⁰⁰ Vgl. Wegener, Alexander (2005), a.a.O., S. 56.

⁵⁰¹ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 26 ff.

⁵⁰² Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 29.

⁵⁰³ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 26.

⁵⁰⁴ Art. 12 I Grundgesetz.

⁵⁰⁵ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 27.

⁵⁰⁶ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 27 f.

Organisationsformen“ begründen.⁵⁰⁷ Es besteht daher keine Begrenzung, wohl aber ein gewisser Rechtfertigungs- bzw. Begründungsdruck für die Kommunalverwaltung.

Auch die „räumliche Ausweitung der Gemeindewirtschaft“ wird kritisch betrachtet. An dieser Stelle wird kritisiert, dass das Recht auf kommunale Selbstverwaltung sich nur auf die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ bezieht („Territorialprinzip“). Räumlich betrachtet soll somit jegliche Tätigkeit außerhalb des Gemeindegebietes – also jede überörtliche Tätigkeit – nicht vom Recht auf kommunale Selbstverwaltung gedeckt sein.⁵⁰⁸ Darüber hinaus würde die räumlich expandierende Kommunalverwaltung mit der Tätigkeit auf dem Gebiet einer anderen Gemeinde somit verhindern, dass die betroffene Gemeinde ihrerseits ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung zur Regelung sämtlicher Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft vollständig wahrnehmen kann.⁵⁰⁹ Die daraus erwachsende Beschränkung ist hinzunehmen und zu beachten, wurde aber in einigen Kommunalverfassungen aufgeweicht.⁵¹⁰ Auch das „Territorialprinzip“ wird kritisch beurteilt, z. B. vom Wissenschaftlichen Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e. V.⁵¹¹

Letztendlich muss noch die Erfüllung eines öffentlichen Zwecks mit der wirtschaftlichen Betätigung durch die Kommunalverwaltung verfolgt werden.⁵¹² Da es sich bei der „Erfüllung eines öffentlichen Zwecks“ um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, bestehen unterschiedliche bzw. mehrere „Interpretationen“ hinsichtlich der inhaltlichen Bestimmung. Neben der Gewährleistung der „Daseinsvorsorge“ durch die wirtschaftliche Betätigung stehen auch noch die Begriffe „Konsolidierung des Haushaltsplanes durch erzielte Gewinne“, „Schaffung von lokalen Arbeitsplätzen“ sowie „Verhinderung von Marktmacht großer überregionaler Anbieter“.⁵¹³ Lässt sich die wirtschaftliche Betätigung unter einen dieser Begriffe subsumieren, soll der „öffentliche Zweck“ gegeben sein.

⁵⁰⁷ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 27 f.

⁵⁰⁸ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 28.

⁵⁰⁹ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 28.

⁵¹⁰ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 31.

⁵¹¹ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 30 f.

⁵¹² Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 29 ff.

⁵¹³ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 29.

Nach diesen o.g. Gesichtspunkten kann davon ausgegangen werden, dass Kommunalverwaltungen in der Ausübung einer wirtschaftlichen Betätigung begrenzt werden. Diese Begrenzung bezieht sich auf das „Bestehen eines öffentlichen Zwecks“ und damit auf ein „Verbot rein gewerblicher Betätigung“.⁵¹⁴ Nach den Analysen von ANDERSEN ET AL. bestimmen die Kommunalverfassungen der Länder „tendenziell übereinstimmend“, dass sich eine Kommunalverwaltung wirtschaftlich betätigen darf, dafür aber ein öffentlicher Zweck das Unternehmen rechtfertigen muss, die „Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde“ stehen muss und „der öffentliche Zweck durch andere Unternehmen nicht besser oder wirtschaftlicher erfüllt werden“ darf.⁵¹⁵

Unter Fokussierung des Aufgabenbereiches heben SCHEDLER und PROELLER hervor, dass im Bereich der „Hoheitsverwaltung“ schwieriger ein marktliches Umfeld geschaffen werden könne. Als Begründung wird herangezogen, dass es im Bereich der „Hoheitsverwaltung“ eben keine konkurrierenden Anbieter geben könne.⁵¹⁶ In dem Fall bleiben die mit der Steigerung des Wettbewerbs verbundenen Ziele unerreichbar und es kommt so zu einem sog. „Wettbewerbsversagen“.⁵¹⁷

Aufgrund empirischer Befunde weist der Einsatz des Wettbewerbs anhand der Erkenntnisse anderer Länder auch inhaltliche Grenzen auf.⁵¹⁸ Insofern wird – wenn „Märkte und Wettbewerb“ rational eingesetzt werden sollen – vorgeschlagen, den Einsatz von Wettbewerbselementen mit kooperativen Gestaltungselementen zu ergänzen.⁵¹⁹ Aber es wird auch zum umsichtigen Umgang mit Wettbewerbselementen geraten, da sich der Staat nicht ohne Grund die Produktion bestimmter Güter selber vorbehalten hat, weil er diese gerade nicht unter den Bedingungen des Wettbewerbs gegenüber der Gesellschaft dargeboten wissen wollte.⁵²⁰ Wettbewerb führt nicht automatisch zur „Herausbildung funktionsfähiger Märkte“.⁵²¹ Dies gilt für

⁵¹⁴ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 29 f.

⁵¹⁵ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 30.

⁵¹⁶ Vgl. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 87.

⁵¹⁷ Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 150.

⁵¹⁸ Vgl. Wegener, Alexander (2005), a.a.O., S. 54.

⁵¹⁹ Vgl. Wegener, Alexander (2005), a.a.O., S. 54, S. 64.

⁵²⁰ Vgl. Mäding, Heinrich (2006), a.a.O., S. 273.

⁵²¹ Vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 158.

Leistungen der öffentlichen Verwaltung wie auch für privatwirtschaftliche Leistungserstellung.⁵²²

Als Alternative zum Wettbewerb kann die Variante angesehen werden, die internen Leistungen auf mögliche Wettbewerbssituationen vorzubereiten, tatsächlich aber nicht in den Wettbewerb mit privaten Anbietern einzutreten. Es könne schon ausreichend sein, die internen Leistungsstrukturen der Kommunalverwaltung derart weiterentwickelt zu haben, dass der Nachweis von bestimmten Leistungsmerkmalen (Qualität, Menge, Preise), die „mindestens gleichwertig [...] mit den Angeboten konkurrierender Unternehmen am Markt sind“, gegenüber der politischen Entscheidungsebene und den Bürgern geführt werden kann.⁵²³ Bei der Auswahl der Organisationsform kann es bei den Leistungserbringern zu „Kooperationen oder Netzwerkstrukturen“ kommen.⁵²⁴

Zusammenfassend ist festzustellen, dass auch eine stärkere Markt- und Wettbewerbsorientierung als Modernisierungselement für Kommunalverwaltungen in Frage kommen kann. Dafür stehen unterschiedliche Ausprägungsformen zur Verfügung. Grundsätzlich sind Markt- und Wettbewerbselemente daher im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung durch Kommunalverwaltungen nutzbar, wobei allerdings die erhofften positiven Wirkungen nicht empirisch nachgewiesen sind. Ferner begegnet eine expansive Nutzung des Wettbewerbs im Rahmen einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung bestehenden rechtlichen und teilweise auch ideologischen Grenzen. Diese Grenzen können nicht ohne weiteres überwunden werden. Somit wird die Markt- und Wettbewerbsorientierung wohl nur teilweise für positive Modernisierungswirkungen sorgen können. Eine nachhaltige Lösung der bestehenden Herausforderungen für Kommunalverwaltung darf aber durch dieses Element der Modernisierung nicht erwartet werden.

⁵²² NULLMEIER nennt insgesamt fünf mögliche Problemfelder beim Einsatz von Wettbewerb, vgl. Nullmeier, Frank (2011), a.a.O., S. 158 ff. Zu einzelnen Aspekten vgl. auch Richter, Peter; et al. (2006): Verselbständigung kommunaler Aufgabenerbringung und die Folgen, in: Killian, Werner; et al. (Hrsg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Berlin: Ed. Sima, 2006, S. 111 – 130, S. 128.

⁵²³ Vgl. Andersen, Christoph; et al. (2005a), a.a.O., S. 161.

⁵²⁴ Vgl. Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2008), a.a.O., S. 231 f.

3.4 Kommunale Kooperationsformen

Als kommunale Kooperation werden alle Aktivitäten einer Kommune bezeichnet, die dazu geeignet sind, eine Zusammenarbeit mit Dritten (Bürgern, Vereinen, Wirtschaftsunternehmen, oder auch mit anderen Kommunen) bei der kommunalen Leistungserstellung zu etablieren und durchzuführen.⁵²⁵ Erfolgt die Zusammenarbeit mit Bürgern, Vereinen oder Wirtschaftsunternehmen spricht man von „intrakommunaler Kooperation“. Wenn die Zusammenarbeit mit „anderen öffentlichen Einrichtungen / Gesellschaften bzw. Gemeinden und Städten“ erfolgt, wird dies als „Interkommunale Kooperation“ bezeichnet.⁵²⁶ Als eine Reaktion auf die Veränderungen der Rahmenbedingungen befassen sich Kommunen mit einer stärkeren Nutzung der Interkommunalen Zusammenarbeit.⁵²⁷ Die Begriffe „Zusammenarbeit“ und „Kooperation“ werden synonym verwendet.⁵²⁸

Die Interkommunale Kooperation wird von BRÜGGEMEIER als eine der drei wesentlichen Determinanten bezeichnet, um die öffentliche Verwaltung handlungs- und leistungsfähig gestalten zu können. Als weitere Determinanten werden das neue öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen sowie die stärkere Nutzung von E-Government genannt.⁵²⁹ Dies signalisiert bereits die mögliche Bedeutung der Interkommunalen Zusammenarbeit.

⁵²⁵ Vgl. George, Wolfgang (2010), a.a.O., S. 42 f.

⁵²⁶ Vgl. George, Wolfgang (2010), a.a.O., S. 40 f.

⁵²⁷ Vgl. KGSt (2007): Interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Städten Friedrichshafen, Ravensburg, Weingarten und Meckenbeuren - Erfahrungen mit der Initiierung von Projekten der Interkommunalen Zusammenarbeit. Köln, Bericht 11/2007, S. 3.

⁵²⁸ Teilweise wird auch der Begriff „Public Merger“ zur Umschreibung von Zusammenschlüssen im öffentlichen Bereich verwendet; vgl. Kammer, Matthias (2007): Die Chance "Public Merger", in: Verwaltung und Management 13 (2007), 6, S. 289 – 295, S. 289.; Jansen, Stephan A. (2004): Public Merger Management, in: Huber, Andreas; et al. (Hrsg.): Public Merger. Wiesbaden: Gabler 2004, S. 3 - 37.

⁵²⁹ Vgl. Brüggemeier, Martin (2007), a.a.O., S. 79.

3.4.1 Konzept und Ziele der IKZ

Die Interkommunale Zusammenarbeit wird seit mehreren Jahren in unterschiedlichen Ausprägungen genutzt.⁵³⁰ SCHUPPAN bezeichnet die Interkommunale Zusammenarbeit als „etabliertes Modernisierungsinstrument“.⁵³¹ Die Zusammenarbeit ist darauf ausgerichtet, öffentliche Leistungen im Verbund zwischen zwei oder mehreren Kommunen (Kooperationspartner) zu erbringen.⁵³² Dadurch sollen die Effizienz der Leistungserbringung gesteigert werden, die Qualität der Leistungen verbessert werden bzw. Größenvorteile erreicht werden.⁵³³ Die jeweilige Ausgestaltung und der Grad dieser Kooperationen können unterschiedlich ausfallen, da mehrere Organisations- und Rechtsformen für die Ausgestaltung der Zusammenarbeit in Frage kommen.⁵³⁴ Auch privatwirtschaftliche Unternehmen kooperieren oder fusionieren um „Einsparpotenziale und Synergieeffekte zu eröffnen und ein höheres Maß an Effektivität zu erzielen.“⁵³⁵ Gleichzeitig bleibt darauf hinzuweisen, dass auch Kooperationen im privatwirtschaftlichen Bereich nicht immer erfolgreich verlaufen.⁵³⁶

KAMMER regt die Schaffung der notwendigen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen an, damit sich Kooperationen im öffentlichen Bereich flächendeckend entwickeln können.⁵³⁷ Auch die Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen sollten ausgebaut

⁵³⁰ Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2004): DStGB Dokumentation Nr. 39: Interkommunale Zusammenarbeit, S. 2.; Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006): Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, 2006, S. 5 ff.; Für den Bereich des Bundes und der Länder berichtet Jock von zahlreichen Kooperationsmaßnahmen. Vgl. Jock, Christian (2011), a.a.O., S. 14 f.; vgl. auch Seuberlich, Marc (2012), a.a.O., S. 105 f.

⁵³¹ Vgl. Schuppan, Tino (2010): Neue kommunale Kooperationsformen mit eGovernment, in: Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010, S. 153 – 173, S. 153.

⁵³² Vgl. Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006), a.a.O., S. 4 f., KGSt (2008), a.a.O., S. 10;

⁵³³ Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2004): DStGB Dokumentation Nr. 39: Interkommunale Zusammenarbeit, S. 10.; außerdem Seuberlich, Marc (2012), a.a.O., S. 106.

⁵³⁴ Vgl. auch zu anderen Ausgestaltungsmöglichkeiten Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006), a.a.O., S. 4 f.; KGSt (2008), a.a.O., S. 10.; Zu den unterschiedlichen Ausgestaltungsformen von Kooperationen in der Privatwirtschaft vgl. Wöhe, Günter (2008), a.a.O., S. 260 ff.; Morschett, Dirk (2005): Formen von Kooperationen, Allianzen und Netzwerken, in: Zentes, Joachim; et al. (Hrsg.): Kooperationen, Allianzen und Netzwerke. Wiesbaden: Gabler, 2. Auflage 2005, S. 379 – 403, S. 379 ff.

⁵³⁵ Vgl. Kammer, Matthias (2007), a.a.O., S. 289.

⁵³⁶ Vgl. George, Wolfgang (2010), a.a.O., S. 41.

⁵³⁷ Auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund stellte 2004 noch fest, dass es zahlreiche rechtliche Regelungen gibt, die eine Interkommunale Kooperation erschweren, vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2004), a.a.O., S. 10.

werden.⁵³⁸ Für die Bundesverwaltung fordert etwa TIMMER den Aufbau von Leistungserstellungnetzwerken und einer stärkeren Kooperation von Bundesbehörden untereinander.⁵³⁹

Den deutschen Kommunen wird die Möglichkeit zur Interkommunalen Kooperation durch das Grundgesetz garantiert. Die in Art. 28 II Grundgesetz normierte Selbstverwaltungsgarantie für die Kommunen ist die Grundlage, die in den einzelnen Ländern durch weitere rechtliche Regelungen ergänzt wird. Dennoch ist die Möglichkeit der Interkommunalen Kooperation rechtlich nicht unbegrenzt. Bei aller Aktivität einer Kommune zur Ausweitung der Interkommunalen Zusammenarbeit muss jeder beteiligten Kommune aber immer ein nennenswerter Aufgabenbestand verbleiben. Es muss sich bei der Interkommunalen Kooperation um eine Ausnahme handeln und nicht um den Regelfall. Die Kommune muss sich darüber hinaus ausreichende Mitsprache- und Kontrollrechte hinsichtlich der konkreten Ausführung der Interkommunalen Kooperation vorbehalten.⁵⁴⁰

Bereits in den 1960er / 1970er Jahren wurde die Interkommunale Zusammenarbeit als eine Handlungsalternative angesehen, um bestehenden Problemen bei den Kommunen entgegen wirken zu können. In den Ländern wurden gesonderte Gesetze zur Legalisierung der Zusammenarbeit von Kommunen erlassen.⁵⁴¹ Die wachsende Interkommunale Zusammenarbeit zur damaligen Zeit wurde aber aus politikwissenschaftlicher Sicht eher negativ bewertet. Die „Abwanderung der Zuständigkeit der Gemeinden auf Verbände“ wurde ebenso kritisch eingeschätzt, wie die wachsenden Einflussmöglichkeiten der Verwaltungsangehörigen auf die Gestaltung der Verbandspolitik. Außerdem wurde eingewendet, dass „die kommunale Zusammenarbeit ... auch zum Verlust an demokratischer Substanz in der Gemeinde“ führe.⁵⁴²

⁵³⁸ Vgl. Kammer, Matthias (2007), a.a.O., S. 290 f.; Die gleiche Forderung bei Brüggemeier, Martin (2006), a.a.O., S. 316.

⁵³⁹ Vgl. Timmer, Reinhard (2007), a.a.O., S. 20 f.; vgl. auch KGSt (2009): Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich planen, durchführen und evaluieren. Köln, Bericht 5/2009, S. 9.

⁵⁴⁰ Vgl. Geiger, Christian (2003): Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2003): DST-Beiträge zur Kommunalpolitik (Reihe A) Heft 31. Interkommunale Kooperation: Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen, S. 9 – 15, S. 9.

⁵⁴¹ Z. B. für Hessen Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) vom 16. Dezember 1969. Darin wurden z. B. die kommunale Arbeitsgemeinschaft sowie die Errichtung von Zweckverbänden möglich.

⁵⁴² Vgl. Thieme, Werner; Prillwitz, Günther (1981), a.a.O., S. 33 f.

Dem Grunde nach wird die Interkommunale Kooperation als eine Möglichkeit zur Steigerung der Effizienz in der Aufgabenerledigung angesehen. PFISTERER und SCHWARTING stellen als einen Vorteil die „Bündelung von Wissen“ bei den Kooperationspartnern heraus. Die Interkommunale Kooperation wird auch als ein Instrument im Rahmen der Verbesserung der Finanzlage angesehen.⁵⁴³ „Vor diesem Hintergrund sieht eine wachsende Zahl von Städten und Gemeinden in interkommunaler Zusammenarbeit eine wichtige Strategie, den strukturellen Herausforderungen zu begegnen und die kommunale Handlungsfähigkeit zu wahren.“⁵⁴⁴ Dabei unterscheiden sich die Ziele, die mit der Etablierung einer Interkommunalen Kooperation erreicht werden können. Grundsätzlich ist es möglich, dass die Kosten der Leistungserstellung gesenkt werden, aber gleichzeitig die Qualität und Quantität der Leistungserstellung auf dem vorhandenen Niveau konstant gehalten werden können. Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Qualität und / oder Quantität der Leistungserstellung zu verbessern, aber dabei die Kosten der Leistungserstellung konstant zu halten.⁵⁴⁵ Insgesamt können vier Ziele unterschieden werden.⁵⁴⁶ Erstens sollen über die Interkommunale Zusammenarbeit die finanziellen Handlungsspielräume der Kommune wieder vergrößert werden. Zweitens sollen die bestehenden Aufgaben noch effizienter erledigt werden.⁵⁴⁷ Darüber hinaus wird drittens angestrebt, das bestehende Leistungsangebot für die Bürgerinnen und Bürger noch weiter auszubauen und zu verbessern. Außerdem streben die Kommunen viertens an, ihre eigene Handlungsfähigkeit durch die Nutzung von Größenvorteilen zu verbessern.⁵⁴⁸

Zu beachten sind evtl. entstehende Zielkonflikte, die durch die Interkommunale Zusammenarbeit entstehen könnten. Denkbar ist beispielsweise, dass das Ziel der Bürgernähe der Kommunalverwaltung mit den genannten Zielen im Widerspruch

⁵⁴³ Vgl. Pfisterer, Petra; Schwarting, Gunnar (2010): Bürokratie abbauen - auch in der Bürokratie selbst!, in: Innovative Verwaltung, Nr. 4/2010, S. 13 – 15, S. 15.

⁵⁴⁴ Vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2006), a.a.O., S. 12.

⁵⁴⁵ Vgl. KGSt (2008), a.a.O., 7.; König, Armin (2010): Interkommunale Kooperationen bündeln Kräfte und Ressourcen, in: Innovative Verwaltung, Nr. 11/2010, S. 18 – 20, S. 19.; ebenfalls Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2004), a.a.O., S. 10.

⁵⁴⁶ Nachfolgende Unterteilung gem. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2004), a.a.O., S. 2.

⁵⁴⁷ Vgl. auch Hilgers, Dennis; Burth, Andreas (2011): Konzept einer doppelten Kommunalschuldenbremse für das Land Hessen, in: Verwaltung und Management 17 (2011) 5, S. 242 - 251, S. 248.

⁵⁴⁸ Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2004), a.a.O., S. 2.; Vgl. auch Mehde, Veith (2009), a.a.O., S. 30.

steht. Einen derartigen Zielkonflikt kann der DEUTSCHE STÄDTE- UND GEMEINDEBUND in seiner Studie allerdings nicht erkennen. „Vielfach wird gerade die Effizienzsteigerung dazu führen, dass Leistungen der Verwaltung auch bürgernäher erfüllt werden können.“⁵⁴⁹ Gleichwohl ist es grundsätzlich denkbar, dass immer größere Verwaltungseinheiten, zu einer Reduzierung der Bürgernähe führen können. Derartige Zielkonflikte müssen also bei der konkreten Ausgestaltung der Kooperation berücksichtigt werden.⁵⁵⁰

Im Zusammenhang mit einer Fortführung der jeweiligen Kommunalentwicklung werden als Vorteile Interkommunaler Zusammenarbeit genannt, dass eine ruinöse Konkurrenz von Nachbarkommunen vermieden werden kann. Die regionale Entwicklung kann im Konsens erfolgen. Somit können Synergien durch die Bündelung von Potenzialen sowie eine gemeinsame Profilierung und Positionierung einer Region erfolgen. Dabei kann auch die Finanzierung von Infrastruktur und Verwaltungseinrichtungen gemeinsam erfolgen, so dass für alle beteiligte Kommunen Vorteile entstehen können.⁵⁵¹

3.4.2 Entwicklungen und Auslöser der IKZ

Es können vier wesentliche Entwicklungen, die den Einsatz von Interkommunaler Kooperation ausgelöst haben, unterschieden werden.⁵⁵²

Zunächst ist die finanzielle Situation der Kommunen als Auslöser dafür zu nennen, dass sich die Kommunen⁵⁵³ um eine Steigerung der Effizienz bei der Leistungserstellung bemühen. „Zusammenarbeit schafft Kostenvorteile und erhöht die Produktivität.“⁵⁵⁴ Eine Beteiligung an einer Interkommunalen Zusammenarbeit ermöglicht es einer Kommune, Einsparpotenziale zu erzielen. Damit gewinnen die

⁵⁴⁹ Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2004), a.a.O., S. 2.

⁵⁵⁰ Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2004), a.a.O., S. 2.

⁵⁵¹ Vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2006), a.a.O., S. 13 f.

⁵⁵² Vgl. KGSt (2008), a.a.O., S. 7 ff.; Hesse/Götz unterscheiden lediglich drei Aspekte. Im Ergebnis jedoch vergleichbar, vgl. Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006), a.a.O., S. 5 f.

⁵⁵³ Sowie andere öffentlich-rechtliche Körperschaften.

⁵⁵⁴ Vgl. KGSt (2008), a.a.O., S. 7; KGSt (2005), a.a.O., S. 11.

Kommune und die dort agierenden Entscheidungsträger wieder Spielräume. Neue Projekte können initiiert und die bestehende Infrastruktur kann gesichert werden. Die weitgehend begrenzten Ressourcen einer Kommune können effizienter genutzt werden.⁵⁵⁵ Als zweiter Punkt ist der demographische Wandel zu nennen, der die Kommunen vor neue Herausforderungen stellt. Vor allem ländliche Räume verzeichnen im Zuge des demographischen Wandels Bevölkerungsrückgänge. Die Interkommunale Zusammenarbeit bietet eine Chance, auf Bevölkerungsrückgänge z. B. durch eine gemeinsame Leistungserstellung mit Nachbarkommunen zu reagieren.⁵⁵⁶ Kommunen haben dann die Chance, mittels der Nutzung von Größenvorteilen („economies of scales“)⁵⁵⁷ höhere Qualitätsstandards verwirklichen zu können. Dies kann z. B. mittels Zusammenschluss einzelner Organisationseinheiten erfolgen. Außerdem bietet sich die Möglichkeit, einer besseren Finanzierung bei großen Investitionsvorhaben.⁵⁵⁸ Drittens verlieren im wachsenden Europa die einzelnen Kommunen immer mehr an Bedeutung. Die gemeinsame Positionierung von Regionen im Zuge von Interkommunalen Kooperationen bieten größere Potenziale der Vermarktung von regionalen Stärken. Dies bietet Chancen zur Bindung von ansässigen Unternehmen sowie zur Stärkung der „sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Strukturen“.⁵⁵⁹ Als vierter Punkt ist zu nennen, dass die Kommunen im Wege einer Interkommunalen Kooperation höhere Qualitätsstandards umsetzen können. Diese höheren Standards werden durch die Leistungsempfänger immer stärker eingefordert, da die Kundenorientierung im privatwirtschaftlichen Bereich immer stärker forciert wird.

Dieser Wandel im Anspruchsdenken bei den Leistungsempfängern von kommunalen Dienstleistungen, also den Bürgerinnen und Bürgern, den Vereinen und den Unternehmen sowie anderer Zielgruppen (insgesamt „Kunden der Verwaltung“), veranlasst die Kommunen zu einem Umdenken bei der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen. Wenn die Leistungsempfänger schon nicht selbstständig die

⁵⁵⁵ Vgl. KGSt (2008), a.a.O., S. 7; die gleiche Auffassung vertritt Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 9.; ebenfalls Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2004), a.a.O., S. 2.; ebenfalls Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2006), a.a.O., S. 12.; vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2005): DStGB Dokumentation Nr. 51: Interkommunale Zusammenarbeit, S. 3.; vgl. Bauwens-Adenauer, Paul (2006), a.a.O., S. 116.

⁵⁵⁶ Vgl. Osner, Andreas, a.a.O., S. 1 ff.; vgl. Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006), a.a.O., S. 74 ff.

⁵⁵⁷ Economies of Scales: Kostensenkungseffekt durch Mengensteigerung standardisierter Leistungen – Massenproduktionsvorteile.

⁵⁵⁸ Vgl. KGSt (2008), a.a.O., S. 8.

⁵⁵⁹ Vgl. KGSt (2008), a.a.O., S. 8; ebenso Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 9.

Wahl eines bestimmten Leistungserstellers haben, sondern bestimmte Leistungen von der örtlichen Kommune abnehmen müssen, dann soll von dort eine gewisse Dienstleistungsqualität bereitgestellt werden. „Die Bürgerinnen und Bürger verstehen sich als souveräne Kunden, die mindestens so bedient werden wollen, wie sie das bei anderen Dienstleistern wie z. B. Banken erleben.“ Darüber hinaus sind die Kunden nicht mehr bereit, jeden Preis für die öffentliche Leistung zu bezahlen. Dies wird mit zunehmendem Kostenbewusstsein der Kunden begründet.⁵⁶⁰

HEINRICH benennt zusammenfassend zwei Hauptgründe für die Anwendung von Interkommunalen Kooperationen. Erstens machen „Vielfalt, Dichte und Komplexität“ Kooperation erforderlich. Außerdem – zweitens – kann eine funktionierende Kooperation dazu beitragen, „einen Mehrwert“ zu erzielen.⁵⁶¹ Teilweise wird auch ein personalwirtschaftlicher Aspekt genannt, der die Kommunen zur verstärkten Nutzung der Interkommunalen Zusammenarbeit anspornen sollte. Es wird in den nächsten Jahren eine hohe Anzahl an altersbedingten Austritten von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes kommen. Durch die Nutzung der Interkommunalen Kooperation könnten die entstehenden personellen Lücken geschlossen werden und gleichzeitig Einsparungen erzielt werden.⁵⁶² Durch diesen Einsatz der Interkommunalen Zusammenarbeit könnte ein evtl. entstehender „Fachkräftemangel“ vermieden werden.⁵⁶³ Ferner führt nach Auffassung von KUHLMANN und BOGUMIL der Rückbau der Staatsverwaltung in der Fläche dazu, dass ein regionales „Machtvakuum“ entsteht, dass durch Interkommunale Kooperationsformen wieder ausgefüllt werden soll.⁵⁶⁴

⁵⁶⁰ Vgl. Grömig, Erko (2003): Interkommunale Zusammenarbeit unter organisatorischen Aspekten, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2003): DST-Beiträge zur Kommunalpolitik (Reihe A) Heft 31. Interkommunale Kooperation: Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen, S. 29 – 36, S. 29.

⁵⁶¹ Vgl. Heinrich, Bettina (2003): Kooperationen im Kulturbereich, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2003): DST-Beiträge zur Kommunalpolitik (Reihe A) Heft 31. Interkommunale Kooperation: Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen, S. 42 – 47, S. 42.; Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2005), a.a.O., S. 3 f.

⁵⁶² Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hält dies bei gleichzeitigen Nutzung von Shared Services für möglich, vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2006): DStGB Dokumentation Nr. 64: "Rakeling" oder die Reform der öffentlichen Verwaltung durch Shared Services, S. 6.

⁵⁶³ Vgl. Osner, Andreas, a.a.O. S. 5 f.

⁵⁶⁴ Vgl. Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg (2010), a.a.O., S. 11 f., als insgesamt kritische Auseinandersetzung mit dem Trend der Verschiebung der funktionalen und territorialen Kompetenzgrenzen.

Nach diesem ersten Überblick kann zusammengefasst werden, dass die Interkommunale Kooperation grundsätzlich als Modernisierungsmaßnahme für Kommunalverwaltungen in Frage kommen könnte. Die Interkommunale Kooperation scheint von der konzeptionellen Ausrichtung bei den in Kapitel 2 beschriebenen Veränderungen von Rahmenbedingungen anzusetzen und deren negative Auswirkungen abmildern zu helfen. Grundsätzlich funktioniert die Interkommunale Kooperation auf freiwilliger Basis und nutzt Größenvorteile, die durch eine gemeinsame Leistungserstellung mit einer oder mehrerer anderer Kommunen entstehen können.

Auf der Grundlage dieser ersten Erkenntnisse soll eine Vertiefung der Literaturlauswertung im Hinblick auf die möglichen Ausgestaltungsfornen und evtl. bekannte Grenzen der Einsatzfähigkeit Interkommunaler Kooperation erfolgen.

3.4.3 Ausgestaltungsfornen der IKZ

Die Interkommunale Zusammenarbeit kann unterschiedlich ausgestaltet werden. Eine „typische Interkommunale Zusammenarbeit“ gibt es nach Auffassung der KGSt nicht.⁵⁶⁵ Bei der Ausgestaltung können drei unterschiedliche Aspekte unterschieden werden. Der erste Aspekt bezieht sich auf den Umfang der Interkommunalen Kooperation. In diesem Zusammenhang wird thematisiert, welcher Grad an Eigenständigkeit bzw. Kooperation bei der Zusammenarbeit für die eigene Kommune erhalten bleiben soll oder muss. Der zweite Aspekt behandelt die unterschiedlichen konkreten rechtlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten der Interkommunalen Kooperation. Je nach angestrebtem Grad der Eigenständigkeit (erster Aspekt) können also eine oder mehrere Rechtsfornen in Betracht kommen. Drittens werden die räumlich-institutionellen Kooperationstypen dargestellt. Bei diesem Aspekt wird die Frage behandelt, nach welchen räumlichen Gesichtspunkten eine Kooperation ausgestaltet werden kann, welche Akteure beteiligt sind und ob es sich um eine „horizontale“ oder eine „vertikale“ Kooperation handelt.

⁵⁶⁵ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 10.

Umfang der IKZ

Denkbar für Intensität und Umfang der Interkommunalen Kooperation sind vier Varianten.⁵⁶⁶ Erstens ist es möglich, dass mehrere einzelne Kommunen jeweils weiterhin eigenständig in der Leistungserstellung bleiben, es bei der Leistungserstellung aber zu einer Koordination zwischen den Kommunen kommt. Insofern erfolgt ein Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen. Dieser Variante wird eine hohe „Problemlösungskompetenz“ beigemessen. Durch diese Art der Kooperation erfolgt ein praxisorientiertes Lernen von den guten Beispielen anderer Kommunen.⁵⁶⁷ Die Abstimmung kann dabei auf der kommunalpolitischen und / oder auf der Verwaltungsebene stattfinden und hilft „mögliche Entwicklungspotenziale und Handlungsmöglichkeiten zu diskutieren oder einen Grundkonsens über die Perspektive eines Gesamtraumes zu entwickeln.“ Neben der nicht standardisierten informellen Abstimmung ist es daneben denkbar, dass turnusmäßige Abstimmungsrunden zu speziellen Themen abgehalten werden.⁵⁶⁸

Darüber hinaus kann eine Kommune Leistungen für eine oder mehrere andere Kommunen erbringen („Contracting“). Die rechtliche Arbeitsgrundlage dieser Kooperationsform bildet eine Verwaltungsvereinbarung oder ein Kooperationsvertrag. Beispielhaft werden gemeinsame Call Center, Betrieb von Theater / Oper, Sonderaufgaben der Feuerwehr mit technisch aufwendigen Spezialgeräten (z. B. Höhenrettung), Lebensmitteluntersuchungen, u.a. genannt. Vorteile können durch eine bessere Auslastung von vorhandenen Ressourcen bestehen. Diese Variante kommt daher in Bereichen mit einem hohen Spezialisierungsgrad in Betracht.⁵⁶⁹

Als dritte Variante kommt in Betracht, dass mehrere Kommunen öffentliche Leistungen gemeinsam erbringen, oder viertens ist es denkbar, dass eine oder

⁵⁶⁶ Bei Hesse/Götz wird die Entscheidung des Umfangs der Kooperation auch als „strategische Kooperation“ dargestellt. Wenn gleichzeitig auch das angestrebte Ziel der Kooperation bewusst vorher ausgewählt wird, dann wird dies aufbauend auf die strategische Kooperation als „materielle Kooperation“ bezeichnet. Vgl. Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006), a.a.O., S. 23 ff.

⁵⁶⁷ Vgl. Grömig, Erko (2003), a.a.O., S. 31 f.; KGSt (2008), a.a.O., S. 7, 10 ff.

⁵⁶⁸ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 10.

⁵⁶⁹ Vgl. Grömig, Erko (2003), a.a.O., S. 31 f.; KGSt (2008), a.a.O., S. 7, 10 ff.

mehrere Kommunen die Leistungserbringung auf eine juristische Person übertragen, die möglicherweise extra für diesen Zweck gegründet wird.⁵⁷⁰

Im Vergleich zur Variante zwei scheinen die Varianten drei und vier für Bereiche geeignet, die einen hohen Standardisierungsgrad aufweisen, also die Abwicklung von Massentätigkeiten erfolgt. Typische Einsatzbereiche scheinen etwa die Abfallbeseitigung oder der Zusammenschluss zu kommunalen Datenzentralen („Rechenzentren“) zu sein. Kritisch zu diesen Varianten wird angemerkt, dass in bestimmten Fällen zusätzliche Personal- und Sachmittel („Overhead-Kosten“) vorgehalten werden müssen und dass dadurch bestehende Rationalisierungspotenziale gerade nicht optimal genutzt werden können.⁵⁷¹

Als Erweiterung der Variante vier ist vor dem Hintergrund des o.g. Kritikpunktes hinsichtlich des zusätzlichen „Overhead-Kosten“ die Aufgabenwahrnehmung einer gemeinsamen Einrichtung für mehrere öffentliche Aufgaben denkbar. Das bedeutet, der neu geschaffenen juristischen Person werden mehrere Arten öffentlicher Aufgaben übertragen. Dieser erweiterten Variante werden „hohe Rationalisierungsmöglichkeiten“ zuerkannt, da wiederum eine bessere Auslastung des bestehenden „Overhead“ ermöglicht wird. Eine Refinanzierung dieser gemeinsamen Einrichtung könnte durch die fallbezogene Abrechnung von erbrachten Leistungen für einzelne Mitgliedskommunen erfolgen. Damit wird der gemeinsamen Einrichtung der Anreiz einer möglichst optimalen Organisationsgröße geboten.⁵⁷²

Die in Aussicht gestellten „Rationalisierungsgewinne“ treten allerdings nicht zwangsläufig und nicht unbedingt zeitgleich mit der Gründung einer gemeinsamen Einrichtung auf, wie GRÖMIG kritisch anmerkt. Insbesondere im Hinblick auf das vorhandene Personal müssen sich die Kommunen bewusst sein, dass vorhandene Kapazitäten ggf. abzubauen sind. Dabei könnte auch der Fall eintreten, dass betriebsbedingte Kündigungen auszusprechen sind, da die Leistungserstellung von der eigenen Verwaltung auf die gemeinsame Einrichtung verlagert wurde. Wenn allerdings betriebsbedingte Kündigungen aus politischen oder anderen Erwägungen

⁵⁷⁰ Vgl. KGSt (2008), a.a.O., S. 7, 10 ff.

⁵⁷¹ Vgl. Grömig, Erko (2003), a.a.O., S. 32 f.

⁵⁷² Vgl. Grömig, Erko (2003), a.a.O., S. 33.

nicht erfolgen sollen, bedarf es der Ergänzung um weitere personalwirtschaftliche Maßnahmen, um dem vorhandenen Personal eine neue Aufgabe zuzuweisen. Darüber hinaus bedarf es im Rahmen einer mittelfristigen Personalplanung einer Entscheidung, an welcher anderen Stelle die Kompensation für die Auslagerung der Tätigkeit erfolgen soll, um das entstehende Rationalisierungspotenzial tatsächlich realisieren zu können. Weitere Rationalisierungspotenziale eröffnen sich durch evtl. frei werdende Verwaltungsflächen, die beispielsweise vermietet werden könnten.⁵⁷³

Die Intensität der Interkommunalen Zusammenarbeit unterscheidet sich dabei je nach o.g. Variante. Die geringste Intensität ist bei Variante eins gegeben. Dabei stimmen die Kommunen zwar ihren Leistungserstellungsprozess ab, aber eine strukturelle Anpassung der Arbeitsabläufe in den einzelnen Kommunen erfolgt dabei nicht. Es ist in diesem Zusammenhang davon auszugehen, dass die Koordination dann mehr auf die inhaltliche Abstimmung der Leistungen abzielt.⁵⁷⁴

Wenn eine Kommune die Leistungserstellung für eine andere Kommune übernimmt (Variante 2), ist ein höherer Grad der Intensität der Kooperation notwendig. Diese Form der Zusammenarbeit bietet sich an, wenn in einer Kommune bestimmte Voraussetzungen für die Leistungserstellung vorhanden sind, die in der anderen Kommune zunächst geschaffen werden müssten (z. B. personelle, technische oder räumliche Voraussetzungen).⁵⁷⁵

Deutliche Veränderungen sind zu erwarten, wenn zwei oder mehrere Kommunen sich entschließen, die Leistungserstellung im Wege einer Zusammenlegung von Organisationseinheiten bewältigen zu wollen (Variante 3). Eine derartige Kooperationsform wird Auswirkungen für die betroffenen Beschäftigten sowie für die Aufbau- und Ablauforganisation haben. Denkbar ist diese Variante bei besonders großen Synergiepotenzialen.⁵⁷⁶

⁵⁷³ Vgl. Grömig, Erko (2003), a.a.O., S. 33.

⁵⁷⁴ Vgl. KGSt (2008), a.a.O., S. 10.

⁵⁷⁵ Vgl. KGSt (2008), a.a.O., S. 10.

⁵⁷⁶ Vgl. KGSt (2008), a.a.O., S. 11.

Eine sehr intensive Vorbereitung geht mit der Gründung einer gesonderten juristischen Person einher (Variante 4). Neben den bei der Variante 3 bezifferten Punkten sind darüber hinaus z. B. steuerrechtliche Aspekte zu berücksichtigen.⁵⁷⁷

Rechtsformen von IKZ

Bei der Auswahl der Rechtsform für eine Interkommunale Kooperation können mehrere Modelle in Betracht gezogen werden. Dem Grunde nach ist die Kommune bei der Auswahl der Rechtsform frei, da die Selbstverwaltungsgarantie auch die Organisationshoheit bei den Kommunen belässt.⁵⁷⁸ Die Entscheidung wird aber von einigen Faktoren beeinflusst. Dabei ist relevant, ob bei der Interkommunalen Kooperation weitere Privatpersonen oder Unternehmen beteiligt werden sollen. Darüber hinaus sind „haftungs- und steuerrechtliche Auswirkungen“ zu berücksichtigen. Für eine Überführung in eine Interkommunale Kooperationsform kommen sowohl originäre Kommunalaufgaben in Frage, wie auch Aufgaben, die der Kommune zur Erfüllung übertragen wurden.⁵⁷⁹

Vor der Auswahl der Rechtsform ist die Frage nach der beabsichtigten Dauer der Kooperation zu klären. Grundsätzlich stehen zwei Varianten dabei zur Auswahl. Bei der ersten Variante handelt es sich um eine temporäre, d. h. zeitlich begrenzte, Kooperation. Die zweite Variante wird als dauerhafte oder „institutionalisierte“ Kooperation bezeichnet. Beide Varianten können auf der Grundlage von Verträgen erfolgen. Dennoch ist die vertragliche Fixierung der Zusammenarbeit umso notwendiger, je länger die Zusammenarbeit andauern soll und je komplexer die Kooperation inhaltlich ausgestaltet wird.⁵⁸⁰

Temporäre Kooperationen eignen sich für eine einmalige Zusammenarbeit, die auch als Projekt organisiert sein kann. Ein häufiger Einsatzbereich von temporärer, projektbezogener Zusammenarbeit ist der Bereich der Kultur. Dabei werden oftmals neben zwei oder mehr Kommunen auch private Dritte als Kooperationspartnern

⁵⁷⁷ Vgl. KGSt (2008), a.a.O., S. 10.

⁵⁷⁸ Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2004), a.a.O., S. 4. Die Bandbreite der möglichen Rechtsformen wird durch die Kommunen auch weitgehend ausgenutzt, vgl. ebenda S. 10.

⁵⁷⁹ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 9.; vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2004), a.a.O., S. 4 ff.; Vgl. Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006), a.a.O., S. 17 ff.

⁵⁸⁰ Vgl. Heinrich, Bettina (2003), a.a.O., S. 42 f.

einbezogen.⁵⁸¹ Die Gruppe der institutionalisierten Kooperation gliedert sich in vier Untergruppen. Unterschieden werden die „institutionalisierte Projektkooperation“, „regionale Kooperationen“, „sparten- bzw. einrichtungsbezogene Kooperationen“ bzw. „Public Private Partnership (PPP)“. Die institutionalisierte Projektkooperation wird dauerhaft für zeitlich befristete Einzelprojekte durchgeführt, wobei die Kooperationspartner dies regelmäßig wieder für befristete Projekte in Anspruch nehmen – evtl. auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Bei der regionalen Kooperation erfolgt eine Zusammenarbeit in einem räumlich abgrenzbaren Gebiet. Kooperationspartner sind häufig öffentliche Gebietskörperschaften. Beiden o.g. Kooperationsformen liegt das Ziel der Schaffung eines „qualitativen Mehrwertes“ zugrunde. Hingegen verfolgt die sparten- bzw. einrichtungsbezogenen Kooperationen „das Ziel, Ressourcen zu bündeln und Finanzmittel einzusparen“. Dazu wird ein hoher Grad an Rechtsverbindlichkeit durch die Kooperationspartner angestrebt. Bei PPP wird die Einbindung weiterer privater Partner und Financiers für die Zusammenarbeit angestrebt.⁵⁸²

Bezüglich der Rechtsform können grundsätzlich öffentlich-rechtliche Organisationsformen und privatrechtliche Organisationsformen unterschieden werden.

Im Hinblick auf die öffentlich-rechtliche Organisationsform haben die Länder den Kommunen im Wege von spezialgesetzlichen Regelungen die Möglichkeit eröffnet, die Interkommunale Kooperation öffentlich-rechtlich auszugestalten. Zu nennen sind beispielsweise das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen oder das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in Bayern.⁵⁸³

Zur Bildung einer „Kommunalen Arbeitsgemeinschaft“ wird zwischen den Beteiligten ein öffentlich-rechtlicher Vertrag abgeschlossen. Diese nur gering institutionalisierte Form der Interkommunalen Zusammenarbeit ist nicht in allen Ländern gesetzlich normiert. Spezielle Organe werden bei der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft nicht eingerichtet. Es entsteht eine Gemeinschaft ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die Gebietskörperschaften, Anstalten, Stiftungen und Privatpersonen als Mitglieder

⁵⁸¹ Vgl. auch die Beispiele bei Heinrich, Bettina (2003), a.a.O., S. 42 ff.

⁵⁸² Vgl. Heinrich, Bettina (2003), a.a.O., S. 43 ff.

⁵⁸³ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 9 f.

aufnehmen kann. Im Rahmen der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft sollen „Vorhaben aus kommunalen Aufgabenbereichen“ abgestimmt und beraten werden.⁵⁸⁴ Die Arbeitsergebnisse der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft sind für die Mitglieder nicht bindend und müssen durch die jeweiligen Mitglieder abschließend entschieden werden. Diese Organisationsform macht es notwendig, dass sich die Mitglieder auf bestimmte Geschäftsgrundlagen einigen, die dann als Verfahrensgrundsätze angewendet werden sollen um möglichst zielführend an dem jeweiligen Vorhaben beraten und arbeiten zu können.⁵⁸⁵

Gegenüber der informellen Abstimmung und der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft hat die „Zweckvereinbarung“ oder die „öffentlich-rechtliche Vereinbarung“ einen stärkeren Organisations- und Bindungsgrad für die Teilnehmer. Grundlage für diese Organisationsform ist ein verwaltungsrechtlicher Vertrag. Es entsteht aber keine neue Körperschaft.⁵⁸⁶ Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung kann als Organisationsform für die gemeinsame Erledigung von kommunalen Aufgaben angewendet werden. Landesrechtlich spezielle Arten, die der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ähnlich sind⁵⁸⁷, sind die Verwaltungsgemeinschaft (Baden-Württemberg) oder der Gemeindeverwaltungsverband sowie die Verwaltungsgemeinschaft (Hessen). Da die Wahrnehmung von gemeinsamen kommunalen Aufgaben Gegenstand der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist, können im Gegensatz zur Kommunalen Arbeitsgemeinschaft keine Privatpersonen als Beteiligte mitwirken. Der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist in den meisten Ländern genehmigungspflichtig.⁵⁸⁸

Für die Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung im engeren Sinne kommen drei unterschiedliche Modelle in Betracht. Erstens ist es denkbar, dass eine Kommune die Aufgabenerledigung vollständig einstellt und dafür eine andere Kommune diese Aufgabe mit erledigt. Die Trägerschaft wird in diesem Fall von einer Kommune auf die andere Kommune übertragen. Darüber hinaus ist es zweitens denkbar, dass eine Veränderung der Trägerschaft nicht erfolgt und vielmehr nur die Durchführungsverantwortung auf eine andere Kommune wechselt. Das dritte Modell

⁵⁸⁴ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 10.

⁵⁸⁵ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 10.

⁵⁸⁶ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 10 f.

⁵⁸⁷ GEIGER spricht von „Unterarten“.

⁵⁸⁸ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 10 f.

sieht vor, dass die Nutzung von öffentlichen Einrichtungen auf Einwohner aus anderen Kommunen erweitert wird. Die entsprechenden Benutzungssatzungen können sich dann auch auf mehrere Kommunen erstrecken. Ungeachtet des jeweiligen Modells können sich die beteiligten Kommunen bei allen Varianten gegenseitig Personal- und Sachmittel zur Verfügung stellen. Dabei kommt auch die Teilung von Verwaltungseinrichtungen und sonstiger Infrastruktur in Frage (z. B. technische Infrastruktur).⁵⁸⁹ Die Regelungen zur gegenseitigen Kostenerstattung, der Haftung und der Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte werden in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung getroffen.

Darüber hinaus wird die Auffassung vertreten, dass die Aufsichtsbehörde neben diesen oben dargestellten freiwilligen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen auch eine „Pflichtvereinbarung“ durchsetzen kann. Während sich freiwillige öffentlich-rechtliche Vereinbarungen auch auf Selbstverwaltungsaufgaben erstrecken können, können Pflichtvereinbarungen nur für Pflichtaufgaben bzw. Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung von der Aufsichtsbehörde angeordnet werden.⁵⁹⁰

Als die engste Form der Kooperationen, die öffentlich-rechtlich ausgestaltet werden können, gilt der „Zweckverband“. Auch der Zweckverband erstreckt sich in der Regel auf einen bestimmten, abgrenzbaren Bereich von kommunalen Einzelaufgaben.⁵⁹¹ In Abgrenzung zu den o.g. anderen Kooperationsformen wird durch die Gründung eines Zweckverbandes eine neue Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet. Es entsteht eine Verbandskörperschaft des öffentlichen Rechts. Daraus folgt auch die Verpflichtung zur Aufstellung eines eigenen Haushalts für den Zweckverband und die eigenverantwortliche Übernahme der jeweiligen Aufgabe. Der Zweckverband kann darüber hinaus eigene Satzungen erlassen, ist als Verwaltungsbehörde zum Erlass von Verwaltungsakten befugt und er verwaltet sein Aufgabenfeld im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung. Dem Zweckverband kann jeweils nur eine Aufgabe übertragen werden. Häufig werden Zweckverbände für die „Bereiche Wasser, Abwasser, Schule, Kultur und Fürsorge“ gegründet. Dem Zweckverband können Pflichtaufgaben sowie Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung und sonstige kommunale Aufgaben zur

⁵⁸⁹ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 10 f.

⁵⁹⁰ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 10 f.

⁵⁹¹ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 11 f.

Aufgabenwahrnehmung übertragen werden.⁵⁹² Die Gründung erfolgt durch „Vereinbarung einer Verbandssatzung“. Auch die Gründung eines Zweckverbandes ist durch die Aufsichtsbehörde zu genehmigen. Wenn dringende Gründe des öffentlichen Wohls es erforderlich werden lassen, kann die Aufsichtsbehörde auch die Bildung eines Zweckverbandes anordnen. In diesem Fall spricht man von einem „Pflichtverband“.⁵⁹³ Der Zweckverband wird von zwei Organen geleitet. Es sind dies die Verbandsversammlung und der Verbandsvorstand. Dem Verbandsvorstand obliegt die Geschäftsführung des Zweckverbandes. Ein Zweckverband finanziert sich über eine Verbandsumlage, die er von seinen Mitgliedern erheben kann sowie über Gebühren und Beiträge für die von dem Zweckverband erbrachten Leistungen.⁵⁹⁴ Für die Erledigung der Aufgaben des Zweckverbandes kann ein eigenständiger Verwaltungsapparat aufgebaut werden, wenn dies die übertragene Aufgabe rechtfertigt. Anderenfalls kann sich der Zweckverband zur Aufgabenerledigung auch des Personals von Mitgliedskommunen bedienen und dafür ein entsprechendes Entgelt zahlen. Der Zweckverband kann sich darüber hinaus auch privater Dritter bedienen, die für die Aufgabenerledigung eingesetzt werden.⁵⁹⁵

Eine besondere Form des Zweckverbandes ist im Baugesetzbuch (BauGB) mit dem „Planungsverband“ geregelt. Diese Form der Zusammenarbeit ist zunächst auf einen freiwilligen Zusammenschluss ausgerichtet, um eine gemeinsame Bauleitplanung vornehmen zu können und damit einen Ausgleich der unterschiedlichen Interessen erreichen zu können. In besonderen Fällen eröffnet das BauGB aber auch in diesem Bereich die Einrichtung eines Pflichtplanungsverbandes auf Antrag bei der jeweiligen Landesregierung.⁵⁹⁶

In einigen Ländern ist auch die Errichtung eines Kommunalunternehmens als „Anstalt des öffentlichen Rechts“ denkbar.⁵⁹⁷ Da sich auch bei der Gründung einer Anstalt mehrere Kommunen zusammenschließen können, stellt auch diese Organisationsform eine Möglichkeit der Kooperation zwischen Kommunen dar. Die Rechtsform der Anstalt wird als Mittelweg zwischen „öffentlich-rechtlicher Einbindung

⁵⁹² Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 11 f.

⁵⁹³ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 11 f.

⁵⁹⁴ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 11 f.

⁵⁹⁵ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 11 f.

⁵⁹⁶ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 11 f.

⁵⁹⁷ Vgl. Etwa Art. 89 Bayerische Gemeindeordnung, § 86a Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz.

und selbständiger Wirtschaftsführung“ gesehen. Die landesrechtlichen Regelungen in einigen Ländern eröffnen die Gründung einer Anstalt dann, wenn die wirtschaftliche Betätigung der Kommune in einer anderen Rechtsform ebenfalls zulässig wäre. Die Gründung im engeren Sinne wird – wie beim Zweckverband – durch Erlass einer Satzung ermöglicht.⁵⁹⁸ Die Organe der Anstalt werden als „Vorstand“ und „Verwaltungsrat“ bezeichnet. Einflussmöglichkeiten der Mitgliedskommunen bestehen, jedoch in den einzelnen Ländern mit unterschiedlicher Ausprägung. Hingegen haften die Mitgliedskommunen für die Verbindlichkeiten der Anstalt unbeschränkt. Hinsichtlich der möglichen Aufgabenübertragung bestehen nahezu die gleichen Voraussetzungen wie beim Zweckverband.⁵⁹⁹

Das Feld der öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen wird durch die sog. „Regional- und Umlandverbände“ abgeschlossen. Diese Form der Zusammenarbeit kommt in „Zentren“, also in regionalen Verdichtungsräumen in unterschiedlicher Ausprägung vor. In einigen Ländern sind „Regional-, Nachbarschafts- oder Umlandverbände als Planungsverbände gegründet worden“.⁶⁰⁰ Ursächlich für die Gründung ist oftmals das besondere Verhältnis zwischen Kernstadt mit vielfältigen besonderen Infrastruktureinrichtungen und den Umlandgemeinden, die oftmals als Wohnortgemeinden für Bürger fungieren, die in der Kernstadt arbeiten. Damit entstehen besondere Probleme, zu deren Abhilfe die Regional- bzw. Umlandverbände Lösungsmöglichkeiten anbieten können. Als Aufgaben kommen z. B. „die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Flächennutzungsplänen und Bauplänen, die Gesamtverkehrsplanung, die Gestaltung des ÖPNV, Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, überörtliche Aufgaben des Umweltschutzes, Wirtschaftsförderung, Krankenhausversorgung, überörtliche Sportanlagen sowie Freizeit- und Erholungszentren“ in Betracht.⁶⁰¹

Auch privatrechtliche Organisationsformen können die Grundlage für Interkommunale Kooperationen bilden.⁶⁰² Den Kommunen stehen bei der Auswahl der privatrechtlichen Rechtsform nicht alle in Frage kommende Gesellschaftsformen zur Verfügung, da die landesrechtlichen Regelungen eine Begrenzung der Haftung

⁵⁹⁸ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 12.

⁵⁹⁹ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 12.

⁶⁰⁰ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 12.

⁶⁰¹ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 12 f.

⁶⁰² Vgl. zur nachfolgenden Darstellung bei Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 13 ff.

für die Kommune vorgeben. Die Übertragung von hoheitlichen Aufgaben auf privatrechtliche Gesellschaften ist allerdings nicht zulässig, so dass nur Aufgaben im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung der Kommune in einer privatrechtlichen Rechtsform organisiert werden können.⁶⁰³ Im Vergleich zur öffentlich-rechtlichen Organisationsform werden der privatrechtlichen Organisationsform einige Vorteile zugeschrieben, deren Hauptursache in betriebswirtschaftlichen bzw. steuerrechtlichen Gesichtspunkten zu sehen ist.⁶⁰⁴ Der privatrechtlichen Organisationsform wird eine „effizientere und kostengünstigere“ Möglichkeit der Aufgabenwahrnehmung beigemessen. Auch kann die politische Einflussnahme auf das Unternehmen im Vergleich zu öffentlich-rechtlichen Organisationsformen reduziert werden. Es wird davon ausgegangen, dass ein stärker marktorientiertes und flexibleres Wirtschaften durch diese Organisationsform möglich ist. In Bezug auf das Personal werden Vorteile deshalb gesehen, weil laufbahn- und tarifrechtliche Bindungen nicht oder eingeschränkt bestehen. Dadurch soll es möglich sein, besser qualifiziertes Personal anzuwerben und leistungsgerecht entlohnen zu können. „Darüber hinaus bestehen Möglichkeiten der Haftungsbeschränkung, der steuerlichen Gestaltung, zum Teil auch der einfacheren und kostengünstigeren Kreditbeschaffung“. Bei der privatrechtlichen Ausgestaltung entfällt die staatliche Aufsicht und wird durch gesellschaftsrechtliche Regelungen ersetzt.⁶⁰⁵

Die Anstalt des öffentlichen Rechts vermag teilweise ähnliche Vorteile zu bieten, obwohl diese als öffentlich-rechtliche Organisationsform gilt. Allerdings ist die Anstalt des öffentlichen Rechts nicht in allen Ländern als Organisationsform zulässig.⁶⁰⁶

Auch bei der privatrechtlichen Ausgestaltung der Organisationsform sind unterschiedlich große institutionelle Bindungsgrade festzustellen. Dabei gilt die „privatrechtliche Vereinbarung“ als einfachste Form der Ausgestaltung einer Interkommunalen Kooperation. Insofern können zwei Kommunen vereinbaren, dass eine bestimmte Aufgabe durch eine Kommune wahrgenommen wird, ohne dabei die Aufgabe auf die andere Kommune zu übertragen. Es handelt sich also um eine „Durchführungsvereinbarung“. Die beauftragende Kommune bedient sich also der

⁶⁰³ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 13.

⁶⁰⁴ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 13.

⁶⁰⁵ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 13.

⁶⁰⁶ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 13.

anderen Kommune wie sie sich auch einem privaten Dritten bedienen könnte.⁶⁰⁷ Neben der privatrechtlichen Vereinbarung ist die Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) möglich. Diese Interkommunale GmbH wird durch einen Satzungsbeschluss der beteiligten Kommunen sowie durch die Eintragung in das Handelsregister gegründet. Die GmbH verfügt über eine Gesellschafterversammlung und eine Geschäftsführung als Organe. Als drittes Organ kann ein Aufsichtsrat eingerichtet werden. Die jeweiligen Zuständigkeiten können in der Satzung der GmbH geregelt werden, soweit nicht gesetzliche Vorgaben eine abschließende Regelung vorsehen. Die GmbH verwaltet sich selbst und haftet selbständig für ihre Handlungen. Einflussmöglichkeiten auf die Aufgabenerledigung für die Gründungskommunen besteht in der Gesellschafterversammlung sowie über den Aufsichtsrat – soweit ein Aufsichtsrat eingerichtet wurde. Die GmbH bietet neben der Beteiligung von Körperschaften auch die Möglichkeit der Beteiligung durch private Dritte.⁶⁰⁸ Eine weitere privatrechtliche Organisationsform einer Interkommunalen Kooperation stellt die Gründung einer Aktiengesellschaft (AG) dar. Die Gründung erfolgt durch einen entsprechenden Beschluss der Gesellschafter, die somit eine Einigung zwischen den beteiligten Kommunen erforderlich macht, und die Eintragung in das Handelsregister. Dies ist mit der GmbH vergleichbar. An die Stelle der Gesellschafter rücken die Aktionäre bei der AG. Auch die AG ist ein eigenes Rechtssubjekt und für die Aufgabenerledigung allein verantwortlich. Die Interessen der Aktionäre können in der Gesellschafterversammlung vertreten werden. Neben der Gesellschafterversammlung sind als Organe bei der AG der Aufsichtsrat sowie der Vorstand vorhanden. Die Haftung – und damit das Risiko – für die beteiligten Kommunen obliegt der AG, wenn nicht eine Verpflichtung zur Verlustübernahme eingegangen wurde. Auch bei der AG können sich weitere Aktionäre, also auch private Dritte, an der Gesellschaft beteiligen.⁶⁰⁹

⁶⁰⁷ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 13.

⁶⁰⁸ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 14.

⁶⁰⁹ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 14.

Räumlich-institutionelle Kooperationstypen

HESSE und GÖTZ unterscheiden sechs unterschiedliche Ausprägungsformen der räumlich-institutionellen Kooperation.⁶¹⁰

Bei der ersten Form handelt es sich um die horizontale Kooperation. Dabei kooperieren Gebietskörperschaften, die der gleichen „gebietskörperschaftlichen Ebene“ angehören (z. B. kreisangehörige Gemeinden, Kreise und / oder kreisfreie Städte).⁶¹¹ Zweitens ist es denkbar, dass eine kreisfreie Stadt oder ein „dominanter Ort“ mit kleineren (Nachbar-)Gemeinden zusammenarbeitet. Diese Form der Kooperation wird als diagonale Kooperation bezeichnet.⁶¹² Die dritte Form der Kooperation wird als vertikale Kooperation bezeichnet. Bei dieser Form kooperieren Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ordnung miteinander. Bei einer Kooperation einer kreisangehörigen Stadt mit einem Landkreis handelt es sich z. B. um eine Kooperation einer Gebietskörperschaft niedrigerer Ordnung (kreisangehörige Stadt) mit einer Gebietskörperschaft höherer Ordnung (Landkreis).⁶¹³ Als vertikale Schwerpunktkooperation wird die vierte Kooperationsform bezeichnet. Dabei erfolgt eine „Kooperation zwischen einem Landkreis und der ‚Sitzgemeinde‘ (Kreisstadt bzw. Ort, an dem die Kreisverwaltung beheimatet ist).“⁶¹⁴ Wenn eine Zusammenarbeit zwischen mehreren Gebietskörperschaften höherer Ordnung (z. B. Landkreise) mit mehreren Gebietskörperschaften niedrigerer Ordnung (z. B. kreisangehörige Gemeinden) erfolgt, dann wird dies als gekreuzte Kooperation bezeichnet. Dabei soll die Zahl der Gebietskörperschaften mit niedrigerer Ordnung ebenso groß oder größer sein als die Zahl der Gebietskörperschaften höherer Ordnung.⁶¹⁵ Die sechste Form der Kooperation wird als Flächenkooperation bezeichnet. Es handelt sich dabei um eine „Kooperation, an der alle Kreise, Städte und Gemeinden beteiligt sind.“⁶¹⁶

⁶¹⁰ Zur nachfolgenden Darstellung vgl. auch bei Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006), a.a.O., S. 20 – 23.

⁶¹¹ Vgl. Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006), a.a.O., S. 22.

⁶¹² Vgl. Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006), a.a.O., S. 22.

⁶¹³ Vgl. Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006), a.a.O., S. 22 f.

⁶¹⁴ Vgl. Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006), a.a.O., S. 23.

⁶¹⁵ Vgl. Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006), a.a.O., S. 23.

⁶¹⁶ Vgl. Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006), a.a.O., S. 23.

3.4.4 Grenzen der IKZ

Die Organisationsform der Interkommunalen Kooperation wird teilweise auch kritisch kommentiert. Darüber hinaus gelangt die Organisationsform der Interkommunalen Kooperation teilweise an Grenzen, die durch andere Organisationsformen in dieser Form nicht auftreten würden. Insofern sind diese Grenzen vor der Entscheidung über eine Interkommunale Kooperation zu berücksichtigen.

Ein Kritikpunkt zielt darauf ab, dass mit einer Interkommunalen Kooperation zwischen zwei Kommunen, evtl. eine Vermischung und Verwischung von Verantwortungen entstehen kann. Es wird befürchtet, dass die jeweiligen Zuständigkeiten und die Eigenständigkeit der jeweiligen Kommune nicht mehr erkennbar sind. Diese Befürchtungen sind beispielsweise durch die Bildung von Arbeitsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II genährt worden. Unklare Zuständigkeiten führen ggf. zu unklaren Finanzierungsformen und zu unklaren Verantwortungsebenen für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Kommunen selbst.⁶¹⁷

Wenn die Interkommunale Kooperation unter Zuhilfenahme bestimmter privatrechtlicher Rechtsformen betrieben werden soll, können in der Folge davon Legitimationsprobleme entstehen. Wie oben dargestellt wurde, ist für die Gesellschafter (bzw. die Aktionäre bei der AG) nur eine begrenzte Einflussnahme auf die Geschäftsführung möglich. Diese Situation ergibt sich schon durch die spezialgesetzlich normierten Zuständigkeitsregelungen der Geschäftsführung (des Vorstandes). Problematisch kann insoweit die Akzeptanz von Einzelentscheidungen sein, die der Geschäftsführung zur allein verantwortlichen Entscheidung übertragen sind, dies aber nicht im Einklang mit der Auffassung der Vertretungskörperschaften der beteiligten Kommunen stehen. Insbesondere bei der AG sind die Mitglieder des Vorstandes und des Aufsichtsrates ausschließlich zur Vertretung der Interessen der AG angehalten.⁶¹⁸ Bei Meinungsverschiedenheiten ist es nicht sichergestellt, dass sich die ehren- und hauptamtlichen Mandatsträger gegenüber der Gesellschaft in privatrechtlicher Organisationsform durchsetzen können. Damit können zwar die o.g. Vorteile dieser Organisationsformen genutzt werden. Allerdings bestehen dann nicht

⁶¹⁷ Vgl. Bull, Hans Peter (2008), a.a.O., S. 296.

⁶¹⁸ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 14 f.

mehr die sonstigen politischen Einflussmöglichkeiten auf die Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung. Die politischen Einflussmöglichkeiten gelangen also an eine Grenze, die durch die privatrechtliche Ausgestaltung der Organisation bedingt ist.

Immer dann, wenn die Organisationsform grundsätzlich auch die Beteiligung von privaten Dritten ermöglicht, sind weitere Grenzen bzw. Interessenunterschiede möglich, die zu Konflikten führen können. Die Beteiligung eines privaten Dritten wird in den meisten Fällen aufgrund wirtschaftlicher Interessen erfolgen. Diese wirtschaftlichen Interessen des privaten Dritten müssen sich nicht mit den Interessen der Kommunen, insbesondere vor dem Hintergrund der Gemeinwohlorientierung des staatlichen Handelns, decken. Auch dieser Aspekt verlangt eine genaue Abwägung der Vor- und Nachteile bei der Auswahl der richtigen Organisationsform für die Ausgestaltung einer Interkommunalen Zusammenarbeit. Denkbar sind jedoch auch anderweitige Konstellationen, bei denen sich private Dritte gerade aufgrund des Gedankens der Gemeinwohlorientierung und nicht aufgrund wirtschaftlicher Interessen getrieben an einer derartigen Organisation beteiligen.⁶¹⁹

Darüber hinaus bestehen in den einzelnen Ländern rechtliche Vorgaben, die es in bestimmten Fällen untersagen, eine wirtschaftliche Betätigung über die Gemeindegrenzen hinweg durchführen zu können. Wenn es angestrebt wird, über die eigene Gemeindegrenze hinweg tätig werden zu wollen, sind die rechtlichen Vorgaben für diese Betätigung zu beachten. Bei einer Interkommunalen Kooperation wird sich diese Frage bereits auf einem sehr niedrigen Institutionalisierungsniveau wenigstens für eine der kooperierenden Kommunen stellen müssen.⁶²⁰

Die Betätigung der Kommunen im Rahmen einer Interkommunalen Kooperation wird des Weiteren durch „Bestimmungen des Wettbewerbs- und Kartellrechts“ begrenzt. Durch die Interkommunale Kooperation darf die Betätigung von privaten Dritten nicht wettbewerbswidrig eingeschränkt werden. Ein Verdrängungswettbewerb soll dadurch ausgeschlossen werden.⁶²¹

⁶¹⁹ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 14 f.; vgl. dazu auch Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2004), a.a.O., S. 10.

⁶²⁰ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 14 f.

⁶²¹ Vgl. Geiger, Christian (2003), a.a.O., S. 14 f.

Auch bei der Umsetzung der o.g. binnenorganisatorischen und technischen Möglichkeiten (Shared Service Center; Trennung von Front- und Back-Office) sind „Umsetzungsprobleme“ zu erwarten. Die Ausgestaltung der Organisation sowie die technischen Veränderungen sind sehr komplex und es bedarf eines adäquaten Einführungsmanagements. Die Übertragung von Aufgaben an ein Shared Service Center reduziert zwar den Aufwand bei der Aufgabenerledigung. Dafür treten aber anschließend eventuell vermehrt Fragen hinsichtlich der Überwachung der Aufgabenerledigung durch das Shared Service Center auf. SCHUPPAN weist vor dem Hintergrund des wachsenden Überwachungsaufwandes daher darauf hin, dass vor einer Veränderung der Organisation genau zu prüfen ist, ob eine Umorganisation überhaupt wirtschaftlich durchführbar ist.⁶²² Die Risiken einer Interkommunalen Kooperation mittels Shared Service Centern vermag BRENDDEL erst einzuschätzen, wenn die ersten praktischen Erfahrungen damit gesammelt werden konnten.⁶²³

Auch Interkommunale Kooperationen können scheitern. Daher sind die Kooperationsform und die Ausgestaltung möglichst sorgfältig zu prüfen.⁶²⁴ Es verwundert daher nicht, dass viele kommunalpolitische Entscheidungsträger ihrer Skepsis gegenüber Kooperationen dadurch Ausdruck verleihen, dass sie die Kooperationsprozesse zumindest nicht aktiv unterstützen. Hinsichtlich des Kooperationszwecks kommen von GEORGE kritische Hinweise, da die erzielten Ergebnisse für ihn keinesfalls „automatisch nützlich oder gar wünschenswert sind. Selbst der scheinbar nützliche Zweck einer Kostenreduktion ist nur insofern ein legitimes Kooperationsziel, wenn die erzielten Kostenvorteile dann auch 'nützlich' verwendet werden. Kommunale Kooperationen sind [...] nur dann zu rechtfertigen, wenn diese: 1. die Lebensqualität der betroffenen Menschen befördern, 2. sich als infrastrukturbildend für die kommunale Wettbewerbsfähigkeit erweisen, 3. Träger, Prozess oder Ergebnis technologischer Innovation sind, 4. überlegene ökonomische Handlungsalternativen darstellen.“⁶²⁵

⁶²² Vgl. Schuppan, Tino (2010), a.a.O., S. 161 ff.; Zur Frage von wachsenden Abhängigkeiten in öffentlichen Leistungsnetzwerken vgl. Brüggemeier, Martin (2006), a.a.O., S. 309.

⁶²³ Vgl. Brendel, Karl Peter (2008), a.a.O., S. 12.

⁶²⁴ Vgl. George, Wolfgang (2010), a.a.O., S. 41.

⁶²⁵ Vgl. George, Wolfgang (2010), a.a.O., S. 42.

Empirisch gesicherte Daten zur Verbreitung und zum Erfolg der Interkommunalen Kooperation in Deutschland liegen nicht vor.⁶²⁶ Demnach besteht insoweit eine Wissens- und Forschungslücke über die Verbreitung der Interkommunalen Kooperation.⁶²⁷

3.5 Modernisierungskonzepte im Vergleich

Die bestehenden Modernisierungskonzepte für die Kommunalverwaltung in Deutschland können wie hier praktiziert nach ihrem thematischen Schwerpunkt in „Gebiets- und Funktionalreform“, „Binnenmodernisierung“, „Markt- und Wettbewerbsorientierung“ sowie „Kommunale Kooperationsformen“ gegliedert werden.

Für einen Vergleich der Konzepte sind Vergleichskriterien und darauf bezogene Daten erforderlich. Als Kriterien bieten sich Kosten und Nutzen sowie verschiedene Variablen zu den Wirkungen wie Servicequalität, Kundenzufriedenheit und Mitarbeiterzufriedenheit an. Aus einer entsprechend standardisierten Datensammlung könnten belastbare Aussagen zu den Konzepteigenschaften gewonnen werden. Eine derartige systematische Datensammlung liegt jedoch nicht vor. Zwar werden vor allem bei politisch umstrittenen Reformvorhaben wie territoriale Neugliederungen durchaus Gutachten eingeholt,⁶²⁸ jedoch werden diese zum einen nicht immer veröffentlicht und enthalten zum anderen allenfalls Daten aus dem jeweiligen Planungszeitraum. Professionelle Evaluationen werden zwar seit langem

⁶²⁶ An dieser Stelle sei auf die Internetplattform „Verwaltungskooperation“ hingewiesen. Dort ist eine umfangreiche Sammlung von laufenden bzw. geplanten Kooperationsprojekten zu finden. Allerdings ist diese Sammlung als nicht abgeschlossen zu betrachten. Vgl. http://www.verwaltungskooperation.at/index.php?title=Plattform_Verwaltungskooperation, lt. Zugriff: 29.04.2012.

⁶²⁷ Aussagen über die Verbreitung der Interkommunalen Kooperation enthalten die jährlichen Studien der Wegweiser GmbH Berlin. Im Jahr 2011 hat die Studie einen Umsetzungsgrad der Interkommunalen Kooperation von 33 % der Antwortenden ergeben. Im Jahr 2012 ist dieser Wert auf 53 % angestiegen, vgl. Wegweiser GmbH 2011 (Hrsg.): Jahrbuch Verwaltungsmodernisierung Deutschland 2011, S. 21, sowie Wegweiser GmbH 2012 (Hrsg.): Jahrbuch Verwaltungsmodernisierung Deutschland 2012, S. 40 f.

⁶²⁸ Z.B. Hesse, Joachim Jens: Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Berlin 2010 und weitere Gutachten aus dem Internationalen Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE) Berlin (www.internationales-institut.de).

auch für Verwaltungsreformen empfohlen,⁶²⁹ aber im Bereich der öffentlichen Verwaltung bislang offenbar nur selten durchgeführt.⁶³⁰

HESSE und GÖTZ betonen ebenfalls die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Dazu wurde für das Land Schleswig-Holstein ein methodisches Vorgehen für die Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen entwickelt.⁶³¹ Ihre Vorschläge zur Methodik derartiger Untersuchungen sind aber offenbar in der Verwaltungspraxis noch nicht aufgegriffen worden.⁶³²

Solange keine Erfahrungswerte in Form belastbarer Daten vorliegen, können insgesamt die „Wirkungen und Nebenwirkungen“ der verschiedenen Einzelmaßnahmen zur Verwaltungsreform nicht zuverlässig prognostiziert werden.⁶³³

In Ermangelung der für einen quantitativen Vergleich erforderlichen Daten wird der hier vorgesehene Konzeptvergleich daher auf qualitative Aussagen aus der Literatur zu den hauptsächlichen Vorteilen und Chancen sowie den hauptsächlichen Nachteilen und Risiken konzentriert.

Allen vorgestellten Modernisierungskonzepten wird das Potenzial zugeschrieben, dass die Arbeit der Kommunalverwaltung mittels Umsetzung dieser Konzepte „effizienter“ würde. Damit könnten alle Modernisierungskonzepte dazu geeignet sein, dem Wandel der Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Allerdings zeigen sich auch gewichtige Kritikpunkte, wobei es aber generell an belastbaren Daten zu den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Wirkungen der Modernisierung mangelt, so dass insgesamt die Wirtschaftlichkeit der verschiedenen Reformmaßnahmen nicht

⁶²⁹ Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Handbuch zur Evaluierungsforschung. Opladen 1984; DeGEval, Gesellschaft für Evaluation (Hrsg.): Standards für Evaluationen. 2. Aufl. Köln 2002.

⁶³⁰ Vgl. Emde, Monika; Mintken, Karl-Heinz; Reese, Jürgen (Hrsg.) (2004): Evaluation des Studiengangs Öffentliches Management (= Moderne Verwaltungsentwicklung, Band 1) Münster 2004; Wirkungsforschung nach SGB II, vgl. Effing, Klaus (2011): Möglichkeiten zur Verbesserung der Effektivität des Handelns von Behörden vor dem Hintergrund der Theorie lernender Organisationen, untersucht am Beispiel der Arbeitsvermittlung in deutschen Optionskommunen. Kassel 2011 (= Dissertation am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hebis:34-2011040537128>).

⁶³¹ Vgl. Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2009), a.a.O.

⁶³² Darüber hinaus schränken die Gutachter das methodische Vorgehen selber ein. Vgl. dazu Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2009), a.a.O., S. 152.

⁶³³ Vgl. Auch Einschätzungen von Seuberlich zur Entwicklungsfähigkeit des Forschungsfeldes Kooperation bei Seuberlich, Marc (2012), a.a.O., S. 107.

nachgewiesen ist. Es werden z.B. Maßnahmen zur Binnenmodernisierung teilweise als nicht zielführend eingeschätzt. Hinsichtlich der Markt- und Wettbewerbsorientierung wird teils von einer „ideologisierten“ Debatte gesprochen, teils wird auf unterschätzte „Nebeneffekte“ verwiesen. Unter Berücksichtigung der vorliegenden historischen Erfahrungen mit Gebiets- und Funktionalreformen, die derzeit wieder als Problemlösungsansätze diskutiert werden,⁶³⁴ werden sog. „Zwangszusammenlegungen“ von Kommunen abgelehnt. Fasst man die bisherigen Darstellungen zusammen so lassen sich für die einzelnen Konzepte jeweils spezifische Vorteile und Nachteile erkennen. In der folgenden Tabelle werden die damit verbundenen Chancen und Risiken in Kurzfassung zusammengestellt:

Tabelle 2: Modernisierungskonzepte der Kommunalverwaltung im Vergleich

Modernisierungskonzept	Vorteile, Chancen	Nachteile, Risiken
Gebiets- und Funktionalreform	<ul style="list-style-type: none"> • Neuanfang kann „Aufbruchsstimmung“ erzeugen • Größenvorteile „über Nacht“ • nicht unbedingt Entscheidung vor Ort notwendig • freiwillige Varianten denkbar 	<ul style="list-style-type: none"> • Mangelnde Akzeptanz bei den betroffenen Kommunen und Bürgern; kann als staatliche „Zwangsmaßnahme“ angesehen werden • Nichtberücksichtigung bestehender Strukturen; Zerschlagung effizienter Leistungserstellungsprozesse • Maßnahme nur schwer zu revidieren • Wirtschaftlichkeit unklar
Binnenmodernisierung	<ul style="list-style-type: none"> • Betriebswirtschaftlich etablierte Maßnahmen werden übertragen; Akzeptanz durch „Lernen von den Besten“ möglich • Modulare Umsetzung von Einzelmaßnahmen; Anpassung der Umsetzung an örtliche Besonderheiten • Ablauf weitgehend durch eigene Entscheidungen beeinflussbar; flexibel und weitgehend revidierbar 	<ul style="list-style-type: none"> • Widerstände innerhalb der Verwaltungen; teilweise Ablehnung durch Beschäftigte • NSM mit zahlreichen zum Teil umstrittenen aufwendigen Einzelmaßnahmen • Dynamik des Modernisierungsprozesses geht im Zeitverlauf der Konzept Einführung verloren • Fehlende Promotoren eröffnen „Gegenspielern“ Lücken für Vorwände • Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen
Markt- und	<ul style="list-style-type: none"> • Dynamik im Leistungsbereich 	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe rechtliche Hürden rufen

⁶³⁴ Vgl. etwa Hilgers, Dennis; Burth, Andreas (2011), a.a.O., S. 248.

Modernisierungskonzept	Vorteile, Chancen	Nachteile, Risiken
Wettbewerbsorientierung	durch Marktmechanismen <ul style="list-style-type: none"> • Vermutete Effizienzpotenziale im Leistungserstellungsprozess 	Unsicherheiten hervor <ul style="list-style-type: none"> • Bei Prüfung der Marktfähigkeit von Leistungen könnten Leistungen der Daseinsvorsorge verdrängt werden • Agieren unter Wettbewerbsbedingungen; potenzielle Überforderung der Beschäftigten • Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen
Interkommunale Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> • Freiwilligkeit eröffnet Konsensmöglichkeiten • Wahlmöglichkeit Rechtsform • Potenziell freie Wahl des Partners • Umfang und Intensität wählbar • Bewusste Differenzierung der Leistungserstellungsprozesse nach Zusammenarbeit und Eigenzuständigkeit möglich • Qualitätsvorteile erreichbar • Wirtschaftliche Vorteile erreichbar • Förderprogramme des Landes 	<ul style="list-style-type: none"> • Widerstände aufgrund von Verlustängsten denkbar • Fehlende Promotoren können „Gegenspielern“ Lücken für Vorwände eröffnen • Vermischung von Verantwortlichkeiten • Grenzen für die Beteiligung gewerblicher Unternehmen • Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen

Das Modernisierungskonzept der Gebiets- und Funktionalreform scheint nach dem Ergebnis der bisherigen Auswertungen seine konzeptionellen Grenzen erreicht zu haben. Die benannten Vor- bzw. Nachteile sind den Entscheidungsträgern bekannt. Auch vom Modernisierungskonzept der Markt- und Wettbewerbsorientierung sind in der Verwaltungspraxis nur begrenzte Vorteile zu erwarten. Derzeit scheint der Einsatz der Markt- und Wettbewerbsorientierung in der Verwaltungspraxis zudem rückläufig. Vom Modernisierungskonzept der Binnenmodernisierung sind ebenfalls nur noch wenige neue Impulse und Vorteile für die Verwaltungsmodernisierung zu

erwarten, auch wenn hierbei neue technische Möglichkeiten verbesserte Potenziale im Bereich der Geschäftsprozessoptimierung enthalten könnten.⁶³⁵

Für das Modernisierungskonzept der Interkommunalen Kooperation scheinen dagegen die Grenzen des Reformkonzeptes noch nicht erreicht. Insofern könnten gerade Interkommunale Kooperationen, die auf einer freiwilligen Zusammenarbeit beruhen und in vielfältigen Formen möglich sind, sich als vorteilhafte Lösungsansätze erweisen. Das Konzept der IKZ bildet daher den Schwerpunkt der folgenden Untersuchungsschritte.

4 Kooperation als Strategie zur Problemlösung

Die vergleichende Durchsicht der verschiedenen Konzeptionen für Reformen in der öffentlichen Verwaltung hat ergeben, dass bereits viele Möglichkeiten weitgehend ausgeschöpft sind oder die Konzepte wegen zu befürchtender Probleme und erkennbarer Nachteile nur begrenzt weiter genutzt werden können. Eine Ausnahme bildet das Konzept der Interkommunalen Zusammenarbeit, bei dem zumindest auf den ersten Blick nur wenige Risiken und Nachteile zu erkennen sind. Gleichwohl wird das Konzept gegenwärtig nur in geringem Umfang genutzt, wobei die Ursachen dafür nicht ohne weiteres erkennbar sind.

In der weiteren Untersuchung sollen die Eignung der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) und die dafür bestehenden Realisierungschancen näher betrachtet werden. Hierzu ist zunächst der theoretische Hintergrund der IKZ zu beleuchten, um zu prüfen, ob bereits aufgrund theoretischer Erwägungen gravierende Hindernisse für eine verstärkte Nutzung der IKZ zu erkennen sind. Sollten sich derartige Risiken und Hindernisse nicht erkennen lassen, wäre weiter zu prüfen, ob aufgrund der Erfahrungen aus Wirtschaft und Verwaltung mit

⁶³⁵ Vgl. Ortseifen, Thomas (2011): Möglichkeiten zur Verwaltungsentwicklung auf der Basis einer Prozessgestaltung im IT-Labor, untersucht am Beispiel der Implementierung von E-Government bei der hessischen Landeshauptstadt Wiesbaden. Kassel 2011 (= Dissertation am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hebis:34-2011032936993>).

Kooperationen Bedingungen und Empfehlungen formuliert werden können, die einer Nutzung der IKZ dienlich sein könnten.

Nachfolgend wird daher eine vertiefte Darstellung der theoretischen Grundlagen von Kooperationen sowie der Realisierungsmöglichkeiten von Kooperationsmaßnahmen in der Verwaltungspraxis vorgenommen.

4.1 Theoretische Grundlagen von Kooperation

Kooperationen setzen eine Mehrzahl von Personen oder Organisationen voraus. Sie können in verschiedenen Lebens- bzw. Gegenstandsbereichen vorgefunden werden und bilden daher auch einen Untersuchungsgegenstand für verschiedene Wissenschaften. Es können z.B. rechtliche, wirtschaftliche, psychologische oder politische Aspekte der Kooperation betrachtet werden. Zur Analyse des kollektiven Handelns wird gegenwärtig häufig die Rational-Choice-Theorie genutzt. Dabei handelt es sich um einen theoretischen Ansatz zur Erklärung, Prognose und Simulation kollektiver Sachverhalte.⁶³⁶ Mit dieser Theorie wird versucht, ökonomische Betrachtungsweisen auch auf sozialwissenschaftliche Sachverhalte zu übertragen.⁶³⁷ Die kollektiven Phänomene werden auf Handlungen rationaler, nutzenmaximierender Akteure zurückgeführt.⁶³⁸ Sind die Entscheidungen der beteiligten Akteure wechselseitig voneinander abhängig, kann zur Untersuchung der verschiedenen Möglichkeiten des „Zusammenspiels“ auf die Spieltheorie zurückgegriffen werden.⁶³⁹ Speziell zur Erklärung des Entscheidungsverhaltens in Politik und Verwaltung dient die Public-Choice-Theorie, auch als Ökonomische Theorie der Politik und Bürokratie bzw. Neue politische Ökonomie bezeichnet.⁶⁴⁰

⁶³⁶ Vgl. Kunz, Volker (2004): Rational Choice. Frankfurt am Main: Campus 2004, S. 174.

⁶³⁷ Vgl. Opp, Karl-Dieter (2005): Methodologie der Sozialwissenschaften. Wiesbaden: VS Verlag, 6. Auflage 2005, S. 90.

⁶³⁸ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 174.

⁶³⁹ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 53 - 58.

⁶⁴⁰ Vgl. Schröter, Eckhard (2011): New Public Management. In: Blanke u.a. (Hrsg.) a.a.O.: S. 79 - 89, 82; Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 48.

Diese Theorieansätze werden nachfolgend im Überblick dargestellt, um erkennen zu können, ob sich bereits aus diesen Analyse-Konzepten Anhaltspunkte ergeben, die einer weiteren Nutzung der IKZ entgegenstehen könnten.

In der Betriebswirtschaftslehre wird Kooperation als „Zusammenarbeit von Unternehmen, die rechtlich und [...] wirtschaftlich selbständig“ sind, definiert.⁶⁴¹ Dabei besteht die allgemeine Zielsetzung einer Kooperation darin, gemeinsame bzw. gleichartige Aufgaben im Verbund zu bewältigen um dadurch einen Mehrwert für das eigene Unternehmen zu erzielen.⁶⁴² „Kooperationen werden mehr und mehr zum Standardinstrument der strategischen Unternehmensführung“ verweisen SCHUH ET AL. auf die Situation von produzierenden Unternehmen der Privatwirtschaft.⁶⁴³ Die Gründe dafür können z. B. darin gesehen werden, dass Unternehmen ihre Fertigungstiefe nicht weiter senken können und eine weitere Optimierung des Arbeitsprozesses mit eigenen Mitteln daher nicht erreichbar ist.⁶⁴⁴ Andererseits werden die Unternehmen durch den bestehenden Wettbewerb dazu gedrängt, „effizientere und effektivere Strukturen“ zu schaffen.⁶⁴⁵

Nach HAUSCHILDT und SALOMO⁶⁴⁶ sind bei einer Kooperation folgende Elemente zu beachten. Jeder Kooperationspartner setzt eigene Ressourcen für die Kooperation ein, damit ein „arbeitsteiliger Prozess“ für eine bestimmte Zeit entstehen kann.⁶⁴⁷ Es kommt zwischen den Kooperationspartnern zum Tausch von Leistungen, die nicht in Geld bewertet werden. Wegen der Arbeitsteilung der Kooperationspartner „besteht Koordinationsbedarf“. Daher werden Vereinbarungen zwischen den Kooperationspartnern abgeschlossen, um die notwendige Koordination zu gewährleisten und zu regeln.⁶⁴⁸ Von jedem Kooperationspartner wird die Erreichung

⁶⁴¹ Vgl. Wöhe, Günter (2008), a. a. O., S. 260.; ähnlich Stein, Volker (2005): Kooperation: Erklärungsperspektive der strategischen Managementforschung, in: Zentes, Joachim; et al. (Hrsg.): Kooperationen, Allianzen und Netzwerke. Wiesbaden: Gabler, 2. Auflage 2005, S. 170.; Hauschildt, Jürgen; Salomo, Sören (2011), a.a.O., S. 154.

⁶⁴² Vgl. Stein, Volker (2005), a.a.O., S. 173.; Seuberlich, Marc (2012), a.a.O., S. 106.

⁶⁴³ Vgl. Schuh, Günther; et al. (2005): Kooperationsmanagement. München: Carl Hanser 2005, S. 9.

⁶⁴⁴ Vgl. Fink, Dietmar; et al. (2004): Die dritte Revolution der Wertschöpfung. Mit Co-Kompetenzen zum Unternehmenserfolg. München: Econ 2004, S. 41.

⁶⁴⁵ Vgl. Fink, Dietmar; et al. (2004), a.a.O., S. 42; Weitere „Determinanten“ für Kooperationen sind bei Zentes, Joachim; Schramm-Klein, Hanna (2005), a.a.O., S. 281 ff. dargestellt.

⁶⁴⁶ Zu den Merkmalen des Kooperationsbegriffes wird insgesamt auf Hauschildt, Jürgen; Salomo, Sören (2011), a.a.O., S. 154 ff. Bezug genommen.

⁶⁴⁷ Die Kompetenzen des Kooperationspartners werden somit aktiv genutzt, vgl. Schuh, Günther; et al. (2005), a.a.O., S. 10.

⁶⁴⁸ Vgl. Hauschildt, Jürgen; Salomo, Sören (2011), a.a.O., S. 154.

eines Sachziels (Effektivität) oder eines Formalziels (Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Schnelligkeit) angestrebt und erwartet, dass das entstehende Ergebnis aufgeteilt wird. Zwischen den Kooperationspartnern wird festgelegt, wie das Kooperationsergebnis aufgeteilt wird.⁶⁴⁹ Grundsätzliches Ziel jeder unternehmerischen Tätigkeit ist die langfristige Gewinnmaximierung, die auch durch die freiwillige Kooperation mit anderen Partnern erreicht werden soll.⁶⁵⁰ Dieses übergeordnete Ziel kann durch unterschiedliche Maßnahmen, wie etwa der Erhöhung der Wirtschaftlichkeit oder der Minimierung von Betriebsrisiken erreicht werden.⁶⁵¹ Die Wirtschaftlichkeit soll besonders durch die Erzielung von Rationalisierungseffekten verbessert werden. Die Erzielung von Rationalisierungseffekten ist aber „nicht an bestimmte Betriebsgrößen gebunden“.⁶⁵² Gerade im Bereich der Kommunalverwaltung bestehen Organisationseinheiten mit unterschiedlichen Größen, für die Kooperationen interessant sein könnten.

4.1.1 Rational-Choice und die Analyse kollektiven Handelns

Dieser Abschnitt betrifft die Rational-Choice-Theorie als einer theoretischen Grundlage für Kooperationen. Die Rational-Choice-Theorie versucht Erklärungen dafür zu liefern, „dass Akteure in Entscheidungssituationen unter Restriktionen versuchen, ihre Präferenzen möglichst gut zu realisieren.“ Auch auf korporativ verfasste Akteure, wie Organisationen, können nach DIEKMANN die Erkenntnisse dieser Theorie angewendet werden.⁶⁵³

Unter Zuhilfenahme der Rational-Choice-Theorie sollen also Fragen und Probleme des Zusammenlebens von Kollektiven erklärt werden, indem man die Handlungen einzelner Akteure erklärt und anschließend eine Übertragung der Erklärung auf die

⁶⁴⁹ Vgl. Hauschildt, Jürgen; Salomo, Sören (2011), a.a.O., S. 154; Zu den unterschiedlichen Zielsetzungen sowie den unterschiedlichen Kooperationsformen wird etwa auf Zentes, Joachim; Schramm-Klein, Hanna (2005): Determinanten der Kooperation - Exogene und endogene Einflussfaktoren, in: Zentes, Joachim; et al. (Hrsg.): Kooperationen, Allianzen und Netzwerke. Wiesbaden: Gabler, 2. Auflage 2005, S. 279 - 300. S. 281 hingewiesen.

⁶⁵⁰ Vgl. Wöhe, Günter (2008), a.a.O., S. 256 f.; Zentes, Joachim; Schramm-Klein, Hanna (2005), a.a.O., S. 298.

⁶⁵¹ Weitere denkbare Maßnahmen etwa bei Wöhe, Günter (2008), a.a.O., S. 257; ähnlich unter Bezugnahme auf produzierende Unternehmen Schuh, Günther; et al. (2005), a.a.O., S. 10 f.

⁶⁵² Vgl. Wöhe, Günter (2008), a.a.O., S. 257.

⁶⁵³ Vgl. Diekmann, Andreas; Voss, Thomas (2004), a.a.O., S. 15.

kollektive Ebene erfolgt.⁶⁵⁴ Es handelt sich immer um ein „Problem der Selektion von Handlungsalternativen unter Knappheitsbedingungen“.⁶⁵⁵ Dabei wird die Rational-Choice-Theorie in unterschiedlichen Disziplinen verwendet und daher auf unterschiedliche soziale, politische oder gesellschaftliche Probleme angewendet.⁶⁵⁶

Sie umfasst daher Überlegungen, wie „ökonomische Betrachtungsweisen“ auf unterschiedliche gesellschaftliche Bereiche, wie etwa „Politik und Bürokratie, Kriminalität und Konflikte, Ausbildung und Forschung, Umwelt und Gesundheit oder Ehe und Familien“ angewendet werden können.⁶⁵⁷ Diese Theorie ist von einem Menschenbild beeinflusst, nach dem es den Menschen „in erster Linie um die Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse geht“.⁶⁵⁸ Es wird die Zielsetzung verfolgt soziale, ökonomische oder politische Sachverhalte zu erklären,⁶⁵⁹ es werden also auch „Bedingungen analysiert und benannt, die rationale Akteure veranlassen, in Kooperation zusammenzuwirken ...“⁶⁶⁰

Mit Hilfe der Rational-Choice-Theorie sollen „kollektive Sachverhalte als Ergebnis des Handelns der individuellen Akteure erklärt werden“.⁶⁶¹ Kollektive Sachverhalte – oder „kollektive Explananda“⁶⁶² – bilden daher den Hauptuntersuchungsgegenstand unter Anwendung der Rational-Choice-Theorie.⁶⁶³ Es werden Erklärungen von Merkmalen „von Kleingruppen bis zu sozialen Strukturen“ angestrebt.⁶⁶⁴ Dabei wird ein dreistufiges Analyseschema verwendet.⁶⁶⁵ Auf der ersten Stufe wird versucht, die konkrete soziale Situation zu beschreiben und dabei die Wahrnehmung und Interpretation durch die Akteure zu erfassen. Danach wird (2. Stufe) versucht, das

⁶⁵⁴ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 60.; ebenso Hill, Paul B. (2002): Rational-Choice-Theorie. Bielefeld: transcript Verlag 2002, S. 58.

⁶⁵⁵ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 60.; Beispiele zum Einsatzbereich der Theorie etwa bei Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 60 und Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 59 ff.

⁶⁵⁶ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 61.; Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 58.

⁶⁵⁷ Vgl. Kunz, Volker (2004): Rational Choice. Frankfurt am Main: Campus 2004, S. 7.

⁶⁵⁸ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 7f.

⁶⁵⁹ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 15.

⁶⁶⁰ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 161 f.

⁶⁶¹ Vgl. Opp, Karl-Dieter (2005): Methodologie der Sozialwissenschaften. Wiesbaden: VS Verlag, 6. Auflage 2005, S. 92.

⁶⁶² Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 24.

⁶⁶³ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 24.; Zum Prinzip der Theorie vgl. auch Diekmann, Andreas; Voss, Thomas (2004): Die Theorie rationalen Handelns. Stand und Perspektiven, in: Diekmann, Andreas et. al. (Hrsg.): Rational-Choice-Theorie in den Sozialwissenschaften. München: R. Oldenbourg Verlag 2004, S. 13 – 29, S. 14 f.

⁶⁶⁴ Vgl. Opp, Karl-Dieter (2009): Das individualistische Erklärungsprogramm in der Soziologie. Entwicklung, Stand und Probleme, in: Zeitschrift für Soziologie 38 (2009) 1, S. 26 – 47, 31.

⁶⁶⁵ Darstellung des drei-stufigen Analyseschemas vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 24 ff.

Handeln der jeweiligen Akteure zu erklären. Die Erklärungen der einzelnen Akteure werden in der dritten Stufe so verdichtet, dass daraus eine Erklärung der Wirkungen des Handelns aller Akteure ermöglicht wird.⁶⁶⁶ Bei dieser Vorgehensweise wird von der sog. Makroebene in der ersten Stufe auf die Mikroebene (2. Stufe) gewechselt um anschließend wieder auf die Makroebene (3. Stufe) zu wechseln. Die Makroebene umfasst die konkrete soziale Situation in der sich alle handelnden Akteure befinden. Auf der Mikroebene demgegenüber wird die Handlung des einzelnen Akteurs erklärt. Mit Hilfe dieser Verfahrensweise wird also das kollektive Handeln einer Gruppe (Makroebene) unter Rückgriff auf das Handeln einzelner Akteure (Mikroebene) zu erklären versucht.⁶⁶⁷

Die Rational-Choice-Theorie ist durchaus „einer umfangreichen Kritik ausgesetzt.“⁶⁶⁸ Nach HILL ist diese Kritik aber insgesamt nicht stichhaltig⁶⁶⁹ und wird „von Seiten des Rational-Choice-Ansatzes beantwortet“.⁶⁷⁰

Kritisiert werden erstens die bestehenden Anwendungsschwierigkeiten der Theorie. Anwendungsprobleme der Theorie entstehen dann, wenn Akteure keine Nutzenkalkulation vollziehen, etwa weil es sich um Alltagssituation handelt.⁶⁷¹ Außerdem besteht Kritik, weil Akteure dazu neigen, die Realisationswahrscheinlichkeiten für seltene Ereignisse zu günstig einzuschätzen.⁶⁷² Die Anwendungsmöglichkeiten von Rational-Choice zeigen aber, dass soziale Zusammenhänge funktionieren, auch wenn die handelnden Akteure ihre jeweiligen Entscheidungen nicht am „Wohlergehen anderer oder am Gemeinwohl“ orientiert haben.⁶⁷³ Darüber hinaus wird der gesamte Ansatz der Rational-Choice-Theorie als „ahistorisch, reduktionistisch, tautologisch und trivialistisch“ kritisiert. Auch bestehen Bedenken gegen die Erklärungsfähigkeit der Rational-Choice-Theorie. Des Weiteren

⁶⁶⁶ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 24 ff.

⁶⁶⁷ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 24 ff.; vgl. Opp, Karl-Dieter (2005), a.a.O., S. 95 ff.

⁶⁶⁸ Vgl. Opp, Karl-Dieter (2009), a.a.O., S. 26.

⁶⁶⁹ Zu den nachfolgenden Kritikpunkten vgl. insgesamt Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 55 ff.

⁶⁷⁰ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 55.; Kirsch unterstützt die Erklärungsfähigkeit der Theorie ebenfalls, vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 8.

⁶⁷¹ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 52.

⁶⁷² Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 44.

⁶⁷³ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 73.

wird der Rational-Choice-Theorie vorgehalten, sie vernachlässige die Sinndimension und –konstitution.⁶⁷⁴

Trotz der bestehenden Kritik vertritt OPP allerdings die Auffassung, dass dieser Forschungsansatz „anderen Ansätzen hinsichtlich seiner Erklärungsleistung überlegen ist“.⁶⁷⁵

Um die Handlungen der einzelnen Akteure erklären zu können, wird eine Handlungstheorie benötigt. Nach der Rational-Choice-Theorie handelt jeder Akteur um seinen eigenen Nutzen zu maximieren.⁶⁷⁶ Grundlegende Annahme in der Rational-Choice-Theorie ist, dass „menschliches Handeln mit den damit verbundenen Vor- und Nachteilen zusammenhängt.“⁶⁷⁷ Die Handlungstheorie umfasst damit die Ermittlung der ausschlaggebenden Elemente für die jeweilige Handlung in der jeweiligen Situation eines Akteurs.⁶⁷⁸ Als ausschlaggebende Elemente kommen etwa der Nutzen oder die Kosten des Konsums von Gütern sowie die Auswahlentscheidung des Akteurs („Selektion“) in Betracht.⁶⁷⁹ Entscheidend ist außerdem, wie der einzelne Akteur die jeweilige Situation deutet.⁶⁸⁰

Es werden zwei Situationskomponenten unterschieden. Die äußeren bzw. objektiven Rahmenbedingungen und die inneren bzw. subjektiven Bedingungen. Äußere Rahmenbedingungen werden bestimmt durch die materielle und soziale Umgebung. Dazu zählen „die vorhandenen Ressourcen bzw. Handlungsmittel, die Mitakteure und deren Eigenschaften, die sozialen Regeln sowie die kulturellen Sitten, Gebräuche und Normen.“⁶⁸¹ Subjektive Bedingungen für den Akteur sind dessen aktuelle Motive, Kognitionen und Emotionen.⁶⁸²

Bei einer Entscheidung in einer Situation für eine Handlungsalternative, trifft der Akteur gleichzeitig eine weitere Entscheidung gegen eine andere

⁶⁷⁴ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 55.; ähnlich bei Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 138 f.; weitere Kritikpunkte finden sich bei Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 6 ff.

⁶⁷⁵ Vgl. Opp, Karl-Dieter (2009), a.a.O., S. 45.

⁶⁷⁶ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 29.

⁶⁷⁷ Vgl. Opp, Karl-Dieter (2009), a.a.O., 29 f.

⁶⁷⁸ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 30.

⁶⁷⁹ Ausführlich zu den Elementen vgl. etwa Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 33 f.

⁶⁸⁰ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 30 ff.

⁶⁸¹ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 35.

⁶⁸² Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 35 mit weiteren Aspekten zu den Situationskomponenten.

Handlungsalternative.⁶⁸³ Es muss eine Auswahl unter mehreren Situationsinterpretationen durchgeführt werden, die als Selektionsprozess beschrieben wird. Bereits diese Situationsinterpretation kann mit der Rational-Choice-Theorie erklärt werden.⁶⁸⁴ Die ausgewählte Situationsinterpretation bildet dann die Handlungsbasis des Akteurs.⁶⁸⁵ Durch diese Entscheidung verzichtet der Akteur damit auf den Nutzen, der mit der Entscheidung für die nicht ausgewählte Handlungsalternative verbunden gewesen wäre. Dadurch entstehen Kosten in Form des entgangenen Nutzens für die nicht ausgewählte Handlungsalternative. Diese Kosten werden als „Alternativ-“ oder „Opportunitätskosten“ bezeichnet. „Sie sind definiert als der entgangene Nutzen aus der nächstbesten, nicht gewählten Handlungsalternative.“⁶⁸⁶ Durch den Konsum von Ressourcen werden bestehende Bedürfnisse der Akteure befriedigt. Das befriedigende, belohnende, angenehme oder vergnügliche Gefühl beim Konsum entspricht dem damit verbundenen Nutzen. Denkbar ist die Entstehung eines Nutzens auch, wenn durch die Handlung nur eine Mangelsituation behoben bzw. vermieden wird.⁶⁸⁷ Der Nutzen jeder Handlungsalternative wird auf einer kardinalen Skala in eine Rangfolge gebracht, wodurch ein Vergleich der Nutzen auf dieser Skala ermöglicht wird.⁶⁸⁸

Wenn eine bestimmte Handlung im Rahmen der Rational-Choice-Theorie erklärt werden soll, ist das Zusammenwirken der o.g. Punkte darzustellen. Entscheidend für die Erklärung der Handlung sind die Ziele des Akteurs sowie Handlungsbeschränkungen, die in der jeweiligen Situation bestanden, sowie die „Entscheidungsregel, nach der jeder Akteur in einer Weise handelt, die den höchsten Zielerreichungsgrad gemäß seinen Überzeugungen über den Zustand der Welt verspricht.“⁶⁸⁹ Rational handelt in diesem Zusammenhang der Akteur, der die Fähigkeit besitzt, zwischen der besseren und der schlechteren Handlungsoption auswählen zu können und sich dann dazu widerspruchsfrei zu verhalten. Diese Vorgabe wird im Rahmen der Rational-Choice-Theorie als „Konsistenzbedingung“ bezeichnet.⁶⁹⁰

⁶⁸³ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 37.

⁶⁸⁴ Vgl. zur Vertiefung bei Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 37

⁶⁸⁵ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 36.

⁶⁸⁶ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 37.

⁶⁸⁷ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 44.

⁶⁸⁸ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 44.

⁶⁸⁹ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 37 f.

⁶⁹⁰ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 38.

Neben den o.g. Opportunitätskosten sind im Rahmen der Rational-Choice-Theorie sog. „Transaktionskosten“ von Bedeutung. Die Transaktionskosten entstehen bei dem Vorgang der Beschaffung und Verarbeitung von Informationen bei der Entscheidung. Außerdem verursachen die Koordination mit anderen Personen sowie die Kontrolle des Verhaltens anderer Akteure ebenfalls Transaktionskosten.⁶⁹¹

Welche Bedürfnisse die Akteure durch ihre Handlungen konkret befriedigen, wird durch die Rational-Choice-Theorie nicht erklärt. Innerhalb der Theorie wird es lediglich als gegeben angenommen, dass die Akteure handeln, um Bedürfnisse zu befriedigen bzw. die jeweiligen Bedürfnisse werden als gegeben betrachtet.⁶⁹² Es wird aber davon ausgegangen, dass es zwei zentrale Grundbedürfnisse gibt, die befriedigt werden müssen. Diese zentralen Grundbedürfnisse sind „physisches Wohlbefinden“ und „soziale Wertschätzung“.⁶⁹³ Da es sich bei beiden zentralen Grundbedürfnissen um „knappe Güter“ handelt, ist die Bedürfnisbefriedigung nicht immer ohne weiteres möglich. Daher wird davon ausgegangen, dass die Akteure durch ihre Aktivitäten im Arbeits- und Berufsleben – neben anderen Zielen – vorrangig nach einem Einkommen streben. Die Verfügungsmöglichkeit über das Einkommen eröffnet die Möglichkeit, wiederum andere Güter zu konsumieren und damit bestehende Bedürfnisse zu befriedigen.⁶⁹⁴

Es ergibt sich daraus aber weiterhin das Problem, dass z. B. „soziale Wertschätzung“ nicht durch Einkommen kompensierbar ist. Soziale Wertschätzung entsteht erst „aus Interaktionen mit anderen Akteuren, die unser Handeln positiv sanktionieren oder an Ressourcen interessiert sind, die von uns kontrolliert werden“.⁶⁹⁵ Damit treten drei „Basiselemente“ auf, die „jedes soziale System“ prägen.⁶⁹⁶ Diese Basiselemente werden als „Akteure“, „Kontrolle“ und „Interesse“ bezeichnet. Unterschiedliche Akteure kontrollieren unterschiedliche Ressourcen, zumindest teilweise, so dass diese nicht von anderen Akteuren frei konsumierbar – also „knapp“ – sind. Innerhalb des damit entstehenden sozialen Systems entstehen bei den Akteuren Bedürfnisse,

⁶⁹¹ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 40.

⁶⁹² Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 44.

⁶⁹³ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 45.

⁶⁹⁴ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 45.

⁶⁹⁵ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 45.

⁶⁹⁶ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 46.

die befriedigt werden wollen, was aber durch die Kontrolle anderer Akteure zunächst verhindert wird. Es entstehen daher Interessen, Transaktionen mit anderen Akteuren einzugehen, um die bestehenden Bedürfnisse dann doch befriedigen zu können.⁶⁹⁷ Derartige Transaktionen können einfache Tauschgeschäfte sein, aber auch Transaktionen die als „Austausche“ bezeichnet werden. Dazu gehören Handlungen wie „Bestechungen“, „Drohungen“, „Versprechen“ und „Investitionen“. Mit diesen Transaktionen und sozialen Interaktionen kann also die Kontrolle über Ressourcen aufgegeben oder erworben werden.⁶⁹⁸ Zur Bedürfnisbefriedigung und damit im Sinne der Rational-Choice-Theorie zur Nutzenmaximierung werden also „Austausch-, Kooperations- bzw. Produktionsprozesse in Gang gesetzt“.⁶⁹⁹ Die Akteure können damit zu einem höheren Niveau der Bedürfnisbefriedigung gelangen. „Hierin kommt auch das Gesellschaftsbild des Rational-Choice-Ansatzes zum Ausdruck: Gesellschaft ist ein notwendiger Interaktionszusammenhang von Akteuren, die ihr eigenes Wohlergehen optimieren wollen.“⁷⁰⁰

Bezogen auf das betrachtete Sachproblem der IKZ erfordert die Situationsanalyse zunächst die Bestimmung der relevanten Akteure. Dies sind die Aufsichtsbehörden, die Leitung der unmittelbar beteiligten Organisationen - wobei zumindest bei Kommunen eine Unterteilung nach politischen Leitungsgremien und Geschäftsführung in Betracht zu ziehen ist - die Personalvertretungen der beteiligten Organisationen, die Führungskräfte und das operativ tätige Personal der beteiligten Organisationen sowie die Kunden. Alle beteiligten Akteure werden versuchen, ihre jeweiligen Interessen unter Nutzung ihrer Ressourcen mit dem Ziel der Nutzenmaximierung durchzusetzen. Das Ergebnis eines Vorhabens zur IKZ ist also nicht etwa nur von den jeweiligen sachbezogenen Zielen wie Kostensenkung oder Kundenorientierung abhängig.

Die Einbeziehung verschiedener Interessen der beteiligten Akteure erschwert die Planbarkeit eines derartigen Vorhabens, allerdings ist selbst bei entgegengesetzten Interessen eine Realisierbarkeit nicht von vornherein ausgeschlossen.

⁶⁹⁷ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 46.

⁶⁹⁸ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 46.

⁶⁹⁹ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 46.

⁷⁰⁰ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 46.

Für spezifische Konstellation wurde die grundlegende Theorie ergänzt, so durch die Einbeziehung der Spieltheorie durch AXELROD. Während nach den o.g. Ausführungen davon ausgegangen werden muss, dass die Entscheidungen innerhalb einer konkreten Situation durch die Akteure sich lediglich in den beschriebenen Rahmenbedingungen bewegt, betrachtet die Spieltheorie („game theory“) den Fall der wechselseitigen Abhängigkeiten: „Die Spieltheorie stellt ... das begriffliche Gerüst zur Verfügung, mit denen Situationen strategischer Interdependenz präzise beschrieben werden können.“⁷⁰¹

Bei der dargestellten Unterscheidung zwischen subjektiven und objektiven Situationskomponenten wurden als objektive bzw. externe Situationskomponenten die „Mitakteure“ benannt. Die objektiven Rahmenbedingungen für den Akteur können aber nicht immer als feststehende Parameter bei der Entscheidungsfindung angesehen werden. In vielen Situationen gilt es, ein besonderes Augenmerk auch auf die Handlungen der anderen Akteure zu legen.⁷⁰² Bei Situationen mit wechselseitiger Interdependenz kalkuliert ein Akteur in seine Entscheidung bereits die Entscheidungen anderer Akteure mit ein und geht weiterhin davon aus, dass sich alle Mitakteure dieser „strategischen Interdependenz“ bewusst sind.⁷⁰³ Grundlage bilden immer Interaktionsstrukturen auf der Grundlage der Nutzentheorie.⁷⁰⁴ Danach strebt jeder Akteur in jeder Situation seinen eigenen Vorteil bzw. persönlichen Nutzen zu steigern.⁷⁰⁵

In diesem Zusammenhang ergibt sich die Frage, warum trotz einer eigennützigen Grundausrichtung der Akteure dennoch Kooperation – Zusammenarbeit – zwischen mehreren Akteuren entstehen kann.

Mit dieser Frage hat sich AXELROD befasst.⁷⁰⁶ Sein Ziel war es, die Theorie der Kooperation weiter zu entwickeln. Mit Hilfe dieser Theorie sollten Faktoren aufgedeckt werden können, „die für die Entstehung der Kooperation notwendig

⁷⁰¹ Vgl. Diekmann, Andreas; Voss, Thomas (2004), a.a.O., S. 22.

⁷⁰² Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 53.

⁷⁰³ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 53.

⁷⁰⁴ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 53.

⁷⁰⁵ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 42.

⁷⁰⁶ Vgl. insgesamt Axelrod, Robert (2005): Die Evolution der Kooperation. Oldenbourg: München, 6. Auflage 2005.

sind“.⁷⁰⁷ Das Wissen um die Faktoren sollte die Grundlage dafür bieten, geeignete Maßnahmen ergreifen zu können, „um die Entwicklung der Kooperation in einer bestimmten Situation“ zu fördern.⁷⁰⁸ AXELROD versucht also, den analytischen Zugriff der Rational-Choice-Theorie durch weitere Untersuchungen für konstruktive Empfehlungen nutzbar zu machen.

Zentral für AXELROD ist die Vorgabe, dass es sich um eine Kooperation aus „Selbstinteresse“ heraus handeln soll. Es soll gerade keine Untersuchung von Kooperation sein, die durch eine zentrale Herrschaftsinstanz verordnet bzw. aufgezwungen wurde.⁷⁰⁹ Es sollte der „schwierige Fall“ geprüft werden, „wo Kooperation gerade nicht vollständig auf einer Berücksichtigung der Interessen anderer oder der Wohlfahrt der Gruppe insgesamt beruht“.⁷¹⁰ Gleichzeitig verdeutlicht AXELROD auch das Grundproblem der Kooperation. Zu dem Grundproblem der Kooperation kommt es, wenn in einer Situation mit mehreren Akteuren jeder Akteur eigennützig handelt und dies insgesamt zu einem schlechten Ergebnis für sämtliche Akteure führt.⁷¹¹ Es sind also mehrere Situationskonstellationen vorstellbar. Um dieser großen Anzahl von Situationskonstellationen und damit einer schwierigen Analyse zu entgehen, basieren die Untersuchungen von AXELROD auf der Situationskonstellation des sog. „Gefangenendilemma-Spiels.“⁷¹² Eigentlich handelt es sich bei dieser Spielvariante um ein „nicht kooperatives Spiel“, da sich die Akteure nicht absprechen können und gegenseitig keine Information über die Handlung des jeweils anderen Akteurs erhalten.⁷¹³

Es handeln zwei Akteure mit jeweils zwei Entscheidungsmöglichkeiten. Jeder Akteur kann kooperieren oder nicht kooperieren (Defektion).⁷¹⁴ „Unabhängig vom Verhalten des jeweils anderen führt Defektion zu einer höheren Auszahlung als Kooperation. Das Dilemma liegt darin, dass es für jeden Spieler, unabhängig vom Verhalten des anderen, vorteilhafter ist, zu defektieren, dass jedoch beiderseitige Defektion für

⁷⁰⁷ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 5.

⁷⁰⁸ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 5.

⁷⁰⁹ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 5 f.

⁷¹⁰ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 6.

⁷¹¹ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 6.

⁷¹² Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 7.

⁷¹³ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 54.

⁷¹⁴ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 54.; Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 7.

jeden Spieler ungünstiger ist als wechselseitige Kooperation.“⁷¹⁵ Dieser Spielausgang wird auch als „pareto-inferior“ bezeichnet. Würden beide Akteure kooperieren, so würde man den Spielausgang als „pareto-superior“ bezeichnen.⁷¹⁶ Die Vorgabe der Spielzüge ist relevant. Wenn das Spiel wiederholt wird, dann ist es für beide Akteure möglich, auf die Aktion des anderen Akteurs aus den vorhergegangenen Spielzügen zu reagieren, wenn er die Aktionen seines Mitakteurs erkennen kann. Dann ist es für die Akteure möglich eine Spielstrategie zu entwickeln.⁷¹⁷ Eine Spielstrategie kann auch dann angelegt werden, wenn das Spiel über eine begrenzte Anzahl von Wiederholungen gespielt wird, also mit einer bestimmten Zahl von Spielzügen.⁷¹⁸ Überträgt man nun die Konstellation des „Gefangenendilemma-Spiels“ auf soziale Interaktionen, so würde jeder Handelnde bzw. Akteur für einen Spieler im Gefangenendilemma-Spiel eingesetzt und jeder Spielzug wäre eine soziale Interaktion. Tatsächlich verlaufen soziale Interaktionen in der Regel über einen nicht planbaren Zeitraum und über eine nicht planbare Anzahl von Interaktionen.⁷¹⁹ Keinem Akteur kann es daher bekannt sein, wann die letzte Interaktion zwischen ihnen stattfinden wird.⁷²⁰ Unter diesen Bedingungen werden Kooperationen zwischen den Akteuren ermöglicht. Dies ist der Fall, da die Entscheidung eines Akteurs nicht nur in der gegenwärtigen Situation von Bedeutung ist, sondern auch weil die Entscheidung bei einem weiteren – möglichen – Aufeinandertreffen durch den anderen Akteur berücksichtigt und ggf. sanktioniert werden könnte.⁷²¹ Somit steht das Gefangenendilemma-Spiel auch für eine besondere soziale Situation, was z. B. einen Unterschied zu dem Spiel „Schach“ darstellt.⁷²²

Die Untersuchungen von AXELROD wurden unter anderem auf der Basis eines Computer-Turniers vorgenommen. An dem Turnier durften unterschiedliche Strategien jeweils gegeneinander antreten. Bei andauernder Interaktion war die

⁷¹⁵ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 7 mit weiteren Beschreibungen zur Ausgestaltung des Gefangenendilemma-Spiels.

⁷¹⁶ Vgl. Kunz, Volker (2004), a. a .O., S. 57.

⁷¹⁷ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 57.; Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 42 f.

⁷¹⁸ Zu den Folgen dieser Spielkonstellation vgl. Axelrod, Robert (2005), a. a .O., S. 9.

⁷¹⁹ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 43.

⁷²⁰ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 9.

⁷²¹ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 11.

⁷²² Zu den Unterschieden zum „Schach“ wird etwa auf Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 11 hingewiesen.

Strategie „tit for tat“ über das gesamte Turnier betrachtet am erfolgreichsten.⁷²³ Die Strategie „tit for tat“ folgt dabei der Regel mit einem kooperativen Spielzug zu beginnen und sich anschließend so zu verhalten, wie es der Gegenspieler tut. Das bedeutet, wenn der Gegenspieler kooperiert, wird im gleichen Zug ebenfalls kooperiert. Wenn der Gegenspieler hingegen defektiert, antwortet man im gleichen Zug ebenfalls mit Defektion.⁷²⁴

Als Ergebnis der Untersuchung konnte AXELROD die Erkenntnis gewinnen, dass im Rahmen des Gefangenendilemma-Spiels keine Strategie gibt, die unabhängig von der Strategie des Gegners über das gesamte Turnier betrachtet erfolgreich ist.⁷²⁵ Außerdem ist die beste Strategie davon abhängig, „ob die Strategie des Gegenspielers Gelegenheit für die Entwicklung wechselseitiger Kooperation gibt.“⁷²⁶ AXELROD kam zu dem Ergebnis, dass es möglich ist, in einer Situation an der egoistisch geprägte Akteure teilnehmen, Kooperation zu erzeugen. Dies auch dann, wenn dies nicht durch einen zentralen Herrschaftsstab angeordnet oder befohlen wurde.⁷²⁷

Von AXELROD wurden vier erfolgsversprechende Eigenschaften für eine Spielstrategie erarbeitet. „1. Vermeidung unnötigen Konflikts durch eigene Kooperation solange der andere Spieler kooperiert, 2. Provozierbarkeit angesichts einer unnötigen Defektion durch den Anderen, 3. Nachsichtigkeit nach der Antwort auf eine Provokation, 4. Verständlichkeit des Verhaltens, damit der andere Spieler sich an das Verhaltensmuster des Spielers anpassen kann.“⁷²⁸

Die Schlussfolgerung von AXELROD aus seinen Untersuchungen ist, dass Kooperation entstehen kann, wenn gute Chancen dazu bestehen, dass die Akteure wieder interagieren müssen, wenn also die Wiederholung der Interaktion derselben Akteure nicht ausgeschlossen ist.⁷²⁹ Um Kooperation zu unterstützen ist es daher von Bedeutung, dass ein erneutes Zusammentreffen der gleichen Akteure stattfinden

⁷²³ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 17 f.; Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 43.

⁷²⁴ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 17 f.

⁷²⁵ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 13.

⁷²⁶ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 13.

⁷²⁷ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 18.

⁷²⁸ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 18.

⁷²⁹ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 18.; vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 43.; Axelrod hat auch Vorschläge entwickelt, wie ein erfolgreiches Verhalten im Gefangenendilemma-Spiel gestaltet werden kann, vgl. dazu Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 99 ff.

kann. Die Akteure müssen sich an das Verhalten des jeweils anderen Akteurs erinnern können.⁷³⁰

AXELROD hat ferner drei kooperationsfördernde Empfehlungen formuliert. Erstens rät er dazu, dass die Zukunft eine größere Bedeutung für die Akteure im Vergleich zur Gegenwart haben sollte. Als zweiter Punkt wird vorgeschlagen, die „Auszahlungen“ für die Akteure für die vier bestehenden Spielvarianten eines Zuges zu verändern. Drittens sollen die Akteure über die „Werte, Fakten und Fertigkeiten“ aufgeklärt werden, die Kooperationen fördern können.⁷³¹

Die Empfehlung zur Vergrößerung der Bedeutung der Zukunft ist zunächst von der Bedeutung der Gegenwart bestimmt. Für die Akteure einer Interaktion hat nämlich zunächst die Gegenwart, also der Ausgang des aktuellen Spielzuges, eine größere Bedeutung als der Ausgang eines nächsten Spielzuges. Dazu gibt es zwei Begründungen. Zunächst ist es denkbar, dass überhaupt kein nächster Spielzug (also keine Wiederholung der Interaktion) stattfinden wird. Als Möglichkeiten dafür kommen bei sozialen Interaktionen z. B. Geschäftsschließungen, Umzüge oder Todesfälle in Betracht. Die zweite Begründung ergibt sich aus dem Umstand, „dass Individuen typischerweise eine Belohnung lieber heute erhalten als auf dieselbe Belohnung bis morgen warten zu müssen.“⁷³² Der künftige Spielzug ist also weniger wichtig als der aktuelle Spielzug. Es ist also nützlich für die Kooperation, wenn die Akteure über die Zukunft im Unklaren sind, wenn die Anzahl der künftig möglichen Interaktionen nicht bekannt ist. AXELROD führt aus, wenn die Unklarheit abnehmen würde, würde auch das Interesse der Akteure zur Kooperation abnehmen. Und wenn es sich für einen Akteur nicht mehr lohnt zu kooperieren, wird auch dieser Akteur nicht weiter kooperieren, so dass dies in beiderseitiger Defektion enden würde.⁷³³ Wenn aber unendlich viele weitere Interaktionen möglich sind – somit die Zukunft eine große Bedeutung hat – wird die Kooperation unterstützt. Dies kann erreicht werden, indem erstens „Interaktionen dauerhaft“ gemacht werden oder zweitens „Interaktionen häufiger stattfinden“.⁷³⁴

⁷³⁰ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 113.

⁷³¹ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 113.

⁷³² Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 114.

⁷³³ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 115.

⁷³⁴ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 116.

Die zweite Empfehlung bezieht sich auf die Veränderung des Wertes der „Auszahlung“. Eine „Auszahlung“ erhält man für eine bestimmte Interaktion, also für eine bestimmte Handlung. Mit der Handlung ist demnach ein Nutzen oder auch ein „Nicht-Nutzen“ verbunden, wenn keine „Auszahlung“ erhalten werden kann. Außerdem ist es in der „Gefangenendilemma-Situation“ so, dass der Wert der Auszahlung auch von der Handlung des Mitakteurs abhängig ist. Keine Auszahlung erhält man in der Konstellation, wenn man selber kooperiert, der Mitakteur aber defektiert. Bei den o.g. Werten der Auszahlungen würde bei diesem Ausgang des Spielzuges der Mitakteur eine Auszahlung von 5 Punkten erhalten. Von AXELROD wird daher vorgeschlagen, eine „Transformation der Auszahlungen“ vorzunehmen.⁷³⁵ Eine derartige Transformation könnte für die o.g. Werte der Auszahlungen bedeuten, dass für die Kooperation beider Akteure eine Auszahlung von 4 Punkten erfolgt. Gleichzeitig würde die Auszahlung für Defektion bei gleichzeitiger Kooperation des Mitakteurs auf 3 Punkte reduziert. In diesem Fall würde der Anreiz zur Defektion aufgrund der Transformation der Auszahlungen entfallen.⁷³⁶ Gleichzeitig räumt AXELROD in diesem Fall ein, dass es dann eigentlich keine „Dilemma-Situation“ mehr ist.⁷³⁷ Möglich ist eine derartige Einflussnahme auf soziale Interaktionen z. B. für Regierungen, die den Nutzen einer Handlung durch den Erlass von Gesetzen bestimmen kann.⁷³⁸

Drittens empfiehlt AXELROD, die Akteure über die kooperationsfördernden „Werte, Fakten und Fertigkeiten“ aufzuklären. Hierbei wird weiter untergliedert in die Unterweisung der Menschen, sich umeinander zu kümmern.⁷³⁹ Den Menschen soll verdeutlicht werden, welche Vorteile ein Handeln hat, das am Wohlergehen der Mitmenschen ausgerichtet ist. Derartige Werte können z. B. im Rahmen der Sozialisation vermittelt werden.

Darüber hinaus wird empfohlen, die Vorteile der Wechselseitigkeit („Reziprozität“) des Handelns zu verdeutlichen. Wenn nur vermittelt werden kann, welche Bedingungen an ein auf Wechselseitigkeit angelegtes Handeln fördern können, soll

⁷³⁵ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 120.

⁷³⁶ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 120.

⁷³⁷ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 120.

⁷³⁸ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 120.

⁷³⁹ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 120.

es als gesellschaftliches Handlungsmodell eine größere Akzeptanz finden können.⁷⁴⁰ Voraussetzung für die zwei o.g. Punkte ist, dass sich die Akteure gegenseitig aneinander erinnern können. Die Erinnerungsfähigkeit zu verbessern ist daher ein weiterer Empfehlungspunkt.⁷⁴¹

AXELROD räumt ein, dass bei seinen Untersuchungen, die auf der Konstellation des Gefangenendilemmas beruhen, „viele wichtige Besonderheiten“ ausgeblendet werden und daher keine Berücksichtigung finden.⁷⁴² Gerade derartige Besonderheiten seien aber für die Einzigartigkeit von sozialen Interaktionen verantwortlich.⁷⁴³ Etwa wird die Möglichkeit ausgeschlossen, dass verbale Kommunikation zwischen den Akteuren stattfindet. Auch die Einflussnahme von weiteren Akteuren („Einfluss dritter Parteien“) besteht bei der Konstellation des Gefangenendilemma-Spiels nicht. Unberücksichtigt bleibt ebenso, dass die Entscheidung letztendlich auch „ausführbar“ sein muss und daher dieser Aspekt Einfluss auf die jeweilige Entscheidung haben könnte. Und auch die „Unsicherheit über das Verhalten des anderen Spielers“ hat Einfluss auf die jeweilige Entscheidung. Auch dieser Punkt wird ausgeblendet.⁷⁴⁴ AXELROD selber geht davon aus, dass „die Liste möglicherweise bedeutsamer Faktoren ... nahezu unbegrenzt erweitert werden könnte.“⁷⁴⁵ Im Lichte dieser selber gesetzten Unvollständigkeit der Analysebedingungen geht AXELROD dennoch davon aus, dass seine Forschungen eine Entscheidungshilfe bzw. ein Ratgeber bei der Erreichung von Kooperation sein kann. Würde keine Einschränkung der betrachteten Aspekte erfolgen, würde die „Komplexität der Realität“ den Blick der Analyse auf die erarbeiteten Aspekte verstellen. Die Kenntnis der Arbeitsergebnisse gepaart mit der Realität soll also gerade die Verständnishilfe darstellen.⁷⁴⁶

Durch das Gefangenendilemma lassen sich z. B. „die Entstehung sozialer Ordnung, die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit oder die schonende Nutzung der

⁷⁴⁰ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 122 f.

⁷⁴¹ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 125.

⁷⁴² Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 17.

⁷⁴³ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 17.

⁷⁴⁴ Alle Beispiele vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 17.

⁷⁴⁵ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 17.

⁷⁴⁶ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 17.; Diese Argumentation wird unterstützt durch Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 57.

zunehmend knapper werdenden Umweltressourcen“ problematisieren.⁷⁴⁷ Das Gefangenendilemma repräsentiert nämlich die Situation, dass zwei Parteien eigentlich ein Interesse an einer Kooperation haben müssten, weil sich für jede Partei ein Nutzen ergeben würde, die Kooperation aber dennoch nicht erfolgt, da „konfligierende Interessen hinsichtlich der individuellen Beiträge zur Realisierung und Aufteilung der Kooperationsgewinne“ bestehen.⁷⁴⁸ Im Rahmen der Rational-Choice-Theorie wird die Spieltheorie als ein möglicher Bezugspunkt betrachtet, mit dem soziale Strukturen und Prozesse erklärt werden können.⁷⁴⁹

Ein zentrales Anwendungsgebiet der Rational-Choice-Theorie ist also wie in dem hier gegebenen Beispiel der IKZ „das Problem gesellschaftlicher Kooperation: Unter welchen Umständen sind Akteure bereit, miteinander zu kooperieren?“.⁷⁵⁰ In diesem Zusammenhang sind ferner die Untersuchungen von OLSON mit dem Titel „Die Logik kollektiven Handelns“ von Bedeutung. Er beschäftigte sich mit sozialen Situationen, die mit der Gefangenendilemma-Konstellation der Spieltheorie vergleichbar sind, nur dass in diesem Zusammenhang mehr als zwei Akteure beteiligt sind. Durch die Erweiterung der Perspektive werden auch die gesellschaftlichen Verhältnisse erfasst und „soziale Dilemmata“ treten zum Vorschein.⁷⁵¹

So könnten z. B. für sämtliche Akteure Vorteile entstehen, wenn sich jeder für die Verbesserung der Umwelt („Umweltschutz“) einsetzen würde. Würde sich niemand für den Umweltschutz einsetzen, würde es jedem Akteur schlechter gehen. Ein einzelner Akteur kann aber profitieren, wenn sich alle anderen Akteure für den Umweltschutz einsetzen würden, nur er nicht. Sollte jeder Akteur so denken, würden negative Auswirkungen für die Gesellschaft insgesamt entstehen.⁷⁵² Es treten also in diesen Situationskonstellationen gemeinsame und entgegengesetzte Interessen der Akteure auf. Gemeinsame Interessen bestehen in dem o.g. Beispiel wohl darin, dass alle Akteure grundsätzlich am Umweltschutz interessiert sind. Entgegengesetzte

⁷⁴⁷ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 57 f.

⁷⁴⁸ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 58.

⁷⁴⁹ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 58. Nach Kunz können aber auch andere Theorien zur Erklärung heran gezogen werden, ebenda.

⁷⁵⁰ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 87.; Eine Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Anwendungsstrategien der Rational-Choice-Theorie und den dabei entstehenden Problemen findet sich bei Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 64 ff. sowie bei Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 51 ff.

⁷⁵¹ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 88 f.

⁷⁵² Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 89.

Interessen bestehen „im Hinblick auf die Verteilung der Kosten der Kooperation“.⁷⁵³ Es entstehen damit Interessenkonflikte, die letztendlich dazu führen, dass das gemeinsame Interesse (Umweltschutz) nicht realisiert werden kann.⁷⁵⁴

In diesem Zusammenhang wird das Problem der Produktion von Kollektivgütern⁷⁵⁵ thematisiert. Da kein Akteur vom Konsum eines Kollektivgutes ausgeschlossen werden kann (sog. „Free-Rider-Problematik“, „Trittbrettfahrer“⁷⁵⁶), kann es sein, dass sich dieser Akteur nicht an der Produktion, bzw. den Produktionskosten beteiligt und sich damit nicht kooperativ verhält.⁷⁵⁷ „Die Produktion von Kollektivgütern ist ein Problem sozialer Kooperation, das in Politik und Gesellschaft häufig auftritt“.⁷⁵⁸ Unter Anwendung der Erkenntnisse aus der Spieltheorie ist es unwahrscheinlich, dass sich die Produktion des Kollektivgutes automatisch und damit das gesellschaftlich günstigste Ergebnis automatisch einstellen wird. „Hierzu bedarf es vielmehr bestimmter Produktions- oder Kooperationsmechanismen“.⁷⁵⁹ KUNZ führt aus, dass sich die Produktions- oder Kooperationsmechanismen bei kleinen und bei großen Gruppen unterscheiden. Während man in kleinen Gruppen die Beteiligung am Gruppenergebnis erkennen kann, ist dies in großen Gruppen nicht möglich.⁷⁶⁰ Innerhalb der kleinen Gruppe entstehen „informelle Mechanismen der wechselseitigen Verhaltenskontrolle“.⁷⁶¹ Außerdem ist es denkbar, dass die Gruppengröße einzelne Akteure auch dann zur Produktion eines Kollektivgutes motiviert, wenn ein Akteur selber und alleine die Kosten für die Produktion übernehmen müssten. „In kleinen Gruppen kann der Nutzen eines einzelnen Akteurs aus dem Kollektivgut so groß sein, dass er die eigenen Kosten der Produktion übersteigt“.⁷⁶² Hingegen kann in großen Gruppen die Leistung des einzelnen Akteurs nicht ohne weiteres nachvollzogen werden und der Anteil an der Gruppenleistung ist weniger bedeutsam. Insofern handelt ein Akteur dann rational, wenn er sich nicht an der Herstellung des Kollektivgutes beteiligt, aber gleichzeitig als Nutznießer vom Handeln der anderen Akteure profitiert. Dieser Akteur kann seine Ressourcen

⁷⁵³ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 89.

⁷⁵⁴ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 89.

⁷⁵⁵ Zur den Charakteristika und der Unterscheidung zu Individualgütern vgl. bei Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 89 ff.

⁷⁵⁶ Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 168 f.; Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 91 f.

⁷⁵⁷ Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 168 f.

⁷⁵⁸ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 90.

⁷⁵⁹ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 90 f.

⁷⁶⁰ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 91.

⁷⁶¹ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S.101.

⁷⁶² Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 91.

anderweitig einsetzen und seinerseits eigene Güter produzieren. Der Akteur ist also ein „Trittbrettfahrer“.⁷⁶³ Würde sich aber jeder Akteur dementsprechend verhalten, könnten keine Kollektivgüter produziert werden – kollektives Handeln würde nicht entstehen.⁷⁶⁴

Die zentrale Annahme von OLSON ist daher, „je größer eine Gruppe, umso weniger wird sie ihre gemeinsamen Interessen verfolgen“.⁷⁶⁵ Als Lösung für dieses soziale Dilemma wird vorgeschlagen, einzelnen Akteuren innerhalb der Gruppe mit der Hilfe besonderer selektiver Anreize „zur Durchsetzung des gemeinsamen Interesses beziehungsweise zur Beteiligung an der Bereitstellung des Kollektivgutes“ zu bewegen.⁷⁶⁶ „Selektiv“ sind die Anreize deshalb, weil diese Anreize nicht auf die gesamte Gruppe wirken, sondern nur auf den einzelnen Akteur. Für diesen Akteur verändert sich die Wahrnehmung der Situation und es erfolgt eine Neukalkulation des Nutzens. Das unmittelbare individuelle Interesse wird gesteigert.⁷⁶⁷

Als selektive Anreize kommen materielle oder finanzielle Anreize in Frage sowie die Ausübung von Zwang. Der Zwang kann sich auch aufgrund von gesetzlichen Vorgaben entwickeln. Die Beteiligung an der Produktion des Kollektivgutes erfolgt nicht weil dieses jetzt nutzenbringender erscheint, sondern weil ein weiterer Nutzen über den selektiven Anreiz geschaffen wurde. Daher wird die Produktion des Kollektivgutes zur Nebensache („zum Nebenprodukt“).⁷⁶⁸ Die selektiven Anreize müssen ihrerseits produziert und an die Akteure verteilt werden. Deshalb muss für diese Zwecke eine Organisation geschaffen werden. Um den Anreiz zur Mitarbeit in derartigen Organisationen zu schaffen, sind wiederum selektive Anreize notwendig. Diese Anreize werden als „Positionsgüter“ bezeichnet. Es geht also bei den Positionsgütern etwa um Führungspositionen innerhalb der Organisation, die für die Produktion und Verteilung der selektiven Anreize notwendig ist. „Die bemerkenswerte Konsequenz ist, dass jede Gruppe oder Gesellschaft ungleicher wird, sobald sie versucht, Kollektivgüter zu beschaffen“.⁷⁶⁹ Daraus folgt, dass einfache Aufforderungen an die Akteure in großen Gruppen, das kooperative

⁷⁶³ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 91 f.

⁷⁶⁴ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 92.

⁷⁶⁵ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 92.

⁷⁶⁶ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 92.

⁷⁶⁷ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 92.

⁷⁶⁸ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 93.

⁷⁶⁹ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 93.

Verhalten zu erhöhen in diesem Zusammenhang nicht zielführend erscheinen. Notwendig sind vielmehr Anreize, die die Handlungen der Akteure zusätzlich beeinflussen. Die Anreize können positiv oder negativ ausgestaltet sein. Kooperatives Verhalten kann daher nur beeinflusst werden, wenn „sich die entsprechenden Maßnahmen an den individuellen Nutzen beziehungsweise den Kosten der Akteure orientieren“. ⁷⁷⁰ Die bloße Existenz von gemeinsamen Interessen der Akteure innerhalb einer Gruppe sind noch keine ausreichende Grundlage diese gemeinsamen Interessen auch umzusetzen. Nach KUNZ ist gerade das Gegenteil der Fall, da die Anreizstrukturen anderweitig verlaufen, wenn man eigennütziges Verhalten der Akteure unterstellt. ⁷⁷¹

Bereits die Überlegungen von OLSON erlauben ebenso wie die neueren Untersuchungen von AXELROD die Formulierung förderlicher Bedingungen und empfehlenswerter Verhaltensweisen für das Gelingen einer Kooperation. So weist OLSON auf die Notwendigkeit selektiver Anreize zur Beeinflussung der Kooperation großer Gruppen hin. AXELROD empfiehlt eine kooperationsfördernde Strategie, die Orientierung an der Zukunft, geeignete Regeln und eine umfassende Aufklärung der Beteiligten über die Vorteile der Kooperation. Diese Untersuchungsergebnisse stehen mithin ebenfalls nicht etwa einer Kooperation von vornherein entgegen, vielmehr zeigt sich, dass der Erfolg von Kooperationen beeinflussbar ist. Beeinflusst wird dabei möglicherweise nur der Umfang der individuellen Nutzenmaximierung. Ob eine „Umlenkung“ der Tendenz zur Nutzenmaximierung auf kooperationsförderliche Ziele gelingen kann, ist empirisch nicht geklärt.

Insgesamt zeigt sich also, dass sich aus dem Forschungsansatz der Rational-Choice-Theorie keine zwingenden Erkenntnisse ergeben, die einer Realisierung der IKZ von vornherein entgegenstünden. Im Gegenteil können aufgrund der Rational-Choice-Theorie förderliche Bedingungen für das Gelingen von Kooperationen formuliert werden.

Während die Rational-Choice-Theorie sich vom Ansatz her auf die gesamten Wirtschafts- und Sozialwissenschaften bezieht, wurde in ähnlicher Weise zur ökonomisch orientierten Erklärung des politischen Handelns die Public-Choice-

⁷⁷⁰ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 99.

⁷⁷¹ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 99 f.

Theorie entwickelt. Da verwaltungspraktische Vorhaben wie die IKZ in der Regel politische Entscheidungen voraussetzen und das Verwaltungshandeln der Politik inhaltlich nahesteht, könnte für die hier zu untersuchende Frage die Public-Choice-Theorie ebenfalls einen Beitrag liefern.

4.1.2 Public-Choice

Der Public-Choice-Ansatz wird auch als „Neue Politische Ökonomie“⁷⁷² oder auch als „ökonomische Theorie der Politik“⁷⁷³ bezeichnet. Public-Choice wird als eine theoretische Grundlage des NPM-Konzeptes angesehen.⁷⁷⁴ In dem hier darzustellenden Kontext sollen allerdings nicht die möglichen Erkenntniszuwächse des Public-Choice-Ansatzes für politische Entscheidungen thematisiert werden. Vielmehr widmet sich die nachfolgende Passage vor dem Hintergrund des zu untersuchenden Problems der IKZ der Frage, welche Erklärungen der Public-Choice-Ansatz für die Erstellung von Kollektivgütern und die Bildung von Kollektiven möglicherweise beitragen kann.⁷⁷⁵

Public-Choice wird als eine unter mehreren Theorien der Politik angesehen und unter anderem wird die Analyse von Politik, Verbrechen und Partnerschaft angestrebt.⁷⁷⁶ Dazu wird die Vorgehensweise des Rational-Choice-Ansatzes auf einen definierten Anwendungsbereich übertragen. „Die Politik“ soll mit einem Ansatz der Wirtschaftstheorie erklärt werden.⁷⁷⁷ Für diese Verwendung muss es daher einen gemeinsamen Ansatzpunkt geben, um die Anwendung von Rational-Choice im Rahmen von Public-Choice zu ermöglichen. Der gemeinsame Ansatzpunkt bildet die Annahme über die Allgegenwärtigkeit der Wahlhandlung in allen Lebens- und Gesellschaftsbereichen („choice“). Es erfolgt eine bewusste oder unbewusste Wahl in einzelnen Lebenssituationen unter mehreren Alternativen durch individuelle Akteure. Die Wahl unter Alternativen erzeugt unterschiedliche Auswirkungen, Kosten

⁷⁷² Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 8 ff.

⁷⁷³ Vgl. Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009), a.a.O., S. 352.

⁷⁷⁴ Vgl. Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2008), a.a.O., S. 15 f.; Schröter, Eckhard (2011), a.a.O., S. 82.

⁷⁷⁵ Public-Choice geht unter anderem auch auf das Zusammenspiel von „Verwaltung“ und „Politik“ ein, vgl. dazu etwa Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 344 ff.

⁷⁷⁶ Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 2 f.

⁷⁷⁷ Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 2.

und Nutzen. Es können nicht nur Wahlhandlungen von Entscheidungen über Sparen, Investieren oder den Konsum von Gütern analysiert werden, sondern etwa auch Entscheidungen über die Wahl einer bestimmten Partei.⁷⁷⁸

Es wird in diesem Zusammenhang davon ausgegangen, dass die Kalkulation der Akteure im Rahmen von Wahlhandlungen in der Marktwirtschaft sich nicht immer lediglich auf einen Vergleich von Geldgrößen erstreckt. Neben finanziellen Auswirkungen der Wahlhandlungen werden auch evtl. Veränderungen der „Wohlfahrtszustände“ kalkuliert und bei der Wahlhandlung berücksichtigt.⁷⁷⁹

Für die Übertragbarkeit des Rational-Choice-Ansatzes auf politische Sachverhalte wird davon ausgegangen, dass auch beim Einsatz des Rational-Choice-Ansatzes Wohlfahrtszustände bzw. „Wohlfahrtsniveaus“ miteinander verglichen werden. Dies ermöglicht die Anwendung der Rational-Choice-Theorie auch auf „andere Lebens- und Gesellschaftsbereiche“.⁷⁸⁰ Während sich aber der Rational-Choice-Ansatz zunächst auf Entscheidungen hinsichtlich Privatgüter bezieht, wird die Anwendung im Zusammenhang mit Public-Choice auf Entscheidungen über öffentliche Güter vorgenommen.⁷⁸¹

Die Nützlichkeit des Public-Choice-Ansatzes wird auch dadurch begründet, dass die Entscheidungen „der Politik“ analysiert werden sollen. Politische Entscheidungen sind oftmals Mehrheitsentscheidungen – also Entscheidungen von Kollektiven.⁷⁸² Daher soll nachfolgend die Bildung und der Weiterbestand von Kollektiven dargelegt werden. Ausgangspunkt dafür ist die Existenz von Kollektivgütern, deren Erstellung mit bestimmten Restriktionen aufgrund der Haltung der Akteure verbunden sein kann und daher möglicherweise eine Produktion von Kollektivgütern verhindert.⁷⁸³ Um dies zu verhindern, nennt KIRSCH die Aspekte „Freiwilligkeit“, „Positive und negative selektive Anreize“, „Zwang“, „Hingabe“ als mögliche Lösungsansätze.⁷⁸⁴

⁷⁷⁸ Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 3 f.

⁷⁷⁹ Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 4 f.

⁷⁸⁰ Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 5 f. mit einer vertiefenden Darstellung der weiteren Charakteristika.

⁷⁸¹ Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 8.

⁷⁸² Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 9.

⁷⁸³ Vgl. Ausführungen bei 4.1.1.

⁷⁸⁴ Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 170 ff.

Im Zusammenhang mit dem Punkt „Freiwilligkeit“ ist zunächst davon auszugehen, dass ein einzelner Akteur sich aus eigenem Antrieb für die Erstellung eines Kollektivgutes entscheiden wird, wenn sich für ihn die Einschätzung über die zu erwartenden Kosten und den zu erwartenden Nutzen so verändern, dass der Nutzen die Kosten übersteigen wird. Dies jedenfalls erstens, wenn der Akteur lediglich seine Kosten und Nutzen betrachtet und zweitens, der Akteur davon ausgeht, dass nicht ein anderer Akteur die Produktion des Kollektivgutes vornimmt. Nicht von Belang ist, ob der Akteur sich darüber im Klaren ist, dass er ein Kollektivgut produziert oder das Kollektivgut bewusst produziert.⁷⁸⁵ Ein einzelner Akteur wird sich eher für die Produktion eines Kollektivgutes im Alleingang entscheiden, wenn die Produktion für ihn mit geringen Kosten verbunden ist. Davon darf ausgegangen werden, wenn es sich um ein „kleines Gut“ handelt. Dies ist dann der Fall, wenn eine geringe Anzahl von „Nicht-Zahlern“ von dem Nutzen des Gutes profitiert. „Nicht-Zahler“ sind in diesem Zusammenhang also die Trittbrettfahrer. Im Gegensatz dazu handelt es sich also bei „großen Gütern“ um Güter, die tendenziell für einen großen Kreis von „Nicht-Zahlern“ zu produzieren wären und daher auch in der Produktion höhere Kosten verursachen. Dann handelt es sich auch um eine „große Gruppe“.⁷⁸⁶ Es sind weitere Konstellationen aus „kleinen“, „mittelgroßen“ und „großen Gruppen“ denkbar. Darüber hinaus sind die Nutzenmenge sowie das Versorgungsniveau zu beachten. Die jeweilige Konstellation hat Einfluss auf den Aspekt der „Freiwilligkeit“.⁷⁸⁷

Einen weiteren Lösungsansatz stellt die Anwendung von positiven und negativen selektiven Anreizen dar.⁷⁸⁸ Ein positiver selektiver Anreiz könnte darin bestehen, dass den Mitgliedern des Kollektivs eine zusätzliche Leistung gewährt werden kann, die nur ihnen zugänglich ist. Für diese Leistung würde also das Ausschlussprinzip gelten.⁷⁸⁹ Sofern die Mitgliedschaft in Kollektiven erzwungen wird, wird von „negativen selektiven Anreizen“ gesprochen.⁷⁹⁰ Mit Zwang soll ein Akteur zur Mitwirkung in einem Kollektiv und zur Zahlung der Kosten zur Produktion eines

⁷⁸⁵ Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 171.

⁷⁸⁶ Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 171 f.

⁷⁸⁷ Zu den unterschiedlichen Konstellationen vgl. vertiefend bei Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 171 ff.

⁷⁸⁸ Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 180 ff.

⁷⁸⁹ Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 181 mit vertiefenden Informationen.

⁷⁹⁰ Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 180.

Kollektivgutes bewegt werden, in dem man ihm Wohlfahrtseinbußen in Aussicht stellt, von denen die anderen Akteure ausgeschlossen sind.⁷⁹¹

Als weitere Möglichkeit verbleibt die sog. „Hingabe“. Wenn ein Akteur eine Mitgliedschaft in einem Kollektiv aufnimmt und dabei von „Hingabe“ angetrieben wird, entscheidet er nicht aufgrund der dadurch entstehenden Vorteile oder nicht eintretender Nachteile, sondern weil er dem Kollektiv etwas Besonderes zuschreibt. Der Akteur fühlt sich zur Mitgliedschaft in diesem Kollektiv verpflichtet und handelt nach den Vorgaben des Kollektivs da er den Entscheidungen eine „eigene Qualität und Würde“ zumisst.⁷⁹² Die Hingabe ist in einigen Fällen ein Anlass, einem Kollektiv beizutreten oder an der Gründung eines Kollektivs mitzuwirken. Mit zunehmender Dauer der Zugehörigkeit können die zeitweise nicht angestellten individuell-selbstbezogenen Kosten-Nutzen-Analysen der Entscheidungskonsequenzen aber wieder durch den Akteur vorgenommen werden. Für diese Fälle kommt es in den Herrschaftsstrukturen oftmals zusätzlich zum Einsatz von selektiven Anreizen um den Verbleib des Akteurs in dem Kollektiv und damit den Bestand des Kollektivs insgesamt zu sichern.⁷⁹³

Grundlegend für die Public-Choice-Theorie ist die Annahme, dass auch im politisch-administrativen Bereich die dort tätigen Individuen Nutzenmaximierer sind. So ermittelte z.B. NISKANEN, dass Beschäftigte in Bürokratien ihren größten Nutzen in der Budgetmaximierung sehen.⁷⁹⁴ Die rational handelnden Akteure werden daher zur Maximierung ihres Nutzens nach dem größtmöglichen Budget streben. Dieses eigennützige Verhalten muss nicht notwendigerweise zu einer Wohlfahrtsoptimierung führen, Ineffizienzen und Wohlfahrtsverluste sind vielmehr denkbar. Vor dem Hintergrund der Public-Choice-Theorie lässt sich daher die Verlagerung von Aufgaben aus dem staatlichen Bereich in den gewerblichen Sektor rechtfertigen, um die ansonsten zu befürchtenden Ineffizienzen und Wohlfahrtsverluste zu vermeiden. Dabei wird allerdings implizit unterstellt, dass der gewerbliche Bereich frei von Ineffizienzen ist, wofür ein Nachweis bislang nicht erbracht wurde.

⁷⁹¹ Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 182 f. mit weiteren Hinweisen zum Zwang.

⁷⁹² Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 184 f. mit weiteren Hinweisen zur Hingabe.

⁷⁹³ Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 185 f. Dort finden sich auch weitere Ausführungen zu unterschiedlichen Kollektivgrößen sowie zur Mitgliedschaft in Kollektiven.

⁷⁹⁴ Zit. n. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011), a.a.O., S. 48 f.

Mit einer IKZ wird es den bisherigen und eventuellen neuen Akteuren ermöglicht, ihren individuellen Nutzen in einem vergrößerten Umfeld zu maximieren. Um dies zu verhindern, käme im Extremfall der Verzicht auf eine IKZ und die Übertragung der Aufgaben auf den gewerblichen Sektor in Betracht. Allerdings sind aus rechtlichen Gründen nicht alle Aufgaben auf den gewerblichen Bereich übertragbar, auch wäre ein Verzicht auf die IKZ möglicherweise ebenfalls mit Wohlfahrtsverlusten verbunden, so dass es letztlich für eine rationale Entscheidung über eine IKZ auf eine Abwägung der zu erwartenden Kosten und des zu erwartenden Nutzens ankommt, mithin auf eine Kosten-Nutzen-Analyse.

4.2 Realisierungsmöglichkeiten interkommunaler Kooperationen

Im folgenden Abschnitt sollen die praktischen Realisierungsmöglichkeiten von Interkommunaler Kooperation betrachtet werden. Die notwendigen Voraussetzungen, einzelne Projektphasen sowie potenziell auftretende Probleme sollen dabei heraus gestellt werden. Der Abschnitt wird durch Hinweise zum organisatorischen Gestaltungspotenzial abgeschlossen. Neben der im Abschnitt 3.4 dargestellten inhaltlichen Ausgestaltung des Modernisierungskonzeptes Interkommunale Kooperation, widmet sich dieser Abschnitt damit der methodischen und praxisorientierten Vorgehensweise bei der Umsetzung der Interkommunalen Kooperation.

Die Vorbereitung und Durchführung eines Projektes zur Umsetzung einer Interkommunalen Zusammenarbeit ist komplex.⁷⁹⁵ Neben fachlichen Differenzen zwischen den potentiellen Kooperations-Partnern erweisen sich offenbar häufig kulturelle Unterschiede innerhalb der Kommunen und gewachsene Strukturen als Hindernisse im Vorfeld einer Interkommunalen Kooperation. Wenn diese Hindernisse von den maßgeblichen Akteuren als unüberbrückbar eingeschätzt werden, ist zu befürchten, dass es für die Kommunen nicht zu einer Interkommunalen Kooperation

⁷⁹⁵ Vgl. Hauschildt, Jürgen; Salomo, Sören (2011), a.a.O., S. 158.

kommt. Es bedarf daher einer umfassenden Planung des Projektes und einer methodischen Herangehensweise sowie einer organisatorischen Grundstruktur.⁷⁹⁶

Zur Vorgehensweise bei der Vorbereitung und Durchführung von Kooperationsprojekten bestehen Empfehlungen vor allem der KGSt.⁷⁹⁷ Diese Empfehlungen sind nicht auf einen bestimmten Typ von Interkommunaler Kooperation ausgerichtet, sondern stellen eine methodische Handlungsempfehlung zur Ausgestaltung der Vorbereitung- und Durchführung eines entsprechenden Umsetzungs-Projektes dar. Eine methodische Ausgestaltung wird als ein Erfolgsfaktor der Kooperation insgesamt betrachtet.⁷⁹⁸

Von Beginn an sollte nach diesen Empfehlungen bedacht werden, dass es sich bei den Kooperationspartnern um unterschiedliche Kommunen mit unterschiedlichen Strukturen und „finanziellen, personellen und wirtschaftlichen Größenunterschieden“ handelt.⁷⁹⁹ Dieser Aspekt ist nicht nur bei Kooperation von öffentlich-rechtlichen Körperschaften zu beachten, sondern auch bei der Kooperation von privatwirtschaftlichen Unternehmen.⁸⁰⁰ Daraus kann sich auch eine unterschiedliche Leistungsbereitschaft bzw. Leistungsfähigkeit der Kooperationspartner ergeben. Dieser Punkt kann zu Konflikten unter den Kooperationspartnern führen, die „ungünstigstenfalls“ die Zusammenarbeit beenden können. Mögliche Konflikte müssen also von Beginn der Zusammenarbeit an offen gelegt werden. Schon ab dem Beginn der Zusammenarbeit muss bedacht werden, wie mit evtl. auftretenden Konflikten umgegangen werden soll.⁸⁰¹

Die einschlägigen Empfehlungen werden nachfolgend geordnet nach Voraussetzungen, Ablaufphasen, möglichen Problemen und organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten im Überblick vorgestellt. Im Anschluss an diese

⁷⁹⁶ Vgl. KGSt (2005), a.a.O., S. 7.; Zu den Bedingungen des Allianzmanagements privatwirtschaftlicher Unternehmen vgl. etwa Zentes, Joachim; et al. (2005): Perspektiven der Führung kooperativer Systeme, in: Zentes, Joachim; et al. (Hrsg.): Kooperationen, Allianzen und Netzwerke. Wiesbaden: Gabler, 2. Auflage 2005, S. 935 – 962, S. 939 ff.

⁷⁹⁷ Beispielsweise von der KGSt; vgl. auch Gemeindetag Baden-Württemberg (Hrsg.) (2005): Gemeinsam sind wir stark! Studie des Gemeindetages Baden-Württemberg zur interkommunalen Zusammenarbeit. Die Gemeinde BWGZ. 20/2005, S. 778 – 820.

⁷⁹⁸ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 9.; KGSt (2005), a.a.O., S. 8 ff.

⁷⁹⁹ Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2004), a.a.O., S. 3.

⁸⁰⁰ Vgl. Zentes, Joachim; et al. (2005), a.a.O., S. 937.

⁸⁰¹ Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2004), a.a.O., S. 3.; Vgl. Zentes, Joachim; et al. (2005), a.a.O., S. 939 f.

Darstellung ist vorgesehen, die Empfehlungen in Beziehung zu den zuvor dargestellten theoretischen Überlegungen zu setzen.

4.2.1 Voraussetzungen für IKZ

In den Empfehlungen können sechs Voraussetzungen für die Initiierung eines Projektes zur Umsetzung einer Interkommunalen Kooperation identifiziert werden.⁸⁰²

Dies sind:

- konstruktive Partnerschaft als Ziel
- Einbindung der Mitarbeiter
- Einbeziehung der politischen Gremien
- Gestaltung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
- Einhaltung des geltenden Rechtes
- Projektsteuerung und Projektcontrolling

Grundsätzlich muss eine Kommune diejenige Aufgabe identifizierten, die künftig in Kooperation mit einer anderen Kommune erledigt werden soll. Danach müssen geeignete Kooperationspartner für diese Aufgabe erkannt und gewonnen werden.⁸⁰³ Eine wichtige Voraussetzung ist eine „konstruktive Partnerschaft“ anzustreben. Grundlage dieser Empfehlung ist der Aspekt, dass sich die Kooperationspartner auf gleicher Augenhöhe begegnen.⁸⁰⁴ In diesem Zusammenhang sollten bei den Kooperationspartnern gleiche oder kompatible Ziele durch die Kooperation angestrebt werden. Dies setzt auch ein in etwa übereinstimmendes Verständnis von Kooperation voraus. Im Übrigen muss sich jeder Kooperationspartner darüber im Klaren sein, dass z. B. ein gewisser Teil an eigener Entscheidungsbefugnis im Rahmen der Zusammenarbeit entfällt. Dies gilt besonders, da im Rahmen eines Kooperationsprozesses sämtliche Schritte mit dem Kooperationspartner ausgehandelt werden müssen und nicht eigenständig

⁸⁰² Vgl. zu den nachfolgenden Darstellungen insgesamt KGSt (2009), a.a.O., S. 10 ff.; Hauschildt, Jürgen; Salomo, Sören (2011), a.a.O., S. 158 ff.

⁸⁰³ Vgl. Hauschildt, Jürgen; Salomo, Sören (2011), a.a.O., S. 158.

⁸⁰⁴ Auch als „Kooperationskompetenz“ bezeichnet. Vgl. Hauschildt, Jürgen; Salomo, Sören (2011), a.a.O., S. 180.

entschieden werden können.⁸⁰⁵ Als maßgeblicher Faktor für die „konstruktive Partnerschaft“ wird die Rolle der Verwaltungsspitze gesehen, die den grundsätzlichen Willen zur Kooperation nachdrücklich unterstreichen sollte.⁸⁰⁶

Daneben gilt die „Einbindung der Mitarbeiter“ als beachtlicher Unterstützungsfaktor. Die Einbindung trägt einer höheren Akzeptanz der geplanten Maßnahmen bei und hilft, Missverständnissen vorzubeugen sowie die Motivation der Beschäftigten zu erhalten bzw. für eine aktive Teilnahme am Kooperationsprojekt zu fördern. Eine wichtige Rolle wird in diesem Zusammenhang auch der Einbindung der Personalvertretung beigemessen.⁸⁰⁷

Ebenso einbezogen werden sollten die „politischen Gremien“. Diese sollten in angemessener Form über jede Projektphase informiert werden. Die Empfehlung umfasst eine weitgehende Information der politischen Gremien und dient insbesondere der Vermeidung von politischen Fehlinterpretationen hinsichtlich der angestrebten Ziele der Interkommunalen Kooperation. Die Informationsform und die Intensität der Information sollte vom Umfang und von der Bedeutung des Kooperationsprojektes abhängig gemacht werden.⁸⁰⁸ Eine Interkommunale Kooperation kann als „strategische Organisationsentscheidung“ angesehen werden. Insofern sollte im Hinblick auf die Beteiligung und Einbindung der politischen Gremien darüber hinaus erkannt werden, dass eine Kooperation ohne die Unterstützung der Verwaltungsleitung nicht möglich ist. Die Verwaltungsleitung kann daher nicht nur als „ein“ wichtiger Baustein im Rahmen der Anbahnung und Durchführung einer Interkommunalen Kooperation angesehen werden. Die Verwaltungsleitung ist „der“ zentrale Promotor und Erfolgsfaktor. Ohne die aktive Unterstützung der Verwaltungsleitung ist ein erfolgreicher Verlauf nur schwer denkbar.⁸⁰⁹

⁸⁰⁵ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S.11 f.; Vgl. Zentes, Joachim; et al. (2005), a.a.O., S. 939 f. ; Vgl. Hauschildt, Jürgen; Salomo, Sören (2011), a.a.O., S. 159.

⁸⁰⁶ Gleichlautend Wollmann, Helmut (2007), a.a.O., S. 69.; Ebenso Banner, Gerhard (2006), a.a.O., S. 256; Zentes, Joachim; et al. (2005), a.a.O., S. 939 f.

⁸⁰⁷ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 13 f.

⁸⁰⁸ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 14 f.

⁸⁰⁹ Vgl. KGSt (2008), a.a.O., S. 13.; KGSt (2004), a.a.O., S. 29.; Banner, Gerhard (2006), a.a.O., S. 256.

Die „Gestaltung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ wird ebenfalls als Voraussetzung für eine erfolgreiche Kooperation angesehen. Erster Adressat der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit ist die Bürgerschaft. Die jeweiligen Aktivitäten zur Presse- und Öffentlichkeitsarbeit bedürfen einer Abstimmung im Kreise der Kooperationspartner. Die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit reichen dabei von der Informationsveranstaltung über die regionalen und überregionalen Medien bis hin zu den eigenen Kanälen der Öffentlichkeitsarbeit der Kommune, wie z. B. das amtliche Mitteilungsblatt bzw. der kommunale Internetauftritt.⁸¹⁰

Eine weitere Voraussetzung wird in der „Einhaltung des geltenden Rechtes“ gesehen. Insbesondere sollte die Vereinbarkeit des geplanten Kooperationsprojektes mit den vergabe- und europarechtlichen Regelungen überprüft werden.⁸¹¹

Schließlich gilt die „organisatorische Verankerung einer Projektsteuerung und eines Projektcontrollings“ als Voraussetzung für den Erfolg einer Interkommunalen Kooperation.⁸¹² Das Projektmanagement schafft die notwendige organisatorische Struktur für die Vorbereitung und Umsetzung der notwendigen Maßnahmen zur Erreichung des Projekterfolgs.

4.2.2 Projektphasen der IKZ

Nachdem die empfohlenen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Interkommunale Kooperation vorgestellt wurden, soll weiter auf die vorgeschlagenen Projektphasen eingegangen werden. Die Betrachtung der Projektphasen ist als praxisbezogenes Bindeglied wichtig für die erfolgreiche Durchführung von Kooperationsprojekten.

Die vorgeschlagenen Phasen sind als unterschiedliche Stufen innerhalb eines Entwicklungsprozesses zu sehen, dessen Ziel es am Ende ist, eine Interkommunale

⁸¹⁰ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 15 f.

⁸¹¹ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 17.; auch Heurley, Aline; Teuber, Christian (2012): Interkommunale Kooperation im Lichte des EU-Vergaberechts, in: Der Gemeindehaushalt, Nr. 3/2012, S. 58 – 61; Queitsch, Peter (2011): Vergabe- und gebührenrechtliche Gesichtspunkte bei der interkommunalen Zusammenarbeit, in: Zeitschrift für Kommunalfinzen, Nr. 12/2011, S. 265 – 272.

⁸¹² Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 17 f.

Kooperation durchzuführen. Die Phasen geben den notwendigen Vorarbeiten einen systematischen Rahmen und erleichtern damit die Entscheidungsfindung.⁸¹³ Es wird eine Einteilung in vier Phasen vorschlagen, die als „Initiierungsphase“, „Strategiephase“, „Konzeptionsphase“ und „Umsetzungsphase“ bezeichnet werden. Danach soll der „Echtbetrieb mit Evaluierung“ erfolgen können.⁸¹⁴

Aus zeitlicher Sicht betrachtet, sind die o.g. unterschiedlichen Voraussetzungen nicht nur vor Beginn der ersten Phase zu schaffen, sondern es ist von den Verantwortlichen permanent und während des Durchlaufens sämtlicher Phasen darauf zu achten, dass die Voraussetzungen jeweils noch erfüllt und gewährleistet werden können. Hinsichtlich der Phasen sollte jeweils am Ende jeder Phase ein bewusster Schritt in die nächste Phase vollzogen werden. Im Rahmen des Projektmanagements ist eine weitere Untergliederung der vorgeschlagenen Phasen möglich und bei komplexeren Projekten durchaus als sinnvoll einzuschätzen.⁸¹⁵

Als erste Phase sollten die Kooperationspartner in der „Initiierungsphase“ eine klare eigene Position über die mögliche Kooperation einnehmen. Dabei ist intern abzustimmen, welche Auslöser die Kooperation notwendig erscheinen lassen.⁸¹⁶ Im Rahmen der Initiierungsphase sollten die mit der Kooperation angestrebten Ziele definiert werden. Dazu zählt auch, sich über die möglichen Rahmenbedingungen der Kooperation einen Überblick zu verschaffen um die räumlichen/regionalen, finanziellen und politischen Gegebenheiten zu identifizieren. Weiterhin ist es notwendig, ein Anforderungsprofil zu erstellen, dem ein künftiger Kooperationspartner entsprechen soll sowie „Abbruchkriterien“.⁸¹⁷ Die Vor- und Nachteile der evtl. Kooperation sollen ergebnisoffen gesammelt werden, ohne dabei bestimmte Optionen oder Handlungsalternativen auszuschließen. Die Initiierungsphase wird auf dieser Grundlage mit der Formulierung eines sog. „Untersuchungsauftrages“ abgeschlossen. In diesem Untersuchungsauftrag sind die

⁸¹³ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 20.

⁸¹⁴ Es sind andere Vorgehensmodelle mit mehr oder weniger Phasen denkbar („Phasenmodelle“). Ein Überblick dazu bei Zentes, Joachim; et al. (2005), a.a.O., S. 941 ff.

⁸¹⁵ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 20 ff.

⁸¹⁶ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 22.; auch „Entscheidungsphase“ vgl. Zentes, Joachim; et al. (2005), a.a.O., S. 942 f.

⁸¹⁷ Zur „Partnerselektion“ und evtl. Auswahlkriterien privatwirtschaftlicher Unternehmen vgl. bei Zentes, Joachim; et al. (2005), a.a.O., S. 943 f.

generell verfolgten Ziele, die verfügbaren Ressourcen und die denkbare Organisations- und Entscheidungsstruktur beschrieben.⁸¹⁸

Auf die Initiierungsphase folgt die „Strategiephase“. Innerhalb dieser Phase wird hauptsächlich die Festlegung der Vorgehensweise vorgenommen. Insbesondere die Konkretisierung der Kooperationsaufgabe ist ein Schwerpunkt der Strategiephase.⁸¹⁹ Die strategischen Ziele der Kooperation werden erarbeitet und festgelegt. Zur Strategiephase zählt auch die Kontaktaufnahme zu und die Einbeziehung von möglichen Partnern. Es sollte also konkretisiert werden, mit welcher Art von kommunalem Partner die Kommune die Kooperation anstreben möchte.⁸²⁰ In der Strategiephase sollten darüber hinaus die Strukturen des weiteren Projektablaufs festgelegt werden. Es werden drei Ebenen empfohlen, die Entscheidungsebene, die Controlling-Ebene sowie die Ebene der operativen Arbeit.

Die Entscheidungsebene ist zu definieren, um die für den Fortschritt der weiteren Arbeiten relevanten Entschlüsse herbeiführen zu können. Die Ebene des Controllings koordiniert die Aktivitäten und Termine sowie den Einsatz der erforderlichen Ressourcen. Dabei sind die Meilensteine der Projektarbeit von besonderer Bedeutung, deren Erreichung ebenfalls vom Controlling überwacht wird. Auf der operativen Ebene sind die Entscheidungen umzusetzen und vorzubereiten. Dafür ist die Beschaffung von Informationen und Ideen notwendig. Je größer das jeweilige Kooperationsprojekt ist, desto notwendiger wird die Einbeziehung bzw. Schaffung konkreter Gremien und Arbeitsgruppen auf den unterschiedlichen Ebenen. Die Besetzung dieser Gremien und Arbeitsgruppen sollte sach- und aufgabengerecht erfolgen.⁸²¹ Die Strategiephase wird mit dem Projektauftrag abgeschlossen. Weiterhin umfasst der Auftrag auch einen Zeitplan mit Meilensteinen, die Projektstruktur und die Vorgaben zum Projektcontrolling.⁸²²

Der Projektauftrag stellt die Arbeitsgrundlage für die nächste Phase, die „Konzeptionsphase“, dar. Im Rahmen dieser Phase werden die denkbaren Umsetzungsvarianten mit den jeweiligen Erlösen und Kosten untersucht und

⁸¹⁸ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 24 f.

⁸¹⁹ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 25 ff.

⁸²⁰ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 29 f.; Zentes, Joachim; et al. (2005), a.a.O., S. 943 f.

⁸²¹ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 30 f.; Vgl. Hauschildt, Jürgen; Salomo, Sören (2011), a.a.O., S. 158 ff.

⁸²² Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 34.

anschließend konkret festgelegt.⁸²³ Am Ende der Konzeptionsphase sollte eine schriftliche Vereinbarung zwischen den Kooperationspartnern unterzeichnet werden. In der Kooperationsvereinbarung werden die zu erreichenden Ziele definiert, der rechtliche Hintergrund dargestellt und die Finanzierung des Kooperationsprojektes zwischen den Partnern geregelt. Außerdem sind Regelungen zur Bewältigung von Konfliktfällen und die Zuweisung von Entscheidungsbefugnissen notwendig. Darüber hinaus sollte die Kooperationsvereinbarung eine Regelung zur Beendigung und zur Rückabwicklung beinhalten, falls die Kooperation nicht erfolgreich verläuft und die Kooperationsziele nicht erreicht werden (Exit-Strategie).⁸²⁴ Neben der Vereinbarung mit dem Kooperationspartner muss jede Kommune intern die zuständigen Gremien beteiligen und die notwendigen Zustimmungen einholen.⁸²⁵

Die nächste Phase kann als „Umsetzungsphase“ bezeichnet werden.⁸²⁶ Die Umsetzungsphase stellt noch nicht den vollständigen Echtbetrieb dar. Insofern ist es von der Komplexität des Kooperationsprojektes abhängig, wie lange die Umsetzungsphase andauern muss. Beendet wird die Umsetzungsphase mit einem Abschlussbericht und der Entscheidung, ob die nunmehr im Echtbetrieb erprobte Zusammenarbeit auch weiterhin erfolgen soll. Empfohlen wird, dass nach der Entscheidung zur Überführung in den Echtbetrieb, eine dauerhafte Evaluierung der Interkommunalen Kooperation erfolgt.⁸²⁷

Innerhalb des gesamten Projektablaufs kann es zu Störungen kommen. Auf diese Störungen sollten sich die Projektverantwortlichen mit Alternativszenarien und einer möglichst großen Einbindung sämtlicher Projektbeteiligten vorbereiten.⁸²⁸

ZENTES ET AL. ergänzen noch die Phase der „Beendigung der Kooperation“. Bei Kooperationen, die von Anfang an nur auf eine begrenzte Dauer angelegt waren, wird diese Phase bei Erreichung des Kooperationsziels bzw. nach Ablauf der vorher definierten Dauer eintreten. Bei ursprünglich auf unbestimmte Zeit angelegte

⁸²³ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 35 f.

⁸²⁴ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 38.; wird auch als „Gestaltungsphase“ bezeichnet, vgl. Zentes, Joachim; et al. (2005), a.a.O., S. 944 ff.

⁸²⁵ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 38 f.; Vgl. auch Hauschildt, Jürgen; Salomo, Sören (2011), a.a.O., S. 159.

⁸²⁶ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 40.; ebenso Zentes, Joachim; et al. (2005), a.a.O., S. 948.

⁸²⁷ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 40 f.

⁸²⁸ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 47 ff.

Kooperation kann eine Beendigung dennoch notwendig werden, wenn z. B. bestimmte Rahmenbedingungen verändert werden, die Kooperationspartner andere eigene Ziele zwischenzeitlich definiert haben oder wenn das Kooperationsziel nicht mehr erreichbar ist oder nicht mehr erreicht werden muss.⁸²⁹ Auch bei der Beendigung der Kooperation wird größtmögliche Transparenz und eine offene Kommunikation über die Ursachen der Beendigung empfohlen. Die Beendigungsursachen sollten analysiert und evtl. Schwachpunkte in der eigenen Organisation abgestellt werden. Insbesondere das Verhältnis zum Kooperationspartner sollte „akzeptabel“ fortbestehen können. Dies scheint ratsam, da Kooperationen der Partner in anderen Bereichen oder zu einem späteren Zeitpunkt mit den gleichen Inhalten möglich bleiben sollten.⁸³⁰

4.2.3 Probleme der IKZ-Einführung

Neben diesen allgemeinen Punkten können sechs Bereiche identifiziert werden, die als potenzielle „Stolpersteine“ bei der Vorbereitung einer Interkommunalen Kooperation denkbar sind und daher besonders beachtet werden sollten.⁸³¹ Dies sind:

- Widerstandspotenzial des Personals
- Projektmanagement
- Nutzenerwartungen der Kooperationspartner
- Führungskräfte und Projektverantwortliche
- Finanzen
- politische Gremien

Der erste Bereich betrifft das Widerstandspotenzial des Personals. Das Widerstandspotenzial entsteht nicht erst, wenn die potentiell von der Interkommunalen Kooperation betroffenen Beschäftigten direkt einen Arbeitsplatzverlust befürchten müssen. Der Widerstand kann schon dadurch entstehen, dass eine Veränderung von Arbeitsabläufen und Aufgabenfeldern

⁸²⁹ Vgl. Zentes, Joachim; et al. (2005), a.a.O., S. 956 f.

⁸³⁰ Vgl. Zentes, Joachim; et al. (2005), a.a.O., S. 956 f.

⁸³¹ Vgl. zu den nachfolgenden Punkten insgesamt KGSt (2009), a.a.O., S. 50 ff.

denkbar sind, sich eine Veränderung der räumlichen Arbeitsbedingungen ergeben und sich evtl. die Kollegen verändern könnten. Außerdem sind Verlustängste von Karrierechancen und Einflussmöglichkeiten („Machtverlust“) potentielle Auslöser von Widerständen bei den Beschäftigten.⁸³² Die Folgen dieses Widerstandspotenzials sollten nach der Empfehlung der KGST für den weiteren Verlauf der Interkommunalen Kooperation und für den Prozess ihrer Vorbereitung nicht unterschätzt werden. Emotionaler Widerstand kann schnell eine hohe Eigendynamik entwickeln, dem dann mit fachlichen und sachlichen Argumenten nur schwer entgegen zu treten ist. Dann besteht auch die Gefahr, dass das Gesamtprojekt und die damit angestrebte Verbesserung den Widerständen von einzelnen Akteuren erliegen. Auch wenn nicht das Gesamtprojekt gefährdet wird, so ist doch durch den Widerstand von Beschäftigten mit einem Akzeptanzverlust für das Gesamtprojekt sowie mit einem erhöhten Vermittlungs- und Kommunikationsaufwand zu rechnen.⁸³³

Neben diesen allgemeinen Widerständen sind weitere Aspekte in Bezug auf das Personal zu berücksichtigen, die jeweils Konfliktpotenzial für das Kooperations-Projekt bergen. Da eine Interkommunale Kooperation auch in eine Veränderung der Arbeitsabläufe einmünden könnte, kann bei den Beschäftigten der Eindruck entstehen, dass die bisherige Arbeitsleistung und der gezeigte Arbeitseinsatz als schlecht empfunden werden. Wenn gleichzeitig die Arbeit an mehreren Projekten durch die Kommune forciert wird, können die Beschäftigten leicht den Überblick verlieren und dadurch überfordert werden. Es entstehen Gerüchte und es kommt Misstrauen gegenüber der eigenen Verwaltungsleitung auf. Besonders zu berücksichtigen ist auch das Personal der – potentiellen - Partnerkommune. Eine unterschiedliche Handhabung in Bezug auf die Informationspolitik bzw. bei der Festlegung bestimmter Veränderungen kann schnell für Unmut sorgen.⁸³⁴

In Bezug auf die o.g. denkbaren Widerstände sollten nach den Empfehlungen der KGST einige Punkte beachtet werden, die ein positives Klima zum Ziel haben und damit dem Kooperations-Projekt mit zum Erfolg verhelfen sollen. So sollte die Mitarbeiterschaft frühzeitig und umfassend über sämtliche Schritte des Projektes informiert werden. Dabei kann sachlich auf die Notwendigkeit sowie die Zielsetzung

⁸³² Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 50.

⁸³³ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 50.

⁸³⁴ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 50 f.

hingewiesen werden. Unterstützt werden können derartige Informationen durch Grundlagenschulungen für das Personal hinsichtlich des Einsatzes und der Wirkungen von Interkommunalen Kooperationen.⁸³⁵ Wesentlich ist außerdem, dem Personal zu jeder Phase der Vorbereitung und Durchführung des Kooperations-Projektes Wertschätzung für die Arbeitsleistung entgegen zu bringen und das Personal bei den wichtigen Meilensteinen des Projektes zu beteiligen. Die Verwaltungsführung sollte lediglich diejenigen Dinge im Vorfeld zusagen, die anschließend wirklich eingehalten und eingelöst werden können. Dies trägt zur Glaubwürdigkeit bei und entspricht dem Gedanken der stetigen Wertschätzung des Personals.⁸³⁶ Es bleibt darauf hinzuweisen, dass auch berechtigte Widerstände allerdings die Verwaltungsleitung nicht von dem Ziel der Kooperation abbringen sollten. Wenn Planung eines Kooperations-Projektes bzw. die Durchführung eines Kooperations-Projektes beschlossen wurde, ist es die Aufgabe der Verwaltungsleitung dem Auftrag nachzukommen.⁸³⁷

Ein zweiter Bereich mit möglichen Stolpersteinen ist nach Einschätzung der KGSt das Projektmanagement. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Zeitplanung kritisch zu hinterfragen. Die Zeitplanung für den Verlauf der Vorbereitungen zu einem Kooperations-Projekt darf nicht zu optimistisch sein, um nicht permanent eine Überarbeitung der Projektablaufplanung vorlegen zu müssen und damit Kritiker auf den Plan zu rufen. Dazu ist eine Sammlung sämtlicher Projektaktivitäten notwendig. Damit sollte ein besonderes Augenmerk auf zeitlichen Gesichtspunkten auf diejenigen Projektschritte gelegt werden, die von externen Dritten erbracht werden müssen und damit nicht unmittelbar durch die Kommune beeinflusst werden können. Dadurch könnten zeitliche Verzögerungen entstehen. Eine Verzahnung der Zeitplanung mit den potentiellen Kooperationspartnern ist anzuraten. Außerdem sollte die Zeitplanung visualisiert werden, um die notwendige Transparenz zu schaffen. Projektphasen und Projektbereiche, die Risiken bergen, sollten unter zeitlichen Aspekten großzügig bemessen werden.⁸³⁸ Neben einer zu optimistischen Zeitplanung kann sich auch eine zu pessimistische Zeitplanung für den Projekterfolg als nachteilig erweisen. Einerseits kann dadurch die notwendige

⁸³⁵ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 51 f.

⁸³⁶ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 52.

⁸³⁷ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 52.

⁸³⁸ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 53 f.

„Spannung“ und Konzentration bei den Mitwirkungen verloren gehen. Andererseits könnte dadurch Kritikern Anlass gegeben werden, die Erfolgsaussichten des Projektes häufiger zu hinterfragen. Dem Eindruck der „Selbstbeschäftigung“ in Abstimmungsrunden sollte entgegen getreten werden.⁸³⁹ Insofern empfiehlt die KGSt, eine adäquate Zeitplanung im Rahmen des Projektmanagements vorzunehmen. Vorbereitungs- und Durchführungszeiten sollten dabei berücksichtigt werden. Eine Einschätzung zu potentiellen Risiken und deren Eintrittsüberwachung sollte als Feld des Projektmanagements erkannt und berücksichtigt werden.⁸⁴⁰

Als weiterer kritischer Bereich ist das Miteinander der – potentiellen – Partnerkommunen zu betrachten. Ein Kooperations-Projekt zielt auf die Zusammenarbeit von zwei oder mehreren unterschiedlichen Kommunen ab. Die jeweiligen Kommunen werden durch mehrere Beteiligten innerhalb des Projektes vertreten. Es ist daher nicht ungewöhnlich, wenn „Interessenlagen, Projekt- und Zielvorstellungen“ zunächst oder phasenweise nicht übereinstimmen. Ein transparenter und abgestimmter Umgang mit den jeweiligen Erwartungen von der Interkommunalen Kooperation, die Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile je Kommune sowie die Akzeptanz dieser Gegebenheiten je Partner sowie die konkrete Bestimmung der Projektziele sind als unverzichtbare Arbeitsgrundlagen anzusehen. Können diese Grundlagen nicht geschaffen werden, droht das Kooperations-Projekt zu scheitern.⁸⁴¹

Des Weiteren ist zu beachten, dass möglicherweise die Vorteile durch die Interkommunale Kooperation nicht in gleicher Höhe und im gleichen Umfang bei allen beteiligten Kommunen entstehen. Insofern ist darauf zu achten, dass der Einsatz und das Engagement der jeweiligen Partner mit den zu erwarteten jeweiligen Vorteilen korrespondieren und dass Nutzen, Kosten und Risiken von den beteiligten Kommunen im Vorfeld akzeptiert werden. Unterschiedlichen „Organisations-, Steuerungs- und Prozessabläufen“ bei den potentiellen Kooperationspartnern muss im Verlauf des Projektes Rechnung getragen werden.⁸⁴² Es sollte daher darauf Wert gelegt werden, dass die unterschiedlichen Nutzenerwartungen der

⁸³⁹ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 53 f.

⁸⁴⁰ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 54.

⁸⁴¹ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 54 f.; Zentes, Joachim; et al. (2005), a.a.O., S. 950 f.; vgl. auch Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2006), a.a.O., S. 73 f.

⁸⁴² Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 55.

Kooperationspartner von Beginn des Projektes an transparent werden und durch alle Projektbeteiligte akzeptiert werden. Bei Problemen im Verlauf des Projektes ist ein ehrlicher, von Wertschätzung getragener, Umgang unter den Partnern erforderlich.⁸⁴³

Auch aufgrund der Personen von Führungskräften und Projektverantwortlichen können nach Einschätzung der KGSt Hindernisse und Stolpersteine für Kooperations-Projekte entstehen. Führungskräfte und Projektverantwortliche sind Promotoren des Kooperations-Projektes. Es obliegt diesen Personen, den Projektfortschritt zu begleiten und zu überwachen, Entscheidungen zu treffen und die sonstigen Beschäftigten permanent zu motivieren. Der Erfolg des Projektes ist von diesen Projektverantwortlichen abhängig. Daher müssen diese Personen uneingeschränkt die Ziele des Kooperationsprojektes unterstützen und davon überzeugt sein. Problematisch ist ein Wechsel dieser Verantwortlichen im Rahmen eines laufenden Projektes. Tritt ein derartiger Fall ein, muss der weitere Fortgang des Projektes darauf Rücksicht nehmen.⁸⁴⁴ Erforderlich ist daher, die Besetzung der Positionen der Projektverantwortlichen genau zu überlegen und sich der Motivationslage dieser Beschäftigten zu versichern. Eine Abstimmung der Besetzung dieser Schlüsselpositionen sollte ebenfalls mit dem Kooperations-Partner abgestimmt werden.⁸⁴⁵

Ein weiterer kritischer Bereich bei der Vorbereitung und Durchführung von Kooperations-Projekten sind nach Einschätzung der KGSt die Finanzen. Dies ist umso wichtiger wenn berücksichtigt wird, dass Projekte zur Interkommunalen Kooperation „sicher primär unter dem Blickwinkel der Wirtschaftlichkeitssteigerung“ durchgeführt werden.⁸⁴⁶ Unterschieden werden sollten einerseits diejenigen Kosten, die zur Finanzierung der Kooperation notwendig sind. Beim Start eines Kooperations-Projektes sollten die beteiligten Kommunen daher sicherstellen, dass die notwendigen Finanzmittel zur Verfügung stehen und auch im Verlauf des Projektes zur Verfügung gestellt werden können. Getrennt davon sind die finanziellen Ergebnisse zu betrachten, die sich voraussichtlich durch das Kooperations-Projekt

⁸⁴³ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 56.; Zentes, Joachim; et al. (2005), a.a.O., S. 950 f.; vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2006), a.a.O., S. 73 f.

⁸⁴⁴ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 56.; Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2006), a.a.O., S. 73.

⁸⁴⁵ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 56.

⁸⁴⁶ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 57.

einstellen. Die erforderlichen Wirtschaftlichkeits- und Vergleichsberechnungen sollten auf der Basis gleicher Berechnungsgrundlagen durchgeführt werden. Einmalkosten für den Start des Echtbetriebes sollten dabei Berücksichtigung finden.⁸⁴⁷ Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Kooperations-Projektes ist notwendig für die Legitimation des Projektes. Sofern Fördermittel von Dritten beantragt werden, wird die Förderung ebenfalls vom Nachweis der Wirtschaftlichkeit abhängig gemacht werden. Aus Sicht der KGSt sollten sich Kooperations-Projekte aber nicht nur in dem Ansatz einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit erschöpfen. Andere Ziele auf dem Weg zur Interkommunalen Kooperation können auch angestrebte Qualitätssteigerungen bei gleichzeitig konstanter Kostensituation, Erhalt von bestimmten Leistungsangeboten oder auch regional-wirtschaftliche Interessen der Kommune sein. Finanzielle Aspekte können dann hinter diesen Zielen zurücktreten.⁸⁴⁸ Für einen erfolgreichen Projektverlauf sollten daher die notwendigen finanziellen Mittel „frühzeitig, realistisch und umfassend“ analysiert werden. Die anschließende Bereitstellung der Mittel ist eine weitere Voraussetzung.⁸⁴⁹

Auch die politischen Gremien sind nach Einschätzung der KGSt ein erfolgskritischer Bereich bei Interkommunalen Kooperationen. Wenn die Verwaltung ein Projekt zu einer Interkommunalen Kooperation vorbereiten und durchführen soll, ist sie auf die Unterstützung der politischen Gremien angewiesen. Auf der Grundlage eines entsprechenden Meinungsbildungsprozesses sollte eine Zusammenarbeit in den politischen Gremien über die Fraktionsgrenzen hinweg erfolgen. Erschwert wird die Projektarbeit, wenn sich politische Entscheidungen verzögern und in einem laufenden Projekt die Unterstützung wegfällt, da sich die grundsätzliche Meinung zu dem Projekt geändert hat.⁸⁵⁰ Von Seiten der Verwaltung ist also in den politischen Gremien permanent auf der Sachebene zu argumentieren. Hilfreich können besondere Aktionen zur Information der politischen Gremien sein, die der Größe des Projektes und den Zielen der Kommune entsprechen.⁸⁵¹

⁸⁴⁷ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 57.

⁸⁴⁸ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 57.

⁸⁴⁹ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 58.

⁸⁵⁰ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 58 f.

⁸⁵¹ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 59.; Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2006), a.a.O., S. 73 f.

Als grundsätzliche Erfolgsfaktoren für eine Interkommunale Kooperation können „Freiwilligkeit, Kooperation auf gleicher Augenhöhe sowie ein fairer Interessenausgleich“ genannt werden.⁸⁵²

Insgesamt wird erkennbar, dass die KGSt offenbar die Risiken einer IKZ für beherrschbar hält. Die vorgeschlagenen Vorgehens- und Verhaltensweisen umfassen nahezu alle denkbaren Aspekte zur Errichtung einer IKZ. Zwar werden die einzelnen Vorschläge und Empfehlungen kaum durch entsprechende Daten belegbar sein, jedoch erweckt die Gesamtheit der Empfehlungen durchaus den Eindruck einer in sich stimmigen und plausiblen Strategie, wodurch freilich Fehlentwicklungen in der Verwaltungspraxis gleichwohl nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden können.

4.2.4 Organisatorische Gestaltungsmöglichkeiten durch IKZ

Interkommunale Kooperationen können aufgrund der sich stetig weiterentwickelnden technologischen Einsatzmöglichkeiten neue organisatorische Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen. So können z. B. Kommunen ohne unmittelbaren räumlichen Bezug durch die Nutzung von internetbasierten Anwendungen kooperieren. Es bietet sich auch die Möglichkeit, einzelne Arbeitsabschnitte – sog. Prozesse – im Rahmen einer kooperativen Aufgabenerledigung aus einem Leistungserstellungsprozess heraus zu lösen.

Als ein organisatorischer Ansatzpunkt wird der Bereich der ersten Kontaktaufnahme des Kunden bei der Verwaltung angesehen. Der Kunde hat unterschiedliche Möglichkeiten, mit der Verwaltung in Kontakt zu treten. Die Kontaktaufnahme kann durch persönliches Erscheinen bei der Verwaltung, durch einen Telefonanruf bei der Verwaltung oder mittels elektronischer Kommunikation (Internet oder E-Mail) erfolgen. Der Bereich der unmittelbaren Kontaktaufnahme des Kunden bei der Verwaltung wird organisatorisch als „Front-Office-Bereich“ (kurz „Front-Office“)

⁸⁵² Vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2006), a.a.O., S. 73 f.

bezeichnet.⁸⁵³ Im Front-Office sollen die Kunden der Verwaltung Ansprechpartner antreffen, die die Anliegen ohne lange Wartezeiten, im Idealfall vollständig abwickeln können. Zum gleichen Anliegen sollen möglichst keine weiteren Interaktionen mit der Verwaltung notwendig sein. Dieses Front-Office wird charakterisiert durch eine kundenorientierte Angebotsstruktur.⁸⁵⁴ Dieses Prinzip stellt eine Weiterentwicklung der Verwaltungsorganisation nach Ämtern dar, da eine „kundenorientierte Angebotsstruktur“ der Verwaltungsleistungen angestrebt wird. Das Front-Office wird im Bereich der persönlichen Kontaktaufnahmen häufig als „Bürgeramt“, „Bürgerbüro“ oder „one stop shop“ bezeichnet und findet eine positive Resonanz bei den Kunden.⁸⁵⁵ Mittels organisatorischer Maßnahmen zur Erleichterung der ersten Kontaktaufnahme bei der Verwaltung wird für die Kundengruppen angestrebt, die „bürokratischen Lasten“ weniger spürbar zu gestalten. Der Zugang zur öffentlichen Verwaltung soll einfacher und somit so weit wie möglich positiv arrangiert werden.⁸⁵⁶ „Kurze Wartezeiten, umfassende Öffnungszeiten, ein neues Raumkonzept und ein umfassendes Beratungs- und Informationsangebot komplettieren die Gestaltungsmerkmale.“⁸⁵⁷ In Bezug auf die telefonische Erreichbarkeit wird die Einrichtung von Call Centern genutzt um auf diesem Wege ein Front-Office für telefonische Anfragen zu schaffen. Für die darüber hinaus mögliche elektronische Kommunikation nimmt die Website der Stadt bzw. der Stadtverwaltung mittlerweile die Rolle des „virtuellen Rathauses“ ein.⁸⁵⁸ Der „Behördengang per Internet“ gewinnt zunehmend an Bedeutung.⁸⁵⁹

Vom Front-Office-Bereich wird organisatorisch der „Back-Office-Bereich“ (kurz „Back-Office“) unterschieden. Wenn eine abschließende Bearbeitung von Anliegen der Kunden im Front-Office nicht möglich ist, erfolgt die weiterführende Bearbeitung im Back-Office. Welcher Arbeitsschritt im Front- und welcher Arbeitsschritt im Back-

⁸⁵³ Vgl. Grömig, Erko (2003), a.a.O., S. 29.; Schuppan unterscheidet nach „elektronischen“ und „physisch erreichbaren Zugangskanälen“, vgl. Schuppan, Tino (2010), a.a.O., S. 157.

⁸⁵⁴ Zur veränderten Einstellung der Verwaltungen zur Kundenorientierung vgl. etwa Bogumil, Jörg; Kißler, Leo (1998): Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung. Berlin: Ed. Sigma 2. Auflage 1998.

⁸⁵⁵ Vgl. umfassend dazu etwa Bogumil, Jörg; et al. (2001): Verwaltung auf Augenhöhe. Berlin: edition Sigma 2001, S. 51 ff.; ebenso Grömig, Erko (2003), a.a.O., S. 29 f.; vgl. Schuppan, Tino (2010), a.a.O., S. 157.

⁸⁵⁶ Vgl. Lenk, Klaus (2007): Abschied vom Zuständigkeitsdenken, in: Verwaltung und Management 13 (2007), 5, S. 235 - 242, S. 235 f.

⁸⁵⁷ Vgl. Bogumil, Jörg; et al. (2001), a.a.O., S. 52.

⁸⁵⁸ Vgl. Grömig, Erko (2003), a.a.O., S. 29 f.

⁸⁵⁹ Vgl. Saxe, Sebastian (2008), a.a.O., S. 79.

Office erledigt werden, ist von der „konkreten Prozesskette“ abhängig und daher je nach Arbeitsablauf gestaltbar.⁸⁶⁰

Front- und Back-Office müssen nicht räumlich aneinander grenzen, so dass sich gerade das Back-Office eignet, um diese im Wege einer Interkommunalen Kooperation zu bündeln.⁸⁶¹ "Die Zusammenfassung von Ressourcen in wenigen Back-Offices (Leistungszentren / Shared Service Center in Verwaltungen oder bei anderen Partnern), die Geschäfts- oder Serviceprozesse übernehmen, ermöglicht Effizienzsteigerungen."⁸⁶² Die technologischen Veränderungsprozesse, die unter dem Oberbegriff E-Government zusammengefasst werden können, bieten zusätzliche Einsatzmöglichkeiten der IKZ, jenseits räumlicher Aspekte.⁸⁶³ Es ist denkbar, dass sich durch gemeinsame IT-Nutzung „neuartige Kooperationsformen und damit neue Modernisierungswege erschließen lassen.“⁸⁶⁴ Ein wichtiger Aspekt ist die Aufgabenwahrnehmung durch „Shared Services“, mit der etwa in den Niederlanden und in Großbritannien bereits positive Erfahrungen gesammelt worden sein sollen.⁸⁶⁵ Es wurden „wiederkehrende standardisierbare Unterstützungsprozesse oder administrative Funktionen zentral in eigenständigen Dienstleistungszentren zusammengefasst. Das ermöglicht es, Skaleneffekte zu realisieren und die Effizienz der Aufgabenerledigung zu steigern.“⁸⁶⁶

Unter Shared Service Centern werden Verwaltungseinheiten verstanden, die bereichs- bzw. ämterübergreifend Tätigkeiten innerhalb der Verwaltung übernehmen. Im Kern geht es darum, wiederkehrende Unterstützungsprozesse (z. B. Personalabrechnung, Buchhaltungsaufgaben) mit hohem Standardisierungspotenzial in einem eigenständigen Bereich zusammenzufassen, der gleichzeitig von unterschiedlichen Organisationen bzw. Organisationseinheiten in Anspruch genommen werden kann.⁸⁶⁷ Shared Service versteht sich als gemeinsame

⁸⁶⁰ Vgl. Schuppan, Tino (2010), a.a.O., S. 157.; Lenk, Klaus (2007), a.a.O., S. 239.

⁸⁶¹ Vgl. Grömig, Erko (2003), a.a.O., S. 30; Brüggemeier, Martin (2006), a.a.O., S. 305.

⁸⁶² Vgl. Hokkeler, Michael; Wulff, Marianne (2007): Neue Wege zu Rationalisierung und Qualitätsverbesserung beschreiten, in: Verwaltung und Management 13 (2007), 6, S. 303 – 306, S. 304.

⁸⁶³ Vgl. Schuppan, Tino (2010), a.a.O., S. 153.; vgl. KGSt (2008), a.a.O., S. 9.

⁸⁶⁴ Vgl. Schuppan, Tino (2010), a.a.O., S. 153.

⁸⁶⁵ Vgl. Brendel, Karl Peter (2008), a.a.O., S. 10.

⁸⁶⁶ Vgl. Brendel, Karl Peter (2008), a.a.O., S. 10.

⁸⁶⁷ Vgl. Schuppan, Tino (2008), a.a.O., S. 68.; vgl. auch zum Aufbau von "Public-Shared-Services-Centern" (PSSC) bei Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2006), a.a.O., S. 5 ff.

Ressourcennutzung durch mehrere Akteure.⁸⁶⁸ Durch diese Form der Zusammenarbeit werden die Kommunen „von Routineaufgaben entlastet und können damit mehr Ressourcen für die individuelle Betreuung der Kunden für die Einzelfallbearbeitung einsetzen.“⁸⁶⁹ Darüber hinaus besteht die Aussicht auf eine Steigerung der Effizienz der Leistungserstellung. Voraussetzung dafür sind bestimmte Mindestfallzahlen, um Skaleneffekte realisieren zu können.⁸⁷⁰ BANNER sieht in dieser Form der Zusammenarbeit die Möglichkeit, die Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Leistungserstellung steigern zu können. Die Zusammenarbeit kann sich dabei „horizontal wie vertikal-ebenenübergreifend“ gestalten.⁸⁷¹

In diesem Zusammenhang ist eine Unterscheidung verschiedener Prozesstypen hilfreich. Zu nennen sind hier „Standardprozesse“, „individualisierte Prozesse“ und „Aushandlungsprozesse“.⁸⁷² Bei Standardprozessen sind häufig weitgehende rechtliche Vorgaben vorhanden, so dass eine formalisierte Abarbeitung der Aufgaben erfolgen kann. Der Sachbearbeiter hat „entweder keinen oder allenfalls einen geringen Ermessensspielraum“ bei seiner Aufgabenerledigung. Individualisierte Prozesse bestehen in Fällen, die bei der Sachbearbeitung eine hohe Interaktion mit dem Kunden erforderlich machen und damit das Ergebnis des Arbeitsprozesses vor Beginn der Bearbeitung meist noch nicht absehbar ist. Das Arbeitsergebnis entwickelt sich erst im Bearbeitungsprozess. Dabei ist häufig eine komplexe Sach- oder Rechtslage gegeben, so dass es dem Sachbearbeiter möglich sein muss, „auf ein breites Spektrum von Lösungsangeboten zurückzugreifen“.⁸⁷³ Im Rahmen des Aushandlungsprozesses machen es unterschiedliche Faktoren des Sachverhaltes notwendig, dass der Sachbearbeiter in eine Verhandlungssituation mit dem Kunden eintritt. Dazu muss der Sachbearbeiter mit den notwendigen Entscheidungskompetenzen ausgestattet sein sowie die Situation und seinen Ermessensspielraum zutreffend einschätzen können.⁸⁷⁴ In einer Kommunalverwaltung sind aber sehr heterogene Aufgaben zu erledigen. Insofern kommen nicht alle Aufgaben für die Erledigung in einer Front- / Back-Office-Struktur in Frage. Aus der Sicht von GRÖMIG eignen sich insbesondere Standardprozesse für

⁸⁶⁸ Vgl. Schuppan, Tino (2010), a.a.O., S. 155.; vgl. auch Osner, Andreas, a.a.O.

⁸⁶⁹ Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2006), a.a.O., S. 5 f.

⁸⁷⁰ Vgl. Brendel, Karl Peter (2008), a.a.O., S. 10.

⁸⁷¹ Vgl. Banner, Gerhard (2005), a.a.O., S. 185.

⁸⁷² Vgl. zu der nachfolgenden Unterscheidung bei Vgl. Grömig, Erko (2003), a.a.O., S. 30 f.

⁸⁷³ Vgl. Grömig, Erko (2003), a.a.O., S. 30.

⁸⁷⁴ Vgl. Grömig, Erko (2003), a.a.O., S. 30.

die Erledigung in dieser Organisationsstruktur. Darüber hinaus ist auch die Wahrnehmung von individualisierten Prozessen in dieser Organisationsstruktur denkbar, wenn es gelingt, die persönliche Beratung und die – meist komplexe – Sachbearbeitung personell zu trennen. Die Eignung der individualisierten Prozesse für diese Organisationsstruktur nimmt ab, je mehr Rückfragen und persönliche Interaktionen mit den Kunden notwendig werden.⁸⁷⁵

Die jeweiligen Arbeitsabläufe, beispielsweise von der Annahme eines Antrags, und der Sammlung und Erfragung sämtlicher relevanter Informationen, die Beteiligung von anderen Stellen bei der Antragsprüfung, die rechtliche Würdigung, die Zwischeninformation an den Kunden, die interne Entscheidungsfindung aufgrund evtl. bestehenden unterschiedlicher Entscheidungskompetenzen, etc., bis hin zur Bekanntgabe der Entscheidung durch die Verwaltung an den Kunden, stellt sich als „Vorgang“ dar. Insofern kann die Vorgangsbearbeitung und damit die Kommunikation in der Front- / Back-Office-Organisationsstruktur technische Unterstützung erfahren.⁸⁷⁶ Die Vorgangsbearbeitung wird als Schlüssel zu einer weiteren Verbesserung der Servicequalität und als Möglichkeit weiterer Rationalisierungsmaßnahmen angesehen. Als eine wesentliche Voraussetzung gilt es in diesem Bereich, die Vorgangsbearbeitung über die Verwaltungsgrenzen hinweg zu vereinheitlichen.⁸⁷⁷

Im Hinblick auf eine stärkere Nutzung für Interkommunale Kooperationen sieht SCHUPPAN die Notwendigkeit, dass die Organisation „prozessorientiert“ gestaltet wird. Dann bildet nicht die letztendliche Aufgabe das Kriterium für die Ausgestaltung der Organisation, sondern der Arbeitsprozess. Dadurch kann eine stärkere Nutzung der Potenziale des E-Government für Interkommunale Kooperationen ermöglicht werden.⁸⁷⁸

Technische Unterstützungspotenziale bestehen grundsätzlich bei sämtlichen Vorgangsschritten, „beispielsweise durch Laufwegsteuerung und elektronische Registratur, durch Informationsbereitstellung für die handelnden Mitarbeiter und

⁸⁷⁵ Vgl. Grömig, Erko (2003), a.a.O., S. 30.

⁸⁷⁶ Vgl. Grömig, Erko (2003), a.a.O., 36, S. 30 f.; ebenso Schliesky, Utz (2010), a.a.O., S. 58.

⁸⁷⁷ Vgl. Hockeler, Michael; Wulff, Marianne (2007), a.a.O., S. 304.

⁸⁷⁸ Vgl. Schuppan, Tino (2010), a.a.O., S. 154 f.; vgl. auch Brüggemeier, Martin (2006), a.a.O., S. 303.

durch arbeitsplatzbezogene Werkzeuge der Bürokommunikation wie zum Beispiel Videokonferenzen“.⁸⁷⁹ Als Möglichkeit wird daher gesehen, die Back-Office-Strukturen im Rahmen einer Interkommunalen Kooperation zu bündeln.⁸⁸⁰ Diese Bündelung wird auch im Hinblick auf einen stärkeren Ausbau des E-Government gefordert. Darin werden auch zusätzliche Möglichkeiten für die Nutzung der Interkommunalen Kooperation vermutet.⁸⁸¹ Befördert wird diese Entwicklung durch eine stärkere „Vernetzung“ der Akteure.⁸⁸² Hierbei handelt es sich um den Einsatz „technischer Netzwerke und IT-Anwendungen“, die eine entfernungsunabhängige Organisation und Leistungserstellung ermöglichen. Die hierbei zum Einsatz kommende „Informationstechnik“ ermöglicht damit eine räumliche Trennung und „Neuverteilung der Prozessschritte“.⁸⁸³ Die Nutzung der Interkommunalen Kooperation von dem Hintergrund der technischen Chancen des E-Government werden auch als Alternative zu den o.g. Überlegungen hinsichtlich von Gebietsreformen gesehen. Es wird die Meinung vertreten, dass die Kommunalverwaltungen eher zur verstärkten Nutzung des E-Government aufgerufen sind. Dabei wird auch die Einrichtung „Interkommunaler Dienstleistungszentren“ gefordert.⁸⁸⁴ Die Nutzung der technischen Entwicklungsmöglichkeiten in Zusammenhang mit Interkommunaler Kooperation wird auch vor dem Hintergrund der finanziellen Zwänge für die Kommunen als eine Alternative angesehen.⁸⁸⁵ Als Vision wird die sog. „Netzwerkverwaltung“ skizziert, die als Arbeitsform zu einer „optimalen Kapazitätsauslastung“ führen kann. Dabei könnte eine Modellierung von Geschäftsprozessen erfolgen, die ohne örtliche Zuständigkeiten („Ent-Territorialisierung“) auskommt.⁸⁸⁶ Das Denken in örtlichen Zuständigkeiten wird dabei sogar als Hindernis betrachtet.⁸⁸⁷ Insofern wird die Einführung der EU-Dienstleistungsrichtlinie als ein wichtiger Schritt in Richtung Netzwerkverwaltung angesehen, da damit für alle Länder die rechtliche Verpflichtung zur Schaffung eines einheitlichen Ansprechpartners auf kommunaler Ebene geschaffen wurde. Die

⁸⁷⁹ Vgl. Grömig, Erko (2003), a.a.O., S. 30 f.

⁸⁸⁰ Vgl. Grömig, Erko (2003), a.a.O., S. 30 f.; Grömig nennt zahlreiche Beispiele von Aufgaben die dafür in Frage kommen könnten.

⁸⁸¹ Vgl. Brendel, Karl Peter (2008), a.a.O., S. 10.

⁸⁸² Vgl. Schuppan, Tino (2010), a.a.O., S. 154 ff.

⁸⁸³ Vgl. Schuppan, Tino (2010), a.a.O., S. 155.; zuvor etwa Brüggemeier, Martin (2006), a.a.O., S. 304 f.

⁸⁸⁴ Vgl. etwa Schuppan, Tino (2008), a.a.O., S. 77; Osner, Andreas, a.a.O.; S. 5.; Brüggemeier, Martin (2006), a.a.O., S. 310.; vgl. Schuppan, Tino (2010), a.a.O., S. 171.

⁸⁸⁵ Vgl. Banner, Gerhard (2006), a.a.O., S. 259.

⁸⁸⁶ Vgl. Brüggemeier, Martin (2007), a.a.O., S. 80.; Schuppan, Tino (2008), a.a.O., S. 68 f.

⁸⁸⁷ Vgl. etwa Lenk, Klaus (2007), a.a.O., S. 240.

Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie wird insbesondere erst durch technische Unterstützung möglich.⁸⁸⁸ Insbesondere für kleinere Kommunalverwaltungen eröffnen sich durch die organisatorischen und technischen Möglichkeiten zusätzliche Chancen zur Erschließung von Größenvorteilen im Rahmen der Kooperation mit anderen Kommunen und damit auch einer Verbesserung des Bürgerservices.⁸⁸⁹ Die zu erwartenden „Einspar- und Rationalisierungspotenziale“ müssten dazu bewegen, Back-Office-Bereiche von mehreren Kommunen zu zentralisieren. Damit besteht die Aussicht auf eine Reduzierung von Personal- und Sachkosten.⁸⁹⁰

Als Erkenntnis aus dieser Betrachtung der organisatorischen Gestaltungspotenziale ist zunächst zu bilanzieren, dass die technologischen Möglichkeiten bestehen, um ohne räumlichen Bezug zwischen Kommunen kooperieren zu können. Dabei kann auch inhaltlich über andersartige Kooperationsformen nachgedacht werden. Bislang kam meist nur eine Interkommunale Kooperation in Form einer gemeinsamen Leistungserstellung von bzw. für räumlich benachbarte Kommunen in Frage. Durch eine Orientierung an einzelnen Arbeitsschritten kann eine prozessorientierte organisatorische Gestaltung der Leistungserstellung erfolgen. Einzelne Prozesse können auch in Form von Interkommunalen Kooperationen erbracht werden.

Damit vergrößert sich der Entscheidungsspielraum für die kooperationswilligen Entscheidungsträger, da als Kooperationspartner nicht mehr nur die Nachbarkommunen in Frage kommen. Darüber hinaus ergeben sich verwaltungsintern neue Überprüfungsanlässe für die bestehende Organisationsstruktur. Denn künftig kann möglicherweise eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung durch eine prozessorientierte Organisationsgestaltung möglich werden.

⁸⁸⁸ Vgl. Siegfried, Christine (2007): Die EU-Dienstleistungsrichtlinie als Beschleuniger der Netzwerkverwaltung?, in: *Verwaltung und Management* 13 (2007), 4, S. 171 – 175, S. 175; vgl. Schliesky, Utz (2010), a.a.O., S. 54 f.

⁸⁸⁹ Vgl. Schuppan, Tino (2010), a.a.O., S. 157.; Brüggemeier, Martin (2006), a.a.O., S. 306 f.; vgl. Brendel, Karl Peter (2008), a.a.O., S. 10.

⁸⁹⁰ Vgl. Grömig, Erko (2003), a.a.O., S. 31 f.; ebenso Schuppan, Tino (2008), a.a.O., S. 67.

4.3 Verbindung zwischen Theorie-Elementen und Praxisempfehlungen

Die Ergebnisse der Literaturlauswertung in den vorstehenden Kapiteln ermöglichen ein Zwischenfazit an dieser Stelle der Arbeit. Es zeigt sich, dass Interkommunale Kooperation eine Möglichkeit zur Leistungssteigerung für Kommunalverwaltungen darstellen kann.⁸⁹¹ Aktuelle Veränderungen der Rahmenbedingungen wie etwa der demographische Wandel oder neue technische Möglichkeiten verschaffen der Handlungsvariante Interkommunale Kooperation zusätzliche Aktualität.⁸⁹²

Theoretische Erkenntnisse für den Einsatz der Kooperation werden durch die Rational-Choice-Theorie sowie durch die Public-Choice-Theorie angeboten.⁸⁹³ Danach streben Menschen oder Gruppen stets eine Nutzenmaximierung⁸⁹⁴ bzw. eine Verbesserung des eigenen Wohlergehens⁸⁹⁵ an. Die Untersuchungen von AXELROD haben Erkenntnisse über kooperationsfördernde Bedingungen geliefert.⁸⁹⁶ Kooperationsfördernd sind danach drei Aspekte: Erstens soll für die Akteure einer Kooperation die Bedeutung der Zukunft vergrößert werden. Dies kann nach AXELROD durch eine dauerhafte und häufigere Interaktion der Akteure gelingen. An zweiter Stelle wird die bewusste Vergrößerung des Kooperationsnutzens für die Akteure genannt. Denkbar in diesem Zusammenhang wären z. B. gesetzliche Vorgaben zur Steigerung des direkten Kooperationsnutzens. Der dritte Aspekt beinhaltet die gezielte Aufklärung der Akteure über den Kooperationsnutzen.⁸⁹⁷

Die Rational-Choice-Theorie liefert ferner Ansatzpunkte für die Produktion von Kollektivgütern unter Kooperationsaspekten. Dabei unterscheiden sich die Ansätze je nach Größe der entsprechenden Gruppe.⁸⁹⁸ Ausgehend von diesen Überlegungen vertieft die Public-Choice-Theorie die Erkenntnisse über die Arbeit von Kollektiven bei der Produktion von Kollektivgütern.⁸⁹⁹

⁸⁹¹ Vgl. Brüggemeier, Martin (2007), a.a.O., S. 79.

⁸⁹² Vgl. KGSt (2007), a.a.O., S. 3.

⁸⁹³ Vgl. auch Seuberlich, Marc (2012), a.a.O., S. 107.

⁸⁹⁴ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 29.

⁸⁹⁵ Vgl. Hill, Paul B. (2002), a.a.O., S. 46.

⁸⁹⁶ Vgl. dazu insbesondere Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 113 ff.

⁸⁹⁷ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 113 ff.

⁸⁹⁸ Vgl. Kunz, Volker (2004), a.a.O., S. 91.

⁸⁹⁹ Vgl. Kirsch, Guy (2004), a.a.O., S. 170 ff.

Praxisempfehlungen ergeben erste Anhaltspunkte für Bedingungen, die für die Realisierung von Interkommunalen Kooperationen vorliegen sollten. Etwa wird aus praxisorientierter Sicht empfohlen, bestehende Unterschiede der Kooperationspartner von Beginn an innerhalb des Kooperationsprozesses zu berücksichtigen. Für die Realisierung eines Kooperationsprojektes wird angeraten, sämtliche Arbeitsschritte zu planen, diese Planung mittels einer methodischen Herangehensweise umzusetzen und dafür eine adäquate Organisationsstruktur zu schaffen. So ist die Durchführung als Projekt denkbar.⁹⁰⁰ Ein erfolgskritischer Faktor scheint auch die Einbeziehung wichtiger Akteure zu sein. Dies können politische Entscheidungsträger, Bürger und Beschäftigte der beteiligten Kommunen sein.⁹⁰¹

Eine erste Analyse der praxisorientierten Abhandlungen zeigt aber auch Problembereiche von Interkommunalen Kooperationen auf. Problematisch können sich z. B. eine unzureichende Information und Einbeziehung von Beschäftigten auswirken. Außerdem stellt die Angst vor dem Verlust von Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten für politische Entscheidungsträger ein mögliches Problemfeld dar.⁹⁰²

Technische Gegebenheiten, wie etwa leistungsfähige Internetverbindungen, generieren organisatorische Gestaltungspotenziale für Kommunalverwaltungen. Somit können Kooperationen von Kommunalverwaltungen auch eingesetzt werden um etwa Leistungszentren oder Shared Service Center in anderen Verwaltungen oder bei externen Partnern einzurichten. Die direkte Leistungserbringung gegenüber dem Kunden („Front-Office“) und die Fallbearbeitung im Hintergrund („Back-Office“) können getrennt werden und auch im Wege der Interkommunalen Kooperation organisiert werden.⁹⁰³

In der folgenden Tabelle werden die verschiedenen Empfehlungen der Berater bzw. der Beratungsinstitutionen stichwortartig erfasst.⁹⁰⁴ Soweit unmittelbar eine Beziehung zwischen der jeweiligen Empfehlung und einem Element der Rational-

⁹⁰⁰ Vgl. KGSt (2005), a.a.O., S. 7.

⁹⁰¹ Vgl. dazu KGSt (2009), a.a.O., S. 10 ff

⁹⁰² Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 50 ff.

⁹⁰³ Vgl. Grömig, Erko (2003), a.a.O., S. 30; Brüggemeier, Martin (2006), a.a.O., S. 305.

⁹⁰⁴ Empfehlungen zur Gestaltung der Kooperationspolitik in den Ländern enthält der Aufsatz von Seuberlich; vgl. Seuberlich, Marc (2012), a.a.O., S. 111 ff.

Choice-Theorie bzw. der Public-Choice-Theorie erkennbar ist, wird darauf durch ein entsprechendes Stichwort hingewiesen.

Tabelle 3: Praxisempfehlungen zur IKZ und Theorieelemente

Praxisempfehlung	Bezug zu Rational Choice, Public Choice
konstruktive Partnerschaft als Ziel	Nutzenmaximierung der Individuen
Einbindung der Mitarbeiter	Nutzenmaximierung der Individuen
Einbeziehung der politischen Gremien	mehr Macht oder Geld?
Gestaltung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	Kunden schwach organisiert
Einhaltung des geltenden Rechtes	
Projektsteuerung und Projektcontrolling	
vier Phasen des Projekts	
Risiko: Widerstandspotenzial des Personals	Nutzenmaximierung der Individuen
Risiko: Projektmanagement	
Risiko: Nutzenerwartungen der Kooperationspartner	„offizieller Nutzen“ / individueller Nutzen
Risiko: Führungskräfte und Projektverantwortliche	Nutzenmaximierung der Individuen
Risiko: Finanzen	Bürokratieausweitung?
Risiko: politische Gremien	mehr Macht oder Geld?
Chance: Shared Services	
Chance: E-Government	

Es zeigt sich zum einen, dass bei mehreren Empfehlungen unter Beachtung der Rational-Choice-Theorie bzw. der Public-Choice-Theorie der Aspekt der individuellen Nutzenmaximierung bedeutsam sein könnte. Zum anderen wird erkennbar, dass die Kundeninteressen bereits bei den Empfehlungen nur eine geringe Rolle spielen. Nach der Theorie kommt hinzu, dass die Kunden in der Regel nur schwach organisiert sein werden und daher keinen großen Einfluss ausüben können. Schließlich weisen schon die Empfehlungen auf finanzielle Risiken derartiger Vorhaben hin. Auf der Grundlage der Theorie ist dies nachvollziehbar, denn die verschiedenen Nutzenmaximierungsstrategien der Individuen und Gremien können

insgesamt zu einer Ausweitung der Bürokratie führen und somit die Kosten erhöhen bzw. den Nutzen schmälern.

Nach den bisherigen Erkenntnissen kann noch nicht auf belastbare Fakten zurückgegriffen werden. Wünschenswert wären vor allem empirisch gesicherte Daten zu den finanziellen Potenzialen sowie der Auswirkungen auf den sonstigen Nutzen der Kooperationspartner. Allerdings sind Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass Interkommunale Kooperationen Potenziale zur Steigerung der Leistungsfähigkeit von Kommunalverwaltungen entfalten können, wie etwa Pilotprojekte zum Aufbau von gemeinsamen Dienstleistungszentren erwarten lassen,⁹⁰⁵ wobei nach dem Modell der Rational-Choice-Theorie mit einer permanent gegenläufigen Tendenz zur Nutzenmaximierung durch die Akteure zu rechnen ist.

In einem folgenden Schritt sollen die bisherigen Ergebnisse durch selbst erhobene Beiträge aus der Praxis ergänzt werden. Praktische Erfahrungen mit Interkommunalen Kooperationsprojekte könnten zusätzliche Informationen liefern und einen Vergleich mit den bisherigen Erkenntnissen ermöglichen. Insbesondere die erreichten Wirkungen und der erreichte Nutzen von Kooperationsprojekten sollen betrachtet werden. Hierzu werden Expertenbefragungen sowie Einzelfallstudien durchgeführt, um bestehende Erfahrungen aus praktischer Sicht in die Arbeit einbeziehen zu können. Da nicht sämtliche Kooperationsprojekte berücksichtigt werden können und auch nicht bekannt ist, in welchem Umfang z.B. überhaupt Kosten-Nutzen-Untersuchungen durchgeführt wurden, erfolgt zunächst eine Begrenzung auf wenige Projekte, es handelt sich methodisch also bei dem folgenden Abschnitt um eine Pilotstudie.

⁹⁰⁵ Vgl. etwa bei Brendel, Karl Peter (2008), a.a.O.

5 Einschätzungen und Erfahrungen aus der Kooperations-Praxis

Der folgende Teil der Untersuchung befasst sich mit einer praxisorientierten Bestandsaufnahme zu den oben vorgestellten Instrumenten zur Leistungssteigerung. Es soll ein aktuelles Meinungsbild aus der Verwaltungspraxis insbesondere zur Interkommunalen Kooperation gewonnen werden. Derartige Untersuchungsergebnisse sind bislang nicht veröffentlicht worden, so dass eine eigene Datenerhebung unter Praktikern notwendig ist. Um diese Verbindung zur Praxis herzustellen, wird daher eine Befragung verschiedener Experten durchgeführt. Im Anschluss daran erfolgt eine Fallstudie anhand von drei ausgewählten Kooperationsprojekten aus der Praxis.

5.1 Methodisches Vorgehen

Der Zugang zu den Einschätzungen und Erfahrungen aus der Praxis soll über zwei Wege gesucht werden, zum einen über Personen, zum anderen über Projekte. Für beide Wege stehen unterschiedliche Vorgehensweisen zur Auswahl.

Zur Erhebung von Einschätzungen von Personen sind Vorentscheidungen über die Zahl der zu befragenden Personen und über die Art der Befragung erforderlich. Es kommen sowohl die schriftliche Befragung einer größeren Zahl sachkundiger Personen mit Hilfe eines Fragebogens in Betracht wie auch die persönliche Befragung einer überschaubaren Zahl von Experten. Projekterfahrungen können ebenfalls in unterschiedlichem Umfang und auf unterschiedlichen Wegen erhoben werden. In Betracht kommen sowohl die Analyse von Projektberichten und ähnlicher Dokumente als auch die Befragung von Projektleitern oder Projektmitarbeitern.

Zur Erhebung der Einschätzungen zur IKZ und zu anderen Verwaltungsreformen könnte eine größere Anzahl von Experten im Rahmen einer standardisierten Befragung mittels Fragebogen schriftlich befragt werden. Dies hätte den Vorteil, eine repräsentative Expertengruppe ansprechen zu können. Allerdings ist es nicht einfach, einen standardisierten Fragebogen zur Erhebung von Einschätzungen zu

konstruieren, der den Gütekriterien entspricht. Hinzu kommt, dass bei schriftlichen Befragungen die Rücklaufquote unsicher ist, wodurch die Repräsentativität des Gesamtergebnisses beeinträchtigt werden kann. Für den hier gegebenen Zweck wird daher eine persönliche Befragung ausgewählter Experten vorgezogen. Als Hilfsmittel wird zur Sicherung der Vergleichbarkeit der Antworten ein Interviewleitfaden entwickelt.

Zur Einbeziehung von Erfahrungen aus IKZ-Projekten wird zunächst die Außendarstellung dieser Projekte im Internet ausgewertet, um daran anschließend mit den jeweiligen Projektleitern ein telefonisches Interview zu führen. Mit dieser Methoden-Kombination sollen die Quellen unter Beachtung der begrenzten Ressourcen weitgehend ausgeschöpft werden.

5.1.1 Ziele und Konzeption einer Befragung von Experten

Die Befragung der Experten wurde mit dem Ziel konzipiert, die Einsatzfähigkeit und die Einsatzhäufigkeit der vorgestellten Instrumente zur Leistungssteigerung von Kommunalverwaltungen zu erfragen und insbesondere vertiefende Einschätzungen zur Wirksamkeit zu erlangen, wobei die IKZ den inhaltlichen Schwerpunkt bildet. Daraus ergeben sich, anknüpfend an die im Abschnitt 1.1 benannten Untersuchungsfragen, drei Interview-Schwerpunkte:

1. Stand der Verwaltungsmodernisierung von Kommunalverwaltungen im Hinblick auf Leistungssteigerung, eingesetzte Methoden und Instrumente.
2. Instrumente zur Leistungssteigerung im Außenverhältnis. Gebietsreform, Privatisierung, Wettbewerb und Kooperation. Vorteile, Nachteile, Hindernisse, Unterstützungsmöglichkeiten, Potenzial zur Leistungssteigerung
3. Vorstellung und Diskussion neuer Interkommunaler Kooperationsformen. Hindernisse, Unterstützungsmöglichkeiten, Potenzial zur Leistungssteigerung.

Die Befragung wurde als Experteninterview mit teilstandardisiertem Interviewleitfaden konzipiert, der Interviewleitfaden ist als Anhang A beigefügt.

Mit dem Themenbereich 1 werden die Meinungen und Einschätzungen der Experten hinsichtlich des Standes der Verwaltungsmodernisierung erfragt. Damit wird einerseits das Ziel verfolgt, den Modernisierungsstand nach Meinung des Experten in dem jeweiligen Land zu ermitteln. Für die prinzipiell bestehende Möglichkeit zum Vergleich des Modernisierungsstandes zwischen den Ländern reicht die Datenbasis allerdings für quantitative Ergebnisse nicht aus, so dass eine Beschränkung auf qualitative Aussagen erfolgen muss. Die eingesetzten Methoden und Instrumente sollen ermittelt werden, um einen Überblick über die Zielrichtung der Modernisierungsmaßnahmen erhalten zu können. Dieser Themenbereich wird durch die Fragen 1 – 6 im Interviewleitfaden erfasst. Der Themenbereich 1 deckt damit das Spektrum der Untersuchungsfrage 1 ab.

Der Themenbereich 2 betrifft diejenigen Instrumente, die den inneren Wirkungsbereich der Kommunalverwaltung überschreiten und damit dem „Außenverhältnis“ zugeordnet werden. Es handelt sich um die Fragen 7 – 12 des Interviewleitfadens. Zu den in dieser Arbeit vorgestellten Maßnahmen sollen im Rahmen der Interviews Einschätzungen zur Praxisrelevanz eingeholt werden. Die Einsatzhäufigkeit der genannten Instrumente und deren Potenzial zur Leistungssteigerung der Kommunalverwaltungen werden unter qualitativen Aspekten erfragt. Der Themenbereich wird abgeschlossen durch die Frage, welche Maßnahmen die Einsatzhäufigkeit der o.g. Instrumente nach Ansicht der Experten verbessern könnten. Auch dieser Themenbereich beleuchtet damit die Inhalte aus der ersten Untersuchungsfrage. Anhand der Strukturierung des Leitfadens sollen den Experten bestimmte Bereiche vorgegeben werden. Die Fragen zielen insgesamt auf die Konzepte und Maßnahmen zur Fortentwicklung der Kommunalverwaltung.

Die Interkommunale Kooperation ist Hauptgegenstand des Themenbereichs 3. Dabei sollen die bestehenden Hindernisse, die möglichen Einsatzfelder sowie das grundsätzliche Potenzial der Interkommunalen Kooperation zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen ermittelt werden. Es wird zunächst ermittelt, wie der Einsatzbereich der Interkommunalen Kooperation eingeschätzt

wird. Anschließend werden bestimmte Maßnahmen benannt, durch die der Einsatz der Interkommunalen Kooperation evtl. gefördert werden könnte. Der Themenbereich 3 umfasst die Fragen 13 – 18 und orientiert sich an der zweiten Untersuchungsfrage.

Von FRIEDRICHS wird vorgeschlagen, vor dem Beginn der Hauptuntersuchung einen Pretest durchzuführen, um den Forschungsplan zu überprüfen.⁹⁰⁶ Der Pretest wurde im Rahmen von Simulationen von Interviews mit Verwaltungspraktikern aus dem Arbeitsbereich des Autors durchgeführt. Insbesondere redaktionelle Klarstellungen bei den Fragen und Hinweise für mögliche Nachfragen konnten aus dem Pretest erzielt werden. Der Aufbau und die Struktur des Interviewleitfadens mussten nicht abgeändert werden.

Als Experten kommen grundsätzlich unterschiedliche Gruppen von Verwaltungspraktikern in Betracht.⁹⁰⁷ Da hier eine praxisorientierte Einschätzung aus übergeordneter Perspektive angestrebt wird, wurden Experten aus den kommunalen Spitzenverbänden sowie aus der Ministerialverwaltung um Mitwirkung gebeten. Räumlich wurde die Untersuchung auf die 4 Länder Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland begrenzt. Unter Beachtung dieser Vorgaben konnten aus dem Kreis der Experten für ein Interview gewonnen werden:

- Herr Johannes Stingl, Beigeordneter, Gemeindetag Baden-Württemberg
- Herr Norbert Brugger, Dezernent, Städtetag Baden-Württemberg
- Herr Stephan Gieseler, Direktor, Hessischer Städtetag
- Herr Karl-Christian Schelzke, Geschäftsführender Direktor, Hessischer Städte- und Gemeindebund
- Herr Dr. Wolfgang Neutz, Hauptgeschäftsführer, Städtetag Rheinland-Pfalz
- Herr Dr. Stefan Meiborg, stellvertretender Geschäftsführer, Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz

⁹⁰⁶ Vgl. Friedrichs, Jürgen (1990), a.a.O., S. 153 ff.

⁹⁰⁷ Zur Einstufung von Experten vgl. etwa Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang (2005): Das theoriegenerierende Experteninterview, in: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Wiesbaden. VS-Verlag, 2. Auflage 2005, S. 33 – 70, S. 39 ff.

- Herr Wilhelm J. Schmitt, Finanzreferent, Saarländischer Städte- und Gemeindetag
- Herr Günter Gelzleichter, Referent, Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz
- Herr Claus Spandau, Leiter Kompetenzzentrum, Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport – Kompetenzzentrum Interkommunale Zusammenarbeit

5.1.2 Durchführung und Auswertung der Untersuchung

Die Interviews wurden im Zeitraum vom 20.08.2010 bis zum 13.10.2010 durchgeführt. Die Interviews dauerten jeweils rund eine Stunde. Jedes Interview wurde mittels eines digitalen Diktiergerätes aufgezeichnet. Dazu haben die Interviewpartner jeweils ihr Einverständnis erteilt. Neben der digitalen Aufzeichnung des Gespräches wurde ein Stichpunktprotokoll angefertigt. Da Mimik und Gestik der Interviewpartner im Rahmen dieses Untersuchungsvorhabens keine besondere Bedeutung haben, wurde auf eine Aufzeichnung der Interviews mittels Videokamera verzichtet.

Die digitale Sprachaufzeichnung wurde vollständig transkribiert. Danach wurde den Interviewpartnern zunächst die transkribierte Fassung zur Überarbeitung zugeleitet. Es bestand die Möglichkeit, die Aussagen zu präzisieren und zu vervollständigen. Für die Freigabe der Endfassung der Interviewprotokolle wurde die Endfassung durch die Interviewpartner unterschrieben.

Die Interviewprotokolle sind als Anhänge B - J beigefügt.

Zur Auswertung der Interviews wurde eine Excel-Tabelle angefertigt. Dabei wurden die Antworten auf die einzelnen Fragen stichpunktartig in die Tabelle übernommen und anschließend ausgewertet. Die Tabelle ist als Anhang K eingefügt. Bei der Auswertung wurden drei thematische Schwerpunkte gesetzt. Innerhalb der jeweiligen

Themenschwerpunkte wurden weitere Unterpunkte gebildet. Die Antworten der Experten werden zunächst in beschreibender Form konzentriert wiedergegeben.

Bei dem ersten Schwerpunkt handelt es sich um „Eingesetzte Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung“. In diesem Zusammenhang wurde zunächst ausgewertet, welche Instrumente nach Meinung der Experten vorrangig bei der Verwaltungsmodernisierung eingesetzt werden und welche Ziele damit verfolgt werden. Die Auswertung wurde anschließend dahingehend vertieft, dass die eingesetzten Maßnahmen hinsichtlich der Maßnahmen zur Binnenmodernisierung und Maßnahmen im Außenverhältnis der Verwaltung unterschieden wurden. Abschließend wurde die Frage untersucht, ob nach Ansicht der Experten diese eingesetzten Instrumente zur Verwaltungsmodernisierung bislang zu einem zufriedenstellenden Ergebnis geführt haben oder ob weitere Modernisierungspotenziale bestehen, die bislang durch die eingesetzten Modernisierungsinstrumente noch nicht erschlossen werden konnten.

Die Auswertung wird dann auf einen zweiten Schwerpunkt ausgeweitet, der sich mit „Modernisierungsmaßnahmen im Außenverhältnis“ befasst. Zunächst wurden in diesem Zusammenhang diejenigen Maßnahmen im Außenverhältnis erfragt, die derzeit eingesetzt werden. Zu einzelnen Modernisierungsmaßnahmen wurden die Einsatzmöglichkeiten und die geschätzte Anwendungshäufigkeit erfragt. Danach wurde ermittelt, welche Maßnahmen zu einer Leistungssteigerung bei der Aufgabenerledigung der Verwaltungen führen können. Außerdem wurde ausgewertet, in welchem Umfang die kommunalen Spitzenverbände bzw. das jeweilige Land den Einsatz von Maßnahmen im Außenbereich der Verwaltungen unterstützen kann.

Im Rahmen des dritten Schwerpunktes wurden die Aussagen hinsichtlich der „Interkommunalen Zusammenarbeit“ ausgewertet. Zunächst wurde die Einsatzhäufigkeit der Interkommunalen Zusammenarbeit ermittelt. Auch in diesem Zusammenhang wurden Unterstützungsmöglichkeiten durch die kommunalen Spitzenverbände sowie des jeweiligen Landes verglichen. Des Weiteren wurde betrachtet, welche Hindernisse derzeit eine umfangreichere Nutzung der Interkommunalen Zusammenarbeit zu behindern scheinen. Abschließend wird die

Meinung dazu verglichen, ob durch den Einsatz der Interkommunalen Zusammenarbeit eine Steigerung der Leistungserstellung möglich ist.

Im Anschluss an diese konzentrierte Wiedergabe der Expertenantworten erfolgt eine zusammenfassende Analyse der Antworten, in der auch Beziehungen zu den vorher gewonnenen Erkenntnissen hergestellt werden.

5.1.3 Konzeption der Fallstudien

Die Expertenmeinungen aus den Interviews sollen mittels Fallstudien aus der Kooperationspraxis weiter angereichert werden. Neben den o.g. Ergebnissen aus den Experteninterviews sollen dazu bereits laufende Kooperationsprojekte betrachtet werden.

Insbesondere soll mit Hilfe dieser Praxisbeispiele erkannt werden, welche Hauptvorteile durch die Kooperation entstanden sind und welche Erfolgsfaktoren dafür ausschlaggebend waren. Es handelt sich um kleine Fallstudien, die mangels belastbarer repräsentativer Daten keine verallgemeinerungsfähigen Ergebnisse liefern können. Diese Fallstudien ermöglichen aber einen Abgleich der aus den Experteninterviews erhobenen Informationen im Rahmen dieser Untersuchung.

Für die Auswahl wurden Beispiele aus der Kooperationspraxis herangezogen, die sich bereits in der Umsetzungsphase befinden und damit eventuelle Probleme der Gründungsphase der Interkommunalen Kooperation überwunden haben. Es sollten Beispiele erfasst werden, die möglichst große Unterschiede in der Bandbreite der Kooperationsform aufweisen. Daher wurde auf unterschiedliche Rechtsformen, unterschiedliche wirtschaftliche Größenordnungen sowie unterschiedliche inhaltliche Kooperationsschwerpunkte geachtet.

Es wurden unter Beachtung dieser Vorgaben drei bereits bestehende Kooperationsprojekte ausgewählt, um ergänzende Erkenntnisse generieren zu können. Es handelt sich dabei um

- das Kooperationsprojekt „Kommunale IT-UNION eG (KITU)“;
- das Kooperationsprojekt „Call-Center der Städte Köln/Bonn/Leverkusen“ und
- das Kooperationsprojekt „Personalsachbearbeitung in den Kommunen Schöningen, Büddenstedt und Heeseberg“.

Für diesen Untersuchungsschritt wurde eine zweistufige Vorgehensweise gewählt. Die Projekte wurden zunächst anhand von Berichten und Internetdarstellungen gesichtet und strukturiert. Die praktischen Erfahrungen der Kooperationsprojekte wurden im Rahmen von Telefoninterviews mit den Verantwortlichen erörtert. Interviewpartner waren

- Herr Dr. Michael Wandersleb, Kommunale IT-UNION eG (KITU), Magdeburg
- Herr Frank Perkhof, Call-Center der Städte Köln/Bonn/Leverkusen, Köln
- Herr Karsten Bock, Kooperationsprojekt zur Gemeinsamen Personalsachbearbeitung in den Kommunen Schöningen, Büddenstedt und Heeseberg, Schöningen

Die Telefoninterviews wurden im Zeitraum vom 24.03.2011 bis 29.03.2011 durchgeführt.

5.2 Kooperation aus der Sicht von Verwaltungsexperten

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Experten-Befragung beschrieben. Die Fragen wurden anhand des als Anhang A beigefügten Interviewleitfadens nummeriert. Die Zitierung in der nachfolgenden Darstellung erfolgt anhand der im Interviewleitfaden vorgenommenen Nummerierung. Damit können die Antworten auf die einzelnen Fragen verglichen werden, da die Interviewverläufe nicht immer einheitlich waren und damit die Reihenfolge der Fragen innerhalb der einzelnen Interviews abweichen kann. Die Beschreibung der Antworten ist geordnet nach den Schwerpunkten:

- Binnenmodernisierung (Interviewleitfaden Fragen 1 bis 6)
- Außendarstellung (Interviewleitfaden Fragen 7 bis 12)
- Interkommunale Zusammenarbeit (Interviewleitfaden Fragen 13 bis 18)

Zur Auswertung der Experteninterviews wurden die Transkriptionen der Interviews genutzt. Hierzu wurden die Antworten zu den einzelnen Fragen in eine Tabelle übernommen. Die jeweiligen Antworten wurden einem Quervergleich mit den Antworten der anderen Experten unterzogen. Daraus konnten die Übereinstimmungen und Abweichungen sichtbar gemacht werden. Anschließend wurden die Ergebnisse in einen Auswertungstext in dieser Arbeit umgewandelt.

Im Rahmen dieser Pilotstudie wurden aus den Antworten der Experten keine Antworten bzw. Antwortteile ausgesondert. Die Schwerpunkte der Expertenaussagen sollten insgesamt zum Ausdruck kommen.

5.2.1 Schwerpunkt: Maßnahmen zur Binnenmodernisierung

Bei der Frage 1 hinsichtlich des derzeitigen Standes der aktuellen Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung wird Unterstützung deutlich. Von keinem Experten wird die Notwendigkeit der Verwaltungsmodernisierung in Frage gestellt. Es wird deutlich, dass die Kommunalverwaltungen „modernisierungswillig“ (Experte 9) sind und dass die Verwaltungsmodernisierung als Daueraufgabe innerhalb der Kommunalverwaltung etabliert ist (Experte 7). Es besteht allerdings auch die Auffassung, dass die technischen Möglichkeiten und das Tableau der unterschiedlichen Modernisierungsinstrumente derzeit noch nicht ausreichend genutzt werden (z. B. Experten 1 und 3).

Hinsichtlich der praktizierten Modernisierungsmaßnahmen dominieren nach Einschätzung fast aller Experten die Einführung der Doppik bzw. die verstärkte Nutzung von betriebswirtschaftlichen Methoden. Darüber hinaus werden

Maßnahmen vollzogen, die auf eine Veränderung der Verwaltungsorganisation hinführen sollen. Speziell genannt werden in diesem Zusammenhang z. B. Organisationsuntersuchungen (Experte 9, Frage 2), der Abbau von Hierarchien (Experte 1, Frage 2) oder die Durchführung von Aufgabenkritik (Experte 6, Frage 2). Des Weiteren nimmt nach Meinung der Experten die Nutzung moderner Informations- und Telekommunikationstechniken unter dem Oberbegriff „E-Government“ großen Raum bei der Verwaltungsmodernisierung ein (z. B. Experten 4, 6, 7, 8 + 9, jeweils Frage 2). Vereinzelt werden die Maßnahmen Interkommunale Zusammenarbeit (Experte 1, Frage 2; Experte 3, Frage 4; Experte 4, Frage 4) bzw. die Arbeit im Wege von „Shared-Services“ (Experte 9, Frage 4), Schaffung eines Ehrenamtsklimas (Experte 5, Frage 2) oder die Ausweitung von Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung genannt (Experte 4, Frage 2).

Die Einführung von Bürgerämtern und die Einführung der Doppik werden als Modernisierungsmaßnahmen bewertet, die fast vollständig umgesetzt sind. In Hessen scheint die Einführung der Doppik dominiert zu haben (übereinstimmend Experten 1, 5 + 6, jeweils Frage 4). In Rheinland-Pfalz hingegen wird die Einführung von Bürgerämtern bzw. Bürgerbüros als fast abgeschlossen bezeichnet (Experten 2 + 3, jeweils Frage 4).

Bei der Zusammenfassung der Einschätzung zum Modernisierungsstand ergibt sich eine Bandbreite in den geäußerten Meinungen. Einerseits wird der Modernisierungsstand als gut eingeschätzt (z. B. Experte 7). Die Experten 4 und 8 vertreten die Auffassung, dass der Modernisierungsstand in der Fläche „hoch“ aber „verbesserungsfähig“ ist. Einen insgesamt eher unbefriedigenden Modernisierungsstand empfindet Experte 3.⁹⁰⁸

Die äußeren Einflüsse oder Rahmenbedingungen werden als Erklärungsfaktoren dafür herangezogen, dass die Verwaltungsmodernisierung noch hinter den Erwartungen zurück bleibt (z. B. Experten 1, 3, 4 + 7, jeweils Frage 3). Experte 9 wünscht sich einen größeren „externen Modernisierungsschub“ (Experte 9, Frage 3).

⁹⁰⁸ Es handelt sich jeweils um die Aussagen zu Frage 3.

Zur Frage, welche Ziele durch die Verwaltungsmodernisierung erreicht werden sollen, dominieren die Aussagen zur Verbesserung der Dienstleistungsqualität und Bürgerorientierung (Experten 1, 4, 6, 7, 8 + 9, jeweils Frage 5). Außerdem wird von allen Experten genannt, dass durch die Verwaltungsmodernisierung eine Steigerung des Kostenbewusstseins und eine Verbesserung der Effizienz der Verwaltungsarbeit erreicht werden soll sowie die finanzielle Lage der Kommunalverwaltung verbessert werden soll (alle Experten, jeweils Fragen 5 + 8).

Darüber hinaus wurden die Experten dazu befragt, ob durch die Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung erreicht werden kann. Grundsätzlich wird dieser Aussage weitgehend von allen Experten zugestimmt (alle Experten, Frage 6). Dabei wird aber teilweise einschränkend darauf verwiesen, dass die unterschiedlichen denkbaren Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung differenziert, im Sinne einer Anpassung an die Probleme der Kommune, eingesetzt werden sollten und die Ziele konkret definiert werden müssen (Experte 8, Frage 6). Experte 5 schränkt ein, dass durch die Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung nicht eine Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung, sondern eine Steigerung der Leistungen der Kommune erfolgen könne (Experte 5, Frage 6). Experte 6 hält eine Trennung zwischen Vorbereitung der Modernisierungsmaßnahmen durch die Verwaltung und die Entscheidung über die Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen durch die politische Ebene für geboten. Es sei durchaus häufiger anzutreffen, dass Kapazitäten der Verwaltung gebunden werden, um bestimmte Maßnahmen zur Leistungssteigerung vorzuschlagen, es letztendlich allerdings an der finalen Entscheidung der Gremien mangle. Eine Leistungssteigerung sei daher grundsätzlich durch diese Maßnahmen erreichbar, wenn jede Ebene – Politik und Verwaltung – ihrer zugewiesenen Funktion nachkomme. Diese Trennung sei notwendig, um die die Leistungssteigerung erreichen zu können (Experte 6, Frage 6).

Als Zwischenfazit aus diesem Themenbereich lässt sich die Aussage treffen, dass die befragten Experten großen Modernisierungsbedarf innerhalb der Kommunalverwaltungen erkennen. Nicht alle bestehenden Modernisierungspotenziale werden aus Sicht der Experten allerdings durch die

Kommunalverwaltungen erschlossen, so dass der Modernisierungsstand als noch optimierungsfähig gelten kann. Als Gründe dafür machen die Experten äußere Einflüsse und die bestehenden Rahmenbedingungen für die Kommunalverwaltungen verantwortlich. Durch Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen können nach Auffassung der Experten Leistungssteigerungen der Kommunalverwaltungen erreicht werden. Insbesondere können die Bürgerorientierung der Verwaltungen, die Dienstleistungsqualität sowie die Effizienz der Verwaltungsarbeit gesteigert werden.

5.2.2 Schwerpunkt: Maßnahmen im Außenverhältnis

Auf die allgemeine Frage, welche Maßnahmen im „Außenverhältnis“ nach Auffassung der Experten zur Leistungssteigerung in Betracht gezogen werden sollten, ergibt sich kein einheitliches Meinungsbild. Mehrere Experten sind der Auffassung, dass als Maßnahme zur Leistungssteigerung im Außenverhältnis eine bessere Erreichbarkeit der Verwaltung mittels E-Government-Maßnahmen geschaffen werden müsste (Experten 7, 8 und 9, jeweils Frage 7).

Einige Experten äußern die Auffassung, dass der Trend zur Privatisierung nicht mehr gegeben sei. Privatisierungsmaßnahmen wurden vermehrt in den 1990er Jahren eingesetzt. Dies ist nach der Expertenmeinung jetzt nicht mehr der Fall. Teilweise wird sogar die Auffassung vertreten, dass vormals durchgeführte Privatisierungsmaßnahmen wieder rückgängig gemacht werden (Experten 2 + 5, Frage 7). Hingegen sind die Experten 3 und 6 der Meinung, dass man im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung auch künftig die Privatisierung von Aufgaben nicht grundsätzlich ausschließen sollte. Da ein Interesse eines Externen vermeintlich nur dann besteht, wenn mit der privatisierten Aufgabe auch ein wirtschaftlicher – kommerzieller – Erfolg erzielbar ist, wird dies als eine Voraussetzung für die Privatisierung von Verwaltungsleistungen angesehen.

Experte 3 äußert sich dahingehend, dass vor einer Auswahl der geeigneten Maßnahmen im Außenverhältnis zunächst eine Aufgabenkritik durchgeführt werden müsste. Diese Aufgabenkritik könne auch eine Ausweitung der Aufgaben der

Kommunalverwaltung durch Übertragung von Landesaufgaben auf die kommunale Ebene zur Folge haben. Eine Funktionalreform sollte durchgeführt werden, bevor über das geeignete Instrument der Verwaltungsmodernisierung entschieden werden könne. Erst nach Durchführung dieser Aufgabenkritik könne über Maßnahmen im Außenverhältnis entschieden werden (Experte 3, Frage 7).

Als eine grundsätzlich denkbare Maßnahme im Außenverhältnis wird von mehreren Experten auch die Interkommunale Zusammenarbeit genannt (übereinstimmend Experten 3, 4, 5 + 6, jeweils Frage 7).

Hinsichtlich der Durchführung von Gebietsreformen ist auffällig, dass dieses Thema nur in Rheinland-Pfalz in Erwägung gezogen wird. Dies ist vor dem Hintergrund der seinerzeitigen Reformüberlegungen der Landesregierung zu beurteilen. Von den Experten aus den Ländern Baden-Württemberg, Hessen, Saarland wird die Gebietsreform dagegen als politisch „heikel“ bewertet. Insbesondere der „Identitätsverlust“ einzelner Kommunen wird als kritisch bewertet. Eine gesetzlich verordnete Gebietsreform wird in diesen Ländern derzeit ausgeschlossen. Ein freiwilliger Zusammenschluss von einzelnen Kommunen in diesen Ländern ist aber denkbar. Gleichwohl wird eingeräumt, dass eine Gebietsreform zu einer Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung führen könne (Experten 5 + 6, Frage 9.1).

Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in Rheinland-Pfalz berichten aber von ihrer Auffassung, dass vor einer umfassenden Gebietsreform zunächst eine landesweite Aufgabenkritik hinsichtlich der Zuständigkeiten von Landes- bzw. Kommunalverwaltungen hätte durchgeführt werden sollen. Aufbauend auf der Aufgabenkritik hätte eine Funktionalreform folgen müssen (Experten 2 + 3, Frage 9.1). Erst dann wäre eine Gebietsreform sinnvoll gewesen. Von Landesseite wird die Gebietsreform als notwendig erachtet. Größere Kommunalverwaltungen werden als leistungsfähiger eingeschätzt. Auch die Vorgehensweise bei der Durchführung der Gebietsreform in Rheinland-Pfalz wird durch die Landesseite verteidigt (Experte 4, Frage 9.1).

Der Wettbewerb in Form von interkommunalen Vergleichen scheint aus Sicht der Experten als Maßnahme im Außenverhältnis durchaus einsatzfähig zu sein, insbesondere vor dem Hintergrund der neuen technischen Möglichkeiten durch E-Government. Beim Einsatz des Wettbewerbs sollte aber die „Vergleichbarkeit“ der jeweiligen Leistungserstellungsprozesse nach Auffassung der Experten beachtet werden. Skeptischer wird allerdings ein tatsächlicher Wettbewerb durch die Öffnung oder Aufgabe von Zuständigkeiten seitens der Kommunalverwaltung beurteilt. Eine derartige Öffnung der Leistungserstellung der Kommunalverwaltungen durch eine stärkere Nutzung des Wettbewerbs könne nicht für alle kommunalen Leistungen in Frage kommen, so die Expertenmeinung. Außerdem müsse auch die Frage beantwortet werden, wie Kommunen verfahren sollen, die im Wettbewerb unterliegen und keine Abnehmer der eigenen Leistungen finden können (Experte 6, Frage 9.3).

Die Interkommunale Zusammenarbeit wird von den Experten als eine Maßnahme eingeschätzt, die eine Gebietsreform vermeiden hilft. Außerdem biete die Interkommunale Zusammenarbeit Optimierungspotenziale durch die Bündelung von Aufgaben im Wege der gemeinsamen Leistungserstellung (Antworten auf Frage 9.4). Von Experte 6 wird die Auffassung vertreten, dass sogar eine Kooperation von mehr als zwei Kommunen angestrebt werden sollte. Dies bezeichnet er als „sekundäre Gebietsreform“ (Experte 6, Frage 9.4). Bei der Frage 10 nennen die Experten die Interkommunale Kooperation auch als diejenige Maßnahme zur Modernisierung der Kommunalverwaltung im Außenverhältnis, die sie bevorzugen würden. Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, dass keine Maßnahme zur Modernisierung im Außenverhältnis grundsätzlich ausgeschlossen werden und eine einzelfallabhängige Prüfung sämtlicher Modernisierungsmaßnahmen erfolgen sollte.

Die Interkommunale Kooperation wird derzeit nach der Experteneinschätzung am häufigsten angewendet. Experte 6 ist der Meinung, dass die Interkommunale Kooperation das „Instrument der aktuellen Dekade“ ist (Antwort Frage 10). Die Nutzung des Wettbewerbs rangiert an zweiter Stelle. Der Verlust von Kontroll- und Mitbestimmungsmöglichkeiten werden als Gründe dafür genannt, warum die Maßnahmen Privatisierung und Gebietsreform derzeit nicht häufiger eingesetzt werden (Antworten Frage 11).

Bei Frage 12 wurden die Experten dazu befragt, welche Maßnahmen dazu beitragen könnten, den Einsatz der weniger häufig genutzten Modernisierungsmaßnahmen zu fördern. Dazu antworten die Experten, dass für jede Modernisierungsmaßnahme die Unterstützung durch die politische Verwaltungsleitung notwendig ist. Die politische Führung der Kommune müsse die Modernisierungsmaßnahme unterstützen und die Umsetzung einfordern (z. B. Experte 9). Als rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten wird die Einführung einer „Experimentierklausel“ als unterstützende Maßnahme eingeschätzt (Experten 4 + 6, Frage 12).

Zusammenfassend lässt sich aus den Expertenmeinungen der Trend zur Interkommunalen Kooperation ablesen. Dieses Modernisierungsinstrument wird nach Auffassung der Experten auch am häufigsten eingesetzt. Auch die Nutzung von Markt- und Wettbewerbselementen wird nicht grundsätzlich abgelehnt, jedoch sollte vorher eine eingehende Prüfung der Vorteile derartiger Modernisierungsmaßnahmen erfolgen. Privatisierungen scheinen aus Sicht der Experten weniger häufig genutzt zu werden. Problematisch werden Gebietsreformen eingeschätzt, wenn sie gegen den Willen der Kommunen durchgeführt werden. Damit wird ein Identitätsverlust der Kommunen verbunden. Als Erfolgsfaktor jedweder Modernisierungsmaßnahme innerhalb von Kommunalverwaltungen wird die Unterstützung durch die Verwaltungsleitung angesehen. Experimentierklauseln können darüber hinaus als gesetzgeberische Maßnahme unterstützend wirken.

5.2.3 Schwerpunkt: Interkommunale Kooperation

Die Einsatzhäufigkeit der Interkommunalen Kooperation in Hessen wird als noch nicht zufriedenstellend bewertet. Es bestehen seit 2004 Förderprogramme von Landesseite, die eine Ausweitung der Interkommunalen Kooperation finanziell unterstützen. Außerdem wurde ein Kompetenzzentrum Interkommunale Zusammenarbeit durch das Land sowie die Kommunalen Spitzenverbände eingerichtet. Dieses Kompetenzzentrum soll die Vorzüge der Interkommunalen Kooperation verdeutlichen und die Kommunen durch unterschiedliche Maßnahmen

unterstützten. Die Potenziale in Hessen sind nach Ansicht des Experten 6 aber „bei Weitem noch nicht ausgeschöpft“ (Frage 13).

In Baden-Württemberg wird der Umfang der Nutzung der Interkommunalen Kooperation als „gut, aber ausbaufähig“ beschrieben. Insbesondere eine stärkere Nutzung von gemeinsamen „Back-Offices“ sei wünschenswert (Experte 7, Frage 13). Im Saarland wird der Einsatz der Interkommunalen Kooperation als „mittelmäßig, steigerungsfähig aber wachsend“ bezeichnet (Experte 9, Frage 13). Für eine Intensivierung der Nutzung müssten die bestehenden Vorbehalte gegenüber der Interkommunalen Kooperation abgebaut werden.

Die Rechtslage in Rheinland-Pfalz lässt eine weitgehende Nutzung der Interkommunalen Kooperation zu. Die entsprechenden Rahmenbedingungen werden als „ausgezeichnet“ durch den Experten 3 bewertet (Frage 13). Die Nutzung der Interkommunalen Kooperation weist derzeit eine starke Dynamik auf. Dennoch wird eine weitere Forcierung der Nutzung gefordert (Experte 3, Frage 13).

Bis auf Hindernisse, die sich aus dem Vergaberecht ergeben, werden von den Experten derzeit keine wesentlichen rechtlichen Hindernisse benannt, die einer Nutzung der Interkommunalen Kooperation entgegen stehen würden. Gleichwohl berichten die Experten von Aktivitäten der jeweiligen Landesregierung, um die rechtlichen Rahmenbedingungen für Interkommunale Kooperationen weiter zu verbessern.

Hindernisse bei der Nutzung der Interkommunalen Kooperation werden überwiegend auf der politischen Ebene gesehen. Nach Meinung der befragten Experten besteht weitgehend die Befürchtung des Kontroll- und Einflussverlustes durch die politischen Gremien. Dieser Aspekt behindert die stärkere Nutzung der Interkommunalen Kooperation nach Auffassung der Experten (Frage 14). Auch die Widerstände bzw. Ängste der Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen werden als Hindernisse für eine stärkere Nutzung der Interkommunalen Kooperation eingestuft.

Daher können nach Meinung der Experten überwiegend Maßnahmen im Bereich der Kommunikation und Information dabei helfen, die Interkommunale Kooperation

stärker zu nutzen. Angedacht werden dabei Imagekampagnen sowie die Darstellung der Vor- und Nachteile von Interkommunaler Kooperation um bestehende „Ängste zu nehmen“ (Experte 6, Frage 15). Das Vertrauen der politischen Entscheidungsträger sowie der Bevölkerung in die Interkommunale Kooperation solle durch diese Maßnahmen gestärkt werden (Experte 8). Eine sachliche Diskussion über das Thema wird empfohlen. Auch in diesem Bereich kommen die Experten zu der Auffassung, dass es insbesondere der Verwaltungsleitung obliegt, die Interkommunale Kooperation durch diese Maßnahmen zu forcieren und nachhaltig zu unterstützen (z. B. Experte 1, Frage 15).

Die Experten der Kommunalen Spitzenverbände in den jeweiligen Ländern sind der Auffassung, dass durch eine Ausweitung der Beratungsangebote für die Kommunen eine stärkere Nutzung der Interkommunalen Kooperation gefördert werden könne. Dafür werden Informationsangebote über Internetplattformen sowie persönliche Beratungsleitungen angeboten und ausgebaut. Auch die grundsätzlich positive Grundhaltung der Kommunalen Spitzenverbände soll eine stärkere Nutzung der Interkommunalen Kooperation durch die Kommunen unterstützen.

Das Land Hessen plant, die stärkere Nutzung der Interkommunalen Kooperation durch eine Ausweitung seiner Förderprogramme zu unterstützen. Außerdem sollen die Informations- und Beratungsangebote für die Kommunen ausgeweitet werden. Auf die Ausweitung der Beratung und Information z. B. im Rahmen von Bürgerkongressen setzt auch das Land Rheinland-Pfalz.

Von Seiten der Experten werden nahezu sämtliche Unterstützungsmaßnahmen, die geeignet sind, um die stärkere Nutzung der Interkommunalen Kooperation zu fördern, als wünschenswert eingestuft. Dies gilt für die Unterstützung durch Managementhilfen und Informationen zugunsten der Kommunen, eine kommunalfreundliche Handhabung der Kommunalaufsicht sowie die Beseitigung evtl. bestehender rechtlicher Hindernisse (Antworten zu Fragen 17.1 bis 17.3).

Geteilte Meinungen bestehen dahingehend, ob eine Ausweitung der finanziellen Förderungen geeignet ist, um eine stärkere Nutzung der Interkommunalen Kooperation zu unterstützen. Die Meinungsbreite umfasst eine grundsätzlich positive

und zustimmende Meinung mehrerer Experten (z. B. Experten 4, 5 und 9, Frage 17.4). Teilweise wird eine finanzielle Förderung nur in der Anfangsphase der Interkommunalen Kooperation als „Initialzündung“ für sinnvoll gehalten, wie dies die Experten 2 und 8 beurteilen. Experte 6 hingegen ist der Auffassung, dass die Interkommunale Kooperation aus sich heraus wirtschaftlich sein sollte. Daher sollte eine zusätzliche finanzielle Förderung nicht der einzige Grund für die Durchführung der Interkommunalen Kooperation sein (Frage 17.4).

Die grundsätzliche Meinung der Experten ist, dass die Nutzung der Interkommunalen Kooperation als Maßnahme zur Verwaltungsmodernisierung auch zu einer Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung führen kann. Diese Meinung vertritt die überwiegende Zahl der Experten. Eingeschränkt wird dies z. B. durch Experte 4, der dagegen die Synergie-Effekte einer Gebietsreform noch höher einschätzt. Von dem Experten 5 wird die Auffassung vertreten, dass die Nutzung der Interkommunalen Kooperation als einzige Maßnahme nicht ausreichend sei, um die „Misere“ der Kommunen lösen zu helfen (Frage 18). Experte 8 schränkt ein, dass auch andere Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung geprüft werden sollten. Im jeweiligen Einzelfall könne sich dann auch die Interkommunale Kooperation als sinnvoll heraus stellen.

Als Zwischenergebnis lässt sich die Aussage treffen, dass die Interkommunale Kooperation nach der Auffassung der befragten Experten eine wichtige Rolle im Kontext der Verwaltungsmodernisierung einnimmt, aber die damit verbundenen Potenziale noch nicht ausgeschöpft sind. Rechtliche Hindernisse werden nicht gesehen, vielmehr scheint die Umsetzung nach Auffassung der Experten an der mangelnden Übernahme der Führungsrolle durch die Verwaltungsleitung zu stocken. Die Nutzung könnte durch Ausbau der Informationsangebote und einer Verbesserung der Kommunikation ausgeweitet werden. Auch landesweite Förderprogramme könnten die Nutzung dieses Modernisierungselementes unterstützen.

5.2.4 Zusammenfassende Bewertung der Experteninterviews

Nach Auffassung der Experten befinden sich die Kommunalverwaltungen aufgrund der gegenwärtigen und sich abzeichnenden künftigen Entwicklungen in einem ständigen Modernisierungsprozess. Dabei bedienen sich die Kommunalverwaltungen unterschiedlicher Maßnahmen. Teilweise dienen diese der Binnenmodernisierung, das sind Maßnahmen, die ausschließlich in der eigenen Verwaltung bzw. der eigenen Kommune zu Veränderungen führen. Beispiele dafür sind Maßnahmen zu einer stärkeren betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Verwaltungshandlungen, wie etwa die Einführung der Doppik. Zum Einsatz kommen weiterhin organisatorische Maßnahmen. Auch künftig werden sich die Kommunalverwaltungen weiterhin bemühen müssen, die eigene Leistung zu steigern. Dafür werden die Maßnahmen zur Binnenmodernisierung nach Einschätzung der Experten alleine nicht ausreichend sein. Dies wird dadurch unterstrichen, dass die Verwaltungen nach den Expertenschilderungen schon jetzt zahlreiche und unterschiedliche Maßnahmen im Außenverhältnis, also in Bezug zu externen Dritten, anwenden und durchführen. Diese Experteneinschätzungen entsprechen weitgehend den Auswertungsergebnissen der Literaturrecherche. Genutzt werden die Modernisierungsinstrumente der Interkommunalen Kooperation sowie die Nutzung von Markt- und Wettbewerbselementen.

Maßnahmen zur Leistungssteigerung der Kommunalverwaltungen, die nicht ausschließlich auf die Binnenmodernisierung der eigenen Verwaltung zur Leistungssteigerung ausgerichtet sind, existieren und werden bereits eingesetzt. Dabei vollziehen sich nach Meinung der Experten derzeit Veränderungen. Erstens scheint die Privatisierung von Verwaltungsleistungen rückläufig zu sein. Es wird davon berichtet, dass bereits vollzogene Privatisierungsmaßnahmen rückgängig gemacht werden. Darüber hinaus scheint zweitens die technische Entwicklung im Bereich des E-Government neue Lösungsmöglichkeiten zu eröffnen, die dazu geeignet sein könnten um eine Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung herbei zu führen.

Als Maßnahme im Außenverhältnis wird auch die Interkommunale Kooperation bereits genutzt. Die bestehenden Potenziale der Interkommunalen Kooperation scheinen aber noch nicht ausgeschöpft zu sein.

Das Land Rheinland-Pfalz setzt bei der Modernisierung der Kommunalverwaltungen auf eine Gebietsreform. Die kommunalen Spitzenverbände sehen dies als Zwangsmaßnahme. Sie vertreten die Auffassung, dass eine stärkere Nutzung der Interkommunalen Zusammenarbeit der gesetzlich verordneten Gebietsform vorzuziehen sei. Außerdem hätten vor der Gebietsreform eine Aufgabenkritik sowie eine Funktionalreform durchgeführt werden sollen, um die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen neu zu ordnen. Eine stärkere Nutzung der Interkommunalen Kooperation auf freiwilliger Basis sowie die Funktionalreform hätten nach Ansicht der kommunalen Spitzenverbände in Rheinland-Pfalz den Gebietsreformüberlegungen voran gestellt werden müssen.

Interkommunale Kooperation wird als ein möglicher Lösungsansatz gesehen, um eine Fusion von Gemeinden umgehen zu können. Dabei hat die Interkommunale Kooperation den Vorteil, dass jede Kommune die eigene Identität beibehalten kann. Dies ist nach Ansicht der befragten Experten ein ganz wesentlicher Aspekt dafür, dass eine stärkere und evtl. auch notwendige Fusion von Kommunen im Rahmen von Gebietsreformen derzeit nicht von den Landeregierungen angestrebt wird. Denn die Gebietsreformen würden häufig gegen die Bürgerinnen und Bürger in den jeweiligen Kommunen vor Ort durchgesetzt werden müssen. Eine Alternative dazu stellt die Interkommunale Kooperation dar. Dieser Gesichtspunkt wird auch in der Literatur als Vorteil der Interkommunalen Kooperation im Vergleich zu Gebietsreformen gewertet.

Interkommunale Kooperationen werden durch die Kommunen auf unterschiedlichen Handlungsfeldern genutzt. Eine noch stärkere Nutzung könnte evtl. durch die Schaffung von Experimentierklauseln sowie eine Ausweitung der finanziellen Förderung erfolgen. Auch eine kommunalfreundliche Handhabung der Kommunalaufsichtsbehörden könnte dies unterstützen, falls dies nicht schon ohnehin praktiziert wird. Die Erkenntnisse aus der Rational-Choice-Theorie unterstützen diese Expertenvorschläge. Als kooperationsfördernd werden in der Rational-Choice-

Theorie insbesondere veränderte „Auszahlungen“ für die potenziellen Kooperationspartner sowie die Steigerung der Planbarkeit der Kooperation angesehen.

Wesentliche rechtliche Hindernisse scheinen nach Meinung der Experten nur im Vergaberecht zu bestehen. Problematisch ist allerdings, dass das Vergaberecht weitgehend durch europarechtliche Vorgaben bestimmt wird. Andere rechtliche Hindernisse, die derzeit eine stärkere Nutzung der Interkommunalen Kooperation behindern würden, werden durch die Experten nicht gesehen. Darüber hinaus sind die Landesregierungen aber auch bestrebt, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kommunalverwaltungen noch kooperationsfreundlicher zu gestalten.

Nach den Äußerungen der Experten sind die Gründe dafür, warum Kommunen nicht noch stärker das Instrument der Interkommunalen Kooperation nutzen, bei den Kommunen selber zu suchen. Zwei Ursachen scheinen ausschlaggebend zu sein. Diese Ursachen sollen als „Verlustängste“ sowie „Führungsversagen“ bezeichnet werden.

Im Rahmen der „Verlustängste“ scheint es nach Meinung der Experten sehr ausgeprägt zu sein, dass die jeweilige Kommune möglichst weitgehend über die örtlichen Angelegenheiten der Kommune selber in den eigenen Gremien entscheiden möchte. Im Falle einer Kooperation mit einer anderen Kommune müssten wohl Entscheidungseinschränkungen akzeptiert werden. Dieser potenzielle Verlust von Mitbestimmungsmöglichkeiten scheint einen negativen Einfluss auf die Kooperationsfreudigkeit zu haben. Ausgeprägt scheint dieser Vorbehalt gegenüber der Interkommunalen Kooperation insbesondere bei den politischen Entscheidungsträgern zu sein. Dort scheint befürchtet zu werden, dass wichtige Entscheidungen innerhalb der Kooperation ohne ihren Einfluss getroffen werden könnten. Es scheint auch befürchtet zu werden, dass man die Kooperationsmaßnahme gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern nicht ausreichend begründen kann. Möglicherweise wird deshalb auch befürchtet, bei der nächsten Wahl entsprechend weniger Stimmen zu erhalten. Diese Ergebnisse der Experteninterviews decken sich somit weitgehend mit den Ergebnissen der Literaturlauswertung. Eine angemessene Einbindung der politischen Gremien wurde

auch im Rahmen der Literaturlauswertung als Erfolgsfaktor eingestuft. Beide Befürchtungen rufen Assoziationen zu der zentralen Variablen der Public-Choice-Theorie hervor. Sowohl das „Führungsversagen“ als auch die „Verlustängste“ können mit dem von den „verlierenden“ Individuen verfolgten Prinzip der Nutzenmaximierung erklärt werden.

Bezüglich des „Führungsversagens“ vertreten die Experten die Auffassung, dass die Interkommunale Kooperation ganz deutlich durch die politischen Entscheidungsträger unterstützt werden muss. Wenn diese Unterstützung nicht besteht, scheint das Instrument der Interkommunalen Kooperation nur schwer einsatzfähig.

Als politische Entscheidungsträger können die hauptamtlichen Wahlbeamten identifiziert werden. Diesem Personenkreis obliegt nach Auffassung der Experten die Anbahnung und Unterstützung der Interkommunalen Kooperation. Auch diese Experteneinschätzung spiegelt Ergebnisse der Literaturlauswertung wider. Allerdings wird durch die Experten stärker die Rolle der politischen Verwaltungsleitung als Schlüsselfaktor für die Umsetzung umfassender Modernisierungsmaßnahmen wie die Interkommunale Kooperation betont.

Nach Meinung der Experten, können die „Verlustängste“ aber abgebaut werden. Auch das „Führungsversagen“ erscheint ihnen veränderungsfähig. An erster Stelle wird dies durch die politische Verwaltungsleitung erfolgen müssen, was durch die Experten deutlich betont und als notwendig erachtet wurde. Die Vorbereitungen von Beschlüssen zu einem Kooperationsprojekt dauern über einen längeren Zeitraum an. Anschließend folgt die politische Beratung in der eigenen Kommune sowie in der Kommune mit der kooperiert werden soll. Im gesamten Zeitraum wird das Projekt von unterschiedlichen Akteuren hinterfragt. Es bedarf in diesem Zeitraum eines Akteurs, der das Ziel zur Etablierung der Kooperation nachdrücklich unterstützt. Dazu bedarf es der Durchsetzungs- und Entscheidungskompetenz der politischen Verwaltungsleitung. Diese Hinweise erscheinen realistisch, da durch die Experten auch auf erfolgreiche Interkommunale Kooperationen hingewiesen wurde, bei denen somit diese Hinderungsgründe überwunden werden konnten. Als Maßnahme wird insbesondere auf Kommunikation und Information über die Vorteile der

Interkommunalen Kooperation gesetzt. Dies soll helfen, die bestehenden Vorbehalte abzubauen.

Eine breite Palette an Maßnahmen zur Information befindet sich auf der Ebene der Kommunalen Spitzenverbände derzeit schon im Einsatz. Zu verweisen ist z. B. auf das Modell des Kompetenzzentrums in Hessen oder auch auf das Internetportal in Baden-Württemberg. Beide Projekte wurden in Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Spitzenverbänden sowie dem jeweils zuständigen Landesministerium realisiert. Die Verwendung derartiger Informationsmaßnahmen deckt sich mit den Erkenntnissen nach Auswertung der Literatur.

Insgesamt scheinen die Potenziale der Interkommunalen Kooperation noch nicht ausgeschöpft zu sein. Damit sind die Chancen zur Leistungssteigerung durch die Interkommunale Kooperation noch nicht ausgeschöpft. Die technischen Möglichkeiten sind nach Meinung der Experten dazu geeignet, künftig neue Formen der Interkommunalen Kooperation finden zu können. Dieses Potenzial zur Weiterentwicklung wird auch in der ausgewerteten Literatur diskutiert. Die Interkommunale Kooperation ist nach Meinung der hier befragten Experten insgesamt eine Maßnahme, die dazu beiträgt, die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung zu verbessern.

Die Experteninterviews haben danach die Einschätzung gefestigt, dass die Maßnahmen der Kommunalverwaltungen über den Bereich der Binnenmodernisierung hinaus genutzt werden müssen. Dazu ist auch die Interkommunale Zusammenarbeit denkbar, die einer gesetzlich verordneten Zusammenführung von Kommunen durch eine Gebietsreform vorgezogen wird. Eine weitere Erkenntnis aus den Experteninterviews ist, dass Fördermaßnahmen durch das jeweilige Land bzw. die kommunalen Spitzenverbände bereits angeboten, aber durch die Kommunen noch zu wenig in Anspruch genommen werden.

Der hier beschriebene Befund ist das Ergebnis der Experteninterviews. Interviewt wurden Experten mit langjähriger Erfahrung, die in herausgehobenen Positionen bei Spitzenverbänden oder in Ministerien tätig sind. Diese Einschätzungen können mithin eine verlässliche Grundlage für eine weiterführende Untersuchung der

Wirkung von Interkommunalen Kooperationen sein. Den Anspruch auf Repräsentativität können diese Daten allerdings nicht erheben. Die in den Interviews angesprochenen Aspekte geben Anlass für weitergehende Fragen, um speziell die Wirkung von Interkommunaler Kooperation nach dem Prinzip der Kosten-Nutzen-Analyse untersuchen zu können.

Im anschließenden Abschnitt sollen die Ergebnisse der Experteninterviews um Beispiele aus der Kooperationspraxis ergänzt werden. Dadurch wird die Basis für die Gesamtanalyse verbreitert. Neben den Experteninterviews werden damit zusätzliche Praxiserfahrungen in die Untersuchung einbezogen. Es handelt sich um Beispiele aus bereits laufenden Kooperationsprojekten. Daraus können weitere Anhaltspunkte zum Nutzen von Interkommunaler Kooperation sowie den Schritten zur Realisierung eines derartigen Projektes gewonnen werden. Anschließend ist ein Vergleich zwischen der Literaturanalyse, den Meinungen der Experten sowie den Erkenntnissen aus der Kooperationspraxis möglich.

5.3 Beispiele aus der Kooperationspraxis

Nach der Darstellung der Experteninterviews sollen in diesem Abschnitt die wichtigsten Erkenntnisse aus den drei Fallstudien dargestellt werden. Das Ziel dieses Arbeitsschritts liegt in der Berücksichtigung von weiteren Praxiserfahrungen. Bei den Experteninterviews konnten übergeordnete Aspekte hinsichtlich des Nutzens von Kooperationsprojekten gewonnen werden. Die hier untersuchten und analysierten Fallstudien ermöglichen einen unmittelbaren Einblick in konkrete Kooperationsprojekte. Der Arbeitsschritt ergänzt somit die bisher in der Expertenbefragung gesammelten Praxiserfahrungen zur Kooperationspraxis.

Zunächst werden die entwickelten Analysegrundlagen vorgestellt, um anschließend die Ergebnisse aus den Fallstudien beschreiben zu können. Danach erfolgt die zusammenfassende Bewertung der Erkenntnisse aus den Fallstudien.

5.3.1 Analysefragen

Die Hauptvorteile einer Kooperation sind mit den zu erreichenden Zielen verbunden. Somit muss bei der Beantwortung der Frage, welche Vorteile durch eine Kooperation entstehen, die spezielle Zielsetzung einer Kooperation beachtet werden.

Grundsätzliches Ziel jeder Kooperation ist es, „eine effektive und effiziente Leistungserbringung für die Bürgerinnen und Bürger zu sichern.“⁹⁰⁹ Dies kann erreicht werden auf zwei Wegen. Entweder die Kommunen streben eine Reduzierung der Kosten der Leistungserstellung bei gleichzeitiger Beibehaltung der Leistungserstellungsqualität und Leistungserstellungsquantität an. Alternativ besteht die Möglichkeit, die Leistungserstellungsqualität und die Leistungserstellungsquantität zu steigern und dabei die bisherigen Kosten der Leistungserstellung nicht zu erhöhen. Dies kann durch zwei unterschiedliche Kooperationstypen erreicht werden. Diese werden als „x-Allianzen“ oder als „y-Allianzen“ bezeichnet. Beim ersten Typ der „x-Allianz“ wird versucht, die eigenen Stärken bei der Leistungserstellung zu nutzen und mit Schwächen der Kooperationspartner zu verbinden. Hingegen kooperieren bei „y-Allianzen“ zwei Partner auf Feldern, die sie selber sehr gut beherrschen. Dies erfolgt um den Leistungserstellungsprozess zu optimieren.⁹¹⁰

Bei den hier zu untersuchenden Praxisbeispielen soll in Erfahrung gebracht werden, ob die Kooperationsziele bislang erreicht werden konnten und welche Kooperationsform dabei im Vordergrund stand. Damit knüpft die Fallstudie an die dritte Untersuchungsfrage an und versucht den Nutzen der Interkommunalen Kooperation zu ergründen. Neben den bislang behandelten Umsetzungsmöglichkeiten und zu beachtenden Umsetzungsschwierigkeiten wird versucht, den Untersuchungsblick auf den Nutzen der Interkommunalen Kooperation zu erweitern. Daher wurden folgende Fragen gestellt:

⁹⁰⁹ Vgl. KGSt (2008): Interkommunale Zusammenarbeit - Rahmenkapitel zum Handbuch. Köln, Bericht 4/2008, S. 7.

⁹¹⁰ Vgl. Morschett, Dirk (2005), a.a.O., S. 383.

- Werden durch die Kooperation die Ziele Ihrer Kommune erreicht?
- Werden Qualität und / oder Quantität der Leistungserstellung erhöht und gleichzeitig das bestehende Budget beibehalten?
- Werden die Kosten der Leistungserstellung reduziert und gleichzeitig das Niveau der Qualität und / oder Quantität der Leistungserstellung beibehalten?

Darüber hinaus sollen die für den Kooperationserfolg begünstigende Faktoren (Erfolgsfaktoren) und evtl. bestehende Kooperationshindernisse (Risikofaktoren) erfragt werden:

- Wodurch wurde und wird die Kooperation begünstigt (Erfolgsfaktoren)?
- Welche Schwierigkeiten sind aufgetreten oder bestehen noch (Risikofaktoren)?

5.3.2 Kommunale IT-UNION eG (KITU)

Bei der KITU (Kommunale IT-Union eG) handelt es sich um eine Genossenschaft, an der sich die folgende Kommunen beteiligen: Magdeburg, Barleben, Landkreis Saalekreis, Zeitz, Huy, Blankenburg, Haldensleben, Nordharz und Ilsenburg. Die Genossenschaft wurde im Jahr 2009 gegründet. „Ziel dieser innovativen Genossenschaft ist die Vereinheitlichung kommunaler Kernverfahren (Standardisierung), die Modernisierung der Büroarbeitsplätze, größere Effizienz und die Einsparung von Haushaltsmitteln.“⁹¹¹ Nach eigenen Angaben möchte die Genossenschaft die Plattform für eine interkommunale Zusammenarbeit im „Bereich

⁹¹¹ Vgl. http://www.verwaltungskooperation.at/index.php?title=Kommunale_IT-UNION_eG_%28KITU%29, letzter Zugriff 13.03.2011.

Information und Kommunikation“ sein.⁹¹² „Sie hat sich zum Ziel gesetzt, speziell in Sachsen-Anhalt, IT zu organisieren.“⁹¹³

Die Rechtsform der Genossenschaft wurde gewählt, weil dadurch eine einfache Aufnahme von neuen Mitgliedern ohne weitere formelle Anforderung möglich ist, Bewertungsprobleme der Genossenschaftsanteile beim Ein- und Austritt nicht entstehen sowie durch die Genossenschaftsidee die Mitglieder von den gleichen Interessen geleitet werden.⁹¹⁴

Durch die Zusammenarbeit sollen mehrere Vorteile erschlossen werden. Als erster Vorteil wird genannt, dass die Zusammenarbeit durch „die Mitbenutzung größerer Strukturen“ eine effizientere Aufgabenwahrnehmung sowie die Einsparung von Haushaltsmitteln gewährleistet.⁹¹⁵ Darüber hinaus soll eine schnellere Umsetzung von rechtlichen Änderungen erfolgen können. Außerdem bündelt die Kooperation das notwendige personelle Fachwissen, um auf die „zunehmende Komplexität beim Einsatz von IT und die steigenden Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit“ reagieren zu können.⁹¹⁶

Die Interkommunale Zusammenarbeit ermöglicht den individuellen Abruf von Leistungen der Kommunale Informationsdienste Magdeburg GmbH (KID). Die KID ist selber Mitglied der Genossenschaft und bietet über die KITU die Möglichkeit zur Übernahme von Dienstleistungen für die Mitgliedskommunen der Genossenschaft. Dafür steht ein Portfolio von Dienstleistungen auf unterschiedlichen Handlungsfeldern wie etwa der digitalen Gremienarbeit, Meldeportal oder Einführung der Doppik, u.a. zur Verfügung.⁹¹⁷

⁹¹² Vgl. http://www.kitu-genossenschaft.de/front_content.php?changelang=31&idcat=1676, letzter Zugriff 13.03.2011.

⁹¹³ Vgl. http://www.kitu-genossenschaft.de/front_content.php?changelang=31&idcat=1676, letzter Zugriff 13.03.2011.

⁹¹⁴ Vgl. http://www.kitu-genossenschaft.de/front_content.php?changelang=31&idcat=1676, letzter Zugriff 13.03.2011.

⁹¹⁵ Vgl. http://www.kitu-genossenschaft.de/front_content.php?changelang=31&idcat=1676, letzter Zugriff 13.03.2011.

⁹¹⁶ Vgl. http://www.kitu-genossenschaft.de/front_content.php?changelang=31&idcat=1676, letzter Zugriff 13.03.2011.

⁹¹⁷ Weitere Angebote sind auf der Internetseite http://www.kitu-genossenschaft.de/front_content.php?changelang=31&idcat=1676, letzter Zugriff 13.03.2011 abrufbar.

Im Rahmen des Telefoninterviews vom 25.03.2011 mit Dr. Michael Wandersleb wurde in Erfahrung gebracht, dass die Kooperation zum derzeitigen Stand die Erwartungen hinsichtlich der Mitgliederentwicklung der Genossenschaft übertroffen hat. Derzeit sind 15 Mitglieder der Genossenschaft beigetreten und zwei weitere entsprechende Beschlüsse liegen vor. Die inhaltliche Leistungserbringung der Genossenschaft liegt allerdings hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück, da der Geschäftsbetrieb erst im Juni 2010 aufgenommen werden konnte.

Aus den ersten Erfahrungen wird der Trend festgestellt, dass die Beitritte zur Genossenschaft erfolgen, weil die bisher bestehenden Kosten für IT nicht weiter anwachsen sollen. Die Erwartungen der Mitglieder sind aber auch, dass die Leistungsqualität besser werden soll. Dies kann sich bei dieser Genossenschaft unter anderem in folgenden Punkten niederschlagen: Zuverlässigkeit des IT-Dienstleisters soll gegenüber der Eigenerstellung erhöht werden; Sicherheit z. B. via Rechenzentrum soll erhöht werden; Erhöhtes Know-How in der KID soll genutzt werden, das in der eigenen Kommune nicht aufgebaut werden kann. Für diese Kooperationsform wird die Rechtsform – das Genossenschaftsmodell – als Erfolgsfaktor angesehen. Ebenfalls wird die Unterstützung der Kooperation durch die Hauptverwaltungsbeamten als Erfolgsfaktor eingeschätzt. Als Risikofaktor wird eingeschätzt, dass die Gründe und die Vorteile, die mit einem Beitritt zur Genossenschaft verbunden sein könnten, nicht ausreichend bekannt sind.

5.3.3 Beispiel Call-Center der Städte Köln/Bonn/Leverkusen

Ein Beispiel dafür, dass eine Interkommunale Kooperation im Bereich eines Service-Centers eingerichtet werden kann, bietet das Call-Center der Stadt Köln. Das Call-Center der Stadt Köln hat im Wege einer Interkommunalen Zusammenarbeit ab 2005 auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung auch die Aufgaben des Call-Centers der Stadt Bonn übernommen. Insbesondere personelle Veränderungen in der Telefonzentrale der Stadt Bonn haben den Ausschlag für die Interkommunale Kooperation gegeben.

In den beiden Partnerstädten bestand eine einheitliche IT-Plattform. Daher konnten auch die technischen Anpassungen, die zur Durchführung der Interkommunalen Kooperation notwendig wurden, mit einem wirtschaftlich befriedigenden Ergebnis umgesetzt werden. Die eingehenden Anrufe werden in das Front-Office geleitet, das durch Mitarbeiter der Stadt Köln besetzt ist. Können dort die eingehenden Fragen nicht geklärt werden, wird das Back-Office eingeschaltet. Dort sind Personen der Stadt Bonn eingesetzt. Ihnen obliegt auch die Pflege der eingesetzten Wissensdatenbank. Die Wissensdatenbank ist die Arbeitsgrundlage des Front- sowie des Back-Offices. Durch sämtliche Maßnahmen wurde die Annahmezeit der eingehenden Anrufe verbessert und die Auskunftsfähigkeit des Call-Centers gesteigert. Damit erhöht sich der Service für die Bürgerinnen und Bürger.

Die Interkommunale Kooperation wurde im Jahr 2007 weiter ausgeweitet. Ab 2007 werden von der Stadtverwaltung Köln auch die Aufgaben des Call-Centers für die Stadt Leverkusen wahrgenommen. Grundlage für diese Zusammenarbeit ist das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG). Darüber hinaus wurden von den Kooperationspartnern öffentlich-rechtliche Verträge abgeschlossen. Nach den Ausführungen in der entsprechenden Beschlussvorlage an den Rat der Stadt Köln ist die Interkommunale Kooperation als wirtschaftlich einzustufen. Allerdings sind konkrete Aussagen zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit den öffentlich zugänglichen Dokumenten nicht zu entnehmen.⁹¹⁸

Außerdem wurde das Servicecenter für die Modellregion West II im Projekt bundeseinheitliche Behördennummer 115 ausgewählt.⁹¹⁹ Daneben wurde ab Mitte 2009 auch der Telefonservice für die Kreisverwaltung des Rhein-Erft-Kreises durch das Call-Center der Stadt Köln übernommen.⁹²⁰

Die hier vorgestellte Variante einer Interkommunalen Kooperation zeigt, wie unterschiedliche Aspekte durch eine Interkommunale Kooperation zum Vorteil der Kooperationspartner ausgestaltet werden können. Dies drückt sich in der optimierten

⁹¹⁸ Vgl. Beschluss des Rates der Stadt Köln vom 23.03.2010 unter http://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0050.asp?__kvonr=18810&voselect=4634, S. 2, letzter Zugriff: 28.05.2012

⁹¹⁹ Vgl. http://fuehrungskraefte-forum.de/inhalte/2008/d115_0208/Kahlen.pdf, Folie 4, letzter Zugriff: 11.01.2011

⁹²⁰ Vgl. Beschluss des Rates der Stadt Köln vom 23.03.2010 unter http://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0050.asp?__kvonr=18810&voselect=4634, S. 2, letzter Zugriff: 11.01.2011

Personalauslastung, eines verbesserten Bürgerservices in den Kooperationsstädten sowie einer wirtschaftlicheren Leistungserbringung aus. Darüber hinaus zeigt sich auch, dass die neuen technischen Möglichkeiten die Intensivierung der Interkommunalen Kooperation unterstützen.

Das Telefoninterview wurde am 29.03.2011 mit Herrn Frank Perkhof geführt. Mittlerweile wurde die Kooperation außerdem auf die Stadt Siegburg und den Rhein-Erft-Kreis ausgeweitet. Damit sind derzeit fünf Vollkooperationspartner beteiligt.

Die angestrebten Kooperationsziele werden erreicht. Diese bestehen in einer Steigerung der Qualität und Quantität der Leistungserstellung bei gleichzeitiger Beibehaltung des bereitgestellten Budgets. Für die Stadt Köln kann durch die Kooperationsprojekte die Kostendeckung des Call-Centers verbessert werden. Im Vergleich zum Status zum Beginn der Projektarbeit hat sich zwar das Budget des Call-Centers der Stadt Köln ebenfalls ausgeweitet. Dies ist aber nach Angaben der Stadt Köln auch auf einen Ausbau der Dienstleistungsintensität für die Stadt Köln selber zurück zu führen.⁹²¹

Als Erfolgsfaktor für die Kooperationsprojekte wird angeführt, dass die grundsätzliche Bereitschaft bei den Kooperationspartnern zur Zusammenarbeit bestehen muss. Diese Bereitschaft muss insbesondere von den Entscheidungsträgern unterstützt werden. Dazu ist es auch notwendig, dass eine klare Kommunikation über die angestrebten Ziele erfolgt und die betroffenen Beschäftigten rechtzeitig und vollständig einbezogen werden. Auch die politischen Gremien müssen angemessen und transparent beteiligt werden. Da es sich um ein Kooperationsprojekt handelt, das überwiegend verwaltungsintern umgesetzt werden kann, ist eine Öffentlichkeitsarbeit zur Einbeziehung der Bürger nicht in großem Umfang notwendig. Bei wichtigen Meilensteinen erfolgt gleichwohl auch eine öffentliche Kommunikation. Wenn einer dieser Punkte nicht beachtet wird, ist zu befürchten, dass sich ein Erfolgsfaktor sofort in einen Risikofaktor für das Kooperationsprojekt wandelt.

⁹²¹ Für sämtliche Informationen gilt, dass diese im Rahmen der Auswertung der vorliegenden Dokumente sowie der Experteninterviews gewonnen wurden. Die Daten konnten nicht durch vorgelegte Unterlagen überprüft werden.

5.3.4 Personalsachbearbeitung Schöningen / Büddenstedt / Heeseberg

Die Städte Schöningen, Büddenstedt und Heeseberg haben sich in den Jahren 2006 und 2007 entschlossen, bei der Personalsachbearbeitung zu kooperieren und diese zentral bei der Stadt Schöningen abwickeln zu lassen.⁹²² Die Gemeinde Büddenstedt (2.960 Einwohner) ist dem Kooperationsprojekt ab dem 01.07.2006 und die Samtgemeinde Heeseberg (4.229 Einwohner) zum 01.04.2007 beigetreten. Nach den Angaben auf der Internetseite der Stadt Schöningen sind zur Vorbereitung des Kooperationsprojektes „Keine quantifizierbaren Projektausgaben“ angefallen.⁹²³

Als Grundlage für die Zusammenarbeit hat die Stadt Schöningen einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit den anderen Kommunen abgeschlossen.⁹²⁴ Die genaue Abgrenzung der Zuständigkeiten pro Kommune wird durch eine Anlage zum öffentlich-rechtlichen Vertrag festgelegt und transparent gemacht.⁹²⁵

Durch die Kooperation erschließen die drei beteiligten Kommunen Synergiepotenziale und sparen Personal- und Sachmittel ein.⁹²⁶ „Die erwarteten Effekte“ der Kooperation sind insgesamt eingetreten, wie die Stadt Schöningen auf der Internetseite veröffentlicht. Eingetreten sind „Einsparung von Arbeitszeiteinheiten bei der Gemeinde Büddenstedt (Verzicht auf Wiederbesetzung nach Eintritt der Altersteilzeit) [und] Einsparung einer Teilzeitstelle bei der Samtgemeinde Heeseberg (Organisationsumbildung).“⁹²⁷ Außerdem erfolgte eine „Stabilisierung der

⁹²² Vgl. Seidel, Axel; et al. (2010): Zukunftsreport Moderner Staat 2010, in: Innovative Verwaltung Special, Nr. 3/2010, S. 6.

⁹²³ Vgl.

http://www.schoeningen.de/rathaus/interkommunale_zusammenarbeit/kooperation_personalabrechnung/, letzter Zugriff am 12.03.2011.

⁹²⁴ Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist unter

http://www.schoeningen.de/rathaus/interkommunale_zusammenarbeit/kooperation_personalabrechnung/, letzter Zugriff am 12.03.2011 einsehbar.

⁹²⁵ Die Anlage zur öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist ebenfalls unter

http://www.schoeningen.de/rathaus/interkommunale_zusammenarbeit/kooperation_personalabrechnung/, letzter Zugriff am 12.03.2011 abrufbar.

⁹²⁶ Vgl. Seidel, Axel; et al. (2010), a.a.O., S. 6.

⁹²⁷ Vgl.

http://www.schoeningen.de/rathaus/interkommunale_zusammenarbeit/kooperation_personalabrechnung/, letzter Zugriff am 12.03.2011.

Arbeitsplätze bei der Stadt Schöningen.“⁹²⁸ Diese Kooperationsmaßnahme wurde durch das Land Niedersachsen (Regierungsvertretung Braunschweig) unterstützt.⁹²⁹

Die gesammelten Erfahrungen aus Sicht der Stadt Schöningen wurden im Rahmen eines Telefoninterviews mit dem Projektleiter, Herrn Karsten Bock, erörtert. Die erwarteten Synergieeffekte wurden durch die Kooperation erreicht. Die auf der aufnehmenden Seite (Stadt Schöningen) vorhandene Kompetenz wurde effektiver ausgelastet. Die vorhandenen Ressourcen in den abgebenden Kommunen konnten eingespart oder anderweitig eingesetzt werden. Im Bereich des Personalwesens gibt es z. B. in den speziellen Themenfeldern „Zusatzversorgung“, „Familienkasse“ oder „Altersteilzeit“ Gebiete, die in größeren Einheiten schon wegen ihres häufigeren Vorkommens mit einem kompetenten Hintergrund bearbeitet werden können. Die Kosten sind abgesehen von äußeren Einflüssen (z.B. Tariferhöhungen) konstant geblieben.

Als Erfolgsfaktoren für dieses Kooperationsprojekt hat sich der jeweilige politische Wille zur Zusammenarbeit, die relativ geringe politische Relevanz des Handlungsfeldes und die offene Kommunikation der angestrebten Ziele unter den Akteuren erwiesen. Auch die zielorientierte Vorbereitung sowie die Unterstützung durch die Regierungsvertretung Braunschweig werden als erfolgsfördernd bewertet. Bei der Anbahnung der Kooperation konnten die auftretenden Probleme oder Zweifel sofort durch die offene Kommunikation und die zielorientierte Zusammenarbeit ausgeräumt werden.

⁹²⁸ Vgl.

http://www.schoeningen.de/rathaus/interkommunale_zusammenarbeit/kooperation_personalabrechnung/, letzter Zugriff am 12.03.2011.

⁹²⁹ Vgl.

http://www.schoeningen.de/rathaus/interkommunale_zusammenarbeit/kooperation_personalabrechnung/, letzter Zugriff am 12.03.2011.

5.3.5 Analyse der Beispiele aus der Kooperationspraxis

Die Ergebnisse aus der Befragung der Projektleiter aus den drei laufenden Kooperationsprojekten werden nach folgendem Analyseraster ausgewertet. Dabei soll zunächst von der Frage ausgegangen werden, ob die Kooperation erfolgreich verläuft. Sofern dies zustimmend beantwortet wurde, sollen die von den Projektleitern genannten Erfolgsfaktoren systematisch nach der inhaltlichen Dimension, der methodischen Dimension und der Dimension der Akteure betrachtet werden.⁹³⁰

Die inhaltliche Dimension umfasst die Kooperationsziele und die Kooperationsinhalte. Diese müssen zu jeder Phase der Kooperation verständlich und widerspruchsfrei definiert sein.⁹³¹ Dabei ist zu untersuchen, um welche Kooperationsart es sich handelt und ob eine Leistungssteigerung bei Kostenkontinuität oder eine Kostenreduzierung bei Leistungskontinuität angestrebt werden sollen.

Bei der methodischen Dimension ist eine Koordination der Kooperation notwendig. Dies kann durch die Methoden des Projektmanagements erfolgen. Weitere methodische Fragen betreffen die Unterstützung und das Vertrauen für die Kooperation. Die Transparenz der Kooperation sowie die Kommunikation der Kooperation sind außerdem unabdingbar.⁹³²

Die Dimension der Akteure umfasst alle denkbaren Mitwirkenden an einer Kooperation. Dies sind die Beschäftigten, die Verwaltungsleitung, die Mandatsträger (Politik), der Kooperationspartner, Bürger sowie die Öffentlichkeit (Presse). Hierbei ist zu untersuchen, ob jeder Akteur die ihm methodisch und inhaltlich zugeordnete Rolle erfüllt hat bzw. die methodisch und inhaltlich angestrebten Ziele hinsichtlich der Akteure erreicht wurden. Ein erfolgreiches Kooperationsprojekt berücksichtigt die Interessen und die unterschiedlichen potenziellen Kritikpunkte dieser Gruppen. Anzustreben ist nach den KGSt-Empfehlungen eine konstruktive Partnerschaft.⁹³³

⁹³⁰ Diese Unterscheidung folgt dem Vorschlag der KGSt (2009) a.a.O.

⁹³¹ Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 38.

⁹³² Vgl. KGSt (2005), a.a.O., S. 7 ff.

⁹³³ Vgl. Zentes, Joachim; et al. (2005), a.a.O., S. 939 f.; Vgl. KGSt (2009), a.a.O., S. 12.

Zunächst wurde erfragt, ob es sich aus der Sicht der Projektleiter um eine erfolgreiche Kooperation handelt. Dies war nach Meinung aller Projektleiter der Fall. Also können diejenigen Punkte benannt werden, die nach Meinung der Projektleiter die Grundlage für die erfolgreiche Kooperation waren.

Bei Betrachtung der drei Praxisbeispiele hinsichtlich der inhaltlichen Dimension ist festzustellen, dass es sich jeweils um sog. „x-Allianzen“ handelt. Ein jeweils schwächerer Partner kooperiert mit einem stärkeren Partner bei der Leistungserstellung.

Bei allen drei Praxisbeispielen stand nicht die Reduzierung der bestehenden Kosten im Vordergrund. Ausgehend von einer konkret bestehenden Entscheidungssituation wurde vielmehr die Steigerung der Leistungsqualität angestrebt. Im Falle der gemeinsamen Personalsachbearbeitung drückt sich dieser Befund dadurch aus, dass die gemeinsame Personalsachbearbeitung höhere Fallzahlen und damit eine Professionalisierung der Sachbearbeitung ermöglicht. Dies wäre bei einer Beibehaltung der Eigenständigkeit in dieser Form nicht realisierbar gewesen. Beim gemeinsamen Call-Center können wiederkehrende Auskünfte mit einheitlich entwickelten Arbeitsprozessen bearbeitet werden. Dadurch wird die Auskunftsqualität gesteigert, wodurch eine Entlastung der Back-Offices entsteht und gleichzeitig die Kundenzufriedenheit erhöht werden kann. Auch die IT-Union ermöglicht den gemeinsamen Abruf von Beratungsleistungen bei der Einführung neuer Softwareprozesse.

Bei dem jeweils aufnehmenden Kooperationspartner führt die Zusammenarbeit zu einer Steigerung der Fallzahlen. Damit werden die Kosten bei der Leistungserstellung je Fall reduziert und gleichzeitig wird die Planbarkeit der Fallzahlen erhöht. Durch die Kooperation kann damit der Fortbestand bestimmter Verwaltungseinheiten gesichert werden. Ob das jeweilige Kooperationsziel jeweils widerspruchsfrei definiert war, konnte im Rahmen der Kurzerhebung nicht festgestellt werden.

Hinsichtlich der methodischen Dimension wurde von den Projektverantwortlichen der drei Praxisbeispiele die Bedeutung der projektorientierten Vorgehensweise als erfolgsfördernd bestätigt. Dies betrifft insbesondere die Kommunikation der Projektinhalte zum geeigneten Zeitpunkt. Bei den drei Praxisbeispielen hat es sich überdies als erfolgsfördernd erwiesen, dass die Projektarbeit im engeren Sinne auf eine begrenzte, überschaubare Anzahl von Verantwortlichen (Projektverantwortlichen) konzentriert hat. Diesen Projektverantwortlichen wurde die unmittelbare Unterstützung durch die politischen Verantwortungsträger zugesichert, was zusätzlich zum Kooperationserfolg beigetragen habe. Vom Beispiel „Call-Center“ kam die Rückmeldung, dass die spätere Aufnahme weiterer Kooperationspartner zwar die gleichen Anforderungen auslöst (alle drei Analysedimensionen sind betroffen). Wenn – wie etwa beim Beispiel „Call-Center“ – aber neue Kooperationspartner aufgenommen werden sollen, konnte die Arbeit bei der Anbahnung der Kooperation bei der späteren Aufnahme von Kooperationspartnern deutlich schneller im Vergleich zum ersten Kooperationsprojekt erfolgen. Dies könnte darauf deuten, dass bei der Anbahnung von Interkommunalen Kooperationen (methodische Dimension) evtl. Routineprozesse entwickelt werden können.

Die Analyse der Dimension „Akteure“ hat zunächst gezeigt, dass die Einbeziehung der Bürgerschaft bei den ausgewählten Praxisbeispielen keine große Bedeutung hatte. Dies ist nach Auffassung der Projektleiter auf die Art der Kooperationsprojekte zurückzuführen. Es handelt sich jeweils um ein Kooperationsprojekt, das die Abwicklung interner Verwaltungsaufgaben umfasst und damit nicht so stark im Fokus der Bürgerschaft steht. Gleichzeitig wurde aber jeweils Öffentlichkeitsarbeit (z. B. über die Lokalpresse) betrieben, um das Projekt zu kommunizieren. Demgegenüber konnte von den Projektverantwortlichen bestätigt werden, dass die rechtzeitige, transparente und umfassende Einbeziehung der vom Kooperationsprojekt unmittelbar betroffenen Beschäftigten ein Erfolgskriterium war. Da dies jeweils beachtet wurde, wird dieser Einbeziehung der betroffenen Beschäftigten auch ein gewisser Anteil am Kooperationserfolg zugeschrieben.

Als wichtigste Akteursgruppe haben sich „die politischen Entscheidungsträger“ heraus gebildet. Von dieser Gruppe wird erwartet, dass das Ziel der Eingehung einer Kooperation nachdrücklich verfolgt und durch dementsprechende Entscheidungen

unterstützt wird. Von den Projektleitern wurde bestätigt, dass ein Kooperationserfolg nur eingetreten ist, weil die politischen Entscheidungsträger das Kooperationsprojekt unterstützt haben. Dadurch konnte auch die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Kooperationspartner erfolgsfördernd gestaltet werden.

Nur das Projekt „gemeinsame Personalsachbearbeitung“ wurde durch das Land Niedersachsen gefördert. Die zwei anderen Kooperationsprojekte wurden auch ohne entsprechende Unterstützung durchgeführt.

Die zentralen Analysebefunde sind in der folgenden Tabelle enthalten:

Tabelle 4: Analyse von drei Fallstudien zur IKZ

Projekt	Kommunale IT-UNION eG (KITU)	Call-Center der Städte Köln/Bonn/Leverkusen	Gemeinsame Personalsachbearbeitung in den Kommunen Schöningen, Büddenstedt und Heeseberg
Hauptziel	Senkung Kosten/Beratungsfall bei Software	Steigerung der Fallzahlen geht mit einer Standardisierung der Auskünfte einher. Dadurch Steigerung der Auskunftsqualität und Entlastung Back-Offices	Steigerung der Fallzahlen mit einhergehender Steigerung der Professionalisierung in der Personalsachbearbeitung
Inhaltliche Dimension	Gemeinsame Inanspruchnahme von Beratungsleistungen	Optimierung der Auslastung des bestehenden Personals	Gemeinsame Bearbeitung bestimmter Personalfälle
Methodische Dimension	Einsatz Projektmanagementmethoden war erfolgsfördernd	Einsatz Projektmanagementmethoden war erfolgsfördernd	Einsatz Projektmanagementmethoden war erfolgsfördernd
Dimension der Akteure – Bürger	Keine große Bedeutung – internes Projekt; geringe Öffentlichkeitsarbeit	Keine große Bedeutung – internes Projekt; geringe Öffentlichkeitsarbeit	Keine große Bedeutung – internes Projekt; geringe Öffentlichkeitsarbeit
Dimension der Akteure – betroffene Beschäftigte	Rechtzeitige Einbeziehung war erfolgsfördernd	Rechtzeitige Einbeziehung war erfolgsfördernd	Rechtzeitige Einbeziehung war erfolgsfördernd
Dimension der Akteure – politischen Entscheidungsträger	Wichtigste Akteursgruppe; persönlicher Einsatz politischer Entscheidungsträger war Erfolgsfaktor	Wichtigste Akteursgruppe; persönlicher Einsatz politischer Entscheidungsträger war Erfolgsfaktor	Wichtigste Akteursgruppe; persönlicher Einsatz politischer Entscheidungsträger war Erfolgsfaktor

Erkennbar ist, dass unabhängig vom Inhalt und vom Ziel des jeweiligen Projekts das methodische Vorgehen und die Einbeziehung relevanter Akteure als erfolgsfördernd betrachtet werden. Wirtschaftlichkeitsrechnungen wie eine Kosten-Nutzen-Analyse wurden von den Projekten oder ihren Trägern nicht veröffentlicht.

5.4 Kooperation aus der Sicht der Praxis

Ausgehend von den Ergebnissen der Literaturoauswertung wurden 9 Experteninterviews und 3 Fallstudien zu aktuellen Kooperationsprojekten durchgeführt, um weiteren Aufschluss über die unter Praxisbedingungen bestehenden Möglichkeiten der Interkommunalen Zusammenarbeit zu gewinnen.

Von den befragten Experten wurden zahlreiche Ergebnisse der Literaturanalyse bestätigt. So wird die Interkommunale Kooperation von den befragten Experten als eine realistische Möglichkeit zur Leistungssteigerung von Kommunalverwaltungen betrachtet. Hervorgehoben wird, dass die Interkommunale Kooperation die Identität der Kooperationskommunen wahrt. Gerade der Verlust der eigenen „kommunalen Identität“ wird den Gebietsreformen als nachteilig zugeschrieben.

Dass die Kommunikation des Kooperationsvorhabens mit den relevanten Akteuren einen erfolgskritischen Faktor darstellt, wurde sowohl in den Experteninterviews als auch aufgrund der Erfahrungen aus den Fallstudien bestätigt. Bei den Kooperationsprojekten der Fallstudien handelte es sich zwar um verwaltungsinterne Kooperationsprojekte, so dass die Einbeziehung der Bürger keine besondere Rolle spielte. Gleichwohl wurde von den Projektleitern bestätigt, dass die Kommunikation des Kooperationsprojektes mit den betroffenen Beschäftigten ein Erfolgsfaktor war.

Aus den Fallstudien konnte auch die in der Literatur empfohlene Durchführung von Kooperationsvorhaben unter Verwendung von Methoden aus dem Projektmanagement als erfolgsfördernd bestätigt werden. Ein Aspekt, der in den Experteninterviews nicht beleuchtet wurde.

Die Ergebnisse der Literaturobwertung, die Meinungen der Experten sowie die Schilderungen aus den Fallstudien bestätigen die besondere Rolle der politischen Verantwortlichen für den Erfolg des Kooperationsprojektes. Der grundsätzliche Wille der politischen Entscheidungsträger zur Durchführung der Interkommunalen Kooperation muss eindeutig und zweifelsfrei vorhanden sein und entsprechend kommuniziert werden.

Die drei in der Fallstudie untersuchten Fälle hatten jeweils zum Ziel, die Stärken eines Kooperationspartners für einen schwächeren Kooperationspartner nutzbar zu machen. In den untersuchten Fällen wurden Steigerungen der Leistungsqualität beim schwächeren Kooperationspartner sowie eine bessere Auslastung der bestehenden Ressourcen des anderen Kooperationspartners erreicht. Belastbare Daten, um Aussagen über die Effizienz der Kooperationsprojekte treffen zu können, konnten allerdings nicht erhoben werden.

In der Literatur sowie von den Experten wurde die Auffassung vertreten, dass die Kooperationsmaßnahmen durch finanzielle Anreize gefördert werden können. Hierzu konnten in den Fallstudien keine weiteren Erkenntnisse gewonnen werden, da kein Kooperationsprojekt aus den Fallstudien eine direkte finanzielle Förderung erhalten hat. Nur bei einem Kooperationsprojekt wurde eine Förderung durch Personalgestellung gewährt. Es kann hier also nicht geklärt werden, ob finanzielle Unterstützungen ausschlaggebend für die Durchführung der Interkommunalen Kooperation sind, eine kooperationsfördernde Wirkung erscheint allerdings plausibel. Gleichzeitig wird aber deutlich, dass die Förderung keine unabdingbare Voraussetzung für die Durchführung von Interkommunaler Kooperation ist, da auch Kooperationsprojekte ohne Förderung durchgeführt wurden. Eine vertiefende Untersuchung dieses Aspektes kann zwar im Rahmen dieser Studie nicht vorgenommen werden, erscheint jedoch sinnvoll.

Dieser Praxiseinblick hat erste Erkenntnisse über den Nutzen von Interkommunalen Kooperationen geliefert. Die Interkommunale Kooperation ist nicht nur eine theoretische Maßnahme zur Verwaltungsmodernisierung, sondern beweist ihren Nutzen auch in der Praxis, wenn bestimmte erfolgsfördernde Aspekte beachtet

werden. Bei Kooperationsmaßnahmen sind offenbar ein angemessenes Projektmanagement, die Einbeziehung der relevanten Akteure sowie eine klare Definition der angestrebten Kooperationsziele erforderlich.

Aus diesem Praxiseinblick wird erkennbar, dass die beteiligten Kommunen durchaus bereit sind, neue Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung zu ergreifen. Es ist keineswegs so, dass alle Kommunen Innovationen ablehnen, allerdings haben die befragten Experten auf noch bestehendes Potenzial zum Ausbau der IKZ hingewiesen. Der Praxiseinblick liefert noch keine belastbare Erkenntnis zu der Frage, unter welchen Bedingungen die Bereitschaft der Kommunen zur Interkommunalen Zusammenarbeit erhöht werden kann. Hierzu sowie zur Verbesserung der Datenlage bezüglich der IKZ sind weitere weiterführende verwaltungswissenschaftliche Untersuchungen erforderlich.

6 Kooperation als praxistaugliches Instrument der Verwaltungsmodernisierung?

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung steht die Interkommunale Kooperation als Modernisierungsmaßnahme für Kommunalverwaltungen. Ausgangspunkt für die gesamte Untersuchung ist eine Bestandsaufnahme der bestehenden Rahmenbedingungen für Kommunalverwaltungen. Die Rahmenbedingungen erweisen sich aber selber als nicht konstant. Es zeigt sich nach Auswertung der Literatur, dass die Kommunalverwaltungen durch unterschiedliche Entwicklungen ihre Leistungserstellungsprozesse innerhalb oder außerhalb der eigenen Verwaltung an die sich wandelnden Rahmenbedingungen anpassen müssen. Es besteht also ein Veränderungsdruck, der die Kommunalverwaltungen anhält, auch neue Wege in der Modernisierung der Leistungserstellungsprozesse zu gehen.

Wichtige Auslöser dieses Veränderungsdrucks sind demografische, ökonomische und technische Aspekte. Es ist von einem nachhaltigen demografischen Wandel auszugehen, der z. B. zu weiteren Veränderungen der Altersstruktur in den Kommunen führen wird. Dadurch verändert sich auch die Auslastung von

öffentlichen Einrichtungen. Auch allgemeine ökonomische Aspekte verursachen Veränderungsdruck, da in einigen Kommunen hohe Haushaltsdefizite bestehen und die Leistungserstellung daher mit geringeren Ressourcen erfolgen muss, woraus sich ein Rationalisierungsdruck ergibt. Dies wirkt sich auch regional aus, da die Kommunen stärker z. B. als Wohnort oder Produktionsstandort miteinander um Bürgerinnen und Bürger sowie die Ansiedlung von Gewerbe konkurrieren. Hinzu kommen gesellschaftliche Entwicklungen, die sich z. B. in einer geänderten Anspruchshaltung der Leistungsempfänger gegenüber der Kommunalverwaltung äußern. Weitere Veränderungen werden durch den technischen Fortschritt ausgelöst oder ermöglicht. Neue Technologien erlauben Veränderungsmöglichkeiten bei den Leistungserstellungsprozessen. So besteht die Möglichkeit, die Produktion bestimmter Verwaltungsleistungen vom Standort der Kommunalverwaltung zu trennen. Auch rechtliche Entwicklungen führen zu Veränderungen bei den Kommunalverwaltungen, etwa ausgelöst durch immer mehr europäische Regelungen.

Unterschiedliche Entwicklungen in der „Verwaltungsumgebung“ lassen mithin Veränderungen der Leistungserstellungsprozesse von Kommunalverwaltungen notwendig und möglich erscheinen.

6.1 Kooperation vor dem Hintergrund des New Public Management

Das NPM ist in den letzten zwei Jahrzehnten in den deutschen Kommunalverwaltungen vorwiegend als „Hintergrundkonzept“ des von der KGSt empfohlenen Neuen Steuerungsmodells (NSM) wahrgenommen worden. Dadurch wird der Blick auf die binnenorientierten Komponenten des NPM gelenkt. Das NPM umfasst jedoch auch Komponenten, die das „Außenverhältnis“ einer Verwaltung betreffen, sei es um das Verhältnis zwischen öffentlichen und gewerblichen Aufgabenträgern abzugrenzen und zu gestalten oder um die Zuständigkeiten innerhalb des Behördensystems zu optimieren. Derartige Abgrenzungs-, Gestaltungs- und Optimierungsaufgaben betreffen nicht nur verwaltungsökonomische Aspekte, sondern betreffen auch wirtschafts- und

verwaltungspolitische Ordnungsvorstellungen. Aus politikwissenschaftlicher Sicht wird daher die Steuerung dieses Außenverhältnisses auch als „Public Governance“ bezeichnet.⁹³⁴

Die Interkommunale Kooperation ist eine Maßnahme im Außenverhältnis der einzelnen Kommune. Durch eine solche Maßnahme können die Kosten der Leistungserstellung reduziert werden, wobei gleichzeitig eine Beibehaltung des Qualitätsniveaus möglich ist. Denkbar ist auch, dass die Leistungserstellungskosten konstant gehalten werden können und gleichzeitig eine Verbesserung der Leistungsqualität eintritt. In beiden Fällen wird wirtschaftliches Handeln im Sinne des NPM erreicht.

Wirtschaftliche Erfolge könnten allerdings ausbleiben, wenn bezüglich der Vereinbarung und Gestaltung der IKZ bedeutsame den Erfolg beeinträchtigende Einflussgrößen nicht erkannt werden. Zur Identifikation derartiger Einflussgrößen kommen theoretische Erwägungen und Praxiserfahrungen in Betracht.

Da eine spezielle verwaltungswissenschaftliche Theorie der IKZ bislang nicht formuliert wurde, wird die Public-Choice-Theorie, die ihrerseits die Grundannahmen mit der Rational-Choice-Theorie teilt, zur Analyse der IKZ genutzt. Von den Grundannahmen ausgehend zeigt sich, dass bei einer IKZ angesichts der Mehrzahl von Akteuren der Gesamtnutzen durch die Tendenz zur individuellen Nutzenmaximierung seitens der Individuen und der Teil-Kollektive gefährdet werden kann. Ob und in welchem Umfang dieses Risiko allerdings praktische Bedeutung erlangt, lässt sich nicht prognostizieren, zumal auch die Public-Choice-Theorie nicht durch belastbare Daten untermauert ist. Gleichwohl könnte, sofern nicht auf die IKZ verzichtet werden kann oder soll, versucht werden, das Risiko zu begrenzen. Die Risikobegrenzung könnte durch Variation der Handlungsbedingungen wie outputorientierte Budgetierung oder Personal-Rotation versucht werden. Erfolgsaussichten dafür erscheinen realistisch, zumal auch AXELROD ermittelt hat, dass die Variation von Handlungsbedingungen kooperationsfördernd wirken kann. Als Ergebnis spieltheoretischer Untersuchungen ermittelte er, dass eine kooperative Spielstrategie in einem iterierten Gefangenendilemma das ideale Verhaltensmuster

⁹³⁴ Vgl. Schröter, Eckhard (2011), a.a.O., S. 79.

ist.⁹³⁵ Er nennt dazu weitere Bedingungen, unter denen Kooperationen gefördert werden können.⁹³⁶ Der erste kooperationsfördernde Aspekt bezieht sich auf die Bedeutung der Zukunft. Die Zukunft soll im Vergleich zur Gegenwart eine größere Bedeutung für die Akteure haben. Zweitens sollen sich die „Auszahlungen“ für die Akteure verändern. Auszahlungen sind in diesem Zusammenhang als bestimmte Vorteile für die Akteure zu verstehen. Drittens sollen die Akteure über die „Werte, Fakten und Fertigkeiten“ aufgeklärt werden, die Kooperationen fördern können.⁹³⁷ Allerdings beziehen sich die Untersuchungen von AXELROD nicht explizit auf IKZ, auch fehlen belastbare Daten für die Wirksamkeit der ausgesprochenen Empfehlungen. Somit liefern die einschlägigen Theorieansätze erwartungsgemäß zwar für die IKZ beachtenswerte Impulse, jedoch keine konkreten Handlungsanweisungen. Als weitere mögliche Erkenntnisquelle bieten sich die bisherigen Praxiserfahrungen mit der IKZ und deren systematische Auswertung an.

6.2 Kooperation als realistische kommunale Strategie

Die Interkommunale Zusammenarbeit wird durchaus praktiziert und von den unmittelbar Beteiligten als effektiv und effizient eingeschätzt. Allerdings sind nach Einschätzung der befragten Experten noch nicht alle Möglichkeiten zur IKZ ausgeschöpft. Für die IKZ könnten sich jedoch neue Chancen ergeben, zumal mit der IKZ gerade auf die Herausforderungen des demografischen Wandels reagiert werden kann und die neuen technischen Möglichkeiten der Informationstechnologie genutzt werden können, während gleichzeitig die übrigen Modernisierungsinstrumente aus unterschiedlichen Gründen nur noch begrenzte Wirkungen entfalten.

Gebiets- und Funktionalreformen werden in manchen Ländern derzeit durch die Regierungen eingesetzt. Damit wird wohl angestrebt, den Kommunen eine Hilfe anbieten zu können. Allerdings bestehen Vorbehalte gegenüber Funktional- und Gebietsreformen, die auf Erfahrungen mit den Wirkungen dieser Instrumente aus

⁹³⁵ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O.

⁹³⁶ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 113.

⁹³⁷ Vgl. Axelrod, Robert (2005), a.a.O., S. 113.

den 1960er Jahren fußen. Insbesondere der gefühlte Verlust von Identität und Identifikationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger mit der Heimatkommune werden als Kritikpunkte benannt. Diese bestehende Kritik sorgt unter anderem dafür, dass die erkannten Vorteile von Funktional- und Gebietsreformen nicht zum Tragen kommen können. Insbesondere die Vorteile durch freiwillige Zusammenlegung der Kommunalverwaltungen sowie die gemeinsame Nutzung von öffentlichen Einrichtungen können damit nicht erschlossen werden.

Ähnliche Beschränkungen in der Wirksamkeit zeichnen sich auch für weitere Modernisierungsmaßnahmen ab. So wird zwar die Binnenmodernisierung kontinuierlich praktiziert, wobei sie seit gut 20 Jahren in Deutschland eine herausragende Bedeutung unter der Bezeichnung Neues Steuerungsmodell (NSM) erlangt hat. Mit der Bezeichnung NSM werden im Einzelnen unterschiedliche Maßnahmen zur Modernisierung von Kommunalverwaltungen verbunden, die sich vorwiegend auf das Finanz- und Rechnungswesen beziehen. In der Rückschau scheinen diese Maßnahmen von der ursprünglich bestehenden Dynamik eingebüßt zu haben, da die erwünschten Effekte nicht im erwarteten Umfang nachgewiesen werden konnten. Gleichwohl wurden und werden weiterhin Maßnahmen zur Binnenmodernisierung von Kommunalverwaltungen vorgenommen. Diese Maßnahmen sollen auch künftig zur Verwaltungsmodernisierung genutzt werden. Allerdings scheint es so, dass die Bereitschaft zur Einführung dieser Maßnahmen nachlässt, weil der ursprünglich erwartete Nutzen nicht im notwendigen Umfang eintritt. Neben der Binnenmodernisierung kommen auch die Markt- und Wettbewerbsorientierung als Modernisierungskonzepte in Betracht. Wenngleich Markt- und Wettbewerbsstrategien eine Vielzahl spezieller Einsatzmöglichkeiten bieten, besteht der Eindruck, dass die Nutzung derartiger Strategien politisch umstritten ist und daher nur wenig genutzt wird. Deshalb können vom Einsatz des Wettbewerbs derzeit nicht die gewünschten Impulse im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung ausgehen.

Demgegenüber scheint die Interkommunale Kooperation einen wesentlichen Vorteil gegenüber dem Modernisierungskonzept der Funktional- und Gebietsreform besetzen zu können. Die Interkommunale Kooperation ermöglicht die Beibehaltung der Eigenständigkeit der Kommunen sowie die Realisierung von Größenvorteilen

durch gemeinsame Leistungserstellung bzw. gemeinsame Nutzung von öffentlichen Einrichtungen. Insoweit bestehen Schnittmengen zwischen den Modernisierungsinstrumenten der Gebiets- und Funktionalreform sowie der Interkommunalen Kooperation. Die Interkommunale Kooperation erscheint angesichts der an Grenzen gelangten Wirksamkeit der übrigen Modernisierungskonzepte mithin als ein erfolgversprechendes Konzept zur Modernisierung der Kommunalverwaltung.

Es steht eine große Bandbreite von rechtlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten der Interkommunalen Kooperation von Kommunalverwaltungen zur Verfügung. Diese Ausgestaltungsmöglichkeiten bieten die Chance, das konkrete Kooperationsvorhaben an die von den potenziellen Kooperationspartnern definierten Ziele anzupassen. Wesentliche rechtliche Hindernisse, die einer stärkeren Nutzung der Interkommunalen Kooperation entgegenstehen würden, werden von den hierzu befragten Experten nicht benannt, wobei einschränkend auf das Vergaberecht hingewiesen wird. Experimentierklauseln für die Interkommunale Kooperationen sowie eine kommunalfreundlichere Handhabung der Kommunalaufsicht könnten den Einsatz der Interkommunalen Kooperation unterstützen. Einer weiteren Verbreitung der Interkommunalen Kooperation könnten örtliche Vorbehalte entgegenstehen. Es scheint so, dass zwar den Kommunen zahlreiche Informationsangebote der Regierungen und der kommunalen Spitzenverbände zur Verfügung stehen, diese aber nicht für die notwendige Aufklärungsarbeit in der Kommune eingesetzt werden. Die bestehenden Förderprogramme entfalten entweder nicht oder nicht im ausreichendem Umfang die gewünschte Wirkung, evtl. weil andere Aspekte diese Wirkung unterminieren. Ähnliches gilt offenbar für die zahlreichen Empfehlungen zur Vereinbarung und Gestaltung von IKZ, die von der KGSt und anderen Institutionen zur Beratung herausgegeben werden. Trotz der insgesamt zu erkennenden Relevanz und Plausibilität dieser Empfehlungen führen diese offenbar nicht unmittelbar zu einer Steigerung der Zahl der IKZ-Vereinbarungen. Von den hierzu befragten Experten wird daher zusammenfassend die Auffassung vertreten, dass die Potenziale zur Modernisierung der Kommunalverwaltung mittels Interkommunaler Kooperation bislang bei Weitem nicht ausgeschöpft sind.

Offen ist allerdings, in welchem Umfang und in welchen Problemsituationen die IKZ tatsächlich mehr Nutzen herbeiführt als Kosten verursacht. Nach wie vor fehlt der Nachweis, ob durch Interkommunale Kooperation tatsächlich eine Steigerung der Effektivität bzw. der Effizienz der Leistungserstellungsprozesse der Kommunalverwaltungen erreicht werden kann. Die dazu notwendigen Daten wurden von den Beteiligten nicht veröffentlicht und sind auch nicht anderweitig bekannt geworden. Harte Daten konnten daher für die hier vorgenommene Untersuchung nicht herangezogen werden. Derartige Daten scheinen allerdings notwendig, um den Nutzen der Interkommunalen Kooperation als Instrument der Verwaltungsmodernisierung deutlicher machen zu können. Empirische Daten könnten auch dafür geeignet sein, die Akzeptanz des Modernisierungsinstrumentes zu fördern und damit die Einsatzhäufigkeit zu erhöhen.

Es fehlt derzeit nicht nur an belastbaren Daten zur Wirtschaftlichkeit, also zu den Kosten und zum Nutzen der IKZ, sondern auch an einer diesbezüglich klaren Diagnose und Indikation. Wünschenswert erscheint zunächst ein standardisiertes Instrument zur Diagnose, um eine intersubjektive Rangordnung der verschiedenen Teilprobleme innerhalb einer Kommunalverwaltung herstellen zu können. Daran anknüpfend wäre eine geeignete Modernisierungsvariante zur Problemlösung auswählen, wozu Daten zur Wirkung und zu den „Nebenwirkungen“ der einzelnen Reformmaßnahmen hilfreich wären. Schließlich wäre ein standardisiertes Vorgehensmodell hilfreich, um rechtzeitig und mit den jeweils bestgeeigneten Mitteln reagieren zu können, wobei die Wirkung der Mittel im Wege eines Monitorings zu beobachten wäre, damit bei Bedarf „nachgesteuert“ werden könnte.

6.3 Offene Fragen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht

Nachdem sich aus verwaltungsökonomischer Sicht bereits die Datenlage zur Wirtschaftlichkeit der Interkommunalen Zusammenarbeit als letztlich unbefriedigend erwiesen hat, stellt sich zudem die Frage nach dem Beitrag der einschlägigen Theorie. Zwar wird auf der Grundlage von Annahmen der Rational-Choice-Theorie bei einer Betrachtung der IKZ mit Hilfe der Public-Choice-Theorie erkennbar, dass

die nach dem individuellen Nutzen strebenden Akteure mit ihrem Verhalten der Nutzenmaximierung tendenziell der Wirtschaftlichkeit der IKZ entgegenwirken, jedoch bleibt der mögliche Effekt in quantitativer Hinsicht unbestimmt.

Da zudem auf eine öffentliche Verwaltung nicht vollständig verzichtet werden kann, stellt sich weiterhin die Frage, wie der Tendenz der Akteure zur Nutzenmaximierung und den damit nach der Public-Choice-Theorie verbundenen Ineffizienzen entgegengewirkt werden kann. Zwar bieten sich Variationen der Budgetierung und des Personalmanagements an, jedoch fehlt es an belastbaren Daten zur Wirkung der einzelnen in Betracht kommenden Maßnahmen.

Ohne verlässliche Daten zur jeweils gegebenen Problemlage, zu den gewählten Lösungsverfahren sowie zur Wirkung der vorgenommenen Maßnahmen können der Sachzusammenhang und die Adäquanz der verschiedenen Teilschritte der IKZ nur wie bisher auf Plausibilität geprüft werden, nicht jedoch im Sinne einer verwaltungsökonomischen Analyse durch Wirtschaftlichkeitsberechnungen. Generell bieten sich für Evaluationen von Maßnahmen zur Interkommunalen Kooperation die Standards der Gesellschaft für Evaluation – DeGEval – an. Zu beachten sind danach die Kriterien⁹³⁸

- Nützlichkeit
- Durchführbarkeit
- Fairness
- Genauigkeit

Sowohl in der Phase der Planung einer IKZ als auch im Zusammenhang mit Evaluationsuntersuchungen könnte eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Form einer Kosten-Nutzen-Analyse hilfreich sein.

Da es sich bei der IKZ dem Grunde nach um eine Standard-Maßnahme handelt, bieten sich auch standardisierte Diagnoseverfahren, standardisierte Instrumente und der standardisierte Instrumenteneinsatz an. Mit einem derartigen datenbasierten Vorgehen könnte in diesem Teilbereich des Verwaltungshandelns eine Anhebung

⁹³⁸ Vgl. <http://www.degeval.de/degeval-standards/standards>; letzter Zugriff am 28.05.2012.

des Niveaus von der Plausibilität in Richtung eines Nachweises der Kausalität eines Instrumentes oder einer Maßnahme erfolgen.⁹³⁹

Sofern der innovative Charakter der Verwaltungsreform dominieren sollte, wäre zu prüfen, ob die Innovationsfähigkeit der Kommunalverwaltungen generell verbessert werden könnte. Ob die Innovationsorientierung von öffentlichen Verwaltungen systematisch gesteigert werden kann, ist eine offene Frage. Eventuell könnten Methoden des Innovationsmanagements genutzt werden, wie sie von HAUSCHILDT und SALOMO zusammengestellt wurden.⁹⁴⁰ Insbesondere die Bedeutung von Promotoren für den Innovationsprozess⁹⁴¹ sowie die Ansätze im Kontext einer Lernenden Organisation⁹⁴² könnten hierzu näher untersucht werden.

Nach dem Ergebnis der hier vorgenommenen Untersuchung ist die Interkommunale Zusammenarbeit mit Blick auf die sich wandelnden Rahmenbedingungen wahrscheinlich ein geeignetes Instrument zur Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung. Hierfür sprechen neben der Literaturlauswertung, den Befragungen von entsprechend ausgewiesenen Experten und der Auswertung einiger aktueller Praxiserfahrungen auch die Unterstützung der IKZ durch die KGSt, die kommunalen Spitzenverbände und verschiedener Ministerien in den Ländern. Die Unterstützung erfolgt in der Form von Handbüchern und Empfehlungen sowie durch Beratungsangebote. Allerdings erweist sich die Datenlage zu den Kosten und zum Nutzen sowie zur Indikation der IKZ als defizitär. Solange keine insoweit verlässliche Daten zur Verfügung stehen, verbleiben die Empfehlungen zugunsten der IKZ wie auch das hier erreichte Untersuchungsergebnis, wie es in Thesenform in der abschließenden Tabelle dargestellt ist, auf dem Aussagenniveau der Plausibilität, woraus Einschränkungen hinsichtlich der Belastbarkeit der Aussagen resultieren.

⁹³⁹ Vgl. die von Mintken in mehreren auf der Website www.profdrmintken.de veröffentlichten verwaltungswissenschaftlichen Lehr- und Studienunterlagen dargestellte Nachweisorientierte Verwaltungskonzeption, letzter Zugriff 25.07.2012

⁹⁴⁰ Vgl. zum Innovationsmanagement etwa Hauschildt, Jürgen; Salomo, Sören(2011), a.a.O., zum Einsatz des Innovationsmanagements in der öffentlichen Verwaltung vgl. Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2008), a.a.O., S. 119 ff.; During, Dirk (2007): Kooperative Beratung, in: Emde, Monika; Mintken Karl-Heinz; Reese, Jürgen (Hrsg.): Beratung für Reformen. Monsenstein und Vannerdat: Münster 2007, S. 81 - 102.

⁹⁴¹ Zum Einsatz von Promotoren vgl. Witte, Eberhard (1999): Das Promotoren-Modell, in: Hauschildt, Jürgen; Gemünden, Hans Georg (Hrsg.): Promotoren. Wiesbaden: Gabler, 2. Auflage 1999, S. 11 – 41, S. 15 ff.

⁹⁴² Vgl. etwa Emde, Monika (2006), a.a.O.

Tabelle 5: Thesen zur Interkommunalen Zusammenarbeit

Nr.	Schlagwort	Inhalt
1	Rahmenbedingungen im Wandel	Die Rahmenbedingungen für das Handeln der Kommunalverwaltung in Deutschland sind nicht konstant, egal ob sie gesellschaftlich, ökonomisch, regional, technisch oder rechtlich akzentuiert sind. Aus diesem Wandel aller relevanten Handlungsbedingungen resultieren Handlungsnotwendigkeiten, aber zum Teil auch neue Handlungsmöglichkeiten für die Kommunalverwaltung.
2	Binnenmodernisierung an der Grenze	Als Reaktion insbesondere auf die Änderung ökonomischer Rahmenbedingungen liegen Maßnahmen zur Rationalisierung des internen Aufbaus und der internen Abläufe nahe, wie sie in Deutschland in den letzten zwei Jahrzehnten unter dem Einfluss der KGSt mit unterschiedlichem Erfolg vorgenommen wurden. Die Binnenmodernisierung nach dem KGSt-Modell der Neuen Steuerung scheint jedoch ihre Wirkungsgrenzen erreicht zu haben.
3	Privatisierung zweifelhaft	Mit ebenfalls wenig überzeugenden Ergebnissen wurden von den Kommunalverwaltungen Wettbewerbs- und Marktinstrumente in der Praxis erprobt. Sofern dies zur Privatisierung von Aufgaben geführt hat, wird derzeit sogar in einigen Fällen eine Re-Kommunalisierung dieser Aufgaben betrieben oder geprüft.
4	Kooperation als neue Chance	Die Interkommunale Zusammenarbeit erscheint im Vergleich zu einer Gebiets- und Funktionalreform vorteilhaft, da die beteiligten Kommunen anders als bei einer Fusion bestehen bleiben. In den letzten Jahren verharrte die Zahl der IKZ etwa auf dem erlangten Niveau, insbesondere die neuen technischen Möglichkeiten signalisieren aber weiteres Potenzial zur Leistungssteigerung durch IKZ.
5	Nutzenmaximierung verursacht Risiken	Aus verwaltungsökonomischer Sicht ist die IKZ das Mittel der Wahl, wenn der Nutzen die Kosten übersteigt und für den zu prüfenden Fall keine besser geeigneten Mittel zur Verfügung stehen, wobei der Nutzen nicht ausschließlich monetär sein muss. Der wirtschaftliche Vorteil der IKZ könnte jedoch durch die Verhaltensweise der individuellen Nutzenmaximierung durch die Akteure beeinträchtigt werden, die nach der Public-

Nr.	Schlagwort	Inhalt
		Choice-Theorie zu Ineffizienzen und damit zu einem Wohlfahrtsverlust führen.
6	Experten sehen Chancen	In Befragungen sachkundiger Experten, die in Spitzenverbänden und Ministerien herausgehobene Positionen wahrnehmen, bestätigte sich die bereits aufgrund der Literaturdurchsicht erkennbare Einschätzung, dass die IKZ noch über erhebliches Wirkungspotenzial zur Modernisierung der Kommunalverwaltung verfügt. Die nur verhaltene Nutzung der IKZ könnte auch nach Einschätzung der Experten auf der Nähe der IKZ zum wenig attraktiv erscheinenden Konzept der Gebiets- und Funktionalreform beruhen.
7	Praxiserfahrungen ermutigend	Die einbezogenen aktuellen IKZ-Projekte ganz unterschiedlicher Größe bei unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten scheinen nach den veröffentlichten Materialien und nach der Einschätzung der jeweiligen Projektleiter insgesamt planmäßig und erfolgreich zu verlaufen, allerdings beruhen diese Einschätzungen auf nur drei Projekten.
8	Kooperation als Teil des NPM	Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht kann die IKZ dem konzeptionell weitgehend offenen New Public Management zugeordnet werden, das neben den binnenorientierten Komponenten zur Rationalisierung auch Konzepte für das Außenverhältnis einer Verwaltung wie die Verlagerung von Aufgaben auf andere Aufgabenträger umfasst. Inhaltlich und methodisch dominiert im NPM die verwaltungsökonomische Betrachtungsweise.
9	Belastbare Daten erforderlich	Um die IKZ mit der verwaltungsökonomischen Methodik des NPM adäquat beurteilen zu können, sind verlässliche Daten zu den Kosten, zum Nutzen und zur Indikation erforderlich, die derzeit nicht verfügbar sind. Die bisherigen, insgesamt positiven Aussagen zur IKZ aus der Literatur, aus der hier vorgenommenen Experten-Befragung sowie aus den aktuellen Projekten betreffen letztlich nur das Niveau der Plausibilität und sind daher nur begrenzt belastbar.

Literaturverzeichnis

Andersen, Christoph; et al. (2005a): Konkurrieren statt Privatisieren - Strategien zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Dienstleister. Düsseldorf 2005; Edition der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 128

Axelrod, Robert (2005): Die Evolution der Kooperation. München: Oldenbourg, 6. Auflage 2005

Banner, Gerhard (2005): Aktivierend auch nach innen? Verwaltungsreformen zwischen Ländern und Kommunen, in: Behrens, Fritz et al. (Hrsg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Ideologie zur Strategie. Berlin, S. 163 – 185

Banner, Gerhard (2006): Strategische Führung und Modernisierung des Unternehmens Kommune, in: Jann, Werner; et al. (Hrsg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Berlin: Edition Sigma, 2006, S. 253 – 270

Banner, Gerhard (2008): Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik?, in: der moderne Staat, 2/2008, S. 447 – 455

Bauwens-Adenauer, Paul (2006): Regionale Zusammenarbeit braucht Visionen, in: Walcha, Henning (Hrsg.): Diskurs kommunal 2006, Der Stadt Bestes finden, Wer rettet unsere Städte jetzt? Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2006

Beauftragter der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer (Hrsg.): Daseinsvorsorge im demografischen Wandel zukunftsfähig gestalten, unter: http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_MBV/News/PDFs/Handlungskonzept_2011.pdf, letzter Zugriff am 19.02.2012

Becker, Bernd (1989): Öffentliche Verwaltung. Verlag R. S. Schulz: Percha 1989

Benz, Arthur (2002): Die territoriale Dimension von Verwaltung, in: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden Baden: Nomos 2002, S. 207 - 228

Benz, Arthur (2010): Braucht die öffentliche Verwaltung den Raumbezug und welche Bedeutung hat er für die Zukunft?, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.): Verwaltung und Raum. Baden-Baden: Nomos 2010, S. 39 - 47

Benz, Arthur (2011): Verwaltung als Mehrebenensystem, in: Blanke, Bernhard; et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag 4. Auflage 2011, S. 11 - 20

Benz, Arthur; et al. (2007): Einleitung, in: Benz, Arthur; et al.: Handbuch Governance. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2007

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wegweiser Demographischer Wandel 2020 – Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2006

Blanke, Bernhard (2009): Erzählungen zum aktivierenden Staat, in: Verwaltung und Management 15 (2009) 3, S. 115 – 125

Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang (2005): Das theoriegenerierende Experteninterview, in: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Wiesbaden. VS-Verlag, 2. Auflage 2005, S. 33 - 70.

Bogumil, Jörg (1997): Modernisierung des Staates durch Public Management. Stand der aktuellen Diskussion, in: Grande, Edgar; Prätorius, Rainer (Hrsg.): Modernisierung des Staates? Baden-Baden: Nomos 1997, S. 21 – 44

Bogumil, Jörg; et al. (2001): Verwaltung auf Augenhöhe. Berlin: edition Sigma 2001

- Bogumil, Jörg; et al. (2007a): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Berlin: edition Sigma 2007
- Bogumil, Jörg; et al. (2007b): Konsequenzen aus der Evaluation des Neuen Steuerungsmodells, in: Bogumil, Jörg; et al. (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition Sigma 2007, S. 7 - 10
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Wiesbaden: VS Verlag 2006
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag 2. Auflage 2009
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo (1998): Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung. Berlin: Ed. Sigma 2. Auflage 1998
- Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine (2004): Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung, in: Jann, Werner; et al. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform. Berlin: Ed. Sigma 2004, S. 51 - 63
- Bogumil, Jörg; Reichard, Christoph (2007): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, in: Bogumil, Jörg; et al. (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition Sigma 2007, S. 85 – 90
- Bouckaert, Geert (2004): Die Dynamik von Verwaltungsreformen, in: Jann, Werner; et al. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform. Berlin: Ed. Sigma 2004, S. 22 - 35
- Brendel, Karl Peter (2008): Chancen und Grenzen der vernetzten Verwaltung, in: Innovative Verwaltung, Nr. 11/2008, S. 10 - 12
- Brüggemeier, Martin (2006): Electronic Government als Katalysator für öffentliche Leistungsnetzwerke, in: Jann, Werner; et al. (Hrsg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Berlin: Edition Sigma, 2006, S. 303 – 320
- Brüggemeier, Martin (2007): Neue Perspektiven und Forschungsbedarf für einen aufgeklärten Gewährleistungsstaat auf der Basis von E-Government, in: Verwaltung und Management 13 (2007), 2, S. 79 - 85
- Budäus, Dietrich (1998): Public Management – Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Berlin: Ed. Sima, 4. Auflage 1998
- Budäus, Dietrich (1998b): Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung, in: Budäus, Dietrich; et al. (Hrsg.): Managementforschung 8 – New Public Management. Berlin: de Gruyter, 1998, S. 1 -10
- Budäus, Dietrich (2006): Entwicklungen und Perspektiven eines Public Management in Deutschland, in: Jann, Werner; et al. (Hrsg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Berlin: Edition Sigma, 2006, S. 173 – 186
- Budäus, Dietrich; et al. (2004): Reformen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland, in: Verwaltung und Management 10 (2004) 5, S. 228 - 233
- Bull, Hans Peter (2007): Fortschritte, Fehlschläge und Moden: eine Zwischenbilanz, in: Ziekow, Jan (Hrsg.): Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik. Baden-Baden: Nomos 2007, S. 151 - 161
- Bull, Hans Peter (2008): Kommunale Gebiets- und Funktionalreform - aktuelle Entwicklungen und grundsätzliche Bedeutung, in: der moderne staat, 2/2008, S. 285 - 302
- Bullerdiek, Thorsten (2010): D115 - keine Nummer für Kommunen, in: Innovative Verwaltung, Nr. 6/2010, S. 32 - 33
- Butzer, Hermann (2011): Wirtschaftlichkeit im Verwaltungsrecht, in: Blanke, Bernhard; et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag 4. Auflage 2011, S. 445 – 454

- Damkowski, Wulf; Rösener, Anke (2004): Good Governance auf der lokalen Ebene, in: Verwaltung und Management 10 (2004) 6, S. 311 - 316
- DeGEval, Gesellschaft für Evaluation (Hrsg.) (2002): Standards für Evaluationen. 2. Aufl. Köln 2002
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2004): DStGB Dokumentation Nr. 39: Interkommunale Zusammenarbeit
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2005): DStGB Dokumentation Nr. 51: Interkommunale Zusammenarbeit
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2006): DStGB Dokumentation Nr. 64: "Rakeling" oder die Reform der öffentlichen Verwaltung durch Shared Services
- Deutsches Institut für Urbanistik (2005): Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen - Eine Bestandsaufnahme. Difu Materialien 6/2005 Berlin
- Diekmann, Andreas; Voss, Thomas (2004): Die Theorie rationalen Handelns. Stand und Perspektiven, in: Diekmann, Andreas et al. (Hrsg.): Rational-Choice-Theorie in den Sozialwissenschaften. München: R. Oldenbourg Verlag 2004, S. 13 – 29
- During, Dirk (2006): Interkommunale Zusammenarbeit als Schlüssel für Innovationen, in: Innovative Verwaltung, Nr. 10/2006, S. 11 – 13
- During, Dirk (2007): Kooperative Beratung, in: Emde, Monika; Mintken Karl-Heinz; Reese, Jürgen (Hrsg.): Beratung für Reformen. Monsenstein und Vannerdat: Münster 2007, S. 81 - 102
- Effing, Klaus (2011): Möglichkeiten zur Verbesserung der Effektivität des Handelns von Behörden vor dem Hintergrund der Theorie lernender Organisationen, untersucht am Beispiel der Arbeitsvermittlung in deutschen Optionskommunen. Kassel 2011 (= Dissertation am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hebis:34-2011040537128>)
- Elbers, Matthias (2010): Kommunale Kreditklemme, in: Der Neue Kämmerer (05), Dezember 2010, S. 1 + 7
- Emde, Monika (2006): Organisationslernen als Option für die Bürokratie. 2. Aufl. Verlag Monsenstein und Vannerdat: Münster 2006
- Emde, Monika; Mintken, Karl-Heinz; Reese, Jürgen (Hrsg.) (2004): Evaluation des Studiengangs Öffentliches Management (= Moderne Verwaltungsentwicklung, Band 1) Münster 2004
- Fagagnini, Hans Peter; Caspari, Ingo (2009): Der Staat im Vormarsch, der Markt im Rückwärtsgang, Allparteilichkeit die Lösung?, in: Verwaltung und Management 15 (2009) 4, S. 198 - 206
- Fink, Dietmar; et al. (2004): Die dritte Revolution der Wertschöpfung. Mit Co-Kompetenzen zum Unternehmenserfolg. München: Econ 2004
- Fliedner, Ortlieb (2009): Entbürokratisierung für die Bürgergesellschaft, Reihe "betrifft: Bürgergesellschaft" Nr. 32 des Arbeitskreises Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, unter: <http://library.fes.de/pdf-files/kug/06324.pdf>. lt. Zugriff am 06.03.2011
- Flöthmann, E.-Jürgen; et al. (2006): Ein Blick in die Zukunft: Deutschlands Kommunen im Wettbewerb um Einwohner, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wegweiser Demographischer Wandel 2020 – Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2006
- Friedrichs, Jürgen (1990): Methoden empirischer Sozialforschung. Westdeutscher Verlag: Opladen, 14. Auflage 1990

- Geiger, Christian (2003): Rechtsformen Interkommunaler Zusammenarbeit, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2003): DST-Beiträge zur Kommunalpolitik (Reihe A) Heft 31. Interkommunale Kooperation: Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen, S. 9 - 15
- Gemeindetag Baden-Württemberg (Hrsg.) (2005): Gemeinsam sind wir stark! Studie des Gemeindetages Baden-Württemberg zur interkommunalen Zusammenarbeit. Die Gemeinde BWGZ. 20/2005, S. 778 - 820
- George, Wolfgang (2010): Ziele kommunaler Kooperation, in George, Wolfgang; Bonow, Martin (Hrsg.): Regionales Zukunftsmanagement - Kommunale Kooperation. Lengerich: Pabst Science Publishers 2010, S. 40 - 50
- Gerstlberger, Wolfgang; et al. (1999): Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Ed. Sigma 1999
- Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael (2009): Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge!. WISO Diskurs des Arbeitskreises Dienstleistungen der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden: VS Verlag 2004
- Goetz, Klaus H. (1997): Verwaltungswandel - ein analytisches Gerüst, in: Grande, Edgar; Prätorius, Rainer (Hrsg.): Modernisierung des Staates? Baden-Baden: Nomos 1997, S. 177 - 206
- Grande, Edgar (1997): Auflösung, Modernisierung oder Transformation? Zum Wandel des modernen Staates in Europa, in: Grande, Edgar; Prätorius, Rainer (Hrsg.): Modernisierung des Staates? Baden-Baden: Nomos 1997, S. 45 - 64
- Grande, Edgar (2008): Reflexive Modernisierung des Staates, in: der moderne staat, 1/2008, S. 7 - 28
- Grimmer, Klaus (2004): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Eine problemorientierte Einführung. Wiesbaden: VS Verlag, 2004
- Grömig, Erko (2003): Interkommunale Zusammenarbeit unter organisatorischen Aspekten, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2003): DST-Beiträge zur Kommunalpolitik (Reihe A) Heft 31. Interkommunale Kooperation: Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen, S. 29 - 36
- Grunow, Dieter; Strüngmann, Daniela (2008): Bürokratiekritik in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung: impulse für Verwaltungsreform?, in: der moderne staat, 1/2008, S. 121 - 140
- Hackler, Dieter (2009): Für eine innovative Zukunftsgesellschaft, in: Stadt und Gemeinde interaktiv, Nr. 6/2009, S. 219 - 220
- Hauschildt, Jürgen; Salomo, Sören (2011): Innovationsmanagement. München: Vahlen, 5. Auflage 2011
- Heidemanns, Henning (2010): Wie zeitgemäß ist die Verwaltung in Deutschland?, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.): Verwaltung und Raum. Baden-Baden: Nomos 2010, S. 15 - 35
- Heinrich, Bettina (2003): Kooperationen im Kulturbereich, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2003): DST-Beiträge zur Kommunalpolitik (Reihe A) Heft 31. Interkommunale Kooperation: Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen, S. 42 - 47
- Heinz, Werner (2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Köln: Deutscher Gemeindeverlag, 2000
- Heinz, Werner (2008): Der große Umbruch - Deutsche Städte und Globalisierung. Deutsches Institut für Urbanistik, Edition Difu, 2008, Band 6

- Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1984): Handbuch zur Evaluierungsforschung. Opladen 1984
- Hensen, Jürgen (2006): Shared Service Center für die Bundesverwaltung, in: Verwaltung und Management 12 (2006) 4, S. 177 - 183
- Hesse, Joachim Jens (2010): Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Berlin 2010
- Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006): Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, 2006
- Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2009): Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Baden-Baden: Nomos 2009
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2006): Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen - Interkommunale Kooperation. Wiesbaden, 2006
- Heurley, Aline; Teuber, Christian (2012): Interkommunale Kooperation im Lichte des EU-Vergaberechts, in: Der Gemeindehaushalt, Nr. 3/2012, S. 58 - 61
- Hey, Christian (2010): Defizite der Verwaltungspolitik: Umweltverwaltungen unter Reformdruck, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.): Verwaltung und Raum. Baden-Baden: Nomos 2010, S. 89 - 99
- Hiemstra, Jaring (2008): Leistungsstarke Kommunen. Wiesbaden: Gabler 2008
- Hilgers, Dennis; Burth, Andreas (2011): Konzept einer doppischen Kommunalschuldenbremse für das Land Hessen, in: Verwaltung und Management 17 (2011) 5, S. 242 - 251
- Hill, Hermann (2006): Von Good Governance zu Public Leadership, in: Verwaltung und Management 12 (2006) 2, S. 81 - 84
- Hill, Hermann (2011): Von Innovationsmanagement und Management der Unsicherheit zur zukunftsfähigen Verwaltung, in: Verwaltung und Management 17 (2011) 1, S. 3 - 7
- Hill, Paul B. (2002): Rational-Choice-Theorie. Bielefeld: transcript Verlag 2002
- Hoffmann-Peck, Kerstin (2008): Ursachen der Stagnation der Verwaltungsmodernisierung, in: Innovative Verwaltung, Nr. 04/2008, S. 20 - 21
- Hokkeler, Michael; Wulff, Marianne (2007): Neue Wege zu Rationalisierung und Qualitätsverbesserung beschreiten, in: Verwaltung und Management 13 (2007), 6, S. 303 - 306
- Holtkamp, Lars (2008): Das Scheitern des neuen Steuerungsmodells, in: der moderne staat, 2/2008, S. 423 - 446
- http://fuehrungskraefte-forum.de/inhalte/2008/d115_0208/Kahlen.pdf, letzter Zugriff: 11.01.2011
- http://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0050.asp?__kvonr=18810&voselect=4634, letzter Zugriff: 11.01.2011
- <http://www.qbus.de/kunden/verwaltungsreform/Kreisgebietsreform.802.html?PHPSESSID=7190e3df973f8a95bf05c6ac82446ffe>, letzter Zugriff am 19.02.2012
- Huber, Andreas (2004): „Public Due Diligence“ – Von der Machbarkeitsstudie zur Entscheidungsfindung, in: Huber, Andreas; et al. (Hrsg.): Public Merger. Wiesbaden: Gabler 2004, S. 57 - 89
- Jann, Werner (2002): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?, in: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden Baden: Nomos 2002, S. 279 - 303

- Jann, Werner (2011a): Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard; u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag 4. Auflage 2011, S. 98 - 108.
- Jann, Werner (2011b): Verwaltungswissenschaft, Policy-Forschung und Managementlehre, in: Blanke, Bernhard; et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag 4. Auflage 2005, S. 67 - 75
- Jansen, Stephan A. (2004): Public Merger Management, in: Huber, Andreas; et al. (Hrsg.): Public Merger. Wiesbaden: Gabler 2004, S. 3 - 37
- Jock, Christian (2009): Schwerpunkte und Tendenzen im Bereich der Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltung und Management 15 (2009) 2, S. 106 - 111
- Jock, Christian (2011): Trends der Modernisierung in den Ländern und beim Bund, in: Innovative Verwaltung, Nr. 11/2011, S. 14 - 16
- Kammer, Matthias (2007): Die Chance "Public Merger", in: Verwaltung und Management 13 (2007), 6, S. 289 - 295
- KGSt (1991): Dezentrale Ressourcenverantwortung, Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell. Köln: Bericht 12/1991
- KGSt (1992): Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung - Fallstudie Tillburg. Köln, Bericht 19/1992
- KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Köln, Bericht 5/1993
- KGSt (2000a): Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung. Köln, Bericht 8/2000
- KGSt (2000b): Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie. Köln, Bericht 9/2000
- KGSt (2001): Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren. Köln, Bericht 3/2001
- KGSt (2004): Interkommunale Zusammenarbeit - ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Köln, Materialien 3/2004
- KGSt (2005): Stadt Böblingen und Stadt Sindelfingen auf dem Weg zu einer intensiveren Interkommunalen Zusammenarbeit - Erfahrungen mit der Initiierung von Projekten der Interkommunalen Zusammenarbeit. Köln, Bericht 5/2005
- KGSt (2007): Interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Städten Friedrichshafen, Ravensburg, Weingarten und Meckenbeuren - Erfahrungen mit der Initiierung von Projekten der Interkommunalen Zusammenarbeit. Köln, Bericht 11/2007
- KGSt (2008): Interkommunale Zusammenarbeit - Rahmenkapitel zum Handbuch. Köln, Bericht 4/2008
- KGSt (2008b): Bad Fallingb., Bomlitz und Walsrode auf dem Weg zu einer freiwilligen Fusion. Köln, Materialien 6/2008
- KGSt (2009): Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich planen, durchführen und evaluieren. Köln, Bericht 5/2009
- Kirsch, Guy (2004): Neue Politische Ökonomie. Stuttgart: Lucius & Lucius, 5. Auflage 2004
- Klages, Helmut (2008): Bürger und Verwaltung - Entwicklungsstufen und Potenziale, in: Lorig, Wolfgang H. (Hrsg.): Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft. Baden-Baden: Nomos 2008, S. 85 - 102
- Klenk, Tanja (2008): Selbstverwaltung im öffentlichen Sektor - Reformen, Leitungsstrukturen, Perspektiven, in: Verwaltung und Management 14 (2008), 1, S. 3 - 10
- König, Armin (2010): Interkommunale Kooperationen bündeln Kräfte und Ressourcen, in: Innovative Verwaltung, Nr. 11/2010, S. 18 - 20

- König, Klaus (2006): Management in einer legalistischen Verwaltungskultur, in: Jann, Werner; et al. (Hrsg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Berlin: Edition Sigma, 2006, S. 23 - 34
- Kuhlmann, Sabine (2006): Hat das "Neue Steuerungsmodell" versagt?, in: Verwaltung und Management 12 (2006) 3, S. 149 - 152
- Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg (2010): Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation - die "neue Welle" subnationaler Verwaltungsreform, in: Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010, S. 11 - 19
- Kunz, Volker (2004): Rational Choice. Frankfurt am Main: Campus 2004
- Kuschek, Sonja (2010): D115 - eine Nummer für alle, in: Innovative Verwaltung, Nr. 6/2010, S. 33 - 34
- Laska-Levonen, Olaf (2008): Ist das Reformkonzept der Neuen Steuerung nicht praxistauglich?, in: Innovative Verwaltung, Nr. 11/2008, S. 14 - 16
- Lattermann, Helmut (2009): Aktive Politik mit und für Senioren, in: Stadt und Gemeinde interaktiv, Nr. 6/2009, S. 223 – 224
- Lenk, Klaus (2007): Abschied vom Zuständigkeitsdenken, in: Verwaltung und Management 13 (2007), 5, S. 235 - 242
- Lienhard, Andreas (2008): New Public Management im Staats- und Verwaltungsrecht, in: der moderne staat, 1/2008, S. 183 - 200
- Lorig, Wolfgang H. (2008): Modernisierungsdesigns für die öffentliche Verwaltung: New Public Management und Public Governance, in: Lorig, Wolfgang H. (Hrsg.): Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft. Baden-Baden: Nomos 2008, S. 29 - 51
- Mäding, Heinrich (2006): Städte und Regionen im Wettbewerb, in: Jann, Werner; et al. (Hrsg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Berlin: Edition Sigma, 2006, S. 271 – 283
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur et al. (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag 2004, S. 65 - 76
- Mehde, Veith (2007): Die Entwicklung von Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsreform in den letzten fünf Jahrzehnten, in: Ziekow, Jan (Hrsg.): Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik. Baden-Baden: Nomos 2007, S. 25 - 41.
- Mehde, Veith (2009): Aktuelle Entwicklungslinien der Verwaltungsreform, in: Verwaltung und Management 15 (2009) 1, S. 19 - 33
- Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Vorschläge zur Gebietsreform, unter: <http://www.isim.rlp.de/moderne-verwaltung/kommunal-und-verwaltungsreform/gebietsreform/>, letzter Zugriff am 24.01.2012
- Morschett, Dirk (2005): Formen von Kooperationen, Allianzen und Netzwerken, in: Zentes, Joachim; et al. (Hrsg.): Kooperationen, Allianzen und Netzwerke. Wiesbaden: Gabler, 2. Auflage 2005, S. 379 – 403
- Nagel, Erik (2001): Verwaltung anders denken. Baden-Baden: Nomos 2001
- Naschold, Frieder (1995): Modernisierung des Staates – Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Berlin: Ed. Sigma 3. Auflage 1995
- Naschold, Frieder; et al. (1998): Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive. Berlin: Ed. Sigma 1998

- Naschold, Frieder; et al. (2000): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor – Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin: Ed. Sigma 2. Auflage 2000
- Nullmeier, Frank (2005): Wettbewerb und Konkurrenz, in: Blanke, Bernhard; et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag 3. Auflage 2005, S. 150 – 161
- Nullmeier, Frank (2011): Wettbewerb, in: Blanke, Bernhard; et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag 4. Auflage 2011, S. 150 - 151
- op de Beke, Julius (2006): Lissabon-Strategie zügig umsetzen, in: Europa kommunal, Nr. 5/2006, S. 162 - 165
- Opp, Karl-Dieter (2005): Methodologie der Sozialwissenschaften. Wiesbaden: VS Verlag, 6. Auflage 2005
- Opp, Karl-Dieter (2009): Das individualistische Erklärungsprogramm in der Soziologie. Entwicklung, Stand und Probleme, in: Zeitschrift für Soziologie 38 (2009) 1, S. 26 - 47
- Oppen, Maria; Sack, Detlef (2005): Wettbewerb und Kooperation – Zur Einführung, in: Oppen, Maria et al. (Hrsg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation. Berlin: Ed. Sigma 2005, S. 13 - 29
- Ortseifen, Thomas (2011): Möglichkeiten zur Verwaltungsentwicklung auf der Basis einer Prozessgestaltung im IT-Labor, untersucht am Beispiel der Implementierung von E-Government bei der hessischen Landeshauptstadt Wiesbaden. Kassel 2011 (= Dissertation am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hebis:34-2011032936993>)
- Osner, Andreas: Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services - Mit weniger Ressourcen effektiver verwalten, unter: http://wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Kommunale_Dienstleistungspartnerschaften.pdf, lt. Zugriff am 06.03.2011
- Pfisterer, Petra; Schwarting, Gunnar (2010): Bürokratie abbauen - auch in der Bürokratie selbst!, in: Innovative Verwaltung, Nr. 4/2010, S. 13 - 15
- Pitschas, Rainer (2007): Neue Öffentlichkeit und "Local Governance" im Zeitalter der politischen Dezentralisierung - Aktualisierungsbedarfe der Kommunalverfassungen, in: Ziekow, Jan (Hrsg.): Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik. Baden-Baden: Nomos 2007, S. 61 - 81
- Portz, Norbert (2008): Zehn Herausforderungen an die Stadtentwicklung, in: Stadt und Gemeinde interaktiv, Nr. 9/2008, S. 302 – 304
- Poschen, Elmar (1983): Die ökonomischen Folgen der kommunalen Gebietsreform für die betroffenen Bürger und Unternehmen. Baden-Baden: Nomos 1983
- Queitsch, Peter (2011): Vergabe- und gebührenrechtliche Gesichtspunkte bei der interkommunalen Zusammenarbeit, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, Nr. 12/2011, S. 265 – 272.
- Rehfeld, Dieter; Weibler, Jürgen (1998): Interkommunale Kooperation in der Region, in: Budäus, Dietrich; et al. (Hrsg.): Managementforschung 8 – New Public Management. Berlin: de Gruyter, 1998, S. 93 - 122
- Reichard, Christoph (2002): Verwaltung als öffentliches Management, in: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden Baden: Nomos 2002, S. 255 - 277
- Reichard, Christoph (2007): Die Stadt als Konzern: "Corporatization" als Fortführung des NSM?, in: Bogumil, Jörg; et al. (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition Sigma 2007, S. 55 - 64

- Reichard, Christoph; Schröter, Eckhard (2009): Der öffentliche Dienst im Wandel der Zeit: Tradiertere Probleme, aktuelle Herausforderungen und künftige Reformperspektiven, in: der moderne staat, 1/2009, S. 17 - 36
- Richter, Peter; et al. (2006): Verselbständigung kommunaler Aufgabenerbringung und die Folgen, in: Killian, Werner; et al. (Hrsg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Berlin: Ed. Sima, 2006, S. 111 - 130
- Roßbach, Wolfgang (2009): Demografischer Wandel lässt sich gestalten, in Stadt und Gemeinde interaktiv, Nr. 6/2009, S. 225 - 228
- Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.) (2008): Sächsischer Städte- und Gemeindetag gegen Gemeindegebietsreform - Pressemitteilung, in: Stadt und Gemeinde interaktiv, Nr. 4/2008, S. 134
- Saxe, Sebastian (2008): Herausforderung Verwaltungsmodernisierung im Kontext der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: Verwaltung und Management 14 (2008), 2, S. 79 - 83
- Schedler, Kuno (2006): Wie entwickelte sich die internationale Debatte um das New Public Management?, in: Jann, Werner; et al. (Hrsg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Berlin: Edition Sigma 2006, S. 95 - 108
- Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011): New Public Management. Bern: Paul Haupt, 5. Auflage 2011
- Schliesky, Utz (2007): Verwaltungspolitische Strategie eines Bundeslandes, in: Ziekow, Jan (Hrsg.): Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik. Baden-Baden: Nomos 2007, S. 107 - 125
- Schliesky, Utz (2010): Raumbindung der Verwaltung in Zeiten des E-Government, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.): Verwaltung und Raum. Baden-Baden: Nomos 2010, S. 49 - 62
- Schröter, Eckhard (2011): New Public Management, in: Blanke, Bernhard; et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag 4. Auflage 2011, S. 79 - 89
- Schuh, Günther; et al. (2005): Kooperationsmanagement. München: Carl Hanser 2005
- Schuppan, Tino (2008): Gebietsreform im E-Government-Zeitalter, in: Verwaltung und Management 14 (2008), 2, S. 66-78
- Schuppan, Tino (2010): Neue kommunale Kooperationsformen mit eGovernment, in: Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010, S. 153 - 173
- Schuppan, Tino (2011): "Stein-Hardenberg 2.0"? - Staatsmodernisierung, Territorialität und verwaltungswissenschaftliche Transformationsforschung, in: der moderne staat, 2/2011, S. 335 – 356
- Schuppert, Gunnar Folke (2005): Zur Rolle des Rechts bei der Staats- und Verwaltungsreform, in: Blanke, Bernhard; et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag 3. Auflage 2005, S. 36 - 44
- Seidel, Axel; et al. (2008): Zukunftsreport Moderner Staat 2008, in: Innovative Verwaltung Special, Nr. 3/2008
- Seitz, Helmut (2004): Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, unter: <http://www.tu-dresden.de/wwwwlemp/forschung/implikationendemografie.pdf>, letzter Zugriff am 05.03.2011
- Seuberlich, Marc (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? – Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen, in: der moderne staat, 1/2012, S. 105 - 124
- Siddiqui, Sikandar; Seckelmann, Margit (2009): Der Subprime-Kollaps: Ursachen, Auswirkungen und Implikationen für staatliches Handeln, in: der moderne staat, 1/2009, S. 133 - 157

- Siegfried, Christine (2007): Die EU-Dienstleistungsrichtlinie als Beschleuniger der Netzwerkverwaltung?, in: Verwaltung und Management 13 (2007), 4, S. 171 - 175
- Stein, Volker (2005): Kooperation: Erklärungsperspektive der strategischen Managementforschung, in: Zentes, Joachim; et al. (Hrsg.): Kooperationen, Allianzen und Netzwerke. Wiesbaden: Gabler, 2. Auflage 2005, S. 167 - 182
- Thieme, Werner; Prillwitz, Günther (1981): Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden: Nomos 1981
- Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2008): Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, 4. Auflage 2008
- Timmer, Reinhard (2007): Zukunftslinien der Verwaltungspolitik, in: Ziekow, Jan (Hrsg.): Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik. Baden-Baden: Nomos 2007, S. 15 - 23
- Wagener, Frido (1974): Neubau der Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot, 2. Auflage 1974
- Wagschal, Uwe (2006): Prospektive politische Steuerung erreichen und politische Flexibilität in einer alternden Gesellschaft erhalten, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Demographiemonitor. Band 2: Handlungsoptionen im demographischen Wandel. Verlag Bertelsmann Stiftung 2006, S. 238 – 267
- Weber, Max (1922): Wirtschaft und Gesellschaft, 5. rev. Aufl. Tübingen 1972 (Original: 1922)
- Wegener, Alexander (2002): Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs. Berlin: Edition Sigma, 2002
- Wegener, Alexander (2005): Wettbewerb in der öffentlichen Dienstleistungsproduktion, in: Oppen, Maria; et al. (Hrsg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation. Berlin: Ed. Sigma 2005, S. 53 – 69
- Wegweiser GmbH 2011 (Hrsg.): Jahrbuch Verwaltungsmodernisierung Deutschland 2011
- Wegweiser GmbH 2012 (Hrsg.): Jahrbuch Verwaltungsmodernisierung Deutschland 2012
- Winkel, Olaf (2008): Die Bürgerkommune im Zeitalter von Electronic Government, in: Lorig, Wolfgang H. (Hrsg.): Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft. Baden-Baden: Nomos 2008, S. 103 – 135
- Wintermann, Ole; Petersen, Thieß (2006): Agenda 2050 - Handlungsorientierungen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Demographiemonitor. Band 2: Handlungsoptionen im demographischen Wandel. Verlag Bertelsmann Stiftung 2006, S. 7 – 32
- Witte, Eberhard (1999): Das Promotoren-Modell, in: Hauschildt, Jürgen; Gemünden, Hans Georg (Hrsg.): Promotoren. Wiesbaden: Gabler, 2. Auflage 1999, S. 11 – 41
- Wöhe, Günter (2008): Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre. München: Vahlen, 23. Auflage 2008
- Wollmann, Helmut (2004): Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene in Großbritannien, Schweden und Frankreich, in: Jann, Werner; et al. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform. Berlin: Ed. Sigma 2004, S. 36 - 50
- Wollmann, Helmut (2007): Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben durch deren "echte" Kommunalisierung?, in: Bogumil, Jörg; et al. (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition Sigma 2007, S. 65 - 74
- Wollmann, Helmut (2008): Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. Wiesbaden: VS Verlag 2008
- Zentes, Joachim; et al. (2005): Perspektiven der Führung kooperativer Systeme, in: Zentes, Joachim; et al. (Hrsg.): Kooperationen, Allianzen und Netzwerke. Wiesbaden: Gabler, 2. Auflage 2005, S. 935 – 962

Zentes, Joachim; Schramm-Klein, Hanna (2005): Determinanten der Kooperation - Exogene und endogene Einflussfaktoren, in: Zentes, Joachim; et al. (Hrsg.): Kooperationen, Allianzen und Netzwerke. Wiesbaden: Gabler, 2. Auflage 2005, S. 279 – 300

Erklärung

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Dissertation selbständig und ohne unerlaubte Hilfe angefertigt und andere als die in der Dissertation angegebenen Hilfsmittel nicht benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus veröffentlichten oder unveröffentlichten Schriften entnommen sind, habe ich als solche kenntlich gemacht. Kein Teil dieser Arbeit ist in einem anderen Promotions- oder Habilitationsverfahren verwendet worden.

Kassel, 15. September 2012

Dirk During

Anhang

Forschungsvorhaben

Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung

von

Dirk During, Alter Weg 5, 35418 Buseck

Leitfaden für Experteninterviews

Stand der Verwaltungsmodernisierung von Kommunalverwaltungen im Hinblick auf Leistungssteigerung. Eingesetzte Methoden und Instrumente.

1. Wenn Sie die Modernisierungen der Kommunalverwaltungen Ihres Verbandes/in Ihrem Land betrachten, was ist dabei auffällig?
2. Welche Maßnahmen zur Modernisierung wurden/werden genutzt?
3. Wie schätzen Sie den Stand der Verwaltungsmodernisierung bei den Kommunalverwaltungen ein?
4. Bitte nennen Sie die drei aus Ihrer Sicht am häufigsten eingesetzten Modernisierungsinstrumente
5. Welche Ziele werden mit dem Einsatz dieser Modernisierungsinstrumente aus Ihrer Sicht angestrebt?
6. Können diese Instrumente auch zur Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung beitragen? Wenn nein/wenn ja, warum?

Instrumenten zur Leistungssteigerung im Außenverhältnis, wie z. B. Gebietsreform, Privatisierung, Wettbewerb und Kooperation. Vorteile, Nachteile, Hindernisse, Unterstützungsmöglichkeiten, Potential zur Leistungssteigerung

7. Die genannten Instrumente können in Maßnahmen zur Binnenmodernisierung und in Maßnahmen im Außenverhältnis der Kommunalverwaltung eingeteilt werden. Wenn Sie sich nur Maßnahmen im Außenverhältnis vorstellen, welche Maßnahmen fallen Ihnen dazu ein?
8. Warum müssen sich Kommunalverwaltungen Ihrer Meinung nach für eine Leistungssteigerung der eigenen Verwaltungsarbeit einsetzen?
9. Wenn Sie an eine angestrebte Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung denken, wie schätzen Sie die Maßnahme
 - a) Gebietsreform
 - b) Privatisierung
 - c) Wettbewerb
 - d) Interkommunale Kooperation

ein. Was sind die Gründe für Ihre Einschätzung?

10. Welche dieser Maßnahmen scheinen Ihnen aufgrund Ihrer Erfahrungen am häufigsten eingesetzt zu werden? Was glauben Sie sind die Gründe dafür?

11. Wenn Sie an die weniger häufig eingesetzten Maßnahmen denken, was sind aus Ihrer Sicht die Ursachen und Hindernisse für die geringe Anwendung?

12. Welche Maßnahmen könnten aus Ihrer Sicht dazu beitragen, dass diese Maßnahmen häufiger eingesetzt werden?

**Vorstellung und Diskussion neuer interkommunaler Kooperationsformen.
Hindernisse, Unterstützungsmöglichkeiten, Potential zur Leistungssteigerung.**

13. Wie bewerten Sie den derzeitigen Umfang der Nutzung der Interkommunale Kooperation für Ihren Verband/in Ihrem Bundesland?

14. Bestehen aus Ihrer Sicht derzeit Hindernisse, die einen stärkeren Einsatz der Interkommunalen Kooperation behindern?

15. Was müsste aus Ihrer Sicht getan werden, um Kommunen eine stärkere Nutzung der Interkommunale Kooperation zu ermöglichen?

16. Was kann Ihr Verband/das Land aus nach Ihrer Einschätzung tun, um den Einsatz Interkommunaler Kooperation zu fördern?

17. Wie bewerten Sie folgende Maßnahmen

- a) Unterstützung und Information und Managementhilfen (Musterverträge, Kooperationsdatenbank, Bereitstellung von Personal, etc.)
- b) Kooperationsfreundliche Handhabung der Kommunalaufsicht (zunächst Beratung, aber auch positive Berücksichtigung bei Haushaltsgenehmigungen)
- c) Beseitigung rechtlicher Hürden (z. B. Vergaberecht, Personalüberleitung)
- d) Finanzielle Förderung (direkte Projektförderung, Anrechnung IKZ im Rahmen des Finanzausgleichs, Bevorzugung bei regionalen Einzelförderungen, etc.)

18. Wird damit eine Leistungssteigerung für die Kommunalverwaltung ermöglicht?

Protokoll des Interviews

Grunddaten des Interviews	
Interviewer (I)	Dirk During
Interviewpartner (G)	Dr. Stefan Meiborg
...beschäftigt bei	Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz (GStB)
...beschäftigt als (Funktion)	Stellvertretender Geschäftsführer
Datum des Interviews	06. September 2010
Ort des Interviews	Freiherr-vom-Stein-Haus der kommunalen Spitzenverbände, Deutschhausplatz 1, 55116 Mainz
Uhrzeit Beginn	13.00 Uhr
Verlauf des Interviews im Wortlaut	

I: Herr Dr. Meiborg, vielen Dank für das Gespräch. Ich möchte das Interview digital aufzeichnen, anschließend wird das Interview vollständig abgeschrieben und Ihnen zur Genehmigung vorgelegt. Sind Sie damit einverstanden?

G: Ja!

I: Ich möchte die folgenden Fragen jeweils vorlesen. Zu den einzelnen Fragen können Nachfragen gestellt werden. Wenn Sie keine Fragen mehr haben können wir mit dem Interview beginnen.

G: Okay!

I: Ich möchte zunächst auf den ersten Block kommen, „Stand der Verwaltungsmodernisierung der Kommunalverwaltungen im Hinblick auf Leistungssteigerung“, eingesetzte Methoden und Instrumente. Herr Dr. Meiborg, wenn Sie die Modernisierung der Kommunalverwaltungen in Rheinland-Pfalz betrachten, was ist dabei auffällig?

G: Ich würde sagen, auffällig ist zunächst, dass die vorhandenen Instrumente nur bedingt genutzt werden. Wir sind in Rheinland-Pfalz auch unter Unterstützung durch die kommunalen Spitzenverbände in den Kommunen in der Lage, über Internet oder vereinheitlichte Informationssysteme wie das Portal „kosdirekt“ auf alle digital verfügbaren Medien zugreifen zu können. Aber wenn Sie sich dann teilweise anschauen, dass in den Kommunen noch Berechtigungen zu vergeben sind im Hinblick auf Internetnutzung oder auch Notwendigkeiten in Frage gestellt werden, bestimmte Prozesse entweder in Gang zu setzen oder aber auf diese Medien zurückgreifen zu dürfen, wird deutlich, dass die Instrumente zwar vorhanden sind, aber die Methodik letzten Endes noch veraltet ist. Das heißt, die Kommunalverwaltungen denken und arbeiten teilweise immer noch in überkommenen Strukturen, so dass die vorhandenen Systeme zwar greifbar sind, aber oft nicht greifen.

I: Ja, danke. Welche Maßnahmen zur Modernisierung werden denn derzeit genutzt?

G: Also was diesen Aspekt betrifft, gibt es zwar ein großes Bestreben in den Kommunen, sich zeitgemäß aufzustellen. Was jedoch tatsächlich passiert, wird allzu oft durch die rechtlichen Rahmen diktiert. Man lässt ein Gutachten machen, man lässt die Organisation untersuchen, man lässt den Personalbestand resp. den Personalbedarf untersuchen, aber oftmals geht es gar nicht so sehr darum, neue Wege zu finden, sondern ich sage mal, es ist ein Stück Rechtfertigung, die damit Platz greift, gerade dann wenn überörtliche Prüfungen stattgefunden haben und der Personalbedarf in Frage gestellt wurde. Dann ist ein Handlungsbedarf spürbar, der aber nicht zwingend auf Modernisierung als Chance für die Zukunft begriffen wird, sondern als Reflex auf Vorwürfe, auf Untersuchungsergebnisse hin. Der Gemeinde- und Städtebund hat vor Jahren für die in seinem Mitgliedsbereich befindlichen Kommunen ein System, Gemeinde 21 nennt sich das, eingeführt, das weg von den alten Abteilungen hin zu einer schlankeren Struktur mit drei/vier Verwaltungseinheiten geht. Dieses System ist auch weitestgehend umgesetzt, aber wenn Sie dann sich die Struktur dahinter anschauen, dann sind doch die alten Handlungsmechanismen oft die gleichen geblieben.

I: Dieses „Gemeinde 21“ ist ein Organisationsmodell?

G: Genau!

I: Ähnlich wie KGSt?

G: Genau!

I: Wie schätzen Sie denn den Stand der Modernisierung ein? Was Sie bis jetzt gesagt haben scheint ja eher so, dass die Modernisierung noch nicht so richtig als Maßnahme zur Zukunftsfähigkeit begriffen wird.

G: Also ich denke begriffen haben das die Kommunen schon, dass es sowohl Notwendigkeiten wie Chancen gibt. Die Frage ist halt, ist es der fehlende Mut zur Umsetzung oder sind es die schlechten Rahmenbedingungen? Ich denke, das letztere ist der Fall. Wenn Sie beispielsweise schauen, dass auch mit der Einführung der Doppik die Kommunen trotzdem in bestimmten Verfahrensprozessen gefangen bleiben. Da sehe ich das größte Problem, nämlich wie sich eine Verwaltung hin zu einem modernen Betrieb entwickeln kann, gemessen an privatwirtschaftlichen Aspekten. Dazu sind die Rahmenbedingungen aber oft nicht gegeben. Wir hätten zwar die Möglichkeiten, das zu ändern, aber so lange wie die gesetzlichen Vorschriften bestimmte Standards festschreiben in der Verfahrensweise wie auch in der Aufgabenwahrnehmung, werden wir sehr, sehr schwierig in diese Modernisierungskonzepte hineinkommen.

I: Das heißt eher unbefriedigend aus Ihrer Sicht für die Kommunen?

G: Ja, eher unbefriedigend.

I: Welche drei Maßnahmen werden denn am häufigsten genutzt bei der Verwaltungsmodernisierung?

G: Was am einfachsten und am effektivsten derzeit Platz greift, das sind Fragen der Internetnutzung. Das ist bezogen auf die Verwaltung denke ich zwischenzeitlich Standard, auch wenn es da im Handling immer noch Probleme gibt. Was aber in Rheinland-Pfalz jedenfalls sehr deutlich und gut funktioniert, ist die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Eigenbetriebe der kommunalen Unternehmen. Da gibt es einen richtigen Hype zu verzeichnen. Sie wissen das vielleicht, Rheinland-Pfalz ist das einzige Bundesland mit durchgehend Eigenbetrieben im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Das heißt also, dort ist das kaufmännische Denken und Handeln ohnedies an der Tagesordnung, so dass auch die Bereitschaft dort viel größer ist, über den Tellerrand zu schauen und nicht zu

sagen, das hier ist meine Scholle und das ist mein Handlungsgebiet. In diesen Bereichen gibt es vielfältige Ansätze der interkommunalen Zusammenarbeit und da zeigen sich auch die größten Ersparnisse, was das Organisatorische wie auch das Finanzielle jetzt betrifft.

I: Wenn Ihnen noch eine Maßnahme in den Sinn kommt, die häufig benutzt wird bei der Verwaltungsmodernisierung, auf die interkommunale Zusammenarbeit kommen wir nachher noch mal. Wie ist es denn mit Mitarbeiterorientierung oder Kundenorientierung, Stichwort Bürgerbüros? Oder ist das eher abgehakt für Sie, ist das gar nichts mehr?

G: Bürgerbüros gehören inzwischen zum Standard, dies ist zwischenzeitlich nichts mehr Modernes mehr. Da haben wir vielleicht eine etwas andere Betrachtung, da dieser Ansatz in Rheinland-Pfalz weitestgehend umgesetzt ist. Jedenfalls in den Verbandsgemeinden, die mir jetzt durch den Kopf gehen, gibt es zwischenzeitlich fast überall Bürgerbüros, so dass man auch relativ schnelle Prozesse hin zum Bürger hat. Ich habe das jetzt auch eher im Fokus gesehen, wie laufen die Modernisierungsprozesse nach innen ab. Nach außen stehen die Verwaltungen alle sehr modern da. Die sind sehr kundenorientiert, sehr bürgerfreundlich, auch die Bürgerdienste sind sehr gut durchorganisiert, aber sobald Sie dann einen Prozess anstoßen und dieser Prozess nach innen wirkt und abgearbeitet werden muss, dann greifen doch wieder sehr stark alte Mechanismen, überkommene Verfahrensstrukturen ein, und das liegt meines Erachtens im Wesentlichen an der fehlenden Flexibilität der Rahmenbedingungen, denen die Verwaltungen unterworfen sind.

I: Auf die Rahmenbedingungen kommen wir gleich noch mal zu sprechen. Wenn wir uns noch mal vor Augen führen, was mit dieser Bürgerorientierung oder mit Ausbau von E-Government, also einer stärkeren Internetnutzung oder auch interkommunale Zusammenarbeit oder vielleicht betriebswirtschaftliche Elemente, Kosten-, Leistungsrechnung, Doppik, welche Ziele werden denn aus Ihrer Sicht mit solchen Modernisierungsinstrumenten angestrebt?

G: Wir müssen, ohne den Bürger aus dem Auge zu verlieren, die Verwaltungen so aufstellen, wie ein privatwirtschaftlich funktionierendes Unternehmen agiert. Das heißt die Kosteneffizienz muss im Vordergrund stehen und wenn Sie sich mal Verwaltungsabläufe im Detail anschauen, werden Sie feststellen können, dass die Kleinen nicht immer die Langsamen und die Schlechten sind, sondern ganz im Gegenteil, dass kleinere Verwaltungen meist sehr effizient arbeiten. Da wird wieder

deutlich, dass dort die Verwaltungshemmnisse oftmals geringer sind als bei größeren Verwaltungsapparaten. Das kennen wir ja auch aus der Privatwirtschaft, dass riesige Konzerne oft sehr viel langsamer sind als kleine schlagkräftige Unternehmen. Das wäre so eine Zielsetzung, dass man das betriebswirtschaftlich im Moment in den Vordergrund rückt und natürlich auch die Entfrachtung von vielen Standards, von Rahmenbedingungen gesetzlicher Art, verordnungsgeberischer Art und ähnliches mehr.

I: Gibt es auch Ziele, die den Bürger jetzt berühren oder die Politik?

G: Wissen Sie, durch die Diskussion jetzt im Rahmen der Verwaltungs- und Gebietsreform Rheinland-Pfalz bin ich relativ desillusioniert von der Vorstellung der Bedeutung kommunaler Verwaltungen und ihrer Dienste in der Öffentlichkeit. Das liegt wohl darin begründet, dass in der Wahrnehmung der Verwaltung bezogen auf sich selbst ein etwas anderes Bild vorherrscht als in der Wahrnehmung des Bürgers. Der Bürger braucht die Verwaltung ein-, zweimal im Jahr. Da will er hingehen.

I: Meint er!

G: Meint er, ja, meint er. Aber dies ist spürbar für den Bürger, so muss man es formulieren. Und das macht ja letzten Endes auch das Gefühl gegenüber der Verwaltung aus. Der Bürger will schnell, kostengünstig und freundlich bedient werden. Dann geht er und das war es. Ansonsten sieht er ja nicht, was die Verwaltung an Leistungen erbringt. Wenn man sich allein daran ausrichtet, die Bürgerzufriedenheit sicherzustellen, dann stellt sich sehr schnell die Frage, was kann man eigentlich noch mehr tun, außer Bürgerbüros mit netten und serviceorientierten Mitarbeitern einzurichten. Deswegen ist das aus meiner Sicht nicht der zwingende Aspekt für Verwaltungsmodernisierung. Verwaltungsmodernisierung fängt meines Erachtens dort an, wo der Bürger die Tür in die Hand nimmt und rausgeht und das, was er an Begehren hat, abgearbeitet werden muss. Da sind meines Erachtens die größten Effizienzsteigerungen herbeizuführen.

I: Würden Sie diese Effizienzsteigerungen als Leistungssteigerung bezeichnen können? Möglichkeiten zur Leistungssteigerung?

G: Wenn Sie das so dazunehmen ja. Möglichkeiten zur Leistungssteigerung ja. Ich denke die Mitarbeiter in den kommunalen Gebietskörperschaften sind motiviert und leisten das, was sie leisten können. Die vorhandene Struktur ist nicht eine Frage fehlender Motivation, sondern es sind die Rahmenbedingungen, die es oft sehr schwierig gestalten. Wir haben festgestellt, dass dort, wo erste Prozesse der Abarbeitung von Verwaltungsleistungen im Team laufen, also wo es nicht starre Strukturen gibt, in Aufgabengebieten eingebunden zu sein, dass dort auch das Bearbeiten sehr viel schneller von der Hand geht mit höherer Zufriedenheit auch der Mitarbeiterschaft, so dass ich das schon als Chance sehe, über die Schaffung von vereinfachten auch eine Effizienzsteigerung zu erreichen.

I: Ja, vielen Dank. Dann hätten wir den ersten Block schon abgearbeitet. Die genannten Instrumente können in Maßnahmen zur Binnenmodernisierung, das ist Ihnen geläufig, und in Maßnahmen im Außenverhältnis der Kommunalverwaltung eingeteilt werden. Wenn wir uns jetzt mal die Maßnahmen im Außenverhältnis anschauen, welche Maßnahmen fallen Ihnen dazu ein?

G: Meinen Sie jetzt im Verhältnis zum Bürger oder?

I: Alles das, was die Verwaltungsstruktur, so wie sie nun mal jetzt festgelegt ist, verlässt. Also in der Überschrift habe ich mal einige Punkte angerissen wie zum Beispiel Gebietsreform, Privatisierung, stärkere Nutzung von Wettbewerb oder interkommunale Zusammenarbeit. Wären das für Sie auch Themen, die im Außenverhältnis auch relevant sind?

G: Ja natürlich, das sind exakt die Themen, wobei ich an allererster Stelle einen Aufgabendiskurs nennen würde. Wir sollten uns die Frage stellen, welche Aufgaben müssen durch wen in welcher Form wahrgenommen werden? Wir haben diese Diskussion hier sehr nachhaltig in Rheinland-Pfalz jetzt im Rahmen der Gebiets- und Verwaltungsreformen geführt und Sie haben es ja in unserem Eingangsgespräch zu Recht erwähnt, dass zwischenzeitlich alles reduziert ist auf die Frage einer Gebietsreform. Das ist aber aus meiner Sicht oder aus Sicht des Gemeinde- und Städtebundes nicht das Relevante. Am Anfang müsste vielmehr die Frage stehen, welche Aufgaben gibt es notwendigerweise und wer kann welche Aufgaben am besten erfüllen. Da wäre ich sehr dankbar gewesen, wenn man einen vergleichbaren Weg gewählt hätte, wie das beispielsweise auch in Baden-Württemberg geschehen ist, wo man gesagt hat, dass all das, was unmittelbar durch eine Gemeinde erfüllt werden kann in der Außendarstellung, in der Dienstleistung, auch dort auf der gemeindlichen Ebene erbracht werden soll. Und nur das, was zwingend in einen

größeren Kontext erledigt werden muss, weil es, ich sage mal eine regionale Bedeutung hat, auf Landkreisebene Platz greifen soll, und nur ganz ausnahmsweise das, was denn beide nicht mehr können, der Staaterledigen soll. Die nunmehr anstehende Reform lässt aber nur wenige weitere Aufgaben den Kommunen zuwachsen, so dass Fragen wie Privatisierung, Wettbewerb, Kooperation sicherlich alles Stichwörter zur Modernisierung der Verwaltung sind, nur wir müssen schauen, welche Aufgaben werden durch Kommunen heute noch wahrgenommen. Gehen wir mal zu den Pflichtaufgaben kommunaler Selbstverwaltung. Die Schulen sind im Wesentlichen gebaut, Schülerzahlen rückläufig, wir sind in demnach in Umstrukturierungsverfahren, aber es ist keine echte Aufgabe mehr. Auch die Bereiche Wasser, Abwasser, Abfall sind zu Ende geführt. Die Anlagen sind gebaut, es geht eigentlich nur noch um die Sanierung der Anlagen oder Optimierung der Verfahren. Ansonsten diskutieren wir nur noch am Rande über Aufgabenzuschreibungen. Wenn man sich beispielhaft die Diskussionen anschaut, dass Verbandsgemeinden sich zukünftig mit Aufgaben beschäftigen sollen wie die Profiltiefe von Reifen messen und ähnlichem mehr, dann sind das ja, ich sage mal Aufgabenzuschreibungen, die Arbeit machen, aber die perspektivisch für das Selbstbewusstsein der Mitarbeiter und auch für die Zukunftsgerichtetheit einer Verwaltung wenig mit sich bringen. Deswegen stellt sich immer die Frage, hätte man im Rahmen der Verwaltungsreform nicht erst vernünftigerweise mehr Aufgaben auf die kommunale Ebene geben müssen.

I: Sie haben mir jetzt die Frage vorweggenommen. Wird so eine Aufgabenkritik aus Ihrer Sicht bedeuten, dass mehr kommunalisiert würde?

G: Zwingend!

I: Und entstaatlicht?

G: Ja, zwingend! Wir haben bei etlichen Prozessen festgestellt, dass die Kommunen es schneller, effektiver und auch kostengünstiger machen können. Von daher wäre es ein großer Wunsch gewesen, mehr auf die kommunale Ebene zu verlagern. Dann hätte man tatsächlich angreifen können und sagen, ja, wie organisiere ich das jetzt, denn letzten Endes, nehmen wir mal das Beispiel Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung, ob das eine Verbandsgemeinde macht oder drei, vier zusammen, das ist dann eine Frage des regionalen Bedarfs, wie ich Zuschnitte organisieren kann. Aber ich muss erstmal eine Aufgabe haben.

I: Jetzt werden uns diese vier Schlagworte in dem Block leider noch ein bisschen begleiten. Aber vielleicht zunächst mal, warum müssen sich denn kommunale Verwaltungen überhaupt darum bemühen ihre Leistungen effektiver zu erbringen, eine Leistungssteigerung herbeizuführen? Was sind denn die Gründe dafür aus Ihrer Sicht?

G: Ich denke ein Großteil liegt in der Frage, dass Verwaltungen, die seit etlichen Jahren mit bestimmten Aufgaben betraut sind, bestimmte Abnutzungserscheinungen in der Außendarstellung, aber auch in den internen Prozessen erkennen lassen, so dass es auch ein Stück weit darum geht, sich selbst zu überprüfen in der Aufgabenwahrnehmung, und um zu dokumentieren, dass das was an Aufgaben im Raum steht, in der adäquaten Form, wie es der Bürger verlangt, wie es auch die Zeit verlangt, erbracht wird. Also so ein Stück weit auch Selbstkontrolle. Das halte ich für einen ganz wesentlichen Gesichtspunkt dabei, dass man sich nicht in der Aufgabenerfüllung verliert und Selbstzweck wird.

I: Danke schön! Ich würde gerne diese vier Punkte noch mal einzeln abarbeiten. Wenn Sie an die angestrebte Leistungssteigerung oder die Optimierung von Verwaltungsprozessen denken, wie schätzen Sie die Gebietsreform ein? Was sind die Gründe dafür nach Ihrer Einschätzung?

G: Die Frage ist, was kann bei einer Gebietsreform erreicht werden. Man hat im Idealfall zwei Partner, die 100% zusammenpassen. Wenn das der Fall ist und man alles übereinander bringen kann, spare ich an Personal, spare an der einen oder anderen Stelle Sachmittel ein und habe letzten Endes dann einen Verwaltungsapparat, der nicht mehr 7.000 oder 8.000 Einwohner bedient, sondern 15.000 oder 20.000. Das ist oder wäre idealtypisch. So ist es aber leider nicht, sondern wir haben die Situation, dass es viele, Gesichtspunkte gibt, wo Nachbarverwaltungen zwar auf den ersten Blick geografisch zusammengeführt werden könnten, aber die inneren Strukturen, die inneren Voraussetzungen so unterschiedlich sind, dass der Aufwand das hinzubekommen deutlich größer ist als die Ersparnisse, die damit verbunden sind. Nur mal ein kleines Beispiel: Sie haben in einer Verbandsgemeinde A die Finanzierung der Abwasserbeseitigung über Einmalbeiträge gemacht und in der Verbandsgemeinde B gibt es keine Einmalbeiträge, sondern dort haben Sie Alles über laufende Entgelte finanziert. Beides ist zulässig, führt aber natürlich dazu, dass ich über die Finanzierung mit Einmalbeiträgen eine entsprechende Auflösung der empfangenen Ertragszuschüsse habe mit einer Reduzierung bei den laufenden Entgelten. In der Nachbarverbandsgemeinde, wo es keine Einmalbeiträge gibt, gehen die laufenden Entgelte dementsprechend hoch. Jetzt bringe ich das zusammen und Sie haben eine

Einrichtung, nach dem kommunalen Abgabengesetz gibt es in einer Einrichtung ein aber einheitliches Entgelt. Wir haben das in Rheinland-Pfalz an einer Stelle jetzt durchdekliniert, dort führte das dazu, dass man das kommunale Abgabengesetz ändern musste. Mit einer Übergangsphase von 10 Jahren gibt es jetzt unterschiedliche Entgelte, die dann irgendwann zu einem Punkt X zusammengeführt werden müssen. Ob der 10-Jahres-Zeitraum reicht, weiß ich nicht. Zweites Beispiel, in Rheinland-Pfalz ist inzwischen flächendeckend die Doppik eingeführt. Sie wissen, es gibt unterschiedliche Bewertungsmethoden, das Anlagevermögen in der Erstbewertung zu erfassen und einer Eröffnungsbilanz zuzuführen. Auch dort gibt es im Zweifel große Unterschiede in der Bewertung des jeweiligen Anlagevermögens. Auch da müsste man überlegen, wie geht man mit den jeweiligen Eröffnungsbilanzen um. Im Prinzip müsste man beide Eröffnungsbilanzen nochmals auf den Prüfstand bringen und das gesamte Anlagevermögen dann mit einer einheitlichen Bewertungsmethode erfassen, um dann auch gleiche Ausgangsbedingungen zu haben. Deswegen, die Gebietsreform für sich genommen ist aus meiner Sicht positiv besetzt, wenn man die Rahmenbedingungen vorher adäquat definiert. Ich habe es vorhin schon gesagt, ich hätte erst mit einer Aufgabenkritik begonnen, das heißt eine Beschreibung welche Aufgaben müssen zukünftig noch wahrgenommen werden, sollten vielleicht hinzugenommen werden von der staatlichen Ebene und erst dann die Frage aufgeworfen, welche Partner passen auch zusammen. Das hätte allerdings bedurft nicht nur zu sagen, da gibt es zwei kleine, die fallen unter eine bestimmte Einwohnergrenze und deswegen werden sie zusammengeworfen, sondern man hätte schauen müssen, wie sind die Rahmenbedingungen und passt beides vielleicht zusammen. Vielleicht hätte man auch die eine oder andere Verbandsgemeinde dann dazunehmen müssen, die oberhalb der 12.000er Grenze liegt, weil sie einfach von ihren Strukturen adäquater gewesen wäre. Also, das Stichwort Gebietsreform ist sicherlich positiv besetzt, aber die Methodik, wie man herangegangen ist, ist aus meiner Sicht ein bisschen kurz gesprungen.

I: Wie sehen Sie die Privatisierung im Hinblick auf die Leistungssteigerung?

G: Ja, da haben wir wenig positive Erfahrungen in Rheinland-Pfalz. Ich bin da sehr kritisch, ob die Privatisierung denn letzten Endes viel gebracht hat. Wir haben es meist in den Bereichen Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Abfall mit Fragen der Privatisierung zu tun gehabt und da konnten wir zum Teil feststellen, dass die Re-Investitionen, die Sanierungsmaßnahmen, die notwendig waren, nur bedingt vollzogen wurden, so dass dann irgendwann, wenn die Verträge ausgelaufen sind, es gibt ja dann eine Art Rücknahmeverpflichtung der öffentlichen Hand in Bereichen der Daseinsvorsorge, man zwar nicht marode aber doch sanierungsbedürftige Systeme zurücknehmen musste, so dass man die vermeintlichen Effizienzsteigerungen im Nachhinein ad acta legen musste. Ich neige nicht zur

Privatisierung, sondern zur Nutzung privatwirtschaftlicher Instrumente durch die öffentliche Hand, das heißt also Beibehaltung der Aufgabe, aber in der Durchführung nach der Methodik wie es ein Privater betreiben würde. Das heißt letzten Endes weg von politisch gefärbten Entscheidungen, welcher Preis beispielsweise kann man dem Bürger noch zumuten, sondern da muss man im Wettbewerb auch als öffentlicher Dienstleister leistungsgerechte Entgelte kalkulieren.

I: Dann gehen wir doch zum Wettbewerb. Sie haben ja jetzt gesagt, der Wettbewerb ist der Privatisierung vorzuziehen. Nun wird ja teilweise eben durch örtliche Zuständigkeiten Wettbewerb verhindert. Wir diskutieren das in Hessen zum Beispiel mit den Kfz-Zulassungsstellen, das muss der Landkreis machen. Da müssen die Bürger dann mehrere 10 km zur Kreisverwaltung fahren, anstatt dass man sagt, die Kommune vor Ort kann auch Kfz-Zulassungen machen. Also Wettbewerb wird in Hessen noch verhindert. Das wäre jetzt praktischer Wettbewerb, dass man sagt, ein Bürger, der von Gießen aus nach Frankfurt pendelt kann sich auch in Frankfurt sein Fahrzeug zulassen oder kann sich dort mit Hauptwohnsitz auch in einer anderen Kommune anmelden, weil er dort bessere Leistungen bekommt eben in Frankfurt. Das wären jetzt tatsächliche Wettbewerbe. Aber auch Wettbewerbe, in denen man sich vergleicht mit anderen, dass man das auch transparent macht, vielleicht auch über Auslobungen, über Preise, die man vergibt, dass man da eben diesen Vergleich der Kommunen auch für den Bürger vielleicht auch für die Politik eben transparenter macht. Wie stehen Sie dazu?

G: Das Ganze sehe ich sehr positiv. Ich bedaure eigentlich, dass wir uns da sehr viele Fesseln nach wie vor anlegen. Wenn Sie das Beispiel mit der Kfz-Zulassung nennen, dann ist dies idealtypisch für mich, was abgesehen von der internen Abarbeitung, da muss es Verwaltungsdienstleistungen geben, in der Außendarstellung zum Bürger freigegeben werden kann. Ich persönlich hätte auch gar nichts dagegen, wenn man die Kfz-Zulassung unmittelbar beim Autohändler machen könnte. Das ist eine reine Dienstleistung. Dem Bürger ist das völlig egal, wo er das macht. Ich komme noch mal zurück auf das, was ich vorhin schon sagte, der Bürger will seine Anliegen schnell und kostengünstig erledigt haben und nicht noch ewige Fahrzeiten und Wartezeiten in Kauf nehmen. Da müssten wir verstärkt überlegen, wo gibt es Bereiche im Verhältnis zum Bürger, die man komplett öffnet, wo man sagt, da wird die Dienstleistung jedenfalls hin zum Bürger privatwirtschaftlich ausgestaltet und damit auch einem Wettbewerb unterworfen bis zu einem bestimmten Punkt, wo die Abarbeitung dann in der Verwaltung hoheitlich beginnt. Von daher Wettbewerb gerne, dann aber auch mit den Wettbewerbsbedingungen. Sie wissen, auch anknüpfend an das was ich eingangs sagte, dass die Rahmenbedingungen für die Verwaltungen oft erschwerend sind, sich leistungsstark zu präsentieren. Wenn ich mir das ganze Vergaberecht anschau, ist dies ein

riesiger Hemmschuh. Da sind der öffentlichen Verwaltung immer noch vielfach die Hände gebunden, um sich dann auch vernünftig im Wettbewerb zu bewegen.

I: Da kommen wir vielleicht gleich noch mal darauf, wenn wir den Block noch abschließen. Ihre Einschätzungen zur interkommunalen Kooperation wenn es um Leistungssteigerungen geht.

G: Das ist aus meiner Sicht die derzeit erfolgreichste Komponente, jedenfalls nach unseren Erfahrungen in Rheinland-Pfalz. Wir haben vielfältige Formen der interkommunalen Kooperation. Das sage ich letzten Endes dann auch ein Stück weit mit Stolz, ich denke, dass es in keinem anderen Bundesland eine solch breite Palette an Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit wie in Rheinland-Pfalz gibt. Angefangen von dem hochmodernen oder wieder hochmodernen Instrumentarium der Anstalt des öffentlichen Rechts, die jetzt auch als gemeinsame Anstalt geführt werden kann, bis hin zu Fragestellungen, dass Anstalten und Zweckverbände untereinander Zweckvereinbarungen schließen können. Hier gibt es ein riesiges Spektrum an Organisationsmöglichkeiten. Das wird stark genutzt. Und da sehe ich eine große Möglichkeit für die Zukunft. Ich will das vielleicht mit einem Beispiel belegen. Wir haben derzeit die Situation, dass überall die Baugebiete rückläufig sind und wir eine Gruppe von Verbandsgemeinden begleiten konnten, die alle mit hoch qualifiziertem Personal ausgerüstet waren, aber einfach nicht mehr die Baugebiete hatten, um im Bereich der Abwasserbeseitigung noch eigenes Personal sich leisten zu können. Dort hat man eine gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts gebildet, Aufgabenträger sind nach wie vor die Kommunen selbst, aber diese Anstalt des öffentlichen Rechts steht gewissermaßen als Betriebsführerin über dieser Gruppe von Kommunen und führt die Geschäfte. Das führt dazu, dass im ersten Jahr in jeder Verwaltung zwischen 200.000 und 300.000 Euro eingespart werden konnten, bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der gesamten Dienstleistungspalette gegenüber dem Bürger. Und da hat sich eins sehr schön gezeigt, in dieser Diskussion war die Frage, müssen denn Bürgerbüros, Anlaufstationen für diese Fragestellung in den einzelnen Verbandsgemeinden aufrechterhalten werden? Das hat man drei, vier Monate gemacht und dann hat man die Idee ad acta gelegt, weil die Bürger über Telefon oder Internet unmittelbar den Kontakt gesucht haben und es ihnen auf diesen Face-to-Face-Kontakt gar nicht mehr ankam. Eine ganz effiziente Sache und da sehe ich eigentlich auch die große Zukunft, wenn man die Aufgabenfestschreibung so beibehält wie sie zurzeit vorgesehen ist.

I: Das heißt, wenn wir auf die nächste Frage kommen, derzeit am stärksten genutzt scheint Ihnen auch die interkommunale Zusammenarbeit zu sein?

G: Genau!

I: Wenn Sie an die weniger häufig eingesetzten Maßnahmen denken, was sind aus Ihrer Sicht die Ursachen und Hindernisse für die geringe Anwendung? Sie haben schon die Rahmenbedingungen, Standards angesprochen, aber auch so ein bisschen den Sinn und Zweck zum Beispiel der Privatisierung in Frage gestellt. Wenn man weiß, man benutzt betriebswirtschaftlich die richtigen Instrumente dann braucht man es auch nicht den Privaten zu überlassen. Das habe ich so verstanden.

G: Genau!

I: Und bei der Gebietsreform da sagen Sie, es wurde nicht konsequent oder es wird nicht konsequent genug betrieben vom Land, denn es hätte erst eine Aufgabenkritik erfolgen müssen, vielleicht eine funktionale Reform von Seiten des Landes, dass das Land selber die eine oder andere Aufgabe auch abgibt, um dann zu eine Gebietsreform kommen zu können. Das habe ich so verstanden.

G: So ist das. Sie müssen sich anschauen, was sich geändert hat jetzt an den gesetzlichen Rahmenbedingungen, insbesondere mit der Verwaltungs- und Gebietsreform – nahezu nichts. An den Aufgaben ist nur eine leichte Verschiebung in die eine oder andere Richtung festzustellen und ansonsten gibt es die Fragestellung, wer geht zukünftig mit wem zusammen. Aber wenn ich mir über die Basis keine Gedanken machen kann, wie kann ich ein Konglomerat an Kommunen auch mit mehr Kompetenz, mit besserer Aufgabenausstattung bestücken, dann stellt sich die Frage, brauche ich denn überhaupt ein solches Instrumentarium wie eine Gebietsreform. Es gibt diesen alten Spruch mit den zwei Kranken, die noch keinen Gesunden machen, das gilt auch für eine Gebietsreform.

I: Was müsste denn getan werden, jetzt kommen wir glaube ich zu den Standards und Rahmenbedingungen, damit diese ganzen Maßnahmen häufiger benutzt werden können? Und wer müsste sich dafür einsetzen?

G: Es gab hier in Rheinland-Pfalz mal – ich muss schauen, ob ich den Namen noch mal zustande bekomme – ein Standardflexibilisierungsgesetz. Danach sollten Standards auf den Prüfstand kommen, was ja auch geschehen ist. Es sind auch etliche Standards abgebaut worden. Aber wenn Sie dann mal gegenüberstellen, wie

viele neue Standards im gleichen Zeitraum gekommen sind, jetzt will ich keine Schuldzuweisungen an das Land machen. Das fängt auf der europäischen Ebene an, geht über den Bund über das Land hinunter und auf der kommunalen Ebene landen dann die Auswirkungen, dann ist das sicherlich eines der großen Hindernisse für schlanke Prozesse. Wenn man sich in Permanenz damit auseinandersetzen muss, dies muss beachtet werden, jenes muss beachtet werden, dann ist das sicherlich ein großes Problem so zu agieren, wie das die Kommunalverwaltungen gerne tun würden. Da sehe ich auch mit die größte Chance: Entfrachtung von Standards, klare Definitionen von Aufgaben, und dann letzten Endes eine große Freiheit und Entscheidungskompetenz auf der kommunalen Ebene, wie die Aufgabe erfüllt wird.

I: Und da halten Sie die Gesetzgebung oder die Rahmenrichtlinien von EU und die Gesetzgebungen des Bundes eher für hinderlich?

G: Eher für hinderlich, ja!

I: Also mehr Entscheidungsfreiheit für die Kommunen?

G: Genau!

I: Können noch andere Akteure dazu beitragen? Das eine ist ja die Rechtsetzung. Sehen Sie auch vielleicht die kommunalen Spitzenverbände in der Pflicht da mehr zu unterstützen oder halten Sie auch so eine Art Revolution von unten für notwendig, dass die Bürger auch einfach sagen müssten, das sind doch zu viel Regeln, hier kann doch eigentlich nichts mehr entschieden werden?

G: Revolution von unten wäre ganz schön, aber ich fürchte den Bürgern ist das im Wesentlichen egal. Sie werden in ihren Bedarfen bedient, sie bekommen ihre Personalausweise, Führerscheine und was ansonsten noch so notwendig ist in adäquater und regelmäßig bürgerfreundlicher Form, so dass das Interesse, wie Verwaltung funktionieren könnte, doch im Wesentlichen bei den Funktionsträgern angesiedelt ist. Der Gemeinde- und Städtebund ist ja der Verband des gesamten kreisangehörigen Bereichs und dazu gehören auch die ganzen Ortsgemeinden. Und wenn Sie sich anschauen, dass dort es immer schwieriger wird, junge Leute zu begeistern, sich in Gemeinderäten zu engagieren, dann ist das auch augenfällig für

diese Entwicklung, dass man sagt, es ist nicht nur immer weniger Geld in den Kommunen vorhanden, sondern die Rahmenbedingungen werden immer komplizierter. Entscheiden Sie heute mal in einer kleinen Gemeinde über die Aufstellung eines Bebauungsplans. Das ist mit so vielen Haken und Ösen verbunden, dass dies oft sehr schwierig und langwierig ist und die Frustrationsmomente dabei sehr groß sind. Also die Aufgaben der Spitzenverbände an der Stelle, wir müssten da sicherlich noch eine Nummer stärker auch zukunftsgerichtet agieren, wenngleich wir aus Sicht des Gemeinde- und Städtebundes schon deutliche Unterstützung gerade im Bereich der Neuausrichtung im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit geben. Aber natürlich immer nur im Rahmen dessen, was auch rechtlich zurzeit zulässig ist.

I: Vielen Dank Herr Dr. Meiborg. Dann verlassen wir den zweiten Block und kommen noch mal ganz speziell zur interkommunalen Zusammenarbeit, zu den Hindernissen, Unterstützungsmöglichkeiten und dem Potenzial zur Leistungssteigerung. Die nächste Frage ist: Wie bewerten Sie den derzeitigen Umfang der Nutzung interkommunaler Kooperation in Rheinland-Pfalz? Würden Sie sagen, das ist ausreichend, zufrieden stellend, es könnte mehr sein?

G: Sagen wir mal so, also ich bin sehr zufrieden wie es läuft. Selbstverständlich könnte es mehr sein, nicht nur es könnte, es muss mehr sein. Ich habe das eben festgestellt, die Rahmenbedingungen hierzu sind mehr als ausreichend, die sind ausgezeichnet. Es gibt keine Konstellation, die nicht funktionieren würde in der interkommunalen Kooperation. Es muss nur die Bereitschaft verstärkt geweckt werden. Dies liegt zum Teil daran, dass an der einen oder anderen Stelle noch starkes Kirchturmdenken vorhanden ist. Das fängt bei den Feuerwehren an, was ein ganz spezielles Thema ist und geht über Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung bis in andere Bereiche weiter, wo man dann immer wieder auch die Angst in den politischen Gremien spürt, man würde eine Entscheidungskompetenz weggenommen bekommen. Dabei ist es nur eine Frage der Ausgestaltung, um die Kompetenzen zu belassen, gleichzeitig die Prozesse zu modernisieren und kostengünstiger zu gestalten. Alles in Allem ist der Umfang aber okay und wir haben zurzeit Erkenntnisse über 10, 15 Projekte im Land, die im größeren Zusammenhang greifen und ich gehe davon aus, dass das noch nicht das Ende sein wird.

I: Danke sehr! Fällt Ihnen auch noch ein Beispiel dazu ein, oder ist es schon dazu gekommen, dass Kommunen miteinander kooperieren wollten und dann aufgrund irgendwelcher Hindernisse diese Zusammenarbeit letztendlich nicht durchgeführt werden konnte?

G: Also rechtliche Hindernisse nicht, politische Hindernisse. Das, was ich eben sagte, das ist oft die Angst, Entscheidungskompetenzen aufzugeben. Das ist immer dann dort besonders spürbar, wo es einen im Zweifel kritischen Kontakt zum Bürger gibt, also dort, wo für eine Leistung Geld verlangen werden muss. Wasser, Abwasser, Abfall, das sind immer die klassischen Momente, wo man sagt nein, wir möchten die Entscheidungshoheit halten, wie unsere Gebührenstruktur ist. Wir möchten das nicht abgeben. Das sind aber immer politisch geprägte Ansätze, vom Rechtlichen her und auch vom Tatsächlichen her, jetzt außerhalb des politisch Motivierten, gibt es keine unlösbaren Hindernisse aus meiner Sicht.

I: Wenn ich dann gleich zur nächsten Frage kommen kann, dann haben Sie eben gesagt, es gibt keine rechtlichen Hindernis oder keine bedeutenden, die nicht gelöst werden könnten. Die Hindernisse sind darin zu sehen, dass die Bereitschaft nicht da ist, aufgrund von irgendwelchen nicht genau definierbaren Überlegungen oder auch Kirchturmdenken, fehlt die Bereitschaft, um zusammenzuarbeiten?

G: Genau!

I: Das ist so. Glauben Sie auch, dass es da einen Mangel an Informationen gibt, dass zu wenig aufgeklärt wird, dass vielleicht auch das Know-how in den Verwaltungen oder bei den Entscheidungsträgern für solche Maßnahmen nicht ausreicht?

G: Das ist sicherlich so. In der Aufgabenwahrnehmung sind unsere Verwaltungen sehr gut aufgestellt, sowohl vom Wissen her, wie auch von der Durchführung. Aber wenn es dann um solche neuen Prozesse geht, nehmen wir mal das Beispiel der Abwasserbeseitigung, was ich vorhin auch genannt habe, dort war es exakt ein Problem der Kommunen untereinander, dass es unterschiedliche Entgeltsysteme gab. Also war von vorneherein klar, dass nicht die Einrichtung als Ganzes zusammengeführt werden kann, sondern unterschiedliche Einrichtungen belassen werden müssen und demnach die Durchführung des Betriebes auf eine andere Ebene zu bringen ist, indem die Kommunen zusammenarbeiten. Und das sind solche Feinheiten, da fehlt zum Teil sicherlich auch das Wissen im Detail, wie man das organisiert. Und deswegen macht der Gemeinde- und Städtebund das sehr intensiv. Wir beraten in diese Richtung sehr stark, weil wir dort die größte Chance sehen, über den Betrieb dann vielleicht in einer Stufe 2 oder 3 auch die gesamte Aufgabe auf die interkommunale Zusammenarbeitsebene zu bringen.

I: Das heißt, das ist auch aus Ihrer Sicht notwendig, diese Know-how-Lücke, diese Wissenslücke oder diese fehlende Flexibilität bei den Kommunen dadurch zu decken, dass der Gemeinde- und Städtebund hier beratend zur Seite steht.

G: Ja! Es gibt zurzeit ganz interessante Projekte, auch im Bereich der regenerativen Energien. Zwei Verbandsgemeinden planen beispielsweise derzeit einen Zweckverband unter Einbindung aller Ortsgemeinden und überlegen dort eine Solidargemeinschaft Platz greifen zu lassen, weil es nicht überall Windkraftanlagen geben wird, so dass man sagt, ein solcher Zweckverband kann Aufgabenträger sein und dann gibt es einen Ausgleich zwischen den Parteien. Da ist schon eine ganze Menge an Ideen möglich. Wir begleiten das sehr positiv und sehr gerne.

I: Gibt es noch mehr, was getan werden kann, vielleicht von Seiten des Landes?

G: Nein, da sind wir sehr zufrieden. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen, ich kann es nur noch mal unterstreichen, die sind allerbest und ich sage mal die Unterstützung seitens des Landes für größere Verbände, für interkommunale Zusammenarbeit ist in allen Bereichen vorhanden, durch Dokumentation in den Förderrichtlinien, aber auch durch tatkräftige Unterstützung gutachterlicher Art. Da gibt es in der Tat sehr gute Rahmenbedingungen.

I: Wie ist es mit Aufklärung der Bürger? Wenn Sie sagen die Entscheidungsträger, also die politisch Verantwortlichen haben oft Vorbehalte, vielleicht sind es ja Phantomvorbehalte, weil man denkt, man müsste irgendwelche Gruppen befrieden, die eigentlich gar keine Ansprüche gestellt haben, aber nur im vorausweisenden Gehorsam, Imagekampagne für kommunale Zusammenarbeit, so eine Art Weltuntergangsszenario mal darstellen, was könnte es sein, so Vision 2050? Den Kommunen geht es so schlecht, kein Geld mehr da?

G: Das ist sicherlich ein großes Problem auch in den anderen Bereichen, die wir vorhin angesprochen haben, dass die Kommunen sich noch sehr stark mit sich selbst beschäftigen und auch die Interessenvertreter in den Kommunalparlamenten natürlich sich untereinander austauschen. Aber das Kommunizieren von Problemlagen in die Bevölkerung hinein oder von Ideen, möglichen Entwicklungen in die Bürgerschaft hinein, das lässt noch zu wünschen übrig. Es ist vielleicht auch eine wechselseitige Angelegenheit, wenn Sie sich mal die Ratssitzungen anschauen, die sind ja regelmäßig öffentlich, auch dort ist eine geringe Beteiligung der Bürgerschaft festzustellen. Selten werden Sie Bürger vorfinden, die sich für Fragen der Gemeinde

interessieren. Insoweit wären Imagekampagnen oder Ideenwettbewerbe unter Einbindung der Bürgerschaft sicherlich eine ganz wünschenswerte Sache.

I: Die Frage 16 bezieht sich noch mal auf die Arbeit Ihres Verbandes, was Ihr Verband noch mehr tun kann, um das zu unterstützen, aber da habe ich jetzt den Eindruck gewonnen, dass Sie da ganz engagiert schon sind und auch sozusagen die ganze Palette abdecken.

G: Wir machen im Prinzip da sehr viel an Beratung. Was wir aus dem Verband selber nicht machen können, machen wir mit einer Tochtergesellschaft, die dann tatsächlich auch bis in die letzte Schraube hinein schaut und solche Konzepte für die Kommunen erarbeitet. Da sind wir also stark engagiert.

I: Wie heißt die Beratungstochter?

G: Das ist die Kommunalberatung Rheinland-Pfalz GmbH.

I: Danke schön! Ich habe noch eine Aufzählungsfrage von Maßnahmen, die helfen können, um interkommunale Kooperation zu fördern, ist letztendlich aus unterschiedlichen Veröffentlichungen zusammengetragen, die würde ich gerne einzeln mal so abarbeiten. Wie bewerten Sie folgende Maßnahme, also immer im Hinblick auf interkommunale Zusammenarbeit: Unterstützung und Information und Managementhilfen (Musterverträge, Kooperationsdatenbank, Bereitstellung von Personal und ähnlichem)?

G: Ich sage mal Muster gibt es genügend. Was wesentlich wäre an dieser Stelle, wäre die Bereitschaft, aus der Praxis für die Praxis zu berichten. Also wenn man tatsächlich es schaffen würde, einen Pool von Know-how-Trägern zu bilden, die es selber schon mal gemacht haben, es also nicht nur theoretisch durchdekliniert haben, sondern tatsächlich umgesetzt haben, wenn man das schaffen würde, wäre das ein Riesengewinn.

I: Ansonsten schätzen Sie diese Maßnahmen als förderlich ein?

G: Ja, natürlich.

I: Wie bewerten Sie folgende Maßnahme: Kooperationsfreundliche Handhabung der Kommunalaufsicht? Zunächst Beratung von dort, aber auch positive Berücksichtigung, also Nutzung von interkommunaler Kooperation wird positiv berücksichtigt bei Haushaltsgenehmigungen oder ähnlichen Sachen?

G: Das wäre wünschenswert. Ich sage mal, die Kommunalaufsicht ist zwar immer positiv bemüht, aber die rechtlichen Rahmenbedingungen an der einen oder anderen Stelle sind dann schwierig und führen zu Bewertungen, die dann eher kontraproduktiv sind. Wir hatten einen Fall, um es an einem Beispiel festzumachen, dort sollte es eine Anstalt des öffentlichen Rechts mehrerer Ortsgemeinden und der Verbandsgemeinde mit der Aufgabe der Schaffung regenerativer Energie geben, Dies führte zu Beanstandungen seitens der Kommunalaufsicht, die darin mündeten, dass die Verbandsgemeinde keine Aufgabe Energie habe und damit nicht Mitglied in der Anstalt zu sein könne. Da würde ich mir wünschen, dass man da vielleicht an der einen oder anderen Stelle sagt, okay, das ist noch nicht bis zur letzten Schraube durchdekliniert, aber da gehen wir mal über eine Experimentierklausel hin und sagen, lassen wir mal machen, weil da letzten Endes das Ziel erkennbar ist und und dieses wünschenswert ist.

I: Danke! Wie bewerten Sie folgende Maßnahme: Beseitigung rechtlicher Hürden, zum Beispiel Vergaberecht, Personalüberleitung?

G: Das ist zweifelsfrei ein großes Problem. Wir haben zwar die rechtlichen Instrumentarien, die ich eben schon genannt habe, aber auch Anstalten des öffentlichen Rechts sind öffentliche Auftraggeber. Durch den Formwechsel ändert sich nichts. Das heißt, dass all das, was für die kommunale Hand im Übrigen gilt, gilt auch dort, also auch die Rahmenfragen im Vergaberecht bleiben bestehen, Bei dem Themenbereich Personalüberleitungen gibt es sicherlich Möglichkeiten, Personal überzuleiten, die Anstalt kann eigene Beamte haben, all das ist denkbar. Aber es ist halt immer mühsam und da fehlt mir auch so ein Stück weit noch eine letzte Flexibilisierung, dass man sagen kann, vielleicht dann auch über Experimentierklauseln, wir lassen das mal für eine Zeit lang in der Probephase und dann sieht man die weitere Entwicklung, weil die Bedenken gerade, wenn man das Personal sich anschaut, natürlich nicht ganz von der Hand zu weisen sind. Wir haben immer wieder die Diskussion, wenn ein Betrieb ausgegründet wird und eine Anstalt des öffentlichen Rechts Platz greifen soll, dass dann Personalüberleitungsverträge verständlicherweise äußerst ungern gegen den Willen des Personals durchgesetzt

werden. Und da macht es schon sehr viel an Überzeugungsarbeit aus, bis man alle Zusammenhänge kommuniziert hat. Da wäre das eine oder andere an Erleichterung sicherlich noch wünschenswert.

I: Wie bewerten Sie folgende Maßnahme: Finanzielle Förderung, direkte Projektförderung, Anrechnung der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen des Finanzausgleichs, Bevorzugung bei regionalen Einzelförderungen usw.?

G: Förderung ist sehr wünschenswert. Überall dort, wo das politische Argument nicht mehr zieht, hilft die finanzielle Förderung ungemein. Wir haben das in etlichen Projekten hier in Rheinland-Pfalz gemerkt. Die Wasserwirtschaft fördert ausdrücklich speziell und in höherem Umfang Projekte interkommunaler Zusammenarbeit. Wenn sich mehrere zusammenschließen, um beispielsweise ihre Wasserversorgung besser zu organisieren, ist eher eine Förderung zu erwarten, als wenn das einer allein tut. Das halte ich für einen ganz wesentlichen Gesichtspunkt. Aber das muss auch im Umgekehrten gelten, dass man im Zweifel sagt, ein Feuerwehrfahrzeug wird halt eben nur noch dann bezuschusst, wenn man sich mit mehreren zusammenschließt.

I: Danke sehr Herr Dr. Meiborg. Die letzte Frage: Wird durch eine interkommunale Zusammenarbeit eine Leistungssteigerung für die Kommunalverwaltung ermöglicht?

G: Das ist eine schwierige Frage an der Stelle. Ich würde es ein bisschen abschwächen und sagen, dass das, was die Kommunen leisten könnten durch interkommunale Zusammenarbeit erst richtig zutage tritt. Insofern ist es natürlich auch eine Leistungssteigerung, die im Wesentlichen aber darin begründet ist, dass sich größere Organisationen natürlich auch mehr Spezialistentum leisten können und damit auch eine Auslastung von einzelnen Spezialisten in einer solchen Organisation eher möglich ist als in dem kleinen Bereich, wo der Elektromeister dann im Zweifel auch den Hof kehren muss. Also von daher ist das eine Sache, die sich auch bei den Benchmarkingprojekten, die wir in Rheinland-Pfalz für die Wasser- und Abwasserbeseitigung durchgeführt haben, gezeigt hat. Da ist tendenziell der größere Betrieb auch der wirtschaftlichere.

I: Vielen Dank für das Gespräch.

Ende des Interviews um 13.35 Uhr



Die Inhalte dieses Protokolls entsprechen dem Gesprächsverlauf

gez. _____
Dirk During

gez. _____
Dr. Stefan Meiborg

Protokoll des Interviews

Grunddaten des Interviews	
Interviewer	Dirk During
Interviewpartner	Dr. Wolfgang Neutz
...beschäftigt bei	Städtetages Rheinland-Pfalz e. V.
...beschäftigt als (Funktion)	Hauptgeschäftsführer
Datum des Interviews	06. September 2010
Ort des Interviews	Freiherr-vom-Stein-Haus der kommunalen Spitzenverbände, Deutschhausplatz 1, 55116 Mainz
Uhrzeit Beginn	10.00 Uhr
Verlauf des Interviews im Wortlaut	

I: Guten Morgen Herr Dr. Neutz, vielen Dank für die Bereitschaft zu diesem Interview. Ich möchte das Interview digital aufzeichnen, anschließend wird das Interview vollständig abgeschrieben und Ihnen zur Genehmigung vorgelegt. Sind Sie damit einverstanden?

G: Ja, können wir so machen.

I: Vielen Dank! Ich möchte die folgenden Fragen jeweils vorlesen. Zu den einzelnen Fragen können Nachfragen gestellt werden. Können wir mit dem Interview beginnen?

G: Ja, bitte!

I: Ja vielen Dank! Dann möchte ich zunächst auf den ersten Block eingehen „Stand der Verwaltungsmodernisierung von Kommunalverwaltungen im Hinblick auf Leistungssteigerungen, eingesetzte Methoden und Instrumente“. Die erste Frage: Wenn Sie sich die Modernisierung der Kommunalverwaltungen im Land Rheinland-Pfalz betrachten, was ist dabei auffällig?

G: Die Diskussion in Rheinland-Pfalz ist momentan ja geprägt von den Vorstellungen der Landesregierung eine Kommunal- und Verwaltungsreform umsetzen zu wollen. Dazu gibt es im Moment zwei Gesetzesentwürfe, die gegenwärtig im Landtag beraten werden. Die dort vor gesehenen Fusionen, Zusammenschlüsse von kommunalen Gebietskörperschaften haben in der Breite im Land, wie wir das beobachten zu Überlegungen und Diskussionen über anderweitige Zusammenarbeit unterhalb der Schwelle von Fusionen geführt, die jetzt im Grunde landesweit geführt werden, also Überlegungen, wie können interkommunale Kooperationen unter Beibehaltung der Selbstständigkeit der Gebietskörperschaften vorgenommen werden.

I: Geht ja schon in den Schwerpunkt oder auf den Schwerpunkt meines Forschungsvorhabens zu. Also wenn wir noch mal ganz allgemein uns die Modernisierung der Kommunalverwaltungen betrachten, welche Maßnahmen sind denn da in der Vergangenheit genutzt worden?

G: Also sagen wir mal so, zwangsweise genutzt wurde natürlich die Einführung der Doppik, die wir eben nun haben, was eben die Haushaltsaufstellungen und Bewirtschaftungen angeht, wo aber die Frage zu stellen ist, inwieweit das wirklich ein Instrument ist, das auf der kommunalen Ebene dann Effekte erzeugt. Im Moment sind wir eigentlich eher in der Situation, dass die negativen Auswirkungen festgestellt werden, in denen nun die Abschreibungen in den Haushalten natürlich gerade bei Kommunen, die in der Vergangenheit relativ gut dastanden, zu verheerenden Ergebnissen unter dem Strich führen. Das ist eine der Maßnahmen. Das andere ist, dass wir natürlich Umstrukturierungen in den Verwaltungen in den vergangenen Jahren durchaus hatten mit Personalreduzierung, deutlicher Personalreduzierung, eben auch unter Kostengesichtspunkten, wo wir aber jetzt gerade hier auch in den Gremien des Städtetages in der Situation angekommen sind, dass diskutiert wird, inwieweit eigentlich eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung in verschiedenen Bereichen in Zukunft noch uneingeschränkt wird gewährleistet werden können, gerade vor dem Hintergrund, dass wir ja beobachten das Land lässt nicht nach, entweder Aufgaben auszuweiten oder Aufgabenteile weiterhin auf die Kommunen zu verlagern.

I: Und wie ist das in Rheinland-Pfalz geregelt mit der Übernahme der Kosten, wenn Kosten auf die kommunale Ebene verschoben werden vom Land?

G: Wir haben das Konnexitätsprinzip in der Landesverfassung verankert und ein Ausführungsgesetz dazu, allerdings mit der Festlegung einer Bagatellgrenze, die bei 25 Cent je Einwohner liegt, also bei der Größe des Landes Rheinland-Pfalz bedeutet das, wenn das Kostenvolumen, das verschoben wird, mindestens eine Million Euro beträgt, dann wird es konnexitätsrelevant. Wir beobachten aber, dass es deswegen entweder zu konkreten Anweisungen oder Hinweisen, Verpflichtungen bestimmte Aufgaben in einer bestimmten Art und Weise wahrzunehmen nicht mehr kommt, was gerade bei Auftragsangelegenheiten nicht ungefährliche Situationen sage ich mal hervorrufen kann. Wir beobachten das beispielsweise im Bereich des Waffenrechts momentan. Die Verschärfungen die der Bund nach Winnenden vorgenommen hat sind natürlich auch im Land Rheinland-Pfalz Anlass für neue und zusätzliche Überlegungen gewesen. Wenn dann so Dinge kommen, na ja, die Waffenbehörden sollten dies doch bitte mit dem vorhandenen Personal so weit möglich erledigen und dann kommt praktisch 14 Tage später in einer Dienstbesprechung der Hinweis also unangekündigte, verdachtsunabhängige Kontrollen seien natürlich unumgänglich, dann merkt man, hier findet ein Spagat statt. Es wird auf der einen Seite versucht zu vermeiden Anforderungen zu stellen, die die Konnexität auslösen, auf der anderen Seite will das Land sich aber nach unserer Auffassung für eventuelle Lagen, die niemand ausschließen können wird, in gewisser Weise exkulpieren, indem die Verantwortlichkeit auf die kommunale Ebene gedrückt wird. Das ist mal so ein Beispiel. Oder was wir im Moment haben, einen Gesetzentwurf zum Vollzug des Geldwäschegesetzes, wo für das so genannte Massengeschäft, wie wir das nennen, also jeder der gewerbsmäßig mit Gütern handelt oder Immobilienmakler oder Versicherungsmakler, sollen, was den Vollzug des Geldwäschegesetzes angeht in die Zuständigkeit der kreisfreien Städte und der Kreise bei uns kommen, eine Aufgabe, die unseres Erachtens da überhaupt nicht hingehört, auch wieder verbunden ist dann eben mit der Aussage, die Konnexitätsrelevanz ist hier nicht gegeben. Und das müssen wir vermeiden. Denn da bekommen wir in der Summe über einen gewissen Zeitraum eben doch ständig neue Aufgaben mit Personalmehrbedarf, der dann aus kommunalen Mitteln gedeckt werden muss.

I: Wenn wir uns noch mal die Modernisierung der Verwaltung anschauen, wie schätzen Sie denn, wenn Sie die Kommunalverwaltungen betrachten dort den Stand ein? Wie ist denn so unter der Mitgliedschaft die Meinung zum Stand der Verwaltungsmodernisierung aus Ihrer Sicht?

G: Also ich denke, man sieht, dass man in den vergangenen Jahren vieles in den Verwaltungen bereits verändert hat, dass es aber ein Prozess ist, der andauert und andauern muss, dass weitere Veränderungen notwendig sind, auch Überlegungen, wie man unter Umständen Aufgaben gemeinsam erledigen kann, dass eben nicht mehr jede Verwaltung jede Aufgabe mit eigenem Personal im eigenen Haus

wahrnimmt. Ich führe also in unserer Arbeitsgemeinschaft der Ordnungsamtsleiter durchaus Diskussionen mittlerweile über Shared Services auch im Bereich von Auftragsangelegenheiten. Das ist zwar jetzt noch in den Anfängen, aber das könnte ein Modell für die Zukunft sein, dass man sich in einer Gruppe von Städten darauf verständigt, dass eine ganz spezifische Aufgabe eben von einer Verwaltung für mehrere Kommunen wahrgenommen wird, während andere dieses Kommunalverbundes dann eben andere Spezialaufgaben erfüllen, einfach vor dem Hintergrund, dass man bestimmtes qualifiziertes Personal benötigt, aber unter Umständen eine Verwaltung alleine jetzt keine hinreichenden Fallzahlen hat, um entsprechende Personen vielleicht jetzt mit einer Vollzeitstelle auch auslasten zu können.

I: Bitte nennen Sie die drei aus Ihrer Sicht am häufigsten eingesetzten Modernisierungsinstrumente. Ich denke wir haben schon eben genannt die Doppik, dann hatten Sie auch gesagt, dass Verwaltungsentwicklung, Verwaltungsorganisation betrieben wurde, um effizienter zu werden.

G: Ich würde Verwaltungsverschlankung vielleicht nennen, und zwar nicht nur was jetzt die Auflösung oder Zusammenfassung ehemals selbstständiger Ämter in den Verwaltungen angeht, die Bildung von Fachbereichen, sondern auch die Verkleinerung von Stadtvorständen. Auch das haben wir in den letzten Jahren beobachtet, dass in sehr vielen Städten eine Dezernentenstelle bei Ablauf der Amtszeit eines Amtsinhabers eingespart wurde.

I: In Hessen sind doch ein ganz großes Thema zum Beispiel die Bürgerbüros, da auch Aufgabenkonzentration, die Kundenorientierung, spielt das eine Rolle?

G: Klar, das ist ein Prozess, da sehe ich allerdings, der ist in den Städten fast abgeschlossen. Das ist eine große Welle gewesen, diese Bürgerbüros. Es gibt nur noch wenige Städte, die über keines verfügen. Aber auch die sind auf dem Weg.

I: Danke schön! Was ist denn aus Ihrer Sicht das Hauptmotiv, welche Ziele werden mit dem Einsatz dieser Modernisierungsinstrumente angestrebt?

G: Ich denke das Hauptmotiv, das dazu zwingt, sind die in Rheinland-Pfalz katastrophalen kommunalen Finanzen. Es ist schlichtweg der Geldmangel, der es

erfordert, dass man ständige Überlegungen anstellt, wie kann man eventuell noch sparsamer mit den vorhandenen Ressourcen umgehen. Das ist auf der anderen Seite allerdings dann auch eine Problematik im Verhältnis zur eigentlichen Aufgabenwahrnehmung. Wir beobachten, dass in vielen Fällen eigentlich nicht mehr materiell inhaltlich über bestimmte Themen diskutiert wird, sondern nur noch unter dem Blickwinkel der Finanzen, was für die Aufgabenerledigung aus unserer Sicht nicht eben unbedingt gut ist.

I: Sehen Sie da auch Nachteile für die Bürger, wenn die Kommunen hier nicht reagieren?

G: Die Bürgerschaft spürt die Auswirkungen mittlerweile relativ deutlich. Das war auch ein Prozess, den wir beobachten konnten, dass über einen längeren Zeitraum, auch wenn wir immer wieder versucht haben in der Öffentlichkeit transparent zu machen, wo die Kommunen eigentlich finanziell stehen und was sie eigentlich alles gar nicht mehr leisten können, dass man das nicht wahrnehmen wollte. Erst als bestimmte Maßnahmen dann ergriffen wurden und so eine Signalfunktion ist also der Sperrung der Hochstraße von Ludwigshafen nach Mannheim für den Schwerverkehr zugekommen, wie das auf einmal in die Öffentlichkeit kam, und das war sichtbar, dass die Stadt sagt, hier ist Sanierungsbedarf von 120 Millionen, den wir schlichtweg nicht stemmen können und jetzt müssen wir uns Maßnahmen überlegen, um zumindest die Verkehrssicherheit zu gewährleisten, da war das Thema in der Öffentlichkeit angekommen und man merkte, wie auch die Medienvertreter auf einmal an solche Themen drangegangen sind. Und ich meine solche Erscheinungen haben wir mittlerweile hier im Land gerade bei Verkehrseinrichtungen in vielen Orten.

I: Okay, jetzt haben wir den Auslöser, die Finanzlage, das ist ja in Hessen ganz ähnlich. Ich habe auch gelesen, die Spitzenverbände machen sich da für einen Rettungsschirm der Kommunen stark.

G: Wir haben ausgehend aus Gremienberatungen im Städtetag, klar weil unsere Mitglieder eben finanziell am schlechtesten dastehen, wenn man alle Gruppen von kommunalen Gebietskörperschaften im Land vergleicht hier, da ist dieser Gedanke oder dieses Modell entwickelt worden, einen Entschuldungsfonds einzurichten – ich rede jetzt nur über die Kassenkredite, wir haben einen Stand dieser Darlehen von über fünf Milliarden mittlerweile hier im Land Rheinland-Pfalz. Das Ganze ist natürlich sehr ungleichmäßig verteilt. Es betrifft primär die kreisfreien Städte und verschiedene Landkreise und auch dann in unterschiedlicher Dimension. Allein die Städte Mainz

und Ludwigshafen haben einen Kassenkreditbestand von jeweils über eine Milliarde. So kam dieser Gedanke auf, dass hier eine Lösung gefunden werden muss, weil diese Städte oder diese Kommunen sage ich mal allgemein, kaum in der Lage sein dürften, diese Welle, die sie da vor sich herschieben, jemals aus eigener Kraft abbauen zu können. Dann wurde dieses Modell auch mit der Landesregierung kommuniziert und es gibt mittlerweile seit dem 16. August ein konkretes Vorhaben des Landes, einen solchen Entschuldigungsfonds einrichten zu wollen. Wir diskutieren im Moment über die jeweils anteilige Finanzierung der Mittel. Das ist so eine drittelanteilige Vorstellung des Landes: Ein Drittel bringt das Land aus dem eigenen Haushalt, ein Drittel soll aus dem kommunalen Finanzausgleich entnommen werden, wo man dann auch wieder über die Modalitäten reden muss, aus welchem Bereich, und ein Drittel sollen die partizipierenden Kommunen praktisch durch eigene Konsolidierungsleistungen – ich mag in dem Zusammenhang das Wort allerdings nicht besonders – sondern man müsste eigentlich sagen durch eigene Maßnahmen, die zu einer Reduzierung von Aufwand führen, denn eine Konsolidierung des Haushalts hat eigentlich über Jahre hinweg stattgefunden. Und da liegt natürlich ein riesiges Problem. Das haben wir gerade vergangene Woche in unserem Vorstand diskutiert. Da sagt also beispielsweise der Kämmerer der Stadt Ludwigshafen, also wenn ich nachweisen muss, dass ein Drittel dessen, was auf die Stadt dann entfällt an Leistungen aus dem Fonds praktisch aus dem eigenen erbracht werden muss, dann müsst ihr mir bitte mal erklären wie das noch gehen soll. Ich finde mich im Grunde genommen momentan in der 7. Konsolidierungs- oder Sparrunde. Es gibt im Grunde nichts, was man nicht bereits angefasst und möglicherweise verändert hätte. Und jetzt soll man den Stein, den man dann nur noch hat, auch noch mal auswringen, also was da noch kommen soll, ist einfach die Frage.

I: Es ist auf jeden Fall denke ich eine interessante Entwicklung, gerade diese Kassenkredite. Zurück zur Verwaltungsmodernisierung: Wir haben die Instrumente doppelte Buchführung, Verwaltungsorganisation oder Verwaltungsverschlinkung und Kundenorientierung durch Bürgerbüros angesprochen. Wenn wir mal weggehen von dem Eigennutz, also der Beseitigung der schlechten Finanzlage, sehen Sie auch darin eine Möglichkeit, dass diese Instrumente die Leistung der Kommunalverwaltung steigern können?

G: Das können sie meines Erachtens unzweifelhaft. Das Beispiel Bürgerbüro zeigt ja schon, wie man Dinge umsetzen kann, die Behördengänge oder die Erledigung der klassischen Angelegenheiten, die man so mit seiner Kommunalverwaltung im Laufe eines Jahres zu erledigen hat, wie man das eben anders ausgestalten kann als es in der Vergangenheit gewesen ist, dass man einen Ansprechpartner hat, dass man mehr auch so ein gewohntes Bild von Kunde, wobei ich auch diesen Begriff eigentlich im Bereich von Verwaltung nicht so gerne habe, aber vom

Erscheinungsbild her, vom Umgang miteinander doch eher so einen moderneren Umgang mit dem Bürger dann hat und eine Bündelung bestimmter Aufgaben an einer Stelle. Und man kann ja noch einen Schritt weitergehen und ich denke, das wird für die Zukunft schon eine wichtige Angelegenheit sein, nicht nur in Rheinland-Pfalz, sondern auch in anderen Bundesländern dürfte es ja Regionen geben wo das ähnlich stark ausgeprägt ist, nämlich die demographische Entwicklung. Die zum einen dazu führt, dass die Anzahl der Einwohner rückläufig ist, dass wegen der Altersentwicklung die Mobilität der vorhandenen Einwohner nachlässt und wir aber wahrscheinlich dann doch über einen mittelfristigen Zeitraum zu einer Konzentration von Verwaltungsstellen, egal nach welchem Modell, kommen werden. Und in dieser Situation wird man sich überlegen müssen, welche Möglichkeiten kann ich dem Bürger denn eigentlich bieten? Da gibt es bei uns im Land zurzeit einen Versuch oder ein Pilotprojekt mit dem so genannten mobilen Bürgerbüro, wo wir auch als Spitzenverbände über unsere gemeinsame Tochtergesellschaft KommWis, mit der wie also beispielsweise hier im Land Rheinland-Pfalz das gesamte Einwohnermeldewesen, was die IT angeht, tätig sind. Da hängen also sämtliche hauptamtlich geleiteten Kommunen des Landes dran, dass man hier eben versucht über einen so genannten Bürgeramtskoffer, das heißt eine entsprechende IT-Ausstattung, Mitarbeiter in die Lage zu versetzen, die Bürgeramtsfunktion eben „als Handlungsreisender“ sozusagen wahrzunehmen, vor Ort. Das heißt also, der Bürger muss nicht mehr die Verwaltung aufsuchen, sondern die Verwaltung bietet bestimmte Zeiten an, zu der sie den Bürger dann aufsucht.

I: Die Stadt Dortmund macht das auch ganz erfolgreich.

G: Wir probieren es jetzt mal, wobei man natürlich in Rheinland-Pfalz immer noch sagen muss, wir sind ja relativ kleinteilig strukturiert, was die kommunale Landschaft angeht und gerade in den ländlichen Regionen haben wir ja dieses System der Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden, wo derzeit eben relativ viel an Aufgaben wie Beantragung, Verlängerung Personalausweis, neuer Personalausweis, Reisepass etc., beim Ortsbürgermeister erledigt werden kann, der dann die entsprechenden Unterlagen eben an die hauptamtlich geleitete Verbandsgemeindeverwaltung weiterleitet und der Bürger kann seinen Ausweis, wenn er dann fertig ist, auch wieder vor Ort beim Ortsbürgermeister abholen. Das ist schon im Grunde genommen eine solche dezentrale Wahrnehmung. Aber ich denke auch für Städte kann es interessant sein, denn wir haben eben nicht in allen Stadtteilen noch solche Ortsverwaltungen wie es in Mainz in zwei Stadtteilen der Fall ist beispielsweise, oder auch Ludwigshafen hat so etwas, also die großen Städte bei uns. Aber das könnte wie gesagt auch für andere interessant werden, um eben der Bürgerschaft entgegenzukommen.

I: Ja, vielen Dank! Dann würde ich gerne den ersten Block verlassen und zu dem zweiten Block kommen, Instrumente zur Leistungssteigerung im Außenverhältnis, wie zum Beispiel Gebietsreform, Privatisierung, Wettbewerb, Kooperationen und hier die Vor- und Nachteile, die Hindernisse eventuell zu diskutieren, welche Unterstützungsmöglichkeiten bestehen von den Spitzenverbänden und eben auch hier welche Potentiale bestehen, um die Leistung zu steigern. Wir haben uns wie gesagt über doppelte Buchführung, also über die Doppik, wir haben uns über die Verwaltungsorganisation unterhalten und Modernisierungsmaßnahmen können eben eingeteilt werden in Maßnahmen, die innerhalb der Verwaltung stattfinden, zur Binnenmodernisierung, wie etwa die Doppik und Maßnahmen im Außenverhältnis. Wenn Sie sich nun die Maßnahmen im Außenverhältnis vorstellen, welche Maßnahme fallen Ihnen dazu ein? Einige sind ja schon auch als Überschrift im Block quasi genannt.

G: Ja, im Außenverhältnis hatten wir eben ja schon verschiedene angesprochen. Ich zähle auch das mobile Bürgerbüro beispielsweise dazu. Und dann kommen diese Dinge wie ich eingangs sagte, die momentan bei uns eigentlich relativ intensiv diskutiert werden, eben mit dem Fokus auf die zu erwartende demographische Entwicklung und die Auffassung, wir müssen Verwaltung wahrscheinlich in konzentrierterer Form wahrnehmen, an weniger Stellen als es bisher der Fall ist. Wir müssen aber auf der anderen Seite gewährleisten, dass wir tatsächlich die Bürger in der Fläche auch noch erreichen. Ich denke da ist manches, was momentan diskutiert wird jetzt weniger ein originäres Problem der Städte. Da haben wir immer noch eine relativ konzentrierte Siedlungsstruktur. In den dünner besiedelten Räumen ist das schwieriger, wobei wir in den Städten und ihrem jeweiligen Umland natürlich dann andere Probleme haben, die in dem Zusammenhang eigentlich auch angepackt und gelöst werden müssten, was man teilweise über Jahrzehnte nicht getan hat. Jetzt haben Sie hier verschiedene Dinge genannt, die wird man nebeneinander denke ich mal sehen und bewerten müssen, wie das aussieht. Lassen Sie mich Privatisierung zunächst herausgreifen, weil ich da im Moment eigentlich bei uns eine ganz interessante Entwicklung beobachte in verschiedenen Bereichen. Es gab in der Vergangenheit wie in anderen Ländern auch natürlich die Vorstellung, man könne bestimmte Leistungen, ich sage jetzt mal bewusst der Daseinsvorsorge, der klassischen, durch Private vielleicht besser, auch kostengünstiger erledigen lassen und könne sich den Aufbau eigener Verwaltungsressourcen auch ersparen und können jetzt aber beobachten, dass wir offensichtlich da einen rückläufigen Trend haben, in dem Gebietskörperschaften für Aufgaben, die sie in der Vergangenheit im Vertragsweg an Private vergeben hatten. Ich nenne konkret die Abfallentsorgung, jetzt eigene Einrichtungen aufbauen. Und zwar ist das bei uns in den Landkreisen, also nicht bei den Städten, die hatten eigentlich ohnehin diese Aufgabe im Prinzip

immer in der Form eines Eigenbetriebes selbst erbracht. Die Landkreise dagegen hatten von zwei Ausnahmen abgesehen eigentlich immer mit Privaten dieses erledigt und jetzt kam ein Landkreis, das ist auch schon wieder drei Jahre her, mit der Bildung einer Anstalt des öffentlichen Rechts, hat das in die eigene Hand genommen, hat auch belegt, dass er damit für den Bürger die Aufgabe günstiger erledigen kann und dass er auch wesentlich flexibler ist, was die Reaktion auf bestimmte Entwicklungen angeht. Und gerade jetzt vergangene Woche ist eine Kooperation in der Form einer Zweckvereinbarung zwischen einem Landkreis und der Stadt Koblenz beispielsweise geschlossen worden, indem der Eigenbetrieb der Stadt Koblenz dann ab – jetzt weiß ich es nicht genau ob es ab 2012 ist –weil diese Übergangsfrist notwendig ist, dann eben dieser Eigenbetrieb in dem Landkreis die Abfallentsorgung wahrnimmt. Das ist mal ein Beispiel. Im Energiebereich haben wir es ohnehin.

I: Wenn ich da unterbrechen darf Herr Dr. Neutz, wenn wir uns die Privatisierung anschauen, dann sagen Sie, es gab die Entwicklung teilweise in Rheinland-Pfalz, die ist aber zurzeit, was Sie beobachten rückläufig, dass die Städte sich wieder entscheiden es selber zu machen, die Aufgaben selber wahrzunehmen oder auch für andere wahrzunehmen und das vor allem vor dem Hintergrund dass man flexibler ist oder was glauben Sie?

G: Zum einen, dass man flexibler ist, und dass man auch festgestellt hat, dass die Aufgabenerledigung nicht unbedingt teurer sein muss. Da mag natürlich auch eine Rolle gespielt haben, dass zunächst einmal Zahlen ermittelt werden mussten, wobei wir aber in Rheinland-Pfalz denke ich den Vorteil haben, dass die Aufgaben Wasser, Abwasser, Abfall eigentlich immer in der Form des Eigenbetriebs, wenn es die Verwaltung selbst erledigt, wahrgenommen werden, der dann natürlich auch nicht nach dem kommunalen Haushaltsrecht funktioniert, sondern nach unserer Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung ohnehin nach wirtschaftlichen, kostenrechnenden Kriterien mit auch einer jährlichen Prüfung durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen geführt werden muss. Das heißt also, wir haben hier eigentlich kaufmännisches Handeln ohnehin vorgegeben, was dann dazu führt, dass man doch relativ gut, dann, wenn man es mal konkret rechnet, sehen kann, wo stehen wir eigentlich und wo kommen wir an, wenn wir eben im Ausschreibungswege einen Privaten suchen, der die Aufgabe erfüllt.

I: Es ist also schon so, in diesen Bereichen, wo man so rechnen kann, dass das kaufmännische Rechnungswesen eigentlich das dann unterstützt und möglicherweise dann auch die notwendige Transparenz erzeugt, um entscheiden zu

können, kann es ein Privater günstiger oder kann ich es vielleicht selber günstiger und flexibler vornehmen. Jetzt sind wir schon gleitend zur Frage 9 übergegangen, wo wir nämlich die einzelnen Maßnahmen im Außenverhältnis mal bewerten wollen. Ich glaube Privatisierung haben wir abgearbeitet. Sie haben ja gesagt, wir müssen uns das getrennt vornehmen. Dann würde ich sagen, Sie können entscheiden ob Sie mit Gebietsreform, Wettbewerb oder interkommunaler Kooperation einfach weitermachen mit Ihren Ausführungen. Vielleicht wenn Sie die Gebietsreform nehmen, also die Frage ist, wenn Sie an eine angestrebte Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung denken, wie schätzen Sie die Maßnahme Gebietsreform jetzt ein und was sind die Gründe dafür?

G: Gebietsreform und interkommunale Kooperation stehen erstmal in einem gewissen Zusammenhang. Dazu muss man sehen, unser Bundesland ist eigentlich relativ unterschiedlich strukturiert, wenn man bestimmte Regionen betrachtet. Da gibt es mit Sicherheit Situationen, auch Relikte aus der Zeit der Verwaltungsreform, seinerzeit von 1969 bis 1974, wo Gebietszuschnitte nicht besonders glücklich vorgenommen worden sind, wo sich manchmal im Grunde genommen dann aufdrängt, dass eine Gebietsreform im Wege von Fusion oder Eingemeindung die zielführende Lösung sein kann. Aber keineswegs in allen Fällen. In anderen Fällen aber käme in Betracht, und das ist eigentlich unser Ansatz, zu sagen „Leute, lasst uns doch einmal im Grunde genommen die Lebensausrichtung der betroffenen Bevölkerung analysieren und dann sachgerecht zuordnen. Denn wir haben sehr häufig die Situation, jetzt bin ich wieder beim Stadt-Umland-Problem, dass sehr häufig im Umland der Städte der Arbeitsplatz, der Schulort, der Einkaufsort die Stadt ist, dass aber die politische Zuordnung der jeweiligen Gemeinde, wo der betreffende Bürger wohnt, ganz woanders hin orientiert ist, weil wir dieses System Verbandsgemeinden haben, die dann wiederum landkreisangehörig sind. Und dass man, wo es ganz eklatant Umfelder von Städten gibt, man nach unserer Auffassung jetzt eigentlich genau da einmal ansetzen müsste und sagt, jetzt eine Verwaltungsreform mit einer Gebietsreform, aber um dieser Lebensausrichtung dann gerecht zu werden. Wir haben diesen Vorschlag, wir haben es mal bezeichnet als das Stadtkreis-Modell, insbesondere im Bereich der Vorderpfalz, also des Landkreises Rheinpfalz, wo wir die Auffassung vertreten, da gibt es drei kreisfreie Städte, Frankenthal, Ludwigshafen, Speyer, die könnten für ihr jeweiliges begrenztes Umland eigentlich alle die Aufgaben wahrnehmen, die dort der Landkreis oder die entsprechenden Verbandsgemeindeverwaltungen erfüllen. Das bedeutet nicht unbedingt, dass man das alles jetzt eingemeinden muss, sondern nach unserem Modell gäbe es durchaus die Überlegung zu sagen, die sollen ihren Ortsgemeindestatus, das heißt mit den Aufgaben, die die auf der örtlichen Ebene bereits heute erfüllen, ja ruhig behalten. Wir ordnen sie aber mit all den anderen Aufgaben, die auf einer anderen kommunalen Ebene wahrgenommen werden, der

Stadt zu. Das ist ein Modell, das wird nicht überall passen. Deswegen differenzierte Betrachtungsweise je nach Siedlungsstruktur und Bevölkerungsdichte.

I: Gibt es da ein Vorbild vielleicht eine Kommunalverfassung in anderen Ländern oder sagen Sie, das ist speziell für Rheinland-Pfalz entwickelt?

G: Es gibt ja ähnliche Modelle, wie die Region Hannover oder auch das Stuttgarter Umland, diese Dinge, aber die sind anders strukturiert. Wir wollen eines eigentlich bei dieser Idee vermeiden, dass wir irgendeine zusätzliche kommunale Ebene einziehen. Man wirft uns ja eigentlich in Rheinland-Pfalz sowieso vor, aufgrund dieser kleinteiligen Struktur, wir seien in zu vielen kommunalen Ebenen aufgestellt. Also wenn man jetzt mal, ich sage die reine Lehre, verlässt und sagt, die Ortsgemeinde ist bereits eine Ebene, dann kommt die Verbandsgemeinde, dann kommt der Landkreis und dann haben wir noch eine staatliche Mittelinstanz und dann kommen die Ministerien so ungefähr, ist da nicht etwas entbehrlich? Ich meine so hat ja eigentlich die Diskussion einmal begonnen. Aber gut, politische Entscheidung ist, die Ortsgemeinden sollen als solche existent bleiben und nach dem derzeitigem Stand, nach Auffassung der Landesregierung, soll es auch in Zukunft Verbandsgemeinden geben, aber so wie es aussieht eben mit einer Zielvorstellung, dass sie größer sein müssen als das heute der Fall ist.

I: Und das wird jetzt ganz konkret auch angestrebt?

G: Das ist angestrebt. Also mit diesem ersten Landesgesetzentwurf, der also wohl, wenn ich das richtig sehe, nächste Woche im Landtag, nein, sogar diese Woche, möglicherweise sogar endgültig verabschiedet werden soll, wird praktisch die erste Runde insoweit eingeleitet. Die geht uns nicht weit genug, das sage ich auch ganz offen, weil sie sich beschränkt auf diese Ebene, also das, was ich eben genannt habe, dieses Modell ist im Moment eigentlich nicht diskutabel, weil seitens der Landesregierung Kreisgrenzen und damit auch die Grenzen kreisfreier Städte in diesem Schritt nicht angetastet werden sollen.

I: Und da darf ich jetzt noch mal nachhaken. Ich denke, wenn ich das in Hessen richtig einschätze, dann werden die Modelle von Städte- und Gemeindebund und Städtetag auch immer vom Landkreistag etwas kritisch betrachtet. Wie ist denn das Stadtkreis-Modell? Wie kommt das denn beim rheinland-pfälzischen Landkreistag an?

G: Das Stadtkreismodell ist natürlich ein Modell des Städtetages, das ist ganz klar. Wir haben vom Landkreistag eine ablehnende Haltung, weil es ist ja vollkommen klar, da, wo es einen Stadtkreis gibt, wird es keinen Landkreis mehr geben, das heißt alleine aufgrund dieses Modells könnte in zwei Regionen des Landes mindestens ein Landkreis komplett verschwinden. Es wird also die Zahl der Landkreise weniger und es wird damit auch natürlich der Anteil des Landes, auf den sich die Mitgliedschaft des Landkreistages erstreckt, kleiner. Das ist der eine Punkt. Und auch beim Gemeinde- und Städtebund haben wir schon gemerkt, hat man wohl gewisse Schwierigkeiten im Moment sich mit so einem Modell anzufreunden. Aber ich denke, wir müssen da noch einige Diskussionen führen und man muss vielleicht doch, wenn man zukunftsorientiert Verwaltung gestalten will, bekannte und überkommene Modelle auch mal einfach in Frage stellen, mal sagen, jetzt lasst uns doch einfach mal unbefangen an diese Situation drangehen und mal ermitteln, was könnte eigentlich die sinnvolle Struktur in dieser jeweiligen Region sein.

I: Vielen Dank! Privatisierung hatten wir abgehandelt.

G: Zur Gebietsreform hatte ich schon etwas gesagt, um es vielleicht noch mal ganz klar zu sagen, wir sind schon der Auffassung, dass Gebietsreformmaßnahmen erforderlich sind, aber nicht in der eingeschränkten Art und Weise, wie sie hier im Moment jetzt im parlamentarischen Verfahren sind, sondern unser Ziel ist darüber hinausgehend eben auch die Kreisstufe, also Landkreise, kreisfreie Städte da mit einzubeziehen, wobei allerdings, und das möchte ich auch noch mal sehr deutlich machen, die Reihenfolge, die man jetzt hier mittlerweile eingeschlagen hat, nach unserer Auffassung nicht die richtige ist. Unsere Forderung schon seit Jahren, und da sind sich aber alle drei Verbände in diesem Haus hier auch absolut einig, wäre eine Reihenfolge gewesen, dass man zunächst einmal eine Aufgabenkritik vornimmt, dann Funktionalreformmaßnahmen durchführt und dann erst die territorialen Fragen angeht. Das Ganze hat dann irgendwann im Verfahren hier im Land eine Eigendynamik entwickelt, ich denke also mit durch die Medien, die mit den beiden erstgenannten Kriterien nicht so furchtbar viel anfangen können. Wir beobachten es ja auch, also auch die Bürgerschaft ist da natürlich nicht so interessiert dran, sondern in der öffentlichen Darstellung ist natürlich immer die territoriale Frage diejenige, die man am ehesten plastisch irgendwie darstellen kann. Und so ist das auch gekippt und so kam man im Grunde genommen, bevor man das andere mal richtig vernünftig aufgearbeitet hatte, gleich zu diesen Gebietszuschnitten.

I: Sie haben aber auch gesagt, man muss richtig abwägen, ob man zu einer Gebietsreform kommen sollte oder ob es nicht Sinn macht, den Gebietszuschnitt unverändert zu belassen und dennoch interkommunal zusammenzuarbeiten.

G: Genau. Und das sind Dinge, die wir im Moment beobachten, die durch die Gebietsreformdiskussion, die geführt wird, deutlich befördert wurden, indem Kommunen vielleicht auch um einer denkbaren Fusion von Gebietskörperschaften letztlich entgehen zu können, dann sagen „Ach dann lass uns doch mal bitte mit dem Nachbarn überlegen, was könnten wir denn an Aufgaben möglicherweise gemeinsam erledigen, ohne dass wir aber zu einer Körperschaft verschmolzen werden“. Es gibt da ein Beispiel in Wittlich, in der Eifel, wo sie das schon begonnen haben, Schulzweckverband und andere Kooperationen, jetzt sogar den gemeinsamen Bau eines Rathauses von Stadt und Verbandsgemeinde, die ihren Sitz ja in der Stadt hat, durchführen. Das sind ja gerade diese Situationen, wo wir an einem Ort sogar zwei Verwaltungen haben, die im Grunde genommen die gleichen Aufgaben erledigen, aber für einen jeweils anderen Einwohnerkreis.

I: In Wittlich?

G: In Wittlich, ja. Das ist so ein Beispiel wo wir sagen, das ist schon ganz bemerkenswert. Das ist jetzt bewusst nicht auf die Fusion ausgerichtet, aber wir können doch Aufgaben gemeinsam erledigen und das ist also auch beispielsweise die Standesamtsfrage dann, wo man ganz klar sagt, wir werden hier auch Ressourcen dann gemeinsam nutzen, was aber auch zu einer Personalreduzierung, wenn man beide Personalkörper in der Summe sieht, führen wird.

I: Wenn wir noch bei den Maßnahmen im Außenverhältnis den Wettbewerb ansprechen bitte. Was meinen Sie denn dazu wie der Wettbewerb genutzt werden kann, um die Leistung der Kommunalverwaltung zu steigern?

G: Der Wettbewerb im Sinne der Privatwirtschaft, um hier jetzt Kunden zu gewinnen, zu generieren halte ich nicht für ohne weiteres auf öffentliche Verwaltungen übertragbar. Aber nichtsdestotrotz sollte man sich untereinander dann doch in bestimmten Bereichen immer mal wieder vergleichen. Ich meine, das ist jetzt dann eigentlich so die betriebswirtschaftliche Betrachtung oder der Ansatz der Dinge, die wir in so einem Verband wie dem Städtetag eigentlich untereinander immer machen. Der Erfahrungsaustausch, den wir in Ausschüssen und Arbeitsgemeinschaften

kontinuierlich betreiben, dass man den dann eben auch auf die wirtschaftliche Komponente ausdehnt und dann mal einfach die Frage stellt und den Kollegen also sagt „Was kostet es denn im Grunde genommen bei euch? Warum sind wir denn teurer?“ Wobei man dann auch je nachdem aufgabenabhängig aber anerkennen muss, dass es möglicherweise sogar gute Gründe gibt, warum eine Aufgabe in einer Körperschaft nur zu einem teureren Preis erledigt werden kann als in einer anderen. Ich meine, das sind wieder unsere Erfahrungen, wie ich vorhin gesagt habe, also durch das Eigenbetriebsmodell bei Wasser und Abwasser. Wenn Sie eine kompakte Gebietskörperschaft haben mit relativ kurzen Ver- und Entsorgungsleitungen, werden Sie ein anderes Preisniveau erzielen, als wenn Sie weite Strecken zu überwinden haben und vielleicht noch eine schwierige Topographie dabei haben.

I: Wenn wir abschließend diese vier Maßnahmen im Außenverhältnis vergleichen, welche würden Sie bevorzugen? Gebietsreform, Privatisierung, Wettbewerb, interkommunale Kooperation?

G: Also bevorzugen, jetzt so generell gesprochen, ist schwierig, weil ich vorhin schon sagte, die Verhältnisse in den unterschiedlichen Regionen dieses Landes sind sehr verschieden. Eine Maßnahme, die in der einen Region zielführend sein kann, wie die Gebietsreform, muss es in der anderen nicht zwingend sein. Da kann vielleicht interkommunale Kooperation eher zum Ziel führen oder ich sage im Extremfall, ich will das ja gar nicht abstreiten, könnte auch mal eine Privatisierung möglicherweise bei einer Aufgabe die Lösung darstellen. Also ich bin der Meinung, man müsste sehr offen an diese Dinge herangehen und dann sehr genau prüfen was ist für die Eifel, was ist für den Hunsrück, was ist für die Vorderpfalz die zielführende Maßnahme und dann können da ganz unterschiedliche Lösungen herauskommen.

I: Danke schön! Warum müssen sich denn Kommunalverwaltungen überhaupt für eine Verbesserung der Leistungssteigerung einsetzen? Da hatte ich mir notiert, das war jetzt noch die Frage 8, Sie sehen da Probleme oder Sie sehen die demographische Entwicklung als einen Anlass dafür, Sie sehen die Finanzlage als einen Anlass dafür. Gibt es noch weitere Gründe, warum eine Leistungssteigerung angestrebt werden sollte?

G: Ich glaube das sind schon die zentralen Punkte, die wir eben genannt haben. Und wir müssen natürlich gerade bei der demographischen Entwicklung insbesondere im Auge behalten, dass die finanziellen Ressourcen in absehbarer Zeit kaum mehr werden dürften, dass aber ganz andere Leistungsanforderungen auch an die

Verwaltungen damit noch gestellt werden. Wir hatten vorhin die bereits immer älter werdende Gesellschaft mit ihren ganz anderen Problemen genannt. Da wird diese zusätzliche Immobilität eine ganz gewaltige Rolle spielen und da muss sich Verwaltung einfach darauf einstellen. Sie muss dann vielleicht Bereiche ganz anders aufstellen, und dort wesentlich leistungsfähiger werden, die in der Vergangenheit vielleicht keine entscheidende Rolle gespielt haben.

I: Danke schön! Bleiben wir bei den Maßnahmen im Außenverhältnis. Sie haben jetzt berichtet, die Landesregierung hat viel angestoßen, eine große Debatte an der Gebietsreform, was scheint Ihnen denn heute am häufigsten genutzt zu werden? Was wird am öftesten eingesetzt, Gebietsreformen? Das kann ja nur die Landesregierung. Betreiben die Kommunen schon interkommunale Zusammenarbeit? Wird häufig privatisiert oder wird rekommunalisiert?

G: Es wird rekommunalisiert und es wird nach Lösungen für interkommunale Kooperationen gesucht an vielen Orten. Das ist der Effekt, der durch diese Diskussion ausgelöst worden ist und dieser Diskussionsprozess ist im Moment in diesem Land in vollem Gang.

I: Was glauben Sie denn sind die Gründe dafür, warum andere Dinge nicht so häufig eingesetzt werden? Warum wird Privatisierung nicht mehr genutzt? Ich glaube wir haben es eben gestreift, wenn ich Sie richtig verstanden habe, weil man eben festgestellt hat, man kann es im Einzelfall möglicherweise sogar günstiger, flexibler.

G: Richtig! Das sind die Gründe, die dazu führen. Und dass wir in vielen Aufgabenbereichen eine Rechtslage haben, die der Kommune bei der entsprechenden Aufgabe sowieso eine Art Funktion von Netz oder doppeltem Boden zuweist, denn der Private wird ja auch eine bestimmte Betätigung nur so lange wahrnehmen, wie sie für ihn wirtschaftlich interessant ist. Und dann haben wir gerade im Abfallrecht immer diese aus unserer Sicht ja auch unbefriedigende Situation, das fällt dann praktisch zwangsweise für den Fall, dass der Private sich verabschiedet, ohnehin wieder auf die Kommune zurück. Also auch das ist so ein Punkt, den man berücksichtigen muss. Dann kann möglicherweise, weil man ja Vorhaltungen ohnehin betreiben müsste, um die Aufgabe dann in dem Fall X wahrnehmen zu können, diese möglicherweise auch aus diesem Grund wesentlich besser gleich selbst wahrnehmen. Das ist ein Grund. Das andere, was Sie angesprochen hatten, also die Frage der Gebietsreform oder der Fusion zum Beispiel wird nicht so ohne weiteres immer nur positiv betrachtet, weil natürlich gewisse Identitätsverlustängste bestehen.

Wenn wir aufgehen in einer anderen größeren Kommune, dann existieren wir doch als Gemeinde gar nicht mehr, da kommen natürlich auch Überlegungen, denen wird man Rechnung tragen müssen. Wie setzt sich denn in einer eventuellen größeren Gebietskörperschaft in Zukunft der Rat zusammen? Das sind Dinge, die beobachten wir jetzt auch in Städten, die in unverändertem Zuschnitt schon seit Jahrzehnten existieren, dass man auch dort solche Überlegungen mittlerweile anstellen muss, weil bestimmte Stadtteile, wie man festgestellt hat, ab irgendeinem Zeitpunkt im Rat eigentlich überhaupt nicht mehr repräsentiert sind. Das ist genau die Befürchtung, dass man sagt, dann werden wir ja majorisiert möglicherweise von dieser großen Gebietskörperschaft und unsere Belange können dann überhaupt nicht mehr richtig eingebracht und umgesetzt werden.

I: Welche Maßnahmen können denn dazu beitragen dass bestimmte Dinge häufiger eingesetzt werden? Es ist jetzt hier eben auch eine schwierige Frage glaube ich, weil die Entwicklung sich ganz klar so abzeichnet, dass Sie sagen die Diskussion um Gebietsreformen und in diesem Zuge auch um Kooperation ist in vollem Gange, aber was könnte denn die Landesregierung, was könnten denn die Spitzenverbände dafür tun, dass das eher noch mehr genutzt wird oder schneller funktioniert oder auch besser funktioniert?

G: Das ist ein ganz schwieriges Kapitel. Die Landesregierung hat es ja jetzt bei ihren Maßnahmen mal versucht durch finanzielle Anreize. Dieser Gesetzentwurf, über den wir vorhin gesprochen haben, der sieht ja im ersten Schritt nicht die zwangsweise Vereinigung von Gebietskörperschaften vor, sondern sieht als erste Stufe ja praktisch die Freiwilligkeit einmal vor. Und da sollen eben Anreize geschaffen werden, indem eben finanzielle Mittel an die betreffenden Kommunen dann fließen. So ist es in dem einen Fall, der zu einer Fusion einer Stadt mit einer Verbandsgemeinde geführt hat, nämlich Cochem. Da ist das ja bereits geschehen. Das ist mit nicht unerheblichem Mitteleinsatz seitens des Landes passiert, wobei man ehrlicherweise sagen muss, die Mittel kamen aus dem Finanzausgleich, also die Kommunen haben es also unter dem Strich eigentlich wieder selber bezahlt, geschehen. Da muss man allerdings sagen, das wird kein Modell sein, das jetzt in der Breite dann nachher tragfähig wäre, denn dafür würden auch die Mittel, weder des Landes noch des Finanzausgleichs, ausreichen. Also deswegen, das kann zwar, um vielleicht die eine oder andere Initialzündung irgendwo zu bringen, genutzt werden, aber eigentlich hilft zunächst nur die Überzeugung, dass man sagt, die Entwicklung wird kommen, da könnt ihr die Augen nicht verschließen, hier müssen Maßnahmen ergriffen werden. Und dann wird sich ein Land einfach ab einem Zeitpunkt X überlegen müssen: Will ich meine Zielvorstellungen, die ich für richtig halte, dann gegebenenfalls auch durch eigene Maßnahmen umsetzen?

I: Also gesetzliche?

G: Das ist jetzt ein ganz schwieriges Feld. Ich sage mal auch als Vertreter eines Spitzenverbandes, Zwangsmaßnahmen gegenüber Kommunen können wir vom Selbstverständnis her eigentlich nicht gut heißen. Ich argumentiere jetzt allerdings nur aus Sicht des Landes. Wenn sich auf freiwilliger Basis bestimmte Entwicklungen eben nicht einstellen, dann denke ich, wird man nicht ausschließen können, dass auch andere Maßnahmen einmal notwendig sind.

I: Wenn Sie da vielleicht noch erweitern würden, das Gesetz zur Gebietsreform sieht im Moment in der ersten Stufe die Freiwilligkeit vor. Gibt es da weitere Stufen dann, die schon im Gesetz stehen oder?

G: Es ist dann praktisch vorgesehen, dass wenn diese Freiwilligkeitsphase 2013, 2014 ausgelaufen sein wird, dass dann ganz klar die Maßnahmen des Landes vorgesehen sind. Jetzt müssen wir allerdings berücksichtigen, wir haben im Frühjahr des kommenden Jahres Landtagswahlen. Der Gesetzentwurf ist ja auch relativ begrenzt, hatte ich vorhin gesagt, indem er eigentlich nur die Ebene der Verbandsgemeinden jetzt berücksichtigt. Darüber hinausgehende Maßnahmen nicht, obwohl jeder weiß und auch alle Beteiligten sich das gegenseitig versichern, dass das hier eigentlich nur der Einstieg sein kann und wesentlich weitergehende Maßnahmen folgen müssten. Aber auch da ist natürlich dann offen, was passiert in der politischen Auseinandersetzung.

I: Was tut denn im Moment der Städtetag um diese Maßnahmen zu unterstützen?

G: Der Städtetag begleitet die beiden derzeit laufenden Gesetzgebungsvorhaben natürlich kritisch, bewertet sie, gibt seine Stellungnahmen ab bzw. hat sie abgegeben und hat ja auch sehr deutlich gemacht, dass er eigentlich mit dem Umfang dessen, was da jetzt vorgesehen ist, nicht einverstanden sein kann, sondern sagt, da sind weitergehende Maßnahmen erforderlich. Jetzt sage ich noch mal, unsere ursprüngliche Abfolge der Dinge, also die Aufgabenkritik und die Funktionalreform halten wir für elementar. Hier müssen wir ansetzen. Die anderen Schritte sind auch wichtig, aber sollten erst dann kommen. Wenn wir sie allerdings anpacken, dann bitte auch umfassend, nicht begrenzt mit Denkverböten wie man es im Moment hat.

I: Also funktionale Reformen, Aufgaben, Kritik beinhaltet ja auch dass die Landesverwaltung selber mal schaut, welche Ebene ist dazu berufen, welche Tätigkeit, welche Leistung zu erbringen und dass dann eine Restrukturierung der Landesverwaltung erfolgen würde.

G: Richtig, unter Einbeziehung der Landesverwaltung, also was ja auch von unserer Seite aus den Verbänden heraus kontinuierlich gefordert worden ist. Also auch die staatliche Mittelinstanz muss mit auf den Prüfstand. Wo man aber hier im Land anscheinend der Auffassung ist, das, was man da in den Jahren 2000, 2001 gemacht habe, sei praktisch die Neuordnung der Mittelinstanz gewesen. Das hat man sozusagen hinter dem Pflug und da möchte man jetzt eigentlich nicht noch mal dran. Hier ist nach unserer Auffassung allerdings erheblicher Reformbedarf, weil da Reibungsverluste ohne Ende entstehen.

I: Dann würde ich gerne zum dritten Block kommen, wobei ich gerade beim Überfliegen sehe, wenn wir die derzeitige Nutzung der interkommunalen Kooperation bewerten, dann würde mich da nur interessieren, weil wir das so weit schon abgehandelt haben, denke ich, das hat im Moment eine starke Dynamik erfahren durch die Gesetzesinitiativen, das haben wir jetzt schon zweimal auch wiederholt. Fallen Ihnen denn Beispiele ein von Kommunen, die sich Gedanken gemacht haben über eine interkommunale Zusammenarbeit, wo man sich dann aber bewusst dagegen entschieden hat, wo die interkommunale Zusammenarbeit nicht umgesetzt wurde?

G: Das sind manchmal die ganz kleinen Sachen sogar, wo es aber an örtlichen Vorbehalten dann scheitert. Ich sage ja, das Instrumentarium ist eigentlich vielfältig, das hier rechtlich existiert. Das wird sogar noch ausgeweitet jetzt durch den genannten Gesetzesentwurf. Aber es scheitert manches ganz einfach an Vorbehalten, wo eben eine Kommune die Befürchtung hat sie verliert ein Stück ihrer Identität, ihrer Selbstständigkeit, auch durch Kooperationsmaßnahmen. Das was ich vorhin jetzt am Beispiel der Stadt Wittlich mit dem gesamten Rathaus geschildert habe, ist in einer anderen Stadt in der Eifel also offensichtlich nicht so ohne weiteres machbar. Da ging es schlichtweg um die Frage, machen wir ein gemeinsames Bürgerbüro. Also noch nicht mal das Gesamte zusammenzupacken, sondern nur ein gemeinsames Bürgerbüro, wo die Stadt zwar bereit wäre, dieses Angebot auch gemacht hat, wo aber die Verbandsgemeinde, die sie umschließt, dieses dann doch abgelehnt hat. Dies macht also ganz deutlich, hier existiert der Vorbehalt, irgendwo in der öffentlichen Wahrnehmung gehen wir ja dann doch irgendwie in den anderen auf.

In anderen Aufgabenfeldern ist es so, dass man meint, möglicherweise in der Bevölkerung oder in bestimmten Gruppen der Bevölkerung Akzeptanzprobleme zu haben. Also ich sehe ja in vielen Fällen eigentlich Kooperationsmöglichkeiten in den Bereichen Schule und Feuerwehr. Das sind aber so hochsensible Themen, dass obwohl man das vor Ort auch nicht anders einschätzt, dann aber sagt „Um Himmels willen, lasst uns bitte mal über andere Themen reden, das ist mir zu heiß!“ Also damit gehe ich doch jetzt nicht in die Gremien oder gar in die Bürgerschaft. Das ist doch zum Scheitern verurteilt. Da wist du doch nur verprügelt.

I: Denken wir vielleicht auch ans Rechtliche. Bestehen denn ganz konkret derzeit in Rheinland-Pfalz Hindernisse, die einen stärkeren Einsatz der interkommunalen Kooperation verhindern oder behindern?

G: Also wir haben hier sehr vielfältige Möglichkeiten, die in den letzten Jahren schon deutlich ausgebaut worden sind bzw. in den momentanen Verfahren sogar auch noch mal ausgeweitet werden, in denen wir beispielsweise im Zweckverbandsrecht schon seit jeher die Möglichkeit hatten, dass sich auch Private am Zweckverband beteiligen können. Dass wir die Anstalt des öffentlichen Rechts nicht nur normiert bekommen haben, sondern auch die gemeinsame Anstalt möglich ist und jetzt also sogar noch die Möglichkeit geschaffen wird, dass sich auch an der Anstalt Private beteiligen können, zwar immer in der Minderheit, aber immerhin! Indem wir ich glaube in Rheinland-Pfalz das einzige Land sind, das in der Gemeindeordnung eine Ermächtigung enthält, dass Kommunen Private auch mit der Wahrnehmung bestimmter Leistungen der Daseinsvorsorge beleihen können.

I: Das heißt eigentlich bestehen viele Möglichkeiten jetzt schon im Recht.

G: Und Sie werden, lassen Sie mich das noch gerade sagen, in diesem Gesetzentwurf insofern auch dahingehend erweitert, indem wir dort also auch den so genannten Mehrfachzweckverband jetzt eröffnet bekommen. Das heißt, dass der eben nicht nur eine Aufgabe erfüllen kann, sondern dass ich in einem Zweckverband auch mehrere öffentliche Angelegenheiten zusammengefasst erledigen kann. Das sind alles Maßnahmen ganz bewusst darauf ausgerichtet, unterhalb der Schwelle der Gebietsreform oder der Fusion in Kooperationen Aufgaben zu erfüllen.

I: Wenn ich das dann mal so aus der Distanz beobachte, ist vielleicht ein bisschen frei raus die Frage, aber glauben Sie vielleicht fehlt den Kommunen das Know-how

und den unterschiedlichen Entscheidungsebenen der Mut diese vielen Instrumente zu benutzen? Vielleicht auch der Mut aufgrund politischer Erwägungen, also weil man einfach demnächst wieder gewählt werden will oder möchte?

G: Das sollte man nie vernachlässigen, dass auch solche Überlegungen mit Sicherheit eine Rolle spielen, nicht nur bei Hauptverwaltungsbeamten, sondern auch bei Ratsmitgliedern natürlich. Ganz klar! Das ist aber auch, denke ich, in vielen Fällen der Vorbehalt, den man meint auch in der Bevölkerung dann zu sehen. Ich sage noch mal, Identitätsverlust, Bedeutungsverlust vielleicht innerhalb der größeren Einheiten.

I: Und wie sehen Sie es mit dem Know-how? Also ich denke mal, wenn eine starke Verwaltung es sagt, das den Politikern auch transparent macht und auch vielleicht vorrechnet, dass die Zusammenarbeit Sinn machen kann, glauben Sie vielleicht das scheitert einfach daran, dass es zu komplex ist?

G: Ich denke der Know-how-Transfer wäre leistbar und ist machbar. Wenn man bereit ist, sich mit dieser Thematik auseinanderzusetzen, gibt es eigentlich eine Vielzahl von Möglichkeiten, sich kundig zu machen über existierende Beispiele oder über laufende Prozesse. Ich sage, da spielt auch ein Spitzenverband wie wir ja eigentlich eine Rolle sozusagen als Informationsbörse, als Austauschinstrumentarium, wo man also auch ganz konkrete Dinge vor Ort gegebenenfalls ja mal ansehen könnte. Ich denke, insoweit ist also auch das Land, wenn Sie nachher im Innenministerium sind genauso bereit, darauf hinzuweisen und Beispiele zu bieten und zu sagen „Guckt euch doch das mal an“. Ich meine solche Gespräche, wie wir sie eben geführt haben über Kooperationslösungen zwischen verschiedenen Körperschaften, diese Gesprächsrunden finden auch im Innenministerium statt, haben wir auch schon dran teilgenommen. Da wird dann eben eine gemeinsame Runde gemacht und dann wird das alles erörtert, durchdekliniert, wie so was gehen könnte. Also ich sage mal am Know-how dürfte es eigentlich im Ergebnis nicht mangeln.

I: Wenn Sie jetzt sagen der Identitätsverlust wird befürchtet durch die Bürgerschaft, müsste man vielleicht dort auf der Ebene mehr aufklären? Imagekampagne auch mal darstellen, dass es wirklich unvernünftig ist aus finanziellen Erwägungen heraus sich einer besseren Aufgabenerledigung durch eine Zusammenarbeit zu entziehen?

G: Diese Dinge müsste man mancherorts auf jeden Fall, denke ich, von der emotionalen Ebene herunterholen auf die eher rationale, um genau, wie Sie es eben beschrieben haben, die Entwicklung, die Vorteile, die Nachteile mal ganz wertfrei irgendwo nebeneinander zu stellen und dann zu sachlich fundierten Entscheidungen zu kommen. Wir erleben es ja in der öffentlichen Darstellung eben in vielen Fällen, dass dann doch die gefühlte Identität, die Emotion das Tragende ist, was da nach außen gebracht wird und dann über die Medien natürlich auch entsprechend transportiert wird.

I: Die Medien sind auch noch mal ein wichtiger Punkt, nicht? Ich würde gerne noch mal fragen, was Ihr Verband tun kann, um interkommunale Kooperation zu unterstützen? Oder noch mehr tun kann, oder was er tut?

G: Also was er tut, dass er für verschiedene Bereiche Ideen, Vorstellungen entwickelt und formuliert hat, auch versucht hat, sie in die Fachdiskussion zunächst mal zu bringen. Ich glaube das sind keine Themen, die unbedingt jetzt für die öffentliche Diskussion geeignet sind, aber die fachlich beteiligten Ministerien, Landtag, die anderen Spitzenverbände, die Gebietskörperschaften als solche, dass in diesem Rahmen solche Dinge diskutiert werden und dass wir die Dinge, die bereits vollzogen oder im Werden sind, eben dazu benutzen, auch als Best Practice Beispiele, die funktionieren, darzustellen und vielleicht Beispiele für andere zu geben. Vielleicht auch Befürchtungen abbauen zu können, wenn man sehen kann, das ist ja offensichtlich gar nicht so schlimm, wie es mancher für sich bewertet, wenn er noch davor steht.

I: Wir kommen zu einer Aufzählungsfrage, die wir vielleicht einzeln abarbeiten. Es gibt in der Literatur mehrere Möglichkeiten, wie interkommunale Kooperation noch mehr unterstützt werden kann. Ich würde vielleicht immer den einzelnen Aspekt mal vorlesen und Sie dann einfach um Ihre Einschätzung bitten. Die Frage lautet: Wie bewerten Sie folgende Maßnahmen: Unterstützung und Information und Managementhilfen zum Beispiel Musterverträge, Kooperationsdatenbank, Bereitstellung von Personal etc.?

G: Das sind sinnvolle Maßnahmen, wenn solche Dinge bereitgestellt werden. Aber da sind wir hier jetzt im Moment in einem Prozess, in dem bestimmte dieser Maßnahmen erst entwickelt werden. Also Kooperationsdatenbanken etc., wo andere Dinge aber bereits vorhanden sind, die man dann eben transponieren müsste auf andere Gebietskörperschaften.

I: Nächster Block: Wie bewerten Sie folgende Maßnahmen: Kooperationsfreundliche Handhabung der Kommunalaufsicht, zunächst Beratung, aber auch positive Berücksichtigung bei Haushaltsgenehmigungen usw.?

G: Das wird unumgänglich sein. Das sehen wir bei den Fällen, die hier im Land vollzogen wurden oder wo über entsprechende Maßnahmen diskutiert wird. Es wird ohne das Land und damit die Kommunalaufsicht nicht möglich sein.

I: Wie bewerten Sie folgende Maßnahmen: Beseitigung rechtlicher Hürden, zum Beispiel Vergaberecht, Personalüberleitung etc.?

G: Gut, es sollte möglichst einfach umsetzbar sein und gut, beim Vergaberecht klar, haben wir in mancherlei Hinsicht gewisse Probleme. Es scheint sich ja etwas zu verändern, was also auch die Auffassung der Europäischen Kommission insbesondere angeht, aber das ist ein Brett, das muss mit Gewissheit noch etwas gebohrt werden, um deutlich zu machen, es geht hier schlichtweg um die Organisation der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung.

I: Wie bewerten Sie folgende Maßnahmen: Finanzielle Förderung, direkte Projektförderung, Anerkennung der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen des Finanzausgleichs, Bevorzugung bei regionalen Einzelförderungen usw.?

G: Ja, hatte ich vorhin schon mal gesagt: Mit Sicherheit Maßnahmen, die im Einzelfall zu Beginn einer beabsichtigten Reform, die das ganze Land erfassen soll, vielleicht Initialzündung geben soll. In der Breite allerdings halte ich es für finanziell nicht durchhaltbar, sondern es müsste im Grunde genommen aufgrund der Erkenntnis dann die Maßnahme vollzogen werden, dass das Ergebnis als solches dazu führt, dass die Leistungserfüllung günstiger, billiger wird.

I: Dann kommen wir zur Abschlussfrage: Wird durch eine interkommunale Kooperation eine Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung ermöglicht?

G: Das hoffen wir: Indem Möglichkeiten geschaffen werden, eben nicht nur verwaltungsintern Veränderungen vorzunehmen, sondern dass auch in der Aufgabenerfüllung gegenüber der Bürgerschaft und auch in der Wahrnehmung durch die Bürgerschaft Veränderungen zum Positiven erfolgen, indem beispielsweise eben andere Zeiten der Leistungserbringung möglich sind, da sind wir wieder beim Standesamt, auch an den Wochenenden, vielleicht an dem einen oder anderen Feiertag. Dass an anderen Orten vielleicht eine Aufgabe erfüllt werden kann, mobiles Bürgerbüro nenne ich da wieder. Das sind alles Kriterien, die glaube ich, also auch im Erscheinungsbild der Verwaltung dann zu Veränderungen führen.

I: Herr Dr. Neutz, ich darf mich ganz herzlich für die Bereitschaft zu dem Interview bedanken. Wir beenden das Interview um 10.55 Uhr.

G: Ja, vielen Dank!

.....

Die Inhalte dieses Protokolls entsprechen dem Gesprächsverlauf

gez. _____
Dirk During

gez. _____
Dr. Neutz

Protokoll des Interviews

Grunddaten des Interviews	
Interviewer (I)	Dirk During
Interviewpartner (G)	Hr. Karl-Christian Schelzke
...beschäftigt bei	Hessischer Städte- und Gemeindebund
...beschäftigt als (Funktion)	Geschäftsführender Direktor
Datum des Interviews	07. September 2010
Ort des Interviews	Henri-Dunant-Str. 13, 63165 Mühlheim am Main
Uhrzeit Beginn	11.00 Uhr
Verlauf des Interviews im Wortlaut	

I: Guten Morgen Herr Schelzke! Sehr geehrter Herr Schelzke, vielen Dank für Ihre Bereitschaft zu diesem Gespräch. Ich möchte das Interview digital aufzeichnen, anschließend wird das Interview vollständig abgeschrieben und Ihnen zur Genehmigung vorgelegt. Sind Sie damit einverstanden?

G: Ja!

I: Der erste Block meiner Fragen beschäftigt sich mit dem Stand der Verwaltungsmodernisierung der Kommunalverwaltungen in Hessen und immer im Hinblick auf Leistungssteigerung. Wenn Sie sich die Modernisierung der Kommunalverwaltungen in Hessen anschauen, was ist dabei auffällig?

G: Seit Anfang der 90er Jahre sind die Kommunen in einem Konsolidierungsprozess und dieser Konsolidierungsprozess hat natürlich auch etwas mit dem Abbau von Arbeitsstellen zu tun. Auf der anderen Seite hat man auch in diesem Rahmen gesagt, die Qualität müsse verbessert werden, auch wenn wir mit weniger Mitarbeitern nun auszukommen haben. Das hat auch etwas mit dem neuen Steuerungssystem zu tun und der Öffnung der Kommunalverwaltungen in Richtung Bürgerschaft, Stichwort Bürgerbüros, die eingerichtet worden sind. Auch das ist ein Teil der Verwaltungsmodernisierung. Ferner, dass mehr betriebswirtschaftliches Denken Einzug gehalten hat in die Kommunalverwaltung. Die Stadt Mühlheim hat beispielsweise bereits 1996, als ich hier noch Bürgermeister war, einen Produkt- und Leistungshaushalt vorgelegt, in dem man aufgezeigt wurde, was die Kommune alles

leistet und auch das was man früher mehr oder weniger meinte, sei kostenlos, wurde beziffert zum Beispiel auch die Arbeiten, die geleistet worden sind für Sportvereine und auch für andere Vereine. Das hat mit Sicherheit auch zu einem Stück Kostenbewusstsein geführt innerhalb der Verwaltung. Das ist sicher ein Zeichen für eine Verwaltungsmodernisierung, die auch getragen war, wie ich schon gesagt habe, von dem Anfang der 90er Jahre einsetzende, teilweise sehr rapide Rückgang der Kommunal Finanzen. In Holland war das bereits schon einige Zeit vorher der Fall und wir haben uns auch damals sehr stark an dem Tilburger Modell orientiert. Und dann kam auch eine vergleichbare Diskussion auf. Es hat auch zu einer Modernisierung beigetragen, dass man über die eigene Gemeindegrenze hinweggesehen hat, beispielsweise bei einem Geschwindigkeitskontrollsystem. Das wurde gemeinsam mit einer Stadt, ich glaube Dreieich angeschafft. Das heißt auch das war schon der erste Schritt hin zur interkommunalen Zusammenarbeit, wobei diese interkommunale Zusammenarbeit natürlich auch immer vor dem Hintergrund der kommunalen Reformen 1973 und 1977 zu sehen ist, wo man in Hessen, aber schon sehr unsensibel die Zusammenlegung von Ortsteilen, die Gebietsreform vorgenommen hat. Und dann gab es auch beispielsweise zwischen Maintal und Mühlheim immer noch alte historisch gewachsene Differenzen, aber mittlerweile ist man so weit, dass wenn die Stadt Obertshausen, die nur einen Kilometer von Mühlheim entfernt beginnt, also die Bebauungsgrenze ist kaum zu erkennen. Man könnte sich heute darauf einigen, dass die eine Stadt das Hallenbad für beide baut und die andere Stadt das Bürgerhaus, so weit sind wir also heute. Aber das ist im Grunde genommen wirklich auch der Finanzmisere geschuldet und nicht unbedingt jetzt einer besseren „Einsicht“.

I: Welche Maßnahmen werden aus Ihrer Sicht genutzt? Das hatten Sie eben schon teilweise angedeutet, Abbau von Stellen, Qualitätsorientierung, Verbesserung der Qualität, alles was mit dem neuen Steuerungsmodell zu tun hat, aber auch eine Kundenorientierung, Bürgerbüros und insbesondere betriebswirtschaftliche Instrumente.

G: Noch eins weiter, die Schaffung eines Ehrenamtsklimas, das heißt die Förderung des Ehrenamtes ist wichtiger denn je. Das ist ja so, die früheren Generationen von Politikern haben wahrscheinlich immer gedacht die beste Kommunalpolitik findet statt ohne den Bürger. Schon schlimm genug, dass der alle 4, heute alle 5 Jahre wählen darf. Hier tritt langsam ein Paradigmenwechsel ein, weil man sieht, es ist ja durchaus von Vorteil ein Ehrenamt förderndes Klima zu schaffen. Wir haben einige Kommunen, Buseck war glaube ich eine der ersten, wo ein Hallenbad von einem Verein übernommen worden ist. Nehmen wir im Lahn-Dill-Kreis, Siegbach, wo im Rahmen einer, ja man kann schon sagen einer Bewegung dort in einem Ort mit 3.000, 4.000. Einwohnern 170 oder an die 200 Mitglied eines Vereins geworden sind, die das ehemalige oder marode Freibad jetzt in ein Naturbad umgewandelt haben.

Es gibt noch weitere Beispiele. Das ist das, was wir als Verband auch immer wieder sagen, ihr müsst die Menschen mitnehmen, ihr müsst ihnen die Wahrheit sagen. Wir haben gestern auch wieder in einer Bürgerversammlung in Dreieich erlebt, wie wichtig das ist. Und das ist ja auch eine Bürgerorientierung. Bürgerorientierung muss heißen, ich sage die Wahrheit. Es gibt genügend Beispiele, dass die Bürgerinnen und Bürger bei der nächsten Wahl denjenigen, der ihnen die Wahrheit gesagt hat in irgendeiner Form abstrafen. Genau das Gegenteil ist der Fall. Wir nehmen euch mit, wir nehmen euch ernst, aber es sind leider immer noch zu viele Kommunalpolitiker die von alten Vorstellungen geleitet werden. In Alsfeld hat man bei einer Bürgerversammlung immerhin von 17.000 Einwohnern 1.000 Einwohner in einer Bürgerversammlung zusammengebracht, um ihnen die marode Situation der Stadt Alsfeld vorzustellen. Die anwesenden Bürgerinnen und Bürger haben sehr sachorientiert diskutiert. Und dann haben wir eine Leitbilddiskussion vorgeschlagen. Dies wird dann jedoch im Parlament mit einer Stimme abgelehnt, anscheinend mit der Begründung, man wolle bestimmten Teilen der Politik nicht die Möglichkeit geben, sich vor der Kommunalwahl zu profilieren.

I: Wie schätzen Sie denn vor dem Hintergrund den Stand der Verwaltungsmodernisierung ein?

G: Momentan gibt es einige Verwerfungen. Diese Verwerfungen sind durch die Einführung der Doppik entstanden. Ich will jetzt keine Schuldzuweisungen machen. Ich habe mich persönlich immer dafür ausgesprochen, dass wir die kaufmännische Buchführung einführen, weil es damit auch klarer wird, für die Folgenabschätzung bei Entscheidungen, die von den ehrenamtlichen Kommunalpolitikern zu treffen sind. Wir hatten damals Pilotkommunen, Gleitzug haben wir das genannt, und die haben schon das eine oder andere umgesetzt. Wir mussten das aber wieder entsprechend ändern, weil das Land lange Zeit keine konkreten Handlungsanweisungen herausgab. Aber ich sage immer wenn man 200 Jahre Kameralistik hat, kann man nicht glauben, dass jetzt innerhalb von drei Jahren es auch mit der kaufmännischen Buchführung klappt. Auf der anderen Seite ist die Einführung sehr teuer geworden. Das Land hat ja strikt abgelehnt, das als konnexitätsrelevant zu sehen. Das werden Sie bei sich selbst wahrscheinlich wissen, welche Kosten dadurch verursacht worden sind. Man muss ja auch die Fortbildungskosten mit einberechnen. Und das hat natürlich auch zu Verärgerung geführt. Es gab die Aussage: Verwaltungsmodernisierung heißt Einführung der Doppik. Jetzt macht die Doppik Riesenprobleme, natürlich auch weil durch die Abschreibungen und Rückstellungen erhebliche Fehlbeträge entstanden sind, die natürlich dann auch in der Öffentlichkeit, ich habe es gestern erlebt beispielsweise, Dreieich hat kaum Auslagerungen. Das heißt jetzt auch nach der Bilanzerstellung sind die Schulden nicht wesentlich gewachsen. In Langen, die immer als Vorbild gesehen worden sind, weil dort eine niedrige Verschuldung bestand, müssen jetzt im Rahmen des Konzerns auch die

ausgelagerten Schulden in ihren Gesellschaften mit einbeziehen und haben plötzlich einen sehr hohen Schuldenstand. Das hat die Reformfreudigkeit gebremst. So höre ich das auch allenthalben.

I: Und wenn wir mal weg von den betriebswirtschaftlichen Elementen gehen und Sie den Stand der Modernisierung in anderen Feldern sich betrachten, ich war gestern in Rheinland-Pfalz, da wurde mir gesagt, dieses Thema Bürgerbüros sei weitgehend abgehakt, das hat jetzt jeder. Aber wenn Sie auch daran denken, E-Government, wie sehen Sie da die hessischen Kommunen aufgestellt? Ist das ausreichend aus Sicht des Verbandes?

G: Das ist wie das Thema demographische Entwicklung, das ist auch lange Zeit noch nicht aktuell als Problem gesehen worden. Das E-Government ist für unsere Kommunen, das heißt wir sprechen ja hier für die kleineren Kommunen, die im Durchschnitt zwischen 5.000 und 7.000 Einwohner zählen, noch kein bevorzugtes Thema. Thema ist die DSL-Versorgung, die Breitbandversorgung, weil man weiß, dass dies ein Standortvorteil ist. Dass E-Government auch ein Standortvorteil sein kann, das sieht man noch nicht. Aber gerade im Hinblick auf das, was ich vorhin gesagt habe auch, das geht Richtung aktive Bürgergesellschaft, dass mehr Einbindung der Bürgerinnen und Bürger erforderlich ist, das müssen wir noch entsprechend kommunizieren. Wir haben eine junge Firma in Gießen, eOpinio, die sich hieraus sehr stark auch orientieren, weil sie sagen, wir können im Rahmen von Leitbilddiskussionen, Befragungen über E-Government unterstützen. Aber das ist noch nicht angekommen, dass dieser Kommunikationsprozess damit auch verbessert werden kann, dass sich die Menschen mit reinholen. Die haben ja gerade die Angst, dass angesichts der Finanzmisere die kommunale oder die lokale Demokratie in Gefahr gerät, weil sich immer weniger Menschen bereit finden, in der Politik mitzuwirken, wenn es nur noch um Beschränkungen und Gebührenerhöhungen geht. Und auf der anderen Seite verlieren auch die Menschen direkt die unmittelbare Identifikation mit ihrem Ort, wenn es nur noch um Gebührenerhöhungen und Leistungsbeschränkungen geht. Und da kann auch dieses E-Government, dieses ständige miteinander im Gespräch bleiben, helfen.

I: Also wenn ich Sie zu den Zielen von Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen befragen würde, dann würden Sie auf jeden Fall sagen, das soll auf jeden Fall die Bürgergesellschaft retten, die kommunale Selbstverwaltung retten.

G: Ja, es sind zwei Seiten, einmal die betriebswirtschaftliche und zum anderen die volkswirtschaftliche, die oft miteinander im Widerspruch stehen. Einmal betriebswirtschaftlich, ich sehe zu, dass ich effektiver, effizienter arbeite und auf der

anderen Seite sage ich, es kann keine Wunsch-dir-was-Veranstaltung sein, eine Kommunalpolitik, die Bürgerschaft muss das eine oder andere auch mit einbringen. Das war natürlich der Fehler der letzten 30 Jahre, dass wir zu sehr die Menschen verwöhnt haben, aber ich denke das muss nicht weiter ausgeführt werden, das ist wohl allgemein bekannt.

I: Und die Instrumente, die wir jetzt genannt haben, können die aus Ihrer Sicht dazu beitragen, dass sich die Leistung der Kommunalverwaltung verbessert?

G: Das ist die Frage, ob wir jetzt sagen Kommunalverwaltung oder insgesamt sagen die Kommune. Die Kommune kann ihre Leistung mit Sicherheit verbessern, indem auch mehr bürgerschaftliches Engagement gefördert wird und zum anderen auch neue Wege gesucht werden. Wir sind momentan sehr stark an der Genossenschaftsidee interessiert, weil wir auch sagen, eine Genossenschaftsschule wie in Wetzlar, die getragen wird von Eltern, die getragen wird von der Politik, aber auch von örtlichen Unternehmern, ist mit Sicherheit auch ein Modell gerade im ländlichen Bereich das eine oder andere als kommunale Daseinsvorsorge zu erhalten. Ich sage nicht, dass nur die Verwaltung sich verändern muss. Insgesamt muss der Kommunikationsprozess neu definiert werden, also ganz im Sinne von Freiherr vom Stein, der sagte, die beste Politik können diejenigen machen, die unmittelbar vor Ort sind und mit der Sache direkt befasst und auch engagiert sind. Es ist ein wechselseitiger Prozess. Wenn ich ins Rathaus gehe und stehe dort vor drei Türen, die nach Buchstaben aufgeteilt sind und hinter der einen Tür sitzt niemand, aber da kann ich nicht rein, weil meinem Namensanfang eine anderen Tür zugeordnet ist und ich muss dann eine halbe Stunde warten, dann brauchen Sie nicht davon auszugehen, dass hier ein Prozess des gegenseitigen Verständnisses gefördert wird. Wenn Sie heute in ein Bürgerbüro gehen und Sie werden höflich gefragt, welches Anliegen Sie haben und sie werden auch schnell bedient und Sie gehen mit einem positiven Gefühl aus dem Rathaus raus, dann werden Sie sich auch ein Stück mehr bereit erklären, sich in die Probleme vor Ort mit einzubringen.

I: Wenn es um die Aufgabenerledigung von Kommunen geht, trennt man ja in Maßnahmen, die man innerhalb der Verwaltung vornimmt, um da effizientere Arbeitsabläufe zu erreichen und vielleicht auch Maßnahmen im Außenverhältnis wenn es um Organisationsformen geht. In dem Außenverhältnis, was sind denn da für Sie die wichtigsten Maßnahmen, die eine Kommune ergreifen kann, wenn man auch in Richtung Zusammenarbeit, Wettbewerb, Privatisierung, Gebietsreformen denkt, was sind denn da Dinge?

G: Also ich würde erstmal grundsätzlich sagen, dass ich kein Freund der Entkommunalisierung bin, das heißt dass man Aufgaben Privaten überträgt. Wir haben uns massiv im Landtag dagegen gewehrt, dass die Kommunen sich nicht wirtschaftlich betätigen können, wenn ein Dritter, ein Privater es gleichwertig tun kann. Der private Dritte muss genauso einen Gewinn machen und das kann die Kommune auch. Nur der Gewinn wird dann nicht von Privaten vereinnahmt, sondern kann auch wieder der Kommune letztlich zugute kommen. Insofern bin ich auch der Auffassung, dass man nicht in erster Linie sehen soll, wie kann ich etwas outsourcen, indem ich das privatisiere. Ich hatte vorhin ja gesagt, es muss eher umgekehrt sein, dass privatwirtschaftliche Denken, das ökonomische Denken muss in den Rathäusern Platz greifen und ich denke, dass das auch durchaus schon in einem großen Teil der Fall ist. Aber es gibt Bereiche, wo Kommunen vernünftig zusammenarbeiten können, beispielsweise wenn die Stadt Mühlheim ihre Müllabfuhr vom städtischen Müllbetrieb der Stadt Offenbach betreiben lässt, der eine Gesellschaft ist. Was Tourismus anbelangt kann man sehr viel tun. Nicht dass jede Kommune für sich, sondern die Region entsprechend bewirbt. Auch gemeinsame Bauhöfe sind mittlerweile schon möglich. Mainhausen und Seligenstadt haben die Personalverwaltungen zusammengelegt. Es gibt Landesämter, die für mehrere Kommunen die Aufgaben übernommen haben, im Idsteiner Land beispielsweise. Da ist man momentan im Suchen und ich denke, dass da noch viele Möglichkeiten gefunden werden können. Aber wir müssen immer an einer Stelle jetzt deutlich machen, Bürgerengagement, interkommunale Zusammenarbeit, das alles wird die Kommunen alleine nicht retten. Das wird sie nicht retten, sondern wir müssen ganz stark an einen Standardabbau denken. Da gibt es das mittlerweile berühmte Beispiel, was momentan ja deswegen berühmt ist, weil es so grotesk ist. In einem Ortsteil mit 90 Einwohnern musste eine Abwasseranlage gebaut werden, für zwei Millionen. Der Ortsteil heißt Gerolstein. Es gibt noch anderes, das müssen wir runtersenken und auf der anderen Seite müssen sich auch Bund und Land verstärkt darum bemühen, dass ihre Basis nicht brüchig wird. Die Basis unseres demokratischen Staates, so wird immer gesagt, sei die lokale Demokratie, die gleichzusetzen ist mit der kommunalen Selbstverwaltung. Aber gleichwohl ist es ja immer gut, wenn man von anderen etwas fordert, sagen zu können, wir selbst haben auch schon bei uns angefangen. In dem Zusammenhang muss einmal deutlich gesagt werden, dass die Kommunen in den letzten Jahren deutlich über zehn Prozent Personal eingespart haben. Das werden Sie wahrscheinlich für Gießen bestätigen können, wahrscheinlich eher eine höhere Zahl.

I: Das ist so. Wenn es doch noch um Leistungssteigerung im Außenverhältnis geht, dann würden Sie sagen Privatisierungen sind eher nicht der Heilsbringer, interkommunale Zusammenarbeit schon. Die alleine kann eine Kommune nicht retten, wie ist es denn, wenn Sie sagen Standards, dann handelt es sich ja auch um gesetzliche Standards. Diese Standards verbieten ja teilweise auch, dass sich Kommunen in den Wettbewerb begeben.

G: Das ist ja das was ich gesagt habe. Ich halte gar nichts davon, denn immer wenn eine Kommune Wettbewerb betreibt, und sie würde den gleichen Gewinn machen wie ein privates Unternehmen, dann wird ja dieser Gewinn wieder in die Leistungen der Kommune eingebracht. Ein ganz absurder Fall: Sie haben ein Nahverkehrssystem und Sie schreiben aus. Dann werden die attraktiven Linien, die sich auch rechnen, von Privaten genommen, die anderen, die nicht attraktiv sind, aber gleichwohl erforderlich sind um den Menschen eine Anbindung zu geben, müssen dann von der öffentlichen Seite übernommen werden, weil Private nicht zur Verfügung stehen. Ich fahre dort ein Defizit ein, das ich dann durch die anderen Linien, wenn ich die betreiben würde, nicht ausgleichen kann.

I: Und wenn man jetzt daran denkt, dass man sein Kraftfahrzeug vielleicht in der Kommune anmelden kann, wo es einem gefällt, weil einem da die Öffnungszeiten besser gefallen oder weil da die Gebühr einfach niedriger ist, halten Sie das für Möglichkeiten, was ja heute gesetzlich oft nicht erlaubt ist?

G: Dass man auch in gewissem Maße eine Konkurrenz unter den Kommunen fördern sollte, halte ich schon für richtig. Alles andere wäre doch wieder ein Stück des Obrigkeitsstaatlichen und der obrigkeitsstaatlichen Monopolverwaltung. Die Kommunen sollten schon durchaus miteinander auch in Konkurrenz treten, aber in aller Freundschaft und vor allem darf dadurch nicht die interkommunale Zusammenarbeit leiden. Ich denke das ist leistbar.

I: Ich habe noch einen Block, Leistungssteigerung durch Gebietsreform. Ich war gestern in Rheinland-Pfalz und das Innenministerium Rheinland-Pfalz sagt, wenn man interkommunale Zusammenarbeit und Gebietsreform miteinander vergleicht, dann sei auf jeden Fall die Gebietsreform das Effektivere. Wie stehen Sie dazu?

G: Nun in Rheinland-Pfalz hat man eine andere Gebietsreform durchgeführt als in Hessen. Die rheinland-pfälzische Gebietsreform hat nicht diese Wunden hinterlassen, die in Hessen der Fall waren. In Hessen hat man ja teilweise die Ortsteile mit 1, 2, 3 bezeichnet, man hat den Menschen dadurch ein Stück Identität genommen. Eine Gebietsreform führt mit Sicherheit nicht zu einer Leistungssteigerung. Wenn ich den Bürgerinnen und Bürgern ihre Identität mit ihrer Heimat, mit ihrem Wohnort nehme, dann entziehe ich im Grunde genommen ihnen die Basis für bürgerschaftliches Engagement. Eine Gebietsreform, wie sie in Rheinland-Pfalz durchgeführt wurde, hätte Hessen mit Sicherheit auch gut getan. Es gibt dort noch Ortsbürgermeister, und es gibt Verbandsbürgermeister. Jeder einzelne

Ortsteil hat auch, wenn ich das recht weiß noch ein gewisses Budget. Das ermöglicht ein anderes kommunales Leben.

I: Die wollen das aber jetzt ändern ganz aktuell.

G: Gut, das weiß ich jetzt nicht. Und ich weiß nicht, ob sie da so gut beraten sind. Wahrscheinlich sagen sie, wir haben zu viel Verwaltungsaufwand, indem wir immer noch so kleinteilig denken müssen. Das muss man wohl abwägen. Es ist ein Problem, dass Volkswirte nicht mit der Zufriedenheit der Welt arbeiten. Es ist doch ein Wert, wenn ein Mensch Arbeitszufriedenheit verspürt. Arbeitszufriedenheit ist mit Sicherheit auch Motivation, Überstunden zu leisten, eine bessere Leistung zu erbringen. Das muss man miteinander abwägen. Dass man zu einer erneuten Gebietsreform hier in Hessen kommt, kann ich mir angesichts der negativen Erfahrungen, die man gemacht hat seitens der Politik nicht vorstellen, es sei denn, es geschieht auf freiwilliger Ebene. Über die Schiene interkommunale Zusammenarbeit kann viel erreicht werden. Hatzfeld und Battenberg wollen sich zusammenschließen. Wir wissen jedoch am Beispiel Michelstadt und Erbach, dass dies nur funktioniert, wenn sehr, sehr frühzeitig die Bevölkerung mitgenommen wird, sonst scheitert es. Dass die Landesregierung von oben herab eine solche Entscheidung trifft, kann ich mir nicht vorstellen, weil jeder um die Gefahr weiß, dass man bei der nächsten Landtagswahl dann abgestraft wird oder bei der nächsten Kommunalwahl, wie das ja tatsächlich 1977 auch der Fall war. Damals haben sich ja die Mehrheitsverhältnisse völlig gedreht. Ich würde auch nicht so weit gehen, wie es der Innenminister Bouffier mal gesagt hat, die Fusion wäre die höchste Form der interkommunalen Zusammenarbeit. Ich habe ihn dann gefragt, ob er damit einer neuen Gebietsreform das Wort reden will. Danach ist das Thema verschwunden. Zusammenschlüsse dürfen in keiner Weise von oben angeordnet, noch nicht mal als Zielvorstellung vorgegeben werden. Ich denke so etwas muss sich aus sich heraus entwickeln. Und wenn es den Bedarf gibt und tatsächlich es auch sinnvoll ist sich zu vereinigen, dann wird das mit Sicherheit auch geschehen.

I: Das sagt das Innenministerium mittlerweile auch. Es gibt keinen Druck von Seiten des Ministeriums. Man will lieber unterstützen.

G: In anderen Bundesländern besteht möglicherweise eine Notwendigkeit. In Hessen ist die Zielgröße zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern. In Bayern beispielsweise gibt es mehr als 2.000 Kommunen, teilweise mit 1.000 und weniger Einwohnern.

I: Wenn wir jetzt Gebietsreform, Privatisierung, interkommunale Zusammenarbeit und den Wettbewerb miteinander vergleichen, was scheint Ihnen denn zurzeit am häufigsten eingesetzt zu sein?

G: Interkommunale Zusammenarbeit ist momentan wirklich ein großes Thema. Wettbewerb eigentlich nicht, da geht es immer nur darum, ob eine Kommune richtig ausschreibt und ob das mehr ortsbezogen ausgeschrieben werden kann und soll.

G: Privatisierung das war in der Tat so, vor 5-10 Jahren ein ganz großes Thema. Das scheint mir jetzt nicht mehr so zu sein. Auch PPP-Modelle gelten nicht mehr unbedingt als der Weisheit letzter Schluss, weil in einzelnen Fällen, wenn ich das recht weiß, veranlasst durch den Landesrechnungshof, man zu dem Ergebnis gekommen ist, auf einen längeren Zeitraum gerechnet, die Kommune mehr aufzuwenden hat als wenn sie selbst finanziert hätte insbesondere angesichts günstigerer Kommunalkredite.

I: Wenn Sie die derzeitige Nutzung von interkommunaler Zusammenarbeit mal bewerten, den Umfang. Ist das aus Ihrer Sicht zufrieden stellend, könnte das noch unterstützt werden?

G: Nein, wir sind noch am Anfang. Ich habe vorhin wohl auch gesagt, man muss sich das genau anschauen. Jahrhunderte lang war man mehr oder weniger solipsistisch, das heißt auf sich selbst bezogen, hat sich abgegrenzt. Die Jugend benachbarter Ortschaften hat sich nicht nur bei Schneeballschlachten gegeneinander aufgebracht. Das ist noch keine 100 Jahre her. Und das kann man jetzt nicht erwarten, das hatten wir ja auch in Programmen zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit auf den Hinweis von Minister Bouffier „Da melden sich ja viel zu wenige“, gesagt. „Ja was denn, was denn, das muss doch langsam wachsen“. Und das wächst auch, das wird immer mehr, immer mehr, das ist ein dynamischer Prozess, der ins Quadrat langsam geht. Das ist noch lange nicht ausreichend, absolut nicht. Aber es ist ein hoffnungsvoller Anfang und durch das Kompetenzzentrum, Sie haben ja auch mit Herrn Spandau gesprochen, da wissen Sie, dass die immer mehr auch in den Fokus der Kommunen gerät, was gemeinsam gemacht werden kann.

I: Bestehen denn aus Ihrer Sicht Hindernisse, die einen stärkeren Einsatz der interkommunalen Zusammenarbeit verhindern oder entgegenstehen?

G: Ja, im Einzelnen. Das sind mehr oder weniger Feinstellschrauben. Das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsaufgaben muss novelliert werden. Aber es gibt auch zu überwindende Hürden in Einzelfällen. Das war mit den Standesamtsbezirken so. Da ging erst mal eine Zeit lang nichts. Das Standesamt musste früher immer im Ort der eigenen Zuständigkeit sich befinden.

I: Und wenn wir jetzt mal abgesehen von rechtlichen Hindernissen, wenn Sie mal eine Einschätzung dazu abgeben, halten Sie denn die Kommunen mit ihrem Know-how ausreichend aufgestellt, um in angemessener Form interkommunale Zusammenarbeit anzubahnen? Dass man überhaupt auf die Idee kommt, halten Sie die Informationslage für ausreichend oder ist das eher auch ein Hindernis. Also wenn Sie sagen, wir müssen den Bürgern reinen Weineinschenken oder es muss Transparenz her, dann heißt das ja auch, irgendwer versäumt da was.

G: Natürlich je kleiner die Kommune, umso schwächer ist natürlich auch die Verwaltungskraft, wobei die einzelnen Mitarbeiter in den kleinen Kommunen als Generalisten in der Regel hervorragende Arbeit leisten. Deswegen gibt es uns ja als Rechtsberatungsverband mit 18 Juristen. Deswegen zahlen die kleineren Kommunen bezogen auf die Pro-Kopf-Bezahlung einen höheren Beitrag als große Kommunen, weil sie uns mehr in Anspruch nehmen müssen. Interkommunale Zusammenarbeit war auch bei denjenigen, die jetzt dort auch als Diplom-Verwaltungswirte arbeiten in der Ausbildung überhaupt kein Thema gewesen, oder ein Randthema vielleicht. Natürlich besteht großer Bedarf und der wird durch das Kompetenzzentrum, das Herr Spandau leitet, ja auch befördert oder zumindest bedient. Wir haben seit über 10 Jahren in unserer Zeitschrift eine Rubrik aktive Bürger, starke Kommunen. Das wird jetzt ergänzt durch eine Rubrik, die jeden Monat erscheint, „Gemeinsame Zukunft gestalten“. Die orientiert sich an Best Practices. In der zuletzt erschienenen Rubrik haben wir bürgerschaftliches Engagement aufgezeigt, einen Verein, der einen Dorfladen betreibt und bei diesem „Gemeinsamen Zukunft gestalten“ wollen wir Kommunen darstellen, die erfolgreich miteinander arbeiten.

I: Nehmen wir noch mal das Entscheiden. Gestern habe ich ganz gut herausgearbeitet es herrscht noch sehr starkes Kirchturmdenken vor. Man weiß, dass vielleicht durch eine kommunale Kooperation eine Leistung vielleicht effizienter erbracht wird, aber man befürchtet gerade im Bereich zum Beispiel der Feuerwehren, ein ganz beliebtes Beispiel, Identitätsverlust und auch vielleicht eine Nichtwiederwahl. Halten Sie das für hinderlich?

G: Da braucht man keine Angst zu haben, wenn man die Bürgerschaft früh mitnimmt und sie fragt, wie man Zukunft gestalten kann. Ich kann nur jeder Kommune

empfehlen eine Leitbilddiskussion durchzuführen, indem man fragt, wie wollen wir in 20 Jahren dastehen? Und da werden auch die Feuerwehren sich einzubringen haben. Und dann werden die Feuerwehren nun mal auch darlegen, ob sie Nachwuchssorgen haben und ob diese Nachwuchssorgen nicht auch Sorgen bereiten. Aber es muss von den Betroffenen selbst kommen. Man kann nur das Angebot machen, wir diskutieren mit euch, wir sehen die und die Gefahr, seht ihr die auch und wenn ihr sie seht, wie wollen wir dieser Gefahr entgegentreten. Wir können und das ist jetzt ein völlig neues Verständnis, dass man sagt, wir müssen heute Entscheidungen treffen, die in 30, 50 Jahren nicht mehr zurückzunehmen sind. Dann muss ich als Politiker sagen „Die Verantwortung kann ich nicht alleine übernehmen, das müssen wir alle gemeinsam entscheiden“. Und in einem Ort bis zu 10.000 oder auch 20.000 Einwohner ist das möglich und die Menschen zeigen einem dann auch nicht die kalte Schulter. Es ist immer erstaunlich, dass manche Menschen, die einen böse anschauen, sich verändern und wenn der Bürgermeister auf sie zugeht, mit ihnen spricht. Schlagartig wird das Gesicht freundlich, die Menschen freuen sich angesprochen zu werden. Man darf keine Angst haben. Ich habe es vorhin schon gesagt, wer die Wahrheit heutzutage sagt, wird als Politiker mit Sicherheit mehr Sympathien bekommen, weil jeder weiß, es ist schwierig, da brauche ich nicht die schwäbische Hausfrau, das weiß auch jeder Hesse, dass die Kommunen sich in einer schwierigen Situation befinden. Natürlich gibt es Identitätsängste, ist klar, gar keine Frage. Nur muss man dann konfrontierend sagen, vielleicht verlierst du deine Identität, dann lasst uns darüber nachdenken, ob wir nicht gemeinsam eine neue Identität aufbauen. Es gibt ein sehr schönes Beispiel, das werden Sie mit Sicherheit auch gerne benutzen können, weil es gerade von seiner Doppeldeutigkeit sehr aufmerksam macht. Es gibt den Ort Dörnigheim, der gehört zu Maintal und auf der anderen Seite vom Main Mühlheim. Die liegen direkt gegenüber. Dörnigheim war schon sehr frühzeitig preußisch geworden. Und Mühlheim auf der anderen Seite war immer großherzoglich darmstädtisch. Von daher gab es natürlich auch religiöse Unterschiede. Dörnigheim war eher protestantisch und Mühlheim war katholisch. Und dann hat man auf der anderen Mainseite, also von hier aus gesehen relativ dicht am Mainufer die Kirchturmuhre, das muss um die Jahrhundertwende 19./20. Jahrhundert gewesen sein, diesen Kirchturm entweder neu gebaut oder renoviert. Auf jeden Fall hat die Mühlheim zugewandte Seite der Kirchturmuhre keine Zeiger erhalten. Und das ist mehrfach schon bestätigt worden. Diese Uhr war genau zwischen Diedesheim und Mühlheim, genau dort wo sich die Felder befinden. Da sagte meine Frau „Da braucht man doch keine Uhr“, nein, gerade das Gegenteil, dort brauchte man die Uhr. Damals hat man sich an den Kirchturmuhren orientiert, wenn man auf dem Feld gearbeitet hat. Und wenn Sie so wollen, ist das ein beredtes Beispiel was Kirchturmpolitik ist.

I: Ich möchte da ein bisschen noch mal rechtlich werden, eine rechtliche Einschätzung haben. Wenn es jetzt darum geht Planung für die Zukunft aufzustellen, also wenn Sie sagen wir brauchen eigentlich Politiker, die eine Vision bereitstellen für

wo stehen wir in 20 oder in 30 Jahren, dann haben wir ja im Moment gesetzlich nur die Verpflichtung, da diese Finanzplanung mit drei Jahre in die Zukunft, da weiß ja jeder schon das ist ein bisschen ungenau, das ist ja auch tatsächlich schwierig zu rechnen, sehen Sie denn die Notwendigkeit, dass eine Kommune vielleicht sogar verpflichtet werden sollte so eine Vision aufzustellen und den Bürgern – ich meine das wickelt man dann alles durch eine Offenlegung und eine Auslegung ab – was haben Sie denn da für eine Einschätzung zu? Denn im Moment ist das ja vom Gutdünken der Kommune abhängig, vom Prozess.

G: Da sage ich nur eins, eine Zwangsvision ist mit Sicherheit nicht zielführend. Wir können bürgerschaftliches Engagement überhaupt regulieren, man kann nur Angebote machen und Hilfestellung geben. Die Landesregierung, hat Ehrenamtsagenturen eingerichtet um Angebote zu unterbreiten. Wir sehen es als eine unserer wichtigsten Aufgaben an, diese Ideen unseren Mitgliedern nahe zu bringen. Das geschieht durch Bürgermeisterlehrgänge, das geschieht durch Lehrgänge für Mandatsträger, das geschieht auch dadurch, dass ich sehr viel im Land unterwegs bin und Reden halte, immer wieder dafür werbe. Bürgerschaftliches Engagement können Sie nicht von oben verordnen, Sie können jetzt nicht sagen jede Kommune hat eine Leitbilddiskussion durchzuführen. Was anderes wäre, wenn man ihnen sagt, jede Kommune hat die Möglichkeit eine Leitbilddiskussion durchzuführen. Wir haben in Schotten vor zwei Jahren eine Leitbilddiskussion durchgeführt und da war seitens des Landes ein Förderbetrag ausgesetzt von 5.000 Euro für die Kommunen, die einen Demographiedialog führen, was nichts anderes als eine Leitbilddiskussion war. Das ist richtig, so muss das sein. Und dann liegt das schon an den Personen vor Ort, speziell am Bürgermeister. Das muss wirklich jemand sein, der Visionen hat, aber nicht fertige Visionen von denen er meint, die müssen jetzt nur noch umgesetzt werden. Er muss die Vision haben Menschen mitnehmen zu können bei der Entwicklung und Erstellung von Missionen. Das ist es. Wir geben immer den neuen Bürgermeistern nur einen Ratschlag, dass wir sagen er möge sich bitte immer so verhalten nach der Überzeugung, dass niemand so wenig gescheit ist, dass man nicht von ihm etwas lernen kann. So muss er unter die Menschen gehen und dann braucht er sich auch über seine Wiederwahl mit Sicherheit keine Sorgen zu machen.

I: Brauchen wir mehr Qualität unter den Bürgermeistern?

G: Nicht nur unter den Bürgermeistern, auch unter den Stadtverordneten und Gemeindevertretern. Einige sagten mit der Direktwahl werde die Qualität schlechter, das kann ich nicht bestätigend sagen. Also da sehe ich keinen großen Nachteil, denn diejenigen, die direkt gewählt werden bringen Empathie und emotionale Intelligenz mit, sonst würden sie nicht direkt gewählt werden. Und das halte ich schon für mehr als 50% des Erfolges, weil wenn der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin darüber

verfügt, dann wird er oder sie auch die Mannschaft motivieren können und die werden dann zuarbeiten. Ein Bürgermeister muss nicht der ausgewiesene Verwaltungsjurist oder der ausgebildete Verwaltungsfachmann sein, er muss den Menschen im Grunde genommen das Gefühl geben, für eine Gemeinschaft zu arbeiten und selbst Gemeinschaft zu sein. Das ist auch mit Sicherheit im Rathaus leistbar oder machbar.

I: Ich habe noch mehrere Maßnahmen, die interkommunale Kooperationen vielleicht unterstützen könnten, die würde ich gerne einzeln abfragen, um vielleicht einfach mal eine spontane Meinung von Ihnen zu erfahren. Wie bewerten Sie folgende Maßnahmen: Unterstützung und Information, Managementhilfen, also Musterverträge bereitstellen, Kooperationsdatenbanken etc.

G: Aber das machen wir ja. Das machen wir ja schon als Städte- und Gemeindebund. Klar! Es muss nicht immer alles neu erfunden werden. Mit Best Practice, genau, man muss auch sagen „Hier die haben da schon gemacht, ruft da an“ und dann macht man das auf Amtsleiter- oder sogar Sacharbeiterebene. Die lernen sich kennen. Das ist auch positiv was die interkommunale Zusammenarbeit angeht. Man merkt, dass die anderen die gleichen Probleme haben und man kann auch sogar in der Politik dann sagen, ja was erzählt ihr uns denn hier? Ihr tut immer so, als wenn die Probleme der örtlichen Politik geschuldet werden. Jetzt schaut euch doch mal die drei anderen Kommunen an, da haben die doch genau das gleiche Problem, da sind ganz andere Mehrheitsverhältnisse.

I: Wie ist es mit einer kooperationsfreundlichen Handhabung der Kommunalaufsicht? Vielleicht zunächst Beratung, aber auch positive?

G: Ist ja schon gegeben. Ist in Hessen sehr, sehr positiv. Da versucht man wirklich bis an die Grenzen der rechtlichen Möglichkeiten auch Hilfestellung zu geben.

I: Beseitigung rechtlicher Hürden zum Beispiel im Vergaberecht oder bei Personalüberleitung?

G: Ja, würden wir uns wünschen, gerade was das Vergaberecht angeht. Das ist ja eine Sache, die uns immer besonders bindet, weil wir auch zwischen zwei Stühlen sitzen. Auf der einen Seite sagen wir je mehr wir ausschreiben und je weiter wir ausschreiben, umso mehr können wir vielleicht auch ein günstiges Angebot

bekommen und auf der anderen Seite macht uns dann das örtliche Handwerk immer den Vorwurf, dass wir sie nicht berücksichtigen, sondern andere, aus den neuen Bundesländern, die mit Dumpingpreisen kommen. Ist ja schon geschehen. Wir haben eine Erleichterung im Rahmen der Konjunkturpakete erfahren, dort sich die Ausschreibungsregeln schon deutlich erleichtert worden. Ich denke das reicht momentan aus. Die Ausschreibung sehe ich nicht unbedingt als Problem. Es könnte natürlich ein Problem werden, wenn es um höhere Beträge geht und europaweit ausgeschrieben werden muss. Wenn man über 200.000 Euro kommt und jeder Einzelne wäre nur bei 150.000 Euro gewesen. Jetzt schließe ich das zusammen, statt 300 kann ich jetzt 250 bewerkstelligen, aber dann muss ich ausschreiben. Das könnte in dem Fall ein großes Problem sein. Aber da können wir ja, vorerst nichts ändern, das ist nun mal EU Vorschrift.

I: Behindert die EU interkommunale Zusammenarbeit?

G: Die EU behindert viel. Nehmen Sie doch nur mal den einheitlichen Ansprechpartner, die Dienstleistungsrichtlinie kostet uns Geld, hat die wirklich diese Wirkung, die man sich da wünscht? Wird da wirklich der andalusische Frisör hier anrufen oder auch mal umgekehrt, haben wir in Andalusien den Ansprechpartner? Haben wir den in Kreta oder haben wir den in Italien, Süditalien? Wahrscheinlich noch nicht mal in Norditalien! Ich war in Polen gewesen vor einem Jahr bei den dortigen Kollegen. Die wussten überhaupt nicht, dass es eine Dienstleistungsrichtlinie gibt.

I: Wie bewerten Sie finanzielle Förderung? Direkte Projektförderung, Anrechnung interkommunaler Zusammenarbeit im Finanzausgleich oder Bevorzugung der interkommunalen Kooperation zur Einzelförderung, z.B. bei der Dorferneuerung?

G: Ich die Angst habe, dass das hier ein Druckmittel für das Land entsteht. Das Land könnte bei den Zuweisungen darauf schauen, inwieweit alles ausgeschöpft würde, was ja jetzt schon durch den Konsolidierungserlass der Fall ist. Förderung ja, die ist ja auch ausgeweitet worden, da sind wir momentan dran, dass man auch größeren Städte bis 50.000 Einwohnern eine Bezuschussung ermöglicht. Also ich muss sagen, da ist Hessen aus unserer Sicht schon sehr kommunalfreundlich, was ich ja in vielen Bereichen nicht behaupten kann. Ich muss sagen, in dieser Hinsicht sind wir momentan mehr als zufrieden mit Hessen.

I: Dann habe ich noch eine abschließende Frage: Wird durch interkommunale Zusammenarbeit die Kommunalverwaltung leistungsfähiger?

G: Wissen Sie, wenn ich den Begriff Synergie höre, dann sträubt sich alles bei mir, dieser Begriff ist also wirklich zu einem Allgemeinplatz verkommen. Das muss man schon im Einzelnen nachweisen. Man kann nicht einfach sagen interkommunale Zusammenarbeit führt zu Einsparungen. Da muss man sehr genau hinschauen. Wenn man einen einheitlichen Standesamtsbezirk hat, kann man mit Sicherheit Personal einsparen. Aber ich denke als öffentlicher Arbeitgeber haben wir immer noch eine soziale Verpflichtung. Wir können nicht, wie das andere tun, aus betriebsbedingten Gründen kündigen. Könnten wir wohl schon, aber ich halte das nicht für angemessen, sondern wir müssen immer schauen, inwieweit wir das sozialverträglich hinbekommen, in dem wir frei werdende Stellen nicht mehr neu besetzen. Wobei ich immer sage, das ist betriebswirtschaftlich sinnvoll, aber volkswirtschaftlich nicht. Da stehen nun Volkswirtschaft und Betriebswirtschaft im Widerspruch zueinander. Man muss also genau drauf schauen. Genau wie bei Public Private Partnership Projekten man nicht sagen kann, das ist jetzt genau die Lösung, so machen wir das. Oder nehmen Sie mal Border-Cross-Leasing. Wir haben davor gewarnt. Da bedarf es einer einfachen Gesetzesänderung im Kleinsten und schon bricht alles zusammen, was ja geschehen ist. Vor allem die Garantiebanks sind zusammengebrochen. Es gibt Kommunen die sich erheblich in die roten Zahlen getrieben haben. Insofern kann man nicht sagen, dass dies ein Patentrezept war. Zur Lösung der kommunalen Situation sind aktive Bürgergesellschaft und mit Sicherheit auch interkommunale Zusammenarbeit ein Baustein, aber diese werden alleine nicht die Misere lösen. Und ganz wesentlich ist der Abbau von Standards. Meine Frau und ich waren in Schweden. Schweden ist ja nun mit Sicherheit ein sehr ordentliches und sauberes Land, wenn ich mal diese Sekundärtugenden achte. Kaum Graffiti, wirklich alles picobello. Und dann gehen Sie in die Gaststätten da haben Sie teilweise Unisex-Toiletten. Dort haben Sie nicht zwei getrennte Toiletten und dann noch eine Toilette für das Personal. Das funktioniert trotzdem. Nur mal ein Beispiel, das mir aufgefallen ist. Aber dafür gab es in Schweden immer eine Behindertentoilette, oder auch Behindertenzugänge. Da haben sie wieder andere Standards. Da kann man wirklich nicht sagen, dass jetzt da die Infektionsgefahr oder sonst irgendetwas höher geworden ist. Es ist ein Widerspruch, dass wir auf der einen Seite hohe Standards fordern, aber sich keiner dafür verantwortlich zeigt, sie einzuhalten. Das ist ja dieser Widerspruch. Nehmen wir mal ein anderes Beispiel: Wenn wir heute einen Kinderspielplatz, was ja auch nicht so selten ist, von Bürgerinnen und Bürgern aus der anliegenden Nachbarschaft gestalten lassen, dann werden Sie sehen, dass dieser Spielplatz nahezu vandalenfest ist, weil jeder diesen Spielplatz im Auge hat, weil er an ihm mitgewirkt hat. Und jetzt nehmen Sie den Spielplatz, den die Stadt hingestellt hat, da ruft da noch nicht mal einer an, wenn ein Gerät kaputt ist. Kein Interesse, das macht die Stadt. Oder nehmen wir ein anderes Beispiel, Überschwemmung, was ja heutzutage leichter möglich ist als es das vor 30, 40

Jahren war. Da stehen 10 cm Wasser im Keller, da wird die Feuerwehr angerufen, anstatt dass man selber Hand anlegt.

I: Da muss ich doch noch mal nachfragen. Es werden ja jetzt gerade Bürokratieabbaugesetzkommissionen?

G: In der EU meinen Sie, oder?

I: Nein, auf Landesebene, wo es eben um Standards...

G: Ach so, die Standards, ja, ja.

I: Also jetzt gerade, ich glaube das kommt aus dem Gaststättengesetz.

G: Ja, das ist Gaststättengesetz.

I: Mit den Toiletten das ist ja recht nahe liegend und wahrscheinlich auch für viele kleine Gaststätten sehr schwierig für die eine Bedienung eine Toilette vorzuhalten und dann auch noch für Männlein und Weiblein. Sehen Sie denn da auch Einsicht auf Landesseite, dass sich da was ändert?

G: Ja, da besteht eine sehr große Einsicht. Ich gehöre zwar der anderen Partei an, aber ich bin trotzdem traurig, dass mir der Finanzminister abhanden gekommen ist, weil er an dieser Stelle sehr, sehr kooperationsbereit war. Er nennt uns die Standards. Und dann kam er eines Tages in ein Gespräch rein und sagt, jetzt muss ich mal erzählen, was ich jetzt hier am Wochenende erfahren habe. Ich bin bei einem Bürgermeister, der ein neues Feuerwehrhaus plant, oder auch gebaut hat und der sagt zu mir: „Also wenn ich die Vorgaben des Landes eingehalten hätte, um einen Zuschuss in Höhe von 100.000 Euro zu erhalten, dann hätte mich der Bau dieses Feuerwehrhauses 500.000 Euro gekostet, im Endeffekt also 400.000 Euro. Wenn ich aber nur die Standards einhalte, die mir nach der Bauordnung vorgegeben sind, dann wären es 250.000 Euro. Da verzichte ich doch lieber auf euren Standard.“ Weimar fand dies grotesk, völlig grotesk. Und deswegen auch die Überlegung, ob die so genannten goldenen Zügel innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs wegfallen sollten. Jetzt nehmen wir mal die Kindergärten, Mindestverordnung,

braucht kein Mensch. Der Kindergarten unterliegt der sozialen Kontrolle durch die Eltern. Da kann es sich kein Bürgermeister, der wiedergewählt wird leisten dort nicht einen halbwegs vernünftigen Standard zu garantieren. Also es wäre vielleicht auch mal wichtig, dass man auch seitens des Landes mehr Vertrauen in die Kommunen auch hat. Dass sie das leisten können. Und wenn dies gemeinsam mit der Bürgerschaft organisiert wird, umso mehr muss dann auch das Vertrauen wachsen. Wenn die Bürgerschaft etwas selbst kontrolliert, müssen das nicht übergeordnete Stellen sein, es sei denn es geht beispielsweise um eine Umgehungsstraße. Direkte Demokratie kann auch manchmal heißen, dass das nach dem Stank-Florian-Prinzip gehandelt wird. Das ist klar. Das muss die Politik auch darstellen können, dass es um Partikularinteressen geht, die dem Allgemeininteresse nicht dienen. Nehmen Sie Hamburg. Es ist eine Katastrophe, dass in Hamburg die Reform verhindert wurde.

I: Schulgesetz?

G: Schulgesetz. Wir lassen Generationen im Stich, die zu einer aggressive Unterschicht werden. Wenn wir die früher abholen, dann können diese auch Ingenieure werden. Es muss Pflichtkindergärten und Bestrafung der Eltern geben, wenn sie ihre Kinder nicht entsprechend bereit sind in fördernde Einrichtungen zu gehen. 40% der Eltern in Deutschland, insgesamt, d. h. einschließlich deutscher und Migrationsfamilien sind wohl nicht in der Lage, ihre Kinder fördernd zu erziehen. D. h. nicht vernachlässigen, sondern nicht fördern. Insofern denke ich ist es ganz, ganz wichtig, dass man sich dieser Probleme auch annimmt und sie sehr ernst genommen werden. Ich habe die große Angst, dass wenn wir bei der nächsten Kommunalwahl eine deutlich geringere Wahlbeteiligung haben werden, wir niemandem mehr zutrauen in der Politik drückende Probleme zu lösen. Und Sie sehen es wahrscheinlich selbst, dass auch die Parteien bei Ihnen in Gießen immer mehr Probleme haben überhaupt Menschen zu finden, die sich bereit erklären, in der Kommunalpolitik aktiv mitzuarbeiten.

I: Ja, haben wir doch ein interessantes Feld, was wir uns nächstes Jahr nehmen können. Herr Schelzke ich darf mich herzlich für das Gespräch bedanken und wir beenden das Interview um 12.15 Uhr.

Die Inhalte dieses Protokolls entsprechen dem Gesprächsverlauf

gez. _____
Dirk During

gez. _____
Karl-Christian Schelzke

Protokoll des Interviews

Grunddaten des Interviews	
Interviewer (I)	Dirk During
Interviewpartner (G)	Hr. Wilhelm J. Schmitt
...beschäftigt bei	a) Saarländischer Städte- und Gemeindetag (SSGT) b) Zweckverband Elektronische Verwaltung für Saarländische Kommunen – eGo-Saar
...beschäftigt als (Funktion)	a) Finanzreferent SSGT b) Geschäftsführer eGo-Saar
Datum des Interviews	13. Oktober 2010
Ort des Interviews	Talstraße 9, 66119 Saarbrücken
Uhrzeit Beginn	11.00 Uhr
Verlauf des Interviews im Wortlaut	

I: Mittwoch, 13.10.2010, Interview beim Saarländischen Städte- und Gemeindebund mit Herrn Referent Schmitt. Wir beginnen das Interview um 11.00 Uhr. Sehr geehrter Herr Schmitt, vielen Dank für Ihre Bereitschaft zu diesem Interview. Ich möchte das Interview aufzeichnen, anschließend wir das Gespräch vollständig abgeschrieben und Ihnen zur Genehmigung vorgelegt. Sind Sie damit einverstanden?

G: Ja, damit bin ich einverstanden!

I: Ich möchte die folgenden Fragen jeweils einzeln vorlesen. Zu den einzelnen Fragen können Nachfragen gestellt werden. Wenn keine Rückfragen von Ihrer Seite mehr bestehen, können wir mit dem Interview beginnen. – Dann kommen wir zum ersten Themenblock „Stand der Verwaltungsmodernisierung von Kommunalverwaltungen im Hinblick auf Leistungssteigerung“. Im ersten Block geht es um die eingesetzten Methoden und Instrument. Herr Schmitt, wenn Sie sich die Modernisierung der Kommunalverwaltung in Ihrem Land, im Saarland, betrachten, was ist dabei auffällig?

G: Es fällt auf, dass das Ganze ein bisschen zäh vonstatten geht. Also aus meiner Sicht brauchen die Kommunen immer einen externen Anstoß, um sich diesen Modernisierungsgedanken zu nähern, um einzusparen. Das hängt zum einen damit

zusammen, dass wir hier im Saarland schon seit sehr vielen Jahren konsolidieren. Die Landeshauptstadt Saarbrücken hatte 1980 zum letzten Mal einen ausgeglichenen Haushalt und seither wird, insbesondere auch im Personalbereich konsolidiert. Das ist letztendlich bei kleinen Gemeinden soweit, dass dort nur noch die Aufgaben, die wahrzunehmen sind, die Aufgaben mit denen Dienstleistungen erbracht werden, wahrgenommen werden können, und für das eigentliche Umfeld, für die Organisation der Verwaltung bleibt sehr wenig Zeit. Zum Anderen kommt der Antrieb jetzt von außen, u.a. durch den Zweckverband eGo-Saar, der sich Verwaltungsmodernisierung durch Zusammenarbeit auf die Fahne geschrieben hat. Letztendlich ist aus meiner Sicht die Modernisierungswilligkeit der Verwaltung wohl gegeben, allein es fehlt die Möglichkeit dazu, insbesondere aus Personalgründen.

I: Die Ursachen sind dafür, wenn ich Sie richtig verstehe, finanzieller Art?

G: Die Ursachen sind insbesondere finanzieller Art wie bei so vielen Erscheinungen in unserem Land. Wir haben sehr, sehr arme Gemeinden, wir haben die höchste Pro-Kopf-Verschuldung bei den Liquiditäts- oder Kassenkrediten. Dort liegen wir zurzeit bei 1.500 Euro je Einwohnerin und Einwohner. Die nächstfolgenden liegen um einiges zurück. Das sind Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Also dieses Thema Überschuldung der Gemeinden, nicht Ausfinanzierung defizitärer Haushalte drückt uns seit Jahren.

I: Welche Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung werden genutzt?

G: Wir haben die Verwaltungsmodernisierung in den mittleren und kleineren Gemeinden. Ich nehme jetzt einmal die großen wie die Landeshauptstadt Saarbrücken aus, die haben eigene Organisationseinheiten, dort kümmert man sich nach der reinen Lehre um diese Modernisierung. Bei anderen hat man halt diese bekannten Organisationsuntersuchungen. Es werden Prozesse analysiert, man versucht auch ein Prozessregister im Land aufzubauen. Man versucht, Prozesse dann zu standardisieren, überhaupt auch Dienstleistungen zu standardisieren. Man drängt in die Elektronifizierung, was natürlich auch wieder mit Geld verbunden ist und nicht zu knapp. Erst im Rahmen der Zusammenarbeit, die wir im Zweckverband praktizieren, klappt die Finanzierung einigermaßen. Wir gucken jetzt aus Sicht des großen Zweckverbandes eGo-Saar, der ja für alle denken soll, auch über die Verwaltungsebene der Kommune hinaus und wollen Ebenen-übergreifende Prozesse analysieren und auch nachher elektronifizieren und umsetzen.

I: Gab es auch Modernisierungsmaßnahmen, die dem Bürger zugewandt waren mit mehr Bürgerorientierung?

G: Bürgerorientierung ist auch ein großes Thema, auch das steht immer unter Finanzvorbehalt. Aber ich sehe jetzt zunehmend, dass im Land Bürgerbüros eingerichtet werden, also es gibt sehr wenig Gemeindeverwaltungen, die kein Bürgerbüro haben. Bürgernähe ist angestrebt und dem wird ein großer Stellenwert beigemessen. Deshalb möchten wir auch die 115 in naher Zukunft flächendeckend einführen.

I: Ich bin da jetzt nicht auf dem Laufenden: Modernisierung des Rechnungswesens, wie ist es da im Saarland?

G: Das haben wir schon hinter uns. Wir haben seit Anfang dieses Jahres flächendeckend die Doppik in der Kommunalverwaltung. Da leiden wir im Moment darunter, dass die Statistik nicht nachzieht. Wir sind im Moment auf hoher See und wissen nicht wohin.

I: In Hessen haben wir das auch seit 2006, die Statistik ist auch noch nicht auf dem neuesten Stand. – Wie schätzen Sie den Stand der Verwaltungsmodernisierung bei den Kommunalverwaltungen ein?

G: Meinen Sie jetzt bei den einzelnen Kommunalverwaltungen oder in ihrer Gesamtheit?

I: Wenn Sie jetzt vergleichen was theoretisch machbar ist, was vielleicht auch diskutiert wird und das was tatsächlich gemacht wurde, gemacht werden konnte, aus welchem Grund auch immer. Wenn Sie das einmal miteinander vergleichen, also so Soll-Ist oder Anspruch und Wirklichkeit?

G: Der Anspruch ist naturgemäß sehr hoch. Der Anspruch ist hoch, Ideen sind vorhanden, aber aus den bekannten Gründen hapert es ein bisschen bei der Umsetzung. Also ich will nicht sagen, dass unsere Gemeinden völlig hinter dem Mond zuhause sind, man modernisiert schon wo immer es geht, aber so ein richtiger Modernisierungsschub, bei dem auch einiges an Geld eingesetzt werden muss, um Einsparungen zu erzielen, der fehlt uns hier bzw. den versuchen wir seit dem Jahr

2004 in Zusammenarbeit, in Kostenteilung zu organisieren und da schließt sich wieder der Kreis mit den finanziellen Aufwänden.

I: In anderen Bundesländern habe ich häufig die Auskunft bekommen, der Modernisierungsstand ist gut, nicht sehr gut, aber gut. Wenn ich das einmal bewerten oder vergleichen müsste, dann wäre Ihre Einschätzung etwas schlechter wie gut?

G: Meine persönliche Einschätzung 2 bis 3 in Schulnoten ausgedrückt.

I: Was sind denn die drei aus Ihrer Sicht am häufigsten eingesetzten Modernisierungsinstrumente?

G: Also im Moment bei uns zunächst einmal die Standardisierung, die intensive Zusammenarbeit bis hin zu Shared-Services, Prozessoptimierung gehört dazu und dann letztendlich auch die Elektronifizierung. Wobei gerade, wenn ich das noch werten sollte, bei der Standardisierung sehr, sehr große Widersprüche oder auch Ängste zu überwinden sind. Zur Standardisierung gehört, dass ich verträgliche Fachanwendungen nutzen kann. Da haben wir hier im Saarland historisch bedingt eine Entwicklung, dadurch dass wir kein gemeinsames Rechenzentrum hatten, dass wir hier so einen Anwendungszoo haben. Die Gemeinden sind ja immer miteinander im Wettbewerb. Schließlich kam es dann soweit, der Wettbewerb wurde übertrieben. Der geht dann auch dahin, dass keine Gemeinde für eine bestimmte Fachanwendung die Anwendung nimmt, die die Nachbargemeinde hat, sondern genau eine andere. Daraus resultiert, dass wir sehr, sehr viele unterschiedliche Fachanwendungen haben. Das wieder zusammenzubringen, also in den Fachanwendungen zu standardisieren, ist sehr, sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich.

I: Welche Ziele werden denn mit dem Einsatz von Modernisierungsinstrumenten aus Ihrer Sicht angestrebt? Was will man damit erreichen als Kommune?

G: Wir haben einen Slogan „schneller – besser – günstiger und transparenter“. Das beschreibt so ganz schnell was man machen will. Man will natürlich die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungen stärken. Man will die Bürgerfreundlichkeit, die Unternehmensfreundlichkeit heben. Man steht ja im Wettbewerb und will alleine auch durch die Verbesserung der Verwaltung selbst den Unternehmen zeigen: Kommt zu uns, bei uns seid ihr gut aufgehoben, wir sind schnell, wir können auch schnell

bedienen. Unternehmerzufriedenheit, Bürgerzufriedenheit ist ein ganz großes Ziel. Transparenz gehört dazu. Also der Bürger oder das Unternehmen soll wissen, wer was wann macht und soll wissen wann er mit Leistungen rechnen kann. Das Ganze dient der Standortverbesserung.

I: Die Instrumente, die wir vorhin genannt haben, können die aus Ihrer Sicht zur Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung jeweils beitragen?

G: Sicherlich! Sehr viele unserer Kommunalverwaltungen sind ja, ich wiederhole mich, durch die finanzielle Situation stark, stark gehemmt. Das können wir auflösen, indem wir die Belastungen aus Modernisierungen für die einzelne Verwaltungseinheit geringer machen und das klappt mit Zusammenarbeit. Ich kann mit Zusammenarbeit Kostenteilungsfunktionen erzielen, die mir mit anderen Mitteln und Werkzeugen nicht gelingen. Wenn wir hier einen landesweiten Aufwand haben für unsere 58 Kommunalverwaltungen, dann können wir bessere Lösungen umsetzen mit für den einzelnen wesentlich weniger Mitteln als wenn jeder da selbst rangeht.

I: 58 Kommunalverwaltungen?

G: Wir haben 52 Städte und Gemeinden und 6 Gemeindeverbände.

I: Das sehen die Kommunen notgedrungen genauso?

G: Notgedrungen ja! Wir haben hier besondere Situationen, auch was die Kommunalaufsicht angeht. Wir haben, ich kritisiere das immer ein bisschen und bin da auch bei den Kommunen teilweise scheel angesehen, seit Jahren eine Aussetzung der Haushaltskonsolidierungskonzepte. Die werden immer wieder ausgesetzt, von Jahr zu Jahr gibt es ein Gesetz zur Aussetzung kommunalrechtlicher Vorschriften, das wird immer wieder mit dem Landeshaushalt verabschiedet. Da steht dann sinngemäß drin: Wenn die Ausgaben einer Gemeinde bereinigt um die Zinsausgaben, bereinigt um die Personalausgabenwüchse usw. nicht stärker als 1 % steigen, braucht kein Haushaltssanierungskonzept gemacht zu werden. Das führt jetzt letztendlich dazu, dass wichtige Steuerungsinstrumente einfach nicht vorliegen. Wir haben leider Gottes hier im Saarland eine Gemeinde, die steht kurz vor der Insolvenz, die es ja eigentlich nicht gibt. Also bei denen ist das Eigenkapital auf der falschen Seite. Und weil sie in dem Jahr, in dem das wahrscheinlich eintreten wird, unter der in dem Gesetz geschriebenen Steigerungsmarge liegt, braucht sie

kein Haushaltssanierungskonzept zu erstellen. Dann frage ich mich, wann denn dann noch? Also da fehlt auch ein bisschen so der Druck aus der Aufsicht, das soll jetzt demnächst besser werden.

I: Das ist natürlich aus meiner beruflichen Sicht genau der falsche Ansatz dass man sagt: Ihr müsst euch nicht verändern, ihr müsst nicht sparen. In Hessen gibt es jetzt immer mehr den Druck Haushaltssicherungskonzepte aufstellen zu müssen. Das Problem ist nur wie konsequent diese Konzepte da auch wirklich umgesetzt werden. Das heißt, wenn man überhaupt nachdenkt, einmal ein Konzept zu schreiben, dann ist noch lange nicht gesagt, dass ... (12.31) und was meinen Sie, sind das jetzt rein politische Erwägungen, dass man einfach jetzt die Daseinsvorsorge nicht „kaputt sparen“ will oder?

G: Das spielt mit Sicherheit auch eine Rolle. Ich kann es letztendlich nicht ermessen, aus welchem Grunde immer wieder diese Aufschiebungen gemacht werden. Es ist ja keine Lösung „ein kräftiges weiter so“, und die Finanzierung mit Kassenkrediten oder Liquiditätskrediten von laufenden Aufgaben und Ausgaben auf Dauer erst recht nicht. Der alte Finanzminister Eichel hat einmal gesagt, dieses Verhalten ist asozial.

I: Ich war gestern in Baden-Württemberg, da haben beide Spitzenverbände gesagt, also die sind sehr froh, dass gerader der ländliche Raum, die kleinen Kommunen, finanziell gut ausgestattet werden durch das Land. Wie sehen Sie das im Saarland?

G: Im Saarland haben wir da seit Jahren ein großes Problem. Die Städte und Gemeinden erreichen nur ca. 80% der bundesdurchschnittlichen Steuerkraft. Wir haben im Land, in der Landesebene große Belastungen. Der Landeshaushalt hat ja schon einige Male die Haushaltsnotlage attestiert bekommen. Das Land muss jetzt im Rahmen der Schuldenbremse 800 Mio. einsparen. Das ist für ein kleines Land mit 1 Mio. Einwohner sehr, sehr viel. Das sind jetzt in den nächsten 10 Jahren 80 Mio. immer wieder additiv dazu. Von dieser Seite können die Kommunen keinerlei Lösung für ihre Finanznot oder keinerlei zusätzliche Gelder erwarten. Das glaube ich wäre völlig unrealistisch. Das hängt wohl auch zusammen mit der späten Rückgliederung in die BRD, das ist jetzt etwas über 50 Jahre her. Also der Umbau von der monostrukturierten Montanindustrie zur modernen Dienstleistungsgesellschaft ist immer noch nicht ganz geschafft. Dieser Weg ist noch nicht abgeschlossen, der war auch sehr, sehr teuer. Das spüren heute die Kommunen. Und die Kommunen spüren auch, dass sie über die Jahre immer wieder 20 %, 25 % unter der mittleren Steuereinnahmekraft in der Republik liegen. Das summiert sich und das sehen sie heute an unseren aufgelaufenen Kassenkrediten. Also eine Lösung der kommunalen Finanzprobleme über die Landesfinanzen, glaube ich, ist nicht in Sicht.

I: Umso schwieriger, jetzt vielleicht noch eine Nachfrage interessehalber, ist es natürlich dann, solche Konzepte wie Ausbau der Betreuung von unter Dreijährigen voranzutreiben, ..., da hat man zumindest eine dritte Finanzierung in Hessen, Bund, Land und Kommunen, wobei das auch nur auf dem Papier so ist. Die Kommunen tragen die Hauptlast. Ist das im Saarland auch?

G: Das ist bei uns genauso. Diese Betreuungskosten werden voll in die Kassenkredite reingehen, auch die Zusatzbelastungen. Und für die Investitionen ist es auch keine Lösung, wie man uns angeboten hat: wir erhöhen die Kreditlinie, dann könnt ihr mehr Kredite machen. Na ja, dann ist es schneller zu Ende. Aber diese Lasten über die Leistungsfähigkeit übersteigende Kredite zu finanzieren ist ein Irrweg, das führt absolut ins Nichts, ins Nirwana. Die Kommunen sind da in einer ganz blöden Situation. Entweder machen sie keine Betreuungsplätze, dann werden die eingeklagt, dann wird es wahrscheinlich auch teurer. Erfüllen sie den Rechtsanspruch, verhalten sich ebenfalls gesetzesuntreu, weil sie ihre Haushalte wieder nicht ausfinanzieren können und Kredite über die Leistungsfähigkeit aufnehmen. Im Übrigen wäre es für uns ein riesen Gewinn, wenn wir jahresbezogen einmal eine schwarze Null hinbekämen. Wir hatten im vergangenen Jahr, ich habe es ja schon einmal gesagt, 145 Mio. Kassenkredite aufnehmen müssen. Die haben wir jetzt schon im ersten Halbjahr 2010. Das sieht tatsächlich so aus, was ich immer befürchtet hatte, aber gehofft habe, dass es nicht so kommt, wir werden in 2010 300 Mio. Kassenkredite zur Finanzierung laufender Aufgaben haben, das ist kein Zustand mehr. Daraus entwickelt sich auch eine sehr dynamische Zinsspirale. Wir haben heute historisch niedrige Zinsen; Ich brauche Ihnen nicht zu sagen, wie es weitergeht, wenn das einmal kippt, dann gute Nacht.

I: Insgesamt werden 3 Mrd. Kassenkredit-Defizite für ganz Deutschland prognostiziert, wenn ich das jetzt richtig im Kopf habe. Das wären ja fast 10 %.

G: Nein, nein, das sind mehr, das sind 17 glaube ich.

I: Das kommt hin, das streichen wir. – Wir kommen zum zweiten Block. Die Modernisierungsinstrumente können unterteilt werden in Maßnahmen im Innenverhältnis der Kommune, also Binnenmodernisierung und in Maßnahmen die gegenüber Dritten eine Verbesserung erreichen sollen, also Maßnahmen im Außenverhältnis. Wenn Sie sich jetzt Maßnahmen im Außenverhältnis vorstellen, welche Maßnahmen fallen Ihnen dazu ein? Was können die Kommunen da machen.

G: Was können sie machen? Maßnahmen im Außenverhältnis! Sie kann ihre Zugänge verbessern, die Zugänge zur Verwaltung erweitern um den Zugang über das Internet, erweitern oder verbessern durch eine Pflege des Telefonzugangskanals. Wenn ich das richtig beobachtet haben wir diesen Zugangskanal, der schon sehr, sehr alt ist und der auch, glaube ich, einer der meist genutzten ist und auch zukünftig sein wird, ordentlich vernachlässigt. Ich sehe jetzt in dem Projekt D115 eine gute Möglichkeit diesen Kanal zu verbessern. Das wird auch – zumindest mittelfristig – gute Auswirkungen auf die Verwaltungen selbst haben, auf die Aufwände die wir in der Verwaltung tragen müssen, weil wir die Fachverwaltungen von diesen Telefonbelastungen, von den Störungen die man dadurch hat, entlasten können. Es gibt da Beispiele aus Wuppertal, die haben schon mal gerechnet und in einer Ratsvorlage war nachgewiesen, dass man durch eine Verbesserung des Telefonservices mit einer entsprechenden Steigerung der Bürgerfreundlichkeit jährlich ich glaube 330.000 Euro einsparen kann. Das sind Sachen im Außenverhältnis, die sich rechnen werden. Mobiles E-Government ist ein Thema, das man machen kann. Da sind sicherlich noch viele einzelne Maßnahmen vorstellbar, aber das sind so die wesentlichsten, die mir da einfallen.

I: Warum müssen sich Kommunalverwaltungen Ihrer Meinung nach für eine Leistungssteigerung der eigenen Verwaltungsarbeit einsetzen?

G: Finanzen ist das eine Thema, die Demographie ist ein anderes Thema, das uns im Moment noch nicht, aber zunehmend beschäftigen wird, wir werden ja sehr große Schwierigkeiten haben, qualifizierte Leute in die Verwaltungen zu kriegen, um die Dienstleistungen so weiterhin aufrecht zu erhalten. Der gesunde Wettbewerb zwischen den Kommunen zwingt auch dazu, immer besser zu werden. Also das sind so diese drei großen Bereiche die mir dazu einfallen.

I: Ich habe jetzt eine Aufzählungsfrage, ich habe vier verschiedene Punkte und ich würde das einzeln mit Ihnen durchsprechen, das lautet dann immer gleich. Wenn Sie an eine angestrebte Leistungssteigerung der Kommunalverwaltungen denken, wie schätzen Sie die Maßnahme Gebietsreform ein? Was sind die Gründe für Ihre Einschätzung?

G: Gebietsreform möchte ich aufteilen in Gebietsreform bei den Gemeinden und Gebietsreform bei den Gemeindeverbänden, also bei den Kreisen und den Regionalverband Saarbrücken. Bei den Gemeinden haben wir im Jahr 1974 eine ganz große Gebietsreform gehabt. Damals von 350 Gemeinden 300 weggenommen

und wir haben uns damals auf 50 und später dann aus politischen Gründen auf 52 Gemeinden hier geeinigt. Das war damals eine sehr, sehr große Reform, die bis heute auch noch durchhält, die ihre Vorteile auch noch heute zeigt. Die meisten unserer Gemeinden sind so um die 20.000 Einwohner stark. Es gibt aber auch noch einige kleine, bis hin zu 7.000 Einwohnern, da sehen wir, die sind eigentlich zu klein, um wirtschaftlich funktionieren zu können. Also dort könnte man eventuell noch überlegen, etwas zu machen. Aber eine überragend große Bedeutung hat diese Frage der Gebietsreform nicht aus meiner Sicht, zumal wir sagen können, mit den modernen Möglichkeiten der Kommunikation und der Zusammenarbeit schaffen wir es auch, den kleineren Gemeindeverwaltungen Dienstleistungen anzubieten, die wettbewerbsfähig sind. Also wenn wir Shared-Services anbieten usw. werden wir Teile oder Effekte einer Gebietsreform mit erschlagen können, dafür brauchen wir nicht den Bürgermeister abzusetzen. Was die Kreise angeht, da haben wir jetzt sechs Gemeindeverbände, also fünf Kreise und den Regionalverband Saarbrücken. Da gibt es sehr, sehr starke Diskussionen, die zum Teil auch berechtigt sein mögen, die Kreise zusammenzulegen. Es sind unterschiedliche Modelle im Gespräch, ein Professor Hesse hat uns einmal ein Gutachten geschrieben, da ist er letztendlich bei drei Kreisen gelandet. Es gibt ein Zwei-Kreis-Modell. Es gibt Überlegungen das Ganze in einer Institution zu erledigen. Also die Kreise haben nach wie vor ihre Berechtigung, denn sie leben ja schon den Gedanken der Zusammenarbeit. Das Problem bei den Kreisen ist mehr auch ein finanzielles, wie beschaffen sie ihre Ressourcen, die Umlage ist des Teufels. Also da würde eine Beteiligung an Steuern jeweils auch an die Realsteuer nach dem Beispiel von Frankreich schon Wunder wirken, bei gleichzeitiger Streichung der Umlage.

I: Aller Kreise?

G: Für die Kreise. Das ist ein anderes Thema. Also im Bereich der Kreise könnte eine Gebietsreform von Vorteil sein.

I: Dann kommen wir zum zweiten Block. Wenn Sie an eine angestrebte Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung denken: Wie schätzen Sie die Maßnahmen der Privatisierung ein? Was sind die Gründe für Ihre Einschätzung?

G: Also da bin ich etwas skeptischer mit der Privatisierung. Privatisierung ja, wenn die Tätigkeit dann wesentlich günstiger und mit gleichguten oder besseren Leistungen erfolgen kann. Ansonsten sehe ich die latente Gefahr eines Kontrollverlustes. Beispiele haben wir genügend. Ein Beispiel hier in Saarbrücken, Saarbrücken hat, um auch ein bisschen Geld in die Kasse zu kriegen, sämtliche Parkhäuser und bewirtschaftete Flächen verkauft an eine Firma. Die Folge ist jetzt,

dass keinerlei Gestaltungsmöglichkeit mehr auf die Parkgebühren sind, auf die Öffnungszeiten der Parkhäuser. Also das führt zu Bürgerferne und zu Unfreundlichkeit. Deshalb allein schon sehe ich die Privatisierung sehr, sehr skeptisch. Man hat auch mit privaten Partnern – man ist nicht mehr frei in seinen Entscheidungen und notwendige Anpassungen sind glaube ich nur sehr, sehr langsam und nur schwer möglich, und nur immer wieder unter diesen wirtschaftlichen Gesichtspunkten, die für die kommunale Tätigkeit nicht allein ausschlaggebend sein dürfen.

I: Erleben Sie das auch so, in den 90er Jahren war das Thema Privatisierung ganz stark gefragt, auch politisch hat sich das in fast allen Programmen wieder gefunden, dass man gesagt hat, man muss schauen, dass man privatisiert, egal in welchem Umfang jetzt. Teilen Sie die Auffassung, dass das so im neuen Jahrtausend anders geworden ist seit dem Jahr 2000, dass man da eher andere Elemente und eher sogar darüber nachdenkt, privatisierte Bereiche wieder zurückzuholen, an Re-Kommunalisierung?

G: Das hat wohl auch seine Berechtigung. Wir haben das hier im Land auch beobachtet, genau die gleiche Entwicklung. Zunächst einmal alles raus, weg aus dem Einfluss des Rates, das stand ja letztlich auch dahinter, um dann sich unter die Knute von Privaten zu begeben. Und jetzt in den letzten Jahren holt man das Ganze wieder zurück. Sicherlich ist das auch eine Kraftanstrengung, weil man dazu auch wieder Geld braucht. Aber andererseits man gewinnt Einfluss und man wird seinem Auftrag gegenüber Bürgern wieder gerecht. Die Privatisierung hat auch hier in den 80/90er Jahren regelrechte Blüten getrieben. Alles Übertriebene, jeder Hype, hat auch viel Negatives, was man schon mal übersieht, weil man mit dem Zeitgeist gehen möchte. Mittlerweile erkennt man dies und dreht frühere Entscheidungen um. Das ist auch im Saarland so.

I: Wenn Sie an die angestrebte Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung denken, wie schätzen Sie die Maßnahme Wettbewerb ein? Was sind die Gründe für Ihre Einschätzung?

G: Wettbewerb kann sehr gut sein, weil ich mich mit Besseren vergleichen kann. Aber es ist extrem schwierig, richtige Wettbewerbe durchzuführen. Wir kennen ja die Beispiele von der KGSt, diese Vergleichszirkel kikos. Die Aufwände die da getrieben werden mussten, um einigermaßen haltbare Vergleichsdaten hinzubekommen sind sehr groß. Benchmarks sind immer gut, aber sie sind sehr, sehr schwierig durchzuführen. Gerade auch jetzt wo wegen der Doppikumstellung unsere Statistik schwächelt, wie will ich da etwas vergleichen. Auch die unterschiedliche Ausgangssituation in den einzelnen Verwaltungen begünstigt nicht Vergleiche;

warum ist eine Dienstleistung bei einer Gemeinde sehr günstig? Hängt möglicherweise mit dem eingesetzten Personal zusammen, mit Sozialfunktionen einer Gemeindeverwaltung usw. Wettbewerb ja, aber ich muss auch die Möglichkeiten dafür haben, das einigermaßen wirtschaftlich hinzukriegen. Meines Erachtens wurde bei der Umstellung auf die Doppik eine große Chance vertan, durch verbindliche Konten-, Produktpläne u.s.w. eine gute Grundlage für einfachere Benchmarks zu legen.

I: Beim Wettbewerb unterscheiden wir einmal in den Punkt, den Sie eben angesprochen haben, nämlich dadurch, dass man seine Leistungen mit anderen Kommunen vergleicht. Es gibt noch ein theoretisches Modell, wo Wettbewerb noch diskutiert wird, nämlich wenn man bestimmte Aufgabenerledigungen abkoppelt vom Territorialprinzip, das heißt, wenn man gestattet, dass der Einwohner der Kommune A in der Kommune X seinen Personalausweis sich beschaffen kann, weil er da vielleicht jeden Tag zur Arbeit hinfährt oder weil es ihm dort eben günstiger erscheint oder weil er da bestimmte Nebenleistungen noch erbracht bekommt. Das heißt, man würde, was im Moment gesetzlich nicht geht, die Leistungserstellung öffnen in verschiedenen Bereichen. Dadurch könnte auch Wettbewerb entstehen? Es soll ja dadurch Druck entstehen im Wettbewerb?

G: Da bin ich ein großer Verfechter von diesen Lösungen, weil sie auch einfach die Bürgerfreundlichkeit ganz enorm erhöhen. Es gibt übrigens einen Bereich, in dem diese Möglichkeit heute schon zulässig ist, das ist bei der Kfz-Zulassung. Da kann man, das ist auch rechtlich möglich, Autos in „unzuständigen“ Kreisen oder an „unzuständigen“ Zulassungsstellen zulassen, man kann sich gegenseitig von der Verwaltung her unterstützen, es entsteht aber auch ein gewisser Wettbewerb. Ich bin mir aber nicht sicher, ob man bei Dienstleistungen im hoheitlichen Bereich eiskaltem Wettbewerb das Wort reden sollte. Unter Wettbewerb und Profitstreben leidet die Bürgerfreundlichkeit. Also ich halte die Abkopplung vom Territorialprinzip für eine weniger unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbes als unter dem Gesichtspunkt der Bürgerfreundlichkeit für alle anzustrebende Lösung.

I: Aber wird relativ wenig eingesetzt?

G: Das wird so gut wie nicht eingesetzt. Das ist auch vor dem Hintergrund von E-Government-Lösungen zu bedauern. Wenn ich eine Lösung habe, die ich im gesamten Land einsetzen kann, eine Plattform auf der Arbeiten für alle Gemeinden erledigt werden können, dann ist es eigentlich egal wo ich als Bürger hingehe, ich brauche nur jemanden, einen zuständigen Sachbearbeiter, der für mich meinen Sachverhalt auf die Plattform bringt. Das Ergebnis ist gleich, unabhängig davon, wo

ich hingegangen bin. Also es gibt da vielfältige Anwendungsmöglichkeiten, aber es wird leider nicht so genutzt.

I: Kommen wir zum dritten Block dieser Frage. Wenn Sie an eine angestrebte Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung denken, wie schätzen Sie die Maßnahme interkommunale Kooperation oder Zusammenarbeit ein? Was sind die Gründe für Ihre Einschätzung?

G: Interkommunale Kooperation ist mein Credo seit Jahren. Das ist also auch nach meiner Erfahrung die Möglichkeit zur Verwaltungsmodernisierung und auch zur wirtschaftlichen Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen per Exzellenze. Überkommunale oder interkommunale Kooperation ist durch nichts zu ersetzen. Sie ist allerdings recht schwierig durchzusetzen, weil kooperieren immer wieder heißt, ich gebe ein bisschen von meinen eigenen Einflussmöglichkeiten, von meinen eigenen Entscheidungsmöglichkeiten auf. Kooperation heißt, das habe ich hier auch gelernt, immer wieder Kompromisse zu schließen. Ich bin eigentlich zur Kooperation nur dann bereit, wenn ich mich vollständig informiert fühle und wenn ich die Möglichkeit sehe, im Bedarfsfall auch Einfluss auf diese Kooperation zu nehmen. Das kann mitunter sehr aufwendig sein. Aber gleichwohl, auch wenn ich dieser überdurchschnittlichen Informationspflicht nachkomme und die Möglichkeit der Eingriffe zulasse und realisiere, ist eine Kooperation immer noch günstiger und wirtschaftlicher, als wenn jeder die Leistung für sich macht und es nebeneinander herläuft. Nur man muss auch sehen, wo kooperiere ich. Es gibt Bereiche, da ist eine Kooperation wahrscheinlich nicht möglich. Denken Sie an den Winterdienst. Jeder will zuerst geräumt haben. Da kann ich wohl keine landesweite Lösung angeben. Aber es gibt andere Bereiche, insbesondere in der Kernverwaltung, insbesondere bei den Querschnittsaufgaben, wo ich landesweit kooperieren kann.

I: Wir haben jetzt vier Maßnahmen angesprochen. Wenn Vergleichszirkel Sie die Fragen abschließend miteinander vergleichen, welche Maßnahme würden Sie bevorzugen? Oder wenn Sie eine Reihenfolge aufstellen müssten, was wäre für Sie der erste Prüfschritt. Ich nenne sie noch einmal: Gebietsreform, Privatisierung, Wettbewerb oder interkommunale Kooperation?

G: Ich würde die interkommunale Kooperation ganz klar an die erste Stelle setzen. Dann den Wettbewerb, die Gebietsreform und dann die Privatisierung.

I: Welcher dieser Maßnahmen scheinen Ihnen am häufigsten eingesetzt zu werden?

G: Das ist eine schwierige Frage. Also bei uns hier im Saarland ist die Kooperation zurzeit die, die am häufigsten eingesetzt wird. Bei der Privatisierung, da haben wir schon drüber gesprochen, ist das eher rückläufig. Der Wettbewerb ist permanent da, allerdings schwierig nachzuvollziehen. Gebietsreform, man spricht drüber. Die Landesregierung hat das Thema bei den Kreisen noch als Teil der Koalitionsvereinbarung abzuarbeiten. Gebietsreform ist insbesondere auch wegen der großen politischen Implikationen die Maßnahme, die als letzte einzusetzen ist.

I: In Rheinland-Pfalz ist das ja gerade das große Thema, die Gebietsreform. Baden-Württemberg sagt, das ist undenkbar bei uns. In Hessen ist auch ein ganz starker Trend, die interkommunale Zusammenarbeit zu unterstützen durch Maßnahmen auch des Innenministeriums, durch ein Kompetenzzentrum das eingerichtet ist, da ist auch die Gebietsreform weniger häufig.

G: Das ist übrigens auch eine meiner Forderungen, diese interkommunale Kooperation wesentlich zu unterstützen und auch mit dem goldenen Zügel ein bisschen lenkend einzugreifen. Es müssen Anreize gesetzt werden dafür.

I: Da kommen wir noch dazu! Wie gesagt der letzte Themenschwerpunkt beschäftigt ausschließlich mit interkommunaler Kooperation. Jetzt geht es vielleicht erst noch mal eher um die anderen. Wenn Sie jetzt an die eher häufig eingesetzten Maßnahmen denken, was sind aus Ihrer Sicht die Ursachen und Hindernisse für die geringe Anwendung? Oder ist es überhaupt sinnvoll muss ich immer wieder noch hinzufügen.

G: Das sind ja im Großen und Ganzen, wenn ich an Privatisierung denke oder an die Gebietsreform, Themen die von außen herangetragen werden. Bei der Gebietsreform wird es daran wohl mangeln. Das steht aber in der Befindlichkeit der einzelnen Gemeinde. Also im Saarland schätze ich die Situation so ein, dass da kein Bürgermeister und kein Rat jetzt freiwillig eine Gebietsreform oder ein Zusammengehen mit einer anderen Kommune anstreben wird. Das muss von außen rein getragen werden. Bei der Privatisierung sind es die relativ schlechten Erfahrungen, die man gemacht hat. Der Wettbewerb? Manche haben ein bisschen Angst davor, den Wettbewerb zu machen und dann tatsächlich vielleicht nicht gerade so gute Ergebnisse zu erleben und die dann rechtfertigen zu müssen. Das sind so die Gründe.

I: Stehen rechtliche Hinderungsgründe oder ist es eher bei den Entscheidungsträgern oder halten Sie vielleicht auch das Personal nicht für richtig ausgebildet oder für ausreichend motiviert derartige Schritte zu gehen? Es geht es nicht darum, ob die auch dann sinnvoll sind?

G: Rechtliche Hinderungsgründe fallen mir jetzt nur für den Bereich Privatisierung ein. Da ist unser Gemeindefirtschaftsrecht doch mittlerweile sehr stringent und dahingehend geändert worden, dass die Gemeinde nur dann tätig werden darf, wenn sie eine Aufgabe besser als ein Privater erfüllen kann; wenn der Private genauso gut ist, dann darf die Gemeinde das nicht machen. Das ist ein sehr starker Eingriff, der die Privatisierung nicht unbedingt erstrebenswerter macht. Bei den anderen Maßnahmen fallen mir rechtliche Hinderungsgründe nicht ein. Natürlich gibt es auch große Beharrungskräfte im Personal. Existenzängste und/oder Bequemlichkeit könnten hier Stichworte sein. Wer will sich schon selbst gerne überflüssig machen. Wer will sich das Leben unnötig schwerer machen. Da müssen viele über ihren eigenen Schatten springen. Bei den kleineren Gemeinden kommt dann vielleicht auch noch mal dazu, was wir anfänglich schon sagten, eine Gemeindeverwaltung die alle Hände voll damit zu tun hat, ihre normalen Leistungen zu erbringen, gar nicht die Manpower und die Zeit dafür hat, sich noch um Organisationsfragen zu kümmern. In Mangelzeiten wird an Organisation gespart. Dies ist meist kontraproduktiv.

I: Was könnte denn den Einsatz der Maßnahmen beschleunigen, fördern, was müsste da getan werden? Stärkere Nutzung des Wettbewerbs? Stärkere Nutzung der Privatisierung, stärkere Nutzung der Gebietsreform, wenn es überhaupt sinnvoll ist?

G: Noch mal das alte Credo, stärkere Nutzung der Zusammenarbeit, weg mit der Angst vor der Nachbargemeinde, weg mit der Angst vor größeren Einheiten. Was die Sache an sich selbst befördern könnte ist, dass Modernisierung vom Kopf her, von der Verwaltungsspitze, in die Verwaltungen hineingetragen werden muss. Solche Modernisierungsmaßnahmen oder Organisationsveränderungen sind letztendlich Chefsache. Die müssen vom Chef in die Verwaltungen getragen werden, der muss das vorantreiben, der muss das powern. Wenn jemand aus der Verwaltung, irgendein Organisationsmensch, so ein Thema aufgreift und nach vorne treiben will und er hat nicht die Unterstützung des Chefs, dann ist das von vornherein schon zum Scheitern verurteilt. Also insofern ist auch eine zielgerichtete Ausbildung der jungen Beamten, die in die Verwaltungen hineinwachsen, unerlässlich. Ein Strauß von Maßnahmen ist erforderlich, um das zu verbessern. Vor allen Dingen hemmt auch die große Angst vor dem Unbekannten, wenn ich bei der Zusammenarbeit meine eigene Tätigkeit aufgeben, die auch vermeintlich was mit der kommunalen Selbstverwaltung zu tun hat. Das ist mir übrigens auch aufgefallen, es herrscht

insbesondere in den politischen Gremien, also in den Räten, eine völlig falsche Vorstellung von den Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung. Was ist das Recht auf kommunale Selbstverwaltung? Letztendlich habe ich oftmals die Meinung angetroffen: Kommunale Selbstverwaltung ist das Recht auf einen eigenen Schreibtisch, mich zu verwalten, nicht das Kaprizieren auf die örtliche Daseinsvorsorge. Allein das Recht, einen Schreibtisch, eine Verwaltung zu haben ist mindestens so groß wie die Entscheidungen, baue ich einen Kindergarten oder welche Straße wird jetzt gebaut. Das glaube ich ist mit dem Art. 28 GG gerade nicht gemeint. Aber dass dieses Recht auf den eigenen Schreibtisch, das Recht auf die eigene Reinigungskraft usw., das ist auch etwas was die Zusammenarbeit hemmt.

I: Glauben Sie, dass sich die Kommunen viel stärker gerade diesen Fragen stellen müssten, nämlich was müssen wir überhaupt tun. Das scheint mir so, dass gerade die politischen Akteure sich immer noch vor den Kommunalwahlen in den Wahlprogrammen mit unterschiedlichen Themenfeldern befassen. Und wenn eine normale Legislaturperiode läuft hat man das Gefühl, es sind ausschließlich Sachthemen, vielleicht besteht da ja auch eine Verbindung, aber es werden ausschließlich Sachthemen erledigt und weniger übergeordnet strategisch agiert. Halten Sie das für notwendig, dass mehr gerade in den Gebietskörperschaften, also in den großen Gremien, in den übergeordneten Gremien, dass da mehr strategisch gehandelt wird, dass man sich mehr verdeutlicht, was wollen wir jetzt eigentlich erreichen, ist die Einzelmaßnahme, die wir jetzt gerade machen, Brücke bauen, Investitionsmaßnahmen, ist die überhaupt dazu geeignet unsere übergeordneten Ziele zu erreichen?

G: Das ist mit Sicherheit sehr notwendig. Das ist die Frage der Nachhaltigkeit, die Sie da ansprechen. Natürlich muss man sich mit diesen Fragen und den damit zusammenhängenden Themen zunächst einmal auseinandersetzen, auch langfristig, nicht nur immer in Wahlperioden denken. Aber möglicherweise wird jetzt auch die Politik oder auch die Leitung der Verwaltung durch die neue Entwicklung mit den sozialen Netzwerken (Web 2.0) ein bisschen in diese Richtung gezwungen. Die Bürger nehmen mehr Einfluss, sie nehmen mehr Anteil an ihrer Stadt und somit auch an der Stadtverwaltung. Es kann durchaus sein, dass dadurch auch ein Umdenken einsetzt, dass die Verwaltung zu einem Umdenken gezwungen wird. Wenn ich jetzt sehe was zurzeit in Stuttgart 21 läuft, wie sich da die Bürgerschaft formiert, wie man sich gegenseitig austauscht, das ist ein Weg in diese Richtung. Und das wird nicht nur in großen Städten so sein, das wird auch in kleineren Gemeinden so kommen.

I: Wir kommen zum dritten Block der ländlichen Vorstellungen und Diskussionen neuer interkommunaler Kooperationsformen, Hindernisse, Unterstützungsmöglichkeiten, Potential zu Leistungssteigerungen. Die nächste Frage

lautet: Wie bewerten Sie den derzeitigen Umfang der Nutzung der interkommunalen Kooperation im Saarland?

G: Die interkommunale Kooperation ist – ich sage einmal – mittelmäßig, steigerungsfähig, aber stetig wachsend. Das hat zunächst mal etwas damit zu tun, dass wir diesen Zweckverband eGo-Saar Mitte des Jahres 2004 gegründet haben und dass er insbesondere auch die Kooperation mit auf seine Fahnen geschrieben hat. Wir bewegen landesweite Kooperationen. Zum anderen muss man auch bei Kooperationen immer wieder auf die kommunale Skepsis abstimmen, auf diese Zurückhaltung, die sich daraus ergibt, dass der Zusammenarbeitende, der Kooperierende, eigenen Einfluss und eigene Entscheidungshoheit aufgibt. Deshalb wird das auch nicht so schnell gehen. Man muss intern Schritt für Schritt die Leute überzeugen, die Leute kann man extern mit besseren Leistungen und besserer Wirtschaftlichkeit überzeugen, es wird keinen Big Bang geben, aber es wird sich besser entwickeln. Es gab übrigens im Saarland auch schon vor dem Zweckverband eGo-Saar große Kooperationen, beispielsweise bei Rechnungsprüfungsämtern im Bereich der Wasserversorgung, der Entsorgung usw. Vieles war hier aber auch gesetzlich verordnet. Also das ist nichts Neues. Neu ist, dass wir das jetzt freiwillig und in größerem Umfang vorantreiben wollen.

I: Welche Bereiche deckt dieser Zweckverband ab?

G: Der Zweckverband heißt ausgeschrieben: Elektronische Verwaltung für saarländische Kommunen. Also insgesamt die Verwaltungsmodernisierung, die z.B. durch Elektronifizierung großer Verfahren zu erreichen ist. Beispiel Melderegisterauskunft: die machen wir jetzt seit 3 Jahren für das gesamte Land. Wir haben innerhalb Jahresfrist 2,5 Mio. Auskünfte erteilt bei 1 Mio. Einwohnern, eine Sache die mich sehr überrascht. In dem Maße in der wir diese elektronische Auskunft umgesetzt haben, werden ja Entlastungen in den einzelnen Gemeinden durchgezogen. Die Stadt Saarbrücken hat in ihrem Bürgeramt 2 bis 2,5 Kräfte umsetzen können für andere Aufgaben. Da sieht man, da ist schon einiges drin. Allerdings erkennen wir auch die Schwierigkeiten, je kleiner die Einheit ist, die durch Zusammenarbeit etwas entlastet wird, desto schwieriger ist es, in dieser kleinen Verwaltung die Effizienzgewinne, die entstehen, zu heben. Bei Verwaltungen mit 7.000 Einwohnern ist im Einwohnermeldeamt oder im Bürgeramt durch diese Dienstleistung „elektronische Auskunft“ schon eine gewisse Entlastung eingetreten. Die ist aber dort nicht nachweisbar. Man wird dort niemanden mit einer zusätzlichen Aufgabe belegen oder sagen, du kannst eine Stunde früher nach Hause gehen.

I: Das wird automatisch durch andere Tätigkeiten aufgeessen?

G: Ohne dass es bewusst bemerkbar ist, haben diese kleineren Gemeinden eine gerne genommene, aber sich monetär nicht auswirkende Entlastung, weil wir ja die Arbeit an einer anderen Stelle erledigen. Für unsere Dienstleistung muss man aber jetzt zusätzlich Geld zahlen. Das ist sehr schwierig für die Akzeptanz. Es ist sehr schwierig, in kleinen Verwaltungen Effizienzgewinn vor Ort sichtbar zu machen. Bei größeren Einheiten, das ist keine Frage, geht das gut, bei kleineren nicht.

I: Gibt es Beispiele in Saarland wo man intensiv über eine Kooperation nachgedacht hat und sich dann bewusst dagegen entschieden hat?

G: Fallen mir jetzt nicht ein.

I: Bestehen aus Ihrer Sicht derzeit Hindernisse, die einen stärkeren Einsatz der interkommunalen Kooperation behindern?

G: Da gibt es einige! Ein großes Hindernis ist unser Ausschreibungsrecht/Vergaberecht, die Ausschreibungsnotwendigkeit. Bei einem landesweiten Zweckverband kommt man, wenn man Aufgaben für mehrere oder alle Gemeinden zusammen erledigen will, ganz leicht über die einschlägigen Grenzen, bei denen eine EU-weite Ausschreibung durchzuführen ist, und hat dann ein sehr, sehr schwieriges und aufwendiges Vergabeverfahren durchzuführen. Da überlegt schon manch einer, „das mache ich lieber so und vergebe dann den Auftrag gegebenenfalls freihändig“. Also das hilft nicht unbedingt bei der Zusammenarbeit.

Was auch nicht bei der Zusammenarbeit hilft, ist die notwendige Finanzierung sicherzustellen. Ich kann sehr, sehr leicht zusammenarbeiten, wenn ich eine andere Finanzierungsquelle habe als die Gemeindehaushalte. Ein Beispiel: Wir haben hier im Saarland ein Portal gebaut „Zugang zur Verwaltung“, das heißt „Bürgerdienste Saar“. Da sind sämtliche Verwaltungsdienstleistungen über alle Verwaltungsebenen, gegliedert nach Lebenslagen, drin. Sie kennen das, das gibt es in jedem Land. Das war nicht billig, das hat mindestens eine halbe Million gekostet. Keiner hätte es alleine für sich machen können, aber zusammen war es eigentlich ein Klacks. Eine Wirkung der Kostenteilung, zumal wir die Aufwendungen noch mit dem Land teilen konnten. Jetzt kommen wir aber an die Finanzierung. Wenn ich jede Gemeinde bitten muss, ihren Anteil – wie immer ich den berechne – in ihrem Haushaltsplan bereitzustellen, dann brauchen wir hier letztendlich 58 Ratsentscheidungen, um eine solche Maßnahmen zu ermöglichen. Ich garantiere, dass in den Räten mindestens der Hälfte der Gemeinden andere Prioritäten herrschen als die, irgendwo im fernen

Saarbrücken eine Plattform zum Verwaltungshandeln bereitzustellen. Also werden sehr viele Räte sagen, nein, wir dichten unseren Kindergarten ab, wir teeren eine neue Straße oder haben andere Prioritäten. Das ist verständlich. Aber an dieser Finanzierung wird eine Zusammenarbeit scheitern. Wir haben hier im Saarland dann die Möglichkeit gefunden, Investitionen, die allen gemeinsam dienen und über die im Zweckverband einvernehmen besteht, aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs zu finanzieren. Wir machen da eine Vorwegentnahme und „umgehen“ insofern die Räte als Haushaltsgeber der Gemeinden.

I: Dann haben wir zwei Punkte, die die Kooperation behindern, einmal das Vergaberecht und einmal die Sicherung der Ausfinanzierung. Gibt es weitere Punkte?

G: Das andere sind die persönlichen Befindlichkeiten, die man immer wieder hat. Persönliche Befindlichkeiten bis hin zu politischen Implikationen, die es dann an manchen Stellen manchen Leuten sogar verbieten mit dem anderen zu reden.

I: Wo sind diese Befindlichkeiten genau? Sind die bei den Beschäftigten? Sind bei den Verwaltungsleitungen? Sind die bei den Räten?

G: Die sind überall. Es geht einmal um die Selbständigkeit, um die Bewahrung des eigenen Egos. Es gibt sie bei den verantwortlichen Politikern, also beim Bürgermeister, da geht es auch um die Bewahrung einer Gemeinde als Institution und bei den Bediensteten sind sie auch. Die haben dann irgendwann die Angst, ja dann ist ja mein Arbeitsplatz in Gefahr. Wenn das doch in Zusammenarbeit günstiger erledigt werden kann, als ich es zurzeit hier mache, dann müssen wir das aufgrund der Finanzsituation umsetzen; was geschieht dann mit mir? Auch wegen dieser Vorbehalte spricht heute kein Mensch von Arbeitsplatzabbau. Man vertraut auf die natürlich Fluktuation. Auch aus diesen Gründen wird es nicht den Big Bang geben, sondern es wird wachsen müssen. Verwaltungsmodernisierung braucht lange Zeit.

I: Was müsste aus Ihrer Sicht getan werden, um Kommunen einen stärkeren Bezug zur interkommunalen Kooperation zu ermöglichen?

G: Man müsste zunächst einmal die Nachteile, die wir eben besprochen haben, irgendwie relativieren. Dann muss man auch an ein Belohnungssystem denken. Man könnte ja durchaus überlegen, Einsparungen, die durch Zusammenarbeit

nachgewiesen sind, noch ein bisschen aufzustocken oder solche Effizienzgewinne zur Voraussetzung zu machen für Förderungen, die von Land, und/oder aus kommunalen Mitteln gegeben werden. Also da müsste man eine stärkere Steuerung, ein Belohnungssystem, den berühmten goldenen Zügel stärker einsetzen. Und es muss in die Köpfe hinein und das ist zuvörderst auch mit eine Aufgabe der Landespolitik, der Bundespolitik. Unsere Politiker lassen sich doch gerne leiten auch von den vermeintlichen Anforderungen der nächsten Wahlen. Ich habe es selten erlebt, dass Politiker der Landesregierungen oder sogar der Bundesregierung daran gedacht haben, eine Zusammenarbeit zu erzwingen oder gesagt haben, dass eine Zusammenarbeit nichts Anrüchiges ist, trotz aller Individualität, die ja auch die Gemeinde haben will. Gesellschaftspolitisch darf das nicht verrufen sein, sondern es muss vorangetrieben werden. Es muss eben „in“ sein zusammenzuarbeiten.

I: Dazu müsste man höchstwahrscheinlich auch die Vorteile transparent machen, die dadurch entstehen.

G: Ja, aber Sie können das nicht so allgemein machen. Das kommt immer wieder auf den Einzelfall an, wo die Vorteile zu finden sind. Deshalb aus meiner Sicht, die Vorteile müssen klar sein, aber es muss auch eine allgemeine Haltung, eine allgemeine gesellschaftliche Erwartung geweckt werden, dass Kommunalverwaltungen oder überhaupt Verwaltungen in Zusammenarbeit wesentlich besser funktionieren, als wenn alles klein-klein allein gemacht wird. Da darf auch eine länderübergreifende Zusammenarbeit kein Hindernis sein, auch das muss bedacht werden.

I: Das ist ja gerade mit Nähe zum Ausland immer noch mal ein Gesichtspunkt oder auch ein anderer Aspekt. Was kann Ihr Verband nach Ihrer Einschätzung tun, um den Einsatz interkommunaler Kooperation zu fördern?

G Zusammenarbeit mit dem benachbarten Ausland ist, gerade mit Frankreich wegen der dortigen zentralen Strukturen, so gut wie nicht möglich. Alles muss mit Paris abgestimmt werden und das dauert. Wir werben hier bei uns unermüdlich zeigen Vorteile auf. Dann ist auch unser Instrumentarium eigentlich schon beendet. Wir können Vorbild sein, wir können, was wir ja durch die Gründung des eGo-Saar getan haben, tatsächlich tätig werden. Wir können Angebote machen. Gerade im Bereich Personenstandswesen haben wir eine landesweite Lösung vor. Der Städte- und Gemeindetag hat jetzt beschlossen, Shared-Servicecenter einzurichten, wir wollen in den Bereich der Personalverwaltung einsteigen. Unsere Ruhegehalts- und Zusatzversorgungskasse, die derzeit schon sämtliche Stammdaten der Beschäftigten hat, soll jetzt auch ein gemeinsames Personalabrechnungsverfahren einsetzen. Die

sollen die allgemeine Personalverwaltung anbieten, allen Gemeinden, und sollen auch die Personalplanung, die – wenn ich das so richtig sehe – in vielen Gemeinden brachliegt, an einer gemeinsamen Stelle als Shared-Service anbieten. Der Städtetag hat weiterhin beschlossen eine Zusammenarbeit im Bereich des Kassenwesens zu organisieren. Das Kassenwesen ist so ein Bereich, der mich immer wieder aufregt, weil wir da im Land 58mal gleich gelagerte Aufgaben machen, das könnte man zusammenfassen. Die Menge würde halt ein bisschen größer werden. Das wichtigste für uns in dem Bereich Kasse ist das Forderungsmanagement. Da ist einiges auch zu verbessern, zu optimieren, was auch direkt Geld in die Kassen spülen würde. Beim Forderungsmanagement haben wir zurzeit Kontakt mit unserem Landesverwaltungsamt, die haben vor zwei Jahren eine Vollstreckungsstelle aufgebaut nach neuesten Gesichtspunkten, die auch sehr, sehr gute Ergebnisse erzielt. Das Land, das haben wir im Innenministerium vereinbart, ist bereit für die Gemeinden Vollstreckungen zu übernehmen gegen Erstattung der Kosten. Das kann man sich dann so vorstellen, nachdem einmal erfolglos gemahnt wurde, wird der Datensatz über das kommunale Netz an das Landesverwaltungsamt geschoben und die fangen dann an zu marschieren und geben das Realisierte, das Erlöste wieder zurück. Da versprechen wir uns auch einen großen Zuspruch, weil gerade das Forderungsmanagement in einigen Gemeindeverwaltungen Not leidet. Im Kassenwesen oder im Bereich Kasse haben wir auch das große Thema Kredite, um das wir uns kümmern wollen. Da haben wir noch nicht die richtige Lösung gefunden. Wir haben im Land rund 2,1 Mio. kommunale Schulden.. Die sollten „gepoolt“ werden. Dann könnten die Themen Kreditverwaltung, Zinssicherung leicht durch externe Spezialisten abgedeckt werden.

I: Portfolio-Management?

G: Ja, Portfolio-Management usw. Wir haben schon mehrfach mit vielen Banken gesprochen usw. und mit Leuten die das berufsmäßig können. Wenn die zu einer Gemeinde kommen, die „nur“ 3-4 Mio. € Kreditstand hat, winken die ab, das reicht nicht. Aber wenn es gelingen würde, alle oder sehr viele kommunale Kredite zusammenzufassen, die kritische Masse zu überschreiten, ist das Interesse und wahrscheinlich auch der Erfolg der Maßnahme gesichert .

I: Größe ist schon auch ein Argument?

G: Wenn es gelingen würde bei uns sagen wir einmal 1,5 bis 2 Mrd. zu poolen, an eine zentrale Stelle zu nehmen und dort dieses Portfolio-Management, Zinssicherung usw. aufzusetzen, davon könnte ich mir spürbare Vorteile versprechen. Bei der gemeinsamen Kreditaufnahme wird nicht allzu viel drin sein.

I: Das ist ja weniger größenabhängig, es gibt schon 5 Mio., 10 Mio.

G: Aber da kommt hinten nicht viel raus. Die 100stel Prozent die man da sparen kann, die sind eigentlich vernachlässigbar, sie rechtfertigen nicht den Aufwand.

I: Ich kenne beruflich jetzt zwei Modelle: Es gibt Banken, die das Management gerne komplett selber machen möchten und es gibt Banken, die wirklich nur kommen, in regelmäßigen Abständen, das Portfolio analysieren und dann eben Maßnahmen vorschlagen, die dann die Kommune selber umsetzen kann, wenn sie möchte. Wobei man dazu sagen muss, da muss natürlich in der Kommune auch Know-how sein, das heißt es müsste noch eine dritte Mischform geben, dass man sagt, ich habe mich entschieden, es ist heute wohl der Zeitpunkt dafür da. Also die Stadtverwaltung Gießen arbeitet da mit einem Partner sehr gut zusammen, obwohl wir zwei Leute haben, die sich ausschließlich um Portfolio-Management kümmern, wird aber trotzdem noch von einer großen hessischen Landesbank beraten. Aber das ist eine sehr gute Zusammenarbeit.

G: Ich denke, da kommen wir auch auf das Thema Spezialistentum. Die wenigsten unserer Gemeinden können sich diese Spezialisten leisten. Wenn man in der Zusammenarbeit die Menge die zu bewerkstelligen ist größer macht, rentieren sich auch tatsächliche externe Fachleute, die man darauf ansetzen kann und es wird für alle finanziell erträglicher. Wenn Fachleute das machen, passt das Ergebnis auch. Das ist vielleicht sogar ein Selbstläufer.

I: Ich habe jetzt gerade eine Statistik machen lassen, da war ich irritiert was raus kam. Nämlich die Stadt Gießen hat heute 30 Mio. Schulden mehr im Vergleich zum Jahre 1985 und bezahlt aber weniger Zinsen, weil eben in den letzten sieben Jahren ganz aktiv auf den Durchschnittszins Einfluss genommen wurde. Das ist beachtlich, es wurden seitdem ungefähr 5 Mio. Zinsen erspart in dem Zeitraum. Das ist schon eine ganze Menge, aber nur was jetzt wirklich eingespielt ist. Aber das wirkt sich auch permanent weiter aus, dass man eben das Zinsniveau gesenkt hat. Also da steckt dann, je größer man wird vom Portfolio her, natürlich ganz viel drin. Das ist ein guter Punkt „Forderungsmanagement“.

G: Also, das wollen wir anbieten vom Städte- und Gemeindetag, das wollen wir auch organisieren. Ich bin da sehr zuversichtlich, dass das gelingen könnte.

I: Ich habe noch einmal eine Aufzählungsfrage, die würde ich einzeln wiederum vorlesen. Jetzt werden Sie einige Dinge wieder finden, die wir schon besprochen haben. Wie bewerten Sie folgende Maßnahmen, die getan werden können, jeweils so denken, die getan werden können, um interkommunale Kooperation zu unterstützen. Also wie bewerten Sie folgende Maßnahmen: Unterstützung und Information und Managementhilfen, zum Beispiel Musterverträge, Kooperationsdatenbank bereitstellen und Personal?

G: Ist wichtig. Es bleibt nur die Frage, wer soll es machen? Da haben wir auch die Frage: Wo kommt das Geld, wo kommt die Finanzierung dafür her und wo kommt das Personal für diese zentralen Lösungen her?

I: Gibt es eine Kooperationsdatenbank im Saarland?

G: Gibt es nicht, nein, es gibt keine. Wir haben in paar Musterverträge. Bereitstellung von Personal, nein gibt es nicht.

I: Zweiter Punkt, wie bewerten Sie folgende Maßnahme: Kooperationsfreundliche Handhabung der Kommunalaufsicht? Zunächst Beratung durch die Kommunalaufsicht, aber auch positive Berücksichtigung bei Haushaltsgenehmigungen?

G: Also erstes ja, zwei Kreuzchen habe ich mir da rangemacht. Den Einfluss der Kommunalaufsicht schätze ich als sehr hoch ein. Die positive Berücksichtigung bei Haushaltsgenehmigungen, allerdings darf es kein Dauerzustand werden, immer noch unterfinanzierte Haushalte zu genehmigen. Die Aufgabe der Kommunalaufsicht ist es, die Kommunen dazu zu bringen, ausgeglichene Haushalte vorlegen. Wenn ich über einen bestimmten Zeitraum mittelfristig Mehrausgaben wegen einer Kooperation habe, das könnte ja durchaus auch passieren, dann sollte die Kommunalaufsicht positiv darauf reagieren. Aber immer mit dem Ziel und der Sicht darauf, dass das hinten irgendwann mal wieder zusammengeht und dass die Erfolge der Kooperation sich dann auch tatsächlich niederschlagen. Also die Wirkung der Kommunalaufsicht ist eine sehr notwendige, die bei uns in den vergangenen Jahren nicht so richtig gegriffen hat und zum Teil auch gefehlt hat. Das wird aber jetzt seit zwei Jahren besser, seitdem die Kommunalaufsicht gebündelt ist in einem Landesverwaltungsamt und nicht mehr dezentral bei den Kreisen angesiedelt ist.

I: Wie bewerten Sie folgende Maßnahme? Beseitigung rechtlicher Hürden, zum Beispiel Vergaberecht, Personalüberleitung?

G: Das ist auch sehr wichtig, denn sonst bleibt man ja auf Mehrarbeit bzw. Mehrkosten hängen. Rechtliche Hürden, da möchte ich auch noch ansprechen die rechtlichen Hürden, die bei einer Zusammenarbeit der Kommune mit dem Land bestehen. Das ist bei uns im Saarland sehr, sehr wichtig, weil wir hier ja ein kleines, überschaubares Land sind und weil das Land als großen Kooperationspartner schätzen und brauchen. Das Land ist für uns wirklich ein wichtiger Kooperationspartner und da ist es sehr, sehr schade, wenn das Recht eine direkte Kooperation der Kommunen mit dem Land nicht hergibt. Das ist eine große Baustelle an der gearbeitet werden muss. Wir haben zurzeit ein gemeinsames Projekt „IT-Neuausrichtung“. Dies ist ein Projekt des Finanzministeriums, das sich auch auf die Kommunen erstreckt. Wir arbeiten also da heute schon sehr eng zusammen. Das Ziel ist es, alle Rechenzentrumskapazitäten des Landes zusammenzuführen, also sowohl die des Landes, der Gemeinden als auch der Universität, und dort eine Dienstleistung für alle staatlichen Ebenen sowie die Hochschulen bereitzustellen. Das würde zum heutigen Tage an den rechtlichen Vorgaben scheitern. Es darf auch nicht sein, dass das Land zwar Mitglied in einem Zweckverband sein kann, dieser aber keine Landesaufgaben erledigen darf. Das muss geändert werden.

I: Also wäre das ein wichtiger Punkt, der die Kooperationen unterstützen könnte?

G: Ja!

I: Wie bewerten Sie folgende Maßnahme? Finanzielle Förderung, zum Beispiel direkte Projektförderung, Anrechnung der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen des Finanzausgleichs, Bevorzugung bei regionalen Einzelförderungen?

G: Das hatten wir auch schon angesprochen. Das sind alles Steuerungsinstrumente, die ich für erforderlich halte, zum Teil realisieren wir sie auch hier im Saarland. Der Zweckverband eGo-Saar hat mit dem Land die Abmachung, wonach alles was zur Umsetzung eines Projektes an Geld gebraucht wird, bei einvernehmlicher Entscheidung des Zweckverbandes aus dem kommunalen Finanzausgleich finanziert wird. Der Betrieb des umgesetzten Projektes ist von den Nutzern zu finanzieren. Das ist ein System, das ganz gut funktioniert. Es ermöglicht uns insbesondere die relativ leichte Umsetzung und das Angehen von größeren Projekten. Das hat sich

bewährt. Natürlich brauchen wir auch den goldenen Zügel bei der kleineren Zusammenarbeit. Wenn drei kleinere Gemeinden sich zusammenschließen, um ein einheitliches Rechnungsprüfungsamt zu machen, spricht nichts dagegen, dass das gefördert werden sollte.

I: Dann habe ich die letzte Frage. Wird durch interkommunale Zusammenarbeit eine Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung ermöglicht?

G: Da bekommen Sie von mir ein klares Ja. Ich glaube, meine ganzen Antworten haben darauf abgezielt zu zeigen, dass die interkommunale Zusammenarbeit ein wunderbares Instrument ist, Kosten für die einzelnen zu senken und gleichzeitig Leistungen zu verbessern. Das ist eigentlich die Quadratur des Kreises. Auf der einen Seite verbessert man Leistungen, auf der anderen Seite kann man sie für den einzelnen günstiger bereitstellen. Das ist doch das, wo wir immer hin wollten. Wir müssen das nur umsetzen!

I: Vielen Dank, Herr Schmitt. Wir beenden das Interview um 12.00 Uhr.

Die Inhalte dieses Protokolls entsprechen dem Gesprächsverlauf

gez. _____
Dirk Doring

gez. _____
Wilhelm J. Schmitt

Protokoll des Interviews

Grunddaten des Interviews	
Interviewer (I)	Dirk During
Interviewpartner (G)	Hr. Claus Spandau
...beschäftigt bei	Kompetenzzentrum IKZ der kommunalen Spitzenverbände in Zusammenarbeit mit dem Land Hessen
...beschäftigt als (Funktion)	Leiter Kompetenzzentrum
Datum des Interviews	22. August 2010
Ort des Interviews	Stadtverwaltung Gießen, Berliner Platz 1, 35390 Gießen
Uhrzeit Beginn	11.00 Uhr
Verlauf des Interviews im Wortlaut	

Interviewer (I): Sehr geehrter Herr Spandau, vielen Dank für die Bereitschaft zu diesem Gespräch. Ich möchte das Interview digital aufzeichnen, anschließend wird das Interview vollständig abgeschrieben und Ihnen zur Genehmigung vorgelegt. Sind Sie damit einverstanden?

Gesprächspartner (G): Ja!

I: Ich möchte die folgenden Fragen jeweils vorlesen. Zu den Einzelfragen können Nachfragen gestellt werden. Können wir mit dem Interview beginnen?

G: Ja!

I: Ja, vielen Dank, Herr Spandau. Dann würde ich jetzt zunächst mit dem Block „Stand der Verwaltungsmodernisierung von Kommunalverwaltungen im Hinblick auf Leistungssteigerung“ beginnen. Es geht zunächst um die eingesetzten Methoden und Instrumente. Die erste Frage ist: Wenn Sie sich die Modernisierung der Kommunalverwaltungen im Land Hessen betrachten, was ist dabei auffällig?

G: Modernisierung der Kommunalverwaltung ist ein Punkt, der einen breiten Raum in den Diskussionen einnimmt, bei dem man aber sehen muss, dass aus meiner Sicht die Modernisierung so riesig weit noch nicht gekommen ist, dass da manches mehr glänzt oder mehr glänzen soll als es tatsächlich glänzt, also mehr Schein als Sein ist. Das liegt sicher auch daran, dass viele Bürgermeister dieses Thema aufgreifen, um vor ihren Kommunalparlamenten, ihren Bürgern, möglicherweise auch vor ihren Mitarbeitern und vor allem auch der Öffentlichkeit gut dazustehen. Aber Modernisierungen bringen vielfältige Schwierigkeiten mit, da kommen wir sicher auch noch drauf. Ich sehe, dass eine Reihe von Bürgermeistern, die ja diesen Modernisierungsprozess maßgeblich voranbringen müssten, dass diese Bürgermeister dann tatsächlich vor diesen Modernisierungen einknicken. Weiterhin muss man sehen, dass das tagtägliche Geschäft ein sehr umfangreiches für die Bürgermeister und für die Verwaltungen ist. Vor diesem Massengeschäft bleibt dann oft bei dem einen oder anderen Kollegen die Modernisierung auf der Strecke. Das heißt, man hat sich in diesem normalen Alltagsgeschäft ständig zu bewähren, hat viele politische Kleinkriege auszufechten, dass für eine richtige Modernisierung mit ihrem hohen Zeitaufwand häufig dann eben ganz einfach nicht der erforderliche zeitliche Raum ist.

I: Keine Zeit die Modernisierung durchzuführen?

G: Das ist der Punkt, ja.

I: Ja, Dankeschön. Wenn wir uns jetzt die Maßnahmen betrachten: Welche Maßnahmen werden aus Ihrer Sicht zur Modernisierung eingesetzt, welche wurden vielleicht in der Vergangenheit genutzt und heute nicht mehr so häufig?

G: Also ein Punkt war das neue Steuerungsmodell. Das ist aber auch – soweit ich den Überblick habe – nur sehr bruchstückhaft in Hessen eingeführt worden oder da wo ich etwas mehr den Einblick habe -im Kreis Gießen -sicher auch da nur sehr, sehr teilweise eingeführt worden. Es hat Verschlankungen in den Gemeindeverwaltungen gegeben, teilweise ist durch diese Verschlankung auch ein Abbau von Hierarchien erfolgt. Da war der finanzielle Sparzwang sicher ein ganz entscheidender Antriebspunkt. Das war eine ganz, wichtige Sache. Die Einführung der „Doppik“ müssen wir sehen, die hat sicher sehr, sehr viel bewirkt, nicht immer nur zum Vorteil. Aber sie hat sehr viel bewirkt, auch viel in der Denkweise der Verwaltungen, und ihrer Mitarbeiter und das ist sehr gut. Und der weitere Punkt wäre dann noch die

interkommunale Zusammenarbeit. Die ist ein neueres Feld und ich gehe davon aus, da werden wir sicher hierüber noch ausgiebig sprechen werden.

I: Wie schätzen Sie insgesamt den Stand der Verwaltungsmodernisierung bei Kommunalverwaltungen ein, soweit Sie das überblicken können?

G: Die Verwaltungen haben sich auf den Weg gemacht, teilweise getrieben durch äußere Antriebe oder durch äußere Gegebenheiten. Die Finanzkrise ist ein Punkt ebenso wie der demographische Wandel und auch die deutlich verstärkte „Konkurrenz der Räume zueinander“ ist hier zu nennen. Dieses sind Herausforderungen, die es früher so in dieser Art nicht gegeben hat, die aber in den letzten Jahren sehr deutlich an Bedeutung und Auswirkung zugenommen haben und noch weiter zunehmen werden. Das alles sind Gründe dafür, dass man sich der Modernisierung verstärkt stellen muss. Ansonsten - wenn man sich dieser Modernisierung nicht stellt - bleibt man letztlich auf der Strecke und ist nachher eine Verwaltung, die relativ wenig lebensfähig sein kann.

I: Wir haben das eben schon einmal angesprochen: Wenn Sie bitte die drei aus Ihrer Sicht am häufigsten eingesetzten Modernisierungsinstrumente nennen?

G: Ich glaube das ist das neue Steuerungsmodell, das ist die Doppik und das ist die interkommunale Zusammenarbeit.

I: Okay, vielen Dank! Welche Ziele werden denn verfolgt, wenn man diese Modernisierungsinstrumente einsetzt? Wie sehen Sie das?

G: Einmal ist sicher die Qualität ein ganz entscheidender Punkt, dass ich durch Modernisierung Qualitätsverbesserung in meiner Arbeit habe. Das ist ein ganz, ganz wichtiger Punkt. Der zweite Punkt sind letztlich wirtschaftliche Überlegungen. Wir alle sehen, dass sehr viele Haushalte nicht ausgeglichen sind, defizitär sind und da ist es wichtig über Modernisierungsmaßnahmen dafür zu sorgen, dass diese Haushalte wieder ins Lot kommen. Weiterhin ist sicher auch noch ein Punkt die Mitarbeiterzufriedenheit, vielleicht nicht ganz so stark wie die ersten beiden, aber Mitarbeiterzufriedenheit ist sicher auch noch eine zu nennende Angelegenheit, da hat sich meine ich in den letzten Jahren auch viel getan in den Verwaltungen. Man hat erkannt, dass man ganz einfach Mitarbeiter mitnehmen muss, dass Mitarbeiter ein wertvolles Kapital für Kommunalverwaltungen sind. Ein Punkt der früher sicher

nur eine untergeordnetere Rolle gespielt hat. Wenn ich mich an meine eigene Verwaltungsvorgangeneit zurückerinnere Ende der 70er Jahre, hatte man da noch ein völlig anderes Rollenbild.

I: Die von Ihnen genannten Instrumente wie Steuerungsmodell, Einführung der Doppik, interkommunale Zusammenarbeit, können diese Instrumente auch zur Leistungssteigerung der Kommunalverwaltungen beitragen?

G: Mit Sicherheit ja! Bei der interkommunalen Zusammenarbeit gibt es einmal die sehr interessante Erscheinung, dass ich als einzelner Sachbearbeiter nach einer interkommunalen Zusammenarbeit eine deutlich geringere Arbeitsbreite in meinem Arbeitsgebiet habe, dafür aber eine deutlich gestiegene Arbeitstiefe. Das heißt ich habe nicht mehr so viele Aufgaben, habe weniger Aufgaben, aber diese dann sicher sehr intensiv zu erledigen. Das ist ein wichtiger Punkt. Und die Auslastung ist eine bessere. Ein weiterer Punkt bei der Interkommunalen Zusammenarbeit ist die Teilhabe am Know-How der Partnerkommunen, das heißt man kann besser die Stärken und Schwächen der Partnerkommunen erkennen und diese für die eigene Kommune nutzen.

I: Das heißt Transfer?

G: Ja! Transfer von Wissen, Transfer von Know How

I: Ja, Dankeschön, dann verlassen wir mal den ersten allgemeinen Block und konzentrieren uns auf Instrumente zur Leistungssteigerung im Außenverhältnis. Mit Außenverhältnis sind Maßnahmen gemeint, die eben die Verwaltung an sich verlassen, also nicht strukturelle Aspekte des Arbeitsablaufs innerhalb der Verwaltung oder Denkweisen innerhalb der Verwaltung betreffend, sondern eben mehr das Verhältnis der Kommunalverwaltung zu Dritten in einer bestimmten neuen Weise, möglicherweise Regeln, Instrumente im Außenverhältnis. Hier wollen wir uns über Vorteile, Nachteile, Hindernisse, vielleicht Möglichkeit um das zu verbessern unterhalten. Wenn wir uns also die Verwaltungsmodernisierung mal in zwei Bereichen vorstellen, nämlich Maßnahmen im Innenverhältnis oder die Binnenmodernisierung und Maßnahmen im Außenverhältnis, dann wollen wir jetzt nur auf das Außenverhältnis abzielen. Welche Maßnahmen fallen Ihnen im Außenverhältnis denn ein?

G: So wie Sie die oben schon beschrieben haben. Also Gebietsreform, Privatisierung oder?

I: Ja genau!

G: Gut die Gebietsreform wird immer wieder diskutiert, auch wenn wir über interkommunale Zusammenarbeit sprechen, man interkommunale Zusammenarbeit irgendwo vorstellt wie letzte Woche in Lollar in einer Bürgerversammlung, dann ist sehr schnell von den Politikern immer die Frage da, warum denn keine Gebietsreform und Interkommunale Zusammenarbeit ist doch nur ein erster Schritt vor einer Gebietsreform – so die Politiker und teilweise die interessierte Bürgerschaft. Aber die Landesregierung hat hier sehr deutlich erklärt, dass sie von sich aus keine Gebietsreform anlegen wird, dass überall da, wo der Wunsch da ist, zu fusionieren als Kommunen, dass man da natürlich hilfreich unterstützend zur Seite stehen wird, das Ganze auch möglicherweise wahrscheinlich finanziell unterstützen wird. Aber es wird von der Landesregierung dort kein Druck ausgehen oder gar Maßnahmen, dass dieses erfolgen muss. Wir können zurzeit ja in den neuen Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen Gebietsreformen und ihre Begleiterscheinungen verfolgen. nur Ob allerdings Gebietsreformen all die Verbesserungen bringen, die man von ihnen für das Staats- und Gemeinwesen erwartet ist fraglich, ganz zu schweigen von den Nachteilen wie mangelnder Identifizierung der Bürger mit den neuen kommunalen Gebilden. Zum andern sind auch die Verhältnisse in Sachsen, in Mecklenburg Vorpommern oder auch Rheinland-Pfalz beispielsweise ganz anders, als in anderen Bundesländern, bsplw. Hessen. Viele kleine Kreise und sehr kleine Städte und Gemeinden da sind wir ja doch ganz anders aufgestellt. Also ich sage mal, Gebietsreformen sehe ich eigentlich eher als einen Punkt, der hier keine Rolle spielen wird, spielen muss. Sicher die lang anhaltenden Diskussionen, haben wir eine Verwaltungsebene zu viel, Bezirksregierung, Landkreise und dann unten die kommunale Ebene der Städte und Gemeinden, ist da eine zu viel? Sicher, aber darüber diskutieren wir auch schon ganz, ganz lange. Vorbild für viele in Hessen ist ja mittlerweile auch Niedersachsen, wo man die Bezirksregierungen in Regionalverwaltungen gestutzt hat, reduziert hat. Aber wenn man da richtig dahinter guckt, da ist halt doch immer noch sehr viel erhalten geblieben. Aber das wäre ein wichtiger Punkt. Aber ich bin sicher Herr During, Sie sind jetzt jünger als ich, aber irgendwann werden wir vielleicht uns mal im Altenheim treffen, dann können wir uns wahrscheinlich immer noch angucken, wie es bei der Funktionalreform und der Abschaffung einer der Ebenen läuft. Also da wird nicht viel passieren.

Privatisierung: Ich glaube der große Punkt der Privatisierung liegt hinter uns. Mittlerweile, wenn man Fachpresse verfolgt, gehen viele Kommunen wieder dazu

über, privatisierte Einrichtungen in die Kommune zurück zu überführen. Privatisierung ist sicher ein Punkt zu erhöhter Wirtschaftlichkeit zu kommen, aber sicher nicht der einzige Punkt. Ich glaube da kommen auch hier und da Probleme auf Mitarbeiter und/oder die Kommunen zu, so dass man sich oft mehr von dieser Sache im Vorhinein verspricht als nachher tatsächlich dabei rauskommt. Privatisierung kenne ich selber aus meiner früheren Tätigkeit bei der Stadt Laubach, da haben wir den Bereich Hallenbad in eine gemeinnützige GmbH überführt. Wir haben da beim Personal einiges gemacht, auch andere Tarifverträge, sind aus dem ÖTV-Tarif, aus dem öffentlich-rechtlichen, raus gegangen. Aber ich sage mal unter dem Strich sind das eher alles Dinge die vielleicht mehr Kosmetik sind oder wo das wieder zum Tragen kommt, dass ein Bürgermeister oder eine Verwaltung darstellen will, guckt mal wie toll wir sind. Aber so toll ist manches nicht, wenn man richtig effektiv dahinter guckt.

I: Ja dann würde ich sagen mit den zwei Antworten haben wir auch Teile der Frage 9 schon vorweggenommen und dann würde ich sagen, nehmen wir doch die anderen zwei Punkte gleich noch mit dazu, also im Außenverhältnis eine Verbesserung des Wettbewerbs unter den Kommunen oder bei der Verwaltungsmodernisierung. Wie schätzen Sie das ein?

G: Das halte ich für einen wichtigen Punkt. Wettbewerb über Benchmarks ist eine richtige, wichtige Sache, dann auch die überörtliche Prüfung des Landesrechnungshofs, der unterschiedlichste Bereiche prüft. Nur ich habe wiederholt auch die überörtliche Prüfung selbst erlebt, da wurde beispielsweise im Bereich der Wirtschaftsförderung Laubach in Mittelhessen auf dem flachen Land 17 km zum nächsten Autobahnabschnitt, mit Eschborn und Hattersheim verglichen, mit solchen Gemeinden in einen Topf geworfen. Kelkheim war ebenfalls noch in diesem Prüfungsbereich drin. Also wurden Kommunen verglichen, die man wirklich objektiv nicht miteinander vergleichen kann. Das wurde jedoch vom Landesrechnungshof so gemacht und wurde auch relativ grob und sehr schematisch gemacht. Aber – losgelöst von diesem Negativbeispiel - wenn man da die richtigen Systeme, die richtigen Bezugsgrößen und Bezugsbereiche hat, dann ist sicher Benchmark schon gut, um auch den Kommunen selber zu zeigen, wo kann sie sich verbessern können, wo muss sie sich verbessern müssen. Allerdings werden solche Benchmarks auch immer politisch dargestellt, politisch diskutiert. Das ist eigentlich das fatale für eine Gemeinde, weil dann häufig sehr grob diskutiert wird, die Opposition will ja dann den Bürgermeister oder die Regierung vorführen und nutzt dazu – tendenziös oder verfälscht dargestellt- die Benchmark-Ergebnisse. Sowird die Opposition viele negative Dinge hervorholen, die Regierung wird die Ergebnisse verteidigen und als ihre Errungenschaft darzustellen versuchen. Von daher ist das dann eine Diskussion, von der – so bin ich überzeugt - hat dann niemand mehr etwas, insbesondere in der

Sache geht es nicht voran und notwendige Maßnahmen aus den Ergebnissen des Benchmarks werden nicht ergriffen.

I: Dieser Wettbewerb, den Sie jetzt ansprechen, der ist ja mehr so Ermittlung des Bestandes, den man hat und den dann eben vergleichen mit dem Stand, den ein anderer hat. Und da ist immer kritisch zu sehen, das wird immer so ausgelegt, je nachdem wie man es braucht, dass man eben bestimmte Dinge nicht miteinander vergleichen kann. Sie haben das eben angesprochen, eine strukturell oder eine strukturschwache Gemeinde kann nicht mit einer Kommune, die direkt im Ballungsraum Frankfurt liegt verglichen werden in unterschiedlichen Aspekten. Aber wenn wir uns jetzt mal einen richtig offenen Wettbewerb vorstellen würden, nehmen wir mal das Beispiel Kfz-Zulassung, ich glaube da haben Sie in Laubach auch eine Außenstelle gehabt, also wenn wir jetzt sagen würden, es ist dem Bürger freigestellt, wo er hingehet um sein Fahrzeug zuzulassen oder wo er hingehet, um sich anzumelden. Nehmen wir mal jemand, der in Gießen wohnt, aber in Frankfurt arbeitet. Wenn man dem sagt, du kannst dich auch in Frankfurt mit deinem Wohnsitz anmelden, oder bestimmte Dinge tun, wie stehen Sie denn zu solchen Sachen?

G: So etwas finde ich sehr, sehr gut, vor allem weil es ja auch deutlich mehr Bürgerfreundlichkeit oder Verbesserung der Verwaltungsleistung für den Bürger bringt. Allerdings, und das ist das Negative, kommen da die Erbsenzähler wieder hervor. Es haben Kommunen im Ballungsraum versucht, sowohl das Pass- und Personalausweiswesen gemeinsam zu machen, das heißt ein Bürger aus der Gemeinde A kann sich in der Mittagspause in der Gemeinde B, wo er arbeitet ummelden oder einen Ausweis beantragen. So war es angedacht. Es gibt aber dazu lange Abhandlungen im Innenministerium, das dieses alles so rechtlich nicht durchführbar ist. Also man holt irgendwelche Regelungen und Gesetze hervor und sagt das geht nicht, anstatt herzugehen, zu überlegen ist das eine vernünftige Sache, und wenn ja, wie ändern wir möglicherweise das Gesetz. Aber hier wird mit Sicherheitsaspekten argumentiert, wenn die Möglichkeit gefordert wird in einer anderen als der Wohnsitzgemeinde einen Ausweis oder Pass zu beantragen. Das heißt kurz und knapp: Von Bürokraten werden diese kleinen Spitzfindigkeiten herausgesucht und damit boykottieren dies Leute dann auch solche Verbesserungen.

I: Das heißt, es gibt Hindernisse, über die wir vielleicht nachher noch mal reden. Und dann haben wir noch in diesem Fragenkomplex die interkommunale Zusammenarbeit, also wenn Sie an Leistungssteigerung denken, wie ist da Ihre Meinung zu?

G: Also ich bin sicher, dass durch interkommunale Zusammenarbeit deutliche Leistungssteigerungen kommen können. Wir müssen sehen, dass viele kleinere Gemeinden, nehmen wir das Kassenwesen, dass diese häufig Schwierigkeiten haben, überhaupt den Ansprüchen an geordnete Verwaltung gerecht zu werden. Das ist leider so. Und nach Zusammenschlüssen zu größeren Einheiten sind diese Defizite dann mit Sicherheit vorbei, werden beseitigt. Ebenso spielt bei der Leistungssteigerung auch die oben bereits angesprochene Spezialisierung der Mitarbeiter und Organisationseinheiten der Verwaltungen durch die Begriffe Arbeitsbreite und Arbeitstiefe eine gewichtige Rolle.

I: Wenn Sie jetzt die vier Punkte, Gebietsreform, Privatisierung, Wettbewerb und interkommunale Kooperation, alle Maßnahmen im Außenverhältnis, abschließend miteinander vergleichen, welche Maßnahme würden Sie denn bevorzugen? Was würden Sie denn Politik oder Gesetzgeber raten, auf welchem Feld sollte man denn aktiver werden?

G: Also interkommunale Zusammenarbeit ist sicher ein sehr guter, ein sehr wichtiger Punkt. Da hat es ja aber in der letzten Zeit viele Aktivitäten gegeben. Es gibt ein eigenes Förderprogramm, es gibt Gelder, wenn man interkommunale Zusammenarbeit betreibt, im Innenministerium gibt es ein eigenes Referat, was sich um diese Sache kümmert, man hat das Kompetenzzentrum gegründet, also da passiert sehr viel, ist aber auch sehr, sehr wichtig. Der Punkt Wettbewerb, auch der ist ein wichtiger Punkt, wobei man da sicher noch drangehen muss, Instrumente zu entwickeln, mit denen man dann auch diesen Wettbewerb besser institutionalisieren und messbar machen kann. Ich sehe jetzt keine direkten Instrumente, mit denen ich den Wettbewerb so voranbringen kann oder die in den Verwaltungen ständig gehandhabt werden oder ergriffen werden. Das fehlt mir eigentlich. Gebietsreform sehe ich als keine Möglichkeit oder geringe Möglichkeit für Maßnahmen. Privatisierung ist möglicherweise auch ein Punkt, aber da muss man wirklich drauf achten, dass das nicht nur so Worthülsen sind. Bei vielen zählt halt Privatisierung, das sind häufig aber diejenigen, die in Kommunalverwaltungen eher immer ein rotes Tuch sehen. Es gibt eine Klientel von Leuten und Interessengruppen, die dann sagen, Privatisieren macht alles viel, viel besser, aber vieles ist da halt auch doch nicht besser. Das haben wir in den 80er Jahren schon ermittelt. Da war ich in der Kämmerei in der Stadt Goslar. Da hatten wir einen Stadtteil, der wurde komplett von einer Gärtnerfirma im Grünflächenbereich bewirtschaftet. Da wurde die Rasenflächen gemäht, da wurde der Sportplatz gemäht da wurden die Bäume gepflegt, da wurden Rabatten gehackt, also alles was an Gärtnerarbeiten war, hat eine Firma gemacht. Da haben wir diesen Stadtteil dann verglichen mit den übrigen Bereichen der Stadt

Goslar, 50.000 Einwohner, und wir haben festgestellt, die private Firma war absolut nicht günstiger. Das hat dann die damalige Ratsmehrheit uns überhaupt nicht abgenommen.

I: Wenn wir uns jetzt diese vier Bereiche noch mal anschauen, was meinen Sie denn, was zurzeit am häufigsten genutzt wird in Hessen? Also noch mal Gebietsreform, Privatisierung, Wettbewerb, interkommunale Kooperation?

G: Ich glaube die interkommunale Kooperation. Wir haben beim Land rund 36 angemeldete Vorhaben mit rund 130 Kommunen, die interkommunale Kooperation ins Leben gerufen haben, die dort finanzielle Zuwendungen beantragt haben.

I: Entschuldigung, wie viel Kommunen waren das?

G: 36 Kooperationen mit über 130 Kommunen.

I: Über 130?

G: Ja, über 130 die Zuwendungen beantragt haben. Aber viele Vorhaben sind in Vorbereitung und noch nicht so ganz weit, sehen wir auch hier beim Kreis Gießen, dass sie sich auf den Weg gemacht haben. Aber die, die fertig sind, die jetzt auch interkommunal zusammenarbeiten, das sind schon über 130 Kommunen. Und dabei muss man sehen, gibt es ja auch viele Kooperationen, die nie angemeldet wurden. Also wenn wir die gemeinsamen Ordnungsbehördenbezirke (Geschwindigkeitsmessung) oder hier im Kreis Gießen die gemeinsame Gefahrguterledigung betrachten, das sind alles Dinge, die nebenher laufen, die ja so gar nicht erfasst sind. Also da läuft sehr, sehr viel mehr als nur die 130 gemeldeten Kommunen. Dazu gibt es auch auf der Homepage des Innenministeriums eine Umfrage. Die ist im letzten Jahr gemacht worden, jetzt gerade vor einigen Wochen hat das Innenministerium die Kommunen noch mal gebeten, das alles zu aktualisieren. Die hat – etwa – 80 bis 100 Seiten.

I: Ich glaube die steht auf der Homepage beim Innenministerium.

G: Ja, richtig!

I: Ich muss den Fragenkomplex noch mal aufgreifen.

G: Wenn ich Ihnen irgendwo ausweiche, dann haken Sie ruhig nach.

I: Nein, das ist schon in Ordnung.

G: Vielleicht ist es auch ein unbewusstes ausweiche!

I: Bei den weniger häufig eingesetzten Maßnahmen, was sind denn aus Ihrer Sicht Hindernisse oder Dinge die jetzt den Einsatz von Wettbewerb, Privatisierung, Gebietsreform verhindern? Sie haben gesagt, Gebietsreform kommt nicht so sehr in Frage, das lehnt auch die Landesregierung ab. Warum ist das so?

G: Gebietsreform an sich würde ja bedeuten, dass man durch gesetzgeberische Maßnahmen Kommunen zusammenführt. Diesen Schuh will die Landesregierung sich nicht anziehen. Das ist der eine Punkt. Der zweite Punkt, bei einer Gebietsreform geht möglicherweise auch die Identität des Bürgers mit seiner Kommune, mit seinem Bereich sehr stark verloren. Das heißt, vieles vom dem, was über zig Jahre oder noch länger aufgebaut wurde, geht da möglicherweise verloren. Dennoch gibt es hier und da Ansätze, zu Gebietsreformen. Wir haben das erlebt in Michelstadt und Erbach im Odenwald. Letztlich hat ein Bürgerbegehren dort die Gebietsreform gestoppt. Und es gibt auch hier im heimischen Raum den einen oder anderen Ansatz wo Bürgermeister teilweise auch schon ganze Gemeindevertretungen über solche Gebietsreform/Fusion nachdenken, bin aber sicher, wenn diese Pläne offen werden, wenn sie offen diskutiert werden, wird die eine oder andere Diskussion mit Sicherheit sehr, sehr schnell vorbei sein.

I: Das bedeutet bei der Gebietsreform gibt es viele mehr oder weniger Vorbehalte, die man nicht auf Zahlen stützen kann, sondern mehr so gefühlte Vorbehalte, Befindlichkeiten, vielleicht auch berechtigt. Gibt es auch eine Behinderung oder Bremseffekte durch die bestehende Rechtslage, vielleicht auch wenn wir uns Privatisierung oder den Wettbewerb anschauen? Gibt es da irgendetwas, was rechtlich die Umsetzung behindert?

G: Privatisierung ist sicher erstmal ein bisschen negativ belastet. Viele sozialdemokratische Bürgermeister oder auch politische Gremien, schrecken vor diesem Begriff schon mal zurück, eher als bürgerliche. Das ist so ganz grob mal die Richtung. Hindernisse sehe ich eigentlich weniger, allerdings ist auch § 121 Gemeindeordnung zu sehen, der ja neu gefasst wurde vor einiger Zeit, der hat schon sicher viel, viel an Einschränkung dort auch gebracht. Da sollte ja auch das eine oder andere verhindert werden. Es war ja auch bekannt, dass die FDP seinerzeit als sie der Regierungskoalition von 1999 bis 2003 angehört hat, dass die FDP maßgeblich dafür gesorgt hatte, dass die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden eingeschränkt wurde zugunsten Privater Anbieter.

I: Schon auch rechtliche Dinge.

G: Ja, rechtliche Dinge mit Sicherheit. Die FDP hat das gerade wieder aufgedröselt, so war das doch. Ja klar, die FDP muss ja so sein, die FDP wollte ja privatisieren. Nachdem die FDP weg war hat man es wieder verändert, hat Privatisierung erschwert. Wir haben jetzt eben Subsidiaritätsprinzip bei der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand. Das bedeutet zunächst muss geschaut werden und geprüft werden, ob es ein Privater besser kann. Das muss man auch durch eine Markterkundung machen und einige rechtliche Dinge mehr und erst dann darf eine Kommune sich wirtschaftlich betätigen.

I: Danke schön. Was könnte man denn machen, wenn wir noch mal bei den vier Blöcken bleiben, das ist nun mal jetzt der Schwerpunkt hier zunächst mal, bevor wir uns noch mehr um interkommunale Kooperation kümmern. Wenn wir bei diesen vier Maßnahmen bleiben, was müsste getan werden, damit das noch stärker eingesetzt werden kann? Sie sagen jetzt, ich glaube das brauchen wir nicht noch mal abhandeln, bei der Gebietsreform da gibt es auch eine klare Vorgabe durch die Landesregierung eben hier nicht aktiv werden zu wollen, diesen Druck nicht auszuüben. Da brauchen wir jetzt nicht fragen, was wir machen müssten. Denn Sie sagen auch, wenn sich zwei oder mehr Städte einigen auf den Zusammenschluss bei der Gebietsreform, dann wird die Landesregierung das nicht verhindern. Das habe ich so richtig verstanden? Bei der Privatisierung da haben wir gesagt, da haben wir rechtliche Beschränkungen, das könnte bedeuten, wenn man sagt Privatisierung soll durch Kommune stärker genutzt werden, dann müsste man die rechtlichen Regeln doch noch mal anpassen, man müsste hier erleichtern. Beim Wettbewerb, welche Beschränkungen gibt es denn da, die man vielleicht beseitigen kann, wie sehen Sie das?

G: Muss ich ganz ehrlich sagen, das kann ich gar nicht beantworten. Man könnte aber auch sagen, wenn man die Landesregierung überzeugt, - wir hatten die Geschichte mit den Personalausweisen angesprochen -wenn man da eben rechtliche Vorbehalte beseitigt, dann könnte das als ein Modell in Frage kommen. Wobei das mehr die reine Bürgerfreundlichkeit ist oder Erleichterung von Gängen für den Bürger in die Verwaltung, dass man halt dann nicht unbedingt in seine heimatliche Gemeinde, wo man wohnt, gehen muss, sondern auch am Ort, wo man arbeitet in die Verwaltung gehen kann, die fallen ja häufig auseinander, das wäre schon ein wichtiger Punkt. Dem haben sich auch einige Kommunen im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit so angenähert, aber wie gesagt, es bestehen die rechtlichen Hindernisse, die da immer wieder ins Feld geführt werden.

I: Halten Sie denn auch, wenn wir uns jetzt die neuen technischen Möglichkeiten anschauen mit Internet, mit E-Mail mit großen Datenzentralen, halten Sie da Hessen auf dem neusten Stand oder würden Sie sagen da kann man noch was verbessern?

G: Da kann man mit Sicherheit einiges verbessern. Problem, die Sicherheit in vielen Fällen zu gewährleisten das ist mit Sicherheit ein wichtiger Punkt. Dass man da also einiges macht. Hessen war da auf einem guten Weg, hat ja auch extra einen Staatssekretär damals, diesen Chief Officer eingestellt, im Staatssekretärsrang. Jetzt ist es der Herr Westerfeld, früher hatte er schon einen Vorgänger. Auch der hatte schon eine Menge gemacht. Wenn ich es mal so zusammenfassend betrachte scheint es mir da ein bisschen ruhiger eben gewesen zu sein. Ich hab von der Öffentlichkeitsarbeit in letzter Zeit so viel da nicht vernommen, wie das mal früher der Fall war. Ich glaube Hessen war da schon mal aktiver, wenn man es vorsichtig so ausdrücken will.

I: Dann wollen wir uns mal dem Themenkomplex interkommunale Kooperation noch ein bisschen näher zuwenden, mit den nächsten Fragen.

G: Entschuldigung beim Wettbewerb noch, wenn ich das vielleicht hinterher schieben darf, da wäre es eigentlich wichtig, dass man da noch zusätzliche Instrumente erdenkt, ausarbeitet, wie Kommunen sich messen können, wie sie in den Wettbewerb hineingehen. Das Problem natürlich auch hier, jeder Wettbewerb bedeutet ja dann auch irgendwie Aufbereitung von Daten, von Materialien und auch da sind natürlich die Kommunalverwaltungen dann eher zurückhaltend und sagen: „Na ja, muss ich mir diese zusätzliche Aufgabe auch noch aufladen?“ Aber wenn man da richtige Instrumente hätte, wäre das möglicherweise ein guter Punkt. Das ist

vielleicht auch eine Frage der sich die kommunalen Spitzenverbände so der Städte- und Gemeindebund einmal stellen muss, dass die solche Wettbewerbe initiieren. Es gibt diesen Spar-Euro, wo besonders gelungene Modelle, die den Bürgern Geld einsparen vom Steuerzahlerbund Hessen und vom Hessischen Städte- und Gemeindebund besonders gewürdigt und ausgezeichnet werden. Wenn man im Bereich dieses Wettbewerbs noch irgendwelche Möglichkeiten schaffen würde, wäre die Frage, ob da nicht mehr passieren würde. Das ist vielleicht auch ein bisschen verborgen dieses Thema, das ist gar nicht so offen im Blickfeld.

I: Also dieser freiwillige Vergleich von Kommunen im Rahmen der Teilnahme an Auslobungen, an Preisen, Sie haben es eben gesagt, wie dem Spareuro, wenn die Spitzenverbände das noch mehr bewerben würden, vielleicht auch finanziell unterstützen könnten, dann wäre das auch eine Möglichkeit von den Kommunen. Ich denke auch, das trägt aus meiner Sicht sehr zur Akzeptanz bei, wenn so eine neutrale Stelle wie ein kommunaler Spitzenverband so einen Preis dann eben einer Kommune zuerkennt. Das ist ein hohes Renommee und wird ja auch von einer unabhängigen Jury dann begleitet und hilft glaube ich den Kommunen auch solche Dinge noch weiter voranzutreiben, wenn man dann eben sagt, da ist eine erfolgreiche Kommune. Ja, danke schön! Wenn wir uns Hessen anschauen, was würden Sie sagen, oder wie würden Sie den Umfang der Nutzung von interkommunaler Kooperation bewerten?

G: Hessen hat im Jahr 2004 das erste Förderprogramm aufgelegt. Es hat eine ganze Zeit gedauert bis dieses Förderprogramm auch in Anspruch genommen wurde, weil natürlich viele Kommunen auch so ein bisschen zurückgeschreckt haben. Ich war Bürgermeister in Laubach, gemeinsam mit Grünberg, Hungen und Lich, hatten wir uns sehr frühzeitig zusammengetan, hatten auch Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, dass wir zusammenarbeiten wollen, hatten auch sogar entsprechende Gremien gebildet, die mit Stadtverordneten besetzt waren. Herausgekommen bei der ganzen Sache ist sehr, sehr wenig leider. Man hat also nicht genügend zielorientiert gearbeitet, hat getagt, getagt, getagt und so nach dem fünften Mal hat man gemerkt, viele spannende Themen, schwierige Themen, die wurden dann immer wieder neu auf die nächste Sitzung vertagt und irgendwann war auch die Luft raus, die Leute haben nicht mehr mitgemacht. Da ist ein schwieriger Anfang gewesen. Mittlerweile muss man sagen, habe ich täglich ein bis zwei Anfragen von Kommunen zu Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit. Das sind neue Kommunen die da noch überhaupt nichts gemacht haben, die völlig am Anfang stehen, die fragen also wie sieht es mit der finanziellen Förderung aus, die da sehr einfache Fragen stellen, bis hin zu Kommunen, die schon sich vor längerer Zeit auf den Weg gemacht haben, dabei sind und sehr spannende, sehr tiefgehende Fragen haben, die man teilweise auch in einem längeren Prozess und dann nur mit

dem kommunalen Spitzenverband dann auch gemeinsam zu lösen versuchen kann. Da ist sehr, sehr viel passiert und ich glaube Hessen ist da auch sehr, sehr weit vorne.

I: Danke schön! Sie haben jetzt von Erfahrungen berichtet aus Ihrer früheren Tätigkeit heraus, dass Sie sich über interkommunale Kooperation unterhalten haben, auch viele Sitzungen dazu veranstaltet haben. Letztendlich kam es aber doch nicht zu einem konkreten Projekt, was würden Sie sagen, warum war das so in Ihrem konkreten Beispiel?

G: Das ist eine gute Frage.

I: Hat man das nicht richtig zugespitzt? Also hat man sich nicht richtig auf den Mehrwert einigen können?

G: Es war nicht genügend vorbereitet. So eine Sitzung muss ich vorbereiten, da kann ich nicht so ellenlang so ein Thema erstmal von irgendeinem vorstellen lassen. Es muss jeder ein Interesse daran haben, die interkommunale Zusammenarbeit muss gewollt sein. Da hatte ich so hier und da meine Bedenken. Die Kommunen müssen zueinander passen, die handelnden Personen, da muss die Chemie stimmen. Die müssen miteinander können. Ich sage mal, vielleicht war die Zeit auch damals noch nicht reif dafür. Das war so 2004,2005, 2006 in den Jahren haben wir da angefangen, aber wie gesagt, außer so einigen Dingen im Bereich Tourismus ist wenig, ganz wenig dabei herausgekommen.

I: Wenn Sie jetzt an eine richtig funktionierende interkommunale Zusammenarbeit denken, was haben die letztendlich besser gemacht, wenn man das mal so einfach bewerten kann? Was haben die richtig gemacht? Haben die das in der richtigen Geschwindigkeit gemacht? Haben die die Zeichen der Zeit richtig erkannt? War das von einzelnen Personen abhängig? Wie würden Sie das einschätzen?

G: Wichtig ist, dass man sich erstmal die Handlungsfelder herausarbeitet, in denen man zusammenarbeiten will, Partner findet, die die gleichen Handlungsfelder besetzen wollen. Oft geht es ja auch so, dass sich Kommunen zusammensetzen und überlegen, was können wir gemeinsam machen. Da ist es ganz wichtig ein Handlungsfeld herauszuarbeiten. Das hatten wir nicht so, sondern wir hatten die

ganze Bandbreite. Wir haben heute über Tourismus gesprochen und morgen über Bauamtskooperation oder ähnliches. Das ging kreuz und quer, das war zu wenig strukturiert. Das ist der eine Punkt, dass ich das Gebiet habe. Dann muss ich wissen, was will ich hier machen, muss mir Gedanken machen über die interkommunale Zusammenarbeit, was will ich letztlich erreichen, das ist ein wichtiger Schritt. Dann müssen die handelnden Personen zu einander passen und vertrauen, das sind in der Regel die Bürgermeister, die müssen über schlanke Strukturen verfügen, das heißt es müssen Bürgermeister sein, die auch entscheidungsfreudig sind, die Dinge umsetzen und dann diese Dinge, die sie umsetzen wollen, auch relativ schnell absegnen kriegen in ihren Kommunalparlamenten.

I: Also Entscheidungen herbeiführen, zuspitzen?

G: Ja, und das auch akzeptiert bekommen. Ich habe ein anderes Beispiel, eine große Stadt nördlich von Frankfurt. Ein total zaudernder Bürgermeister, der eine interkommunale Zusammenarbeit von einigen wirklich gut stehenden Städten durch seine Zögerlichkeit immer wieder erstmal gebremst hat und dann völlig zum Stillstand gebracht hat. 40.000, 25.000 Einwohner, einige haben vielleicht so 15.000, die wollten interkommunal zusammenarbeiten und das ist nie was geworden, weil dieser Bürgermeister immer irgendwelche Probleme gesehen hat, ... können wir damit in die Öffentlichkeit gehen? ... und was sagt die Bevölkerung?. Er war ständig der Bedenkenträger und er hat das, was andere voranbringen wollten, vorgebracht haben, immer wieder – jetzt hätte ich fast gesagt – torpediert.

I: Sie sehen praktisch die Rolle des Bürgermeisters ganz zentral, dass er dafür verantwortlich ist, den Prozess zum richtigen Zeitpunkt zur Reife zu bringen, das bedeutet die Vorarbeiten abzuschließen und dann auch seine Gremien, ob jetzt Gemeindevorstand, Magistrat, Stadtverordnetenversammlung, Gemeindevertretung dann eben auch dahin bringt die Entscheidung zu treffen.

G: Ja. Er muss diesen Kommunikationsprozess auch beherrschen. Man muss die Politik frühzeitig einbinden, das ist ein ganz entscheidender Punkt. Man muss noch früher die Mitarbeiter in diesen Prozess hineinbringen, die ja oft Angst haben, die gar nicht wissen, was passiert für mich und meine Stellung durch IKZ und die ja befürchten, wenn wir jetzt interkommunal zusammenarbeiten, wenn irgendwas zusammengelegt wird, fallen da Arbeitsplätze weg oder muss ich möglicherweise an einen ganz anderen Ort, muss ich da möglicherweise lange Strecken fahren. Das sind ja Bedenken und Ängste der Mitarbeiter, die muss man aufnehmen, da muss

man mit denen offen darüber reden. Man muss die Politik frühzeitig einbinden, dass sie quasi auch das Gefühl hat mitzugestalten, die darf nicht vor ein vollendetes Werk gestellt werden, so jetzt könnt ihr drüber abstimmen, ob wir das machen oder nicht, sondern die Politik muss sehr frühzeitig einbezogen werden und so das Gefühl haben, ich, die Politik, der ehrenamtliche Politiker, ich gestalte das Ganze ja mit. Und dann ist man auf dem richtigen Weg. Und man muss natürlich auch gegenüber der Bevölkerung das Ganze nach außen bringen, dass letztlich auch über die Bevölkerung so etwas dann nicht wieder kaputtgemacht wird. Das kann bei mangelhafter Außenkommunikation auch passieren.

I: Also Vorbehalte abbauen bei der Belegschaft, bei den Entscheidungsträgern, bei den Bürgern und für einen transparenten Prozess sorgen, wobei das wahrscheinlich ein bisschen zusammenhängt, Vorbehalte abbauen durch Transparenz.

G: Ja. Bei der Politik vielleicht nicht nur Vorbehalte abbauen, sondern noch ein Stück stärker, also die müssen sich so quasi als Lokomotive mit begreifen, dass das eine wichtige Sache ist und dass nur sie das voranbringen. Diesen Eindruck muss man den ehrenamtlichen Politikern geben. Ich habe das vor zwei Wochen erlebt, da war ich in einer Veranstaltung mit Fraktionsvorsitzenden und Beigeordneten, eine Gemeinde aus dem Lahn-Dill-Kreis, eine aus dem Kreis Marburg-Biedenkopf, die wollen zusammenarbeiten, da haben die Bürgermeister das sehr, sehr geschickt gemacht. Die haben gesagt: „Wir überlegen interkommunale Zusammenarbeit ob wir das nicht hier auch machen, was meint ihr denn dazu“. Ich war da, ich habe über interkommunale Zusammenarbeit dort einen Power-Point-Vortrag gehalten es war auch noch ein Beratungsbüro aus Nordrhein-Westfalen da. Auch die haben einen sehr interessanten Vortrag gehalten und die Politiker sind da nachher raus gegangen nahezu alle, und haben gesagt „Das ist eine tolle Sache, das müssen wir machen, das wollen wir voranbringen.“ Da wird der Prozess mit Sicherheit laufen. Das ist Bad Endbach und Siegbach und da bin ich mal gespannt, wie es da jetzt weitergeht. Also die haben das wirklich toll auf die Reihe gebracht die beiden Bürgermeister in einer zweieinhalbstündigen Veranstaltung. Als die Politiker kamen, wussten die, es geht heute über interkommunale Zusammenarbeit, aber nichts Genaues und die sind nachher weggegangen, mit der Einstellung „IKZ - das wollen wir“.

I: Das hört sich gut an. Wenn wir jetzt noch mal weg von konkreten Beispielen gehen, mir geht es noch mal um Hindernisse. Aus Ihrer Sicht, bestehen derzeit in Hessen irgendwelche Beschränkungen oder Hindernisse, die einen stärkeren Einsatz der interkommunalen Kooperation behindern? Was müsste wegfallen, damit interkommunale Kooperation noch besser genutzt werden könnte?

G: Die Landesregierung hat da sehr viel getan. Und Auch dadurch, dass es ein eigenes Referat im Innenministerium gibt wird überall da, wo möglicherweise etwas an Hemmnissen sein könnte, wird frühzeitig an diesen Hindernissen gearbeitet. Aber ich sage, das ist eine erfolgreiche Arbeit bereits seit einiger Zeit und ich sehe relativ wenige Hindernisse, die da sind. Wenn Kommunen interkommunale Zusammenarbeit machen wollen, werden Sie gut unterstützt, von den kommunalen Spitzenverbänden, vom Innenministerium, wie auch vom Kompetenzzentrum, also von vielen Stellen und ich sage ich sehe wenig an Hindernissen. Die Förderrichtlinie soll geändert werden, da sollen ein paar neue Punkte hineingeschrieben werden, das sind alle samt Dinge, die sich ergeben haben in Gesprächen mit Kommunen, also wo viele oder zahlreichere Kommunen gleichartige Probleme haben oder bekommen, da arbeiten wir dran. Das wird mit Sicherheit auch in diesem Jahr noch abgeschlossen werden. Ansonsten sehe ich wenige Hindernisse. Wie gesagt, eins hatten wir vorhin mal angesprochen, das ist so dieser Bereich Melderecht, das ist der Bereich Pass- und Personalausweiswesen, wo man immer noch Sicherheitsaspekte ins Feld führt, dass möglicherweise jemand, den man in einer anderen Gemeinde ja gar nicht so kennt, sich da vielleicht ein Ausweispapier besorgt, falsche Identität vorgibt oder ähnliche Dinge spielen da eine Rolle, aber ich sage das sind auch Punkte, die man letztlich umgehen wird, also wo man auch schon dran arbeitet.

I: Das heißt selbst wenn man rechtliche Hindernisse feststellen sollte, kann es sein, dass die Landesregierung aber die Kooperation dennoch zulässt und unterstützt und dann eben auch quasi Ausnahmeregelungen schafft von bestehender Rechtslage.

G: Ja, ein Beispiel sind die Rechnungsprüfungsämter. Da ist es schwierig, wenn heute Kommunen sagen, wir wollen ein eigenes Rechnungsprüfungsamt. Man hat es teilweise gemacht, beispielsweise in Taunusstein. Also man schaut sich schon die Städte an, wer steht dahinter, wie ist die Verwaltungskraft. Also Taunusstein ist eine Gemeinde, die ein eigenes Rechnungsprüfungsamt genehmigt bekommen hat. Es gibt noch einen zweiten Fall, im Rhein-Main-Gebiet, aber ansonsten ist man da relativ zugeknöpft. Da steht jetzt möglicherweise sogar im Raum, es gibt Befürworter, es gibt auch Gegner, die Gemeindeordnung dahingehend zu ändern, dass diese Installation von eigenen Rechnungsprüfungsämtern vereinfacht wird und dass auch die Möglichkeit geschaffen wird, interkommunal solche Rechnungsprüfungsämter zuzulassen. Also im Vogelsbergkreis gibt es sehr starke Bestrebungen das zu machen. Ich sage, da gibt es kaum eine Gemeinde, die bei der Kreis-Revision bleiben möchte. – Es gibt zwei große Lager, einen östlichen und einen westlicheren Bereich, doch wollen nahezu alle Kommunen das von Gemeinden und Städten interkommunal getragene Revisionsamt. Aber auch hier im nördlichen Bereich des

Landkreises Gießen, wenn ich mir die Schiene Allendorf, Staufenberg Lollar anschau, gibt es solche Bestrebungen. Die sind da auch schon länger dran.

I: Das wäre ja eigentlich, wenn man jetzt die Möglichkeit eröffnet, bleiben wir mal beim Rechnungsprüfungsamt, wäre das ja eigentlich eine Verbindung von zwei Maßnahmen im Außenverhältnis, nämlich zum einen eine interkommunale Zusammenarbeit, also es könnten sich zwei oder mehr Kommunen zusammenschließen und ein gemeinsames Rechnungsprüfungsamt haben. Wenn wir jetzt davon ausgehen, das Kreisrechnungsprüfungsamt bleibt bestehen, hätten wir ja einen echten Wettbewerb zwischen dem örtlichen Rechnungsprüfungsamt und dem Rechnungsprüfungsamt des Landkreises. Eine ganz interessante Geschichte!

G: Ein Punkt noch, also da wird manchmal argumentiert, es kann nun nicht sein, dass jemand, der geprüft wird, also eine Kommune, diese Prüfungseinrichtungen selber auf die Beine stellt, dann findet die Prüfung nicht mehr richtig effektiv statt, dann bekommt der Prüfer da irgendwelche Vorgaben und die Prüfungen sind nicht mehr sachgerecht. Das ist so die Meinung der Kritiker, die gibt es auch teilweise bis ins Ministerium hinein.

I: Ja, aber da haben wir heute auch in Hessen die Rechtslage, dass es eben Kommunen mit eigenen Rechnungsprüfungsämtern gibt. Dann müsste man noch radikaler sein und sagen, das muss komplett privat geprüft werden und ob das dann eben so adäquat ist? Können wir aber offen lassen. Wen wir jetzt mal weggehen von dem was das Land Hessen tun kann, was können denn andere tun, Bürger, Bürgermeister, Kommunalverwaltungen, um die interkommunale Kooperation noch mehr zum Einsatz zu bringen? Oder spielen die aus Ihrer Sicht nicht so eine große Rolle? Ist es eigentlich nur das Land, was interkommunale Kooperation fördern kann?

G: Die Bürgermeister und die Verwaltung können das natürlich selber auch machen. Das Land fördert finanziell, hilft bei Vorbereitung und Umsetzung über das Kompetenzzentrum für KZ, gibt Hilfestellung. Das Auf-den-Weg-Bringen, das Wollen, das muss ja von der Kommune ausgehen. Die Kommune, der Bürgermeister oder der Gemeindevorstand, , der muss das Ganze wollen. Er muss sich an die Spitze des Ganzen stellen, er muss es wollen. Er muss es von der Sache erst einmal wollen, er muss es aber nachher auch umsetzen. Also bei ihm sind da die Fäden schon in der Hand. Die Bevölkerung selber muss das Ganze akzeptieren. Da kann es dann auch zu Problemen kommen, wenn ich den Backoffice-Bereich verlasse. So

lange ich nur Kassengeschäft oder so etwas ähnliches aus dem Back-Office-Bereich mache, wie die Gehaltsabrechnung, da bekommt der Bürger die interkommunale Zusammenarbeit erstmal gar nicht so mit. Von daher ist es da keine weniger große Schwierigkeit, da keine Aussenwirkung. Deshalb wird auch häufig mit diesen Backoffice-Bereichen begonnen. Aber wenn ich dann in Dinge hineingehe, wie Standesamt, dann muss der Bürger halt auch offen dieser Sache gegenüberstehen. Man muss es aber auch so organisieren, dass der Bürger keine Einschränkung hat. Ein Standesamt muss in der Lage sein, in jedem Ort auch Trauungen anzubieten. Da kann man nicht sagen, also es sind jetzt vier Gemeinden zusammengeschlossen, nur in einer Gemeinde finden noch Trauungen statt. Das darf es eigentlich nicht geben. Es gibt allerdings auch solche zentralen (wenig bürgerfreundlichen) Regelungen.

I: Fallen Ihnen noch andere Gruppen ein, die interkommunale Kooperation fördern könnten? Denken wir mal an die Spitzenverbände, die sind ja in Hessen sehr aktiv?

G: Die Spitzenverbände sind ja ins Boot gezogen worden, das heißt sie sind nicht nur ins Boot gezogen, sie tragen es auch offen voran. Der Städte- und Gemeindebund hat jetzt eine Rubrik eingerichtet in seiner Mitgliedereitung. Er berichtet in jeder Ausgabe über eine neue Kooperation, die entweder schon fertig ist oder wo sich die Kommunen auf den Weg gemacht haben. Das heißt er will darüber auch so einen Antrieb geben und bei den Verwaltungsmitarbeitern, bei Politikern oder bei den Bürgermeistern immer wieder diese Anregungen zum Mitmachen geben. Die Vereine vielleicht noch. Da habe ich mit Herrn Professor Dr. Quandt lange drüber gesprochen. Wir haben ja hier in Pohlheim einen Kongress gehabt und Professor Quandt war der Meinung, man müsste zu solch einem Kongress auch Vereine einladen. Die müssen das wissen, die müssen das mittragen. Ich halte das für schwierig; wenn man erstmal versucht den Bürgermeistern und leitenden Mitarbeitern das Ganze mitzuteilen, dann auch gleichzeitig die Vereine einzubeziehen, weil beide Gruppen ja auch sehr unterschiedliche Niveaus des Wissens über diesen Bereich haben.. Aber Prof. Quandt war der Meinung, die Vereine müssen da unbedingt in diesen Prozess hinein. Hierüber muss ich mit Herrn Quandt und anderen aber noch einmal weiter diskutieren.

I: Das ist ein interessanter Aspekt, so eine Art von Schlüsselbürger „Key-Bürger“, Meinungsmacher außerhalb der Politik. Wenn man solche Leute gewinnt im Ort, dann ist es oft leichter Entscheidungen durchzusetzen. Das könnte eben auch für eine bessere Durchsetzungsfähigkeit von interkommunaler Kooperation sprechen. Und da sind Vereine natürlich Meinungsmacher in den Orten.

G: Das was Sie eben gesagt haben vertritt Professor George bei seinen Genossenschaften. Er sagt bei den Genossenschaften sind zweierlei Dinge zu sehen, einmal schwierige Sachen umzusetzen. Man hat ja häufig diese Meinungsmacher, wenn man die versucht für so ein Thema zu bekommen und zu begeistern, dann sind dies auch diejenigen, die letztlich die Bürger - auch in Bürgerversammlungen – ihrerseits wieder überzeugen. Deshalb hält er die Genossenschaft in dem Punkt für sehr gut. Und natürlich sind diese Bürger diejenigen, die nicht nur irgendeine Unterschrift für oder gegen etwas leisten, sondern dann auch sagen uns ist das so viel wert, wir erwerben auch einen Genossenschaftsanteil.

I: Jetzt müssen wir es noch einmal aufrollen. Sie haben gesagt, das Land Hessen tut schon viel. Es gibt wenige Hindernisse in Hessen von Seiten der Landesregierung, jetzt so die Einschätzung. Und deshalb dann jetzt die Frage, um das noch mehr zu beschleunigen, was kann das Land noch tun, bekommen? Vielleicht noch mal auf konkrete Maßnahmen, aber vielleicht erstmal so übergeordnet oder meinen Sie das Land Hessen hat sowohl die finanzielle Unterstützung, die technische Unterstützung, die Unterstützungen von den Rahmenbedingungen her schon komplett ausgereizt?

G: Also wir werden die technische Unterstützung über Internet und Datenbanken noch verstärken. Da sind wir zurzeit dran, dass also jede Kommune sich alle möglichen Arten und Formen von Verträgen, von Beschlüssen, die notwendig sind, aus dem Internet direkt herunterladen kann. Das ist ein wichtiger Punkt. Zurzeit rufen mich die Kommunen an, und dann maile ich denen das gewünschte Material, das ist im Ablauf sicher noch etwas verbesserungswürdig.

I: Gibt es da eine zeitliche Perspektive für?

G: Die Angebote liegen auf dem Tisch, das Geld ist auch da, das ist ja ein wichtiger Punkt.. Das Land hat das Geld dafür bereitgestellt, also das ist jetzt so meine Hausaufgabe das so umzusetzen. Aber das soll in den nächsten Monaten stehen, richtig genutzt werden können. Bis Mitte November wird ein junges Gießener Start Up Unternehmen die Arbeiten zum Abschluss gebracht haben.

I: Ist auch eine Aufstockung der Förderung in Erwägung gezogen worden oder wird die als angemessen angesehen in Hessen?

G: Die Förderung soll variiert werden, das heißt zurzeit gibt es ja eine einheitliche Förderung von 25.000 Euro, egal ob Sie ein Standesamt zusammenführen, oder ob Sie ein Verwaltungszentrum aufbauen und sehr viele Teile Ihrer Verwaltung da zusammenführen. Das soll geändert werden. Das heißt umfassende Kooperationen sollen deutlich stärker gefördert werden, aber einfachere, heute eigentlich mehr modellhafte Kooperationen wie das Standesamt sollen, dann geringer gefördert werden. Es soll auch frühzeitiger gefördert werden, auch das ist noch ein bemerkenswerter Punkt Gegenwärtig werden Sie gefördert, wenn Sie alle Ihre Beschlüsse haben, die öffentlich-rechtliche Vereinbarung steht, also quasi wenn Sie anfangen können zu arbeiten als interkommunale Kooperation, dann bekommen Sie die Förderung. Das soll umgestellt werden. Sie sollen zukünftig schon deutlich früher Ihr Geld bekommen können, das heißt in der Strategiephase, bei der Fragestellung, „wie mache ich interkommunale Zusammenarbeit“, sollen Sie die Möglichkeit bekommen bei wirklich komplexen Vorhaben auch schon Fördergelder zu bekommen, um möglicherweise auch externen Sachverstand einzukaufen.

I: Ich habe aus unterschiedlichen Literaturquellen konkrete Maßnahmen, teilweise haben wir das auch schon angesprochen. Wir gehen es einfach noch mal Maßnahme für Maßnahme durch und mich würde Ihre Einschätzung dazu interessieren. Die Frage ist, wie bewerten Sie folgende Maßnahmen: Erstens, Unterstützung und Information und Managementhilfen, Musterverträge, Kooperationsdatenbank, Bereitstellung von Personal etc.?

G: Halte ich für sehr, sehr wichtig, dass man vielfältige, unterschiedliche umfassende Hilfen gibt. Alles was Sie eben aufgezählt haben, fällt darunter. Man glaubt gar nicht, wie unbeholfen manche Kommunen sind. Das heißt, wenn man denen sagt, ihr stellt einen formlosen Antrag, dann bekommt man 20 Fragen dazu, aber man merkt, die können sich darunter immer noch nichts vorstellen. Also Gang und Gebe ist heute, dass ich einen Anruf bekomme: „Ja, können wir nicht mal einen Vorgang, der gefördert wurde, können wir diesen ganzen Vorgang nicht mal von A-Z kopiert haben, dass wir uns daran lang hangeln können?“ Deshalb ist umfassende tiefgehende Hilfestellung ganz, ganz wichtig.

I: Dann 2.:Wie bewerten Sie folgende Maßnahmen: Kooperationsfreundliche Handhabung der Kommunalaufsicht, zunächst Beratung, aber auch positive Berücksichtigung bei Haushaltsgenehmigungen?

G: Auch das ist ein wichtiger Punkt. Beratung: ob die Kommunalaufsichten dazu beraten weiß ich nicht. Haushaltsgenehmigungen: da ist es sehr wichtig, gibt ja jetzt auch den geänderten Erlass zur Handhabung der Haushaltsgenehmigung vom Mai 2010, der unter Punkt 13, sich mit interkommunalen Kooperationen befasst und bei defizitären Haushalten die Prüfung interkommunaler Kooperationen mindestens als „Soll-Vorschrift“ vorgibt.. Das ist sicher ein richtiger und wichtiger Punkt. Man setzt auf der einen Seite auf die Freiwilligkeit und sagt, „macht und ihr bekommt finanzielle und ideelle Hilfe“, aber man baut seitens des Landes auch so ein ganz kleines bisschen schon jetzt die Drohkulisse des Zwangs zur IKZ auf.

I: Wie bewerten Sie folgende Maßnahmen: Beseitigung rechtlicher Hürden, zum Beispiel Vergaberecht, Personalüberleitung?

G: Vergaberecht ist immer wieder ein Punkt, wird von vielen Kritikern auch angeführt. Wir waren beim Regierungspräsidenten mit den Oberbürgermeistern und Landräten zusammen, zum Thema der interkommunalen Zusammenarbeit. Ein Oberbürgermeister hat klipp und klar gesagt: „Bringen Sie mir erstmal einen umfassendes Gutachten, dass Vergaberecht hier keine Schwierigkeiten bringt, dann mache ich bei IKZ mit. So lange Sie mir so was nicht geben passiert hier nichts.“ Ich bin mal gespannt, es gibt jetzt im September an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, ein zweitägiges Seminare zur interkommunalen Zusammenarbeit. Da wird auch dieses Thema sehr breit thematisiert werden: Vergaberecht - gibt es da irgendwelche Hemmnisse oder gar Hindernisse für die interkommunale Zusammenarbeit. Da bin ich mal sehr gespannt, was da gesagt wird. Das ist ein Punkt.

Personalüberleitung ist natürlich ein anderer wichtiger Punkt. Hier habe ich bisher eigentlich nie so riesig groß die Schwierigkeiten gesehen. Da haben wir auch keine größeren Schwierigkeiten gehabt, als wir von einer Stadt in eine städtische GmbH das Personal übergeleitet haben. Das haben wir bisher schon problemlos erledigt. Beim Personal habe ich bisher auch wenige Schwierigkeiten von Kommunen gehört.

I: Dann letzter Punkt: Wie bewerten Sie folgende Maßnahme: Finanzielle Förderung, direkte Projektförderung, Anrechnung interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen des Finanzausgleichs, Bevorzugung bei regionalen Einzelförderungen?

G: Direkte Projektförderung haben wir jetzt, ist eine sehr gute Sache. Der, der interkommunale Zusammenarbeit betreibt, sieht sofort, dass dort Geld kommt. Anrechnung im Finanzausgleich stelle ich mir ein bisschen schwierig vor. Ich weiß nicht, wie man das jetzt richtig bewerten will. Sicher eine Möglichkeit, aber ist mir

relativ neu, dass eine solche Überlegung überhaupt eine Rolle spielen kann. Dann Bevorzugung bei regionalen Einzelförderungen, das ist ein Punkt, den wir ins Auge gefasst haben, der auch in Baden-Württemberg eine Rolle spielt. Denn in Baden-Württemberg findet Wirtschaftsförderung nur im Rahmen von Kooperationen statt und das hatten wir mal aufgegriffen, ob wir das nicht bei uns in Hessen auch machen. Wir ändern ja gerade die Förderrichtlinie, haben die Gründung von Wirtschaftsfördergesellschaften oder auch die gemeinsame Ausweisung von Gewerbegebieten als Fördermöglichkeit ganz ausdrücklich in das Programm hinein genommen. Da muss man sehen, wie geht der Punkt in der Anhörung der kommunalen Spitzenverbände noch weiter. Das muss aber auch noch mit dem Wirtschaftsministerium diskutiert werden und wegen der Doppelförderung auch mit dem Finanzministerium. Aber es ist ein sehr guter Punkt. Übrigens auch die hessischen Dorferneuerungsrichtlinien werden zurzeit geändert, sollen 2012 erstmalig angewendet werden. Und diese Dorferneuerungsrichtlinien, die sind im Mai vorgestellt worden sind, sehen Interkommunale Kooperationen ausdrücklich vor. Bisher gibt es den Förderschwerpunkt, das ist ein Stadtteil, ein Dörfchen aus einer Großgemeinde, das wird völlig abgeschafft. Zukünftiges Fördergebiet ist das gesamte Gemeindegebiet, aber die Hoffnung, die Zielrichtung die geht dorthin, interkommunale Fördergebiete zu schaffen. Das heißt zwei oder mehr Gemeinden sind insgesamt Fördergebiet der Dorferneuerung. Also in der Dorferneuerung da geht man jetzt den Weg der IKZ auch.

I: Abschließende Frage, abschließende Antwort: Wird durch interkommunale Zusammenarbeit eine Leistungssteigerung für die Kommunalverwaltungen ermöglicht?

G: Diese Frage beantworte ich mit einem klaren JA. Die Begründung dafür habe ich bereits oben gegeben.

I: Gut.

G: Da gibt es einen ganz interessanten Aspekt, und zwar gibt es einen Landtagsantrag vom Juni 2010 der SPD-Landtagsfraktion, die das Thema interkommunale Zusammenarbeit dort thematisieren und dort sagt die SPD oder beantragt die SPD, das würde ich Ihnen gerne vorlesen: „Der Landtag stellt fest, dass interkommunale Zusammenarbeit im wesentlichen nicht der Reduzierung von Verwaltungsausgaben dient, sondern der Erhöhung der Dienstleistungsqualität öffentlicher Leistungen für Bürgerinnen und Bürger“. Ob das so verabschiedet wird, da habe ich große Zweifel dran. Aber Sie sehen, wie eine große Partei und eine große Fraktion hier sich auf das Thema der Qualitätssteigerung quasi einschießt.

I: Ja, Herr Spandau, dann ganz, ganz herzlichen Dank für die Teilnahme.

G: Gerne geschehen.

I: Wie schon eingangs erwähnt wird das Gespräch vollständig protokolliert und Sie bekommen es dann mit der Bitte um Freigabe.

G: Ich hoffe, Sie können was damit anfangen, denn das ist ja schwierig über so einen Bereich dann in einigen Sätzen irgendwie eine Aussage zu treffen.

I: Vielen Dank!

G: Wird für Sie nicht einfach werden!

.....

Die Inhalte dieses Protokolls entsprechen dem Gesprächsverlauf

gez. _____
Dirk During

gez. _____
Claus Spandau

Protokoll des Interviews

Grunddaten des Interviews	
Interviewer (I)	Dirk During
Interviewpartner (G)	Hr. Günter Gelzleichter
...beschäftigt bei	Innenministerium Rheinland-Pfalz
...beschäftigt als (Funktion)	Referat Kommunales Verfassungsrecht, Kommunales Personal, Referent
Datum des Interviews	06. September 2010
Ort des Interviews	Schillerplatz 3 – 5, 55116 Mainz
Uhrzeit Beginn	14.25 Uhr
Verlauf des Interviews im Wortlaut	

I: Herr Gelzleichter, vielen Dank für Ihre Bereitschaft zu diesem Gespräch. Ich möchte das Interview digital aufzeichnen, anschließend wird das Interview vollständig abgeschrieben und Ihnen zur Genehmigung vorgelegt. Sind Sie damit einverstanden?

G: Ja!

I: Ich möchte die folgenden Fragen jeweils vorlesen. Zu den einzelnen Fragen können Nachfragen gestellt werden. Wenn Sie keine Verständnisfragen mehr haben können wir mit dem Interview beginnen.

G: Bitte!

I: Dann möchte ich zum ersten Block kommen, Stand der Verwaltungsmodernisierung von Kommunalverwaltungen in Rheinland-Pfalz, eingesetzte Methoden und Instrumente. Wenn Sie an Verwaltungsmodernisierung insgesamt denken in Rheinland-Pfalz, was ist dabei aus Ihrer Sicht auffällig?

G: In Rheinland-Pfalz liegt die letzte große kommunale, funktionale Gebietsreform über 30 Jahre zurück. Mit dieser Reform um die 1970er Jahre sind Strukturen

entstanden, die bis heute weiter bestehen und sich auch grundsätzlich bewährt haben. Insgesamt haben wir 235 hauptamtlich verwaltete Kommunalverwaltungen, also Kreisverwaltungen und Stadtverwaltungen und Verbandsgemeindeverwaltungen. Selbstverständlich hat in all den Jahren ein Entwicklungsprozess in den Verwaltungen stattgefunden, die Ausstattung der Verwaltungen und auch die Aufgabenerfüllung haben ein gutes Niveau. Dennoch sind wir der Meinung, dass es Reformbedarf gibt.

I: Welche Maßnahmen zur Modernisierung werden aus Ihrer Sicht bisher genutzt?

G: Wenn ich stichwortartig einige aufzählen will, dann sage ich mal E-Government, Verbesserung der behördlichen Zuordnung von Aufgabenzuständigkeiten, Verbesserung von Verfahrensabläufen und Verwaltungsprozessen, die Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen, der Ausbau interkommunaler Kooperationen, die Verbesserung der Bürgernähe und des Bürgerservice der Kommunen oder die Erweiterung der Möglichkeiten einer unmittelbaren Beteiligung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten.

I: Und wie schätzen Sie den Stand der Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz ein?

G: Der Standard ist meines Erachtens relativ hoch und auch in der Fläche recht ausgeglichen. Gleichwohl bin ich der Meinung, sind wir der Meinung, dass die Herausforderungen der Zukunft insbesondere die demographische Entwicklung, die öffentlichen Finanzen, die Änderungen des Aufgabenspektrums der Verwaltungen und die Weiterentwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien eine Optimierung der bestehenden Strukturen erfordern.

I: Das heißt, der Stand der Modernisierung ist optimierungsbedürftig?

G: Ja.

I: Vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen, wenn man so will.

G: Genau.

I: Was sind denn die drei am häufigsten eingesetzten Modernisierungsinstrumente?

G: Da meine ich an erster Stelle E-Government, IT-Ausstattung, dann Ausbau interkommunaler Kooperationen und die – da bin ich mir jetzt nicht ganz sicher – ich würde die Gebietsreform von der Wertigkeit hier nennen, aber die ist natürlich nicht häufig. Oder aber die Verbesserung von Verfahrensabläufen und Verwaltungsprozessen.

I: Welche Ziele werden denn mit der Verwaltungsmodernisierung aus Ihrer Sicht angestrebt?

G: Dieser Instrumente?

I: Ja.

G: Also E-Government das Regieren und Verwalten mit Informations- und Kommunikationstechnologien über elektronische Medien ist ein wesentliches Element der Verwaltungsmodernisierung. Die Ziele: Mehr Service für die Bürgerinnen und Bürger, mehr Effizienz für die Verwaltung und auch ein Mehrwert für die Wirtschaft. Grundsätzlich soll der Einsatz von moderner Technik, Information, Kommunikation, Austausch und Verwaltung innerhalb der Behörden sowie zwischen Verwaltung und Bürgern oder Unternehmen einfacher machen. Interkommunale Kooperation bewirkt eine Steigerung der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung. Die Möglichkeit für Zweckverbände, Zweckvereinbarungen und rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts sollen zu diesem Zweck auch erweitert werden. Die Gebietsreform dient der Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen und soll bewirken oder bewirkt sicherlich auch eine Stärkung der Leistungsfähigkeit, der Wettbewerbsfähigkeit und der Verwaltungskraft der Gebietskörperschaften.

I: Können diese Instrumente auch zur Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung beitragen? Ich denke das haben Sie eben jeweils auch genannt.

G: Ja, also kann man mit ja beantworten. Zum Beispiel beim E-Government ist halt die Folge oder der Vorteil, dass die Verwaltungsleistungen direkt vom Bürger oder von anderen Behörden abgerufen oder eingespeist werden. Dadurch wird gegebenenfalls Personal eingespart und auch die Leistungserbringung wird beschleunigt. Bei der interkommunalen Kooperation würde ich auch sagen ja, wir haben jetzt mit dem neuen Gesetz, das unterwegs ist auch diese kommunale Zusammenarbeit neu geregelt, dazu aber dann im späteren Zusammenhang. Bei der Gebietsreform, also Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften, wir sind im Augenblick dabei in dieser Ebene Gemeinden, also Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden, die Kreisreform haben wir noch ein bisschen nach hinten geschoben, wir sehen sie aber auch im Grunde genommen als notwendig an, führt zur Zusammenführung und die Zusammenführung ihrer Verwaltungen bringen halt mittel- oder längerfristig sicherlich Kosteneinsparungen und auch Leistungssteigerungen. Das waren ja dann drei, wenn wir die Gebietsreform dazunehmen können.

I: Danke schön. Dann haben wir den ersten Block. Dann kämen wir zu Leistungssteigerungen im Außenverhältnis. Mit dem Außenverhältnis sind eben jetzt nicht Prozesse innerhalb der Verwaltung gemeint, sondern Dinge, die gegenüber Dritten, wie etwa Gebietsreform, die wir eben auch schon angesprochen haben, aber auch Privatisierung, die Nutzung des Wettbewerbs oder interkommunale Kooperationen. Halten Sie diesen Katalog für abschließend oder welche Maßnahmen fallen Ihnen im Außenverhältnis noch ein?

G: Also interkommunale Kooperationen, Gebietsreform habe ich auch da stehen, Verbesserung von Bürgernähe und Bürgerservice, denn das geht ja auch nach außen. Und auch die Änderung von Aufgabenzuständigkeiten würde ich dazu zählen, denn Aufgaben gehen ja entweder oder es kommen neue dazu von einer anderen kommunalen Ebene durch Hochzoning oder Herabzoning.

I: Warum müssen sich Kommunalverwaltungen Ihrer Meinung nach für eine Leistungssteigerung der Verwaltungsarbeit einsetzen?

G: Ich meine die Kommunalverwaltungen kämpfen mit ihren Serviceleistungen im Grunde um ihre eigene Existenz. Die demographischen Entwicklungen werden vor allem von einem Rückgang der Bevölkerungszahl, einer Zunahme der Zahl der älteren Menschen und einer Verringerung der Zahl der jüngeren Menschen geprägt sein. Innerhalb des Landes ist mit einem regional unterschiedlichen Ausmaß der demographischen Entwicklungen zu rechnen. Die sich abzeichnenden demographischen Veränderungen verlangen eine frühzeitige Anpassung und

Neuausrichtung der Strukturen im kommunalen Bereich. Diese demographischen Entwicklungen werden neben anderen Ursachen Auswirkungen auch auf die öffentlichen Finanzen haben. Schon heute ist die Finanzlage der Kommunen sehr angespannt, die für die Zukunft erwartete Situation der kommunalen Finanzen erfordert einen noch zielgerichteteren und wirtschaftlicheren Einsatz der Finanzmittel vor Ort. Ebenso ist von einer Änderung des Spektrums der öffentlichen Aufgaben auszugehen. Aufgaben werden entfallen, hinzukommen oder in einer anderen Intensität oder regional differenziert wahrzunehmen sein.

I: Danke schön! Ich würde mal sagen, demographische Entwicklung und finanzielle Lage sind Auslöser dafür, dass sich Kommunalverwaltungen damit befassen müssen, dass die eigene Leistung besser wird, effizienter und was man da alles so nennen kann. Wenn Sie noch mal an die angestrebte Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung denken, wie schätzen Sie da die Maßnahme Gebietsreform ein?

G: Ist in Rheinland-Pfalz, wie ich eingangs schon bemerkt habe unseres Erachtens erforderlich, insbesondere bei Verbandsgemeinden und bei verbandsfreien Gemeinden, die zu klein oder mittlerweile zu klein geworden sind. Wir brauchen kommunale Gebietskörperschaften, die in der Lage sind langfristig die eigenen und die übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrzunehmen. Eine ausreichende Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft haben nach unserer Ansicht in der Regel verbandsfreie Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern und Verbandsgemeinden mit mindestens 12.000 Einwohnern. Anlass der umfassenden kommunalen Verwaltungsreform sind wiederum die demographischen Aspekte, die öffentlichen Finanzen, Art und Umfang der Aufgaben sowie die neuen Technologien. Ja, das reicht. Alles andere sind Wiederholungen.

I: Und wie schätzen Sie die Maßnahme einer stärkeren Nutzung der Privatisierung ein, wenn es um Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung geht?

G: Also ich hatte schon anfangs bemerkt, dass ich mit dem Begriff Privatisierung mein Problem hatte. Gemeint ist also die Organisationsprivatisierung, das heißt die Strategien zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und zur Kostensenkung im Bereich der öffentlichen Dienstleistung im eigentlichen Sinne, womit auch die klassischen hoheitlichen Kernbereiche staatlicher Aktivität betroffen werden. Betriebswirtschaftliche Rentabilitätskriterien und die Einführung schon in der Privatwirtschaft gebräuchlicher Arbeitsverhältnisse können vorgenommen werden, ohne dass sich an den Eigentumsverhältnissen dadurch grundsätzlich etwas ändern

muss. Also Privatisierungspolitik meiner Meinung nach wird häufig mit der wirtschaftsliberalen Überzeugung begründet, dass der Anteil des öffentlichen Sektors zugunsten der privaten Wirtschaft zurückgedrängt werden muss, die privatwirtschaftliche Leistungserbringung, da durch die Gesetze des Marktes geregelt, grundsätzlich effizienter erfolgt. Ob das stimmt, sei dahingestellt. Ich meine, dass bestimmte Bereiche öffentlicher Daseinsvorsorge wie etwa das Bildungswesen, der Verkehr, der Gesundheitssektor, Energie- und Wasserversorgung nicht der reinen Marktlogik überantwortet werden dürfen, da diese Aufgaben erfüllen, die über ökonomische Fragen hinausgehen und nicht nur nach Maßstäben der Rentabilität geführt und beurteilt werden dürfen.

I: Das heißt es gibt Maßnahmen, die eignen sich nicht privatisiert zu werden?

G: So sehe ich es, ja.

I: Wie sehen Sie die stärkere Nutzung des Wettbewerbs, wenn es darum geht die Kommunalverwaltung leistungsfähiger zu machen?

G: Der Begriff Wettbewerb hat mir auch Probleme gemacht. Ich habe ihn deshalb einfach im Zusammenhang mit der vorherigen Frage der Privatisierung versucht zu interpretieren und komme zu dem Ergebnis, dass eine Privatisierung letztlich nur dann erfolgreich sein kann, wenn der Staat die Regeln bestimmt und Wettbewerb garantiert. Aus ordnungspolitischer Sicht dürften bei Privatisierung deshalb staatliche Monopole nicht einfach durch private Monopole ersetzt werden. Vielmehr muss der Staat für einen funktionierenden Wettbewerb sorgen.

I: Und wenn Sie an Wettbewerb unter den Kommunen denken, kann das dafür sorgen, dass die Leistung verbessert wird?

G: Es könnte sein. Wenn ich mir allerdings die Beispiele von Ihnen vorhin vorstelle, wenn Sie sagen ich möchte am Ort meiner Wahl mein Kfz zulassen, dann hat das natürlich auch verwaltungstechnisch große Aufwendungen zur Folge, weil ja Sie dann Ihre gesamte EDV weiter vernetzen müssen als es bisher notwendig ist. Es gibt vielleicht einmal Programme, die das möglich machen. Das würde ich im Augenblick noch nicht sehen, sondern als Zukunftsmusik.

I: Und interkommunale Zusammenarbeit, ist das geeignet? Wie schätzen Sie das ein, wenn es um Leistungssteigerung von kommunalen Verwaltungen geht?

G: Der Ausbau der interkommunalen Kooperation bringt regelmäßig eine Leistungssteigerung mit sich in Form einer Steigerung der Qualität und einer Kostenersparnis durch wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung. Allerdings sollte man sich da auch nicht unbedingt allzu großen Erwartungen hingeben, denn die Aufgabe bleibt ja gleich. Der Personenkreis, der zu betreuen ist bleibt gleich und ob man sehr viel Personal einsparen kann, das ist noch die Frage.

I: Wenn Sie alle vier genannten Maßnahmen miteinander vergleichen, welche Maßnahme würden Sie bevorzugen?

G: Ich würde die Gebietsreform als die effektivste Maßnahmen bevorzugen, die auch dann die größten Auswirkungen hat.

I: Welche dieser Maßnahmen scheinen Ihnen aufgrund Ihrer Erfahrungen am häufigsten eingesetzt zu werden?

G: Also da sage ich das ist die Gebietsreform.

I: Die scheint am häufigsten eingesetzt zu werden?

G: Nein, das kann ja nicht sein. Das beantworte ich dann aus dem Stand.

I: Wir haben gesagt Gebietsreform, Privatisierung, Wettbewerb und interkommunale Kooperation. Da haben wir die Einschätzungen abgefragt, ob das zur Leistungssteigerung beitragen kann.

G: Ja.

I: Jetzt geht es darum, heute, welche Maßnahme scheint aus Ihrer Sicht am häufigsten eingesetzt zu werden?

G: Da sage ich das ist die EDV, die IT-Ausstattung und E-Government und die interkommunale Zusammenarbeit.

I: Warum glauben Sie ist das so dass die interkommunale Zusammenarbeit gerade den Vorzug erhält?

G: Weil die interkommunale Zusammenarbeit oftmals zwangsläufig entsteht in den Verwaltungen, wenn man personalmäßig an eine Grenze kommt, an der man eine bestimmte Aufgabe nicht mehr sinnvoll wahrnehmen kann. Ich habe es beispielsweise erlebt bei der Wasserversorgung in kleineren Gebietskörperschaften, die dann gesehen haben, das ist für uns nicht mehr machbar und dann die Aufgabe halt übergeben haben an die nächst größere Gebietskörperschaft. Das ist der Grund, weshalb man diese interkommunale Zusammenarbeit häufig vornimmt.

I: Danke sehr! Wenn Sie an die weniger häufig eingesetzten Maßnahmen denken, was sind aus Ihrer Sicht Ursachen oder Hindernisse für die geringere Anwendung?

G: Also da sehe ich halt die Gebietsreform als die Maßnahme an, denn naturgemäß kommt man zur Gebietsreform nicht so häufig. Die Bevölkerung identifiziert sich sehr stark mit ihrer Gemeinde oder Stadt, wodurch eine Auflösung oder Versschmelzung mit einer Nachbarkommune regelmäßig erhebliche Widerstände hervorruft. Auch die kommunalen Wahlbeamten und ihre Verwaltungen haben meist ein großes Beharrungsvermögen und sind an der Erhaltung ihrer Einrichtungen interessiert. Für die handelnden Akteure, nämlich die Landesregierung und den Landtag ist eine Gebietsreform ein politisch riskantes Unternehmen. Man braucht dazu idealer Weise eine geschlossene Front aller politischen Parteien im Landtag. Und diese Einigkeit findet man aber nicht immer vor. Auch freiwillige Zusammenschlüsse scheitern häufig mangels Einigungsfähigkeit der handelnden Akteure vor Ort, wenngleich die Notwendigkeit einer Vereinigung eigentlich von allen gesehen wird.

I: Was könnte aus Ihrer Sicht dazu beitragen, dass diese Maßnahmen häufiger eingesetzt werden?

G: Na ja, da würde ich halt sagen, dass man Zusammenschlüsse fördern könnte beispielsweise. Wir haben das jetzt in unserem Gesetzgebungsvorhaben auch drin, dass freiwillige Zusammenschlüsse gefördert werden. Das Land gewährt also kommunalen Gebietskörperschaften die sich freiwillig zusammenschließen finanzielle Zuwendungen in Form einer einmaligen einwohnerbezogenen Zuwendung nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz. Des Weiteren kommen auch finanzielle Förderungen des Landes für Projekte die im Kontext der Gebietsänderungen stehen und strukturellen Verbesserungen in den umgebildeten oder neu gebildeten kommunalen Gebietskörperschaften dienen in Betracht. Diese Projektförderungen sind nach ihrer Höhe einzelfallabhängig. Weiterhin zu denken ist etwa an die Einführung einer Experimentierklausel. Auch da sieht das neue Gesetz vor, insbesondere zur Erprobung veränderter Aufgabenzuständigkeiten und Maßnahmen der gemeinsamen Aufgabenerfüllung und von Verfahrensabläufen und Verwaltungsprozessen.

I: Gibt es auch Maßnahmen, die zum Beispiel eine stärkere Nutzung des Wettbewerbes fördern könnten? Ist das angestrebt von der Landesregierung?

G: Die Wettbewerbssteigerung ist in dem Entwurf und in den Vorüberlegungen zu dieser Reform nicht angedacht.

I: Und Privatisierung?

G: Nicht expressis verbis, nur solche Maßnahmen, eventuell auch Wettbewerb aber sicherlich Privatisierung sind glaube ich auch Folgen wenn eine neue Struktur entsteht. Es dürfte wahrscheinlich so sein, dass man dann auch auf die Idee kommt gegebenenfalls mal eine Gesellschaft zu privatisieren.

I: Danke schön! Dann kommen wir schon zum dritten Block. Wie bewerten Sie den derzeitigen Umfang der Nutzung der interkommunalen Kooperationen in Rheinland-Pfalz?

G: Also die geltende Rechtslage lässt bereits sehr umfangreiche und weitgehende Maßnahmen zur Ausgestaltung eines bürgernahen Service der Kommune und zur unmittelbaren Beteiligung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten zu. Dazu zählen etwa Bürgerbüros, dezentrale Verwaltungsstrukturen, mobile Bürgerdienste, E-Government-Angebote, Bürgerhaushalte und auch eine direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an

Planungen kommunaler Infrastrukturprojekte. Gleichwohl können über eine Experimentierklausel zur Weiterentwicklung bürgernaher Verwaltungen sowie zur Stärkung der bürgerschaftlichen Beteiligung und Mitwirkung im kommunalen Bereich zusätzliche Möglichkeiten für einen Ausbau und eine Verbesserung solcher Maßnahmen erschlossen werden. Dies kann auch dazu beitragen, dass das ehrenamtliche Engagement gesteigert wird.

I: Sind Ihnen Fälle bekannt, wo es darum ging eine interkommunale Kooperation anzubahnen, zu schließen und aus welchen Gründen das dann nicht durchgeführt werden konnte?

G: Interkommunale Kooperationen?

I: Ja.

G: Also eine, ich habe mal, das ist das allerkrasseste Beispiel bei einer Gebietsreform miterlebt, dass alle einig waren und zusammenarbeiten wollten, sogar einen Zusammenschluss herbeiführen wollten und dann scheiterte dieses Vorhaben am Standort des Feuerwehrhauses, des zukünftigen Standortes des Feuerwehrhauses. Also eine sehr, sehr persönliche Sache, im Zusammenhang ein „sehr wichtiger Grund“, aber in der Gesamtschau natürlich eher eine Petitesse, die dazu führte, dass das das gesamte Unternehmen gescheitert ist. Bei der Zusammenlegung zweier Gesundheitsämter habe ich erlebt, dass es gescheitert ist an Personalfragen. Wer wird Leiter, wer hat die Weisungsbefugnis usw.

I: Wenn es um interkommunale Kooperationen geht und Sie sich Rheinland-Pfalz anschauen, Frage 14, bestehen da aus Ihrer Sicht Hindernisse derzeit? Rechtliche Hindernisse?

G: Ja, ich sage es gibt noch keine Experimentierklausel, das ist ja ein Ziel. Im Zweckverbandsrecht, das heißt jetzt noch Zweckverbandsgesetz, sind nur noch Zweckverbände und Zweckvereinbarungen und auch die rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts beider Zusammenarbeit auf einzelne oder im Zusammenhang stehende sachlich verbundene Aufgaben beschränkt. Das heißt man kann nicht, wenn man will auf jedem Sektor zusammenarbeiten und jede Aufgabe dazu hernehmen, sondern man ist möglicherweise dann beschränkt.

I: Und wird das die Landesregierung jetzt ändern?

G: Genau! Das ist also unser Vorhaben.

I: Das wird jetzt abgeschafft. Und wenn wir außerhalb der Rechtslage denken, gibt es da auch noch Hindernisse? Sie haben eben zum Beispiel Widerstände in der örtlichen Gemeinschaft oder der Kommunalpolitiker angesprochen. Sind das auch Hindernisse, die eben einer stärkeren Nutzung der interkommunalen Zusammenarbeit entgegenstehen?

G: Das sind sie, aber ich sehe da nicht unbedingt die Möglichkeit die zu ändern, denn es sind halt persönlichkeitsimmanente Geschichten, die von außen eigentlich nicht wirksam abgestellt werden können.

I: Dann gehen wir schon zur nächsten Frage, was nämlich aus Ihrer Sicht getan werden müsste, um die Nutzung einer interkommunalen Kooperation zu verbessern? Sie haben gesagt, die Landesregierung wird da vielfältige, rechtliche weitere Möglichkeiten eröffnen.

G: Ja, also ich meine wenn wir jetzt diese beiden Punkte aus Frage 14, nämlich die Experimentierklausel und auch die Neuordnung des Zweckverbandsrechts, Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit wird es später auch heißen, wie in vielen Bundesländern jetzt schon, dann sieht das neue Gesetz vor, das sich jetzt im Landtag schon befindet, dass diese Hindernisse beseitigt werden.

I: Wäre das dann auch der Punkt bei Frage 16?

G: Im Grunde ja, also es gibt diesen aktuellen Gesetzentwurf, der sich wie gesagt im Gesetzgebungsverfahren im Landtag befindet, war jetzt im Innenausschuss und kommt dann zur ersten Lesung ins Plenum, soll aber dieses Jahr noch verabschiedet werden. Dann wird es also eine Experimentierklausel geben und diese Einschränkung insbesondere der Zusammenarbeit nur in Einzelaufgaben oder sachlich verbundenen Aufgaben wird wegfallen, so dass also doch schon ein sehr viel weiteres und breiteres Spektrum dann da ist.

I: Jetzt haben wir eben schon mal den Punkt angesprochen, wo die Widerstände vor Ort bestehen, meinen Sie, dass das Land, Sie haben ja eben so ein bisschen skeptisch sich eingelassen, dass das Land da auch diese Widerstände abbauen könnte, die vor Ort bestehen, vielleicht durch eine Informationspolitik, durch noch größere Transparenz was das jetzt bedeutet im Jahr 2050 vielleicht, wo die Kommune dann finanziell steht. Ich meine das ist ja dem Bürger, wenn er jetzt entscheiden muss verzichten wir auf das Feuerwehrauto ja oder nein, da würde man ja immer sagen, nein, wir brauchen das vor Ort, aber wenn man das mal wirklich in die Zukunft transportiert und sagt, dann ist vielleicht nicht mal mehr Geld da für ein Bürgerhaus, für einen Kindergarten, was kann das Land da noch tun, um da noch mehr zu sensibilisieren?

G: Also wir haben im Vorlauf für die Verwaltungsreform viele Informationsveranstaltungen abgehalten in der Form von Bürgerkongressen, also dezentrale Bürgerkongresse in den verschiedenen Landesteilen. Wir haben Workshops angeboten, wir haben die Verwaltungen und die kommunalen Wahlbeamten zu Seminaren und Informationsveranstaltungen eingeladen. Es war eine große, große Zahl an Informationsveranstaltungen und begleitet auch dann von Wissenschaftlern die dann ihre Gutachten darüber geschrieben haben und es ist auch sehr stark immer die Öffentlichkeit beteiligt worden und diese Dinge sind abrufbar und wir schicken auch Materialien zu jedem, der es gerne lesen will.

I: Mir auch?

G: Aber ja! Ich habe das jetzt nicht selber, aber ich gebe Ihnen gerne, es gibt auch einen Internetlink, wo der Gesetzentwurf und alles abrufbar ist. Das können Sie sich dann da auch runterladen.

I: Das bedeutet ja, das Land hat dieses Gesetzesvorhaben sich sehr breit vorbereitet. Ich habe jetzt noch ein paar weitere Maßnahmen mitgebracht, da würde ich auch noch mal gerne Ihre Einschätzung hören. Jetzt Frage 17, ich würde das vielleicht einzeln aufzählen, wenn Sie dann vielleicht Ihre Einschätzung einfach zu jedem Punkt noch mal nennen könnten. Also im Hinblick auf interkommunale Zusammenarbeit, wie bewerten Sie die folgende Maßnahme: Unterstützung und Information und Managementhilfen, zum Beispiel durch Musterverträge, Aufbau einer Kooperationsdatenbank, Bereitstellung von Personal usw.?

G: Ja, finde ich alles sinnvoll. Im Zusammenhang mit den kommunalen Spitzenverbänden in Rheinland-Pfalz sind solche Maßnahmen auch teilweise schon vorgenommen. Ich meine so Musterverträge für Zweckverbandsarten, die man hat, so Friedhofszweckverbände oder Schulzweckverbände oder so was gibt es schon alles. Aber mit Blick auf neuere Dinge kann man da sicherlich noch weiterdenken. Bei der IT-Ausstattung gibt es auch schon eine Zusammenarbeit Land/Kommunen, auch über die kommunalen Spitzenverbände im Grunde und in unserem Hause ist also die IT-Ausstattung des Landes zusammengefasst in einer eigenen Abteilung, eine Zentralstelle IT-Management, Multimedia, E-Government und Verwaltungsmodernisierung, die auch mit den Kommunen eng zusammenarbeiten und wo auch es Planungen gibt, also erstmals auch schon abgeschlossene Projekte. Wir haben uns zum Beispiel, ich weiß nicht ob Sie es kennen, unser Einwohnermeldesystem ist sicherlich eines der besseren im Lande, mit vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten. Das ist also beispielsweise Ausfluss aus dieser Geschichte, die ziemlich stark von uns finanziell gefördert wurde. Da gibt es sicherlich viele Ansatzpunkte.

I: Wie bewerten Sie folgende Maßnahmen: Kooperationsfreundliche Handhabung der Kommunalaufsicht, zunächst Beratung, aber auch positive Berücksichtigung der interkommunalen Zusammenarbeit bei Haushaltsgenehmigungen?

G: Also die Kommunalaufsicht in Rheinland-Pfalz ist traditionell kommunalfreundlich. Das Bemühen mit interkommunaler Zusammenarbeit effektiver und gegebenenfalls auch kostensparender zu arbeiten wird immer auch anerkannt von den Aufsichtsbehörden und auch unterstützt. Die Situation, wenn es vielleicht auch mal die eine oder andere Ablehnung gegeben hat, das wird sich ja dann, wenn demnächst die Experimentierklausel kommt, meine ich sicherlich noch weiter liberalisieren.

I: Wie bewerten Sie folgende Maßnahmen: Beseitigung rechtlicher Hürden zum Beispiel beim Vergaberecht, bei der Personalüberleitung?

G: Unser konkretes Gesetzesvorhaben habe ich ja bereits ausführlich geschildert. Was das Vergaberecht betrifft sind wir im Wesentlichen auf europäisches Recht wohl angewiesen. Aber da gibt wohl der Vertrag von Lissabon Anlass zu Hoffnung. Es scheint so als ob mit der Anerkennung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Kommission und auch beim Europäischen Gerichtshof ein gewisser Umdenkungsprozess eingesetzt hat. Da gibt es ja diesen Hamburger Stadtreinigungsfall, wo gesagt wurde, dass diese Binnengeschäfte eben nicht der Ausschreibungspflicht unterstehen. Das ist ja schon ein großer Fortschritt, denn bisher hat der EUGH ja immer da gesagt hier, Ausschreibungspflicht europaweit.

I: Und wie bewerten Sie finanzielle Förderungen für die Unterstützung von interkommunaler Zusammenarbeit, zum Beispiel direkte Projektförderung, Anrechnung der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen des Finanzausgleichs, Bevorzugung bei regionalen Einzelförderungsmaßnahmen?

G: Also da weiß ich, dass also direkte Projektförderungen schon möglich sind und auch vorgenommen werden. Wir haben da einige Projekte gehabt. In unserer Abteilung lief zum Beispiel mal die Förderung eines grenzüberschreitenden Gewerbegebietes, das über die Grenze Nordrhein-Westfalens hinaus zwischen Nachbargemeinden abgeschlossen wurde. Es gibt zum Beispiel die Wasserversorgung der Stadt Bad Bergzabern mit dem französischen Weißenburg. Wir haben als Gesetzgeber dafür gesorgt, dass diese auch transnationale interkommunale Zusammenarbeit möglich ist durch Staatsverträge mit all den Nachbarn, die wir ja hier haben, Holland, Frankreich, Luxemburg und aber auch natürlich mit den angrenzenden Nachbarländern Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Und im Übrigen kann man natürlich aus den vorhandenen Fördertöpfen durchaus dann eventuell direkt, aber auch begleitend irgendwelche Fördermaßnahmen vornehmen.

I: Dann kommen wir zur letzten Frage. Wird mit einer interkommunalen Zusammenarbeit eine Leistungssteigerung für die Kommunalverwaltung ermöglicht?

G: Grundsätzlich würde ich sagen ja. Im Vordergrund steht bei der interkommunalen Kooperation Verbesserung der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung. Außerdem sind sie sinnvolle Ergänzungen zur sachgerecht zugeordneten Aufgabenzuständigkeit und auch zu dann hoffentlich optimierten kommunalen Gebietsstrukturen. Andererseits, interkommunale Zusammenarbeit ist natürlich inhaltlich begrenzt und hat unterschiedliche räumliche Bezüge, so dass sich zumeist geringere Synergieeffekte einstellen als das mit der Änderung kommunaler Gebietsstrukturen erfolgt. Was uns halt in dem Zusammenhang schon seit Jahren umgetrieben hat und wo wir auch die besonders starke oder besonders dringende Notwendigkeit interkommunaler Zusammenarbeit sehen, das sind kommunale Gebietskörperschaften, wo an einem Ort zwei vollkommen identische kommunale Verwaltungen arbeiten. Beispielsweise in einer Stadt, die eine Stadt ist noch, mit einer Stadtverwaltung, gleichzeitig Sitz einer Verbandsgemeinde. Da gibt es eine ganze Reihe davon und da setzen wir also auch an, da sagen wir, wenn es da keine kommunale Gebietsreform gibt, dann macht aber bitte schön zumindest in wesentlichen Teilen eine Kooperation.

I: Und kann es da auch zu dem Fall kommen, dass da auch gleichzeitig noch die Kreisverwaltung sitzt? Also die Landkreisverwaltung?

G: Ja, ja, selbstverständlich. Wobei da ja die Überschneidungen nicht so groß sind.

I: Okay. Herr Gelzleichter, ich darf mich herzlich für das Gespräch bedanken. Wir beenden das Interview um 15.15. Uhr.

G: Bitte schön!

I: Danke sehr!

.....

Die Inhalte dieses Protokolls entsprechen dem Gesprächsverlauf

gez. _____
Dirk During

gez. _____
Günter Gelzleichter

Protokoll des Interviews

Grunddaten des Interviews	
Interviewer (I)	Dirk During
Interviewpartner (G)	Hr. Stephan Gieseler
...beschäftigt bei	Hessischer Städtetag
...beschäftigt als (Funktion)	Direktor
Datum des Interviews	07. September 2010
Ort des Interviews	Frankfurter Straße 2, 65189 Wiesbaden
Uhrzeit Beginn	14.15 Uhr
Autorisiertes Interview	

I: Sehr geehrter Herr Gieseler, vielen Dank für die Bereitschaft zu diesem Interview. Ich möchte das Interview digital aufzeichnen, anschließend wird das Interview vollständig abgeschrieben und Ihnen zur Genehmigung vorgelegt. Sind Sie damit einverstanden?

G: Jawohl, ja!

I: Dann können wir mit dem Interview beginnen. Der erste Fragenkomplex beschäftigt sich mit dem „Stand der Verwaltungsmodernisierung von Kommunalverwaltungen im Hinblick auf Leistungssteigerungen“. Wenn Sie die Modernisierung der Kommunalverwaltung in Hessen betrachten, was ist dabei auffällig?

G: Mir ist aufgefallen, dass die Bestrebungen der Kommunen ein Stück weit schneller in die Umsetzung gelangen wie beispielsweise vergleichbare Bestrebungen des Landes. Da das Länd regelmäßig die Prämissen der eigenen Verwaltungsreformen sieht, ist die Gesetzgebung, die erforderlich ist um bestimmte Verwaltungsverfahren zu vereinfachen nicht so schnell, wie man sie auf kommunaler Seite bräuchte.

I: Welche Maßnahmen werden zur Modernisierung in Hessen genutzt?

G: Im Hinblick auf die momentan finanziell angespannte Situation ist erkennbar, dass in vielen Kommunen Aufgabenkritik geübt wird. Dies führt dazu, dass Strukturreformen erforderlich sind, also Änderungen von Organisationsaufbauten erfolgen und Entscheidungen getroffen werden, wie denn Aufgaben, die künftig von einer Kommune nicht mehr wahrgenommen werden können, künftig gelöst werden. Zur Modernisierung der Verwaltung gehört auch die Einführung der Doppik, also die kaufmännische Buchhaltung. Eine weitere wichtige Komponente, die auch ein Teil zur Modernisierung beiträgt, ist das Thema E-Government.

I: Wenn Sie jetzt insgesamt den Stand in Hessen betrachten, wie schätzen Sie den Stand ein? Ist er zufrieden stellend? Müsste mehr getan werden?

G: Der Stand ist ganz unterschiedlich. Zielrichtung der Verwaltungsmodernisierung ist die Kundenzufriedenheit, d.h. Zufriedenheit der Bürger. Da sich die Bedarfshaltungen landesweit uneinheitlich definieren, ist es so, dass auch die Verwaltungsreformen regional unterschiedlich funktionieren. Ich möchte nicht von einem Stadt-Land-Gefälle sprechen, aber es ist schon so, dass die Bedarfshaltungen im urbanen Raum anspruchsvoller sind als im ländlichen Raum. Die Erwartungen sind da zwar nicht geringer, aber dort ist organisatorisch die Nähe der Bürgerschaft zur Verwaltung stärker ausgeprägt. Dies stärkt die Erkenntnis auf der Bürgerseite, dass der örtlichen Verwaltung organisatorisch Schranken gegeben sind. Kommunalverwaltungen in kleineren Gemeinden haben eine andere Leistungsfähigkeit wie größere Städte. Dies begründet sich vor allem in der personalen Quantität. Außerdem sind die Problemlagen anders definiert. Wegen dieser Unterschiedlichkeit gibt es landesweit keine einheitliche kommunale Strukturreform. Bei ausschließlicher Betrachtung größerer Städte kann man feststellen, dass der Innovationswille sehr weit geht. Ich komme gerade von einer Veranstaltung die sich mit der Frage von Kinderarmut auseinandergesetzt hat und Antworten auf die Frage, wie man mit neuen Familienmodellen umgeht, gesucht hat. Es gibt einen Forschungsdrang der Kommunen und den Willen nicht dann erst auf Probleme zu reagieren, wenn sie da sind, sondern diese bereits im Vorfeld zu erkennen um rechtzeitig Lösungen parat zu haben. Das ist natürlich sehr innovativ. Ich denke da sind wir als Kommunen sehr weit und sind deshalb auch in der Situation Problemlagen manchmal schneller zu erkennen als es das Land kann. Dies führt auch dazu, dass die Kommunen Verwaltungsreformen schneller umsetzen.

I: Und dann würden Sie sagen, wenn Sie das mit ländlichen Strukturen vergleichen, mit kleineren Kommunalverwaltungen, dass dort einfach andere Modernisierungsmaßnahmen gemacht werden oder vom Tempo her und von der inhaltlichen Qualität nicht so hochwertig?

G: Dies sage ich nicht. Zwar gibt es zeitlich unterschiedliche Entwicklungen, doch es gibt auch den Wettbewerb der Kommunen. Wenn eine kleine Gemeinde auf eine Stadt blickt nimmt diese ja sehr wohl zur Kenntnis, dass es dort positive Beispiele neuer Verwaltungsinstrumentarien gibt. Auch kleinere Gemeinden reformieren sich und überlegen sich wie sie ihre Aufgaben optimal lösen können. Aber bei der Lösung eines Problems kann es durchaus passieren, dass die eine Kommune innovativere Wege beschreitet als eine andere Kommune. Man kann aus der Erfahrung anderer Kommunen lernen, auch aus deren Fehlern. Weiterhin erfolgt durch die Direktwahlen relativ viel Input in die Verwaltungen. Besonders in Gemeinden und kleineren Städten sind jüngere Bürgermeisterinnen und Bürgermeister tätig, die andere Perspektiven haben und dies über ihr Amt in die Verwaltung einbringen. Reformwille ist nicht homogen im Land verteilt. Ihre Frage lässt sich nicht plititüd beantworten, da geht es schnell, da geht es langsam. Es geht überall anders vonstatten.

I: Welche drei Maßnahmen werden denn am häufigsten eingesetzt?

G: Ich denke eine der wichtigsten Einzelmaßnahmen in einer Verwaltungsreform ist die Qualifikation von Mitarbeitern. Verwaltungsmitarbeiter müssen mehr in kürzerer Zeit erledigen. Der Mitarbeiter ist gefordert andere Qualitäten zu entwickeln um dies stemmen zu können.

Dann, schon erwähnt, Aufgabenkritik. Müssen Stadtverwaltungen wirklich jegliche Aufgabe erfüllen, die als wünschenswert erachtet wird? Und wenn, mit welchem Aufwand? Ist die Art und Weise, wie Verwaltungen ihre Aufgaben erfüllen effektiv?

Und drittens die Umstellung von buchhalterischen Angelegenheiten: Also die Einführung der Doppik, Budgetierung und Kosten-, Leistungsrechnung. Zu dem Themenkomplex gehört auch die Darstellung der Verwaltungsdienstleistungen in Produkthaushalten.

I: Bei den Zielsetzungen für Verwaltungsmodernisierungen haben Sie schon einen Aspekt genannt, nämlich die Kundenorientierung, die Bedarfsbefriedigung von den Leuten, die als Bürgerschaft, als Einwohner vor Ort sind. Gibt es weitere Ziele aus Ihrer Sicht?

G: Effizienzsteigerung und Kosteneinsparung.

I: Und können die Maßnahmen insgesamt auch zu einer Leistungssteigerung der Kommunalverwaltungen beitragen?

G: Grundsätzlich ja. Allerdings nur dann, wenn man in der Lage ist sich auch von Aufgaben zu trennen. Ich kenne viele Situationen in denen zwar Aufgabenkritik geübt wird, aber die erforderliche Entscheidung bestimmte Aufgaben tatsächlich künftig nicht mehr zu tun nicht getroffen wird. Das heißt man setzt zu einer Verwaltungsoptimierung an, man motiviert und qualifiziert das Personal entsprechend, und dann werden die Aufgaben, von denen man sich trennen wollte, unverändert fortgeführt. Dies weil man nicht den Mut hat, die Einstellung der Aufgabe gegenüber der Bürgerschaft zu vertreten, oder weil man die Chance nicht hat nutzen können jemanden anderen zu finden, der die Aufgabe künftig erledigt. Es wird viel über ehrenamtliche Arbeit gesprochen und was sie leisten soll, damit das Gemeinwesen funktioniert. Aber ehrenamtliche Arbeit ist nur begrenzt belastbar. Und Delegation auf das Ehrenamt bedeutet aber auch wiederum Aufwand an Steuerung, welches Arbeitskraft und Kapazitäten innerhalb einer Verwaltung bindet.

I: Wen würden Sie denn hier in der Pflicht sehen, die Situation zu verändern?

G: Die Hauptlast der Umsetzung einer jeglichen Reform trägt die Verwaltung. Die Entscheidungsfindung hat jedoch die Gemeindevertretung / Stadtverordnetenversammlung zu leisten. Jene tun sich häufig sehr schwer sich von Aufgaben zu trennen. Zwar darf es nicht sein, dass der Haushalt nicht ausgeglichen ist. Gerne nimmt man auch Vorschläge der Verwaltung entgegen, künftig sich nicht mehr um Dieses zu kümmern und dafür nur noch Jenes zu erledigen. Doch entsprechende Entscheidungen der Politik bleiben vielfach aus. Nicht selten werden trotz nicht auskömmlicher Finanzen zusätzliche Aufgaben für die Verwaltung beschlossen. Dies ist nicht allein auf kommunaler Ebene so. Auf allen Ebenen gibt es nicht weniger, sondern es wird immer mehr Arbeit. So relativiert sich im Endeffekt jegliche Verwaltungsmodernisierung. Sie beschränkt sich darauf mehr Arbeit mit einer gleich bleibenden oder kleineren Anzahl von Köpfen zu leisten. Das ist nicht optimal.

I: Danke schön! Dann würde ich gerne zum zweiten Block kommen. Wenn wir uns eben über Modernisierungsmaßnahmen, zum Beispiel Einführung der doppelten Buchführung unterhalten haben, dann sind das Maßnahmen im so genannten Innenverhältnis oder zur Binnenmodernisierung der Verwaltung, also im Internen. Wenn wir uns jetzt Maßnahmen im Außenverhältnis der Kommunalverwaltung zuwenden, welche Maßnahmen fallen Ihnen denn dazu ein?

G: Ich habe ursprünglich auf die Art der Fragestellung nicht reagiert, weil nach meiner Ansicht keine Außenmaßnahme existiert, die nicht in irgendeiner Weise Einfluss nach Innen hat. Aber es gibt natürlich schon welche, die im Außenverhältnis eine hohe Bedeutung haben. So zum Beispiel interkommunale Zusammenarbeit. Oder auch Privatisierung. Beide Maßnahmen werden überwiegend im Außenverhältnis wahrgenommen, haben aber signifikanten Einfluss auf das Innenverhältnis.

I: Danke schön! Warum müssen sich denn Kommunalverwaltungen überhaupt um eine Leistungssteigerung bemühen?

G: Weil die Erwartungshaltung der Bürgerschaft wächst. Und damit wachsen natürlich auch die Aufgaben, die an eine Kommune herangetragen werden. Darüber hinaus ist die Kommune auch im Hierarchengebäude des Staates das letzte Glied, ohne das negativ zu meinen. Die Wahrscheinlichkeit, dass man eine Aufgabe nach oben delegieren kann ist geringer als dass man eine Aufgabe von oben nach unten delegiert.

I: Weil man einfach immer perspektivisch erwarten muss, dass immer mehr Aufgaben kommen?

G: Es kommen mehr Aufgaben.

I: Und dann muss man auch effizienter arbeiten und seine Leistung bringen.

G: Ein Beispiel dazu: Mit der Abschaffung des mittleren Dienstes bei der Polizei sind ordnungspolitische Fragen in einem Automatismus - ohne dass es intendiert war - auf die Kommunen gefallen, weil für bestimmte Aufgaben sich Polizeibeamte des gehobene Dienstes nicht mehr zuständig gefühlt haben. In der Not reagierend sind die Kommunen in der unteren Ebene des Polizeidienstes eingestiegen und haben weitere Aufgaben angenommen.

I: Ich würde jetzt bei der nächsten Frage gerne vier Punkte aufzählen und da einfach mal zu jedem einzelnen Ihre Einschätzung abfragen. Wenn Sie an eine angestrebte

Leistungssteigerung der Kommunalverwaltungen denken, wie schätzen Sie die Maßnahme Gebietsreform ein und was sind die Gründe für Ihre Einschätzung?

G: Die Maßnahme Gebietsreform kann zur Verwaltungssteigerung führen. Sie kann zur Optimierung von Verwaltungsabläufen führen. Sie kann auch zu Kostenersparnissen führen. Allerdings ist die Maßnahme in Hessen derzeit absolut unwahrscheinlich.

I: Wie sehen Sie das für Privatisierungsmaßnahmen?

G: Privatisierungsmaßnahmen machen dann Sinn, wenn auch ein kommerzieller Erfolg möglich ist. Eine Privatisierung kommunaler Kindergärten macht deshalb wenig Sinn. Wo liegt der Vorteil ob die Erzieherinnen für eine Kapitalgesellschaft arbeiten oder für die Stadt? Eine Gewinnorientierung kann nicht das eigentliche Ziel der Kinderbetreuung sein. Im Bereich der Wirtschaftsförderung oder des Stadtmarketings kann Privatisierung durchaus Sinn machen. Das hat steuerliche Aspekte. Auch sind Erträge zu generieren, wenn man mit den Unternehmen vor Ort agiert. Von daher ist dort eine Privatisierung eher angezeigt.

I: Wie sehen Sie das denn jetzt, wenn Sie an einen stärkeren Einsatz des Wettbewerbs denken? Hier geht es nicht darum jetzt Wettbewerb von Privaten, sondern wenn man den Kommunen mehr die Chance eröffnet Aufgaben im Wettbewerb untereinander wahrzunehmen, Stichpunkt zum Beispiel Kfz-Zulassung. Heute haben wir ja örtliche Zuständigkeit der Landkreise, aber jetzt für Pendler, wenn man sagt, man fährt von seiner Heimat mal nach Frankfurt und lässt da schnell sein Auto mit zu, weil es eben ein besseres Angebot gibt oder weil die Gebühr einfach geringer ist?

G: Was die eigene Aufgabenerfüllung anbelangt glaube ich schon, dass es zielführend sein kann, einen stärkeren Wettbewerb zuzulassen. Allerdings gibt es keine Möglichkeit für eine Kommune personell zu reagieren, wenn sie einen Wettbewerb verliert. Die freie Wirtschaft hat die Reaktionsmöglichkeit - das hört sich jetzt hart an - der betriebsbedingten Kündigung, wenn man in einem Markt nicht besteht. Eine derartige Konsolidierungschance hat eine Kommune eigentlich nicht. Das ist eine Schwierigkeit, die sich langfristig im Betreuungsbereich bemerkbar machen kann. Durch die Wahlfreiheit der Eltern über den Ort der Kinderbetreuung ist Wettbewerb entstanden. Da gibt es leistungsstarke Kommunen, die können ihr Betreuungsangebot hochwertig und kostengünstig anbieten. Und es gibt ärmere

Gemeinden die ein vergleichbares Angebot in ihrer Struktur nicht bieten können. Im Ergebnis führt dies aber nicht dazu, dass Betreuungspersonal gekündigt wird. Die Kinder wandern dann ab, aber es bleiben soziale Aufgabenstellungen bei der Kommune zurück. Wer Wettbewerb zulässt, muss sehr genau überlegen, in welchem Bereich. Gerade im sozialen Bereich ist Wettbewerb sehr risikobehaftet.

I: Wie schätzen Sie die interkommunale Kooperation zur Leistungssteigerung ein und warum?

G: Interkommunale Kooperation macht Sinn wenn Sie aus der Lösung von Einzelaufgaben zu einer sekundären Gebietsreform führt. Das will ich erläutern. Es ist ja ganz schön, wenn man eine Personalabteilung zusammenführt. Es ist auch nett, zwei Betriebshöfe zusammenzulegen. Da hat man eine relativ kleine Kostenersparnis. Größere Effekte sind zu erreichen, wenn man möglichst flächendeckend, das heißt in mehr als zwei Kommunen zusammenarbeitet. Wenn man mehr als zwei Baustellen, sondern nach Möglichkeit ein halbes Dutzend Baustellen zusammen bearbeitet. Dies entspricht einer untergeordneten Gebietsreform, weil ein Stück Kompetenz und Autonomie aufgegeben wird. Das ist durchaus in Ordnung, sofern jeder Ort für sich eine bestimmte Kernkompetenz an Bürgerservice vorhält und seine Identität beibehält. Dazu gehört der Ortsnamen, das Parlament und das Bürgermeisteramt. Dann kann auch der Bürger damit leben. Ich nenne diesen Weg sekundäre Gebietsreform. Die primäre Gebietsreform geht hingegen dem Bürger regelmäßig zu weit. Daher ist auch bei der interkommunalen Zusammenarbeit darauf zu achten, dass der Bürger nicht seine emotionale Bindung zu seiner Kommune verliert.

I: Wenn Sie abschließend diese vier Maßnahmen miteinander vergleichen welche würden Sie bevorzugen? Also Gebietsreform, Privatisierung, Wettbewerb, interkommunale Kooperation, welche würden Sie bevorzugen?

G: Populär sind natürlich die Privatisierung und die interkommunale Zusammenarbeit. Letztere bietet das größere Potential. Man kann im Kleinen anfangen und man kann sie groß ausbauen. Wenn zwei Kommunen erfolgreich kooperieren wird dies automatisch auch für andere Kommunen interessant. Nicht gut ist, wenn aus persönlicher Befindlichkeit nicht zusammen gearbeitet wird. Grundsätzlich sollten alle Kommunen, die eine unmittelbare Nachbarschaft haben sich eingeladen fühlen zu prüfen, in welchen Bereichen ihrer Verwaltung interkommunale Zusammenarbeit Sinn macht.

I: Welche Maßnahmen scheinen Ihnen aufgrund Ihrer Erfahrung am häufigsten eingesetzt zu werden?

G: Privatisierung das ist das Instrument der 90er Jahre und es wird nach wie vor erfolgreich praktiziert. Früher hat man auf klassischen Privatisierungen in Form von GmbHs und Kapitalgesellschaften gesetzt. Heute gibt es wieder einen neuen Stellenwert des Eigenbetriebs. Diesen Prozess halte ich für gut, weil er die kaufmännischen Vorteile ohne Aufgabe des öffentlich rechtlichen Status bringt. Mit Einführung der Doppik ist auch die interkommunale Zusammenarbeit kaufmännisch und betriebswirtschaftlich gängig.

I: Würden Sie IKZ als das Instrument des neuen Jahrtausends bezeichnen?

G: Ich habe immer so Schwierigkeiten 1.000 Jahre in die Zukunft zu blicken, aber zumindest in dieser Dekade ja.

I: Danke schön! Bei den weniger häufig eingesetzten Maßnahmen, was sind hier die Hindernisse, warum wird Wettbewerb nicht häufiger benutzt, warum wird nicht häufiger Gebietsreform benutzt?

G: Gebietsreform ist einfach unpopulär. Es praktiziert sich von oben nach unten. Kommunen fürchten um ihre Unabhängigkeit an dieser Stelle, auch in der Außenwirkung im Wesentlichen. Auch der Wettbewerb, hat -wie vorhin schon erwähnt - auch partiell unangenehme Seiten. Wettbewerb kennt nicht nur Gewinner sondern Verlierer. Es gibt keine angemessene Methodik mit den Nichtgewinnern eines kommunalen Wettbewerbs umzugehen.

I: Was behindert denn die Gebietsreform genau, wenn Sie sagen, sie ist unpopulär?

G: Bei einer Gebietsreform muss es erstmal einen deutlich artikulierten Willen der Kommunen geben das zu wollen. Diesen habe ich bisher nicht vernommen. Und wenn doch, ist es einseitiger gewesen. Eine Großstadt fände es gut, die kleineren Kommunen A, B und C einzugemeinden. Und die kleineren A, B und C Gemeinden, die wirtschaftlich gesund sind, wollen dies hingegen nicht. Bei unterschiedlichen Interessenlagen tritt man üblicherweise an die Landesregierung heran und sagt „Löse das Problem“. Und das Land weiß ganz genau, dass es ohne Widerstand ein

solches Problem nicht lösen kann. Und da es sich über keinen Widerstand hinwegsetzen möchte, findet es nicht statt, auch wenn es vielleicht das eine oder andere Mal sinnvoll wäre.

I: Und durch welche Maßnahmen könnte man denn den Einsatz sämtlicher Instrumente vielleicht noch befördern?

G: Na ja, das ist eine Frage der Gesetzgebung. Wobei allein das Entstehen der Gesetze an der Stelle schon sehr schwierig ist. Reformwillen stößt sich verschiedentlich an Landesgesetzen. Gut wäre da die eine oder andere gesetzliche Experimentierklausel. Derzeit steht die Dienstrechtsreform bevor. Der Diskussion darüber konnte man entnehmen, dass die Kommunen was Personalsteuerung anbelangt in vielen Fällen gegenüber der Landesverwaltung schon weiter ist. Denken Sie über die Leistungsprämierung von Beamten nach. Ein System, das eigentlich nicht geht, aber mir ist bekannt, dass es in der einen oder anderen Kommune erfolgreich praktiziert wird.

I: Gibt es auch Maßnahmen, die jetzt unabhängig von Rechtsetzungen zu sehen sind? Wie ist es zum Beispiel durch Maßnahmen in der Kommune? Wer könnte sich da für eine stärkere Nutzung von Modernisierungsmaßnahmen stark machen?

G: Im Wesentlichen lebt die Kommune von dem Input des Magistrats, dort insbesondere des hauptamtlichen Magistrats. Die Stadt ist nur so stark ist wie ihr Kopf. Wenn nicht ab und zu in die laufende Maschinerie der Verwaltung eingegriffen wird, reformiert sich nichts. Das liegt in der Natur des Menschen. In einer Besprechung setzt sich jeder immer auf den gleichen Stuhl. Wenn nicht irgendeiner mal einen anhält sich woanders hinzusetzen, findet das nicht statt. Das muss von oben nach unten passieren. Der Magistrat trägt auch dafür Verantwortung, dass innovative Gedanken aus der Verwaltung aufgegriffen werden. Es gibt einige Kommunen die Ideen von Mitarbeitern zur Optimierung von Verwaltungsabläufen monetär fördern. Das sind Verwaltungen die veränderungsorientiert sind. In anderen Städten gibt es eine andere Grundhaltung. So wie es gelaufen ist, ist es gut gelaufen und dann läuft es halt weiter so. Man muss auch ehrlich zu sich selber sein. Auch ich stand in der glücklichen Situation Bürgermeister zu sein. Und wenn man ein Amt über eine bestimmte Etappe durchgeführt hat 6, 7, 8 Jahre, hat man mit bestimmten Methoden Erfolg.

I: Da lässt man sich nicht gerne belehren.

G: Ja, das ist der Punkt. Man hält an erfolgreichen Methoden fest, obwohl möglicherweise andere Methoden noch erfolgreicher wären. Das ist nun mal so. Und deswegen ist ein gutes Instrumentarium für eine Verwaltungsreform auch ein regelmäßiger Wechsel der Führungsperson.

I: Ja danke schön. Dann kommen wir zum dritten Block, wenden wir uns nun der interkommunalen Zusammenarbeit zu. Wie bewerten Sie denn den derzeitigen Umfang der Nutzung der interkommunalen Kooperation in Hessen?

G: Na ja, wir sind momentan an der Ebene angelangt, dass es ein Zentrum für interkommunale Zusammenarbeit gibt.

I: Das Kompetenzzentrum?

G: Ja. Man ist dabei Veranstaltungen zu organisieren, um auf die Vorzüge interkommunaler Zusammenarbeit aufmerksam zu machen und andere für diesen Gedanken zu begeistern. Dies belegt, dass man noch am Anfang ist. Es ist ein Kataster anlegen über die Erfahrungswerte, die es gibt. Das muss relativ breit geschehen, so dass auch wirklich Kleinere von Größeren, aber auch umgekehrt profitieren können. Man muss auch klarmachen, dass IKZ keine eigentlichen Grenzen kennt. Es gibt durchaus Kooperationen von Stadt und Landkreis die Sinn machen können. Auch Landkreise können untereinander kooperieren. Es macht Sinn, dass große und kleine Städte Aufgaben teilen. Der Facettenreichtum von IKZ ist zu dokumentieren. Man sollte innovativ sein und in einer Art Brainstorming die Dinge sammeln und diskutieren, die möglicherweise im ersten Zugriff nicht realistisch sind, aber vielleicht Zukunftsmusik sein können. Ich glaube momentan wird noch der einfache Weg gesucht. Das sind häufig Zufälligkeiten, du machst das, ich mache das, also machen wir es halt zusammen. Man geht nur auf das ein, was man hat. Tatsächlich ist noch der organisatorische, systematische und strukturelle Ansatz zu entwickeln, wie und wo man IKZ organisieren kann.

I: Wenn man das zusammenfasst, dann würden Sie sagen die Potenziale sind damit ausgeschöpft?

G: Bei weitem nicht!

I: Und bestehen denn auch Hindernisse, die den stärkeren Ansatz von interkommunaler Zusammenarbeit verhindern?

G: Ja. Es gibt zwei mentale Hindernisse. Einmal, dass man sagt, ich gebe ein Stück Eigenständigkeit auf. Und dann gibt es noch die Sorge der übergeordneten Behörde: Die nehmen mir was weg. Also wenn zwei kreisangehörige Städte gemeinsam arbeiten, prüft der Landkreis sehr kritisch. Die könnten ja die Bauaufsicht wollen, oder ein gemeinsames Rechnungsprüfungsamt. In vielen Fällen muss der Landrat mitwirken und dann wird es schwer. Die Frage ist zu stellen, ob es nicht sinnvoll sein könnte diese Hürde wegzulassen. Sofern zwei oder mehr Städte zusammenarbeiten wollen, sollte es möglichst wenig juristische Hürden geben. Ich bin ein großer Freund einer Experimentierklausel die in die hessische Gemeindeordnung aufzunehmen ist. Sie soll Kommunen Mut machen auch ohne Genehmigung Neues auszuprobieren. Bedenkenträger gibt es genug. Und wenn die Zusammenarbeit scheitert, was soll kaputtgehen? Man kann es ja immer noch so wie vorher praktizieren.

I: Bestehen auch Hindernisse, wenn Sie an das Know-how der Beschäftigten denken, also neue Maßnahmen, Modernisierung insgesamt, aber auch interkommunale Zusammenarbeit, die müssen ja von jemand vorgedacht werden. Das kann der Bürgermeister sein, das kann ein findiger Bürger sein, aber in erster Linie ist ja für so was die Verwaltung zuständig. Halten Sie da die Ausbildung und den Wissensstand der Beschäftigten für ausreichend?

G: Ja, ich halte den Wissensstand für ausreichend. Allerdings gibt es die Sorge des Bestandsschutzes. Wenn ich Mitarbeiter eines Personalamts bin, und bin möglicherweise Abteilungsleiter und dann kommt man mit der Superidee eines möglichen Zweckverbands in dieser Angelegenheit um die Ecke. Dann werde ich mich natürlich schon fragen, wie wird meine individuelle persönliche Laufbahn dort sein? Ich sehe deshalb die Aufgabe des Dezernenten darin die Mitarbeiter zu motivieren. Die Qualifikation interkommunale Zusammenarbeit auf die Beine zu stellen ist gegeben. Es ist ja auch eine Aufgabe des Kompetenzzentrums fehlendes Know-how von der Seite in die Verwaltungen einzubringen. Die Karrieresorgen der betroffenen Mitarbeiter sind bei der Vorbereitung einer interkommunalen Zusammenarbeit ein größeres Problem als deren Qualifikation.

I: Wieder auch ein mentales Problem?

G: Ja.

I: Was müsste denn getan werden, damit man interkommunale Zusammenarbeit noch mehr nutzen kann?

G: Ich denke mal auf der einen Seite diese Ängste nehmen. Das geht am besten dadurch, dass man erfolgreiche Modelle realisiert und vorlebt, dass es anders ist als man denkt. Und dann denke ich mal generell darauf aufmerksam machen was geht, wie es geht und gedankliche Hürden zu nehmen. Es geht darum loszulegen und nicht nach der dritten Prüfung noch eine ergänzende Wirtschaftlichkeitsanalyse einzufordern. Nichts gegen Wirtschaftlichkeitsanalysen, aber man muss auch irgendwann mal die Theorie erschöpft sein lassen und in die Praxis gehen, und sich nicht von einem Gutachten ins nächste sich stürzen.

I: Was kann denn der Hessische Städtetag dafür tun, dass interkommunale Kooperation noch stärker genutzt wird?

G: Die Aufgabe des Hessischen Städtetags liegt darin, die Mitverantwortung für das Kompetenzzentrum zu tragen und dieses so zu steuern, dass es seiner Aufgabe gerecht wird.

I: Im Folgenden haben wir einige Maßnahmen aus der Literatur herausgenommen, die ich gerne einzeln abfragen würde und dazu Ihre Bewertung gerne mal hören würde. Wie bewerten Sie folgende Maßnahmen: zum Beispiel Unterteilung und Information und Managementhilfen? Musterverträge, Kooperationsdatenbanken, Bereitstellung von Personal?

G: Ein Stück weit ist das so das was der Städtetag macht.

I: Finden Sie gut, deshalb machen Sie das?

G: Deswegen machen wir das, deswegen sind wir dabei.

I: Wie ist es mit kooperationsfreundlicher Handhabung der Kommunalaufsicht, zunächst Beratung von dort aber auch positive Berücksichtigung bei Haushaltsgenehmigungen usw.

G: Grundsätzlich fördern wir das. Das war ja auch einer der Punkte, die ich kritisiert habe. In vielerlei Hinsicht werden Bedenken geäußert, wo keine sind. Eine höhere Aufgeschlossenheit und Kooperationsbereitschaft der Kommunalaufsichten wäre generell geboten.

I: Wie ist es mit der Beseitigung rechtlicher Hürden im Vergaberecht oder bei der Personalüberleitung?

G: Genauso wichtig wie die beiden anderen Punkte.

I: Und finanzielle Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit zum Beispiel durch direkte Projektförderung, aber auch Anrechnung der interkommunalen Zusammenarbeit im Finanzausgleich, Bevorzugung der Einzelförderung?

G: Es kann reizvoll sein, aber hat bei weitem nicht die Gewichtung wie die anderen Positionen. Die interkommunale Zusammenarbeit soll ja selbst wirtschaftlich sein. Das heißt der wirtschaftliche Vorteil soll sich durch die Zusammenarbeit als solches generieren. Dann ist eine Förderung ein nettes Bonbon oben drauf. Darüber freut man sich. Aber das Ziel muss sein, dass es auch ohne diese Förderung wirklich gut funktioniert. Das ist der eigentliche Anreiz.

I: Und dann abschließend: Wird durch eine interkommunale Zusammenarbeit eine Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung ermöglicht?

G: Grundsätzlich ja. Sehe ich so. Gemeinsam kann man mit weniger Aufwand zu genauso guten Ergebnissen kommen, wie jede Stadt für sich allein. So sind wiederum Personalressourcen zu erschließen, um diese auf andere Aufgaben zu konzentrieren.

I: Ja, Herr Gieseler vielen Dank für das Interview. Wir beenden das Gespräch um 14.55 Uhr.

Die Inhalte dieses Protokolls entsprechen dem Gesprächsverlauf

gez. _____
Dirk During

gez. _____
Stephan Gieseler

Protokoll des Interviews

Grunddaten des Interviews	
Interviewer (I)	Dirk During
Interviewpartner (G)	Hr. Norbert Brugger
...beschäftigt bei	Städtetag Baden-Württemberg
...beschäftigt als (Funktion)	Dezernent
Datum des Interviews	12. Oktober 2010
Ort des Interviews	Königstraße 2, 70173 Stuttgart
Uhrzeit Beginn	14.30 Uhr
Verlauf des Interviews im Wortlaut	

I: Dienstag, 12. Oktober 2010, Interview beim Städtetag Baden-Württemberg mit Herrn Brugger, Dezernent beim Städtetag Baden-Württemberg. Sehr geehrter Herr Brugger, vielen Dank für Ihre Bereitschaft zu diesem Interview. Ich möchte das Gespräch digital aufzeichnen, anschließend wird das Interview vollständig abgeschrieben und Ihnen zur Genehmigung vorgelegt. Sind Sie damit einverstanden?

G: Ja!

I: Ich möchte die Fragen jeweils vorlesen, zu den einzelnen Fragen können Nachfragen gestellt werden. Können wir mit dem Interview beginnen? – Dann fangen wir an mit dem Stand der Verwaltungsmodernisierung. Die erste Frage: Wenn Sie die Modernisierung der Kommunalverwaltung in Baden-Württemberg betrachten, was ist dabei auffällig?

G: Auffällig ist sicher der Einfluss der Informations- und Kommunikationstechnik, der Entwicklungen induziert, auslöst und wie in der Privatwirtschaft oft erst in der Folge davon dazu führt, dass man sich organisatorisch Gedanken darüber macht, was für die eigene Verwaltung richtig ist. Eigentlich müsste es umgekehrt sein. Aber getrieben von Technik, das ist sicher ein Schlagwort das für die öffentliche Verwaltung gilt, für die Privatwirtschaft ohnehin.

I: Also alles was man unter dem Schlagwort E-Government zusammenfasst setzt aus Ihrer Sicht Impulse?

G: Ja!

I: Löst Innovationen in der öffentlichen Verwaltung aus?

G: Ja!

I: Was würden Sie als charakterisierend für die Modernisierungsdebatte im Moment in Baden-Württemberg beschreiben?

G: Die Adaption von Maßnahmen von Mitteln, die sich in der Privatwirtschaft für Modernisierungen geeignet haben oder zumindest angewandt werden. Leider oft die ungefilterte und unangepasste Adaption.

I: Gibt es da vielleicht Beispiele?

G: Ein Beispiel ist sicher die Anwendung neuer Steuerungsinstrumente. Ein dem Grunde nach sehr richtiger Gedanke, nämlich die Betriebswirtschaftlichkeit noch stärker in die öffentliche Verwaltung hineinzubringen ist überbewertet oder zu unkritisch für die Anwendung in der öffentlichen Verwaltung bewertet worden, indem man einfach zunächst gesagt hat, so wird es gemacht in der Privatwirtschaft und wir müssen das jetzt bei uns einführen. Dabei hat man außer Acht gelassen, dass wir nicht nur andere Strukturen haben, dass wir nicht nur andere Ziele haben, dass wir nicht nur ein anderes Produktportfolio – ein viel größeres als privatwirtschaftliche Unternehmen haben – und allem am allermeisten, dass wir Menschen in den Verwaltungen haben, die in anderer Weise qualifiziert sind als die in der Privatwirtschaft. Ich sage bewusst anders qualifiziert. Beide haben ihre Qualitäten. Ich bin im ersten Beruf Kaufmann, bin also erst in der Privatwirtschaft gewesen und in die öffentliche Verwaltung gegangen letztendlich, weil ich mir dachte, sie kann mehr privatwirtschaftliche Elemente brauchen und ich kann beides kombinieren. Das stimmt auch. Aber deshalb weiß ich auch aus eigener Erfahrung, dass nicht alles übernehmbar ist, auch nicht alles geeignet. Da hatte man lange Zeit eben zu

„unkritisch“ gehandelt, indem man einfach gesagt, das muss jetzt so funktionieren, wir machen ein Benchmark und dann vergleichen wir uns. Am Ende wird der Private, wenn etwas zu unwirtschaftlich ist, sagen, ich mache eine bestimmte Aufgabe nicht mehr. Aber wenn man im öffentlichen Bereich agiert, dann muss man bestimmte Aufgaben machen, egal was es kostet. Da beginnt ja schon die Vergleichbarkeit zu hinken.

I: Dann kommen wir gleich zur zweiten Frage: Welche Maßnahmen werden genutzt bei der Verwaltungsmodernisierung?

G: Maßnahmen die genutzt werden sind eben moderne Technik, moderne verwaltungstechnische Elemente wie Wettbewerb, Vergleiche, Best-Practice-Beispiele, natürlich auch Gutachten. Der Prophet, der im eigenen Land nichts gilt, ersetzt durch den Gutachter. Es gibt viele Gutachten zu jedwedem Standpunkt. Erst gibt es den Standpunkt und dann das passende Gutachten. So ist es manchmal auch in der öffentlichen Verwaltung.

I: Wie schätzen Sie im Moment den Modernisierungsstand ein bei den Kommunalverwaltungen?

G: Ich schätze ihn gut ein. Es gibt wirklich sehr viele gute Beispiele für Verwaltungsmodernisierung in Baden-Württemberg. Ein Stichwort das mir spontan einfällt sind die Bürgerämter, die wir Mitte der 90er Jahre begonnen haben einzurichten und die mittlerweile Standard sind. Anfangs gab es große Vorbehalte, man hat auch Dinge missverstanden und gesagt, jetzt wollt ihr noch mal ein Amt einrichten und noch mal Kosten produzieren die ineffizient sind. Es hat sich gezeigt, dass die Bürgerschaft und die Verwaltung von dieser Zusammenführung und Dienstleistung aus einer Hand sehr profitiert haben. Das ist ein gutes Beispiel.

Der Stand ist gut, aber zugleich auch ausbaufähig. Da gibt es viele Bereiche die angegangen werden könnten. Aber bevor sie angegangen werden muss man sich wie gesagt genau überlegen was erreicht werden soll und wie es erreicht werden soll. Bei dem Wie muss der menschliche Faktor ganz im Vordergrund stehen, der oft im Hintergrund steht. Erst geht es um die Technik, dann um die Organisation, am Ende sagt man den Leuten: So müsst ihr es machen! Aber Menschen funktionieren nicht so wie Maschinen, man kann sie nicht von einem Tag auf den nächsten „umschalten“ wie es so schön neudeutsch heißt. Wenn der Modernisierungsvorgang

scheitert ist es meistens der menschliche Faktor entweder durch offene Verweigerung oder durch stille Verweigerung.

I: Das heißt aber auch, die Beschäftigten müssen rechtzeitig bei sämtlichen Modernisierungsmaßnahmen mit eingebunden werden, habe ich Sie da richtig verstanden?

G: Genau! Zum einen müssen sie richtig eingebunden werden, vollkommen richtig, und zum zweiten muss man deren Ausgangsposition stärker beachten. Wenn ich unseren gehobenen Verwaltungsdienst, dem ich entstamme, nehme, dann sind wir noch ganz auf Rechtmäßigkeit gedrillt worden. Vorgänge müssen in erster Linie rechtmäßig sein, in zweiter Linie wirtschaftlich. Davon wegzukommen und zu sagen: Ihr müsst die Wirtschaftlichkeit gleichgewichtig sehen, das ist nicht banal. Das wird einfach zu wenig gesehen oft und dann entstehen Ängste, dann entstehen Strategien etwas zu umgehen, etwas zu verbergen. Sie kennen das ja, das ist nicht böse gemeint, eine Form von Überforderung und Angst und führt dann zu dem Ergebnis, dass das neue Steuerungsmodell im Land Baden-Württemberg installiert ist, sich aber dessen positiven Wirkungen nicht entfalten.

I: Würden Sie das nur für die Landesverwaltung so sehen oder auch für die Kommunalverwaltung in Baden-Württemberg?

G: Die Kommunen konnten nicht in so großem Stil agieren und zum zweiten ist sie näher an der Verwaltung dran. Sie betreiben ja die öffentliche Verwaltung im Prinzip zu 90 % auch für das Land mit und deshalb ging ein Umsteuern gar nicht so wie bei einer Landesinstitution versucht wird. Man kann gerade die nicht so guten Erfahrungen sehr gut verwenden, um es künftig besser zu machen, wenn sie denn offen reflektiert werden.

I: Welche drei Modernisierungsinstrumente werden denn aus Ihrer Sicht am häufigsten eingesetzt?

G: Technische Innovationen, Gutachten und Vergleiche im Sinne von Benchmark, im Sinne von Umfragen. Der Städtetag macht viele Umfragen. Das ist halt immer ein beinahe unschlagbares Argument zu sagen, der andere macht es besser oder dort wird es effektiver gemacht.

I: Welche Ziele werden denn mit der Verwaltungsmodernisierung verfolgt?

G: Ziel ist sicher die Effektivierung des Verwaltungshandelns oder Optimierung, wie man das nennen will, mit dem Ziel Kosten zu sparen nach innen und damit Handlungsspielräume zu erweitern, aber nach außen auch Handlungsfähigkeit und Qualität gegenüber der Bürgerschaft zu dokumentieren, um die Stadt gut zu führen, in einem guten Licht darzustellen und als Stadtoberhaupt wieder gewählt zu werden, was ja absolut legitim ist, systemimmanent und wichtig.

I: Diese Instrumente die wir jetzt besprochen haben, können die auch zur Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung beitragen?

G: Ja, schon! Diese Instrumente sind okay. Mit differenzierter Anwendung. Wie gesagt, das habe ich vorhin schon einmal gesagt, dass die Ziele als erstes feststehen müssen und dass man sich nicht eben von technischen Entwicklungen blind leiten lassen darf, die dann einfach nicht dazu führen, dass tatsächlich Mehrwert erzeugt wird.

Ein Beispiel fällt mir jetzt im organisatorischen Bereich ein, das ist die Einführung des so genannten Einheitlichen Ansprechpartners. Ich weiß nicht ob Sie das Stichwort kennen? EU! Ein riesen Kampf über zwei Jahre hinweg in Baden-Württemberg gewesen, wo der wie angesiedelt wird mit einem Kompromiss und der Ankündigung, die ganze Verwaltung würde sich dann dramatisch ändern. Wir haben da voll mitgemacht, weil wir um unsere kommunale Kernkompetenz gekämpft haben. Wir haben immer gesagt, wir machen das in unseren Gewerbeämtern, in unseren Kämmereien und so ist es auch. Deshalb brauchen wir diese Aufgabe weiterhin und sind gerne bereit sie noch zu verbessern, zu optimieren. Die EU hat dann eben über diese Richtlinie vorgegeben was zu tun ist, aber am Bedarf weitgehend vorbei soweit ich es jedenfalls sehe. Ich habe nie eine Bedarfsstudie oder Bedarfserhebung dazu gesehen, was der „spanische Friseur“, der so oft zitiert worden ist, tatsächlich dazu braucht. Das Ergebnis ist, dass wir jetzt bundesweit mit sehr viel Aufwand Ansprechpartner eingerichtet haben und zumindest in Baden-Württemberg, ich glaube aber auch bundesweit, die Resonanz sich nicht im Prozent, sondern im Promillebereich dessen bewegt, was prognostiziert worden ist.

I: Wenn ich das so richtig verstehe, dann sagen Sie, da hat man einen Standard geschaffen ohne den Bedarf zu kennen?

G: Ja!

I: Das Ziel wurde zunächst formuliert oder das Ergebnis wurde eigentlich vorweggenommen, ohne genau zu wissen was man dafür braucht?

G: So in etwa. Der Kunde weiß, das weiß man aus der Privatwirtschaft, oft tatsächlich nicht was er sich wünschen könnte. Man muss ihm ja schon den Bedarf quasi auch signalisieren indem man sagt, es könnte so und so laufen, aber da muss man halt die Ausgangsposition des Kunden sehen, und sie analysieren und auswerten. Und da – jedenfalls nach meiner Beobachtung, ich war sehr intensiv involviert in dem Vorgang und habe sehr oft nachgefragt – ist mir nichts zugegen gekommen, was man hierzu erhoben hat.

I: Ich kenne es in Hessen sehr gut glaube ich. Wie ist es in Baden-Württemberg gelöst worden?

G: Da gab es einen politischen Kompromiss, der ja bundesweit sehr stark beachtet, wenn nicht sogar von manchen belächelt worden ist, weil viele gesagt haben, man braucht eine einzige Stelle landesweit und bundesweit. Das war übrigens auch schon so ein Missverständnis, der Einheitliche Ansprechpartner ist definiert worden als einer möglichst im Land. Das ist genau die Denke die sich unrichtigerweise durchzieht, das ist ein Verwaltungsdenken. Man muss in Richtung Kunden, in Richtung Bürger denken und so war es gedacht auch von dieser Richtlinie, der Bürger oder Unternehmer soll einen einheitlichen Ansprechpartner haben. Aber der soll ihn natürlich möglichst dort haben, wo der einheitliche Ansprechpartner ihm sehr viel helfen kann. Niemand wird sagen es ist gut, wenn die deutsche Telekom nur noch eine Stelle in Berlin hat, sondern der Anwender-Betreuer sollte möglichst nahe vor Ort sein.

Das hat man ja gesagt: Wir brauchen die zumindest in jeder Großen Kreisstadt und in den Stadtkreisen, also ab 20.000 Einwohner und in den Landkreisen. Der Kompromiss war, weil sich die IHK, die Handwerkskammern sehr darum bemüht haben, dass es jetzt bei 30 Kammereinrichtungen und bei den 44 Stadt- und Landkreisen in Baden-Württemberg Ansprechpartner gibt, also 74.

Wir fühlen uns durch die verhaltene Resonanz auf das neue Angebot auch bestätigt. Man kann es nämlich auch umgekehrt sehen, Investoren in Baden-Württemberg und sicher auch in Hessen werden gut bedient bereits nach bisherigem Gusto, sonst würde unsere Wirtschaft ja nicht so brummen. Wir sind ja mittlerweile europaweit der Musterknabe, das verfolgen Sie sicher auch, ich höre jeden Tag fast BBC, zurzeit ist es ein Genuss, es wird immer auf Deutschland verwiesen. Vorher war es immer England. Also wir brauchen uns da nicht zu verstecken.

I: Dann kommen wir zum zweiten Fragenkomplex. Man kann ja die Verwaltungsmodernisierung grob unterteilen in Maßnahmen die in die Verwaltung hineinreichen, also Maßnahmen zur Binnenmodernisierung und Maßnahmen die im Außenverhältnis, also aus der Verwaltung hinaus mit Hilfe eines Dritten erledigt werden und da zielt meine erste Frage drauf ab. Die Modernisierungsinstrumente können eingeteilt werden in Maßnahmen zur Binnenmodernisierung und den Maßnahmen im Außenverhältnis. Wenn Sie sich nun die Maßnahmen im Außenverhältnis vorstellen: Welche Maßnahmen fallen Ihnen dazu ein?

G: Wir kommen immer wieder auf die gleichen Maßnahmen zurück, weil sie eben im Mittelpunkt stehen, die ganzen E-Government-Instrumente, die Internetangebote, die Service-Dienstleistungen, aber auch die Bürgerämter die ich erwähnt habe, die eingerichtet worden sind. Die Frage, gestern war ich auch in einem Gemeinderat, ich habe es erwähnt, wie die Kommunalverwaltung in einer Stadt aufgestellt ist, zentral und dezentral, wir haben Ortschaftsverwaltungen, wie werden die weitergeführt, werden sie weitergeführt, wie werden sie ausgestattet? Und eben auch gegenüber der Bürgerschaft, das sich vergleichen mit anderen, auch das darstellen des eigenen Leistungsspektrums, auch durch Medien. Offensive Medienarbeit: Tue Gutes und rede darüber! Was ja insgesamt auch motivierend wirkt für die eigene Truppe.

Und da sind wir bei vielem erst noch in den Anfängen, wenn ich gerade an Web2.0 denke, da passiert noch sehr, sehr wenig und man kann sagen es ist ein Instrument für die jungen Leute. Wir haben nächste Woche einen Selbstverwaltungskongress, den ich vorbereite und da haben wir eine Umfrage gemacht bei jungen Menschen in Baden-Württemberg zwischen 15 und 25 zur Kommunalpolitik und auch zur Heimat. Ein Ergebnis ist, sie sind heimatverbunden, aber nicht politikverbunden. Das wird genauer ausgeführt. Die können sich gar nicht so richtig vorstellen was die Stadtverwaltung für sie bringen kann und bringt.

I: Das ist nicht bekannt!

G: Wenn man im Social Network, im Web 2.0 präsent ist besteht die Chance mehr Jugendliche zu erreichen. Eine Stadt hat es gemacht und berichtet, dass sie sofort 80 Freunde hatte, einfach weil es Hip war bei den Jungen, dass man die Stadt als Freund hat. Das mag jetzt spielerisch sein, aber alles was dem Zweck dient ist doch gut. Wenn eine positive Assoziation damit verbunden wird und die eigene Stadt Hip ist, was kann uns besseres passieren?

I: Warum müssen sich denn Kommunalverwaltungen überhaupt darum bemühen, die Leistung bei ihrer Verwaltungsarbeit zu verbessern, eine Leistungssteigerung herbeizuführen?

G: Um eben zum einen Spielräume für die eigenen Maßnahmen, aber auch für die Qualitätsverbesserung, Serviceverbesserung gegenüber der eigenen Bürgerschaft in Zeiten knapper Ressourcen zu eröffnen. Sich Handlungsspielräume zu verschaffen und letztendlich aus einer ganz banalen Verpflichtung der Gemeindeordnung heraus, sparsam und wirtschaftlich zu agieren. Wirtschaftlich heißt, sich dauernd Gedanken zu machen, denn jeder Euro ist ein Euro der Gemeinschaft, der letztendlich von allen zu finanzieren ist und deshalb verwalten wir fremdes Geld und müssen damit sorgsam umgehen. Das ist eine nie endende Aufgabe, sondern jeden Tag neu und aktuell.

I: Die nächste Frage ist eine Aufzählungsfrage. Ich habe vier verschiedene Punkte im Außenverhältnis. Ich würde vorschlagen, dass ich jeden Punkt einzeln aufrufe und darüber separat sprechen. Wenn Sie an eine angestrebte Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung denken. Wie schätzen Sie die Maßnahme Gebietsreform ein und was sind die Gründe für Ihre Einschätzung?

G: Die Gebietsreform ist eine hochpolitische Maßnahme, hochkommunalpolitische und hochemotionale. Dennoch auch eine hochwichtige, nicht im Sinne von, dass aktuell in Baden-Württemberg eine Gebietsreform anstünde, aber es gab jetzt Fälle, drei Fälle von freiwilliger Gebietsreform. Die waren ausgelöst einfach durch Handlungsunfähigkeit der betreffenden Kommunen, die sich dann freiwillig eingegliedert haben in andere. Das zeigt einfach auch den Wert dieser Einrichtung Gebietsreform auf. Natürlich ist es sozusagen die weiteste Form von interkommunaler Kooperation. Und was für die interkommunalen Kooperationen zutreffend ist, wenn man sagt, durch interkommunale Kooperation können Leistungen wirtschaftlicher erbracht werden, dann kann man logischerweise nicht zu dem Ergebnis kommen, für eine Gebietsreform kann das alles nicht gelten.

I: Hochpolitisch und hochemotional! Ich habe heute Morgen beim Gemeindefest mit Herrn Stingl geredet, der hat es ein bisschen anders formuliert, eigentlich in der gleichen Richtung, aber hochpolitisch! Ich frage Sie einfach: Ist es jetzt eher positiv oder eher negativ besetzt „hochpolitisch“? Hochpolitisch ist ja nichts Schlechtes erst einmal?

G: Nichts Verwerfliches bei einem Verband der für Kommunalpolitik zuständig ist. Man muss auch wieder das Ziel vor Augen haben, was man letztendlich erreichen will und wenn man jetzt die Leute erschrecken würde, wäre natürlich der Sache nicht gedient zum einen. Zum zweiten ist es tatsächlich die weitestgehendste Maßnahme. Es gibt viele Maßnahmen, die davor stattfinden können, interkommunale Kooperation ist da noch ein weiteres Stichwort von Ihnen. Bevor die weitestgehendste Maßnahme ergriffen wird ist es sicher legitim und richtig, die anderen Maßnahmen zu durchdenken. Aber man darf eben keine Denkverbote erteilen. Deshalb muss das mit dabei sein.

I: Gut das wäre jetzt der erste Block. Der zweite Schwerpunkt wäre, wenn Sie an eine angestrebte Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung denken, wie schätzen Sie die Maßnahme Privatisierung ein?

G: Die Privatisierung ist sicher eine weit verbreitete Maßnahme, aber sie ist kein Selbstläufer im Sinne von alles was in der Privatwirtschaft geht, geht besser als in der öffentlichen Wirtschaft. Ich denke davor sind wir mittlerweile gefeit, auch aus Erfahrungen der Privatisierung und in Baden-Württemberg auch der Re-Verstaatlichung oder Re-Kommunalisierung. Da ist eine differenzierte Betrachtungsweise wichtig und das was ich schon eingangs gesagt habe, sich vor Augen zu führen, dass eben eine öffentliche Verwaltung andere Ziele hat als die Privatwirtschaft und dass sie anderes Personal hat als die Privatwirtschaft, das eben nicht austauschbar ist und das durchaus mit den Zielen korreliert. In der Privatwirtschaft ist das Personal ziel- und systemtreu und bei uns auch. Da wir aber unterschiedliche Ziele haben und immer haben werden, kann man nicht einfach alles umstülpen und sagen, jetzt machen wir alles mit anderem Ziel gleichgut. Das sollte man nicht tun und deshalb kann Privatisierung ich in bestimmten Bereichen sehr hilfreich sein, in anderen aber nicht. Sie kann ganz sicher nicht das Allheilmittel sein für alle Bereiche.

I: Sie haben jetzt öfter auf die Beschäftigten abgestellt. Sehen Sie die Ausbildung oder den Wissensstand der Beschäftigten als ein Problem bei der Verwaltungsmodernisierung?

G: Nicht als ein Problem, sondern als eine Herausforderung. Wie gesagt bei mir war auch schon zu meiner Studienzeit natürlich Volkswirtschafts-, Betriebswirtschaftslehre mit Bestandteil des Studiums. Diese dritte Art quasi neben öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft auszubauen, öffentliche Privatwirtschaft oder private öffentliche Wirtschaft oder wie immer, Sie wissen was ich meine, diesen Sektor zu intensivieren, auszubauen und zu sagen, was passt wann besser, wo passen in der Privatwirtschaft Elemente der öffentlichen Wirtschaft? Zum Beispiel rechtmäßiges Handeln systematisch zu verfolgen, jetzt nicht im Sinne von erst einmal rechtmäßig Handeln, sondern wie komme ich zielgerichtet zum Beispiel zu einer guten Gemeinderatsentscheidung ist von höchstem Interesse für Unternehmen. Da wird dann auch vieles nicht so gut gemacht, indem man die Dinge nicht offen lanciert oder wie man sie platziert auch in der Gemeinde. Dann kommen sofort die Widerstände und auch aus Unwissenheit der Bevölkerung teilweise oder aus Ängsten. Man sieht nicht, dass der Oberbürgermeister ganz viele verschiedene Interessen zusammenführen muss, verfolgt dann nur sein Interesse, versucht das durchzudrücken, so wie ich es halt in der Marktwirtschaft kann. Also da ist ein gegenseitiges Lernen sehr hilfreich. Wir könnten viele Leute aus unserem Bereich auch in der Privatwirtschaft sehr gut unterbringen, die dem Unternehmen weiterhelfen könnten. Das sehen die Unternehmen glaube ich noch nicht so sehr wie wir umgekehrt es schon sehen, dass wir Leute aus der Privatwirtschaft brauchen können, um uns in diesen dritten Sektor zu bringen. Da leisten die Fachhochschulen oder Hochschulen bei uns mittlerweile schon viel. Aber das ist sicher ein Ausbaubereich.

I: Dann kommen wir zum dritten Punkt, den Wettbewerb. Wie schätzen Sie den Wettbewerb ein, wenn es um Leistungssteigerung von Kommunalverwaltungen geht?

G: Das ist genauso ein Bereich der aufzeigt, dass man Wettbewerb nicht 1:1 gleichsetzen kann mit Wettbewerb in der Privatwirtschaft, dass wir sehr genau darauf achten müssen, was wir in den Wettbewerb setzen und wie wir es in den Wettbewerb setzen und ob es tatsächlich ein gleichwertiger Wettbewerb ist oder ob er nur ein aufgesetzter Wettbewerb ist, der zu den gewünschten Ergebnissen führt oder nicht zu den gewünschten Ergebnissen führt. Das ist sehr schwierig, Kommunen wirklich möglichst objektiv im Wettbewerb zu vergleichen, weil sie ein sehr breites Handlungsspektrum haben und wenig Fallzahlen bei ihren Produkten, aber eine sehr große Bandbreite. Bei einem Unternehmen das drei Produkte produziert und ein Konkurrenzunternehmen das drei Produkte produziert, da kann ich eigentlich relativ einfach sagen wer es besser macht, bei einer Stadt die 400 Produkte hat nach unserer Zählung oder 500 und eher geringe Fallzahlen, jedoch nicht. Wenn ich zum Beispiel sage, eine Baugenehmigung wird schneller erteilt in der Stadt A wie in der

Stadt B, dann ist noch nichts über die Qualität und über das was sich dahinter verbirgt an Beratungsleistung gesagt. Eine Genehmigung schnell zu erteilen ist die eine Sache, aber vielleicht zu beraten und zu sagen, ihr könntet noch dieses oder jenes machen und da gäbe es noch diese Option, ist ja auch ein Wert an sich. Wenn ich nur sage, Stadt A erteilt Genehmigungen in 22 Tagen, die andere Stadt in 27 ist das also verkehrt.

I: Das ist das eine, dass wir eben im Wettbewerb versucht, die Leistung verschiedener Kommunen zu vergleichen und da einfach eine Rangfolge aufzustellen, wobei man aufpassen muss, ist es auch qualitativ vergleichbar oder sonst von den Rahmenbedingungen. Ein anderer Aspekt könnte ja sein, in Stuttgart sitzen 30 Mann die die Baugenehmigung bearbeiten und in Heidelberg sitzen 20 oder 10, dann ist vielleicht klar, dass in Stuttgart vielleicht alles ein bisschen schneller geht, also die absolute Zeit ist nicht ausschlaggebend, das ist das eine. Das andere ist: Was halten Sie denn von Überlegungen, wenn man Dinge entregionalisiert? Sie haben eben die Baugenehmigung angesprochen, aber auch vielleicht den Personalausweis. Wenn man jetzt in Stuttgart wohnt, muss man seinen Personalausweis in Stuttgart beantragen. Wie ist es denn, wenn man als Stuttgarter seinen Personalausweis in Karlsruhe beantragt. Es könnte ja sein, weil er dort einfach nur die Hälfte kostet oder keine Ahnung was es noch für Gründe gibt. Das könnte ja auch eine Form sein von Öffnung, dass man Leistungen im Wettbewerb erstellen lässt?

G: Dann wird glaube ich die öffentliche Verwaltung andere Wege gehen, so wie wir uns da auch schon auf dem Weg befinden in ganz vielen Bereichen. Sie sprechen da einen ganz wichtigen verwaltungstechnischen Bereich an, nämlich die Nutzung einer Technik um die Arbeiten neu zu organisieren und Routinetätigkeiten tatsächlich zu zentralisieren. Das findet statt im Bereich des Melderechts mit Meldeportalen, die jetzt zusammengeführt werden, im Grundbuchrecht gibt es eine Grundbuchdatenzentrale Baden-Württemberg, in Hessen auch. Demnächst haben wir elektronische Register im Personenstandswesen bundesweit. Dann kann man sich in Hamburg Geburtsurkunden von Mainz ausstellen lassen kann und dort auch ausgeben. Nur wird eben der Vorgang als solches dann immer noch in Mainz verortet sein, aber dann quasi elektronisch in Hamburg ausgeworfen. Die letzte Stufe auch noch zu vollziehen, sehe ich jetzt momentan noch nicht, zu sagen, die Hamburger stellen dann auch die Mainzer Urkunde aus, weil mit dieser Dienstleistung auch die Örtlichkeit verbunden ist, eine örtliche Kenntnis über Personen, das was unsere Stärke ausmacht. Aber den Vorgang als solches zu flexibilisieren, da kommen wir gar nicht darum herum, weil das Standard wird, wenn es möglich ist und wenn es Chancen bietet natürlich auch Vorgänge effektiver abzuwickeln. Uns aber allerdings kommunalpolitisch sehr große Herausforderungen bereitet, weil das sehr oft direkt in Verbindung mit der kommunalen Selbstverwaltung

gebracht wird. Oft wird gesagt, wenn wir dieses nicht mehr machen, nicht mehr überall einen Standesamtsbezirk haben, dann sind wir keine Kommune mehr, keine Ortschaftsverwaltung mehr, aber es ist eben differenzier zu sehen. Die moderne Technik gibt uns die Möglichkeit, noch besser Dienstleistungen dezentral anzubieten über das Netz.

I: Dann kommen wir zum vierten Punkt interkommunale Zusammenarbeit. Wie sehen Sie das im Zusammenhang mit der angestrebten Leistungssteigerung?

G: Da hat Ihnen sicher der Kollege Stingl schon einiges gesagt, was wir gemeinsam machen, wir sind da ja auch Vorbild, indem wir – Gemeinde- und Städtetag – gemeinsam das Portal eingerichtet haben, das hat er Ihnen sicher alles erzählt, mit Vorbildfunktion soll es auch zu interkommunaler Zusammenarbeit sein für unsere Kommunen. Das ist ein Bereich der läuft und das ist ja nicht so, dass nichts läuft. Wir haben 500 bis 1.000 Vereinbarungen jetzt mittlerweile alleine in unserem Portal abgelegt, neben den Kooperationen. Wir haben eine Werkrealschule eingeführt, da hat er Ihnen vielleicht das Stichwort auch genannt?

I: Nein!

G: Es gibt viele Statistiken von uns, das haben wir auch begleitet und ich habe selber auch ein Vereinbarungsmuster zur Werkrealschule und Kooperation mit Hauptschule usw. herausgegeben. Es gab jetzt alleine binnen Jahresfrist mit der Einführung dieser Werkrealschule 120 neue Kooperationen von Schulträgern, die bisher selbständig waren, einfach wegen geringer Schülerzahlen die Schule schließen müssten, vielleicht alle miteinander sogar, aber insgesamt, wenn sie sich zusammenfinden, die Schule gemeinsam weiter betreiben können. Nicht alles mehr überall als quasi ideelle Mitträger.

I: Dankeschön, das ist ein schönes Beispiel. Das bedeutet interkommunale Kooperation ist eine Maßnahme die in Frage kommt, wenn ich mich um Modernisierung im Außenverhältnis bemühen möchte?

G: Genau, und um Strukturwandel vor allem auch. Beim Strukturwandel ist Demographie das ganz große Thema der Zukunft. Was jetzt an Strukturen vorhanden ist, an Schulen, würde nie mehr so eingeführt werden. Viele Hauptschulen, wenig Gymnasien. Man bräuchte genau die umgekehrte Struktur.

I: Wenn Sie jetzt abschließend diese vier Punkte miteinander vergleichen: Gebietsreform, Privatisierung, Wettbewerb, interkommunale Zusammenarbeit, welche würden Sie jetzt bevorzugen?

G: Bevorzugen oder dann umgekehrt benachteiligen würde ich gar keine. Ich würde alle gleich in Betracht ziehen. Situativ natürlich angepasst, aber möglichst ohne Voreingenommenheit. Also keine Ausschlüsse, nur um des Ausschlusses Willen. Wir wollen – das sei klargestellt – als Städtetag und initiieren keine Gebietsreform, aber wir sagen umgekehrt und das betrifft ja dann die einzelne Stadt und die einzelne Gemeinde, es ist ein Instrument das geeignet sein kann, es gibt ja Einzelfälle und auch die gehört in den Katalog hinein der zu überprüfenden Maßnahmen. Welche richtig ist, das muss die Situation zeigen, auch die politische Realität letztendlich.

I: Welche Maßnahmen scheinen Ihnen denn am häufigsten eingesetzt zu werden im Moment?

G: Von den Vieren?

I: Ja!

G: Privatisierung, Wettbewerb und interkommunale Kooperation. Ich würde sagen interkommunale Kooperation, wenn ich die Menge nehme. Der Wettbewerb müsste eigentlich genauso sein, Wettbewerb und interkommunale Kooperation. Privatisierung als dritte und Gebietsreform als vierte. Das deckt sich wahrscheinlich mit Ihren ...

I: Ja! Wir kommen nachher noch einmal ausführlicher zur interkommunalen Zusammenarbeit. Wenn wir jetzt bei den anderen drei bleiben, also die weniger häufig eingesetzten Maßnahmen. Was glauben Sie sind die Ursachen dafür, dass die so wenig genutzt werden?

G: Über die Gebietsreform haben wir ja schon gesprochen. Das sind der politische Faktor, die Existenzfrage und die Selbstverständnisfrage, was allerdings auch nicht sakrosankt ist. Wir haben sehr viele Städte mit sehr vielen Ortschaften, die früher

selbständig waren und nehmen für uns in Anspruch, dass die gut aufgehoben sind in den Städten, wiewohl sie nicht mehr selbständig sind, aber noch mit eigenem Ortsnamen, mit eigener Identität, mit eigener Verwaltung vielfach sogar, wenn sie größer sind, weitergeführt werden. Privatisierung war einmal ein starker Trend. Aber wie gesagt momentan ist die Einschätzung realistischer. Man sieht halt beide Seiten und sieht natürlich auch einen Kontrollverlust. Verlust an Kontrolle und Einflussmöglichkeiten unter Beibehaltung der vollen politischen Verantwortung. Da würde ich mir persönlich – und so machen es auch die Amtsinhaber und die Gemeinderäte – sehr genau überlegen, ob mir langfristig damit gedient ist, kurzfristig kann ich mich sicherlich eines wirtschaftlichen Problems damit entledigen, aber die politische Komponente bleibt ja, die kann irgendwann einmal wieder auf den Tisch kommen und härter denn je zurückschlagen.

I: Und beim Wettbewerb?

G: Beim Wettbewerb können sehr viele Schwierigkeiten letztendlich entstehen. Wenn ich im Wettbewerb einmal obsiegt habe, klar, ist es eine schöne Sache und eine motivierende Sache und auch eine bewegende Sache für alle Beteiligten. Aber man kann nicht immer gewinnen. Wir haben noch keine Wettbewerbsmentalität bei uns in der öffentlichen Verwaltung in breiter Form, dass man sagt, man macht jeden Tag Wettbewerbe und hier bin ich gut und hier bin ich halt nicht so gut, das gehört zu meinem Job. Man nimmt denke ich tendenziell vieles noch sehr persönlich als Stadt, soweit man überhaupt eine Persönlichkeit sein kann und bricht dann natürlich auch teilweise den politischen Stab über vermeintliche Missstände. Da gibt es dann auch eine öffentliche Diskussion, das unterscheidet uns vom Unternehmen. Das Unternehmen trägt dann alles intern aus. Muss nicht unbedingt besser für das Klima sein intern, aber die Außendarstellung ist auch wichtig und die kann sehr ungut für die Stadt selber sein. Da muss sich sicher eine Kultur noch mehr entwickeln. Es sind auch oft noch Einzelfälle, also bestimmte Einrichtungen machen bestimmte Vergleiche oder der Bund der Steuerzahler bringt jedes Jahr Statistiken heraus, aber Sie kennen die ja als Finanzverantwortlicher. Sind dann da wirklich alle Schulden mit einberechnet oder sind die Privatisierten eben nicht einberechnet? Der eine macht es sich so, der andere macht es sich so zurecht. Im Ergebnis ist der Bürger verunsichert. Ist uns damit letztendlich gedient, wenn die das Gefühl haben es läuft schief, obwohl es gar nicht so schief läuft wie sie es sich vielleicht vorstellen? Also müssen wir noch uns selber weiterentwickeln zu einem natürlichen Wettbewerb.

I: Was könnte man denn tun, um diese weniger häufig genutzten Maßnahmen noch besser nutzbar zu machen oder irgendwie mehr zum Einsatz zu bringen, wodurch kann das unterstützt werden? Sollte das überhaupt passieren?

G: Ich finde wir haben ja mit der KGSt und mit anderen Einrichtungen schon Stellen, die sich um den Wettbewerb seit Jahren bemühen. Aber es ist wieder der persönliche Faktor der voransteht. Wir haben die Technik im Blick und verbessern die und sagen, jetzt brauchen wir noch eine Kennzahl, die bringt noch besser zum Ausdruck was dort oder jenes sein kann. Aber man braucht auf der anderen Seite auch die Menschen, die damit umgehen können. Mit den Ergebnissen umgehen können, Stichwort „Leistungsbeurteilung“ ist ja auch eine Art von Wettbewerb, eine sehr dramatische, bei Ihnen ja auch in Hessen sicher. Wo es um Cent-Beträge teilweise geht brechen Welten zusammen. Einfach diese menschliche Komponente, die vorangestellt ist, erst einmal dort dafür den Boden zubereiten, bevor dann quasi „kalte Technik“ umgesetzt wird. Das wäre sehr hilfreich, um entspannter an Wettbewerb heranzugehen, ihn als Chance zu begreifen, zu sehen wo man das eigene Handeln verbessern kann.

Dann auch den offenen Diskurs zu führen mit der Belegschaft, bevor vielleicht Dinge umgesetzt werden, einfach sie zur Diskussion zu stellen, auch zur offenen Diskussion. Da sind wir auch weitergekommen in den letzten Jahren, aber da ist sicher noch Entwicklungspotential vorhanden, das einfach anders und gelassener zu sehen und nicht gleich den Weltuntergang zu sehen, wenn man irgendwann einmal nicht so gut ist und das gleiche gilt natürlich auch für den Gemeinderat.

I: Sie haben jetzt gerade die Kommunikation angesprochen, Kommunikation der Lage, das würde ja eigentlich auch gelten für die politischen Entscheidungsträger, da ist ja oftmals gar nicht genau klar, was jetzt in der Leistungserstellung alles getan werden muss, wird irgendwo übergeordnet irgendwelche Dinge gestritten, meistens über Bauprojekte, aber über Effizienz im Verwaltungshandeln da hat ja gar niemand richtig den Blick drauf. Also es heißt, würden Sie sich dafür aussprechen, auch die Kommunikation und die Transparenz bei der Leistungserstellung für die Entscheidungsträger zu erhöhen und aber auch für die Bürgerschaft. Da ist es ja das gleiche, die Unwissenheit über die Abläufe?

G: Das versuchen wir und wird dann auch seine Grenzen haben aufgrund der Komplexität, die dahinter steckt. Ob das breite Interesse dafür zu mobilisieren ist oder ob der Großteil der Bürgerschaft nicht einfach sagt, es muss effektiv funktionieren, aber die Details, dafür habe ich ja meine Vertreter gewählt, meinen OB gewählt. Das scheint mir doch realistischer zu sein. Also wenn ich ein Auto kaufe, dann soll es gut funktionieren, soll einen guten Preis haben, aber ich will eigentlich nicht wissen, wer da welche Neuerung eingeführt hat und wie viel Prozent dadurch eingespart worden ist. Mich interessiert eigentlich nur, dass was hinten rauskommt.

I: Aber das liegt natürlich auch am Produkt, wie Sie vorhin gesagt haben. Beim Auto sucht man ja meistens selber aus, welches Auto man will, einen Bahnhof kriegt man aber einfach vor die Tür gestellt.

G: Da muss ich Ihnen widersprechen. Seit 15 Jahren wird dieses Projekt diskutiert.

I: Das ist vielleicht jetzt ein schlechtes Beispiel.

G: Nein, es ist ein gutes Beispiel, in über 200 Sitzungen beraten. Oder meine Heimatstadt die ganze Stadtverwaltung, alle Amtsleiter haben mal an einem Tag wie bei einer Messe die Verwaltung und den Haushalt vorgestellt. Ich glaube es sind 15 bis 25 Leute von 120.000 gekommen. Ich bin auch nicht hingegangen ehrlich gesagt. In der Diskussion habe ich versucht deutlich zu machen, an wen man sich letztendlich hält in so einer Diskussion.

I: Ja, dann kommen wir zum dritten Block, da geht es jetzt nur um interkommunale Kooperation. Wenn Sie den derzeitigen Nutzungsumfang von interkommunaler Kooperation in Baden-Württemberg sich vor Augen führen, wie bewerten Sie den Umfang?

G: Ich glaube ich habe es weiter vorne schon einmal erwähnt, das würde ich zusammenfassen mit gut, aber ausbaufähig.

I: Und Sie hatten gesagt, bei den Beispielen haben Sie mit dem Gemeindetag haben Sie dieses Portal gemeinsam eingerichtet?

G: Ein Element das wir auch schon angesprochen haben ist „Best-Practice“ um ein Beispiel zu haben. Ein Beispiel nützt zehnmal mehr als Vorschriften, das ist ein deutsches Sprichwort und trifft hier ganz sicher zu. Wenn es der andere macht, warum soll ich es dann nicht auch machen?

I: Gibt es in Ihrem Mitgliederbereich auch Beispiele wo man eine interkommunale Zusammenarbeit in Erwägung gezogen hat, die aber dann bewusst nicht gewählt hat oder die gescheitert ist?

G: Gibt es sicher, gibt es auch immer wieder aus ganz unterschiedlichen Gründen und finde ich auch normal. Das ist ja eine Vereinbarung letztendlich die getroffen wird und vor der Vereinbarung stehen Verhandlungen und in den Verhandlungen lotet man aus und es ist legitim, dass beide Seiten ausloten, ob sie Vorteile von der Vereinbarung haben und ob diese Vorteile die Nachteile die damit verbunden sind überwiegen. Und wenn das nicht kongruent gemacht wird, dann findet eben keine Vereinbarung statt und keine Kooperation und das finde ich einen ganz natürlichen Vorgang. Das Schulbeispiel! Es ist zum Beispiel legitim zu sagen, ich versuche es noch mal selber, ich will meine Schule ausbauen, ich will meinen eigenen Standort stärken, bevor ich mich dann „geschlagen“ geben, solche Überlegungen sind dann auf dem Blatt und es scheitern dann Vereinbarungsverhandlungen. Aber es kann einen ganz realen auch kaufmännischen Hintergrund haben, muss nicht nur unbedingt nur Unwille sein, ist es auch gar nicht in der Regel. Es gibt immer einen Grund, oft sind sie objektiv.

I: Bestehen aus Ihrer Sicht derzeit Hindernisse, die einen stärkeren Einsatz der interkommunalen Kooperation behindern?

G: Es gibt sicherlich Hindernisse, die noch ausgeräumt werden können im Rechtlichen. Wir haben einen Gesetzentwurf, hat das Herr Stingl nicht erwähnt?

I: Doch, das Innenministerium mistet irgendwelche Vorschriften aus. Er war da aber skeptisch, weil das schon drei Jahre andauert wohl.

G: Es gibt einen Entwurf für die Novellierung des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit, der eigentlich im September hätte zur Anhörung gehen müssen. Eigentlich sage ich deshalb, weil er wahrscheinlich nicht mehr vor der Landtagswahl ins Parlament kommt. Wir wollen noch mehr Barrieren abbauen für Kooperationen und ich finde den Gesetzesentwurf gelungen. Nicht nur weil die Städte dadurch mehr Möglichkeiten haben, sondern weil es eine gute Initialzündung noch mal wäre, landesseitig zu sagen: Macht da noch mehr, ihr habt da noch mehr Möglichkeiten. Ein Beispiel will ich vielleicht herausgreifen und das passt auch in die neuere Zeit. Wir haben das Zweckverbandsrecht, das hessische kenne ich nicht, aber bei uns kann man bislang nur Aufgaben ganzheitlich abgeben an Zweckverbände. Das ist oft

ein Hindernis. Da stellt sich wieder die gleiche Frage wie bei der Gebietsreform, ich gebe es ab und krieg es nie mehr zurück. Dieser Gesetzesentwurf sieht jetzt eben vor, dass man bestehenden Zweckverbänden durch einzelne Kommunen oder durch alle Kommunen auch Erledigungsaufgaben übertragen kann. Das heißt, ich kann im Prinzip, wenn ich es überspitze, eine öffentliche Personalzweckverbandseinrichtung schaffen, und mir dort Expertenpools halten, im Standesamtsrecht beispielsweise wäre das sehr geeignet, weil dort findet interkommunale Kooperation ohne Kostenausgleich zuhauf statt, vielleicht in Hessen auch. Die großen erteilen den kleinen Auskünfte zu komplexem Recht. Da könnte man beispielsweise mit dem neuen Recht jetzt eben das Ganze auf neue Ebene stellen und sagen, jawohl ihr könnt unsere Experten in Anspruch nehmen, aber wir machen das auf der Basis mit einem Zweckverband und ihr könnt auf unseren Expertenpool zugreifen, aber dann bitteschön auch mit Kostenerstattung. Das sind einfach hilfreiche Dinge, die auch genutzt würden, die liegen jetzt einmal brach. Ich bin realistisch und sage, vor der Landtagswahl wird das gar nicht mehr kommen im März.

I: Das ist jetzt ein Beispiel dafür. Aber rechtlich sollte die interkommunale Kooperation unterstützt werden durch eine Novellierung des Gesetzes zur oder über interkommunale Kooperation. Welche weiteren Hindernisse bestehen denn noch, wenn wir vielleicht vom Rechtlichen weggehen?

G: Wenn man vom Rechtlichen weggeht ist es letztendlich das Vertrauen, die Vertrauensbildung, so wie man Vereinbarungen bis hin zur Eheschließung letztendlich immer auf Vertrauen gründet, so muss auch da auf interkommunaler Ebene ein Klima herrschen und geschaffen werden, das gegenseitiges Vertrauen bedingt und das ist oftmals ein längerer Prozess.

I: Wer müsste sich denn vertrauen?

G: Die Verantwortlichen der beteiligten Kommunen, das ist sicher wichtig.

I: Ich wollte jetzt genau darauf hinaus, die verantwortlichen Entscheidungsträger müssen sich vertrauen, bei der Bürgerschaft, das ist so die Frage, ob sich die vertrauen müssten, auf jeden Fall müssten sie irgendwie eine gewisse Mindestzustimmung haben würde ich jetzt mal sagen. Wie sieht es mit den Beschäftigten aus?

G: Die auch! Ich wiederhole mich immer wieder, aber es geht dann immer um Kooperation die zu effektiverem Handeln führen soll, bis hin zur Fusion und die löst immer Ängste und Fragen und Überlegungen aus: Mache ich meinen Job noch? Mach ich ihn noch gleich in Zukunft und muss ich mich ändern, bin ich der Betroffene?

I: Wie sehen Sie das von der Landesregierungsseite? Könnte das Land mehr tun? Gibt es da Unterstützungsmaßnahmen?

G: Das Land muss den rechtlichen Rahmen bereiten. Wenn es jetzt über diesen Gesetzentwurf das Signal gäbe und auch die Möglichkeiten erweitert würden, aber das kann uns dieses Geschäft der interkommunalen Kooperation nicht abnehmen. Muss es auch nicht. Darf es auch nicht nach unserem Selbstverständnis. Das müssen wir selber erledigen.

I: Was müsste noch aus Ihrer Sicht getan werden, um die Nutzung die von interkommunaler Zusammenarbeit noch zu fördern?

G: Wenn man über dieses Portal, ja wir sind uns bewusst gewesen, wenn das nicht permanent penetriert wird, dann dämmert es vor sich hin, es wird nicht fortlaufend gepflegt, genutzt. Da sind wir jetzt dabei es wieder aufzufrischen quasi, wobei der Bestand ist vorhanden und kann genutzt werden. Aber es zeigt eben, man muss immer wieder das Richtige wiederholen. Ich habe es zum Beispiel in der Hauptamtsleitertagung im nächsten Monat bei uns auch wieder als Thema drauf. Ich mache das regelmäßig drauf. Die Politik lebt von Wiederholung, weil wir Menschen darauf ausgerichtet sind, zu vertiefen und die Vertiefung brauchen und die Wiederholungen. Auch dadurch wird Vertrauen geschaffen. Wenn etwas lang richtig ist, dann ist es auch wichtig und es ist eigentlich auch eine gute Sache, dass nicht die Eintagsfliegen Vordergrund stehen. Wir sind nicht immer eins mit dem Gemeindetag und es gibt auch Konkurrenzen, das ist ja klar, zwischen uns. Umso bemerkenswerter und auffälliger war natürlich, dass wir hier zusammen kooperieren und es ist auch begrüßt worden.

I: Wie schätzen es denn ein, wenn das Land interkommunale Zusammenarbeit auch finanziell unterstützen würde? Das ist in Hessen ein ganz großes Thema. Es soll jetzt auch ausgebaut werden, die finanzielle Förderung von interkommunaler Zusammenarbeit. Da gibt es glaube ich in Baden-Württemberg nicht direkt?

G: Bei der Gemeindereform gab es solche Kopfprämien und ähnliches und ist hier auch schon diskutiert worden, aber von keiner Seite bislang gefordert worden. Zumindest nicht in den 17 Jahren die ich jetzt schon hier bin beim Städtetag. Wir haben eigentlich grundsätzlich das Verständnis, dass eine interkommunale Kooperation sich lohnen muss und dass das Lohnen nicht noch belohnt werden muss. Das sollte schon aus sich selbst heraus funktionieren und für den Städtetag muss ich auch noch hinzufügen, es ist natürlich auch zu bedenken, dass doch viele Städte in der Vergangenheit, in den vergangenen Gebietsreformen Gemeinden aufgenommen haben die jetzt als zwar nicht mehr selbständige Gemeinde, aber doch noch eigenständige Teilkommune unter einem Dach Stadt agieren und dass die auch kooperieren in dieser Weise, in einer weitergehenden Form und man eigentlich nicht die weniger weitergehende Form permanent subventionieren darf. Also wenn, dann könnte es nur eine Initialfinanzierung sein, aber keine Dauerfinanzierung. Es gibt übrigens auch Ungerechtigkeiten jetzt schon in der Finanzierung, zumindest in Baden-Württemberg in dem Bereich. Im Schulbereich zählen auswärtige Schüler mehr als die einheimischen.

I: Die zählen nicht mehr, sondern Auswärtige müssen eben vollständig ausgeglichen werden über Gastschulbeiträge.

G: Gastschulbeiträge! Wenn Sie jetzt die andere Gemeinde zur eigenen Gemeinde machen, dann sind die keine Auswärtigen mehr und kriegen weniger. Das ist eigentlich kontraproduktiv.

I: Was kann Ihr Verband noch tun, um interkommunale Zusammenarbeit noch mehr zu fördern? Was sind Projekte in der Zukunft, die Sie noch anstreben?

G: Also das Projekt der Zukunft muss ich jetzt leider auch noch sagen, diese Gesetzesreform, die eigentlich Gegenwart sein sollte, aber Zukunft sein wird. Da haben wir auch eine Gesamtbefragung in der Mitgliedschaft vorgenommen und Vorschläge unterbreitet. Die sind auch in der Mehrzahl übernommen worden. Wir werden weiter dieses Portal mit dem Gemeindetag thematisieren, betreiben, das ist ja letztes Jahr groß vorgestellt worden mit Landesbeteiligung. Wir werden das Thema interkommunale Kooperation über unsere Kanäle, Rundschreiben und eben Tagungen, Beratung, Einzelberatung, weiter forcieren.

I: Ich habe aus der Literatur mehrere Maßnahmen herausgesucht, die ich jetzt gerne abfragen würde, vielleicht auch einzeln. Das lautet dann immer: Wie bewerten Sie

folgende Maßnahme? 1. Unterstützung und Information und Managementhilfen, zum Beispiel Bereitstellung von Musterverträgen, Kooperationsdatenbank, Bereitstellung von Personal etc.?

G: Hoch!

I: Wie ist es denn, mit Bereitstellung von Personal ist gemeint, dass man eben irgendwo einen Beratungspool hat, der gezielt die interkommunale Zusammenarbeit hilft anzubahnen, zu unterstützen? Ist der Verband so aufgestellt, gibt es so etwas aus Ihrer Sicht?

G: Da haben wir natürlich die Personalressourcen nicht das dezidiert zu fördern. Aber wenn Sie darunter subsumieren, dass die Leute hier auch Beratung machen, dann passiert das auch und verfehlt seine Wirkung nicht. Also der Mustervertrag zur Werkrealschule des Städtetags beispielsweise ist vielfach genutzt worden. Aber die grundsätzliche Bereitschaft muss schon mal vorhanden sein, dann ist es auch hilfreich. Es macht niemand eine Vereinbarung nur weil ein Vertrag zufällig da ist.

I: Anderer Block: Wie bewerten Sie eine kooperationsfreundliche Handhabung der Kommunalaufsicht. Es könnte so aussehen, dass man zunächst berät von Seiten des Landes, aber dann auch positive Berücksichtigung der interkommunalen Zusammenarbeit bei Haushaltsgenehmigungen?

G: Wenn die Kommunalaufsicht tatsächlich so verfährt, dass im Einzelfall Maßnahmen notwendig sind, gesagt wird, es muss etwas getan werden, dann ist es natürlich gut, wenn es eine Maßnahme ist, wenn interkommunale Kooperation als richtiges Signal, um Haushaltsengpässe zu überbrücken, gewichtet und gewertet wird, ohne dass dadurch die kommunale Selbstverwaltung eingeschränkt wird. Denn dann muss die Stadt irgendwas nachweisen, um das Defizit plausibel zu machen oder dessen Beseitigung. Dann wäre es ja fatal, wenn man sagen würde, eine Privatisierung oder ein Abgeben von Aufgaben an andere ist okay, aber die interkommunale Kooperation nicht.

I: Wie bewerten Sie die Beseitigung rechtlicher Hürden, zum Beispiel im Vergaberecht, Personalübergang?

G: Das ist wieder das Thema dieses Gesetzesentwurfes. Wobei das Vergaberecht ja sehr stark bundesrechtlich geprägt ist. Die bewerten wir mittel bis hoch. Ich sage bewusst mittel bis hoch, denn wir haben ja diesen Gesetzesentwurf nicht ohne Grund, aber das alleine führt nicht zur Kooperation, ich will nicht sagen das ist das Nonplusultra. Es geht sehr vieles was noch mehr praktiziert werden könnte schon auf Ist-Basis. Eigentlich muss keine Kooperation am Recht scheitern. Nur die Ausübung ist noch nicht so flexibel möglich.

I: Der letzte Punkt: Wie bewerten Sie eine finanzielle Förderung interkommunaler Zusammenarbeit, zum Beispiel direkte Projektförderung oder Anrechnung im Rahmen des Finanzausgleichs oder Bevorzugung bei regionalen Einzelförderungsmaßnahmen?

G: Da haben wir besprochen. Als Initialzündung okay, als Dauerinstrument nicht. Eigentlich passiert das auch indirekt beispielsweise auch bei dieser Schulreform, die wir jetzt haben, ohne dass es die Leute richtig merken, im Finanzausgleich, ich habe es einmal ausgerechnet, macht sich das sehr stark bemerkbar.

I: Das heißt Sie bauen eher darauf auf die Wirkung als solches, dass die positiv schon bewertet wird und weniger das Lockmittel der Projektförderung, dass man nur dann ein Projekt zur Zusammenarbeit durchführt und das verläuft dann irgendwie, ohne dass die tatsächlichen langfristigen Wirkungen entstehen können?

G: Ja!

I: Dann habe ich noch die abschließende Frage: Wird durch interkommunale Zusammenarbeit eine Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung ermöglicht?

G: Ich möchte nicht als Nonplusultra eine Vereinbarung, die nicht gut funktioniert. Die kann schlechter sein als eine die nicht vorhanden ist. Vor allem beim gegenwärtigen Recht, das eben wie gesagt ziemlich starr ist in der Ausführung und mit Aufgabenabgabe verbunden ist. Wir hatten viele Jahre, vielleicht das als abschließendes Beispiel, im Bereich der Rechenzentren bei uns einen Streit schon in den 90er Jahren bei der Datenverarbeitung. Bei Ihnen in Hessen gibt es ein großes Rechenzentrum, bei uns gab es damals sieben, die wurden dann zu drei zusammengeführt durch ein Gesetz das wir initiiert hatten, vor allem zusammen mit dem Landkreistag Mitte der 90er Jahre. Und dieses Gesetz hat aber vor allem noch

einen ganz besonderen Paragraphen und der besagt, dass Wettbewerb im Bereich der IuK dieser Rechenzentrum greift, obwohl bestehende Rechenzentren Zweckverbände waren. Die Rechenzentren haben jahrelang dagegen opponiert. Damals hat man die Rechenzentren in vielerlei Hinsicht bei der technischen Entwicklung im kommunalen Bereich als hinderlich gesehen. Das Internet kam hoch, jeder konnte plötzlich vieles machen und hätte immer nur das vom Rechenzentrum nehmen sollen. Das Rechenzentrum war aber nicht in der Lage, alle Bedürfnisse von der Stadt Stuttgart bis hin zu den 2.000-Einwohner-Gemeinden zu bedienen.

Das hat zu diesem Gesetzentwurf auch geführt, zur Flexibilisierung. Da steht wirklich drin, man muss die Leistung nicht vom eigenen abnehmen, man kann sich anderer bedienen und die Flexibilität ist da voll rein geschrieben worden. Da war das Thema Kooperation in einem völlig anderen Licht, damals sind die Rechenzentren im Bereich der Modernisierung wirklich als Hindernis gesehen worden. Heute sehen wir sie als sehr förderlich an, um Technik einzusetzen bis hin zur modernsten Entwicklung, das so genannte Cloud Computing. Ich weiß nicht, ob Sie mit dem Begriff auch umgehen? Das heißt ja eigentlich nur, jetzt auch Software gemeinsam zu nutzen an zentraler Stelle. Da sind unsere Rechenzentren und deren Strukturen, genau das richtige Instrument für interkommunale Kooperationen. So ändern sich auch die Bewertungen und die Möglichkeiten. Da haben sich die Rechenzentren natürlich auch gewaltig entwickelt. Heute geht genau die Technik in die Richtung, dass man eine zentrale Einheit braucht, die bestimmte Dinge erledigt, damit dezentral vieles effektiver möglich ist, um dezentral den Kern der kommunalen Selbstverwaltung zu verwirklichen, nämlich sich zu entledigen von reinen Verwaltungsgeschäften und mehr Potential zu haben für Beratung, für Dienstleistungen für Bürger.

Insofern als Schlusswort, man muss es differenziert sehen. Man kann nicht sagen, interkommunale Kooperation ist das Nonplusultra oder sie ist Quatsch.

I: Kann ein Vorteil, kann ein Nachteil sein?

G: Genau!

I: Herr Brugger dann danke ich Ihnen sehr für Ihre Ausführungen. Ich glaube wir könnten noch länger reden. Wir beenden unser Interview um 15.30 Uhr. Vielen Dank!

G: Ich danke Ihnen auch.

Die Inhalte dieses Protokolls entsprechen dem Gesprächsverlauf

gez. _____
Dirk Doring

gez. _____
Norbert Brugger

Protokoll des Interviews

Grunddaten des Interviews	
Interviewer (I)	Dirk During
Interviewpartner (G)	Hr. Stingl
...beschäftigt bei	Gemeindetag Baden-Württemberg
...beschäftigt als (Funktion)	Beigeordneter
Datum des Interviews	12. Oktober 2010
Ort des Interviews	Panoramastraße 33, 70174 Stuttgart
Uhrzeit Beginn	11.00 Uhr
Verlauf des Interviews im Wortlaut	

I: Dienstag, 12. Oktober 2010, Interview um 11:00 Uhr im Gemeindetag Baden-Württemberg mit Herrn Beigeordnetem Stingl. Sehr geehrter Herr Stingl, vielen Dank für Ihre Bereitschaft zu diesem Interview. Ich möchte das Interview digital aufzeichnen, anschließend wird das Interview vollständig abgeschrieben und Ihnen zur Genehmigung vorgelegt. Sind Sie damit einverstanden?

G: Ja!

I: Ich möchte die folgenden Fragen jeweils vorlesen, zu den einzelnen Fragen können Nachfragen gestellt werden. Können wir mit dem Interview beginnen?

G: Ich hätte nur eine Frage: Was ist der Hintergrund der ganzen Geschichte hier. Sie machen da jetzt irgendwo ein Forschungsvorhaben und das ist im Auftrag von wem?

I: Das ist für mich privat, das ist für eine Doktorarbeit. Haben Sie sonst noch Fragen?

G: Nein, das war es schon gewesen.

I: Dann komme ich zum ersten Fragenkomplex: Stand der Verwaltungsmodernisierung im Hinblick auf Leistungssteigerung, eingesetzte Methoden und Instrumente. Wenn Sie an die Modernisierung der Kommunalverwaltung in Baden-Württemberg denken, was ist dabei auffällig?

G: Uns fällt auf, dass eben der Prozess der Verwaltungsmodernisierung in den Verwaltungen als Daueraufgabe gesehen wird, die von Städten und Gemeinden trotz knapper Ressourcen, Personal, Zeit und Geld eben nach wie vor mit Nachdruck betrieben wird. Das ist einfach ein Dauerprozess, bei dem man eigentlich im Prinzip nie zu Ende kommt, sondern das ist eine Dauerherausforderung für unsere Städte und Gemeinden.

I: Welche Maßnahmen zur Modernisierung werden dabei genutzt?

G: Das sind im Wesentlichen beginnend vielleicht vor 20 Jahren mit Überlegungen des neuen Steuerungsmodells, das heißt also irgendwo größere Verselbständigung von Verwaltungseinheiten, dezentrale Budgetverantwortung, Kosten-Leistungs-Rechnung, bis hin zu Überlegungen zentrale Service-Einheiten zu bilden, im E-Government voranzukommen und aktuell haben wir auch in Baden-Württemberg praktisch dieses neue Gemeindefinanzrecht, Haushalts-/Kassenrecht neu bekommen mit Doppik und allem drum und dran und das werden sicherlich die nächsten Modernisierungsschritte dann sein, die da zu gehen sind.

I: Wie schätzen Sie denn den Stand der Modernisierung in Ihren Kommunalverwaltungen ein im Moment?

G: Also gemessen an knappen Ressourcen, das heißt also zum Beispiel Personal, was man modernisiert muss als Projekt neben dem Tagesgeschäft irgendwo laufen, knappe Ressourcen auch in Sachen Geld, Verwaltungsmodernisierung ist oft nur mit größeren Investitionen eben zu bewältigen, ist der Stand überaus gut.

I: Würden Sie aber als gut einschätzen den Stand?

G: Ja!

I: Welche Maßnahmen werden denn aus Ihrer Sicht am häufigsten eingesetzt? Wenn Sie die drei wichtigsten vielleicht mal nennen würden?

G: Es ist so, die Verselbständigung von Verwaltungseinheiten, Delegation von Verantwortung und auch Finanzverantwortung nach unten, dann Beschränkung quasi der Kommunalpolitik bzw. dann auch der Verwaltungsleitung auf zentrale, strategisch wichtige Steuerungsaufgaben.

I: Verwaltungsmodernisierung ist ja kein Selbstzweck, was sind aus Sicht des Verbandes oder aus Ihrer persönlichen Sicht die Hauptziele die mit der Modernisierung der Verwaltung angestrebt werden?

G: Es geht einerseits um größere Effizienz in der Verwaltung, das ist ganz klar, nicht nur auf Kosten beschränkt, sondern wir wären schon froh, wenn Kosten nicht mehr gesteigert werden müssen, das heißt einfach Effizienzgesichtspunkte vor allem vor dem Hintergrund enger werdender Haushaltsmittel. Dann ganz klar die Gemeinden im Wettbewerb untereinander oder auch zu anderen Dienstleistungen in Fragen Bürgerservice, Bürgerorientierung, einfach da als Standort mit einem guten Bürgerservice eben attraktiv zu sein für Gewerbe, für Bewohner.

I: Also Effizienz nicht nur wenn es darum geht Einsparungen vorzunehmen, sondern auch die Leistung zu erhöhen?

G: Ja, ja“!

I: Das andere wäre jetzt der Aspekt im Außenverhältnis zum Bürger hin oder zu Standortaspekten und haben Sie noch ein anderes Ziel, einen anderen Gesichtspunkt, den Sie vielleicht herausheben würden?

G: Bürgerservice, Effizienz in der Verwaltung. Ja gut, sich einfach im Standortwettbewerb dann eben mit anderen Städten und Gemeinden zu behaupten, das heißt eine Verwaltung, die schneller, besser, effizienter und auch bürgerfreundlicher arbeitet im Verhältnis jetzt zu einer anderen, das ist natürlich ein Standortfaktor für Bewohner, aber auch für Gewerbe.

I: Können diese Instrumente, die wir eben besprochen haben, auch dazu beitragen, dass sich die Leistung der Kommunalverwaltung steigert?

G: Ja selbstverständlich, also das ist eigentlich der ganze Hintergrund. Also dass eben im Grunde genommen der Output an Dienstleistungen für die Bürger, für das Gewerbe erhöht wird und qualitativ und quantitativ eben verbessert wird.

I: Dann würden wir zum zweiten Fragenkomplex kommen. Da geht es um das Außenverhältnis. Man kann ja generell einteilen in Maßnahmen, die sich innerhalb der Verwaltung abspielen, also Modernisierungsinstrumente im Binnenverhältnis und wir wollen uns jetzt in diesem Maßnahmenkomplex im Außenverhältnis beschäftigen. Wenn Sie also an Maßnahmen im Außenverhältnis denken, welche Maßnahmen würden Ihnen dazu einfallen?

G: Ja da denke ich in erster Linie an zentrale Serviceeinheiten, also so das Stichwort „Bürgerbüro“, dass man dort eben Dienstleistungen, die bürgernah erbracht werden müssen, eben zusammenfasst ohne Rücksicht auf zersplitterte Zuständigkeiten im Rathaus, sondern dass wird da zentralisiert, der Bürger hat da einen Ansprechpartner in dem Bürgerbüro, der ihm eben von der Hundesteuermarke bis zum Müllsack, bis zur Anmeldung usw. eben alles abwickelt. Das zweite wäre im Grunde genommen das Bemühen der Gemeinden, Dienstleistungen auch elektronisch nutzbar zu machen. Das heißt also der, der nicht zum Bürgerbüro gehen kann, auch die Möglichkeit hat, Dienstleistungen die er da gerne möchte, elektronisch anzustoßen. Also so dieses Stichwort „E-Government“.

I: Wo müssen sich denn Kommunalverwaltungen Ihrer Meinung nach dafür einsetzen, dass sich die Leistung der Verwaltung verbessert?

G: Einfach um als Standort attraktiv zu bleiben eben für Bürger und für das Gewerbe, auch in Relation zu anderen Städten und Gemeinden, um in der Region und dann natürlich auch vor dem Hintergrund, dass wir durchaus ein Wachstum an Aufgaben haben, das im Prinzip mit den gleichen oder noch besser mit weniger Ressourcen bewältigt werden muss. Deswegen ist das – wie gesagt – eine Daueraufgabe.

I: Ich habe eine Aufzählungsfrage vorbereitet. Ich lese die Frage einmal vor und dann würde ich vorschlagen, ich habe vier Gesichtspunkte, dass wir auf jeden Punkt einzeln eingehen. Wenn Sie an eine angestrebte Leistungssteigerung der

Kommunalverwaltung denken: Wie schätzen Sie die Maßnahmen, die ich jetzt gleich vorlese, ein und was sind die Gründe für Ihre Einschätzung? Also die erste Maßnahme: Wie schätzen Sie die Maßnahme „Gebietsreform“ ein, wenn es darum geht die Leistung der Kommunalverwaltung zu steigern?

G: Also bezogen auf Baden-Württemberg ist eine Gebietsreform völlig außen vor, weil auch andere Bundesländer uns nachgewiesen haben, dass Einwohnergröße kein Beleg für Stärke ist. Also das sehen wir ganz deutlich an Nordrhein-Westfalen. Bei uns sind die Strukturen verhältnismäßig dezentral, da gibt es auch ganz kleine Gemeinden drunter und auch große. Da ist einfach die Linie die, dass diese kleineren Gemeinden zumeist in Verwaltungsgemeinschaften organisiert sind, die die größeren Verwaltungsaufgaben, das heißt also zum Beispiel Finanzwesen oder technisches Bauamt, Flächennutzungsplan usw. für diese Gemeinden einfach mit erledigen. Also unsere Linie ist da mehr eben diese interkommunale Zusammenarbeit. Gebietsreform würde bei uns so viele Gräben aufreißen, dass man sich auch politisch sicherlich ganz heftig die Finger verbrennen würde. Bei freiwilligen Gebietsreformen, das haben wir auch schon gehabt, dass zum Beispiel im Kleinen Wiesental, bei Lörrach, da haben sich dann sieben oder acht kleinere Gemeinden zu einer Einheitsgemeinde zusammengeschlossen, aber das Ergebnis ist auch, die sind auch nicht von einen auf den anderen Tag reich geworden. Also die haben auch als Einheitsgemeinde mit sieben oder acht Ortsteilen schwer zu kämpfen.

I: Also freiwillige Zusammenschlüsse sind möglich?

G: Ja das hatten wir auch als Schramberg / Tennenbronn als große Kreisstadt sich mit einer Nachbargemeinde zusammengeschlossen hat, die sind da praktisch beigetreten, also freiwillig ja, aber wie gesagt, da käme halt vorher noch sehr viel an interkommunaler Zusammenarbeit, dann können wir auch einiges bewerkstelligen.

I: Diesen Punkt werde ich gleich noch aufgreifen. Sie haben eben gesagt Größe ist kein Beleg der Stärke. Also je größer die Verwaltungskommune ist?

G: Das haben wir ja in Nordrhein-Westfalen, die haben ja keine unter 10.000 und sind dermaßen was von pleite.

I: Sie meinen sowohl finanzielle Stärke als auch Effizienz innerhalb?

G: Das bedingt ja das eine, aber die sind ja finanziell, wenn du dich überhaupt nur noch von Kassenkrediten ernährst, das ist ja alles nicht mehr hinterlegt,, dass das nicht sehr viel bringt und wie gesagt, wir haben jetzt auch praktische Beispiele schon, zwei, drei, wo also freiwillige Gemeindezusammenschlüsse kamen. Wenn sich da der Größere mit dem Kleineren zusammenschließt, muss der halt gucken, dass der den ganzen Investitionsstau auflöst. Dann gibt es da natürlich, das ist im Fall von Schramberg und Tennenbronn sicher gelungen. Im Kleinen Wiesental war es halt so, das sind acht Gemeinden, ich glaube die Gesamtgemeinde hat jetzt 2.000 Einwohner, so um den Dreh rum und die haben auch als eine Gemeinde schwer „zum Kratzen“, dass die da einen ausgeglichenen Haushalt hinbringen. Vorher hatten sie alle unausgeglichene Haushalte, aber wie gesagt, eine Summe von unausgeglichenen Haushalten macht bei einem Zusammenschluss keinen ausgeglichenen. Das wird sich irgendwo erst auf längere Sicht einstellen.

I: Dann kommen wir zum zweiten Aspekt: Wenn Sie jetzt an Privatisierung von Verwaltungsleistung denken, wie ist da Ihre Einschätzung? Kann das zur Leistungssteigerung beitragen?

G: Ja gut da gab es eine zeitlang eine große Euphorie immer nach dem Motto die Privaten können alles besser, effizienter, schöner, größer und was weiß ich. Da ist im einen oder anderen Fällen sicherlich der Gegenbeweis schon angetreten. Also ich rate dazu das Thema Privatisierung durchaus zu erwägen, aber da sorgfältig eben zu vergleichen. Ich meine die Zusammenarbeit gibt es sicherlich. Also so im Bereich der Aufgabenerledigung ohnehin, aber dann die Übertragung jetzt von Verwaltungsaufgaben auf einen Privaten, also da muss man sicherlich sehr, sehr sorgfältig abwägen.

I: Wie sieht es mit einer stärkeren Nutzung des Wettbewerbs aus? Kann das zur Steigerung der Leistungsfähigkeit beitragen?

G: Wettbewerb unter Gemeinden oder mit wem?

I: Es gibt unterschiedliche Wettbewerbe. Einmal Wettbewerb wenn man Leistungen im Wettbewerb erbringt, es gibt ja zum Beispiel so ein paar Monopole die die öffentliche Verwaltung hat, also Personalausweis muss ... gemacht werden. Aber vielleicht ist es ja auch möglich, den Personalausweis in einer anderen Kommune sich ausstellen zu lassen, weil der da günstiger ist oder weil es da etwas dazu gibt.

Das ist eine Form von Wettbewerb, dass man mehr Leistungen ermöglicht. Ein anderer Wettbewerb ist halt einfach durch den Vergleich oder auch, dass man eben Leistungen durch Wettbewerber erbringen lässt, wobei das schon stark in die Privatisierung reingeht.

G: Ich denke alles was mit interkommunalen Vergleichen, Benchmarking usw. zusammenhängt, da sind wir schon dafür. Das sind dann diese ganzen Vergleichsränge auch unter Städten und Gemeinden, das halten wir also schon für sinnvoll. Ich meine man muss natürlich irgendwie immer die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs natürlich auch irgendwie interpretieren und muss immer aufpassen. Ich meine da gab es ja schon Vergleiche vom Bund der Steuerzahler so nach dem Motto Zahl der Bediensteten je Einwohner und dabei völlig außer Acht gelassen die Frage, wer ist jetzt hier der Träger z. B. das Kindergartenpersonals. Die Kirche oder wir haben nur städtische Kindergärten, dann sieht das schon wieder ganz anders aus. Also wie gesagt man muss bei den Vergleichen schon genau hinschauen. Aber im Grunde genommen halte ich es schon für wichtig, dass wir uns interkommunal vergleichen.

I: Da muss man natürlich auf die Vergleichbarkeit und besondere ... berücksichtigen, herausrechnen und wie stehen Sie zu diesem – was ich eben schon angedeutet habe –, dass man eben sagt, bestimmte Standortprivilegien fallen weg, dass eben Kfz-Zulassung oder Personalausweis ausstellen auch von anderen Kommunen gemacht werden kann?

G: Also damit sind wir auch schon unterwegs, wobei diese Forderung im Prinzip heißt, wenn Sie jetzt Kfz-Zulassung sagen, dass man sagt, es gibt dann auch mehrere Außenstellen oder schlichtweg jeder kann das machen, im Extremfall im Bürgerbüro, das wäre absolut unsere Linie. Wir kriegen halt immer entgegengehalten zum einen rechtliche Probleme, also wer ist da der zuständige Aufgabenträger, wer verantwortet das Ganze usw.? Dann natürlich auch irgendwo Kostengründe, dass die sagen, wenn wir da so viele Außenstellen haben, ist alles viel, viel teurer und nicht zu machen usw. Aber im Grunde genommen wäre es sicherlich überlegenswert, Dienstleistungen stärker nach unten anzusiedeln.

I: Dann kommt abschließend die interkommunale Kooperation?

G: Ja da sind wir schon lange unterwegs damit, also wir haben im Jahr 2005 ein großes Positionspapier, eine große Abhandlung in unserer Verbandszeitschrift

BWZ raus gebracht zum Thema „interkommunale Zusammenarbeit“ wo wir sehr stark angeregt und beraten haben in Richtung interkommunale Zusammenarbeit. Ich denke das ist auch für kleinere und mittlere Gemeinden unerlässlich diese interkommunale Zusammenarbeit einfach zu verstärken, das ist eigentlich die Strategie, zu der wir raten. Wir haben auch gemeinsam mit dem Ministerium „Ländlicher Raum“ und dem Städtetag ein Portal eröffnet, das heißt IKZ-BW. Das ist ein Internetportal wo praktisch alle Städte und Gemeinden ihre Vorhaben in der interkommunalen Zusammenarbeit da eingestellt haben, wo man also recherchieren kann, wer macht was, wer ist der Ansprechpartner usw.

I: Sie haben mir ja die Zeitung freundlicherweise geschickt. Ich habe sie im Zug noch einmal durchgelesen. Das heißt, wenn ich Sie richtig verstehe oder ich frage Sie einfach einmal, wenn Sie abschließend diese vier Punkte Gebietsreform, Privatisierung, Wettbewerb, interkommunale Zusammenarbeit miteinander vergleichen, welche Maßnahmen würden Sie dann bevorzugen?

G: Die interkommunale Kooperation und das andere – wie gesagt – Gebietsreform kann man gleich vergessen und das andere, also Wettbewerb und die Überlegungen zu privatisieren, nach sorgfältiger Abwägung und guter Dosierung ist das sicherlich auch noch eine Möglichkeit.

I: Welche dieser Maßnahmen scheinen Ihnen aufgrund Ihrer Erfahrung am häufigsten eingesetzt zu werden?

G: Die interkommunale Zusammenarbeit, es gibt bei uns eine Vielzahl von Zweckverbänden, öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen in allen Angelegenheiten im Grunde genommen des Verwaltungsgeschehens von der Abwasserbeseitigung bis zur Schule, vom Kindergarten bis zur Wasserversorgung, gemeinsame Bauhöfe usw. Also das ist alles im Prinzip am Laufen.

I: Was sind denn die Gründe dafür, weil es einfach das Zweckmäßigste ist oder weil es das Einfachste ist, weil es am Naheliegendsten ist?

G: Für die interkommunale Zusammenarbeit?

I: Ja!

G: Ja, das ist am Naheliegendsten, also man arbeitet unter gleich gelagerten, nach denen auch bekannten Regeln und Gepflogenheiten zusammen. Das ist mit den Privaten dann immer ein gewisses Risiko, weil man dann im Einzelfall eben nicht genau weiß wie der tickt in der Praxis, also wie es sich im praktischen Vollzug dann darstellt, dann ist es sicherlich schwierig. Wie gesagt es gibt auch Negativbeispiele in dem Bereich, wo man dann einfach sagt, da gibt halt der Vertrag, den man mit den Privaten geschlossen hat, nicht mehr her an Steuerung, an Eingriffsmöglichkeiten. Wenn man sich dann alles wieder vorbehalten muss an Berichtspflichten, an Steuerungspflichten, an Eingriffsmöglichkeiten, dann kann man es im Prinzip gleich wieder selber machen.

I: Sie sprechen jetzt gerade so die Überprüfungsnotwendigkeit an. Wenn ich einen Privaten beauftrage, habe ich zwar erst einmal die Aufgabe nicht mehr in der Verwaltung, muss aber quasi den Zugriff ... Das fällt mir jetzt spontan ein: Schätzen Sie diesen Überwachungsaufwand geringer ein, wenn ich die Aufgabenstellung mit einer anderen Kommune mache?

G: Ja mit Sicherheit?

I: Ist geringer?

G: Ja, da denke ich, dass man sich da schon aufeinander verlassen kann, sonst würden wir das nicht eingehen diese Zusammenarbeit. Das ist halt beim Privaten nicht so, dass man dann eben aus einer gegebenenfalls anderen Welt kommt und wo einfach diese Gepflogenheiten dann andere sind und da denke ich wird man sicher nicht mehr im Bereich Steuerung und auch Überprüfung Eingriffsmöglichkeiten sich verhalten müssen.

I: Vertragskontrolle ist sehr wichtig?

G: Klar, ja!

I: Die nächste Frage wäre, wenn wir noch einmal an die Maßnahmen denken, die weniger häufig eingesetzt werden, jetzt drehen wir es noch einmal rum: Was sind da aus Ihrer Sicht die Ursachen und Hindernisse für die geringere Anwendung?

G: Bei der Privatisierung die Notwendigkeit, dass man quasi als Gemeinde dafür sorgt, dass die Aufgaben auch in privatisierter Form erfüllt werden. Das erwartet der Bürger und dem ist es dann letztlich egal, ob da noch irgendeine privatrechtliche GmbH die Aufgabe faktisch ausführt. Also wir bleiben im Grunde genommen in der Verantwortung und dann immer die bange Frage: Ist das dann tatsächlich auch günstiger für die Gemeinde oder wird diese Aufgabe überhaupt effizienter erledigt? Bei privatisierten Aufgaben ist auch immer die Frage, wenn man dafür eigenes Personal zunächst einmal eingesetzt hatte, was passiert mit dem Personal? Wenn man das nicht auch irgendwo privatisieren kann, dann bleibt uns das auf jeden Fall in überschaubarer Zukunft als Kosten einfach stehen. Da wird dann natürlich schon genau gerechnet: Wie wirkt sich das dann auf den Gesamthaushalt aus? Erfahre ich tatsächlich die Entlastung, die ich mir davon verspreche?

I: Wir kriegen am Ende noch einen großen Themenkomplex „interkommunale Zusammenarbeit“, deshalb noch einmal zu den anderen Maßnahmen Vollständigkeit halber: Was könnte denn dazu beitragen, dass solche Elemente wie Privatisierung, Wettbewerb oder Gebietsreform häufiger genutzt werden? Sie haben gerade Gebietsreform, was im Moment in Rheinland-Pfalz ein ganz großes Thema ist, Gebietsreform wird dort ja als wichtiger angesehen wie die interkommunale Zusammenarbeit nach meinen Recherchen. Sie haben gerade gesagt, ein großer Aspekt der gegen die Gebietsreform spricht sind eben politische Erwägungen und der Druck der entstehen könnte, so habe ich Sie verstanden. Was könnte denn dazu beitragen, dass man da das beseitigt, diese Vorbehalte?

G: Wir halten das nicht für sinnvoll, die Vorbehalte sind auch mehr als berechtigt. Also das muss man bei unserer Gemeindestruktur sehen. Ich glaube, wenn da politisch irgendwo das Fass aufgemacht wird, also von der Landespolitik zum Beispiel in Rheinland-Pfalz, dann will man eigentlich nur den Eindruck erwecken, man habe da die Lösung gefunden für die ganzen Finanzprobleme die da herrschen, lauter Gemeinden die mit dem Rücken zur Wand stehen und die werden jetzt in ihrem Gebietszuschnitt und ihren Zuständigkeiten so reformiert, indem man die dann irgendwo zusammenlegt und nach dem Motto dann sind die Dinge geregelt. Und das glauben wir hier absolut nicht. Die Probleme, das zeigt Nordrhein-Westfalen deutlich, sind eben mitnichten gelöst und von daher ist das für uns absolut kein Weg. Freiwillige Zusammenschlüsse immer, da wird es dann einfach darum gehen, das ist eine Abwägungsentscheidung, wenn die sagen: Wir stehen so mit dem Rücken zur Wand, dass wir da im Prinzip allein gar keinen Ausweg mehr finden, wir müssen uns

mit einem größeren Partner zusammenschließen. Wenn das sorgfältig erwogen wird, bitte dann sollen die das machen. Es gibt dann auch andere Möglichkeiten, wie gesagt, aber Gebietsreform das kann man wirklich mit Nachdruck ausschließen. Bei der Privatisierung ist es einfach so, da fehlen zum Teil auch die guten Beispiele. Da wird immer global ins Feld geführt, wie gesagt, es wird alles besser und billiger. Dahinter ist ein Fragezeichen zu machen und oftmals ist es so, dass die Aufgabe nicht so erledigt wird wie man sich das eigentlich bei der Vergabe praktisch vorgestellt hat.

I: Wenn ich Sie jetzt richtig verstehe, dann sind das auch Aspekte, die eigentlich nicht auszuräumen sind, selbst durch die besten Richtlinienregeln oder durch?

G: Am Recht scheitert es weniger. Ich würde einfach sagen, bei der Privatisierung ist es so, da ist immer noch ein Privater dabei, der dabei auch noch etwas verdienen will und diese ganze Modelle heißen ja, ich muss die Aufgabe erfüllen und Gewinn erzielen. Wir hatten es bisher immer mit der Kostendeckung irgendwo ins Auge gefasst. Von daher waren das immer Zweifel, ob das dann wirtschaftlich sich so einwandfrei rechnet wie man das immer sich vorstellt. Ich meine die Zusammenarbeit mit Privaten das ist ja Gang und Gäbe in Form von Beauftragungen für alles Mögliche, Bauleistungen, Architektenleistungen, Betriebsführerschaft für ein Bad oder eine Kläranlage und ähnliches, das ist alles durchaus denkbar. Aber wie gesagt, da muss man als Gemeinde sicherstellen, dass eben die Aufgabenerfüllung nach wie vor so läuft wie man es sich vorstellt.

I: Glauben Sie, dass das eher an den Aufgaben liegt, dass die kommunale Daseinsvorsorge oft auch für Dinge erbracht werden muss, die dann eben nicht 1:1 gegenfinanziert werden können, sondern eben über andere Umlagensysteme, über Steuern, über einen Finanzausgleich laufen. Glauben Sie es liegt daran oder könnte vielleicht auch der Ausbildungsstand in der öffentlichen Verwaltung nicht ausreichend sein, dass die Bediensteten gar nicht in der Lage sind, solche Methoden auch anzuwenden und so zu denken und so zu arbeiten?

G: Das können die sehr wohl, daran scheitert es sicherlich nicht. Sie meinen jetzt Privatisierung?

I: Generell! Ja, zum Beispiel Privatisierung. Ich meine warum muss man überhaupt danach fragen nach Privatisierung, weil man ja glaubt privat ist besser, da geht

irgendwas besser. Liegt das jetzt daran, dass die sich anders finanzieren können oder?

G: Nein ich glaube das ist einfach so, das ist diese unbewiesene Behauptung privat geht es besser. Die schwebt eben über allem. Die wird dann politisch auch irgendwo immer von einem oder anderem verfolgt, aber es gibt sicherlich Möglichkeiten und ein privates Engagement, wo das eben hilfreich wäre. Das wird dann auch praktiziert. Aber so generell die Linie, dass man sagen kann, mit Privatisierung ist alles zu machen, nein, das sehe ich anders.

I: Und das scheitert auch nicht an der Ausbildung der Beschäftigten?

G: Nein, gar nicht. Diese Optionen werden ja durchaus erwogen. Wenn ich jetzt daran denke es gab einmal Überlegungen, man könnte beispielsweise sagen, ich lagere den ganzen EDV-Betrieb aus, das übergebe ich einem privaten Unternehmen und der stellt mir halt sicher, dass die Dinge laufen, das muss man auch entsprechend bezahlen. Da gibt es schon auch die Rechnungen wo man dann sagt; Was kostet das, wenn der uns das macht? Was kostet es, wenn?

I: Man rechnet also schon wirtschaftlich?

G: Sicherlich, und daran scheitert es eben ganz häufig.

I: Jetzt habe ich irgendwo gelesen, der Gemeindetag hat auch irgendwie eine Tochter, die sich um die Breitbandversorgung kümmert?

G: Ja, also wir haben die GT-Service, das ist unsere Dienstleistungsgesellschaft, die kümmert sich also so um die Dienstleistungen für die Gemeinden, und zwar als Beispiel um den Bereich Stromausschreibung, Bündelausschreibung Strom, dann Bündelausschreibung Klärschlamm, also Klärschlammentsorgung. Wir schreiben Feuerwehrfahrzeuge aus, wir beraten Feuerwehrbedarfsplanung, wir machen Konzeptionen der Kinderbetreuung für die Gemeinden. Wir sind auch in Sachen Breitband unterwegs.

I: Das ist ja auch eine Art Kooperation?

G: Ja klar, wir bündeln dann halt, jetzt gerade Stromausschreibungen usw. Also hunderte von Gemeinden, die da ihren Strombedarf ausschreiben. Beim Klärschlamm sind es wenige, 20 bis 30, also in einer Raumschaft halt. Ja da sind wir schon unterwegs, auch EDV beispielsweise, also Beratung EDV-Konzeptionen und auch Ausschreibung von EDV.

I: Ich übersetze das einfach mal so: Spezielle Themen, spezielles Know-how, was vielleicht zu teuer wäre, wenn es die Kommunen für sich selber machen würden, weil es nicht regelmäßig vorkommt?

G: Ja, genau!

I: Dafür bieten Sie eine Dienstleistungsgesellschaft, die diese Tätigkeiten macht. Ist das ein Verein?

G: Das ist eine GmbH. Der Gesellschafter ist praktisch der Verein, also der Gemeindegast ist da Gesellschafter dieser Gesellschaft.

I: Die heißt GT-Service GmbH? Ist auch ein schönes Modell eigentlich? – Herr Stingl dann würde ich zum dritten Block kommen. Da geht es jetzt nur um interkommunale Kooperation als Schwerpunkte von der Forschung. Wie bewerten Sie den derzeitigen Umfang der Nutzung der interkommunalen Kooperation in Baden-Württemberg?

G: Der Umfang ist gut in den klassischen Aufgabenbereichen, das heißt Abwasser, Wasser, Schule, Kindergarten, Kultur, Volkshochschulen, Musikschulen usw. Dort wo wir meinen wo es noch steigerbar wäre, das wäre so im gemeinsamen Erbringen von Verwaltungsleistungen. Das heißt zum Beispiel eine gemeinsame Personalabrechnung, gemeinsames Kassenrechnungswesen oder insbesondere das Kassenwesen, gemeinsame Standesämter. Das ist eben so der Gedanke, dass man sagt: Die Aufgabe bleibt bei der Gemeinde, aber das was hinter dem Tresen läuft, also das ganze Backoffice, das könnte man irgendwo bei einer Gemeinde zentralisieren im Bereich des Finanzwesens, dafür die andere vielleicht die Personalabrechnung, Standesamt oder ähnliche Dinge mehr. Also da so in diesen Verwaltungsbereichen, das halten wir noch für Steigerungsfähig, da wollen wir auch noch dafür werben.

I: Dieses Stichwort oder der Oberbegriff Shared-Services.

G: Ja, genau!

I: Aber das würden Sie schon in der Kommunalzusammenarbeit organisieren, dazu raten Sie?

G: Ja!

I: Dass die Aufgaben, also der Bürger bekommt das eigentlich gar nicht mit.

G: Ja, dem ist das eigentlich egal, hinter dem Tresen ist es irgendwo erfüllt, aber er bekommt seine Dienstleistung, seine Trauung oder so immer noch vor Ort ganz nah. Es gibt natürlich auch Bereiche, Thema Buchhaltung oder zahlbar machen von Bezügen, das ist dem Bürger egal. Also in der Verwaltung, dass man das dann schon irgendwo zentralisieren und spezialisieren müsste.

I: Konkrete Beispiele würde ich dann auf der Internetseite finden?

G: Ja!

I: Gibt es auch Beispiele wo man überlegt hat zusammenzuarbeiten und diese Zusammenarbeit dann nicht zum Tragen, zum Einsatz gekommen ist?

G: Die gibt es natürlich schon auch. Ich meine die Ansätze da noch mehr zu tun die sind natürlich im ganzen Land verbreitet. Hemmnisse aus meiner Sicht sind im Wesentlichen kommunalpolitische Gesichtspunkte. Also auch, wenn sich die Kommunalpolitik insgesamt, Gemeinderäte und Stadträte der Dinge bemächtigen, dann gibt es da zum Teil größere Vorbehalte wie in den eigentlichen Verwaltungen.

I: Das ist jetzt schon die nächste Frage: Worauf zielen diese Vorbehalte ab? Was wird da ins Feld geführt?

G: Das ist Verlust praktisch von Einfluss und Zugriffsmöglichkeiten auf diese Dinge, die dann möglicherweise bei irgendeinem Zweckverband angesiedelt sind oder wie auch öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen bei der Nachbarstadt laufen und man hat dann diesen unmittelbaren Zugriff nicht mehr.

I: Sind diese Einwände berechtigt? Kann man das pauschal so nicht sagen? Wie schätzen Sie das ein?

G: Also diese Einwände, man muss halt im Vorfeld für einen fairen Interessenausgleich sorgen zwischen den Kooperationspartnern und da wäre unsere Linie die, dass man bei verschiedenen Aufgaben irgendwo ein Gesamtpaket bildet, wo eben auch andere dann mit von der Partie sind. Das heißt wie ich es gesagt habe, das Finanzwesen läuft bei der einen Gemeinde, das zentrale Standesamt halt bei der anderen, dass man da irgendwo einen Ausgleich schafft, weil sonst ist immer die Gefahr, dass alles auf einen zentriert dann zuläuft und dann wird eben befürchtet, wir machen vor Ort gar nichts mehr, dann können wir uns gleich eingemeinden lassen, das ist so ein bisschen die Furcht die da mitspielt. Insbesondere wenn es ein großer und mehrere kleinere Partner sind.

I: Ist ja auch irgendwo verständlich?

G: Ja!

I: Das wären jetzt so kommunalpolitische Hindernisse. Gibt es noch andere Hindernisse die noch bestehen?

G: Also die rechtlichen Hindernisse schätze ich als relativ gering ein. Es ist da vieles regelbar über öffentlich-rechtliche Vereinbarungen oder eben über Zweckverbandssatzungen. Diese Dinge sind also regelbar. Es gibt immer noch aus EU-Sicht dieses Problem interkommunale Zusammenarbeit irgendwo als Beschaffung am Markt. Also das schwingt immer noch ein bisschen mit und was auch nicht geklärt ist oder was auch einmal Probleme machen könnte, das ist so die Frage, wenn eine Gemeinde Dienstleistungen erbringt für eine andere Gemeinde

ohne Aufgabenträger zu sein, im Bereich der Umsatzsteuerleistungen, da ist das umsatzsteuerpflichtig. Bislang hieß es also „nein“, das ist nicht umsatzsteuerpflichtig als Unterstützungsleistung usw. Aber das ist auch eher ein randständiges Problem.

I: Da gibt es noch einen Aspekt mit der Mitarbeiterschaft, sehen Sie da irgendwelche Hindernisse oder Probleme?

G: Da gibt es natürlich schon auch Widerstände, zum Beispiel beim bisherigen Kämmerer und dessen Aufgabengebiet wird dann zur Nachbarstadt verlagert. Klar da gibt es auch intern Widerstände. Aber da muss man auch irgendwo die Zusammenarbeit so einpacken, dass auch die Gelegenheit dafür günstig ist. Bei Pension oder auch der wechselt, das könnte man zum Anlass nehmen um zu sagen, muss man jetzt wieder das Ganze so aufbauen oder können wir sagen, ich mache das zusammen mit dem anderen und spar mir vielleicht diese Personalstelle ein.

I: Aber personelle Aspekte würden Sie auch als wichtig einschätzen?

G: Auf jeden Fall muss man die Mitarbeiterschaft mitnehmen, denn gegen die geht es auf keinen Fall. Das ist völlig klar. Dann sind sie Widerstände einfach zu groß, dann lässt sich das auch nicht umsetzen.

I: Was müsste aus Ihrer Sicht getan werden, um Kommunen eine stärkere Nutzung der interkommunalen Kooperation zu ermöglichen?

G: Wir als Gemeindegtag, als Verband sehen unsere Aufgabe natürlich irgendwo im Bereich der Werbung, der Beratung. Das müsste man sicherlich noch intensivieren und Gemeinden müssten sich einfach im Wege einer gesamtstrategischen Bewertung ihrer eigenen Gemeinde auch darüber im Klaren werden: Wo stehen wir selber? Welche Aufgaben wollen wir selber übernehmen? Welche können wir mit anderen gemeinsam machen, um uns da mehr Raum zu schaffen und uns mit anderen mehr im Wettbewerb zu platzieren? Und da ist so nach dem Motto „gemeinsam sind wir stark“, wenn eben mehrere dahinter stehen, wird es unter Umständen auch für die einzelnen Gemeinden ein günstiges Ergebnis geben.

I: Sie sagten gerade eben gesamtstrategische Bewertung! Wenn ich das einmal übersetzen darf: Meinen Sie damit die Kommune müsste sich verdeutlichen, welche

Aufgaben wollen wir erbringen und wie wollen wir das machen? Wollen wir das selber machen, vielleicht privat oder wollen wir es mit?

G: Ja, es ist aber leider so, dass durch die Vielzahl der Aufgaben und auch durch die zeitliche Taktung wie die Aufgaben dann auf die Gemeinden zukommen, es sehr, sehr viel zu tun hat, überhaupt einmal so das Tagesgeschäft zu erledigen und irgendwo immer Probleme lösen, operativ eben lösen und da müsste man sich vielleicht einmal Zeit nehmen, um einmal so eine Gesamtschau zu betreiben.

I: Spielt das beim Kommunalwahlkampf eine Rolle, dass da Parteien vielleicht Wahlprogramme haben, wo verschiedene Themen drin stehen, aber dass man das auch nach Aufgaben orientiert, denn das sind ja alles übergeordnete Aufgaben. Aus meiner Sicht, ich wohne ja auch in einer Gemeinde, findet das eigentlich zu wenig statt, dass man merkt, der Parlamentarier oder auch der Verwaltungsvorstand macht sich aufgabenbezogen einmal ein Bild davon, wie läuft das überhaupt ab?

G: Ja klar, auch so die Geschichte, dass man sagt, wir wollen jetzt irgendwo einen absoluten Schwerpunkt auf Bildung und Betreuung legen, ob man sagt, dann kann ich dann beim Finanzwesen, das noch zusammen machen, aber das möchte ich gern so verstärken, dass das optimal gelöst wird. Das sind so die Dinge die man sich dann überlegen muss strategisch: Wie stellen wir uns da auf?

I: Kann von Seiten des Landes etwas getan werden, um Zusammenarbeit zu fördern, zu verbessern?

G: Also bei uns sind die ganz gut auch dabei, dass die erstens einmal in der Werbung, in der Beratung, in den Verlautbarungen sehr gut unterwegs sind. Gemeinsam mit dem Ministerium „Ländlicher Raum“ haben wir dieses IKZ-Portal BW praktisch auf den Weg gebracht. Also das MLR ist ja das Ministerium „Ländlicher Raum“ gerade eben für ländliche Städte und Gemeinden in der interkommunalen Zusammenarbeit als Mittel zur Bewältigung künftiger Herausforderungen, da sind die sehr dabei. Die sind im Innenministerium gerade dabei Rechtsvorschriften, die eventuell für eine interkommunale Zusammenarbeit weiter förderlich wären auf den Weg zu bringen. Aber die sind da schon drei Jahre unterwegs damit. Also ich weiß nicht ob man es noch erlebt. Das geht dann in die Richtung, dass man Serviceleistungen anderer Gemeinden zulässt ohne Aufgabenübergang, dass man eben sagt, der Abwasserzweckverband oder die Stadt die jetzt ein Kanalspülfahrzeug hat, stellt es der anderen Gemeinde dann zur Verfügung, also so

eine Art Leihe dann, also diese Serviceaufgaben einfach zu erledigen. Aber wie gesagt die rechtlichen Probleme schätze ich als verhältnismäßig gering ein.

I: Die nächste Frage wäre, das haben wir eben schon ein bisschen mit angesprochen, was Ihr Verband noch tun kann, um interkommunale Kooperation zusteigern? Sie haben gesagt, Sie haben sich schon vor fünf Jahren, 2005, klar positioniert, dass das eine wichtige Sache ist. Sie haben eben gesagt, Werbung und Beratung könnte noch ausgebaut werden. Was stellen Sie sich denn vor? Gibt es dafür konkrete Projekte vielleicht in Zukunft?

G: Wir wollen zum einen dieses IKZ-Portal noch verfeinern, also auch um ein entsprechendes Diskussionsforum erweitern, um da eben auch den Erfahrungsaustausch zu ermöglichen. Wir wollen auch schauen, dass möglichst alle Gemeinden sich dann in dieses Portal dann einbringen. Die müssen sich ja selber eintragen mit ihren Projekten. Da müssen wir jetzt zum Ende des Jahres noch mal dahinter gehen, dass wir da noch einmal dafür werben. Wir selber sind auf jeden Fall unterwegs mit Beratung, mit Werbung und mit Grundsatzreferaten zu diesem Thema. Wir können keine Einzelberatung der Gemeinden machen. Also dann irgendwo Projekte selber voranbringen im Land, das haben wir an der einen oder anderen Stelle schon einmal gemacht, aber da verzettelt man sich völlig. Also das geht nicht. Was wir vielleicht einmal überlegen werden noch, wäre, ob man dann irgendwo vielleicht auch über eine GT-Service gemeinsam mit einem versierten Beratungsunternehmen oder versierten Beratern im Einzelfall auch konkrete Unterstützung leisten. Wir haben das schon einmal angestoßen gemeinsam mit dem MLR Workshops zu veranstalten zu dem Thema „Interkommunale Zusammenarbeit“. Die sind aber nicht sonderlich gut angenommen worden. Da werden wir sicherlich noch einmal einsteigen müssen.

I: Ist ja auch schon eine ganze Menge. Die grundsätzliche Haltung ist ja auch?

G: Ja!

I: Die nächste Frage ist wieder eine Aufzählungsfrage. Ich habe jetzt aus unterschiedlichen Büchern und Zeitschriften unterschiedliche Maßnahmen herausgesucht. Dazu würde ich gerne Ihre Bewertung abfragen. Ich würde die vielleicht auch nacheinander durchgehen. Wie bewerten Sie folgende Maßnahme: Unterstützung und Information und Managementhilfen, zum Beispiel Musterverträge, Kooperationsdatenbank, Bereitstellung von Personal etc.?

G: Das ist bei uns alles sehr weitgehend auf Stand. Wir haben zu allen möglichen Konstellationen Musterverträge, Mustersatzungen im Hause, die wir dann auf Anforderung auch verschicken bzw. die dann auch elektronisch abgreifbar sind. Diese Kooperationsdatenbank das ist gerade so was wir jetzt mit diesem IKZ-BW eigentlich schon haben. Wie gesagt da wollen wir versuchen den Austausch noch etwas zu intensivieren, dass man sagt: Wer hat ein konkretes Problem? Wer kann da helfen? Also mit Ansprechpartner und guten Beispielen für die Dinge zu werben.

I: Dann geht es weiter mit kooperationsfreundliche Handhabung der Kommunalaufsicht, zum Beispiel zunächst Beratung vom Land, aber auch positive Berücksichtigung der interkommunalen Zusammenarbeit bei Haushaltsgenehmigung usw. Wie bewerten Sie das?

G: Es ist auf jeden Fall wichtig, dass die Kommunalaufsicht da in dieselbe Richtung denkt, eben auch interkommunale Zusammenarbeit zu fördern und entsprechend zu beraten. Wir erleben es halt so, dass die dann häufig bei uns einfach anfragen und dann auch Material anfordern, das dann an die Gemeinden weitergegeben wird. Das ist auch insofern in Ordnung. Womit ich nichts anfangen kann ist diese Berücksichtigung bei Haushaltsgenehmigungen. Ich weiß nicht wie das gehen soll.

I: Ich sage jetzt mal, die finanziellen Effekte stellen sich ja oft später oder langsamer ein. Man kann sagen: Wir können jetzt noch einmal einen defizitären Haushalt genehmigen, weil wir sehen?

G: Ja, das hielte ich schon für denkbar. Die haben da auch immer einen Ermessensspielraum. Wenn man das Ermessen dann zugunsten sich abzeichnender Entwicklungen ausnutzt, das hielten wir schon auch für angezeigt.

I: Ist aber heute noch nicht ganz so Praxis?

G: Ja!

I: Ein anderer Aspekt, darüber haben wir schon gesprochen, die Beseitigung rechtlicher Hürden, Vergaberecht, Personalüberleitung haben Sie ja nicht so große

Probleme. Dann: Wie bewerten Sie finanzielle Förderung von interkommunaler Zusammenarbeit, zum Beispiel direkte Projektförderung oder Anrechnung interkommunaler Zusammenarbeit im Rahmen des Finanzausgleichs oder durch Bevorzugung bei regionalen Einzelförderungen wie Städtebau etc.?

G: Also da ist es so, in Baden-Württemberg hat man das auch schon erkannt, dass man in die entsprechenden Förderprogramme dieses Thema interkommunale Zusammenarbeit mit einbauen muss. Das ist beispielsweise beim Entwicklungsprogramm „ländlicher Raum“ schon erfolgt. Also die Förderung noch gemeinsamer Bauhöfe beispielsweise oder Gewerbegebiete, das hat man da eigentlich schon erkannt, dass man es so machen müsste. Es gibt natürlich auch wiederum Projekte wo man dann sagt, der eigentliche Adressat dieser Förderung ist nach wie vor die einzelne Stadt oder Gemeinde. Aber das ist bei uns schon abgescannt worden, was man da in dem Bereich tun kann, um Förderrichtlinien usw. da auf Richtung interkommunale Zusammenarbeit auszurichten. Das ist bei den Gemeinden nicht immer so gut angekommen, aber!

I: Gibt es einen Extrafördertopf für interkommunale Zusammenarbeit?

G: Nein!

I: So etwas gibt es nicht?

G: Das ist nur in Projekten wie beispielsweise ELR angelegt oder auch jetzt eine Sonderlinie „Breitbandförderung“, wo man ein Konzept für den Netzaufbau für mehrere Gemeinden hat.

I: Das wird ja in anderen Bundesländern stärker forciert, dass?

G: Nein, das gibt es bei uns nicht.

I: Dann kommen wir zur letzten Frage: Wird durch eine interkommunale Zusammenarbeit eine Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung oder der Aufgabenerledigung ermöglicht?

G: Ja, das sehen wir absolut so. Zum einen ermöglicht es Dienstleistungen vor Ort gegebenenfalls anzusiedeln, die man nicht hatte oder auch solche aufrechtzuerhalten. Darüber hinaus bringt einfach diese Spezialisierung und Bündelung natürlich Vorteile. Wie gesagt es muss halt ausgewogen erfolgen und dass jeder der Kooperationspartner Aufgaben übernimmt, dass man da eine vernünftige Mischung einfach erreicht.

I: Herr Stingl ich darf mich ganz herzlich bedanken. Wir beenden das Interview um 11.55 Uhr.

G: Jawohl!

Die Inhalte dieses Protokolls entsprechen dem Gesprächsverlauf

gez. _____
Dirk Doring

gez. _____
Johannes Stingl

Nr.	Interview Nr. Fragen/Fragenkomplex Bundesland	1 Herr Claus Spandau Hessen	2 Herr Dr. Wolfgang Neutz Rheinland-Pfalz	3 Herr Dr. Stefan Meiborg Rheinland-Pfalz	4 Herr Günter Gelzeichter Rheinland-Pfalz	5 Herr Karl-Christian Schelzke Hessen
	Stand der Verwaltungsmodernisierung von Kommunalverwaltungen im Hinblick auf Leistungssteigerung. Eingesetzte Methoden und Instrumente.					
1	Wenn Sie die Modernisierungen der Kommunalverwaltungen Ihres Verbandes/in Ihrem Land betrachten, was ist dabei auffällig?	Es werden viele Diskussionen um Verwaltungsmodernisierungen geführt. Die Modernisierung ist nicht so weit fortgeschritten. Modernisierung wird oft als politisches Thema gesetzt für das im Alltagsgeschäft aber keine Zeit bleibt	In Rheinland-Pfalz derzeit Diskussion über zwei Gesetzentwürfe zur Fusion von Gebietskörperschaften. Dies hat zu einer Diskussion unterhalb der Ebene von Fusionen geführt, um die Selbständigkeit der Kommunen zu erhalten - quasi Interkommunale Kooperation	Vorhandene Instrumente werden nur bedingt genutzt. Verwaltungen arbeiten teilweise noch in überalterten Strukturen - z. B. werden technische Möglichkeiten (Internet) nicht ausreichend genutzt.	Es gibt Reformbedarf, da die letzte Reform aus dem Jahr 1970 datiert.	Kommunen befinden sich in einem Konsolidierungsprozess, der auch mit dem Abbau von Arbeitsstellen zu tun hat. Durch Neues Steuerungssystem ebenfalls Qualitätsverbesserung angestrebt, z. B. durch Kundenorientierung im Rahmen der Ausbau von Bürgerbüros. Betriebswirtschaftliches Denken hält Einzug.
2	Welche Maßnahmen zur Modernisierung wurden/werden genutzt?	Bruchstückhaft wird das Neue Steuerungsmodell umgesetzt, insbesondere wegen eines Sparzwangs. Hierarchien in der Verwaltung werden abgebaut. Einführung der Doppik. Interkommunale Zusammenarbeit	Einführung der Doppik; Umstrukturierungen innerhalb der Verwaltungen mit dem Ziel/oder in der Folge der Personalreduzierung	Organisationsmaßnahmen in Sinne des Konzepts "Gemeinde 21" wurden durchgeführt, Abläufe hinter der neuen Struktur sind aber noch die alten. Oftmals werden Gutachten in Auftrag gegeben zum die bestehenden Gegebenheiten zu rechtfertigen. Wirklicher Veränderungswille ist oftmals nicht erkennbar.	Ausweitung Möglichkeiten der unmittelbaren Bürgerbeteiligung, eGovernment, Verbesserung der Aufgabenzuständigkeiten, Optimierung Gebietsstrukturen, Ausbau IKZ	Schaffung eines Ehrenamtsklimas. S. Frage 1
3	Wie schätzen Sie den Stand der Verwaltungsmodernisierung bei den Kommunalverwaltungen ein?	Tempo der Modernisierung hat wegen bestehender äußerer Einflüsse an Fahrt gewonnen; Verwaltung befindet sich die Modernisierung auf einem guten Weg. Äußere Einflüsse sind z. B. Finanzlage, demographischer Wandel und eine Konkurrenz der Räume	Es hat sich Vieles verändert aber Verwaltungsmodernisierung ist ein Prozess; Zusammenarbeit von Verwaltungen "Shared Services" - auch vor dem Hintergrund von qualifizierterem Personal.	Der Mut fehlt nicht, aber die Rahmenbedingungen lassen eine bessere Weiterentwicklung nicht zu. Weiterentwicklung wird oft durch gesetzliche Standards verhindert. Insgesamt eher unbefriedigend.	Stand ist in der Fläche hoch, aber - vor dem Hintergrund der wachsenden Herausforderungen - verbesserungsbedürftig. Optimierungsbedürftig.	Derzeit einige Verwerfungen. Es bestand die Ansicht, dass Verwaltungsmodernisierung in der Einführung der Doppik besteht. Das ist nicht der Fall. Und nun entstehen Probleme nach der Einführung der Doppik. Dadurch entsteht Unsicherheit.
4	Bitte nennen Sie die drei aus Ihrer Sicht am häufigsten eingesetzten Modernisierungsinstrumente	NKS, Doppik, IKZ	Verwaltungsverschlinkung (tw. auch im politischen Bereich); Bürgerbüros/Kundenorientierung in großen Städten fast abgeschlossen	Nutzung des Internets; Nutzung der IKZ bei Eigenbetrieben, dadurch finanzielle und organisatorische Einsparungen; Verwaltungen sind sehr kunden-/bürgerorientiert, Bürgerbüros weitestgehend umgesetzt.	eGovernment, Gebietsreform, Optimierung Verwaltungsabläufe, Ausbau IKZ	Doppik, eGovernment (Breitbandversorgung)
5	Welche Ziele werden mit dem Einsatz dieser Modernisierungsinstrumente aus Ihrer Sicht angestrebt?	Besonders betriebswirtschaftliche Überlegungen treiben die Modernisierung voran. Es wird eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität angestrebt. Mit Abstrichen auch eine Förderung der Mitarbeiterzufriedenheit, die ein wichtiges Kapital für die Verwaltung ist.	Verbesserung der finanziellen Situation; "Geldmangel"; sparsamerer Umgang mit den vorhandenen Ressourcen	Verwaltung soll so aufgestellt werden, wie ein privatwirtschaftliches Unternehmen agiert. Kostenbewusst und betriebswirtschaftlich. Effektive Verwaltungsabläufe schaffen. Dies ist oft bei Kleinen Verwaltungen weiter verbreitet als bei Großen Verwaltungen. Ziel ist nicht unbedingt die kundenfreundlichkeit, sondern die effizientere Gestaltung der nachgelagerten Verwaltungsabläufe.	Mehr Service für die Bürgerinnen und Bürger, mehr Effizienz für die Verwaltung und auch ein Mehrwert für die Wirtschaft; IKZ: Steigerung der Qualität und der Wirtschaftlichkeit; GR: Optimierung der Gebietsstrukturen und damit auch der Verwaltungskraft	Schaffung von mehr Transparenz für die Bürgerschaft - keine Wunsch-Dir-was-Veranstaltungen

Nr.	Interview Nr. Fragen/Fragenkomplex Bundesland	6 Herr Stephan Gieseler Hessen	7 Herr Johannes Stingl Baden-Württemberg	8 Herr Norbert Brugger Baden-Württemberg	9 Herr Wilhelm J. Schmitt Saarland
Stand der Verwaltungsmodernisierung von Kommunalverwaltungen im Hinblick auf Leistungssteigerung. Eingesetzte Methoden und Instrumente.					
1	Wenn Sie die Modernisierungen der Kommunalverwaltungen Ihres Verbandes/in Ihrem Land betrachten, was ist dabei auffällig?	Bestrebungen der Kommunen zur Modernisierung der eigenen Verwaltung sind im Vergleich zur Landesverwaltung schneller.	Verwaltungsmodernisierung ist Prozess und Daueraufgabe, die keinen Endpunkt hat. Wir mit Nachdruck betrieben, obwohl die Ressourcen dafür knapp sind.	Derzeit starker Einfluss der IuK-Techniken (eGovernment). Dadurch werden Innovationen in der öffentlichen Verwaltung ausgelöst. Durch diese Einflüsse entstehen Auswirkungen auf die Organisation der Verwaltung. Außerdem werden Maßnahmen der Privatwirtschaft für den Einsatz in der öffentlichen Verwaltung einsetzbar gemacht. Dabei ist oft zu unkritisch vorgegangen worden. "Unkritisch" weil sich die Produkte der Privatwirtschaft von den Produkten der öffentlichen Verwaltung unterscheiden und daher die Maßnahmen angepasst umgesetzt werden müssen.	Modernisierungswilligkeit ist gegeben, allerdings verläuft die Modernisierung sehr zäh. Es besteht der Eindruck, dass ein externer Anstoss notwendig ist um die Kommunen zur Modernisierung anzutreiben. Ein Grund dafür ist die finanzielle Lage der Kommunen, die schon seit vielen Jahren konsolidieren müssen und daher das Personal fehlt, dass sich um Modernisierung kümmern könnte.
2	Welche Maßnahmen zur Modernisierung wurden/werden genutzt?	Aufgabenkritik mit Änderungen der Organisation; Doppik; eGovernment	größere Verselbständigung von Verwaltungseinheiten, dezentrale Budgetverantwortung, Kosten-Leistungs-Rechnung, bis hin zu Überlegungen zentrale Service-Einheiten zu bilden; eGovernment, Doppik	Maßnahmen die genutzt werden sind moderne Technik, moderne verwaltungstechnische Elemente wie Wettbewerb, Vergleiche, Best-Practice-Beispiele, Gutachten.	Organisationsuntersuchung, eGovernment, Bürgerorientierung, Doppik
3	Wie schätzen Sie den Stand der Verwaltungsmodernisierung bei den Kommunalverwaltungen ein?	Kunden-/Bürgerorientierung steht im Vordergrund, aber landesweit keine einheitliche Lage. Bedürfnisse im ländlichen Raum werden im Vergleich zur Stadt anders definiert. Städtische Verwaltungen haben größere Verwaltungskraft wegen breiterem personellem Unterbau. Großstädte verfügen über höheres Innovationspotential. Durch Direktwahlen kommt viel Input in die Verwaltungen.	Vor dem Hintergrund der knappen Recourcen und der Bewältigung der Verwaltungsmodernisierung neben dem Tagesgeschäft gut.	Gut. Z. B. Einführung der Bürgerämter in fast allen Kommunen umgesetzt. Aber auch ausbaufähig. Menschlicher Faktor ist zu oft letztes Glied in der Umsetzungskette. Das muss geändert werden.	Schulnote 2 - 3; es fehlt der Modernisierungsschub
4	Bitte nennen Sie die drei aus Ihrer Sicht am häufigsten eingesetzten Modernisierungsinstrumente	Qualifikation der Mitarbeiter; Aufgabenkritik; Doppik	Es ist so, die Verselbständigung von Verwaltungseinheiten, Delegation von Verantwortung und auch Finanzverantwortung nach unten, dann Beschränkung quasi der Kommunalpolitik bzw. dann auch der Verwaltungsleitung auf zentrale, strategisch wichtige Steuerungsaufgaben	Technische Innovationen, Gutachten und Vergleiche im Sinne von Benchmark, im Sinne von Umfragen.	zunächst einmal die Standardisierung, die intensive Zusammenarbeit bis hin zu Shared-Services, Prozessoptimierung gehört dazu und dann letztendlich auch die Elektronifizierung
5	Welche Ziele werden mit dem Einsatz dieser Modernisierungsinstrumente aus Ihrer Sicht angestrebt?	Kunden-/Bürgerorientierung; Effizienzsteigerung; Kosteneinsparung	größere Effizienz in der Verwaltung; Gemeinden im Wettbewerb untereinander oder auch zu anderen Dienstleistungen in Fragen Bürgerservice, Bürgerorientierung, einfach da als Standort mit einem guten Bürgerservice eben attraktiv zu sein für Gewerbe, für Bewohner	Ziel ist sicher die Effektivierung des Verwaltungshandelns oder Optimierung, wie man das nennen will, mit dem Ziel Kosten zu sparen nach innen und damit Handlungsspielräume zu erweitern, aber nach außen auch Handlungsfähigkeit und Qualität gegenüber der Bürgerschaft zu dokumentieren, um die Stadt gut zu führen, in einem guten Licht darzustellen und als Stadtoberhaupt wieder gewählt zu werden, was ja absolut legitim ist, systemimmanent und wichtig.	Wir haben einen Slogan „schneller – besser – günstiger und transparenter“. Das beschreibt so ganz schnell was man machen will. Man will natürlich die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungen stärken. Man will die Bürgerfreundlichkeit, die Unternehmensfreundlichkeit heben.

Nr.	Interview Nr. Fragen/Fragenkomplex Bundesland	1 Herr Claus Spandau Hessen	2 Herr Dr. Wolfgang Neutz Rheinland-Pfalz	3 Herr Dr. Stefan Meiborg Rheinland-Pfalz	4 Herr Günter Gelzeichter Rheinland-Pfalz	5 Herr Karl-Christian Schelzke Hessen
	Können diese Instrumente auch zur Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung beitragen? Wenn nein/wenn ja, warum?	Ja! Durch IKZ können Sachbearbeiter eine bessere Auslastung hinsichtlich der Tiefe ihrer Arbeit vornehmen. Demgegenüber nimmt die Breite der Arbeit für einzelnen Mitarbeiter ab. Außerdem wird ein Wissenstransfer ermöglicht.	Einheitlicher Ansprechpartner und verbesserte Qualität durch Bürgerbüros (Kundenorientierung). Diese Entwicklung soll durch "Bürgeramtskoffer" verstärkt werden. Damit sollen Bürgeramtsleitungen vor Ort möglich sein - beim Kunden.	Die Verbesserung der Verwaltungsabläufe kann die Leistung der Verwaltung steigern. Es scheitert nicht an der Motivation der Beschäftigten	Ja	Das ist fraglich. Die Leistungen der Kommune können verbessert werden.
	Instrumenten zur Leistungssteigerung im Außenverhältnis, wie z. B. Gebietsreform, Privatisierung, Wettbewerb und Kooperation. Vorteile, Nachteile, Hindernisse, Unterstützungsmöglichkeiten, Potential zur Leistungssteigerung					
7	Die genannten Instrumente können in Maßnahmen zur Binnenmodernisierung und in Maßnahmen im Außenverhältnis der Kommunalverwaltung eingeteilt werden. Wenn Sie sich nur Maßnahmen im Außenverhältnis vorstellen, welche Maßnahmen fallen Ihnen dazu ein?	Gebietsreform: Strebt das Land Hessen nicht an. Restrukturierung Landesverwaltung.	Mobiles Bürgerbüro, Bürger in der Fläche müssen noch erreicht werden. Leistungen müssen künftig in konzentrierterer Form erbracht werden. Privatisierungen rückläufig. Ursprungsgedanke der Privatisierung war die kostengünstigere Erstellung von Verwaltungsleistungen durch Private. Eigenstellung flexibler und nicht teuer im Vergleich zu Privaten.	Aufgabendiskurs - Aufgabenkritik. Welche Aufgaben müssen durch wen in welcher Form wahrgenommen werden? Wer kann die Aufgabe am Besten erfüllen? Nur wenn diese Fragen geklärt sind, kann man sich über Privatisierung, Wettbewerb oder Kooperation verständigen. D. h. es ist fraglich, ob sich die verbliebenen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben überhaupt noch für diese Organisationsformen eignen. Es müssten mehr Aufgaben auf die kommunale Ebene zurückverlagert werden und entstaatlicht werden.	GR. IKZ. Bürgernähe und Bürgerservice. Änderung der Aufgabenzuständigkeiten	Betriebswirtschaftliches Denken muss in die Kommunalverwaltungen Einzug halten. Kein Freund von Privatisierung. Interkommunale Zusammenarbeit wird angestrebt, rettet aber die Kommunen nicht vollständig. Absenkung von Standards. Wettbewerb wird oftmals verhindert.
8	Warum müssen sich Kommunalverwaltungen Ihrer Meinung nach für eine Leistungssteigerung der eigenen Verwaltungsarbeit einsetzen? Wenn Sie an eine angestrebte Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung denken, wie schätzen Sie die Maßnahme (9.1 - 9.4) ein. Was sind die Gründe für Ihre	s. Frage 1	Demographischer Wandel + Finanzielle Situation + Ansprüche an die Leistungserstellung wachsen	Weil bestehende Prozesse regelmäßig überprüft werden sollten. Selbstkontrolle notwendig. Aufgabenkritik.	Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels kämpfen die Kommunen um ihre eigene Existenz. Außerdem Veränderungen bei der Finanzlage der Kommunen. Darüber hinaus Änderung der Aufgabenstrukturen absehbar. Daher ist insgesamt die Leistungssteigerung notwendig.	
9.1	Gebietsreform	siehe Frage 7	GR steht in Zusammenhang mit IKZ. Gebietszuschnitte im Zuge der Refrom vom 1969 - 1974 nicht geglückt. Nicht in allen Bereichen, aber in einigen in RP, ist deshalb die Fusion oder Eingemeindung sinnvoll. Sinnvoll kann aber auch ein Stadtkreis-Modell sein. Dabei nehmen die Städte die Aufgaben der Landkreise wahr. Differenzierte Betrachtungsweise je nach Siedlungsstruktur und Bevölkerungsdichte. Zielvorstellung der Landesregierung ist die Beibehaltung der Ortsgemeinden und die Vergrößerung der Verbandsgemeinden. GR-Maßnahmen sind erforderlich. Reihenfolge der Abwicklung durch Landesregierung nicht sinnvoll - besser wäre: Aufgabenkritik -> Funktionalreform -> Territorialreform.	Geographische/Räumliche Nähe von zwei Kommunen ist kein ausreichendes Argument für eine GR. Nur wenn zwei Kommunalverwaltungen 1:1 zueinander passen, ist eine GR sinnvoll. In der Praxis ist das viel schwieriger und daher stellt sich die Frage, ob der Aufwand der Zusammenführung nicht größer ist als darauf zu verzichten. GR ist grundsätzlich positiv besetzt, wenn vorher die Rahmenbedingungen angepasst werden. Vor einer GR zunächst Aufgabenkritik durchführen.	Erforderlich, weil die bestehenden Kommunen mittlerweile zu klein geworden sind.	Gebietsreform führt sicherlich nicht zu einer Leistungssteigerung, wenn man den Bürgern die Identität nimmt, wie das in Hessen in den 1970er Jahren gemacht wurde. In Hessen derzeit nur auf freiwilliger Ebene denkbar. Zusammenschlüsse dürfen auf keinen Fall von Oben angeordnet werden.

Nr.	Interview Nr. Fragen/Fragenkomplex Bundesland	6 Herr Stephan Gieseler Hessen	7 Herr Johannes Stingl Baden-Württemberg	8 Herr Norbert Brugger Baden-Württemberg	9 Herr Wilhelm J. Schmitt Saarland
	Können diese Instrumente auch zur Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung 6 beitragen? Wenn nein/wenn ja, warum?	Ja, wenn eine konsequente Trennung von bestimmten Aufgaben erfolgt. Dafür müssen auch unpopuläre Entscheidungen getroffen und mit den Bürgerinnen und Bürgern kommuniziert werden. Stadtverordnetenversammlung in der Pflicht zu entscheiden; Verwaltung muss vorbereiten.	Ja; Output an Dienstleistungen für Empfänger soll quantitativ und qualitativ verbessert werden	Ja, mit differenzierter Anwendung und konkreten Zielen	Ja, insbesondere weil die Finanzlage schlecht ist, ist die Leistungssteigerung auch notwendig.
	Instrumenten zur Leistungssteigerung im Außenverhältnis, wie z. B. Gebietsreform, Privatisierung, Wettbewerb und Kooperation. Vorteile, Nachteile, Hindernisse, Unterstützungsmöglichkeiten, Potential zur Leistungssteigerung				
7	Die genannten Instrumente können in Maßnahmen zur Binnenmodernisierung und in Maßnahmen im Außenverhältnis der Kommunalverwaltung eingeteilt werden. Wenn Sie sich nur Maßnahmen im Außenverhältnis vorstellen, welche Maßnahmen fallen Ihnen dazu ein?	IKZ und Privatisierung	Bündelung von Dienstleistungen in Bürgerbüros; Erreichbarkeit via Internet verbessern, also eGovernment	eGovernment, Bürgerämter; Strategiedebatte	Zugänge zur Verwaltung verbessern, eGovernment;
8	Warum müssen sich Kommunalverwaltungen Ihrer Meinung nach für eine Leistungssteigerung der eigenen Verwaltungsarbeit einsetzen? Wenn Sie an eine angestrebte Leistungssteigerung der Kommunalverwaltung denken, wie schätzen Sie die Maßnahme (9.1 - 9.4) ein. Was sind die Gründe für Ihre	Um der wachsenden Erwartungshaltung der Bürgerschaft gerecht werden zu können und in Zukunft wahrscheinlich weitere Aufgaben auf die kommunale Ebene übertragen werden.	Um als Standort für Bürger und Gewerbe attraktiv zu bleiben	Um Spielräume für die eigenen Maßnahmen, aber auch für die Qualitätsverbesserung, Serviceverbesserung gegenüber der eigenen Bürgerschaft in Zeiten knapper Ressourcen zu eröffnen.	Der gesunde Wettbewerb zwischen den Kommunen zwingt zur Weiterentwicklung; Finanzlage; Demographie
9.1	Gebietsreform	Kann zu Verwaltungssteigerung, Optimierung von Verwaltungsabläufen und Kosteneinsparungen führen. Diese Maßnahme ist in Hessen aber absolut unwahrscheinlich.	In Baden-Württemberg ist Gebietsreform derzeit nicht als Maßnahme denkbar. Außerdem zeigt z. B. Nordrhein-Westfalen, dass größere Gemeindegrenzen keine Garantie für bessere finanzielle Leistungsfähigkeit sind. In BW wird über Verwaltungsgemeinschaften gearbeitet; freiwillige Zusammenschlüsse sind möglich. Zwangsweise verordnete GR wird auch als politisch heikel eingeschätzt.	Hochpolitisch und Hochemotional. Steht flächenmäßig in BW nicht an. Es gab drei Fälle von freiwilligen Zusammenschlüssen in BW, weil die Kommunen handlungsunfähig waren. Höchste Form der IKZ. Deshalb kann man nicht sagen, GR sei schlecht und IKZ die einzig richtige Form. Es ist die weitestgehende Maßnahme und man muss vorher sämtliche anderen Maßnahmen ebenfalls in Betracht ziehen. Man darf die Leute mit GR nicht erschrecken.	Für Gemeinden: GR von 1974 war sehr umfassend und die Wirkungen halten noch an. Potential besteht bei Gemeinden, die weniger als 7 TEinwohner haben. Viele Wirkungen der GR lassen sich auch mit Shared-Services erzielen. Daher GR kein großes Thema; Für Kreise: Thema

Nr.	Interview Nr. Fragen/Fragenkomplex Bundesland	1 Herr Claus Spandau Hessen	2 Herr Dr. Wolfgang Neutz Rheinland-Pfalz	3 Herr Dr. Stefan Meiborg Rheinland-Pfalz	4 Herr Günter Gelzeichter Rheinland-Pfalz	5 Herr Karl-Christian Schelzke Hessen
9.2	Privatisierung	Die Welle der Privatisierung liegt hinter uns. Privatisierungen stellen aber eine Möglichkeit zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit dar		In RP schlechte Erfahrungen mit Privatisierungen, da Ersatzinvestitionen unterlassen wurden. Spricht sich gegen Privatisierung der Leistungserstellung aus. Vielmehr sollte die Kommunalverwaltung die Methoden privatwirtschaftlicher Unternehmen anwenden bei der Leistungserstellung.	Kritisch, weil Aufgabenerfüllung nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten möglich ist, ohne das die Organisationsprivatisierung - also eine Eigentumsübertragung - erforderlich wären. Darüber hinaus gibt es Aufgabenbereiche der öffentlichen Verwaltung, die sich nicht zur Privatisierung eignen.	War vor 5 - 10 Jahren ein großes Thema. Mittlerweile verschwunden - ebenso wie PPP.
9.3	Wettbewerb	Wettbewerb kann über Benchmarks oder vergleichende Prüfungen erreicht werden. Es ist möglich, dass dadurch bürgerfreundlichere Verwaltungsleistungen erzielt werden können	W. zur Gewinnung von Kunden wie in der Privatwirtschaft nicht auf öffentliche Verwaltung übertragbar. Vergleiche untereinander über die Leistungserstellung sinnvoll	Grundsätzlich positiv. Z. B. Kfz-Zulassungen auch direkt beim Autohändler. Durch Vergaberecht sind die Verwaltungen oftmals gehindert, sich vernünftig im Wettbewerb zu bewegen.	Der Staat muss für einen funktionierenden Wettbewerb sorgen. Offen bleibt, ob dies dann bedeutet, dass Leistungen der Kommunalverwaltungen im Wettbewerb erbracht werden müssen/können. Stärkere Nutzung von Wettbewerb unter Kommunen ist Zukunftsmusik	Kommunen sollten in freundschaftlichen Wettbewerb treten. Das kann auch Hinführen zu einer IKZ.
9.4	Interkommunale Kooperation	Die Bündelung zu größeren Einheiten bietet Chancen, gerade für kleine Gemeinden. Dadurch kann eine Leistungssteigerung erreicht werden.	IKZ geeignet um GR zu vermeiden. Gemeinsame Nutzung von Ressourcen vermindert Personalaufwand.	Derzeit erfolgreichste Komponente in RP. Es sind vielfältige Formen der IKZ verbreitet. Starke Nutzung durch AöR und Vereinbarungen zwischen Zweckverbänden und AöR.	Der Ausbau der interkommunalen Kooperation bringt regelmäßig eine Leistungssteigerung mit sich in Form einer Steigerung der Qualität und einer Kostenersparnis durch wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung. Allerdings sollte man sich da auch nicht unbedingt allzu großen Erwartungen hingeben, denn die Aufgabe bleibt ja gleich. Der Personenkreis, der zu betreuen ist bleibt gleich und ob man sehr viel Personal einsparen kann, das ist noch die Frage	
9.5	Welche Maßnahme würden Sie bevorzugen	IKZ mit Förderprogrammen	Die jeweilige Maßnahme muss den Verhältnissen vor Ort angepasst werden. Grundsätzlich ist die gesamte Bandbreite an Maßnahmen denkbar, wenn vor Ort geeignet.	IKZ	GR als effektivste Maßnahme	IKZ ist momentan ein großes Thema

Nr.	Interview Nr. Fragen/Fragenkomplex Bundesland	6 Herr Stephan Gieseler Hessen	7 Herr Johannes Stingl Baden-Württemberg	8 Herr Norbert Brugger Baden-Württemberg	9 Herr Wilhelm J. Schmitt Saarland
9.2	Privatisierung	Macht Sinn, wenn ein kommerzieller Erfolg denkbar ist. Z. B. für Kindertagesstätten unwahrscheinlich.	Die große Euphorie ist vorbei. Privatisierung von Aufgaben sollte immer sehr gut erwogen werden. Es ist aber fraglich, ob die Privatisierung von Verwaltungsaufgaben auch die gewünschten Ziele erreicht.	Kein Allheilmittel, weil Aufgaben von Kommunen und Privaten unterschiedlich sind. Eine Aufgabe nur zu privatisieren wird die bestehenden Probleme nicht lösen. In manchen Bereichen einsetzbar, in anderen Bereichen nicht.	Privatisierung ja, wenn die Tätigkeit dann wesentlich günstiger und mit gleichguten oder besseren Leistungen erfolgen kann. Ansonsten sehe ich die latente Gefahr eines Kontrollverlustes. Hype war in den 1980/90er Jahren. Jetzt wieder starker Trend der Rekommunalisierung.
9.3	Wettbewerb	Wettbewerb unter Kommunen kann sinnvoll sein. Allerdings können Kommunen nicht durch Kündigungen reagieren, wenn der Wettbewerb gegen eine andere Kommune verloren wird. Wer Wettbewerb unter Kommunen zulässt, muss sich genau überlegen in welchem Bereich.	Wettbewerb durch einen Vergleich von Verwaltungsleistungen (z. B. Benchmarking) ist sinnvoll. Ein Wettbewerb durch die Öffnung von Zuständigkeiten (z. B. für die Kfz-Zulassung) wird ebenfalls als sinnvoll eingeschätzt.	Die wettbewerblichen Vergleich von kommunalen Leistungen sind schwierig. Oft wird im Rahmen der Vergleiche nur auf Fallzahlen und nicht auf die Qualität der Leistungserstellung abgestellt. Dienstleistungen zu entregionalisieren wird technisch möglich. Dabei muss man allerdings genau beachten, ob einige Kommunen die eigene Identität verlieren.	Steigerung des Wettbewerbs durch Vergleiche sinnvoll, aber haltbare Vergleiche sind schwierig durchzuführen. Wettbewerb durch die Entterritorialisierung und Öffnung der Leistungserstellung wird positiv gesehen, weil die Bürgerfreundlichkeit gesteigert wird. Allerdings leidet unter Profitstreben die Bürgerfreundlichkeit. Möglichkeiten des eGovernment bietet hier noch mehr Umsetzungsmöglichkeiten.
9.4	Interkommunale Kooperation	Wenn nur zwei Kommunen kooperieren entstehen zwar Einsparungen, anzustreben sind aber Einsparungen durch die Zusammenarbeit von mehreren - z. B. sechs - Kommunen. Das kann dann zu größeren Rationalisierungsgewinnen führen (sog. "sekundäre Gebietsreform"). Bei dieser Art der sekundären Gebietsreform behalten die Kommunen ihre eigene Identität und daher können sowohl die Politiker wie auch die Bürger damit leben.	Auch für kleine und mittlere Gemeinden ist es unerlässlich die IKZ zu stärken. Position des Verbandes seit 2005. Wird durch Internetplattform unterstützt.	Ist eine Maßnahme, die geeignet ist um z. B. dem notwendigen Strukturwandel wegen der demographischen Entwicklung begegnen zu können.	Interkommunale Kooperation ist mein Credo seit Jahren. Das ist also auch nach meiner Erfahrung die Möglichkeit zur Verwaltungsmodernisierung und auch zur wirtschaftlichen Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen per Exzellenze. Überkommunale oder interkommunale Kooperation ist durch nichts zu ersetzen. Sie ist allerdings recht schwierig durchzusetzen, weil kooperieren immer wieder heißt, ich gebe ein bisschen von meinen eigenen Einflussmöglichkeiten, von meinen eigenen Entscheidungsmöglichkeiten auf. Kooperation heißt, das habe ich hier auch gelernt, immer wieder Kompromisse zu schließen.
9.5	Welche Maßnahme würden Sie bevorzugen	Populär sind natürlich die Privatisierung und die interkommunale Zusammenarbeit. Letztere bietet das größere Potential. Man kann im Kleinen anfangen und man kann sie groß ausbauen. Wenn zwei Kommunen erfolgreich kooperieren wird dies automatisch auch für andere Kommunen interessant. Nicht gut ist, wenn aus persönlicher Befindlichkeit nicht zusammen gearbeitet wird. Grundsätzlich sollten alle Kommunen, die eine unmittelbare Nachbarschaft haben sich eingeladen fühlen zu prüfen, in welchen Bereichen ihrer Verwaltung interkommunale Zusammenarbeit Sinn macht.	IKZ; Wettbewerb und Privatisierung könnten geprüft werden; GR wird abgelehnt	Es wird keine Maßnahme bevorzugt. Sämtliche Maßnahmen sollten immer in Betracht gezogen werden können. Welche Maßnahme im jeweiligen Einzelfall die richtig ist, muss situativ entschieden werden, insbesondere unter Beachtung der politischen Realität vor Ort.	Ich würde die interkommunale Kooperation ganz klar an die erste Stelle setzen. Dann den Wettbewerb, die Gebietsreform und dann die Privatisierung.

Interview Nr. Fragen/Fragenkomplex Bundesland	1 Herr Claus Spandau Hessen	2 Herr Dr. Wolfgang Neutz Rheinland-Pfalz	3 Herr Dr. Stefan Meiborg Rheinland-Pfalz	4 Herr Günter Gelzeichter Rheinland-Pfalz	5 Herr Karl-Christian Schelzke Hessen
<p>Welche dieser Maßnahmen scheinen Ihnen aufgrund Ihrer Erfahrungen am häufigsten eingesetzt zu werden? Was glauben Sie sind die Gründe dafür?</p> <p>10</p>	<p>In Hessen werden laufen derzeit 36 Vorhaben an denen rd. 130 Kommunen beteiligt sind (UMFRAGE auf HMDI sichten)</p>	<p>Diskussionen über IKZ wg. Ziel der Landesregierung zur Durchführung einer großen GR. Privatisierung wird nicht genutzt, vielmehr Rekommunalisierung.</p>	<p>IKZ</p>	<p>eGovernment und IKZ</p>	
<p>Wenn Sie an die weniger häufig eingesetzten Maßnahmen denken, was sind aus Ihrer Sicht die Ursachen und Hindernisse für die geringe Anwendung?</p> <p>11</p>	<p>Gebietsreform wird durch Land Hessen derzeit abgelehnt. Es wird kein Druck ausgeübt. Privatisierungen werden durch Hessische Gemeindeordnung beschränkt</p>	<p>Fusion/IKZ wird auch als Verlust von Mitbestimmung (Identitätsverlust) angesehen. Befürchtung: In größeren Gebietskörperschaften kommen Interessen des eigenen Stadtteils zu kurz.</p>	<p>Wegen den bestehenden Rahmenbedingungen und Standards bei der Leistungserstellung. Privatisierung nicht, eher Leistungserstellung in der Kommunalverwaltung nach den gleichen Methoden wie privatwirtschaftliche ausgestalten. Vor GR zunächst Funktionalreform durch Land. GR: Zwei Kranke machen noch keinen Gesunden.</p>	<p>GR wird weniger genutzt, weil die Vorbehalte in der Bevölkerung sehr groß sind (Identitätsverlust). Wahlbeamte haben Beharrungsvermögen. Freiwillige Zusammenschlüsse scheitern oft an der Einigungsfähigkeit der Beteiligten, obwohl die Notwendigkeit von allen gesehen wird.</p>	
<p>Welche Maßnahmen könnten aus Ihrer Sicht dazu beitragen, dass diese Maßnahmen häufiger eingesetzt werden?</p> <p>12</p>	<p>Wettbewerb kann durch zusätzliche Instrumente verbessert werden (z. B. durch Nutzung der technischen Möglichkeiten). Dies muss z. B. durch die kommunalen Spitzenverbände forciert werden. Auch Preise/Auslobungen sind denkbar (Spareuro). Datenschutz muss beachtet werden.</p>	<p>Finanzielle Anreize; aber Finanzielle Anreize sind langfristig nicht bezahlbar; Als letztmögliche Maßnahme müssen evtl. auch Zusammenschlüsse zwangsweise durchgesetzt werden (Gebietsreform). Städtetag gibt Stellungnahme zu Gesetz ab und vertritt seinen Standpunkt. Der lautet: Erst Aufgabenkritik und Funktionalreform, dann erst Gebietsreform.</p>	<p>Entfrachtung von Standards, klare Definitionen von Aufgaben, und dann letzten Endes eine große Freiheit und Entscheidungskompetenz auf der kommunalen Ebene, wie die Aufgabe erfüllt wird; Gesetzgebung Bund und EU eher hinderlich. Mehr Entscheidungshoheit für die Kommunen.</p>	<p>finanzielle Förderung, Einführung von Experimentierklauseln.</p>	
<p>Vorstellung und Diskussion neuer interkommunaler Kooperationsformen. Hindernisse, Unterstützungsmöglichkeiten, Potential zur Leistungssteigerung.</p>	<p>Hessen hat seit 2004 eigenes Förderprogramm. Schwieriger Start. Heute täglich zwei Anfragen an Kompetenzzentrum. Negativ ist oftmals die Rolle des BGM einzuschätzen. Das Interesse an der IKZ muss von Seiten der Kommune bestehen. Zusammenarbeit nur möglich, wenn Kommunen zueinander passen. BGM muss Vorbehalte unter der Politik und den Mitarbeitern abbauen. Die Vorbereitung der IKZ muss transparent ablaufen. Positiv verläuft ein IKZ-Prozess, wenn strukturiert vorgegangen wird. Handlungsfelder genau definieren. Anschließend muss entschieden werden</p>		<p>Zufriedenstellend, aber es muss dennoch mehr werden. Rahmenbedingungen dafür sind ausgezeichnet. Oftmals Angst vor Kompetenzverlust bei der eigenen Kommune.</p>	<p>Die geltende Rechtslage lässt bereits sehr umfangreiche und weitgehende Maßnahmen zur Ausgestaltung eines bürgernahen Service der Kommune und zur unmittelbaren Beteiligung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten zu</p>	<p>Ist derzeit noch nicht zufriedenstellend.</p>
<p>Wie bewerten Sie den derzeitigen Umfang der Nutzung der Interkommunale Kooperation für Ihren Verband/in Ihrem Bundesland?</p> <p>13</p>					

Nr.	Interview Nr. Fragen/Fragenkomplex Bundesland	6 Herr Stephan Gieseler Hessen	7 Herr Johannes Stingl Baden-Württemberg	8 Herr Norbert Brugger Baden-Württemberg	9 Herr Wilhelm J. Schmitt Saarland
10	Welche dieser Maßnahmen scheinen Ihnen aufgrund Ihrer Erfahrungen am häufigsten eingesetzt zu werden? Was glauben Sie sind die Gründe dafür?	Privatisierung ist das Instrument der 1990er Jahre - damals Verstärkt GmbH und Kapitalgesellschaften. Jetzt auch wieder verstärkt Eigenbetriebe. Damit können die Vorteile des öffentlich-rechtlichen Statuses sowie betriebswirtschaftliche Vorteile genutzt werden. IKZ ist Instrument der aktuellen Dekade.	Die interkommunale Zusammenarbeit, es gibt bei uns eine Vielzahl von Zweckverbänden, öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen in allen Angelegenheiten im Grunde genommen des Verwaltungsgeschehens von der Abwasserbeseitigung bis zur Schule, vom Kindergarten bis zur Wasserversorgung, gemeinsame Bauhöfe usw. Wird eingesetzt, weil die Regeln untereinander bekannt sind. Das ist beim Einsatz von Privatisierung z. B. nicht der Fall, weil der Überwachungsaufwand größer ist. Bei IKZ wird der Überwachungsaufwand geringer eingeschätzt.	Privatisierung, Wettbewerb und interkommunale Kooperation. Ich würde sagen interkommunale Kooperation, wenn ich die Menge nehme. Der Wettbewerb müsste eigentlich genauso sein, Wettbewerb und interkommunale Kooperation. Privatisierung als dritte und Gebietsreform als vierte.	IKZ am häufigsten, Privatisierung ist rückläufig; Wettbewerb ist permanent da. GR auch politisch schwierig umzusetzen.
11	Wenn Sie an die weniger häufig eingesetzten Maßnahmen denken, was sind aus Ihrer Sicht die Ursachen und Hindernisse für die geringe Anwendung?	GR ist unpopulär - Kommunen fürchten um Eigenständigkeit und Land kann unterschiedliche Interessenlagen nicht lösen. Wettbewerb kann auch Verlierer hervor bringen.	Privatisierung: Weil dem Bürger egal ist, wer die Aufgabe erbringt. Letztendlich wird Schlechterfüllung also wieder auf die Gemeinde bezogen. Es ist außerdem die Frage, ob das effizienter ist. Darüber hinaus ist die Verwendung des vorhandenen Personals zu klären. Es scheitert an der Wirtschaftlichkeit, weil Private selber verdienen möchten.	GR: Wegen Verlust von Identität. Privatisierung war einmal ein starker Trend. Aber wie gesagt momentan ist die Einschätzung realistischer. Man sieht beide Seiten und sieht natürlich auch einen Kontrollverlust. Verlust an Kontrolle und Einflussmöglichkeiten unter Beibehaltung der vollen politischen Verantwortung. Wettbewerb: Es gibt noch keine Wettbewerbsmentalität in der öffentlichen Verwaltung. Das liegt an der Verwaltungskultur.	GR muss von außen heran getragen werden, eigene Gemeinde wird sich für GR nicht freiwillig aussprechen. Bei Privatisierung wurden schlechte Erfahrungen gemacht. Bei Wettbewerb evtl. die Angst davor, schlecht abzuschneiden. Rechtliche Hindernisse nur bei Privatisierung. Beharrungskräfte im Personal sind normal.
12	Welche Maßnahmen könnten aus Ihrer Sicht dazu beitragen, dass diese Maßnahmen häufiger eingesetzt werden? Vorstellung und Diskussion neuer interkommunaler Kooperationsformen. Hindernisse, Unterstützungsmöglichkeiten, Potential zur Leistungssteigerung.	Durch Änderung der Rechtslage, etwa Experimentierklauseln. Anstoß zur Veränderung muss durch den Magistrat erfolgen oder zumindest durch den Magistrat aufgegriffen werden. Regelmäßiger Wechsel der Führungspositionen.	GR wird als Maßnahme abgelehnt. Deshalb können auch keine Unterstützungsmöglichkeiten genannt werden. Bei Privatisierung fehlen die guten Beispiele. An rechtlichen Hindernissen scheitert es weniger. Auch die Ausbildung der Beschäftigten ist nicht die Ursache für den weniger häufigen Einsatz.	Insbesondere verbesserte Kommunikation mit den Beschäftigten. Verbesserte Kommunikation mit Bürgerschaft und Politikern hat Grenzen, da die Leistungserstellung im Detail zu kompliziert ist.	Verwaltungsmodernisierung ist vom Willen der Verwaltungsleitung abhängig; gute Ausbildung der Beschäftigten; Ängste in den politischen Gremien abbauen; Förderung des strategischen Denkens in den übergeordneten politischen Gremien; Nutzung von Web 2.0
13	Wie bewerten Sie den derzeitigen Umfang der Nutzung der Interkommunale Kooperation für Ihren Verband/in Ihrem Bundesland?	Durch Kompetenzzentrum auf Landesebene soll auf die Vorzüge der IKZ aufmerksam gemacht werden. Somit steht man noch am Anfang. Tatsächlich ist noch der organisatorische, systematische und strukturelle Ansatz zu entwickeln, wie und wo man IKZ organisieren kann. Potentiale sind bei weitem nicht ausgeschöpft.	Der Umfang ist gut in den klassischen Aufgabenbereichen, das heißt Abwasser, Wasser, Schule, Kindergarten, Kultur, Volkshochschulen, Musikschulen usw. Dort wo wir meinen wo es noch steigerbar wäre, das wäre so im gemeinsamen Erbringen von Verwaltungsleistungen. Das heißt zum Beispiel eine gemeinsame Personalabrechnung, gemeinsames Kassenrechnungswesen oder insbesondere das Kassenwesen, gemeinsame Standesämter. Stärkere Nutzung gemeinsames Back-Office wäre wünschenswert. Dort ist noch eine Leistungssteigerung zu erwarten.	Gut, aber ausbaufähig.	mittelmäßig, steigerungsfähig aber wachsend. Z. B. Zweckverband eGo-Saar erteilt Melderegisterauskünfte. Kooperation benötigt Zeit um zu wachsen insbesondere wegen den bestehenden Vorbehalten gegen Kooperation.

Nr.	Interview Nr. Fragen/Fragenkomplex Bundesland	1 Herr Claus Spandau Hessen	2 Herr Dr. Wolfgang Neutz Rheinland-Pfalz	3 Herr Dr. Stefan Meiborg Rheinland-Pfalz	4 Herr Günter Gelzeichter Rheinland-Pfalz	5 Herr Karl-Christian Schelzke Hessen
14	Bestehen aus Ihrer Sicht derzeit Hindernisse, die einen stärkeren Einsatz der Interkommunalen Kooperation behindern?	Landesregierung hat viel getan. Es bestehen wenige Hindernisse. Förderrichtlinien sollen noch 2010 überarbeitet werden. Wenn rechtliche Aspekte die Umsetzung einer IKZ behindern, werden diese vom Land Hessen in den meisten Fällen großzügig gelöst	Identitätsverlust; es werden keine rechtlichen Hindernisse gesehen; Kein Mangel an Know-How	Keine rechtlichen Hindernisse. Politische Hindernisse bestehen. Ansonsten keine unlösbaren Hindernisse, wenn der Wille zur Kooperation besteht.	Ja, da noch keine Experimentierklausel vorhanden ist, rechtlich. Persönliche Widerstände.	Ja; Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit muss novelliert werden. Bedarf hinsichtlich Beratung bei der Umsetzung von IKZ besteht. Kommunikation der Notwendigkeit mit dem Bürger muss verbessert werden
15	Was müsste aus Ihrer Sicht getan werden, um Kommunen eine stärkere Nutzung der Interkommunale Kooperation zu ermöglichen?	BGM/Verwaltung müssen den Grundstein legen - sind für die Umsetzung verantwortlich. Bevölkerung muss die Maßnahme akzeptieren. Dies muss vermittelt werden. Auch die kommunalen Spitzenverbände können das unterstützen. Vor Ort sind die Vereine ganz wichtige Meinungsmacher.	Aufklärungsarbeit, Imagekampagne, Entemotionalisieren, Auf sachlicher Ebene diskutieren, Vor- und Nachteile darstellen.	Mehr Informationen, Wissen bei Beschäftigten ist gut, aber bei neuen Prozessen fehlt Umsetzungskenntnis und Detailwissen. Daher Beratung und Unterstützung durch Gemeinde- und Städtebund. Know-how-Lücke schließen. Kommunikation der Problemlagen der Kommunen in die Bevölkerung hinein muss verbessert werden.	Landesregierung wird bestehende rechtliche Hindernisse so weit wie möglich abbauen.	Gemeinsame Leitbilddiskussion; Führungsverantwortung von Bürgermeister und Politik
16	Was kann Ihr Verband/das Land aus nach Ihrer Einschätzung tun, um den Einsatz Interkommunaler Kooperation zu fördern?	Das Land Hessen wird sein Internet Angebot verbessern und die bestehenden Datenbanken ausbauen. Förderung soll variiert werden; tw. Höhere Förderung; Förderbeginn frühzeitiger	Ideen und Vorstellungen entwickeln, Diskussion auf der Fachebene in Ministerien etc. Orientierung an Best Practice Beispielen	Beratung. Positive Begleitung. Teilweise durch Tochtergesellschaft	Landesregierung informiert umfangreich im Rahmen von Bürgerkongressen; Informationsveranstaltungen für Wahlbeamte, Info-Material online im Vorlauf zu Gesetz über die IKZ	
17	Wie bewerten Sie folgende Maßnahmen Unterstützung und Information und Managementhilfen (Musterverträge, Kooperationsdatenbank, Bereitstellung von Personal, etc.)	sehr wichtig, weil Kommunen tw. Unbehofen	sinnvolle Dinge, derzeit steht Prozess am Anfang	Wäre hilfreich. Best-Practice-Beispiele wären wünschenswert.	Ja, alles sinnvoll - tw. schon in der Umsetzung	Wird vom HSGB schon gemacht.
17.2	Kooperationsfreundliche Handhabung der Kommunalaufsicht (zunächst Beratung, aber auch positive Berücksichtigung bei Haushaltsgenehmigungen)	wichtiger Punkt	Das wird unumgänglich sein. Die Kommunalaufsicht muss mitarbeiten	Wünschenswert - auch Experimentierklausel	Kommunalaufsicht ist traditionell kommunalfreundlich.	Ist ist Hessen schon gegeben. Es wird an die Grenzen des rechtlich Machbaren gegangen.
17.3	Beseitigung rechtlicher Hürden (z. B. Vergaberecht, Personalüberleitung)	Vergaberecht ist wichtiger Punkt; Personal hat bislang keine Probleme bereitet	Vergaberecht muss möglichst einfach umsetzbar sein. Da europäische Einflüsse, ist das sehr langwierig bis Änderung eintritt	Wünschenswert	wünschenswert - Veränderungen der Auffassungen der EU scheinen sich abzuzeichnen	wünschenswert
17.4	Finanzielle Förderung (direkte Projektförderung, Anrechnung IKZ im Rahmen des Finanzausgleichs, Bevorzugung bei regionalen Einzelförderungen, etc.)	Projektförderung ist eine gute Sache; Anrechnung im KFA kritisch; regionale Einzelförderung soll in Hessen ausgebaut werden	Sinnvoll für das Anfangsstadium (Initialzündung), in der Breite und langfristig aber nicht durchzuhalten	Finanzielle Förderung hilft da, wo politisches Argument nicht mehr zieht.	sinnvoll - wird teilweise schon durchgeführt/schon vorhanden	ist sinnvoll und wird in Hessen bereits durchgeführt und soll ausgeweitet werden

Nr.	Interview Nr. Fragen/Fragenkomplex Bundesland	6 Herr Stephan Gieseler Hessen	7 Herr Johannes Stingl Baden-Württemberg	8 Herr Norbert Brugger Baden-Württemberg	9 Herr Wilhelm J. Schmitt Saarland
14	Bestehen aus Ihrer Sicht derzeit Hindernisse, die einen stärkeren Einsatz der Interkommunalen Kooperation behindern?	Zwei mentale Hindernisse: a) Verlust an Eigenständigkeit, b) Ängste der übergeordneten Behörde (z. B. LK) wg. Verlust von Zuständigkeiten. Möglichst Zusammenarbeit von Kommunen ohne juristische Hürden und ohne Beteiligung des Landrates. Einführung von Experimentierklauseln. Ausbildung der Beschäftigten ist ausreichend. Die Karrieresorgen der betroffenen Mitarbeiter sind bei der Vorbereitung einer interkommunalen Zusammenarbeit ein größeres Problem als deren Qualifikation.	Verlust von politischem Einfluss und Zugriffsmöglichkeiten auf die Dinge. Widerstände des Personals.	Es bestehen noch rechtliche Hindernisse. Entwurf des Gesetzes wird als gelungen eingestuft. Vertrauen und ein kooperationsfreundlicheres Klima müsste geschaffen werden.	Einige: Z. B. Vergaberecht; aber auch Sicherstellung der Finanzierung; Persönliche Befindlichkeiten auf allen Ebenen (Verwaltung, Bürgermeister, Rat) bis hin zu politischen Implikationen
15	Was müsste aus Ihrer Sicht getan werden, um Kommunen eine stärkere Nutzung der Interkommunale Kooperation zu ermöglichen?	Ängste nehmen; Praktische Erfahrungen sammeln. Mut zu Fehlern	Im Vorfeld der Kooperation muss für einen fairen Interessenausgleich der Kooperationspartner gesorgt werden. Rechtliche Probleme im Beschaffungsbereich sind regelbar. Bei personellen Widerständen müsste z. B. ein guter Zeitpunkt abgewartet werden. Personal muss bei der Vorbereitung der Kooperation mitgenommen werden.	Bürgerschaft und Politik und Mitarbeiter müssten der IKZ mehr vertrauen. Das Land muss die rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen. IKZ durchführen müssten Kommunen alleine, das kann das Land nicht abnehmen.	Nachteile aus Frage 14 beheben; Einführung eines "Belohnungssystems"; Zusammenarbeit muss "in" sein, d. h. die Vorteile je Einzelfall transparent machen, dabei ist Politik gefragt.
16	Was kann Ihr Verband/das Land aus nach Ihrer Einschätzung tun, um den Einsatz Interkommunaler Kooperation zu fördern?	Steuerung des Kompetenzzentrums auf Landesebene	Verband hat eigene Beratungsgesellschaft, die z. B. große Ausschreibungen durchführt und die Kommunen berät. Verband kann beraten und Werbung für IKZ machen. Verband rät den Kommunen zur Strategiebildung (Wo stehen wir, was wollen wir erreichen?); Gemeinsam mit Land IKZ-Internetportal aufgebaut. Land muss Beratung und Werbung für IKZ ebenfalls ausbauen. Land möchte für verbesserte rechtlichen Rahmenbedingungen für IKZ durch Änderung von Rechtsvorschriften sorgen.	Gemeinsames Internetportal mit Gemeindebund BW zu "Best-Practice-Beispielen" der IKZ; Stärkere Kommunikation der Vorteile von IKZ; Ausbau des Internetportals. Tagungen, Einzelberatungen	Gemeindetag engagiert sich durch die Gründung des Zweckverbandes eGo-Saar; es ist angestrebt gemeinsames Kassenwesen zu betreiben, gemeinsame Personalabrechnung, gemeinsames Portfolio-Management, alles im Weg von Shared-Services.
17.1	Wie bewerten Sie folgende Maßnahmen Unterstützung und Information und Managementhilfen (Musterverträge, Kooperationsdatenbank, Bereitstellung von Personal, etc.)	gut, wird auch durch Städtetag praktiziert	wird weitgehend schon umgesetzt	Hoch	wichtig, aber die Finanzierung und die personelle Ausstattung muss stimmen
17.2	Kooperationsfreundliche Handhabung der Kommunalaufsicht (zunächst Beratung, aber auch positive Berücksichtigung bei Haushaltsgenehmigungen)	Wäre generell geboten	diese Maßnahmen werden positiv eingeschätzt	Das wäre wichtig	positiv; darf aber kein Dauerzustand sein
17.3	Beseitigung rechtlicher Hürden (z. B. Vergaberecht, Personalüberleitung)	wichtig	wäre notwendig; wird vom Land schon seit Jahren angestrebt	Eigentlich muss derzeit keine Koopertion am Recht scheitern. Aber es ist noch nicht flexibel genug. Sinnvoll.	wichtig; auch die Hürden, die eine Zusammenarbeit von Kommunen mit dem Land behindern, sollten abgebaut werden.
17.4	Finanzielle Förderung (direkte Projektförderung, Anrechnung IKZ im Rahmen des Finanzausgleichs, Bevorzugung bei regionalen Einzelförderungen, etc.)	Es kann reizvoll sein, aber hat bei weitem nicht die Gewichtung wie die anderen Positionen. Die interkommunale Zusammenarbeit soll ja selbst wirtschaftlich sein. Das heißt der wirtschaftliche Vorteil soll sich durch die Zusammenarbeit als solches generieren. Dann ist eine Förderung ein nettes Bonbon oben drauf. Darüber freut man sich. Aber das Ziel muss sein, dass es auch ohne diese Förderung wirklich gut funktioniert. Das ist der eigentliche Anreiz	Teilweise besteht diese Art der Förderung schon	Wenn dann nur Initialförderung aber keine Dauerförderung. IKZ soll sich selber finanzieren.	wird für erforderlich gehalten

Nr.	Interview Nr. Fragen/Fragenkomplex Bundesland	1 Herr Claus Spandau Hessen	2 Herr Dr. Wolfgang Neutz Rheinland-Pfalz	3 Herr Dr. Stefan Meiborg Rheinland-Pfalz	4 Herr Günter Gelzeichter Rheinland-Pfalz	5 Herr Karl-Christian Schelzke Hessen
-----	---	-----------------------------------	---	---	---	---

Wird damit eine Leistungssteigerung für die
Kommunalverwaltung durch Interkommunale
18 Kooperation ermöglicht?

Ja

Ja

Durch IKZ tritt erst zutage, was
Kommunalverwaltungen alles leisten könnten. Ja, aber Synergieeffekte werden geringer als bei
GR eingeschätzt.

IKZ wird alleine nicht die Misere lösen

Nr.	Interview Nr. Fragen/Fragenkomplex Bundesland	6 Herr Stephan Gieseler Hessen	7 Herr Johannes Stingl Baden-Württemberg	8 Herr Norbert Brugger Baden-Württemberg	9 Herr Wilhelm J. Schmitt Saarland
18	Wird damit eine Leistungssteigerung für die Kommunalverwaltung durch Interkommunale Kooperation ermöglicht?	Grundsätzlich ja. Sehe ich so. Gemeinsam kann man mit weniger Aufwand zu genauso guten Ergebnissen kommen, wie jede Stadt für sich allein. So sind wiederum Personalressourcen zu erschließen, um diese auf andere Aufgaben zu konzentrieren.	Ja, das sehen wir absolut so. Zum einen ermöglicht es Dienstleistungen vor Ort gegebenenfalls anzusiedeln, die man nicht hatte oder auch solche aufrechtzuerhalten. Darüber hinaus bringt einfach diese Spezialisierung und Bündelung natürlich Vorteile. Wie gesagt es muss halt ausgewogen erfolgen und dass jeder der Kooperationspartner Aufgaben übernimmt, dass man da eine vernünftige Mischung einfach erreicht.	Insofern als Schlusswort, man muss es differenziert sehen. Man kann nicht sagen, interkommunale Kooperation ist das Nonplusultra oder sie ist Quatsch.	klares Ja. Ich glaube, meine ganzen Antworten haben darauf abgezielt zu zeigen, dass die interkommunale Zusammenarbeit ein wunderbares Instrument ist, Kosten für die einzelnen zu senken und gleichzeitig Leistungen zu verbessern. Das ist eigentlich die Quadratur des Kreises. Auf der einen Seite verbessert man Leistungen, auf der anderen Seite kann man sie für den einzelnen günstiger bereitstellen. Das ist doch das, wo wir immer hin wollten. Wir müssen das nur umsetzen!