

Konzept

zur wissenschaftlichen Untersuchung

**der potentiellen Rolle der Interkommunalen Zusammenarbeit
bei der Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz**

Von

Prof. Dr. Ivo Bischoff

Universität Kassel

Fachgebiet Finanzwissenschaft

Nora-Platiel Straße 4

34109 Kassel

T. 0561 804 3033

bischoff@wirtschaft.uni-kassel.de

A. Ausgangslage

Das Land Rheinland-Pfalz hat es sich zum Ziel gesetzt, die Kommunal- und Verwaltungsstrukturen des Landes zukunftssicher zu machen. Konkret sollen die Strukturen so (um)gestaltet werden, dass die Herausforderungen der Zukunft (insbes. demographischer Wandel und Wandel zur Wissensgesellschaft) gemeistert werden können. Im Jahr 2016 hat das Land – in Absprache mit den kommunalen Spitzenverbänden – eine Gruppe von Wissenschaftler/innen beauftragt, die bestehende Kommunal- und Verwaltungsstruktur einer kritischen Evaluation zu unterziehen, Defizite und Reformoptionen aufzuzeigen.

Ende 2018 hat das interdisziplinäre Konsortium unter Leitung der Professoren Junkernheinrich und Ziekow ein Gesamtgutachten (Umfang ca. 1500 Seiten) vorgelegt. Darin findet sich eine systematische, differenzierte und umfassende Analyse des Status quo sowie zentraler Reformoptionen. Ein besonderes Augenmerk haben die Gutachter/innen auf verpflichtende top-down Reformen (Aufgabenverlagerungen, Restrukturierung und Fusionen von Gebietskörperschaften) gelegt. Das Potenzial der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) wurde ebenfalls angesprochen, allerdings nicht in vergleichbarer Ausführlichkeit bearbeitet. Damit folgen sie dem Konzept der wissenschaftlichen Untersuchung, welches dem vorliegenden Gutachten zugrunde liegt und mit den Auftraggebern vereinbart wurde. Darin nimmt die Reformoption IKZ ebenfalls nur einen begrenzten Raum ein.

In den Ausführungen, die sich auf IKZ beziehen, kommen die Gutachter/innen zu dem Schluss, dass IKZ insgesamt nur einen begrenzten Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit liefern kann. Zudem sprechen sie sich eher für eine pflichtige als für eine freiwillige Zusammenarbeit aus. Sie rechtfertigen diese Schlussfolgerung im Wesentlichen mit zwei Argumenten: Erstens gibt es eine Reihe von grundlegenden Problemen beim Einsatz dieses Instruments. Zum anderen besteht die Möglichkeit zur interkommunalen Zusammenarbeit schon über lange Zeit; sie wird aber bisher bestenfalls rudimentär genutzt.

Ungeachtet dieser Argumente haben die maßgeblichen politischen Akteure entschieden, dass das Thema IKZ in einer Nachbegutachtung noch einmal vertiefend beleuchtet werden soll. Im Folgenden wird eine Konzeption für diese wissenschaftliche Nachbegutachtung vorgestellt.

Die Rolle von IKZ ist vor allem deswegen interessant, weil top-down Gebietsreformen erhebliche politische Widerstände hervorrufen und die vorliegenden empirischen Studien ein ernüchterndes Bild von den Erfolgen solcher Reformen zeichnen (siehe Blesse und Rösel, 2017; Rösel, 2017). Deshalb wird vielfach große Hoffnung in das Instrument IKZ gesetzt. Die EU empfiehlt die IKZ; viele Landesregierungen unterstützen sie ideell oder sogar finanziell, und zahlreiche Landesrechnungshöfe verweisen in ihren Publikationen regelmäßig auf die IKZ. Allerdings ist die Frage, ob IKZ wirklich einen substantiellen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit kommunaler Strukturen leisten kann, keineswegs abschließend beantwortet. Es gibt wenig Forschung zu diesem Thema. Schlimmer noch, es gibt de facto nicht einmal einen systematischen Überblick über die bestehenden IKZ-Strukturen.

B. Aufgabenstellung und Forschungsfragen

In Bezug auf das Verhältnis zwischen der hier skizzierten Nachbegutachtung und dem bereits vorliegenden Hauptgutachten ist zunächst folgendes klarzustellen:

- Im Rahmen der Nachbegutachtung kann es nicht darum gehen, das Hauptgutachten einer Re-Evaluation zu unterziehen.
- Insbesondere kann die Nachbegutachtung nicht für alle im Hauptgutachten behandelten Aufgabenfelder und Unterregionen im Einzelnen das Potenzial von IKZ bewerten und die Empfehlungen des Hauptgutachtens vor diesem Hintergrund hinterfragen. Stattdessen muss sich die Analyse auf einzelne, besonders relevante Analysefelder beschränken.

Im Rahmen der Nachbegutachtung sollen primär zwei Forschungsfelder bearbeitet werden. Geboten ist zum einen eine tiefgehende Analyse der Potenziale von IKZ in ausgewählten Bereichen. Der Schwerpunkt sollte hier auf Bereichen liegen, in denen die im Gutachten anvisierten Reformen besonders stark in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen und/oder in denen die Potentiale für IKZ ex ante als groß eingeschätzt werden. Zum zweiten soll die längerfristige, struktur-strategische Bedeutung der IKZ in den Blick genommen werden. Konkret geht es um die Frage, ob eine wachsende interkommunale Zusammenarbeit den Weg für eine Weiterentwicklung der Kommunal- und Verwaltungsstrukturen weisen kann – sei es durch freiwillige Fusionen oder durch eine strukturelle Neugestaltung der Stadt-Umland-Beziehungen.

1. Projektbaustein: Systematische Erfassung der bestehenden IKZ-Verbünde

Leider liefern öffentlich verfügbare Statistiken kein umfassendes Bild der bestehenden IKZ-Verbünde. Qualitativ hochwertige amtliche Daten gibt es nur über Zweckverbände. Eine Vielzahl der IKZ-Verbünde ist allerdings in Zweckvereinbarungen kodifiziert. Eine Analyse ohne Einbezug dieser Verbünde birgt die Gefahr von Fehlschlüssen. Die Aufarbeitung der verfügbaren Rohdaten in der Form von Zweckvereinbarungen bildet eine zentrale Grundlage für die Analysen der späteren Projektbausteine.

2. Projektbaustein: Struktur- und Potentialanalyse der bestehenden IKZ-Verbünde

Im Hauptgutachten weisen die Gutachter/innen an verschiedenen Stellen darauf hin, dass das Instrument IKZ bisher nur punktuell zur Anwendung kommt. Diese Aussagen basieren allerdings mangels systematischer Datengrundlage auf Teilerhebungen und Befragungen, deren Validität begrenzt ist.

Auf Basis der Daten zu den Zweckverbänden (2004-2016), die am Fachgebiet Finanzwissenschaft vorliegen, sowie der Datenerhebung aus Projektbaustein 1 kann erstmals ein systematisches Bild der bestehenden IKZ-Landschaft gezeichnet werden. Damit lassen sich Aufgabenbereiche und regionale Cluster mit viel IKZ-Aktivitäten von solchen unterscheiden, in denen IKZ weniger häufig zur Anwendung kommt. Dieser Überblick ist ein wichtiger Baustein in einer Potenzialanalyse zur IKZ. Darüber hinaus erlauben die Daten es auch, die längerfristige, struktur-strategische Bedeutung der IKZ zu beurteilen. Hier geht es im Wesentlichen um zwei Aspekte:

a) IKZ als Vorstufe für freiwillige Zusammenschlüsse kommunaler Gebietskörperschaften

Im Hauptgutachten wird die Ansicht geäußert, dass IKZ eine strategische Bedeutung dahingehend besitzt, eine Art Vorstufe für freiwillige Zusammenschlüsse kommunaler Gebietskörperschaften zu sein. Demnach baut die zunächst auf einzelne Aufgabenbereiche begrenzte IKZ politische Widerstände ab. Erweist sich die Zusammenarbeit in diesen Bereichen als erfolgreich, kann (und wird) sie auf weitere Aufgabenbereiche ausgeweitet. So kommen die kommunalen Gebietskörperschaften Schritt für Schritt einem Zusammenschluss näher. Die Vorstellung, wonach IKZ langfristig freiwillige Zusammenschlüsse kommunaler Gebietskörperschaften begünstigt, basiert allerdings auf einer zentralen Annahme: Es müssen sich im Wesentlichen die gleichen kommunalen Gebietskörperschaften zur Kooperation über verschiedene Aufgabenbereiche hinweg zusammenfinden. Nur dann führt eine sukzessive Ausweitung der Kooperationsintensität einzelner kommunaler Gebietskörperschaften irgendwann zu der Frage nach einem vollständigen Zusammenschluss. Ganz anders sieht es aus, wenn die kommunalen Gebietskörperschaften sich aufgabenabhängig verschiedene Partner suchen. Dann verkleinert sich mit zunehmender Kooperationsintensität die Schnittmenge an kommunalen Gebietskörperschaften, die den Großteil der Aufgaben gemeinsam lösen. In diesem Fall führt eine steigende Kooperationsintensität nicht hin zu sondern weg von Zusammenschlüssen kommunaler Gebietskörperschaften.

b) Konzentration der Leistungserbringung im ländlichen Raum auf leistungsfähige kommunale Gebietskörperschaften

Einige derzeit diskutierten Reformkonzepte schreiben leistungsfähigen kommunalen Gebietskörperschaften im ländlichen Raum langfristig eine besondere Bedeutung in der Versorgung der Umlandgemeinden mit lokalen Leistungen zu. Wenn die entstehenden IKZ-Verbünde eine Art sternförmige Gestalt haben, in der sich kleinere kommunale Gebietskörperschaften mit der nahegelegenen leistungsfähigen kommunalen Gebietskörperschaft vernetzen, führt die aktuelle Welle der IKZ-Gründungen in die gewünschte Richtung. Die entstehenden Verbünde legen dann die Grundlage für eine Konzentration der Leistungserbringung. Kooperieren hingegen vor allem gleichgroße Gebietskörperschaften, so steht die aktuelle IKZ-Gründungsaktivität einer Stärkung der leistungsfähigen kommunalen Gebietskörperschaften eher entgegen.

3. Projektbaustein: Analyse des Potentials von IKZ in ausgesuchten Aufgabenbereichen

Im Hauptgutachten finden sich sehr differenzierte Analysen zu den Potentialen von Gebietsrestrukturierungen und Aufgabenverlagerungen in verschiedenen Aufgabenbereichen und Regionen. In einigen Bereichen werden diese Potenziale als erheblich eingestuft. Die Potentiale der IKZ wurden demgegenüber weniger differenziert betrachtet, im Kern aber als begrenzt eingestuft.

Ohne diese Potenzialberechnungen im Einzelnen zu hinterfragen stellt sich die Frage, inwieweit die theoretisch existierenden Potenziale in der Realität genutzt werden. Der Literaturüberblick von Blesse und Rösel (2017) wie auch die Studie von Rösel (2017) zu den Kreisreformen in Sachsen legen den Schluss nahe, dass die Potenziale von Gebietsreformen oft nicht gehoben werden. Weitgehend unerforscht sind hingegen die realen Wirkungen der IKZ.

Aufbauend auf Projektbaustein 2 werden zwei Felder für eine IKZ-Wirkungsanalyse identifiziert und einer empirischen Analyse unterzogen. Bei hinreichend großen Fallzahlen werden die Wirkungen mittels quantitativer Verfahren (Marginal Structural Models) untersucht. Der Tatsache, dass sich die kommunalen Gebietskörperschaften selbst in das Treatment „IKZ“ selektieren, wird durch das sog. Propensity Score Weighting Rechnung getragen. Diese fußen auf vorangeschalteten Analysen zur IKZ-Entstehung (siehe eigene Expertise, Abschnitt D). Für den Fall, dass ein ausgewähltes Feld nur wenige IKZ-Verbünde vorweist, werden die Analysen mit Hilfe der Synthetic Control Method durchgeführt.

Eine zentrale Herausforderung besteht in der Wahl eines geeigneten Erfolgsindikators. Hier kann auf das reichhaltige Daten-Panel am Fachgebiet Finanzwissenschaft zurückgegriffen werden. Darüber hinaus können auch weitere Faktoren in die Analyse einfließen. Diese müssten nacherhoben werden. Besonders vielversprechend erscheint eine Einbeziehung von k.W.-Vermerken. Insbesondere in Aufgabenbereichen, in denen IKZ auf Kosteneinsparungen abzielt, sind diese viel aussagekräftiger als die Daten aus der Jahresrechnungsstatistik.

Dabei können die anvisierten Analysen kein umfassendes Bild aller Wirkungen der betrachteten Verbünde geben. Hier liegt ein grundsätzlicher Unterschied zu den Analysen im Hauptgutachten. Die anvisierten Analysen sollen sich auf diejenigen positiven Wirkungen konzentrieren, die ex ante von der Zusammenarbeit erwartet werden. In Bereichen, in denen die IKZ auf Kostenersparnisse abzielt, liegt der Fokus mithin auf den Kostenwirkungen. Diese werden dann in einer Tiefe analysiert, welche die IKZ-bezogenen Analysen im Hauptgutachten nicht erreichen. Die so gewonnenen Erkenntnisse fließen dann in eine umfassende Bewertung von IKZ ein.

Blesse, S. und Rösel, F. (2017). Was bringen Gebietsreformen? Perspektiven der Wirtschaftspolitik 18(4): 307–324

Rösel, F. (2017). Do mergers of large local governments reduce expenditures? – Evidence from Germany using the synthetic control method. European Journal of Political Economy 50: 22-36

C. Zeitplan und Meilensteine

Das Projekt ist auf eine Gesamtlaufzeit von 8 Monaten angelegt. Aufgrund von notwendigen Vorbereitungen (Stellenausschreibung) kann die Projektarbeit an der Universität Kassel erst am 1. April 2019 beginnen. Damit ist das Projekt im November 2019 abgeschlossen. Das Projekt gliedert sich in vier Hauptbausteine und umfasst 3 Workshops. Die Workshops werden gemeinsam organisiert und finden in den Räumen der Landesbehörden statt.

Projektbaustein	Monat								
	Mrz. 19	Apr. 19	Mai. 19	Jun. 19	Jul. 19	Aug. 19	Sep. 19	Okt. 19	Nov. 19
PB1 Sammlung der Zweckv.									
PB 2 Strukturanalyse									
PB 3a Wirkungsanalyse 1									
PB 3b Wirkungsanalyse 2									
PB 4 Abschlussbericht									
Workshops	Kick-off				WS 2				WS 3

Workshop 1: Kick-off (Uni Kassel & Mdl Rheinland-Pfalz)

Der Kick-off Workshop dient dem Kennenlernen der Projektpartner/innen und der Konkretisierung der folgenden Hauptprojektbausteine. Das Team der Universität Kassel gibt einen systematischen Überblick über die Literatur zu den Wirkungen von IKZ in verschiedenen Aufgabenbereichen. Zudem stellt es seinen Datenpool vor.

PB 1: Systematische Erhebung der bestehenden IKZ-Verbünde

Das Fachgebiet Finanzwissenschaft verfügt bereits über eine Datenbasis mit allen existierenden Zweckverbänden in den Jahren 2004 – 2016. Leider fehlt eine systematische Übersicht über IKZ-Verbünde, die sich in anderen Formen organisiert haben. Diese Datenlücke soll durch eine systematische Sammlung aller Zweckvereinbarungen im Land geschlossen werden.

Meilensteine:

- MS1: Bereitstellung aller Zweckvereinbarungen in Papierform (nach 2 Monaten)

PB2: Strukturanalyse für alle IKZ-Verbünde in Rheinland-Pfalz (Uni Kassel)

Aufbauend auf dem Meilenstein 1 erarbeitet das Fachgebiet Finanzwissenschaft einen systematischen Überblick über die bestehenden IKZ-Strukturen in Rheinland-Pfalz. Neben einer Gesamtschau wird eine differenzierte Darstellung nach folgenden Kriterien anvisiert:

- i) Aufgabenbereiche
- ii) geographische, demographische, sozio-ökonomische und fiskalische Charakteristika der Gemeinden und Kreise
- iii) Interne Strukturmerkmalen der Kooperationsverbände

Meilensteine:

- MS2: Systematische Beschreibung der IKZ-Strukturen in Rheinland-Pfalz (nach 5 Monaten)

PB3: Wirkungsanalyse für zwei IKZ-Verbände in Rheinland-Pfalz (Uni Kassel)

Aufbauend auf dem Meilenstein 2 sowie unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Daten zur Erfolgsmessung werden zwei Untersuchungsfelder ausgewählt und einer genaueren Analyse unterzogen. Die Auswahl erfolgt einvernehmlich mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem Land.

Denkbar ist hier eine ökonometrische Analyse der Wirkungen von IKZ-Verbänden eines bestimmten Aufgabenfeldes. Alternativ wäre es auch denkbar, in Fallstudien regionale Schwerpunkte zu legen und bestehende IKZ-Verbände vertieft zu untersuchen.

Schließlich wäre es auch denkbar, in Fallstudien Konstellationen zu untersuchen, in denen unerwartet wenig Kooperation stattfindet, und die Gründe für das Fehlen von IKZ zu ergründen. In diesem Fall müssten dann allerdings andere Analyseverfahren herangezogen werden als in Abschnitt B geschildert.

Für die Fallstudien benötigen wir die Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände und einzelner ihrer Mitglieder (in Form der Bereitstellung von Daten und Gesprächspartner/innen).

Meilensteine:

- MS3: 2. Workshop (Auswahl der Felder für die Wirkungsanalyse; zu Beginn von PB 3)
- MS4: 1. Wirkungsanalyse
- MS5: 2. Wirkungsanalyse

PB4: Schlussfolgerungen (Uni Kassel)

Die Ergebnisse der Analysen werden in einem Abschlussworkshop vorgestellt und diskutiert. Im Zentrum steht dabei die Frage, welche Rolle IKZ in der weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz spielen kann. Der schriftliche Abschlussbericht greift das Feedback aus dem Abschlussworkshop mit auf.

Meilensteine:

- MS6: Abschlussworkshop (nach 8 Monaten)
- MS7: Abschlussbericht

Anmerkungen

1) Die Hauptgutachter des Hauptgutachtens (Prof. Junkernheinrich und Prof. Ziekow) sollen wie folgt in die hier skizzierten Arbeitsschritte eingebunden werden.

- Teilnahme an allen Workshops
- Bereitstellung von Daten und Hintergrundinformationen, die im Rahmen der Arbeit am Hauptgutachten gesammelt wurden.
- Sofern es sich im zweiten Workshop als sinnvoll erweist, können einzelne Fragen aus Projektbaustein PB3 gemeinsam erarbeitet werden.

2) Die wesentlichen Arbeiten in den Projektbausteinen PB2-4 setzt den erfolgreichen Abschluss von Meilenstein MS1 voraus. Verzögerungen an dieser Stelle führen zwangsläufig zu Verzögerungen im Projektablauf.

3) Eine Einbindung der kommunalen Spitzenverbände sowie möglicherweise auch der Landtagsfraktionen in allen Workshops erscheint sinnvoll.

D. Das Team und seine Ressourcen

Das Fachgebiet Finanzwissenschaft (Leitung Prof. Dr. Ivo Bischoff) forscht seit Jahren zur kommunalen Finanzpolitik und zur interkommunalen Zusammenarbeit – z.T. finanziert vom Hessischen Ministerium für Inneres und Sport, von der IHK Kassel-Marburg und von der Hans-Böckler-Stiftung (vgl. Bergholz/Bischoff 2017, Bischoff/Wolfschütz 2017; Rosenfeld et al. 2016). Die Analysen befassen sich mit der öffentlichen Akzeptanz von IKZ, mit den Faktoren, welche das Entstehen von IKZ hemmen oder befördern, sowie mit den Wirkungen von IKZ.

Das Fachgebiet verfügt über eine große Datenbasis zu Kooperationsverbänden – darunter Daten zu allen aktiven Zweckverbänden in Rheinland-Pfalz und vier anderen Bundesländern (2004-2016). Zudem hat das Fachgebiet ein umfassendes deutschlandweites Datenpanel aus amtlichen Daten zusammengestellt (u.a. Geo-, Wahl-, Landnutzungsdaten; Jahresrechnungsstatistiken seit 1998).

Eva Wolfschütz, M. Sc. arbeitet seit April 2014 am Fachgebiet für Finanzwissenschaft. Im Rahmen ihrer Dissertation befasst sie sich mit der Entstehung sowie den Wirkungen von IKZ in Deutschland und Polen. Sie arbeitet dabei mit den o.g. Zweckverbandsdaten.

Ausgewählte Publikationen/Vorarbeiten

Bergholz, C. und Bischoff, I. (2019), Citizens' support for inter-municipal cooperation: Evidence from a survey in the German state of Hesse, *Applied Economics*, 51(12), p. 1268-1283.

Bergholz, C. und Bischoff, I. (2018), Local council members' view on inter-municipal cooperation: does office-related self-interest matter?, *Regional Studies*, 52(12), p. 1624-1635 .

Bischoff, I., Bergholz, C., Blaeschke, F. und M. Theissen (2014). Wirkungen der Regionalreform: Was denken die Bürgerinnen und Bürger. Gutachten im Auftrag der IHK Kassel-Marburg.

Bischoff, I., Bergholz, C., und F. Blaeschke (2014). Gutachten zu den Bürgerpräferenzen für Interkommunale Zusammenarbeit (im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Inneres und den Sport, 2015)

Bischoff, I. und E. Wolfschütz (2019). Inter-municipal cooperation in administrative tasks – the role of population dynamics and elections. MAGKS Working Paper i.E..

Bischoff, I. Melch, S. und E. Wolfschütz (2019). Does tax competition drive cooperation in local economic development policies – evidence on joint business parks in Germany. MAGKS Working Paper i.E..

Rosenfeld, M. TW; Bischoff, I.; Bergholz, C.; Melch, S.; Hang, P. und Blaeschke, F. (2016), Im Fokus: Interkommunale Kooperation ist deutlich im Kommen–Ergebnisse einer Kommunalbefragung des IWH und der Universität Kassel, *Wirtschaft im Wandel* 22 (1), p. 9-12.