

Skizze für das

Projekt

**„Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz – der
rheinland-pfälzische Weg“**

für das Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz

Ansprechpartner: Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow

Direktor des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche
Verwaltung

Leiter des Instituts für Verwaltungsreform

Freiherr-vom-Stein-Str. 2, D- 67346 Speyer

Tel.: 06232 / 654-385

Fax: 06232 / 654-290

e-Mail: ziekow@foev-speyer.de

1. Ausgangslage und Fragestellung

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ), beispielsweise in Form von Zweckverbänden, hat in Rheinland-Pfalz eine lange Tradition, hat sich in vielen Projekten bewährt und ist ein bedeutsamer Bestandteil der Wirklichkeit kommunaler Aufgabenerfüllung. Die gemeinsame Erbringung bestimmter öffentlicher Aufgaben führt zu Größenvorteilen hinsichtlich Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung, kann im Vergleich zu Gebietsreformen im Allgemeinen mit geringeren politischen und finanziellen Transaktionskosten verbunden sein und besitzt den Vorteil, dass die Kooperation aufgabenbezogen in unterschiedlicher Zusammensetzung aus einer Vielzahl beteiligter Akteure bestehen kann und verschiedene rechtliche Umsetzungsformen denkbar sind, die flexibel eingesetzt werden können. Interkommunale Zusammenarbeit kann somit im Hinblick auf bestimmte Aufgabenbereiche der kommunalen Ebene eine effiziente und effektive Alternative darstellen. Ungeachtet der bisher erreichten Erfolge kommen detaillierte Länderstudien (u.a. in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen 2006) zu dem Ergebnis, dass speziell bei kleinen, ländlichen Gemeinden das Potenzial der IKZ durch rund 40% der Kommunen noch nicht erkannt und ausgeschöpft wird. Größere Städte hingegen kooperieren wesentlich häufiger. Mit anderen Worten: Die Potenziale von IKZ sind keineswegs ausgeschöpft und eine Weiterverfolgung dieses Reformwegs kann zielführend sein, um absehbaren Veränderungen (beispielsweise: finanzielle Situation, demografischer Wandel, Personalgewinnungsprobleme der öffentlichen Verwaltungen, technische Entwicklungen, europäische Integration) und Ansprüchen gerecht zu werden. Dabei sollte die Optimierung in Form einer ganzheitlichen, durch ein einheitliches Leitbild verbundenen Strategie erfolgen. Daher liegt dieser Skizze folgende Leitfrage zu Grunde:

Unter welchen Voraussetzungen ist eine Ausweitung und Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz in der Weise möglich, dass IKZ eine Alternative zu einer Gebietsreform auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte darstellen kann?

2. Untersuchungsaspekte

1. Mögliche Aufgabenbereiche für interkommunale Zusammenarbeit:

Von dem Ausgangspunkt aus, dass eine nachhaltige Sicherung und Verbesserung der Aufgabenerfüllung der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz durch einen systematischen Rückgriff auf IKZ an die Stelle einer Kommunalreform treten könnte, bedarf es einer Untersuchung der

Optimierungspotenziale von IKZ auf dieser Ebene sowie zwischen dieser Ebene und der gemeindlichen Ebene. Es soll erarbeitet werden, welche Aufgaben für einen systematischen IKZ-Ansatz leitend sein können.

Die Untersuchung der Optimierung der Aufgabenerfüllung durch Kooperation erstreckt sich zunächst auf alle Bereiche des kommunalen Wirkungskreises, d.h. auf die freiwilligen Aufgaben, die Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung und die Auftragsangelegenheiten. Einbezogen werden darüber hinaus die in den „Wissenschaftlichen Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz“ als unter bestimmten Voraussetzungen kommunalisierungsfähig identifizierten staatlichen Aufgaben. Für diese ist zu fragen, ob sie statt im Zuge einer mit einer Kommunalreform gekoppelten Funktionalreform auch ohne Kommunalreform auf die kommunale Ebene zur Wahrnehmung in IKZ übertragen werden können.

Zur Durchführung dieser – für die Gutachtenfrage zentralen – Untersuchung bedarf es einer sehr aufwändigen Erhebung und engen Abstimmung und Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden.

2. Mögliche Organisationsformen für interkommunale Zusammenarbeit

Das Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit Rheinland-Pfalz unterscheidet in § 1 zwischen den folgenden vier Formen der gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben auf kommunaler Ebene: Zweckverband, kommunale Arbeitsgemeinschaft, gemeinsame kommunale Anstalt und Zweckvereinbarung. Daneben stehen mögliche privatrechtliche sowie – in Rheinland-Pfalz de lege ferenda – Organisationsformen, die in anderen Bundesländern entwickelt worden sind. Diesbezüglich sei zunächst nur auf die „Kulturräume“ in Sachsen hingewiesen, die Vorbild beispielsweise für spezifische IKZ-Lösungen zur Verbesserung der Stadt-Umland-Zusammenarbeit sein könnten.

Für einen systematischen Rückgriff auf IKZ als Reformoption bedarf es einer Differenzierung von Organisationsformen in verschiedenen Dimensionen. Zum einen ist danach zu unterscheiden, ob die betreffende Organisation zur gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung für die Kommunen gebildet wird oder einen von den Kommunen unabhängig legitimierten, eigenständigen Aufgabenträger der funktionalen Selbstverwaltung darstellt. Nur im ersten Fall bleibt die betreffende Aufgabe eine kommunale. Zum anderen soll sich das Gutachten der Frage zuwenden, welche Organisationsformen sich für IKZ in welchen Aufgabenbereichen in besonderer Weise eignen, unter den

Blickwinkeln sowohl eines systematischen IKZ-Ansatzes als auch einer Minimierung von Transaktions- und Steuerungskosten.

3. Unterstützung und Sicherstellung der Aufgabenerfüllung in interkommunaler Zusammenarbeit

Den Kommunen kann zwar ein Eigeninteresse an IKZ zur Optimierung der Aufgabenerfüllung unterstellt werden. Dennoch könnte IKZ durch ein Anreizsystem unterstützt werden. Da verfassungsrechtlich die eventuelle zwangsweise Herbeiführung kommunaler Kooperationen durch den Staat nur dann zulässig ist, wenn eine auf Freiwilligkeit beruhende hinreichende Lösung nicht erreicht werden konnte, müsste eine Freiwilligkeitsphase zur Entwicklung von Lösungen auf kommunaler Ebene vorgesehen werden. Zu erwägen wäre, die Verwirklichung freiwilliger, den festgelegten Kriterien entsprechender Lösungen durch Anreize zu fördern. Es wird zu untersuchen sein, inwieweit das Land den Kommunen entweder einen einmaligen Anschub oder sogar eine dauerhafte Unterstützung, z. B. durch eine Einbeziehung von Landesressourcen in IKZ, für die Zusammenarbeit geben könnte, ohne dies als unzulässiges Einwirken auf die kommunale Selbstverwaltung zu gestalten.

Darüber hinaus bedarf es der Diskussion, welche weiteren Maßnahmen ggf. zur Umsetzung von IKZ als gebietsreform-äquivalentem, landesweitem Reformansatz ergriffen werden müssen.

4. Auswirkungen einer interkommunalen Zusammenarbeit auf die Organe der daran beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften (insbesondere, was deren Entscheidungskompetenzen anbelangt)

Als Gefahr für die Effektivität kommunaler Selbstverwaltung durch IKZ-Lösungen wird häufig die Entfunktionalisierung der Steuerungsmöglichkeiten vor allem der gewählten kommunalen Vertretungsorgane auf die Erfüllung der in IKZ wahrgenommenen Aufgaben genannt. Dies betreffe selbst bei nicht formalisierten Varianten der IKZ Transparenz, Accountability und Nachvollziehbarkeit der Aufgabenwahrnehmung. Bei formalisierten Varianten mit eigenen Organen der IKZ sei die demokratische Legitimität noch weiter gemindert.

Die Untersuchung wird sich auf empirischer Basis mit dem Status Quo der Transparenz der Aufgabenwahrnehmung in IKZ und des Verlusts von Entscheidungskompetenzen für die gewählten Vertretungsorgane der kommunalen Gebietskörperschaften sowie evtl. vorhandenen Ansätzen, einem solchen Verlust entgegenzuwirken, auseinandersetzen.