



DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG SPEYER

GERMAN RESEARCH INSTITUTE FOR PUBLIC ADMINISTRATION SPEYER

Martin Junkernheinrich/Jan Ziekow (Hrsg.)

INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT

Bestandsaufnahme, Erwartungen und
Potenziale – eine Untersuchung am Beispiel des
Landes Rheinland-Pfalz



Martin Junkernheinrich/Jan Ziekow (Hrsg.)

Interkommunale Zusammenarbeit

Bestandsaufnahme, Erwartungen und Potenziale – eine Untersuchung am
Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz

Speyerer Forschungsberichte 298

Martin Junkernheinrich/Jan Ziekow (Hrsg.)

INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT

Bestandsaufnahme, Erwartungen und Potenziale
– eine Untersuchung am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz

**DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG**

2020

Gefördert durch die Bundesrepublik Deutschland

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

(Speyerer Forschungsberichte ; 298)

ISBN 978-3-947661-06-0

Herstellung:

**DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG**

Alle Rechte vorbehalten

Umschlagentwurf:

© 8/97 TRIFTY ART Grafik Design • 67550 Worms • Hauptstr. 32 • Tel.: 0 62 41/95 15 38

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XIII
Tabellenverzeichnis	XV
Abkürzungsverzeichnis	XIX
1. Ausgangslage, Ziele und Gang der Untersuchung (Martin Junkernheinrich & Jan Ziekow)	1
2. Organisationsformen, rechtliche Grundlagen und Aufgabenbereiche Interkommunaler Zusammenarbeit (Jan Porth, Kathrin Annika Kruse, Bettina Engewald & Jan Ziekow)	3
2.1 Zusammenfassung	3
2.2 Einleitung	7
2.3 Interkommunale Zusammenarbeit in der verwaltungswissenschaftlichen Theorie	9
2.4 Sachstandserhebung der Interkommunalen Zusammen- arbeit in Rheinland-Pfalz	16
2.4.1 Inhalt und Methodik der standardisierten Befragung .	16
2.4.2 Ergebnisse der standardisierten Befragung	18
2.4.2.1 Allgemeine Fragen	20
2.4.2.1.1 Anzahl der formellen Kooperationen und Arten der informellen Kooperationen	20
2.4.2.1.2 Ausbau der IKZ	25
2.4.2.1.3 Ehemalige IKZ	34
2.4.2.2 Detailfragen zu den einzelnen formellen Kooperationen der Gebietskörperschaften ...	36
2.4.2.2.1 Anzahl der geschilderten Kooperationen ..	36
2.4.2.2.2 Aufgabenbereiche der geschilderten Kooperationen	38
2.4.2.2.3 Arten der geschilderten Kooperationen	42
2.4.2.2.4 Rechtsformen der geschilderten Kooperationen	43
2.4.2.2.5 Anzahl und Art der Partner der geschil- derten Kooperationen	45

2.4.2.2.6	Gründungsjahre der geschilderten Kooperationen	49
2.4.2.2.7	Eigener Personaleinsatz im Rahmen der geschilderten Kooperationen	50
2.4.3	Inhalt und Methodik der leitfadengestützten Experteninterviews	54
2.4.4	Ergebnisse der leitfadengestützten Experteninterviews	56
2.4.4.1	Erfahrungen mit Interkommunaler Zusammenarbeit und den unterschiedlichen Organisationsformen	57
2.4.4.2	Auswirkungen von Interkommunaler Zusammenarbeit	61
2.4.4.3	Potentiale zum Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit und mögliche Formen der Unterstützung	63
2.4.4.4	Interkommunale Zusammenarbeit als Alternative zu Gebietsreformen	67
2.4.4.5	Anmerkungen seitens der Interviewteilnehmerinnen und Interviewteilnehmer	68
2.5	Mögliche (neue) Aufgabenbereiche für Interkommunale Zusammenarbeit	69
2.6	Rechtliche Grundlagen der Interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz	73
2.6.1	Europarecht	73
2.6.1.1	Neuordnung behördlicher Kompetenzen	73
2.6.1.2	Vergaberecht	75
2.6.1.2.1	Geschäfte ohne Vergütung	76
2.6.1.2.2	Inhouse-Geschäfte	76
2.6.1.2.2.1	Gemeinsam-vertikales Inhouse-Geschäft, § 108 Abs. 4, 5 GWB	76
2.6.1.2.2.2	Gemeinsam-inverse und gemeinsam-horizontale Inhouse-Geschäfte	77
2.6.1.2.2.3	Kriterien	78
2.6.1.2.2.3.1	Dienststellenähnliche Kontrolle	78
2.6.1.2.2.3.2	Überwiegende Tätigkeit für den Auftraggeber	80
2.6.1.2.2.3.3	Beteiligung Privater	80

2.6.1.2.2.4	Zusammenfassung	80
2.6.1.2.3	Instate-Geschäfte	81
2.6.1.2.4	Auswirkungen auf die Interkommunale Zusammenarbeit	85
2.6.2	Bundesrecht	86
2.6.3	Landesrecht Rheinland-Pfalz	91
2.6.3.1	Verfassung für Rheinland-Pfalz	91
2.6.3.2	KomZG	93
2.6.3.2.1	Grundsätze der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung	93
2.6.3.2.2	Zweckverbände	96
2.6.3.2.2.1	Definition	96
2.6.3.2.2.2	Mitglieder	97
2.6.3.2.2.3	Aufgaben	97
2.6.3.2.2.4	Bildung	98
2.6.3.2.2.5	Aufsicht	101
2.6.3.2.2.6	Folgen der Bildung eines Zweck- verbandes	102
2.6.3.2.2.7	Verbandsordnung	102
2.6.3.2.2.7.1	Inhalt der Verbandsordnung	102
2.6.3.2.2.7.2	Änderungen der Verbandsordnung	104
2.6.3.2.2.8	Verbandsversammlung	105
2.6.3.2.2.9	Verwaltung	107
2.6.3.2.2.10	Auflösung	107
2.6.3.2.3	Zweckvereinbarung	107
2.6.3.2.4	Kommunale Arbeitsgemeinschaft	110
2.6.3.2.5	Gemeinsame Kommunale Anstalt	112
2.6.3.2.6	Stiftung des Öffentlichen Rechts und Kommunale Stiftung	114
2.6.3.2.7	Zusammenfassung	115
2.6.4	Möglichkeiten der Kooperation in privatrechtlichen Gesellschaften	115
2.6.4.1	Personengesellschaften	115
2.6.4.2	Kapitalgesellschaften	116
2.6.4.2.1	GmbH	116
2.6.4.2.2	AG	117
2.6.4.2.3	Kommanditgesellschaft auf Aktien	118
2.6.4.2.4	SE	118
2.6.4.2.5	Kapitalgesellschaft & Co.	119

2.6.4.2.6	Zusammenfassung	119
2.6.4.3	Anderes	119
2.6.4.3.1	Privatrechtliche Stiftung	120
2.6.4.3.2	Verein	120
2.6.4.3.3	Genossenschaft	122
2.6.4.3.4	Zusammenfassung	123
2.6.4.4	Zusammenfassung	124
2.6.5	Möglichkeiten der Kooperation in allgemeiner vertraglicher Form	124
2.6.6	Durch Gesetz oder Verordnung angeordnete Wahr- nehmung der Aufgaben mehrerer Gebietskörper- schaften durch eine derselben für alle.....	125
2.6.7	Eignung von Rechtsformen für einzelne Formen von IKZ	127
2.6.8	Zusammenfassung	128
2.7	Mögliche (neue) Organisationsformen für Interkommunale Zusammenarbeit	129
2.7.1	Exkurs: Raumkonzepte als mögliche neue Organisationsform (Annika Diehl, Martin Junkernheinrich, Kathrin Annika Kruse & Jan Ziekow)	130
2.7.1.1	Kulturräume als Reformansatz für Rheinland-Pfalz	130
2.7.1.1.1	Fragestellung und Vorgehensweise	130
2.7.1.1.2	Stadt-Umland-Ansatz und -Prozesse	130
2.7.1.1.3	Sächsische Kulturräume	132
2.7.1.2	Kriterien für eine Anknüpfung an das Sächsische Kulturraum-Konzept in Rheinland-Pfalz	134
2.7.1.3	Mögliche Raumkonzepte in Rheinland- Pfalz	137
2.7.2	Ortsbezogene Kooperationen	138
2.8	Auswirkungen einer Interkommunalen Zusammenarbeit auf die Organe der daran beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften	138
2.9	Möglichkeiten zur Unterstützung und Sicherstellung der Aufgabenerfüllung in Interkommunaler Zusammenarbeit	140
2.10	Fazit	143

2.11	Literaturverzeichnis	147
2.12	Verzeichnis der zitierten Rechtsprechung	153
2.13	Anhang 1: Fragebogen der standardisierten Befragung	157
2.14	Anhang 2: Interviewleitfaden der Experteninterviews	166
3.	Interkommunale Kooperationspotenziale in Rheinland-Pfalz (Martin Junkernheinrich, Gerhard Micosatt, Dominik Frankenberg, Amadeus Tilly, Hendrik Markert & Annika Diehl)	168
3.1	Einführung und Aufgabenstellung	168
3.2	Zusammenfassung zentraler Ergebnisse	170
3.3	Interkommunale Kooperation im Back-Office-Bereich (Martin Junkernheinrich & Amadeus Tilly)	179
3.3.1	Problemstellung und Gang der Analyse	179
3.3.1.1	Eingrenzung des Untersuchungs- gegenstands	181
3.3.1.2	Gang der Analyse und metho- discher Zugang	182
3.3.2	Theoretischer Rahmen	184
3.3.2.1	Die Transaktionskosten interkommunaler Kooperation	185
3.3.2.1.1	Strategische Kosten	186
3.3.2.1.2	Koordinationskosten	188
3.3.2.1.3	Informationskosten	189
3.3.2.1.4	Kosten der politischen Durchsetzung	189
3.3.2.2	Produktionskostenvorteile interkom- munaler Leistungserstellung	190
3.3.2.2.1	Investitionskosten	191
3.3.2.2.2	Laufende Produktionskosten	192
3.3.2.3	Kriterien und Hypothesenvorrat	194
3.3.2.3.1	Eigenschaften der zu erbringenden Leistung	194
3.3.2.3.2	Institutionelle Rahmenbedingungen	198
3.3.2.3.3	Eigenschaften der Kooperationspartner ...	201
3.3.3	Empirische Analyse	205
3.3.3.1	Kooperationsintensität in Rheinland-Pfalz	205
3.3.3.1.1	Nach Produktbereichen	205
3.3.3.1.2	Nach räumlichen Schwerpunkten	207
3.3.3.2	Potenzialbereiche im Back-Office	210

3.3.3.2.1	Aus kommunaler Perspektive	210
3.3.3.2.2	In der Literatur	212
3.3.3.3	Schwerpunktbereiche	213
3.3.3.3.1	Informationstechnologie	213
3.3.3.3.2	Ausschreibung und Beschaffung	218
3.3.3.3.3	Personal- und Finanzverwaltung	220
3.3.3.3.4	Gebäude-, Energie- und Fuhrparkmanagement	223
3.3.3.4	Institutionelle Rahmenbedingungen	224
3.3.3.5	Eigenschaften der Kommunen als Kooperationspartner nach Eignungs- kriterien	231
3.3.4	Zusammenfassung und Ausblick	235
3.3.5	Literaturverzeichnis	237
3.4	Interkommunale Zusammenarbeit im Sozialbereich (Martin Junkernheinrich & Gerhard Micosatt)	242
3.4.1	Einführung	242
3.4.1.1	Problemaufriss und Aufgabenstellung	242
3.4.1.2	Analyseaufbau	245
3.4.2	Systematik des Sozialbereichs	246
3.4.2.1	Inhaltliche Systematik	246
3.4.2.2	Verwaltungsaufgaben im Rahmen der Gewährung sozialer Leistungen	250
3.4.2.3	Kommunale Zuständigkeit für soziale Leistungen	251
3.4.2.4	Akteursfeld und sozioökonomische Determinanten im Sozialbereich	253
3.4.2.5	Schlussfolgerungen für eine inter- kommunale Zusammenarbeit	255
3.4.3	Empirische Kurzanalyse sozialer Leistungen in Rheinland-Pfalz	256
3.4.3.1	Datengrundlage und Grenzen der Aussagekraft	257
3.4.3.2	Existenzsichernde Leistungen	259
3.4.3.2.1	Hilfe zum Lebensunterhalt	260
3.4.3.2.2	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	263
3.4.3.2.3	Grundsicherung für Arbeitsuchende	267

3.4.3.3	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	269
3.4.3.4	Hilfe zur Pflege	271
3.4.3.5	Sonstige Hilfen in besonderen Lebenslagen ..	272
3.4.3.6	Kinder- und Jugendhilfe	274
3.4.3.7	Empirisches Zwischenresümee	275
3.4.4	Empirische Erhebung der interkommunalen Zusammenarbeit im Sozialbereich	278
3.4.5	Ergebnisse	282
3.4.6	Literatur	289
3.4.7	Tabellenanhang	291
3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich (Martin Junkernheinrich, Dominik Frankenberg, Hendrik Markert & Annika Diehl)	307
3.5.1	Einführung: Problemaufriss und Gutachtenauftrag	307
3.5.2	Räumliche Externalitäten als Allokations- und Finanzierungsproblem regionalbedeutsamer Schwerpunktaufgaben	308
3.5.3	Funktionale Stadt-Umland-Verflechtungen in Rheinland-Pfalz	314
3.5.3.1	Verflechtungsintensität	316
3.5.3.2	Ausrichtung der Verflechtungsbeziehungen	323
3.5.3.3	Status quo: Bestehende Kooperationen mit Stadt-Umland-Bezug	329
3.5.4	Organisation der Stadt-Umland-Zusammenarbeit	333
3.5.4.1	Ziele interkommunaler Zusammenarbeit	333
3.5.4.2	Bewertungskriterien der organisatorischen Ausgestaltung	335
3.5.4.3	Organisationsformen der Stadt-Umland-Zusammenarbeit	339
3.5.4.3.1	Integrationsmodell (Gebietsreform)	339
3.5.4.3.2	Aufgabenübergreifende Modelle	341
3.5.4.3.3	Aufgabenbezogene Modelle	344
3.5.4.4	Finanzierungsoptionen	351
3.5.4.5	Diskussion der Organisationsoptionen	354
3.5.5	Schlussfolgerungen: Zentrale Ergebnisse und Handlungsempfehlungen	358

3.5.6	Literaturverzeichnis	362
3.5.7	Anhang	364
4.	Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen (Martin Junkernheinrich & Jan Ziekow)	370
4.1	Ergebnisse	370
4.1.1	IKZ im Back-Office-Bereich	371
4.1.2	IKZ zur Bewältigung der digitalen Transformation	371
4.1.3	IKZ im Sozialbereich	372
4.1.4	Einsatz von IKZ in Stadt-Umland-Konstellationen, in der Raumplanung, insbesondere in den kleinen kreisfreien Städten	372
4.1.5	Institutioneller Rahmen von IKZ	373
4.2	Schlussfolgerungen	374

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ergebnisdarstellung Frage 4	21
Abbildung 2: Ergebnisdarstellung Frage 5	23
Abbildung 3: Ergebnisdarstellung Frage 6	25
Abbildung 4: Ergebnisdarstellung Frage 6c	31
Abbildung 5: Ergebnisdarstellung Frage 9	33
Abbildung 6: Ergebnisdarstellung Frage 10	35
Abbildung 7: Kooperationsintensität der Landkreise und kreisfreien Städte	208
Abbildung 8: Kooperationsintensität der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Städte und Gemeinden absteigend sortiert nach Anzahl formeller Kooperationen (ausgewiesen für GK mit Kooperationsanzahl > 5)	209
Abbildung 9: EDV	214
Abbildung 10: Beschaffung	219
Abbildung 11: Personal	221
Abbildung 12: Anteil von Sozialtransfers und Personalauszahlungen an den bereinigten Auszahlungen nach Produkt- bereichen in Rheinland-Pfalz 2017	244
Abbildung 13: System der sozialen Sicherung nach dem Fürsorgeprinzip	247
Abbildung 14: Akteure und Determinanten der sozialen Hilfesysteme ...	254
Abbildung 15: Anzahl der Kooperationen im Gesundheits-, Sozial- und Jugendhilfebereich	281
Abbildung 16: Fiskalische Äquivalenz und Gebietszuschnitt rot: räumlicher Kreis der Nutzer, schwarz: räumlicher Kreis der Kostenträger	309
Abbildung 17: Das kommunale Aktionsfeld	311
Abbildung 18: Anzahl an Kooperationen im Schulbereich	332
Abbildung 19: Zentrale Wirkungsfelder von Gebietsreformen	340

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Teilnahmequoten der Gruppen von Gebietskörperschaften an der standardisierten Befragung	19
Tabelle 2:	Ergebnisdarstellung Frage 4b	22
Tabelle 3:	Ergebnisdarstellung Frage 6b Teilfrage 2	27
Tabelle 4:	Ergebnisdarstellung Frage 6b Teilfrage 3	29
Tabelle 5:	Anzahl der geschilderten formellen Kooperationen der unterschiedlichen Gruppen von Gebietskörperschaften	36
Tabelle 6:	Ergebnisdarstellung Frage a	38
Tabelle 7:	Ergebnisdarstellung Frage b	42
Tabelle 8:	Ergebnisdarstellung Frage d	44
Tabelle 9:	Ergebnisdarstellung Frage e	46
Tabelle 10:	Ergebnisdarstellung Frage g Teilfrage 1	48
Tabelle 11:	Ergebnisdarstellung Frage g Teilfrage 2	48
Tabelle 12:	Ergebnisdarstellung Frage h	49
Tabelle 13:	Ergebnisdarstellung Frage i Teilfrage 1	50
Tabelle 14:	Ergebnisdarstellung Frage i Teilfrage 2	51
Tabelle 15:	Ergebnisdarstellung Frage j	53
Tabelle 16:	Dimensionen der Klassifizierung interkommunaler Kooperation	181
Tabelle 17:	Transaktionskosten	186
Tabelle 18:	Ursachen strategischer Kosten	187
Tabelle 19:	Eigenschaften der zu erbringenden Leistung als Eignungskriterien	194
Tabelle 20:	Kriterien zur Bewertung der institutionellen Rahmenbedingungen	199
Tabelle 21:	Eigenschaften der beteiligten Körperschaften als Eignungskriterien	202
Tabelle 22:	Anzahl der Zweckverbände/-vereinbarungen nach Produktbereichen	206
Tabelle 23:	Kooperationspotenziale im Back-Office in der Kommunalbefragung	211

Tabelle 24:	Kooperationspotenziale der verbandsfreien Städte und Gemeinden sowie Verbandsgemeinden im Back-Office-Bereich	212
Tabelle 25:	Kritik der Kommunen an den institutionellen Rahmenbedingungen	225
Tabelle 26:	Übersicht zu institutionellen Rahmenbedingungen	227
Tabelle 27:	Übersicht zur rheinland-pfälzischen Kommunalstruktur....	235
Tabelle 28:	Spezialisierungs- und Größenvorteile im Vergleich der sozialen Leistungen – grobe Einschätzung	277
Tabelle 29:	Leistungsarten im System der sozialen Sicherung nach dem Fürsorgeprinzip (Stand 2019)	291
Tabelle 30:	Empfänger/-innen von sozialen Mindestsicherungsleistungen nach Verwaltungsbezirken am 31.12.2017	292
Tabelle 31:	Empfänger/-innen von Hilfe zum Lebensunterhalt nach kreisfreien Städten und Landkreisen am 31.12.2018	293
Tabelle 32:	Bruttoausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt sowie Fallkosten nach kreisfreien Städten und Landkreisen 2018	294
Tabelle 33:	Empfänger/-innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach Träger und Verwaltungsbezirken Dezember 2018	295
Tabelle 34:	Bedarfe und angerechnetes Einkommen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach Verwaltungsbezirken im Dezember 2018	296
Tabelle 35:	Arbeitslose insgesamt sowie nach SGB II und SGB III nach Verwaltungsbezirken am 30.06.2019	297
Tabelle 36:	Empfänger/-innen von Grundsicherung für Arbeit-suchende und Sozialgeld nach SGB II nach Verwaltungsbezirken am 30.06.2019	298
Tabelle 37:	Bedarfsgemeinschaften und Zahlungsansprüche für die Kosten der Unterkunft (KDU) nach dem SGB II nach Verwaltungsbezirken im Juni 2019	299
Tabelle 38:	Empfänger/-innen von Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017	300

Tabelle 39:	Empfänger/-innen von Eingliederungshilfe nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017	301
Tabelle 40:	Hilfen zum selbstbestimmten Leben in einer betreuten Wohnmöglichkeit nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017	302
Tabelle 41:	Leistungen in anerkannten Werkstätten nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017	303
Tabelle 42:	Heilpädagogische Leistungen für Kinder nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017	304
Tabelle 43:	Hilfe zur Pflege nach 7. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017	305
Tabelle 44:	Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017	306
Tabelle 45:	Indikatoren der Verflechtungsanalyse	315
Tabelle 46:	Übersicht über die Berufspendlerdaten, sortiert nach Berufspendlersaldo, 2015	319
Tabelle 47:	Übersicht über die Schulpendlerdaten, sortiert nach Schulpendlersaldo, 2015	322
Tabelle 48:	Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI) der kreisfreien Städte in Prüfstufe I, sortiert nach BEVI in %, 2015, Teil I	324
Tabelle 49:	Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI) der kreisfreien Städte in Prüfstufe I, sortiert nach BEVI in %, 2015, Teil II	325
Tabelle 50:	Priorisierung der Umlandkommunen (UK) II bis V im Rahmen der BEVI und SEVI, UK sortiert nach BEVI in %	327
Tabelle 51:	Anzahl der Nennungen an Kooperationen im Schulbereich	331

Tabelle 52:	Bewertungsdimensionen interkommunaler Zusammenarbeit	338
Tabelle 53:	Aufgabenbezogene Organisationsmodelle der interkommunalen Zusammenarbeit	350
Tabelle 54:	Aufgabenbezogene Organisationsmodelle der interkommunalen Zusammenarbeit	357

Abkürzungsverzeichnis

%	Prozent
a. a. O.	an angegebenem Ort
a. d.	an der
Abs.	Absatz
abzügl.	abzüglich
AEUV	Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung) – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung) – Protokolle – Anhänge – Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat – Übereinstimmungstabellen, Amtsblatt Nr. C 326 vom 26/10/2012 S. 0001 – 0390
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446) geändert worden ist
Art.	Artikel
AS RP-SL	Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland
Aufl.	Auflage
avE	außerhalb von Einrichtungen
BauGB	Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), neugefasst durch Bek. v. 3.11.2017 I 3634
Bd.	Band
bearb.	bearbeitet

XX

BGB	Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S.738), das zuletzt durch Artikel 24 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724) geändert worden ist
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BK	Bereitstellungskosten
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BvR	Teil eines Aktenzeichens beim Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
eGovernment	Electronic Government
einschl.	einschließlich
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Ew.	Einwohner
EwMin	Erwerbsminderung
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
GemO	Gemeindeordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994, GVBl. 1994, S. 153, die zuletzt durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448) geändert worden ist

GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446) geändert worden ist
GruSi	Grundsicherung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1151) geändert worden ist
H.	Heft
HGB	Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 8 Absatz 4 des Gesetzes vom 8. Juli 2019 (BGBl. I S. 1002) geändert worden ist
HPB	Hauptproduktbereich
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. V. m.	in Verbindung mit
iE	in Einrichtungen
IKK	Interkommunale Kooperation
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
IT	Informationstechnik
jew.	jeweils
Jg.	Jahrgang
KDZ	Kommunale Datenzentrale
KFS	Kreisfreie Stadt

KG	Kommanditgesellschaft
KomZG	Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 22. Dezember 1982, GVBl. 1982, S. 476, das zuletzt durch Gesetz vom 02. März 2017 (GVBl. S. 21) geändert worden ist
Konzessionsrichtlinie	Richtlinie 2014/23/EU Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe
LA	Landesamt
LE	Leistungsempfänger
LEP IV	Landesentwicklungsprogramm IV
LK	Landkreis
LKO	Landkreisordnung
LKreiso	Landkreisordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994, GVBl. 1994, S. 188, die zuletzt durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448) geändert worden ist
LPIG	Landesplanungsgesetz vom 10. April 2003, GVBl. 2003, S. 41, das zuletzt durch Gesetz vom 06. Oktober 2015 (GVBl. S. 283, S. 295) geändert worden ist
LT Drs.	Landtagsdrucksache
LVwVfG RLP	Landesverwaltungsverfahrensgesetz vom 23. Dezember 1976, GVBl. 1976, 308, das zuletzt durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 487) geändert worden ist
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
mind.	mindestens
MSE	Empfänger von sozialen Mindestsicherungsleistungen
n. d.	nach dem
nef LE	nicht erwerbsfähige Leistungsempfänger
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OLG	Oberlandesgericht
öT	örtliche(r) Träger

p	page (Seite)
PB	Produktbereich
PG	Produktgruppe
PK	Produktionskosten
RL	Regelleistung(en)
RLE	Empfänger von Regelleistungen
RLP	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
S.	Seite
s.	siehe
SächsKRG	Sächsisches Kulturraumgesetz vom 20. Januar 1994 (SächsGVBl. S. 175), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. April 2018 (SächsGVBl. S. 171) geändert worden ist
SächsKRVO	Sächsische Kulturraumverordnung vom 3. März 2009 (SächsGVBl. S. 124), die durch die Verordnung vom 5. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 827) geändert worden ist
SchulG	Schulgesetz vom 30. März 2004, GVBl. 2004, S. 239, das zuletzt durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 463) geändert worden ist
Sektorenrichtlinie	Richtlinie 2014/25/EU Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG
SSC	Shared Service Center
TK	Transaktionskosten
u.	und
u. a.	und andere / unter anderem
u. a. O.	und andere Orte
überarb.	überarbeitete
üöt	überörtliche(r) Träger

v.	von / vom
Verf RP	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947, VOBl. 1947, S. 209, die zuletzt durch Gesetz vom 08. Mai 2015 (GVBl. S. 35) geändert worden ist
Verg	Teil der Aktenzeichen des Vergabesenats des OLG Koblenz
Vergaberichtlinie	Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG
VG	Verbandsgemeinde
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume (Jahrgang)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 25 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist
z. B.	zum Beispiel
ZIDKOR	Zweckverband für Informationstechnologie und Datenverarbeitung der Kommunen in Rheinland-Pfalz

1. Ausgangslage, Ziele und Gang der Untersuchung (Martin Junkernheinrich & Jan Ziekow)

Das Land Rheinland-Pfalz ist durch eine außerordentlich kleinteilige Kommunalstruktur geprägt. Seine 4,08 Mill. Einwohner (31.12.2018) leben in 12 kreisfreien Städten und 24 Landkreisen mit 29 verbandsfreien Gemeinden einschließlich großer kreisangehöriger Städte und 2.262 Ortsgemeinden, die wiederum in 129 Verbandsgemeinden zusammengeschlossen sind. Im Vergleich der Flächenländer ist die Größe der kreisfreien Städte und der Landkreise außerordentlich klein.

Das Land verfolgt das Ziel, die Kommunal- und Verwaltungsstrukturen so zu gestalten, dass die Herausforderungen der Zukunft, insbesondere der zunehmenden komplexen Aufgaben, denen sich die Verwaltungen gegenübersehen, gemeistert werden können. Im Jahr 2016 wurde eine Gruppe von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern beauftragt, die bestehenden Strukturen einer kritischen Evaluation zu unterziehen und Defizite und Reformoptionen aufzuzeigen. Nach Vorlage dieses Hauptgutachtens im Jahr 2018 hat das Land entschieden, das Thema der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) noch einmal vertiefend unter dem Blickwinkel, ob eine Ausweitung und Verbesserung der IKZ in Rheinland-Pfalz in der Weise möglich ist, dass IKZ eine Alternative zu einer Gebietsreform auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte darstellen kann, beleuchten zu lassen.

Angesichts der Vielfalt kommunaler Aufgaben gibt es keine für alle Aufgaben gleiche „Optimalgröße“ kommunaler Gebietskörperschaften. Zwar könnte man im Idealfall die kommunalen Aufgabenfelder nach der räumlichen Streuung der Nutznießer der einzelnen Leistungen abgrenzen. Hieraus würde jedoch folgen, dass für jede kommunale Aufgabe eine eigene Verwaltungs- und Haushaltsebene geschaffen werden müsste – was einen erheblichen Verwaltungs- und Steuerungsaufwand zur Folge hätte. Vor diesem Hintergrund stellen interkommunale Zusammenarbeit und Gebietsreformen keine Gegensätze dar. Vielmehr geht es um einen ausgewogenen Mix aus tragfähigen Größen von Gebietskörperschaften und Verwaltungsebenen, auf der die Mehrheit der Aufgaben gebündelt ist, sowie ergänzenden interkommunalen Kooperationen dort, wo aufgrund der Besonderheit einer Aufgabe oder der räumlichen Rahmenbedingungen eine kommunale Kooperationslösung einen zusätzlichen Nettonutzen erbringt.

Im Zeitraum April bis Dezember 2019 wurden mehrere Gutachten zu unterschiedlichen Schwerpunkten innerhalb des Themenbereichs Interkommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz erstellt:

- Das Gutachten des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung (Projektleitung: Prof. Dr. Dr. h.c. Jan Ziekow) untersucht a) mögliche (neue) Aufgabenbereiche für IKZ, b) mögliche (neue) Organisationsformen für IKZ, c) Auswirkungen von IKZ auf die Organe der daran beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften und d) Möglichkeiten zu Unterstützung und Sicherstellung der Aufgabenerfüllung in IKZ.
- Das Gutachten des Lehrstuhls für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie der Technischen Universität Kaiserslautern (Projektleitung: Prof. Dr. Martin Junkernheinrich) betrachtet a) den Back-Office-Bereich (Aufgaben bzw. Aufgabenteile ohne wesentlichen Bürgerkontakt), b) die Aufgaben im Sozialbereich sowie c) die oberzentralen Aufgaben in Stadt-Umland-Regionen.

Die beiden Gutachten bilden Kapitel 2 und 3 dieses Speyerer Forschungsberichtes. In Kapitel 4 werden die Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Gutachten zusammengefasst.

Ob die weiteren Reformschritte im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform einen umfassenden Neugestaltungsanspruch oder einen eher inkrementellen Charakter aufweisen sollen, liegt im Sinne einer Gesamtabwägung im Ermessen des Landesgesetzgebers. Mit den Vorschlägen zur Fortführung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz ist hierzu eine belastbare Entscheidungsgrundlage geschaffen worden, die einerseits die möglichen Optionen aufzeigt, andererseits aber die systematischen Kontexte und Konsequenzen der jeweiligen Optionenwahl verdeutlicht.

2. Organisationsformen, rechtliche Grundlagen und Aufgabenbereiche Interkommunaler Zusammenarbeit (Jan Porth, Kathrin Annika Kruse, Bettina Engewald & Jan Ziekow)

2.1 Zusammenfassung

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ), im Allgemeinen verstanden als die Kooperation zwischen zwei oder mehreren Gebietskörperschaften, hat in Rheinland-Pfalz, wie auch deutschlandweit und in vielen anderen Ländern, eine lange Tradition. Entsprechende Zusammenarbeiten finden in vielfältigen kommunalen Aufgabenbereichen, teilweise auch unter der Einbindung weiterer öffentlicher und/oder privater Akteure, statt. Der öffentliche Personennahverkehr, Schulträgeraufgaben, Wasserver- und Abwasserentsorgung, Abfallbeseitigung, Tourismusförderung und Kulturangebote sind Beispiele für Aufgabenbereiche, in denen die Aufgabenwahrnehmung bereits häufig in der Form von IKZ erfolgt. Organisiert sind die Kooperationen oft mittels Zweckvereinbarungen oder Zweckverbänden sowie weiteren, auch privatrechtlichen, Formen.

Auf Grund möglicher Synergieeffekte in der Aufgabenwahrnehmung wird diskutiert, inwieweit Zusammenarbeiten auf kommunaler Ebene eine Alternative zu einer Gebietsreform darstellen könnten. Vor diesem Hintergrund befasst sich die vorliegende wissenschaftliche Untersuchung im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz mit der folgenden Leitfrage: *Ist eine Ausweitung und Verbesserung der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) in Rheinland-Pfalz in der Weise möglich, dass IKZ eine Alternative zu einer Gebietsreform auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte darstellen kann?*

Die Studie gliedert sich in die nachfolgenden vier Untersuchungsbereiche: (1) Mögliche (neue) Aufgabenbereiche für IKZ, (2) Mögliche (neue) Organisationsformen für IKZ, (3) Auswirkungen von IKZ auf die Organe der daran beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften und (4) Möglichkeiten zu Unterstützung und Sicherstellung der Aufgabenerfüllung in IKZ.

Neben einer verwaltungswissenschaftlichen Einführung zu den in der wissenschaftlichen Literatur diskutierten Vor- und Nachteilen von IKZ sowie einer Darstellung der rechtlichen Grundlagen in Rheinland-Pfalz stützt sich die Analyse insbesondere auf eigene Datenerhebungen, da Überlegungen zu einem möglichen Ausbau von IKZ detaillierte Kenntnisse des derzeitigen Umfangs sowie der Art von Kooperationen der Kommunen voraussetzen. Mittels einer

standardisierten Online-Befragung der Verwaltungen aller rheinland-pfälzischen Landkreise, kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Städte, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden wurden unter anderem Potentiale für weitere Zusammenarbeiten, Möglichkeiten zur Unterstützung eines Ausbaus von IKZ sowie detaillierte Informationen zu den bestehenden Kooperationen erfasst. Mit einer Teilnahmequote von rund 90 % der befragten Gebietskörperschaften konnten weitreichende Einblicke zum Thema IKZ gewonnen werden.

Hierauf bauten leitfadengestützte Experteninterviews unter anderem mit Landrätinnen und Landräten sowie Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeistern und Mitgliedern von kommunalen Vertretungsorganen (Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern) auf. Es wurde sowohl mit Verwaltungsleiterinnen und Verwaltungsleitern bzw. Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern aller fünf untersuchten Arten von Gebietskörperschaften (Landkreise, kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte, verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden) als auch mit Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern aller sieben großen Gruppierungen (SPD, CDU, AfD, FDP, Grüne, Linke und FWG) gesprochen. Die Interviews erfassten unter anderem Vor- und Nachteile von IKZ, mögliche Probleme, Potentiale für weitere Kooperationen, sowie mögliche Anreize und Unterstützungsleistungen für einen Ausbau von IKZ. Mit den Interviews konnten weiterführende Einblicke zum Thema IKZ, insbesondere auch aus Sicht von Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern, gewonnen werden.

Potentiale für einen Ausbau von IKZ zeigten sich im Rahmen der Untersuchung in mehreren kommunalen Aufgabenbereichen. Hierzu zählt der Bereich der Digitalisierung mit verschiedenen Einzelaspekten, wie unter anderem das digitale Angebot von Verwaltungsleistungen, die Beschaffung und Unterhaltung von IT-Infrastrukturen der Verwaltungen sowie der Schulen und der Ausbau des Glasfasernetzes. Hinzu kommen teilweise komplexe Fragen in den Bereichen Datenschutz, IT-Sicherheit und der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Neue Zusammenarbeiten zwischen Kommunen können sich hierbei sowohl auf einzelne als auch auf mehrere der genannten Aspekte von Digitalisierung beziehen. Weitere Potentiale für einen Ausbau von IKZ wurden in den Bereichen des Personenstandswesens sowie der Kinder- und Jugendhilfe identifiziert. In beiden Bereichen ist eine zunehmende Komplexität der behandelten Fälle zu beobachten, so dass die Einführung von Schwerpunktstandesämtern und/oder Schwerpunktjugendämtern eine Spezialisierung der Verwaltung, insbesondere im Back-Office-Bereich, ermöglichen würde. Weitere Synergieeffekte könnten durch die landesweite Einführung von Raumkonzepten

entstehen. So könnte IKZ beispielsweise mittels Wirtschaftsförderungs-, Bildungs- und/oder Tourismusräumen in den jeweiligen Aufgabenbereichen flächendeckend ausgebaut werden.

Ein Bedarf nach neuen Organisationsformen von IKZ wurde in den Befragungen nicht geäußert. Im Fall der Zweckverbände ist eine rechtliche Änderung an der bestehenden Organisationsform denkbar. Zur besseren Abbildung der Sitzverteilungen innerhalb der jeweiligen kommunalen Vertretungsorgane könnten die Möglichkeiten der Bestellung mehrerer Vertreter eines Verbandsmitgliedes sowie der nicht einheitlichen Stimmabgabe in den Verbandsversammlungen ausgeweitet werden. Die flächendeckende Einführung von Raumkonzepten könnte unter der Nutzung bestehender Organisationsformen von IKZ erfolgen.

Im Bereich möglicher negativer Auswirkungen von IKZ auf die kommunalen Vertretungsorgane der beteiligten Gebietskörperschaften wurden keine grundsätzlichen oder weitreichenden Probleme erfasst. Auch von Problemen bezüglich der Transparenz der Aufgabenwahrnehmung mittels IKZ wurde mehrheitlich nicht berichtet. Einzelne Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker bemängelten jedoch den geringen kurzfristigen Einfluss der Vertretungsorgane auf manche Kooperationen sowie die Schwierigkeit, die Verwaltungsarbeit zu kontrollieren. Dementsprechend empfinden sie die Aufgabenwahrnehmung durch IKZ teilweise als intransparent und als Einschränkung der Ratsarbeit. Zur Erhöhung der Transparenz könnten Zusammenfassende Berichte eingeführt werden, welche über die Entwicklungen der eigenen Kooperationen einer jeden Gebietskörperschaft informieren und den kommunalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern einmal jährlich durch die Kommunalverwaltung vorgelegt werden.

Zuletzt befasste sich die Untersuchung mit Möglichkeiten zur Unterstützung und Sicherstellung der kommunalen Aufgabenerfüllung mittels IKZ. Hierbei zeigte sich, dass eine finanzielle Unterstützung von IKZ durch das Land zu meist als hilfreich erachtet wurde. Neben einer Anschubfinanzierung wäre auch eine dauerhafte Unterstützung denkbar, wobei gewährleistet sein müsste, dass die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer Kooperation nicht alleinig auf die finanzielle Förderung zurückgeht. Finanzielle Mittel könnten insbesondere für die Beschaffung von gemeinsamen IT-Infrastrukturen und Fachanwendungen sowie für externe Beratungsleistungen im Rahmen einer Anschubfinanzierung für Modellprojekte bereitgestellt werden. Weiterhin sind vielfältige Beratungsangebote zur Unterstützung der Kommunen beim Ausbau von IKZ möglich. Neben einem neu geschaffenen Kompetenzzentrum ist unter anderem die Bereitstellung von Leitfäden, Best-practice-Beispielen und

Musterverträgen denkbar. Beispiele für verschiedene Möglichkeiten der Ausgestaltung von Beratungsangeboten zu IKZ finden sich in mehreren anderen Bundesländern.

Insgesamt betrachtet stellen langfristige Stabilisierungseffekte allerdings kein Wesensmerkmal von IKZ dar. Dies zeigt sich auch in dem mehrfach geäußerten Wunsch, bestehende Zusammenarbeiten leichter beenden zu können sowie der teilweise empfundenen Einengung kommunaler Handlungsspielräume durch IKZ. Dementsprechend erscheint ein Ausbau von IKZ mit dem Ziel der nachhaltigen Erhaltung oder Steigerung der Effektivität der kommunalen Aufgabenwahrnehmung im Vergleich zu einer Gebietsreform weniger geeignet. Verwaltungszusammenarbeiten zwischen Behörden sind im Vergleich zur Verwaltungsarbeit innerhalb einer Behörde von einer geringeren Stabilität geprägt. Auch die flexible Fähigkeit zur Aufnahme neuer Aufgaben in einem sich dynamisch ändernden Umfeld ist mittels IKZ nur in geringerem Umfang gewährleistet.

Sofern die Absicht besteht, einen Ausbau von IKZ einer Gebietsreform vorzuziehen, ist zu bedenken, dass eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene nur im Falle eines systematischen Ansatzes im Rahmen eines landesweiten Konzeptes zu erwarten ist. Ein solches könnte sich auf verschiedene der oben genannten kommunalen Aufgabenbereiche mit identifizierten Ausbaupotentialen im Bereich IKZ beziehen und auf bestehende Organisationsformen von IKZ zurückgreifen.

Die Umsetzung eines landesweiten Konzeptes zum Ausbau von IKZ müsste aus verfassungsrechtlichen Gründen mit einer Freiwilligkeitsphase beginnen. In einer solchen könnten die Kommunen durch Anschubfinanzierungen sowie umfangreiche Beratungsangebote unterstützt werden. Sollte eine Freiwilligkeitsphase nicht zu Kooperationen in einem ausreichenden Maße führen, müsste zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene als ultima ratio eine zwangsweise Durchsetzung von Kooperationen durch das Land erfolgen. Im Falle eines ergänzenden Ausbaus von IKZ neben einer Gebietsreform wäre eine zwangsweise Durchsetzung von Kooperationen hingegen nicht erforderlich.

Auch mit Blick auf die Bürgernähe besitzt IKZ im Vergleich zu einer Gebietsreform keine zwingenden Vorteile. Viele Formen von IKZ bewirken eine Entörtlichung der Aufgabenwahrnehmung, welcher in einer einheitlichen Gebietskörperschaft durch Dislozierung begegnet werden kann. Weiterhin sinken im Fall von IKZ zumeist die Einflussmöglichkeiten der kommunalen Vertretungsorgane.

2.2 Einleitung

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ), beispielsweise in Form von Zweckvereinbarungen, Zweckverbänden, organisiert in gemeinsamen kommunalen Anstalten oder in privatrechtlichen Formen, hat in Rheinland-Pfalz eine lange Tradition und sich bereits vielfach bewährt. Damit ist IKZ bereits ein wesentlicher Bestandteil der Wirklichkeit kommunaler Aufgabenerfüllung. Dennoch könnten die Potentiale von Zusammenarbeiten auf kommunaler Ebene möglicherweise noch nicht ausgeschöpft sein, insbesondere mit Blick auf die dieser Untersuchung zugrunde liegenden Leitfrage.¹

Durch IKZ können sich verschiedene Vorteile für die involvierten Gebietskörperschaften und deren Bürgerinnen und Bürger ergeben. Erst kürzlich wurden die Verbandsgemeinden Herxheim und Offenbach an der Queich für ihre Zusammenarbeit mit dem „Spar-Euro“ für vorbildliche kommunale Projekte durch den Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz, den Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz, den Städtetag Rheinland-Pfalz und den Landkreistag Rheinland-Pfalz ausgezeichnet. Die beiden Verbandsgemeinden kooperieren unter anderem in den Bereichen der Forderungsvollstreckung, des Datenschutzes sowie der Digitalisierung der Verwaltung, wobei eine gemeinsame Personalbemessung und Sachkostenträgerschaft erfolgt. Auf diese Weise konnten die Effizienz und Fachkenntnisse der Verwaltung gesteigert sowie jährliche Kosten von rund 40.000 Euro eingespart werden.²

Unter IKZ wird im Allgemeinen die Kooperation zwischen zwei oder mehr Kommunen in einem oder mehreren Aufgabenbereichen verstanden. Die Zusammenarbeit kann formell und/oder informell erfolgen und ist auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet. Die Einbindung weiterer öffentlich-rechtlicher oder privater Akteure ist ebenfalls möglich.³ Ferner kann IKZ auch als Form der Verwaltungsmodernisierung verstanden werden und zur Bewältigung von aktuellen Herausforderungen der Kommunen, wie beispielsweise der Gewinnung von Fachkräften, beitragen.

¹ Die Angaben von Literaturverweisen folgen in der Untersuchung den Standards der jeweiligen Fachdisziplin.

² Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz, „Spar-Euro“ für vorbildliche kommunale Projekte, <https://www.steuerzahler-rheinland-pfalz.de/2019/11/15/spar-euro-fuer-vorbildliche-kommunale-projekte-2/> (besucht am 18. Dezember 2019).

³ *Silva/Teles/Ferreira*, International Review of Administrative Sciences 2018, 619 (620).

Auch seitens des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz werden Interkommunale Kooperationen⁴ im Kommunalbericht 2019 als „sinnvolle Maßnahmen zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz kommunaler Leistungen“⁵ bezeichnet. Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass hierdurch Kostenvorteile entstehen können. Die Nutzung dieser Möglichkeiten erfolge bisher allerdings nur eingeschränkt und nicht flächendeckend.^{6 7} Gleiches gilt auch für Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern insgesamt.⁸

Vor dem Hintergrund politischer Erwägungen einer Gebietsreform und möglicher bisher ungenutzter Potentiale im Bereich der Interkommunalen Zusammenarbeit orientiert sich die vorliegende Untersuchung des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung (FÖV) im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz an der folgenden Leitfrage:

Ist eine Ausweitung und Verbesserung der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) in Rheinland-Pfalz in der Weise möglich, dass IKZ eine Alternative zu einer Gebietsreform auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte darstellen kann?

In den nachfolgenden Kapiteln wird IKZ zunächst aus Perspektive der verwaltungswissenschaftlichen Theorie betrachtet (Kapitel 2.3). Die Ergebnisse einer eigenen standardisierten Befragung zu bestehenden Zusammenarbeiten der Gebietskörperschaften sowie hierauf aufbauenden leitfadengestützten Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik zu Vor- und Nachteilen von IKZ, möglichen Problemlagen und Ausbaupotentialen werden im Anschluss vorgestellt (Kapitel 2.4). Basierend auf diesen Einblicken werden Handlungsempfehlungen zu möglichen (neuen) Aufgabenbereichen für IKZ abgeleitet (Kapitel 2.5). Hierbei handelt es sich um den ersten von vier Untersuchungsbereichen der Studie. Hierauf folgt

⁴ Die Begriffe „Interkommunale Zusammenarbeit“ und „Interkommunale Kooperation“ werden in diesem Bericht synonym verwendet.

⁵ Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2019, S. 70.

⁶ Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2019, S. 70-71.

⁷ In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass der Rechnungshof Rheinland-Pfalz im Kommunalbericht 2019 des Weiteren eine umfassende Kommunalreform als Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte empfiehlt. Hierdurch sollten dauerhaft leistungsfähige und wirtschaftliche Strukturen auf kommunaler Ebene geschaffen werden (Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2019, S. 7-8).

⁸ *Blesse/Rösel*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2017, 307 (318).

eine Darstellung der rechtlichen Grundlagen von IKZ in Rheinland-Pfalz (Kapitel 2.6). Im Anschluss werden Handlungsempfehlungen in den drei weiteren Untersuchungsbereichen abgeleitet. Hierbei handelt es sich um mögliche (neue) Organisationsformen für IKZ (Kapitel 2.7), Auswirkungen von IKZ auf die Organe der daran beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften (Kapitel 2.8) sowie Möglichkeiten zur Unterstützung und Sicherstellung der Aufgabenerfüllung in IKZ (Kapitel 2.9). Die Untersuchung schließt mit einem Fazit (Kapitel 2.10).

2.3 Interkommunale Zusammenarbeit in der verwaltungswissenschaftlichen Theorie

IKZ hat in vielen Europäischen Ländern eine lange Tradition und ist teilweise so alt wie die beteiligten Gebietskörperschaften selbst.⁹ Typische Beispiele entsprechender Kooperationen betreffen in Deutschland den öffentlichen Personennahverkehr, die Wasserver- und Abwasserentsorgung, die Abfallbeseitigung, medizinische Versorgungseinrichtungen sowie Kultur- und Freizeitangebote.¹⁰

Der Vorteil von Interkommunaler Zusammenarbeit ist eng mit der Anzahl und Größe der territorialen Einheiten einer kommunalen Ebene sowie deren Aufgaben verbunden. Die beiden grundlegenden theoretischen Fragen, welche Größe, zumeist bezogen auf die Einwohnerzahl und/oder Fläche, Gebietskörperschaften idealerweise besitzen sollten und welche öffentlichen Aufgaben durch die lokale Ebene als eine von mehreren Ebenen des politisch-administrativen Systems wahrgenommen werden sollten, sind seit langer Zeit Bestandteil wissenschaftlicher Diskussionen. Bereits um 350 vor Christus befasste sich *Aristoteles* mit dem Zusammenhang zwischen der Größe von Gebietskörperschaften und der Qualität der Regierungsarbeit. Der Zielkonflikt, dass Gemeinden einerseits groß genug sein sollten, um öffentliche Dienstleistungen den Bürgerinnen und Bürgern selbstständig anzubieten, während sie andererseits klein genug sein sollten, damit die Bürgerinnen und Bürger die

⁹ *Hulst/van Montfort*, in: *Hulst/van Montfort, Inter-Municipal Cooperation in Europe*, 1 (7); Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, *Interkommunale Zusammenarbeit*, Rahmenkapitel zum Handbuch, S. 7.

¹⁰ *Röhl*, in: *Henneke, Kommunale Selbstverwaltung in der Bewährung*, S. 224 f.

politische Arbeit individuell nachvollziehen und bewerten können und demokratische Teilhabe ermöglicht wird, wird hierbei bereits diskutiert.¹¹

John Stuart Mill vertrat im 19. Jahrhundert die Meinung, dass öffentliche Aufgaben so lokal wie möglich wahrgenommen werden sollten, was er mit der direkten Betroffenheit der Bevölkerung in den Gemeinden begründet. Hierzu seien entsprechende politische Entscheidungsgremien sowie eine Verwaltung auf lokaler Ebene notwendig, wobei *Mill* bereits auf die mögliche Schwierigkeit der Rekrutierung von qualifiziertem Verwaltungspersonal in besonders kleinen Gemeinden hinweist.¹² Auch in jüngeren Publikationen¹³ wird die optimale Größe von Gebietskörperschaften aus demokratietheoretischer Sicht diskutiert.

Mit den Vor- und Nachteilen von unterschiedlichen Größen von Gebietskörperschaften sowie Gebietsreformen¹⁴ befasste sich bereits die *Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz*. Die wesentlichen Punkte werden im Folgenden kurz vorgestellt:

„Grundsätzlich können größere Gebietskörperschaften Aufgaben erfüllen, die die Leistungsgrenzen der bisherigen Einheiten überschreiten (etwa in Form einer Ausweitung der Leistungsangebote). Darüber hinaus ermöglichen größere Gebietseinheiten mit einer höheren Bedarfsträgeranzahl, dass Ressourcen gepoolt werden können und das Leistungsniveau in Folge der Ressourcenbündelung ausgebaut werden kann (Verwendung der Einsparungen für andere öffentliche Aufgaben bzw. zur Effektivitätssteigerung). So werden auch größere und hochwertigere Ersatzinvestitionen ermöglicht, z. B. im Bereich der sozialen Infrastruktur, wo teilweise Leistungen erst im Verbund möglich werden. Von zentraler Bedeutung ist das Argument der Rechtsqualität und Vollzugssicherheit. Kleinere Verwaltungseinheiten stoßen vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität und gegenseitigen Durchdringung von EU-, Bundes-

¹¹ *Aristoteles*, *Politics*, Übersetzung von Ernest Barker, Oxford World's Classics.

¹² *Mill*, *Considerations on Representative Government*.

¹³ *Dahl/Tufte*, *Size and Democracy*; *Denters*, in: Schwab/Bouckaert/Kuhlmann, *The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries*; *Denters/Goldsmith/Ladner* u. a., *Size and Local Democracy*.

¹⁴ Häufig auch als Territorialreformen bezeichnet.

und Landesrecht oft an Grenzen. Auch die Teilnahme an (oft kompliziert ausgestalteten) Förderprogrammen setzt eine leistungsfähige Verwaltung voraus. Gleiches gilt umgekehrt für Ausschreibungsverfahren“ (*Junkernheinrich/Ziekow/Ebinger u. a., Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, S. 10*).

Es „bestehen zahlreiche potenzielle Wirkungsfelder von Territorialreformen, die sich teilweise einer Operationalisierung bzw. der statistischen Messbarkeit entziehen [...]. Einige Wirkungen sind stärker verwaltungsbezogen, andere stärker bürgerbezogen. Je nach Ausgestaltung sind sowohl Vorteile (z. B. Professionalisierung und Spezialisierung, Fixkostendegression) wie auch Nachteile (z. B. Verlust an Bürgernähe und größere Entfernungen) zu erwarten. Die erhofften Renditen von Reformmaßnahmen werden aber nicht sofort sichtbar werden. Die Umstellung ist zunächst mit einmaligen Anpassungskosten verbunden. In einer Umstellungsphase von vier bis sechs Jahren sollten die fiskalischen Renditen dann schrittweise wirksam werden. Der Verzicht auf eine Reform ist allerdings auch mit erheblichen Kosten verbunden: Opportunitätskosten wegen unzureichender Spezialisierung, Fixkostenzunahme etc. Auch Nicht-Handeln kostet Geld, Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit. Da all diese Effekte nach Aufgaben unterschiedlich ausfallen, ist in jedem Fall eine aufgaben- bzw. produktspezifische Analyse angezeigt gewesen und durchgeführt worden“ (*Junkernheinrich/Ziekow/Ebinger u. a., Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, S. 9*).

Während im Falle von Gebietsreformen Änderungen in der Aufteilung territorialer Einheiten, welche häufig die Schaffung größerer Gebietseinheiten zur Erreichung von Größenvorteilen beinhalten, vorgenommen werden, zielt Interkommunale Zusammenarbeit insbesondere darauf ab, Größenvorteile durch Kooperation und ohne die Veränderung von Gebietsgrenzen zu erreichen.

Allgemein kann IKZ als Kooperation zwischen zwei oder mehreren Gebietskörperschaften verstanden werden. Die Zusammenarbeit ist auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet und betrifft die Ausübung einer oder mehrerer Aufgaben, welche sich im Kompetenzbereich der Kommunen befinden. Außerdem

besteht die Möglichkeit, dass weitere öffentliche oder private Akteure in die Zusammenarbeit eingebunden werden.¹⁵

Während sich IKZ typischerweise auf die horizontale Kooperation zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene des politisch-administrativen Systems bezieht, ist auch eine vertikale Zusammenarbeit über verschiedene Ebenen hinweg möglich.¹⁶ Dies betrifft insbesondere politisch-administrative Systeme, in welchen die kommunale Ebene in mehrere Ebenen unterteilt ist, wie dies in Deutschland mit Ausnahme der Stadtstaaten Berlin und Hamburg¹⁷ der Fall ist. Während sich die Anzahl und Bezeichnungen der Arten von Gebietskörperschaften unterhalb der Landesebene in den Bundesländern unterscheiden, finden sich hierunter unter anderem Landkreise, kreisfreie Städte und Gemeinden. Letztere sind in manchen Bundesländern auch zu Gemeindeverbänden als zusätzliche Ebene zusammengefasst.¹⁸ Neben der horizontalen und vertikalen Form von IKZ sind auch Mischformen, wie beispielsweise im Fall der Kooperation eines Landkreises mit mehreren Gemeinden, die dabei wiederum untereinander kooperieren, möglich.

Vor dem Hintergrund, dass kommunale Gebietskörperschaften desselben Typs innerhalb eines bestimmten geografischen Gebietes, wie einem Bundesland, weitestgehend identische Aufgaben wahrnehmen, erscheint eine Zusammenarbeit bei öffentlichen Aufgaben auf Grund von möglichen Größeneffekten und somit einer möglicherweise höheren Effizienz zunächst grundsätzlich vorteilhaft. Begründungen für IKZ wie auch für Gebietsreformen ergeben sich häufig aus Veränderungen der Bevölkerungsstruktur sowie der Bevölkerungsdichte, bedingt durch den demografischen Wandel und Urbanisierung, sowie angespannten Haushaltslagen.¹⁹

¹⁵ *Silva/Teles/Ferreira*, International Review of Administrative Sciences 2018, 619 (620).

¹⁶ *Silva/Teles/Ferreira*, International Review of Administrative Sciences 2018, 619 (620).

¹⁷ Bremen besteht aus den Gemeinden Bremen und Bremerhaven und hat damit anders als Berlin und Hamburg zwei Ebenen. Es ist insoweit den Flächenländern ähnlicher als den Stadtstaaten. Im Weiteren soll Bremen nicht mehr beachtet werden.

¹⁸ *Magin/Eder*, in: Freitag/Vatter, Die Demokratien der deutschen Bundesländer, S. 195.

¹⁹ *Swianiewicz/Teles*, International Review of Administrative Sciences 2018, 613 (614); *Schmidt*, Kommunale Kooperation, S. 9 f.; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Interkommunale Zusammenarbeit, Rahmenkapitel zum Handbuch, S. 7 f.; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich planen, durchführen und evaluieren, S. 9; *Röhl*, in: Henneke, Kommunale Selbstverwaltung in der Bewährung, S. 220 ff.

Bei dem Rückgriff auf IKZ können sich auch Netzwerke bilden, welche die Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Aufgaben zum Zweck haben. Hierbei ist neben öffentlichen Akteuren auch die Einbindung privater Akteure möglich.

Im Vergleich mit Gebietsreformen besteht ein möglicher Nachteil von IKZ allerdings darin, dass Verwaltungszusammenarbeiten zwischen Behörden eine geringere Stabilität als die Verwaltungsarbeit innerhalb einer Behörde besitzen.²⁰

Weitere Kritik an IKZ beinhaltet mögliche Probleme im Bereich der demokratischen Rechenschaftspflicht und Kontrolle, da die Kooperationen die direkten Entscheidungsbefugnisse von kommunalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern verringern können und das Nachvollziehen von Verantwortlichkeiten erschwert werden kann. Neben einmaligen Entscheidungen kann dies auch die laufende Überwachung der Leistungserbringung im Rahmen einer Kooperation betreffen.²¹ Weiterhin kann IKZ die Komplexität organisatorischer Abläufe innerhalb der Verwaltungen erhöhen. Darüber hinaus sind in Abhängigkeit von der vertraglichen Ausgestaltung der Kooperation außerdem rechtliche Probleme im Bereich des Vergabe- und Steuerrechts möglich.²²

Des Weiteren können im Rahmen von IKZ Interessenskonflikte entstehen, wenn privatrechtliche Unternehmen in die öffentliche Aufgabenerfüllung einbezogen werden. Während Kommunen dem öffentlichen Wohl verpflichtet sind, verfolgen private Unternehmen in erster Linie eigene finanzielle Interessen.²³

Probleme im Bereich von IKZ können in der Praxis auch dann entstehen, wenn über einen längeren Zeitraum sehr viele Einzelvereinbarungen innerhalb eines Aufgabenfeldes geschlossen werden. Dies kann zu einer relativ hohen Komplexität und Unübersichtlichkeit bezüglich der getroffenen Vereinbarungen und deren einzelnen inhaltlichen Vorgaben, insbesondere im Falle von

²⁰ Vgl. dazu *Kuhlmann*, Steuerung in/von Verwaltungen, F. 11.

²¹ *Denters*, in: Schwab/Bouckaert/Kuhlmann, The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries, S. 95; *Röhl*, in: Henneke, Kommunale Selbstverwaltung in der Bewährung, S. 228; *Swianiewicz/Teles*, International Review of Administrative Sciences 2018, 613, (615); *Schmidt*, Kommunale Kooperation, S. 11.

²² *Röhl*, in: Henneke, Kommunale Selbstverwaltung in der Bewährung, S. 255 ff.

²³ *Tilp*, in: Hinz, Regieren in Kommunen. Herausforderungen besser bewältigen – Außen- und Binnenorientierung beeinflussen, S. 202 f.

unterschiedlichen Kooperationspartnern, führen. Die Konsolidierung und teilweise Zusammenfassung von Vereinbarungen innerhalb eines Aufgabenbereiches kann sich daher in manchen Fällen als vorteilhaft erweisen.²⁴

Weiterhin ist zu bedenken, dass IKZ für verschiedene öffentliche Aufgaben, beispielsweise in Abhängigkeit von der Anzahl der Leistungsbezieher und der Häufigkeit der Leistungserbringung, mehr oder weniger gut geeignet sein kann. Dementsprechend variieren auch die Formen der Kooperation stark in der Praxis. Diese reichen vom unregelmäßigen informellen Austausch von Ideen zwischen Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern bis hin zu formellen Partnerschaften mit eigens geschaffenen Entscheidungsgremien. Außerdem kann auch die Anzahl und Art der beteiligten Akteure sehr stark variieren. Für die genaue Ausgestaltung der Zusammenarbeit sind die rechtlichen Rahmenbedingungen, welche sich in Deutschland insbesondere aus den Landesverfassungen und Gemeindeordnungen sowie den Landesgesetzen über die Interkommunale Zusammenarbeit ergeben, von Bedeutung. Unterschiedliche Ausgestaltungen von IKZ begründen sich dementsprechend teilweise auch aus den unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Bundesländer.²⁵

Die großen Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen von IKZ erschweren auch die vergleichende Forschung zum Umfang solcher Kooperationen sowohl zwischen verschiedenen Ländern als auch teilweise innerhalb eines Landes. Die Anzahl von entsprechenden formellen Vereinbarungen sowie der permanenten Gremien, an denen eine Kommune im Rahmen von Zusammenarbeiten beteiligt ist, bieten einen ersten Überblick über den Umfang von IKZ. Allerdings werden informelle Formen der Kooperation bei solch einer Betrachtung nicht erfasst. International vergleichende Studien zur Performance und Vorteilhaftigkeit von IKZ, beispielsweise gemessen in der Form von realisierten Kosteneinsparungen, liegen bisher nicht vor.²⁶

²⁴ *Silva/Teles/Ferreira*, *International Review of Administrative Sciences* 2018, 619 (635).

²⁵ *Steen/Teles/Torsteinsen*, in: Schwab/Bouckaert/Kuhlmann, *The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries*, S. 68; Seuberlich, *der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 2012, 105; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, *Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich planen, durchführen und evaluieren*, S. 3, 9.

²⁶ *Swianiewicz/Teles*, *International Review of Administrative Sciences* 2018, 613 (614 f.).

Neben den teils langjährigen Erfahrungen der Kommunen mit IKZ wurden in Rheinland-Pfalz mit der Zukunftsinitiative „Starke Kommunen – Starkes Land“ praktische Erfahrungen im Bereich von IKZ auf Verbandsebene in Form von Modellräumen gesammelt. Das vormalige Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz reagierte auf die fortschreitenden Probleme des demografischen Wandels der ländlich geprägten Kommunen sowie der kommunalen Ressourcenknappheit und startete die Zukunftsinitiative im Spätsommer 2013. Projektteilnehmer waren dreizehn Verbandsgemeinden in sechs Modellräumen.

Die erste Runde der Initiative umfasste den Zeitraum 2014 bis 2016, anschließend begann die zweite, noch laufende Runde. Ziel der Zukunftsinitiative ist eine Lösungsentwicklung mithilfe einer verstärkten kommunalen Zusammenarbeit sowie einer gemeinsamen Formulierung von überörtlichen Entwicklungskonzepten.²⁷ Die erste Runde wurde durch die Technische Universität Kaiserslautern wissenschaftlich begleitet und evaluiert.

In den Modellräumen wurde die praktische Umsetzung von IKZ erprobt und bewertet.²⁸ Durch die wissenschaftliche Begleitung sind zehn Faktoren erkannt worden, die unabhängig von verschiedenen Ausgangsbedingungen der Kommunen eine erfolgreiche Interkommunale Kooperation in Modellprojekten bedingen können. Erfolgsabhängige Faktoren können demnach sein:²⁹

- Vorgeschaltete und laufende Planung der Kooperation
- Externe professionelle Beratung und Projektbegleitung
- Unterstützende Steuerung durch die Landesebene
- Verstärkte Kommunikation und Vernetzung intern wie extern
- Verstärktes Engagement der beteiligten Kooperationsakteure und Vorbildfunktion der Verwaltungsspitze
- Aktive und professionelle kooperationsbezogene Außendarstellung

²⁷ Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Starke Kommunen – Starkes Land. Die Zukunftsinitiative des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, S. 7.

²⁸ Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Starke Kommunen – Starkes Land. Die Zukunftsinitiative des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, S. 7.

²⁹ *Steinebach/Gilcher/Felz*, Endbericht zur wissenschaftlichen Begleitung und Evaluierung der Zukunftsinitiative „Starke Kommunen – Starkes Land“, S. 167-172.

- Aktive Bürgerbeteiligung
- Organisatorische Projektstruktur
- Flexibles Projektbudget
- Einheitliche und finanzstarke Förderprogramme

2.4 Sachstandserhebung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz

Überlegungen zu möglichen neuen Aufgabenbereichen von IKZ setzen Daten zu den derzeitigen Kooperationen der rheinland-pfälzischen Kommunen voraus. Der Sachstand wurde mittels einer standardisierten Befragung sowie darauf aufbauenden leitfadengestützten Experteninterviews ermittelt. Inhalt, Methodik und Ergebnisse der zweistufigen Erhebung werden im Folgenden geschildert.

2.4.1 Inhalt und Methodik der standardisierten Befragung

Die standardisierte Online-Befragung wurde in Zusammenarbeit mit Herrn Prof. Dr. *Junkernheinrich* und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an der Technischen Universität Kaiserslautern entwickelt. Der Fragebogen zu verschiedenen Aspekten von IKZ gliedert sich in drei Abschnitte und ist in seiner Druckversion in Anhang 1 dieses Berichts dargestellt.

Der Fragebogen beginnt mit *allgemeinen Fragen* zum Namen und dem Rechtsstatus der antwortenden Gebietskörperschaft, wobei es sich um die einzigen beiden Pflichtfragen in der Online-Befragung handelt. Weiterhin wird erfasst, ob die Gebietskörperschaft zur Erledigung ihrer Aufgaben ständig mit einer oder mehreren anderen kommunalen Gebietskörperschaften formell und/oder informell zusammenarbeitet. Der Unterschied zwischen formellen und informellen Formen der Kooperation wird dahingehend erläutert, dass das Vorhandensein beziehungsweise das Nichtvorhandensein einer vertraglichen Grundlage als entscheidendes Kriterium zu erachten ist. Im Bereich der formellen Kooperationen wird im Anschluss deren Anzahl erhoben. Weiterhin wird zur stichpunktartigen Schilderung der informellen Kooperationen ein Freifeld angeboten. Insgesamt besteht der erste Teil der Umfrage aus fünf Fragen sowie bis zu zwei Unterfragen, welche in Abhängigkeit von den Antworten auf die Hauptfragen angezeigt werden.

Der zweite Teil des Fragebogens erhebt Informationen zu den *einzelnen formellen Kooperationen* der Gebietskörperschaft im Detail. Hierzu wird neben der Art der zugrundeliegenden Aufgabe und der Rechtsform auch die Anzahl und Art der Kooperationspartner erhoben. Hinzu kommen Fragen zum Personaleinsatz sowie die Frage, inwiefern die Aufgabe den Back-Office-Bereich betrifft. Insgesamt beinhaltet der zweite Teil der Umfrage zehn Fragen zu jeder einzelnen Kooperation. Hinzu kommt eine Unterfrage, welche bei einer Hauptfrage in Abhängigkeit von der gewählten Antwort erscheint.

Der Fragebogen schließt mit weiteren *allgemeinen Fragen*, welche sich auf Planungen zur Eingehung neuer Kooperationen sowie deren Aufgabenbereiche und Kooperationspartner beziehen und somit über den Sachstand hinausgehen. Hinzu kommen Fragen zu Hinderungsgründen für IKZ und Möglichkeiten, diese durch eine Anschubfinanzierung zu überwinden. Zuletzt werden Zusammenarbeiten, welche zwischenzeitlich beendet wurden, erfasst und ein Freifeld für allgemeine Anmerkungen zur Befragung bereitgestellt. Insgesamt besteht dieser dritte Teil der Umfrage aus fünf Fragen und bis zu fünf Unterfragen in Abhängigkeit von den gewählten Antworten sowie dem Feld für Anmerkungen.

Die kommunale Ebene in Rheinland-Pfalz setzte sich zum Zeitpunkt des Beginns der Umfrage im Mai 2019 aus 24 Landkreisen, 12 kreisfreien Städten, 8 großen kreisangehörigen Städten, 22 verbandsfreien Gemeinden, 139 Verbandsgemeinden und 2262 Ortsgemeinden zusammen.³⁰ Mit Ausnahme der Ortsgemeinden, welche in Verbandsgemeinden zusammengefasst sind, wurden alle 205 kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz im Sinne einer Vollerhebung in die Umfrage einbezogen.

Vor dem Hintergrund, dass die Umfrage von den drei kommunalen Spitzenverbänden in Rheinland-Pfalz (Landkreistag Rheinland-Pfalz, Städtetag Rheinland-Pfalz und Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz) unterstützt wird, informierten zunächst die drei Verbände ihre Mitglieder Anfang Mai 2019 via E-Mail über die geplante Befragung. Neben der Druckversion des Fragebogens waren den E-Mails ein Informationsschreiben des Staatssekretärs im Innenministerium sowie ein Unterstützungsschreiben des jeweiligen Spitzenverbandes beigelegt. Der Link zur Teilnahme an der Online-Befragung³¹

³⁰ Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Struktur der rheinland-pfälzischen Gemeinden, Städte, Verbandsgemeinden und Landkreise, <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/struktur/> (besucht am 28. Mai 2019).

³¹ Dieser lautete: <http://www.foev-speyer.de/ikz>

wurde am 8. Mai 2019 in einer separaten E-Mail durch das Innenministerium an alle in die Umfrage einbezogenen Gebietskörperschaften versandt. Im Schreiben des Staatssekretärs wurde eine Teilnahmefrist bis zum 7. Juni 2019 genannt.

Aus technischer Sicht erfolgte die Online-Befragung mittels eines nicht personalisierten Links, so dass jede Gebietskörperschaft, neben der vorliegenden Druckversion, eine weitere Möglichkeit hatte, den Online-Fragebogen innerhalb der Verwaltung weiterzuleiten, um die benötigten Informationen gegebenenfalls aus mehreren Abteilungen und Referaten zusammenzutragen. In diesem Zusammenhang war es ebenfalls möglich, die Umfrage nach der Registrierung eines entsprechenden Benutzerkontos zwischenzuspeichern.

Im Juni 2019 wurden die kommunalen Gebietskörperschaften seitens des Innenministeriums an die laufende Umfrage und die weiterhin bestehende Möglichkeit zur Teilnahme erinnert. Beendet wurde die standardisierte Datenerhebung am 31. Juli 2019. Somit bestand die Möglichkeit zur Umfrageteilnahme über einen Zeitraum von rund drei Monaten.

2.4.2 Ergebnisse der standardisierten Befragung

Die Teilnahmebereitschaft an der standardisierten Befragung kann über alle Gruppen von Gebietskörperschaften hinweg als sehr hoch beschrieben werden. So beteiligten sich 22 von 24 Landkreisen (rund 92 %) und 11 von 12 kreisfreien Städten (rund 92 %). Aus der Gruppe der großen kreisangehörigen Städte füllten alle 8 den Online-Fragebogen aus. Für verbandsfreie Gemeinden beträgt die Teilnehmerzahl 21 von 22 (rund 95 %), für Verbandsgemeinden 122 von 139 (rund 88 %). In Summe ergibt sich eine Teilnahmequote aller befragten kommunalen Gebietskörperschaften von rund 90 %. Eine Gesamtübersicht der Beteiligungen der Gruppen von Gebietskörperschaften an der Umfrage findet sich in der nachfolgenden Tabelle 1:

Tabelle 1: Teilnahmequoten der Gruppen von Gebietskörperschaften an der standardisierten Befragung

	Anzahl	Teilnehmerzahl an der Umfrage ³²	Teilnahmequote
Landkreise	24	22	91,67 %
kreisfreie Städte	12	11	91,67 %
Große kreisangehörige Städte	8	8	100,00 %
Verbandsfreie Gemeinden	22	21	95,45 %
Verbandsgemeinden	139	122	87,77 %
Summe der kommunalen Gebietskörperschaften	205	184	89,76 %

Die Ergebnisse der Befragung werden in den beiden folgenden Unterkapiteln vorgestellt.

Hinweise zu nachfolgend verwendeten statistischen Kennzahlen

Die Ergebnisse der standardisierten Befragung werden teilweise mittels der prozentualen Verteilungen der Antworten und teilweise mittels statistischer Kennzahlen der Verteilungen vorgestellt. Letzteres ist insbesondere bei Fragen der Fall, bei welchen sehr viele unterschiedliche Antworten gegeben wurden. Die verwendeten statistischen Kennzahlen sind im Folgenden kurz erläutert:

N: Grundgesamtheit der Umfrageteilnehmer bzw. Antworten

Gültig: Anzahl der gültigen Werte bzw. Antworten (als Teil der Grundgesamtheit)

Fehlend: Anzahl der fehlenden Werte bzw. Antworten (als Teil der Grundgesamtheit)

Mittelwert: Durchschnitt bzw. arithmetisches Mittel der angegebenen Werte bzw. Antworten

Median: Zentraler bzw. in der Mitte liegender Wert der geordneten Reihe der angegebenen Werte bzw. Antworten

³² Die Ermittlung der Teilnehmerzahl erfolgt basierend auf den Angaben zum Namen und Rechtstatus der Gebietskörperschaft in den Fragen 1 und 3. Allgemein ist zu berücksichtigen, dass der Fragebogen nicht von allen Gebietskörperschaften vollständig ausgefüllt wurde.

Modus: Häufigster angegebenen Wert bzw. Antwort (mehrere Modi möglich)

Standardabweichung: Maß für die Streuung der Werte bzw. Antworten. Eine relativ niedrige Standardabweichung besagt, dass die angegebenen Werte relativ nah am Mittelwert liegen. Eine relativ hohe Standardabweichung besagt, dass die angegebenen Werte relativ weit vom Mittelwert entfernt liegen (Wurzel der Varianz)

Varianz: Maß für die Streuung der Werte bzw. Antworten. Eine relativ niedrige Varianz besagt, dass die angegebenen Werte relativ nah am Mittelwert liegen. Eine relativ hohe Varianz besagt, dass die angegebenen Werte relativ weit vom Mittelwert entfernt liegen

Spannweite: Maß für die Streuung der Werte bzw. Antworten. Eine relativ niedrige Spannweite besagt, dass der kleinste und der größte angegebene Wert relativ nah beieinander liegen. Eine relativ hohe Spannweite besagt, dass der kleinste und der größte angegebene Wert relativ weit voneinander entfernt liegen (Abstand bzw. Distanz zwischen dem kleinsten und dem größten Wert)

Minimum: Kleinster angegebenen Wert

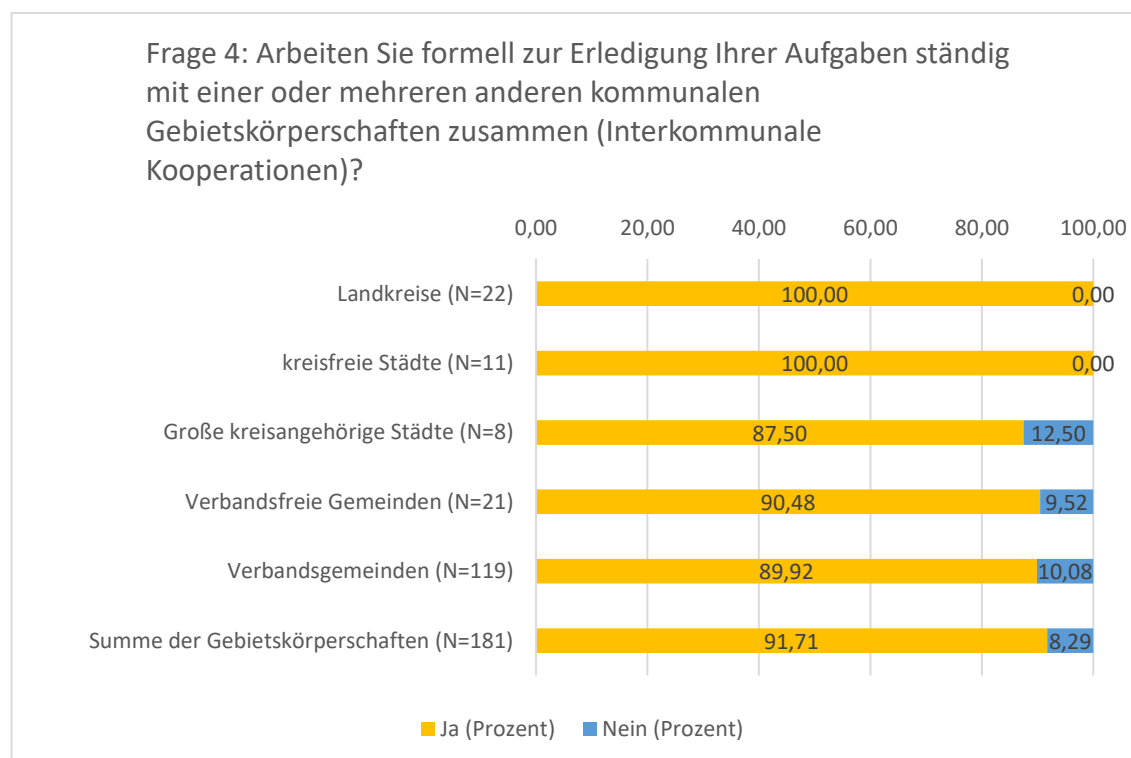
Maximum: Größter angegebenen Wert

2.4.2.1 Allgemeine Fragen

2.4.2.1.1 Anzahl der formellen Kooperationen und Arten der informellen Kooperationen

Zu Beginn des Fragebogens wurden der Name der Gebietskörperschaft (Frage 1), ein Ansprechpartner für eventuelle Rückfragen (Frage 2) sowie der Rechtsstatus der Gebietskörperschaft (Frage 3) erhoben. Die erste inhaltliche Frage befasste sich mit den formellen Kooperationen zur Erledigung öffentlicher Aufgaben der an der Umfrage teilnehmenden Gebietskörperschaft, mit anderen Worten den Formen von IKZ, welche auf einer vertraglichen Grundlage basieren. Die Antworten der verschiedenen Gruppen von Gebietskörperschaften sind in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1: Ergebnisdarstellung Frage 4



Alle Landkreise und kreisfreien Städte, welche sich an der Umfrage beteiligt haben, gaben an, formell mit anderen kommunalen Gebietskörperschaften zu kooperieren. In den Gruppen der großen kreisangehörigen Städte, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden findet Interkommunale Zusammenarbeit in jeweils rund 90 % der Gebietskörperschaften statt. Betrachtet man alle befragten Gebietskörperschaften gemeinsam, ergibt sich ebenfalls ein Verbreitungsgrad von IKZ von rund 90 %. Hieraus lässt sich schließen, dass IKZ auf lokaler Ebene in Rheinland-Pfalz eine relevante Rolle spielt.

Mit der Anzahl der formellen kommunalen Kooperationen der jeweiligen Gebietskörperschaften befasste sich Frage 4b. Hierzu wurden sehr unterschiedliche Angaben verzeichnet. Eine Darstellung der statistischen Kennzahlen³³ der Verteilungen der Antworten findet sich in Tabelle 2. Auch hierbei wird zwischen den verschiedenen Gruppen von Gebietskörperschaften unterschieden.

³³ Erläuterungen zu den statistischen Kennzahlen finden sich in Kapitel 2.4.2.

Tabelle 2: Ergebnisdarstellung Frage 4b

		Alle Gebietskörperschaften	Landkreise	kreisfreie Städte	große kreisangehörige Städte	Verbandsfreie Gemeinden	Verbandsgemeinden
N	Gültig	163	21	11	7	19	105
	Fehlend	21	1	0	1	2	17
Mittelwert		8,04	28,10	24,91	8,71	4,47	2,87
Standardabweichung		12,451	17,178	19,274	2,289	3,306	2,473
Varianz		155,017	295,090	371,491	5,238	10,930	6,117
Spannweite		71	59	67	7	12	10
Minimum		0	4	4	6	0	0
Maximum		71	63	71	13	12	10

In der Gruppe der Landkreise wurden durchschnittlich rund 28 formelle Kooperationen mit anderen kommunalen Gebietskörperschaften angegeben. Die niedrigste Anzahl von Zusammenarbeiten eines Landkreises beträgt 4 Kooperationen, die höchste Anzahl 63 Kooperationen. Seitens der kreisfreien Städte wurden im Durchschnitt rund 25 Kooperationen benannt. Die vermerkten Anzahlen bewegen sich hierbei zwischen 4 Kooperationen und 71 Kooperationen.

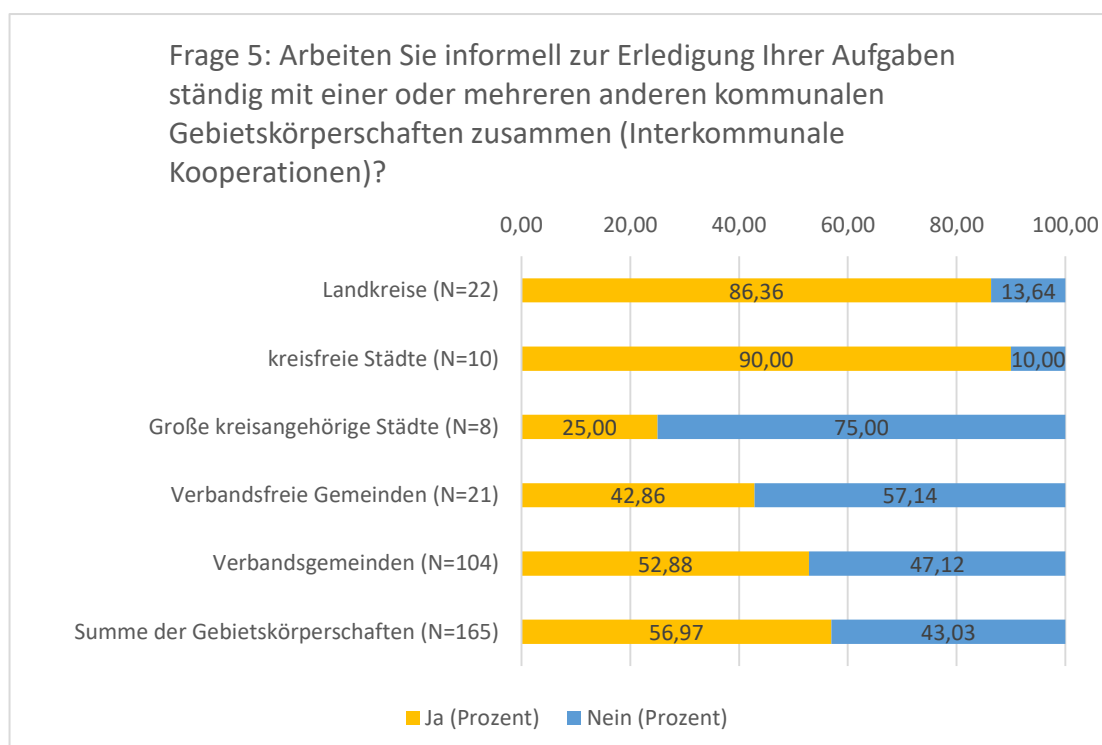
Mit Durchschnittswerten von rund 9 formellen Kooperationen in der Gruppe der großen kreisangehörigen Städte, rund 4 Kooperationen in der Gruppe der verbandsfreien Gemeinden und rund 3 Kooperationen in der Gruppe der Verbandsgemeinden wurden in diesen drei Gruppen von Gebietskörperschaften im Durchschnitt deutlich weniger Kooperationen im Vergleich zu den Gruppen der Landkreise und kreisfreien Städte geschildert. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden auf Grund des Untersuchungsschwerpunktes dieser Untersuchung im Fragebogen gebeten wurden, nur solche Kooperationen zu berücksichtigen, an denen mindestens ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt beteiligt ist.³⁴ Es ist daher davon auszugehen, dass die genannten Arten von Gebietskörperschaften zahlreiche weitere Kooperationen unterhalten.

³⁴ Dies erklärt auch, warum seitens dieser Gruppen von Gebietskörperschaften die Frage 4 teilweise bejaht und in Frage 4b eine Anzahl von 0 Kooperationen geschildert wurde.

Unter der Berücksichtigung, dass sich die erfassten formellen Kooperationen auf solche beschränken, an denen mindestens ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt beteiligt ist, ergibt sich für alle Arten von Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz ein Durchschnittswert von rund 8 Kooperationen.

Mit informellen kommunalen Kooperationen, also solchen ohne vertragliche Grundlage, befasste sich Frage 5. Die Antworten der einzelnen Gruppen von kommunalen Gebietskörperschaften sind in Abbildung 2 dargestellt.

Abbildung 2: Ergebnisdarstellung Frage 5



Informelle Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene findet sich gemäß der Umfrageergebnisse in rund 85 % der Landkreise und 90 % der kreisfreien Städte. In den drei weiteren Gruppen kommunaler Gebietskörperschaften ist diese Form der Zusammenarbeit deutlich weniger verbreitet. So geben 25 % der großen kreisangehörigen Städte, rund 45 % der verbandsfreien Gemeinden und rund 55 % der Verbandsgemeinden an, informell mit anderen Gebietskörperschaften zu kooperieren. Auch hierbei ist zu bedenken, dass die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden im Fragebogen gebeten wurden, nur solche Kooperationen zu berücksichtigen, an denen mindestens ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt beteiligt ist.

Insgesamt betrachtet, findet informelle Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene in rund 55 % der untersuchten Gebietskörperschaften statt. Somit ist

diese Form der Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz auch deutlich weniger verbreitet als formelle Kooperationen.

In der Frage 5b wurden die Umfrageteilnehmer gebeten, ihre informellen Kooperationen näher zu erläutern, wozu ein Freifeld angeboten wurde. Die Antworten ergaben, dass die informellen Zusammenarbeiten aller Gruppen von Gebietskörperschaften häufig in der Form von Arbeitsgemeinschaften, Arbeitskreisen, Arbeitsgruppen und/oder Tagungen organisiert sind. Diese beziehen sich zumeist auf verschiedene Themenbereiche und finden sich sowohl auf Arbeits- als auch auf Leitungsebene. Teilweise findet hierbei auch ein Erfahrungsaustausch in Form von best-practice-Beispielen statt.

Die Zusammenarbeiten erfolgen zumeist zwischen benachbarten Gebietskörperschaften. Auf Grund vergleichbarer Aufgaben arbeiten insbesondere Gebietskörperschaften mit gleichem Rechtsstatus sowie Landkreise und kreisfreie Städte informell zusammen. Von Seiten einer Verbandsgemeinde wurde die informelle Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften beispielsweise wie folgt beschrieben: „Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind angehalten, sich mit Ihren Pendants in den Nachbarverwaltungen zu vernetzen und unterjährig zu ihren jeweiligen Aufgabengebieten auszutauschen.“

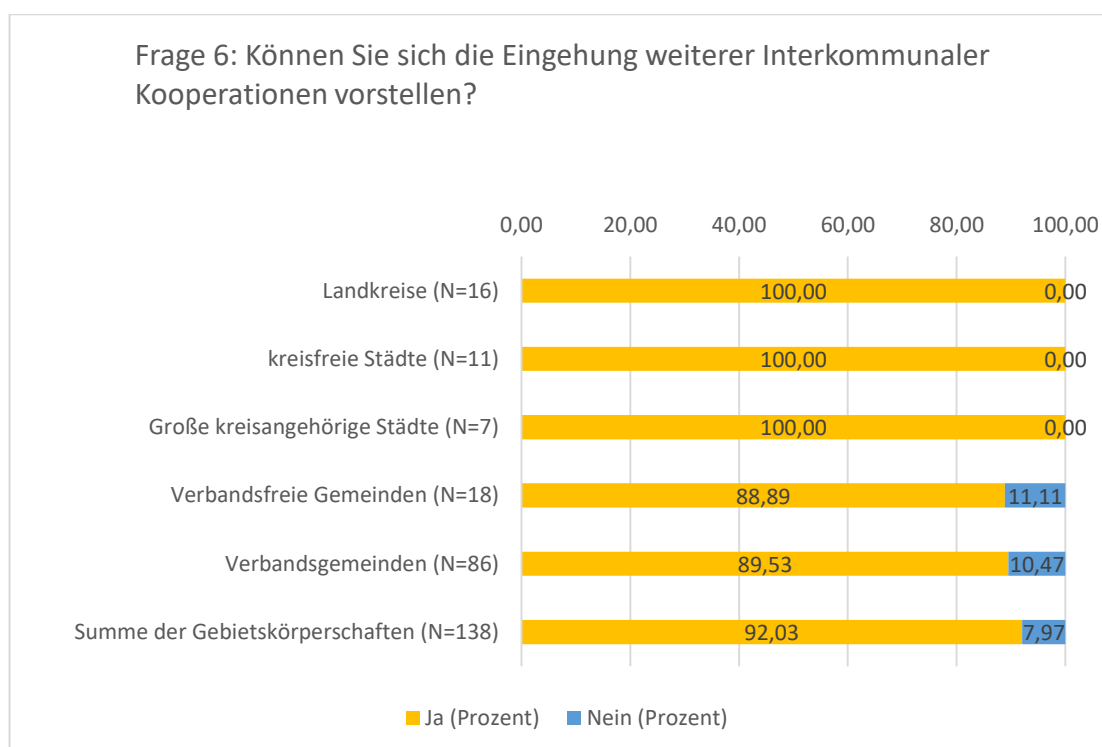
Neben den zumeist langfristig ausgerichteten informellen Zusammenarbeiten finden sich anlassbezogene Zusammenarbeiten beziehungsweise Abstimmungen bei spezifischen fachlichen Fragen sowie gegenseitige Aushilfen in Ausnahmesituationen. Aus manchen Antworten geht auch hervor, dass einzelne Zusammenarbeiten durch Vermittlung der kommunalen Spitzenverbände entstanden sind.

Zu den sehr vielfältigen kommunalen Aufgabenbereichen, in welchen gemäß der Umfrageergebnisse informell zusammengearbeitet wird, zählen unter anderem Wirtschaftsförderung, Tourismus, Brand- und Katastrophenschutz, Wasserversorgung, Abwasser und EDV. Seitens der Landkreise wurde eine beträchtliche Zahl von Beispielen im Bereich der Wirtschaftsförderung geschildert, bei den Verbandsgemeinden fanden sich viele Beispiele im Bereich Tourismus inklusive gemeinsamer Veranstaltungen. Auch wurden seitens der Umfrageteilnehmer vereinzelt informelle Zusammenarbeiten bei der Beschaffung und bei Ausschreibungen geschildert. Durch manche Städte wurden weiterhin Städtepartnerschaften als Form der informellen Zusammenarbeit angegeben.

2.4.2.1.2 Ausbau der IKZ

In Frage 6 wurde erfasst, ob die Kommunen sich die Eingehung weiterer Interkommunaler Kooperationen vorstellen können. Die Antworten der einzelnen Gruppen von Gebietskörperschaften finden sich in Abbildung 3.

Abbildung 3: Ergebnisdarstellung Frage 6



Die Befragung ergab, dass alle Landkreise, kreisfreien Städte sowie großen kreisangehörigen Städte, welche an der Umfrage teilnahmen, sich einen Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit vorstellen können. Auch jeweils rund 90 % der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden bejahten die Frage. Der Durchschnittswert aller Gruppen von Gebietskörperschaften beträgt ebenfalls rund 90 %. Insgesamt ist somit auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz eine sehr große Bereitschaft zur Eingehung weiterer Interkommunaler Kooperationen zu erkennen.

Die hierauf aufbauende Frage 6b gliederte sich in drei Teilfragen. Diese beziehen sich auf mögliche Aufgabenbereiche für weitere IKZ, Gründe für diese Zusammenarbeiten sowie mögliche Kooperationspartner.

Mögliche Aufgabenbereiche für weitere IKZ wurden in Teilfrage 1 mittels eines Freifeldes erhoben, welches mehrere Antworten zuließ. Insgesamt betrachtet wurden sehr unterschiedliche Bereiche genannt. Hierzu zählen beispielsweise:

- KFZ-Zulassung,
- ÖPNV,
- Unterhaltung von Grünflächen,
- Brand- und Katastrophenschutz,
- Verkehrsüberwachung,
- Vergabestellen,
- IT/EDV inklusive Digitalisierung und Datenschutz,
- Bauhöfe,
- kommunaler Vollzugsdienst,
- Tourismus und
- Wirtschaftsförderung.

Teilweise wurden auch die dazugehörigen internen Arbeitsabläufe angeführt. Seitens eines Landkreises wurde auch darauf verwiesen, dass ein Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit „grundsätzlich in allen Bereichen“ denkbar ist. Einheitliche Muster dahingehend, dass Gebietskörperschaften eines bestimmten Typs einen Ausbau von Zusammenarbeiten in einem bestimmten Aufgabenbereich befürworten, sind auf Basis der Befragungsergebnisse nicht ersichtlich.

Teilweise wurden auch allgemeine Angaben zu den möglichen Aufgabenbereichen zukünftiger Zusammenarbeiten gemacht. So antwortete beispielsweise ein Landkreis, mögliche weitere Kooperationen seien zur „Erfüllung von Fachaufgaben, die einen hohen Spezialisierungsgrad erfordern und bei denen eine Auslastung innerhalb einer Behörde nicht gegeben ist“, denkbar. Eine Verbandsgemeinde bemerkte, dass ein Ausbau der IKZ „fast überall [möglich sei], sofern es für die Aufgabenerledigung sinnvoll und effizient ist“.

Die Gründe für mögliche weitere Zusammenarbeiten in den zuvor genannten Aufgabenbereichen wurden in Teilfrage 2 erfasst. Zur Beantwortung der Frage wurde ein Freifeld angeboten, so dass mehrere Antworten möglich waren und eine Kategorisierung der Antworten im Rahmen der Datenauswertung erfolgte. Die Angaben der verschiedenen Gruppen von Gebietskörperschaften sind in Tabelle 3 dargestellt. Die am häufigsten genannten Gründe sind innerhalb jeder Gruppe hellblau hervorgehoben.

Tabelle 3: Ergebnisdarstellung Frage 6b Teilfrage 2

	Alle Gebietskörper-schaften	Landkreise	kreisfreie Städte	große kreis-angehörige Städte	Verbands-freie Ge-meinden	Verbands-gemeinden
Bündelung von Fachwissen	9 (4 %)	2 (4,88 %)	2 (6,06 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	5 (4,5 %)
Effektivität	8 (3,56 %)	2 (4,88 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (4 %)	5 (4,5 %)
Effizienz	7 (3,11 %)	1 (2,44 %)	2 (6,06 %)	0 (0 %)	1 (4 %)	3 (2,7 %)
Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung	4 (1,78 %)	2 (4,88 %)	1 (3,03 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (0,9 %)
Flexibilität	2 (0,89 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	2 (1,8 %)
Gemeinsame Interessen	4 (1,78 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (6,67 %)	0 (0 %)	3 (2,7 %)
Kosteneinsparungen	40 (17,78 %)	4 (9,76 %)	6 (18,18 %)	5 (33,33 %)	2 (8 %)	23 (20,72 %)
Personalauslastung	9 (4 %)	3 (7,32 %)	0 (0 %)	2 (13,33 %)	2 (8 %)	2 (1,8 %)
Personaleinsparungen	14 (6,22 %)	3 (7,32 %)	2 (6,06 %)	2 (13,33 %)	1 (4 %)	6 (5,41 %)
Personalmangel	11 (4,89 %)	0 (0 %)	2 (6,06 %)	0 (0 %)	2 (8 %)	7 (6,31 %)
Qualitätssteigerung	11 (4,89 %)	4 (9,76 %)	2 (6,06 %)	1 (6,67 %)	1 (4 %)	3 (2,7 %)
Sonstiges	53 (23,56 %)	10 (24,39 %)	9 (27,27 %)	1 (6,67 %)	9 (36 %)	24 (21,62 %)
Spezialisierung des Personals	12 (5,33 %)	0 (0 %)	1 (3,03 %)	0 (0 %)	1 (4 %)	10 (9,01 %)
Synergieeffekte	29 (12,89 %)	9 (21,95 %)	3 (9,09 %)	3 (20 %)	4 (16 %)	10 (9,01 %)
Vermarktungsvorteile	5 (2,22 %)	1 (2,44 %)	1 (3,03 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	3 (2,7 %)
Wirtschaftlichkeit	7 (3,11 %)	0 (0 %)	2 (6,06 %)	0 (0 %)	1 (4 %)	4 (3,6 %)
Gesamt	225 (100 %)	41 (100 %)	33 (100 %)	15 (100 %)	25 (100 %)	111 (100 %)

Bei der gemeinsamen Betrachtung aller Gebietskörperschaften sind *sonstige Gründe* (53 Nennungen) die häufigste Ursache für Erwägungen weiterer IKZ. Hierbei handelt es sich um sehr individuelle Angaben der Umfrageteilnehmer, welche keiner der anderen Kategorien zugeordnet werden konnten. *Kosteneinsparungen* (40 Nennungen) und *Synergieeffekte* (29 Nennungen) wurden am zweit- und dritthäufigsten als Gründe für weitere Kooperationen angeführt.

In der Gruppe der Landkreise finden sich die häufigsten Gründe für einen möglichen Ausbau von IKZ ebenfalls im Bereich *Sonstiges* (10 Nennungen). Hierauf folgen *Synergieeffekte* (9 Nennungen), *Kosteneinsparungen* (4 Nennungen) sowie eine *Qualitätssteigerung der öffentlichen Dienstleistungen* (4 Nennungen). Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den kreisfreien Städten, wo *Sonstiges* (9 Nennungen), *Kosteneinsparungen* (6 Nennungen) und *Synergieeffekte* (3 Nennungen) ebenfalls zu den Gründen gehören, welche am häufigsten als Ursachen für die Erwägung weiterer IKZ genannt wurden.

Seitens der großen kreisangehörigen Städte ist *Kosteneinsparungen* (5 Nennungen) der am meisten genannte Grund für weitere Zusammenarbeiten. Hierauf folgen *Synergieeffekte* (3 Nennungen), eine *bessere Personalauslastung* (2 Nennungen) und *Personaleinsparungen* (2 Nennungen). *Sonstige Gründe* (9 Nennungen) wurden durch die verbandsfreien Gemeinden am häufigsten als Ursache von Erwägungen eines Ausbaus von IKZ angeführt. *Synergieeffekte* (4 Nennungen), *Kosteneinsparungen* (2 Nennungen), eine *bessere Personalauslastung* (2 Nennungen) und *Personalmangel* (2 Nennungen) belegen die Plätze zwei und drei. Seitens der Verbandsgemeinden wurden ebenfalls zumeist *sonstige Gründe* (24 Nennungen) benannt. *Kosteneinsparungen* (23 Nennungen), eine *Spezialisierung des Personals* (10 Nennungen) und *Synergieeffekte* (10 Nennungen) sind die zweit- und dritthäufigsten Antworten.

Teilfrage 3 befasste sich mit möglichen Partnern weiterer IKZ. Auch zu dieser Frage wurde im Rahmen der Befragung ein Freifeld angeboten, so dass mehrere Antworten möglich waren und eine Kategorisierung der Antworten im Rahmen der Datenauswertung erfolgte. Die Bezeichnungen mancher Kooperationspartner wurden durch die Umfrageteilnehmer sowohl im Singular als auch im Plural genutzt und in den gebildeten Antwortkategorien entsprechend zusammengefasst. Die Angaben der verschiedenen Gruppen von Gebietskörperschaften finden sich in Tabelle 4. Die drei am häufigsten genannten Kooperationspartner sind innerhalb jeder Gruppe hellblau hervorgehoben.

Tabelle 4. Ergebnisdarstellung Frage 6b Teilfrage 3

	Alle Gebietskörperschaften	Landkreise	kreisfreie Städte	große kreisangehörige Städte	Verbandsfreie Gemeinden	Verbandsgemeinden
Bundesministerium/ Bundesministerien	1 (0,51 %)	1 (2,94 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Gebietskörperschaft/en in Hessen	1 (0,51 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (0,95 %)
Gebietskörperschaft/en in Luxemburg	1 (0,51 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (0,95 %)
Gemeinden	4 (2,05 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (4,35 %)	3 (2,86 %)
kommunale/r Spitzenverband/ Spitzenverbände	2 (1,03 %)	1 (2,94 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (0,95 %)
Körperschaft/en des öffentlichen Rechts	1 (0,51 %)	0 (0 %)	1 (4,35 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Land Rheinland-Pfalz	2 (1,03 %)	1 (2,94 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (0,95 %)
Landesamt/Landesämter	1 (0,51 %)	1 (2,94 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Landkreis/e	49 (25,13 %)	9 (26,47 %)	5 (21,74 %)	4 (40 %)	5 (21,74 %)	26 (24,76 %)
Natürliche Person/en	1 (0,51 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (0,95 %)
öffentlich-rechtliche/s Unternehmen	2 (1,03 %)	1 (2,94 %)	1 (4,35 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Privatrechtliche/s Unternehmen	5 (2,56 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (4,35 %)	4 (3,81 %)
Stadt/Städte	25 (12,82 %)	4 (11,76 %)	7 (30,43 %)	1 (10 %)	2 (8,7 %)	11 (10,48 %)
Unklar (Kommune/n und/oder Gebietskörperschaft/Gebietskörperschaften)	43 (22,05 %)	9 (26,47 %)	5 (21,74 %)	2 (20 %)	8 (34,78 %)	19 (18,1 %)
Unklar (Sonstiges)	3 (1,54 %)	1 (2,94 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (4,35 %)	1 (0,95 %)
Verband/Verbände	1 (0,51 %)	1 (2,94 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Verbandsgemeinde/n	51 (26,15 %)	4 (11,76 %)	4 (17,39 %)	3 (30 %)	5 (21,74 %)	35 (33,33 %)
Verein/e	1 (0,51 %)	1 (2,94 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Zweckverband/Zweckverbände	1 (0,51 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (0,95 %)
Gesamt	195 (100 %)	34 (100 %)	23 (100 %)	10 (100 %)	23 (100 %)	105 (100 %)

Im Allgemeinen wurde in vielen Antworten hervorgehoben, dass es sich um benachbarte Gebietskörperschaften handelt, teilweise werden diese auch konkret benannt. Betrachtet man die Antworten aller Arten von Gebietskörperschaften gemeinsam, wurden *Verbandsgemeinde/n* (51 Nennungen) am häufigsten als mögliche Kooperationspartner für neue IKZ erwähnt. Auf Platz zwei finden sich *Landkreis/e* (49 Nennungen). Platz drei belegen *kommunale*

Gebietskörperschaft/en (43 Nennungen), bei denen eine genaue Zuordnung nicht möglich ist. Dies geht zumeist auf Antworten wie „Kommunen“ oder „Gebietskörperschaften“ zurück.³⁵

Landkreise geben zumeist andere *Landkreis/e* (9 Nennungen) als mögliche Partner für neue Zusammenarbeiten an. *Unklare kommunale Gebietskörperschaft/en* (9 Nennungen) wurden am zweithäufigsten, *Stadt/Städte* (4 Nennungen) und *Verbandsgemeinde/n* (4 Nennungen) am dritthäufigsten erwähnt. Eine Differenzierung zwischen kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten erfolgte bei den meisten Antworten nicht.³⁶ Kreisfreie Städte nennen andere *Stadt/Städte* (7 Nennungen) am häufigsten als mögliche Kooperationspartner für neue Zusammenarbeiten. *Landkreis/e* (5 Nennungen) und *unklare kommunale Gebietskörperschaft/en* (5 Nennungen) belegen die Plätze zwei und drei.

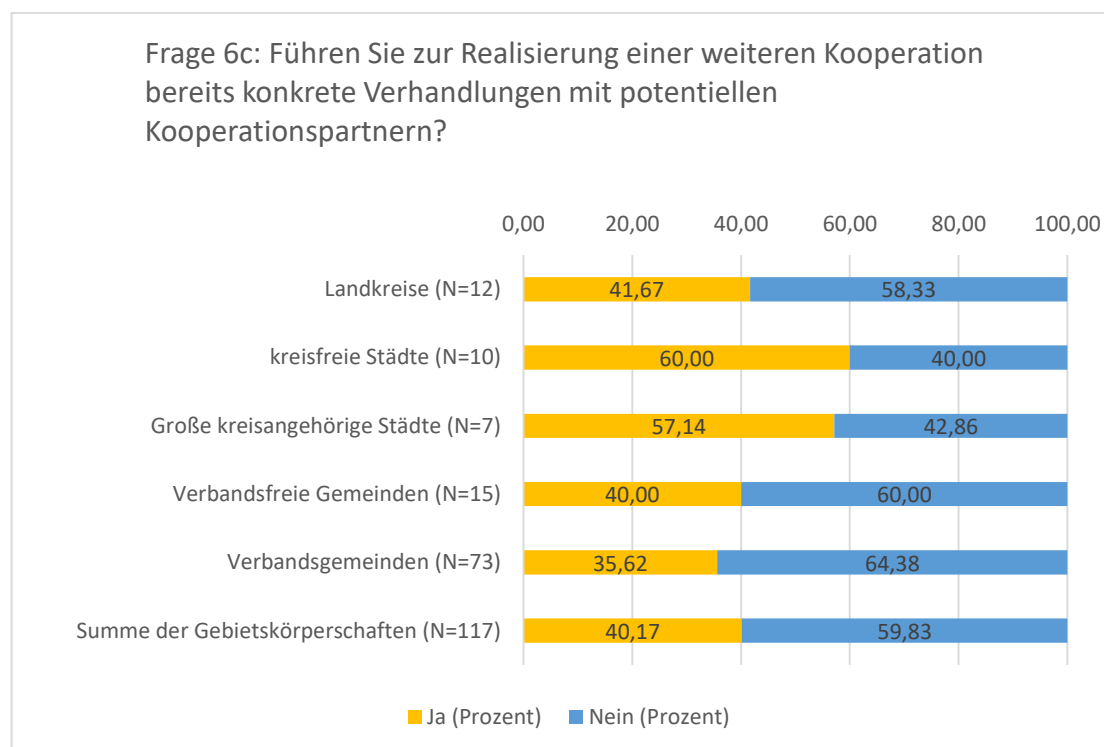
Durch die großen kreisangehörigen Städte wurden *Landkreis/e* (4 Nennungen), *Verbandsgemeinde/n* (3 Nennungen) und *unklare kommunale Gebietskörperschaft/en* (2 Nennungen) am häufigsten als potentielle Kooperationspartner für einen Ausbau von IKZ genannt. Im Fall der verbandsfreien Gemeinden finden *unklare kommunale Gebietskörperschaft/en* (8 Nennungen) am häufigsten Erwähnung. *Landkreis/e* (5 Nennungen) und *Verbandsgemeinde/n* (5 Nennungen) folgen auf den Plätzen zwei und drei. Verbandsgemeinden sehen andere *Verbandsgemeinde/n* (35 Nennungen) am häufigsten als mögliche Partner für neue Kooperationen. *Landkreis/e* (26 Nennungen) und *unklare kommunale Gebietskörperschaft/en* (19 Nennungen) fanden in dieser Gruppe am zweit- und dritthäufigsten Erwähnung.

Ob die einzelnen Gebietskörperschaften bereits konkrete Verhandlungen mit potentiellen Partnern zur Realisierung einer weiteren Kooperation führen, wurde in Frage 6c erfasst. Abbildung 4 zeigt die Verteilung der Antworten innerhalb der Gruppen von Gebietskörperschaften.

³⁵ Die Kategorie „Unklar (Sonstiges)“ umfasst alle unklaren Angaben, bei welchen es sich nicht um kommunale Gebietskörperschaften handelt.

³⁶ Gleiches gilt für die Antwort „Gemeinde/n“, wobei es sich sowohl um verbandsfreie Gemeinden als auch um Ortsgemeinden handeln kann.

Abbildung 4: Ergebnisdarstellung Frage 6c



Gemäß der Umfrageergebnisse befinden sich derzeit 60 % der kreisfreien Städte und rund 55 % der großen kreisangehörigen Städte in Rheinland-Pfalz in Verhandlungen über weitere Zusammenarbeiten auf kommunaler Ebene. Gleiches trifft auf rund 40 % der Landkreise, 40 % der verbandsfreien Gemeinden und rund 35 % der Verbandsgemeinden zu. Betrachtet man alle Gruppen von kommunalen Gebietskörperschaften gemeinsam, ergibt sich ebenfalls ein Anteil derer, welche aktuell über weitere Zusammenarbeiten verhandeln, von rund 40 %.

Mit den Rahmenbedingungen, welche IKZ aus Sicht der Umfrageteilnehmer hindern, befasste sich die offene Frage 8.³⁷ Vielen Antworten nennen Egoismen und Eigeninteressen der potentiell Beteiligten, insbesondere die fehlende Bereitschaft zur Abgabe von Kompetenzen, sowie ein fehlender politischer Wille und unterschiedliche politische Ziele im Allgemeinen. Auch würden die möglichen Vorteile von Zusammenarbeiten durch die potentiell Beteiligten nicht immer erkannt. Hinzu kommen teilweise unterschiedliche finanzielle Möglichkeiten der Gebietskörperschaften sowie lange Abstimmungs- und

³⁷ Die Fragen 7 und 7b befassen sich im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit mit dem Back-Office-Bereich. Die Befragungsergebnisse sind der wissenschaftlichen Untersuchung von Herrn Prof. Dr. *Junkernheinrich* zu entnehmen (siehe Kapitel 3).

Planungsprozesse durch notwendige Gremienbeteiligungen und Genehmigungen durch die Aufsichtsbehörden. Fehlende interne Personalkapazitäten zur Planung und Vorbereitung von IKZ werden ebenfalls als Hemmnis benannt. Unterschiedliche IT-Infrastrukturen der möglichen Kooperationspartner werden ebenfalls mehrfach als Problem beschrieben.

Als Hemmnis von IKZ wird außerdem die Konkurrenzsituation zwischen kommunalen Gebietskörperschaften bei der Ansiedlung von Unternehmen und der Schaffung von Wohnraum für zahlungskräftige Schichten genannt. Auch aus Zusammenarbeiten möglicherweise resultierende weitere Wege für Bürgerinnen und Bürger beim persönlichen Verwaltungskontakt werden als Hinderungsgrund erwähnt.

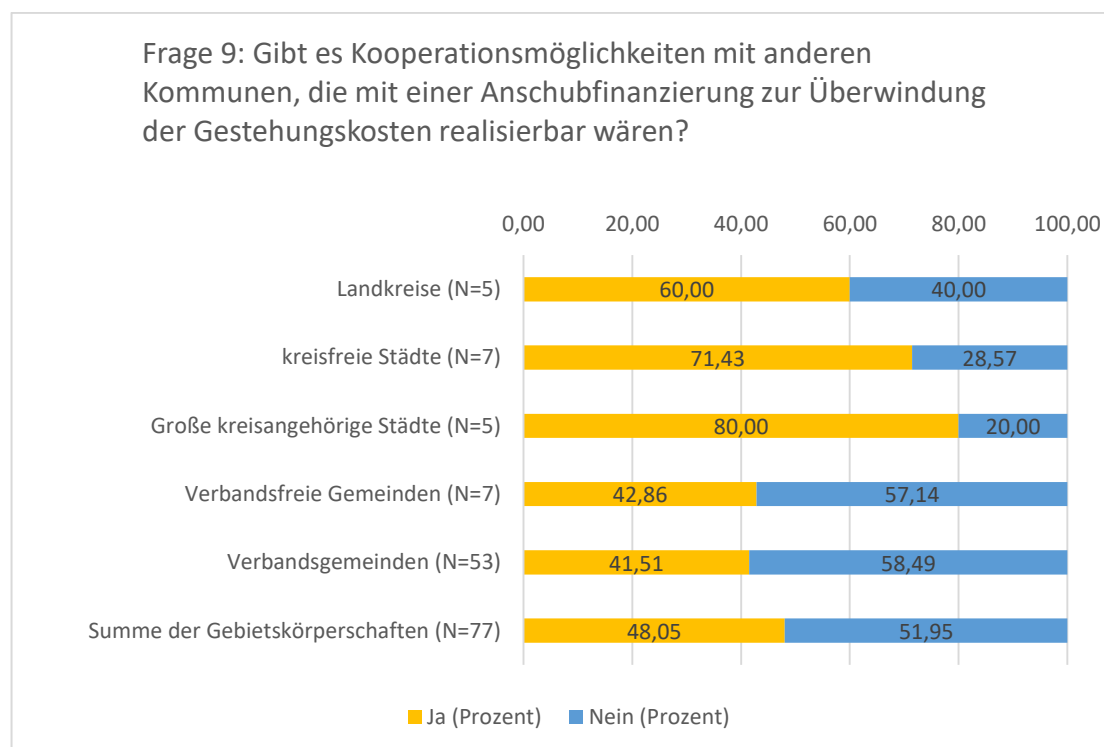
Weiterhin werden durch einzelne Umfrageteilnehmer verschiedene Hemmnisse von IKZ im Bereich der rechtlichen Rahmenbedingungen angeführt. Hierzu zählen Vorgaben des Umsatzsteuergesetzes und der Gemeindeordnung sowie Mindestvorhaltungen gemäß Landesbrand- und Katastrophenschutzgesetz, wobei die Antworten zumeist nicht näher spezifiziert werden. Konkret wurde seitens eines Umfrageteilnehmers angeführt, dass kürzlich beschlossene Änderungen des § 2b Umsatzsteuergesetz ab 2021 zu Umsatzsteuerpflichten im Bereich von IKZ führen können.³⁸ Außerdem werden rechtliche Probleme bei der Überlassung von Arbeitnehmerinnen und -nehmern sowie damit verbundene Haftungsfragen genannt. Rechtliche Unklarheiten im Bereich Datenschutz werden ebenfalls erwähnt. Konkretere Angaben erfolgten hierzu nicht. Allgemeiner werden auch unterschiedliche Auslegungen von gesetzlichen Vorgaben als Hemmnis von IKZ genannt. Auf Basis der Antworten ergaben sich keine Muster dahingehend, dass bestimmte Hemmnisse ausschließlich bestimmte Gruppen von Gebietskörperschaften betreffen.

Vor dem Hintergrund, dass sich finanzielle Fördermaßnahmen zum Ausbau von Kooperationen auf kommunaler Ebene in anderen Bundesländern als wirkungsvoll zeigten,³⁹ erhob Frage 9, ob auch in Rheinland-Pfalz Kooperationsmöglichkeiten bestehen, welche aus Sicht der Kommunen mittels einer Anschubfinanzierung realisierbar sind. Abbildung 5 stellt die Antworten der Gruppen von Gebietskörperschaften dar.

³⁸ Eine rechtliche Bewertung dieser Thematik ist nicht Gegenstand des Untersuchungsauftrags.

³⁹ *Seuberlich*, der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2012, 105.

Abbildung 5: Ergebnisdarstellung Frage 9



Während 60 % der Landkreise, rund 70 % der kreisfreien Städte und 80 % der großen kreisangehörigen Städte die Frage nach Kooperationen, welche mit einer Anschubfinanzierung realisierbar sind, bejahen, ist der entsprechende Anteil in den beiden weiteren Gruppen von kommunalen Gebietskörperschaften geringer. Rund 45 % der verbandsfreien Gemeinden und rund 40 % der Verbandsgemeinden sehen ein solches Potential. Betrachtet man alle Gruppen von Gebietskörperschaften gemeinsam, beträgt der Anteil derer, welche die Möglichkeiten der Realisierung von Kooperationen mittels einer Anschubfinanzierung sehen, rund 50 %.

Aufbauend auf Frage 9 befasste sich Frage 9b mit den Aufgabenbereichen, Kooperationsformen und möglichen Beträgen einer Anschubfinanzierung mittels drei offener Teilfragen. Zu Teilfrage 1 bezüglich der Aufgabenbereiche von Kooperationen, welche mittels einer Anschubfinanzierung realisiert werden könnten, wurden seitens der Umfrageteilnehmer nur sehr wenige Angaben gemacht. Dies betrifft alle fünf Gruppen von Gebietskörperschaften. Die gegebenen Antworten sind häufig eher allgemein gehalten. So werden beispielsweise Kooperationen, bei welchen relativ hohe Investitionen in Gebäude oder andere Arten von Infrastruktur notwendig sind, genannt. Weiterhin wird angeführt, dass eine Anschubfinanzierung zur umfassenden rechtlichen Beratung, beispielsweise im Bereich von Steuerfragen, genutzt werden könnte. Die wenigen Angaben zu konkreten Aufgabenbereichen sind sehr unterschiedlich.

Hierzu zählen beispielsweise die Bereiche Abwasser, Bauhof, IT/EDV, inklusive Digitalisierung und Datenschutz, Vergabewesen und Tourismus. Bestimmte Aufgabenbereiche, welche seitens einer bestimmten Gruppe von Gebietskörperschaften als besonders geeignet für Anschubfinanzierungen gesehen werden, sind auf Basis der Umfrageergebnisse nicht ersichtlich.

Auch zu Teilfrage 2 hinsichtlich geeigneter Kooperationsformen wurden seitens aller Gruppen von Gebietskörperschaften nur sehr wenige Antworten gegeben. In diesem Zusammenhang wird auch mehrmals darauf verwiesen, dass dies von der jeweiligen Aufgabe abhängt. In den wenigen konkreten Antworten werden beispielsweise die Rechtsformen Zweckverband und Zweckvereinbarung genannt, wobei es sich um die häufigsten Rechtsformen bestehender Interkommunaler Zusammenarbeiten in Rheinland-Pfalz handelt.⁴⁰ Einheitliche Muster dahingehend, dass bestimmte Organisationsformen vermehrt von bestimmten Gruppen von Gebietskörperschaften genannt werden, sind in den Antworten nicht zu erkennen.

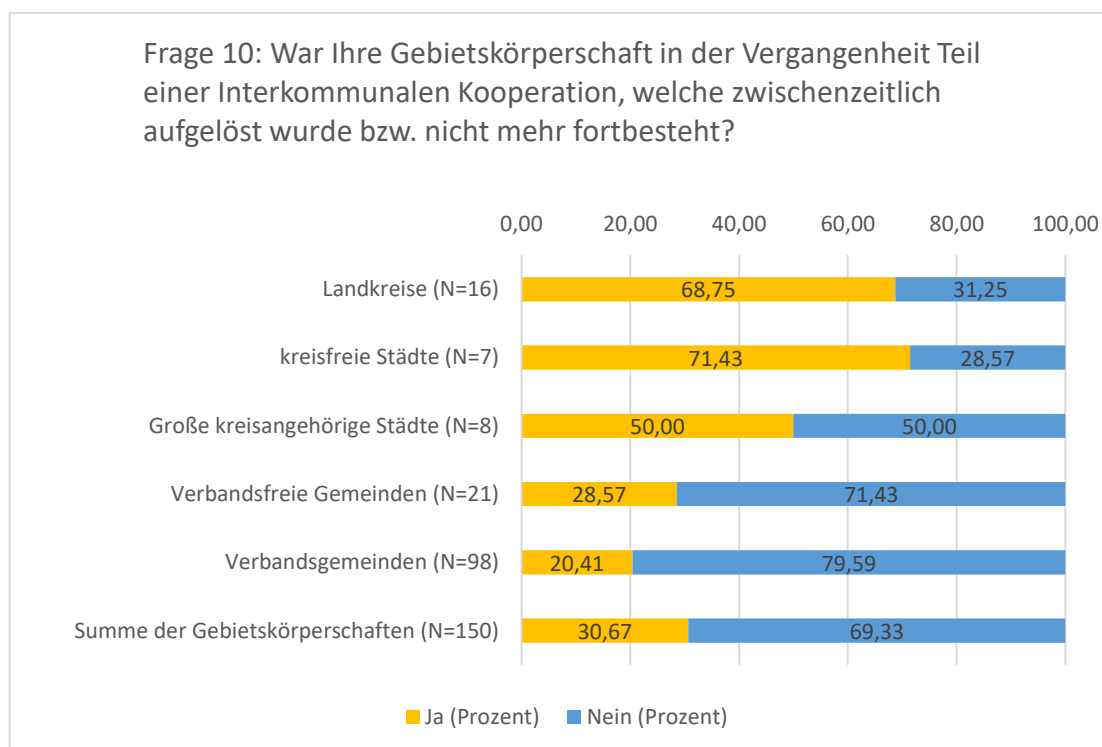
Zuletzt wurden auch zu möglichen Beträgen einer Anschubfinanzierung in Teilfrage 3 seitens aller Gruppen von Gebietskörperschaften nur wenige und wenig konkrete Antworten gegeben. In diesem Zusammenhang wird häufig darauf verwiesen, dass eine Abschätzung nicht möglich ist. Auch finden sich allgemeine Antworten wie „je mehr, desto besser“. Vor diesem Hintergrund sind Berechnungen von Durchschnittswerten oder anderen statistischen Kennzahlen nicht möglich. Auch zu den einzelnen Gruppen von Gebietskörperschaften lassen sich auf Grund der wenigen Antworten keine weiteren Aussagen treffen.

2.4.2.1.3 Ehemalige IKZ

Frage 10 befasste sich mit der Thematik, ob die jeweilige Kommune Teil einer IKZ war, welche zwischenzeitlich aufgelöst wurde. Die Antworten der verschiedenen Gruppen von Gebietskörperschaften sind in Abbildung 6 dargestellt.

⁴⁰ Siehe Kapitel 2.4.2.2.4.

Abbildung 6: Ergebnisdarstellung Frage 10



In der Befragung gaben jeweils rund 70 % der Landkreise und kreisfreien Städte an, Teil einer IKZ gewesen zu sein, welche nicht mehr fortbesteht. Gleiches trifft auf 50 % der großen kreisangehörigen Städte zu. Bei den verbandsfreien Gemeinden und den Verbandsgemeinden ist der entsprechende Anteil mit rund 30 % beziehungsweise rund 20 % geringer. Betrachtet man alle Gruppen von Gebietskörperschaften gemeinsam, beträgt der Anteil von Kommunen, welche Teil einer zwischenzeitlich aufgelösten Kooperation waren, ebenfalls rund 30 %.

Aufbauend auf Frage 10 erfasste Frage 10b die Aufgaben der Kooperationen, welche zwischenzeitlich aufgelöst wurden. Die relativ wenigen Antworten umfassen hierbei sehr unterschiedliche Beispiele. Mehrfach genannt werden durch alle Gruppen von Gebietskörperschaften Aufgaben im Schulbereich. Dies wird in den Antworten teilweise durch die Zusammenführungen von Haupt- und Realschulen und der damit verbundenen Auflösung von Schulzweckverbänden erläutert. Einzelne Angaben zu Aufgabenbereichen betreffen beispielsweise die Abfallentsorgung, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Brandschutz, Vollzugsdienst und EDV. Einheitliche Muster dahingehend, dass bestimmte Arten von Aufgabenbereichen besonders häufig durch eine bestimmte Gruppe von Gebietskörperschaften genannt werden, sind auch bei dieser Frage nicht ersichtlich. Durch einzelne Verbandsgemeinden wird aller-

dings angemerkt, dass Kooperationen in unterschiedlichen Aufgabenbereichen auch auf Grund von Gebietsreformen auf der Ebene der Verbandsgemeinden aufgelöst wurden.

2.4.2.2 Detailfragen zu den einzelnen formellen Kooperationen der Gebietskörperschaften

2.4.2.2.1 Anzahl der geschilderten Kooperationen

Neben den allgemeinen Fragen zur IKZ der rheinland-pfälzischen Kommunen wurden mittels der standardisierten Befragung auch die einzelnen formellen Zusammenarbeiten der Gebietskörperschaften im Detail erhoben.⁴¹ Auf Grund der Fokussierung dieser Untersuchung auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte wurden verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden auch in diesem Teil der Befragung gebeten, nur solche Kooperationen zu schildern, an welchen mindestens ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt beteiligt ist.

Insgesamt wurden 1.269 formelle Kooperationen in der Umfrage erfasst. Die Verteilung dieser Zusammenarbeiten auf die verschiedenen Arten von Gebietskörperschaften, welche die Kooperationen schilderten, ist Tabelle 5 zu entnehmen.

Tabelle 5: Anzahl der geschilderten formellen Kooperationen der unterschiedlichen Gruppen von Gebietskörperschaften

Gruppe der Gebietskörperschaften	Anzahl
Landkreise	579
kreisfreie Städte	267
Große kreisangehörige Städte	61
Verbandsfreie Gemeinden	81
Verbandsgemeinden	281
Summe der kommunalen Gebietskörperschaften	1.269

Durch Landkreise, welche sich an der Umfrage beteiligten, wurden in Summe 579 Interkommunale Kooperationen geschildert, durch kreisfreie Städte 267

⁴¹ Während der Online-Fragebogen aus technischen Gründen auf zehn formelle Kooperationen begrenzt war, war es durch Mehrfachteilnahmen an der Befragung möglich, eine unbegrenzte Anzahl von Kooperationen zu schildern.

Kooperationen. Hinzu kommen 61 Kooperationen der großen kreisangehörigen Städte, 81 Kooperationen der verbandsfreien Gemeinden und 281 Kooperationen der Verbandsgemeinden. Hierbei ist zu bedenken, dass sich die Anzahlen der existierenden Gebietskörperschaften innerhalb der fünf Gruppen stark unterscheiden und auch die Teilnahmequoten an der Umfrage zwischen den Gruppen geringfügig variieren.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass Kooperationen von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden, an welchen kein Landkreis oder keine kreisfreie Stadt beteiligt ist, im Rahmen dieser Untersuchung nicht erfasst wurden. Dementsprechend werden nachfolgend nur Zusammenarbeiten unter Beteiligung von Landkreisen und kreisfreien Städten betrachtet.

Durch die Befragung aller Gebietskörperschaften wurden viele einzelne Kooperationen mehrfach durch die betreffenden Kooperationspartner geschildert, was auf Grund des gewählten Untersuchungsdesigns entsprechend vorgesehen ist. In diesem Zusammenhang zeigt es sich auch, dass manche Zusammenarbeiten nicht von allen betreffenden Kooperationspartnern benannt beziehungsweise nicht in gleicher Weise beschrieben wurden. Weiterhin wurde auch im Rahmen der leitfadengestützten Experteninterviews deutlich, dass die in der standardisierten Befragung erfassten formellen Kooperationen teilweise unvollständig sind. So wurden in den Gesprächen vereinzelt Zusammenarbeiten angesprochen, welche in der Umfrageteilnahme der betreffenden Gebietskörperschaft nicht angegeben wurden.⁴² Insgesamt umfasst der vorliegende Datensatz zu formellen Kooperationen der rheinland-pfälzischen Gebietskörperschaften mit Beteiligung eines Landkreises und/oder einer kreisfreien Stadt somit nicht alle der existierenden Zusammenarbeiten. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Anzahl nicht erfasster Kooperationen eher gering ist und der Datensatz ein repräsentatives Bild der IKZ in Rheinland-Pfalz widerspiegelt.

⁴² Abweichungen zwischen der Anzahl der in Frage 4b genannten formellen Kooperationen und den im Folgenden erfassten Einzelkooperationen ergeben sich weiterhin daraus, dass nicht alle Gebietskörperschaften alle ihre formellen Kooperationen im Detail geschildert haben.

2.4.2.2.2 Aufgabenbereiche der geschilderten Kooperationen

Frage a erfasste die Aufgabe, auf welche sich die jeweils geschilderte formelle Kooperation bezieht. Da die generellen Möglichkeiten der Kommunen, in einzelnen Aufgaben oder Teilaspekten von Aufgaben mit anderen Gebietskörperschaften zusammenzuarbeiten, sehr vielfältig sind, wurde zur Beschreibung der Aufgabe in der Befragung ein Freifeld angeboten. Bei der Datenauswertung war es dementsprechend notwendig, die 1.269 geschilderten Kooperationen zu kategorisieren. Dies erfolgte in Anlehnung an den Produktrahmenplan der Verwaltungsvorschrift Gemeindehaushaltssystematik Rheinland-Pfalz.⁴³ Tabelle 6 beinhaltet eine Übersicht der Anzahlen sowie prozentualen Verteilung der geschilderten Kooperationen in den verschiedenen Aufgabekategorien für die einzelnen Gruppen von Gebietskörperschaften. Die drei Aufgabenbereiche mit den höchsten Anzahlen von Kooperationen sind innerhalb jeder Gruppe von Gebietskörperschaften hellblau hervorgehoben.

Tabelle 6: Ergebnisdarstellung Frage a

	Alle Gebietskörperschaften	Landkreise	kreisfreie Städte	große kreisangehörige Städte	Verbandsfreie Gemeinden	Verbandsgemeinden
Abfallwirtschaft	56 (4,41 %)	33 (5,7 %)	23 (8,61 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Abwasserbeseitigung	73 (5,75 %)	1 (0,17 %)	15 (5,62 %)	10 (16,39 %)	8 (9,88 %)	39 (13,88 %)
Arbeitslosenvermittlung und -hilfe	6 (0,47 %)	5 (0,86 %)	1 (0,37 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Ausbildungs- und Berufsförderung	14 (1,1 %)	9 (1,55 %)	3 (1,12 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	2 (0,71 %)
Bauaufsicht und -verwaltung	4 (0,32 %)	2 (0,35 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	2 (0,71 %)
Aufgabenübergreifende Kooperationen	56 (4,41 %)	20 (3,45 %)	11 (4,12 %)	4 (6,56 %)	4 (4,94 %)	17 (6,05 %)
Brandschutz, Rettungsdienst und Zivil- und Katastrophenschutz	76 (5,99 %)	41 (7,08 %)	16 (5,99 %)	0 (0 %)	3 (3,7 %)	16 (5,69 %)
Breitbandausbau	18 (1,42 %)	7 (1,21 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (1,23 %)	10 (3,56 %)

⁴³ Verwaltungsvorschrift Produktrahmenplan und Kontenrahmenplan mit Zuordnungsvorschriften für die kommunale Haushaltswirtschaft und Muster zur Gemeindeordnung und Gemeindehaushaltsverordnung (2006).

	Alle Gebietskörperschaften	Landkreise	kreisfreie Städte	große kreisangehörige Städte	Verbandsfreie Gemeinden	Verbandsgemeinden
Energieversorgung	35 (2,76 %)	8 (1,38 %)	13 (4,87 %)	0 (0 %)	5 (6,17 %)	9 (3,2 %)
Flugplätze	14 (1,1 %)	5 (0,86 %)	3 (1,12 %)	1 (1,64 %)	1 (1,23 %)	4 (1,42 %)
Forstwirtschaft	22 (1,73 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	4 (6,56 %)	8 (9,88 %)	10 (3,56 %)
Gewässerunterhaltung und -aufsicht	27 (2,13 %)	9 (1,55 %)	2 (0,75 %)	3 (4,92 %)	5 (6,17 %)	8 (2,85 %)
Innere Verwaltung: Archiv	8 (0,63 %)	2 (0,35 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	6 (2,14 %)
Innere Verwaltung: Behördennummer 115	5 (0,39 %)	4 (0,69 %)	1 (0,37 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Innere Verwaltung: EDV	21 (1,65 %)	4 (0,69 %)	8 (3 %)	2 (3,28 %)	1 (1,23 %)	6 (2,14 %)
Innere Verwaltung: Personal	18 (1,42 %)	16 (2,76 %)	2 (0,75 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Innere Verwaltung: Sonstiges	8 (0,63 %)	4 (0,69 %)	0 (0 %)	1 (1,64 %)	2 (2,47 %)	1 (0,36 %)
Innere Verwaltung: Vergabewesen	5 (0,39 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (1,23 %)	4 (1,42 %)
Kultur	32 (2,52 %)	10 (1,73 %)	8 (3 %)	5 (8,2 %)	2 (2,47 %)	7 (2,49 %)
ÖPNV	40 (3,15 %)	30 (5,18 %)	7 (2,62 %)	0 (0 %)	1 (1,23 %)	2 (0,71 %)
Ordnungsangelegenheiten und Verkehrsüberwachung	34 (2,68 %)	19 (3,28 %)	3 (1,12 %)	0 (0 %)	3 (3,7 %)	9 (3,2 %)
Personenstandswesen	12 (0,95 %)	0 (0 %)	3 (1,12 %)	2 (3,28 %)	2 (2,47 %)	5 (1,78 %)
Schulträgeraufgaben	214 (16,86 %)	117 (20,21 %)	72 (26,97 %)	6 (9,84 %)	2 (2,47 %)	17 (6,05 %)
Sonstiges	9 (0,71 %)	6 (1,04 %)	2 (0,75 %)	1 (1,64 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Soziale Hilfen und Gesundheitsdienste: Adoptionsvermittlung	19 (1,5 %)	12 (2,07 %)	5 (1,87 %)	2 (3,28 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Soziale Hilfen und Gesundheitsdienste: Jugendhilfe und -arbeit	36 (2,84 %)	27 (4,66 %)	4 (1,5 %)	0 (0 %)	1 (1,23 %)	4 (1,42 %)

	Alle Gebietskörperschaften	Landkreise	kreisfreie Städte	große kreisangehörige Städte	Verbandsfreie Gemeinden	Verbandsgemeinden
Soziale Hilfen und Gesundheitsdienste: Migranten, Asylbewerber und Flüchtlinge	18 (1,42 %)	12 (2,07 %)	4 (1,5 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	2 (0,71 %)
Soziale Hilfen und Gesundheitsdienste: Sonstiges	71 (5,59 %)	47 (8,12 %)	19 (7,12 %)	1 (1,64 %)	3 (3,7 %)	1 (0,36 %)
Sparkassen	5 (0,39 %)	4 (0,69 %)	1 (0,37 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Sportstätten, Bäder und Freizeitanlagen	28 (2,21 %)	8 (1,38 %)	3 (1,12 %)	3 (4,92 %)	1 (1,23 %)	13 (4,63 %)
Tourismusförderung	87 (6,86 %)	27 (4,66 %)	5 (1,87 %)	11 (18,03 %)	7 (8,64 %)	37 (13,17 %)
Umwelt und Naturschutz	21 (1,65 %)	6 (1,04 %)	6 (2,25 %)	1 (1,64 %)	3 (3,7 %)	5 (1,78 %)
Verkehrsangelegenheiten: Fahrerlaubnisse und Fahrschulen	8 (0,63 %)	2 (0,35 %)	1 (0,37 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	5 (1,78 %)
Verkehrsangelegenheiten: Zulassung und Abmeldung von Fahrzeugen	22 (1,73 %)	10 (1,73 %)	3 (1,12 %)	1 (1,64 %)	1 (1,23 %)	7 (2,49 %)
Verkehrsflächen und -anlagen	5 (0,39 %)	2 (0,35 %)	2 (0,75 %)	1 (1,64 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Veterinärwesen	52 (4,1 %)	42 (7,25 %)	7 (2,62 %)	0 (0 %)	2 (2,47 %)	1 (0,36 %)
Wasserversorgung	60 (4,73 %)	16 (2,76 %)	8 (3 %)	2 (3,28 %)	10 (12,35 %)	24 (8,54 %)
Wirtschaftsförderung	30 (2,36 %)	12 (2,07 %)	6 (2,25 %)	0 (0 %)	4 (4,94 %)	8 (2,85 %)
Gesamt	1269 (100 %)	579 (100 %)	267 (100 %)	61 (100 %)	81 (100 %)	281 (100 %)

Wie bereits die Unterteilung in 38 Aufgabebereiche verdeutlicht, findet IKZ in Rheinland-Pfalz in sehr vielfältigen Aufgabenbereichen statt. Betrachtet man alle Gebietskörperschaften, welche sich an der Umfrage beteiligt haben, gemeinsam, ist festzustellen, dass die höchste Anzahl von Zusammenarbeit im Bereich von *Schulträgeraufgaben* (214 formelle Kooperationen) erfasst wurde.

Hierbei ist allerdings zu bedenken, dass in diesem Bereich häufig Zweckvereinbarungen für einzelne Schulen geschlossen werden, während IKZ in anderen Aufgabenbereichen teilweise mehrere Einzelaufgaben umfassen. Die zweit- und dritthöchsten Anzahlen von formellen Zusammenarbeiten wurden in den Bereichen *Tourismusförderung* (87 formelle Kooperationen) und *Brandschutz, Rettungsdienst und Zivil- und Katastrophenschutz* (76 formelle Kooperationen) geschildert. Auch in anderen typischen Bereichen von IKZ,⁴⁴ wie *Abwasserbeseitigung* (73 formelle Kooperationen), *Wasserversorgung* (60 formelle Kooperationen) und *Abfallwirtschaft* (56 formelle Kooperationen) wurden zahlreiche Kooperationen erfasst. Weiterhin wurden teilweise Aufgaben geschildert, welche mehrere kommunale Tätigkeitsbereiche betreffen, und daher als *Aufgabenübergreifende Kooperationen* (56 formelle Kooperationen) kategorisiert wurden.

Bei getrennter Betrachtung der fünf Gruppen von Gebietskörperschaften zeigt sich, dass bei den Landkreisen ebenfalls *Schulträgeraufgaben* (117 formelle Kooperationen) den kommunalen Aufgabenbereich darstellen, in welchem die meisten Zusammenarbeiten geschildert wurden. Rang zwei belegt der Tätigkeitsbereich *Soziale Hilfen und Gesundheitsdienste: Sonstiges* (47 formelle Kooperationen). In dieser Kategorie wurden beispielsweise Einrichtungen für Behinderte, psychologische Beratungsangebote und die Gemeindefschwesterplus erfasst. Auf Rang drei findet sich der Bereich *Veterinärwesen* (42 formelle Kooperationen), welcher insbesondere Zusammenarbeiten in Aufgaben der Tierkörperbeseitigung und Tierseuchenbekämpfung beinhaltet. Auch in den kreisfreien Städten sind *Schulträgeraufgaben* (72 formelle Kooperationen) der Aufgabenbereich, in welchem die meisten Zusammenarbeiten auf kommunaler Ebene geschildert wurden. Relativ viele Kooperationen wurden auch in den Bereichen *Abfallwirtschaft* (23 formelle Kooperationen) und *Soziale Hilfen und Gesundheitsdienste: Sonstiges* (19 formelle Kooperationen) erfasst, welche die Plätze zwei und drei belegen.

In der Gruppe der großen kreisangehörigen Städte wurden die meisten IKZ im Bereich *Tourismusförderung* (11 formelle Kooperationen) geschildert. Die zweit- und dritthäufigsten Anzahlen an Zusammenarbeiten wurden in den Bereichen *Abwasserbeseitigung* (10 formelle Kooperationen) und *Schulträgeraufgaben* (6 formelle Kooperationen) erfasst. Durch verbandsfreie Gemeinden wurden in der Umfrage die meisten Zusammenarbeiten mit anderen Gebietskörperschaften auf kommunaler Ebene in der *Wasserversorgung* (10 for-

⁴⁴ Vgl. Röhl, in: Henneke, Kommunale Selbstverwaltung in der Bewährung, 219, (224 f.).

melle Kooperationen) geschildert. Auch in der *Abwasserbeseitigung* (8 formelle Kooperationen) und *Forstwirtschaft* (8 formelle Kooperationen) wurden relativ viele Fälle von Zusammenarbeiten erfasst. In der Gruppe der Verbandsgemeinden wurden Zusammenarbeiten bei der *Abwasserbeseitigung* (39 formelle Kooperationen) am häufigsten berichtet. Die Ränge zwei und drei belegen die Bereiche *Tourismusförderung* (37 formelle Kooperationen) und *Wasserversorgung* (24 formelle Kooperationen).

2.4.2.2.3 Arten der geschilderten Kooperationen

Frage b erfasste die Art der jeweils beschriebenen IKZ. Tabelle 7 zeigt die Ergebnisse für alle Gebietskörperschaften, welche sich an der Umfrage beteiligt haben, in aggregierter sowie getrennter Weise. Die häufigste Angabe in jeder Gruppe ist jeweils hellblau hervorgehoben.

Tabelle 7: *Ergebnisdarstellung Frage b*

	Alle Gebietskörperschaften	Landkreise	kreisfreie Städte	große kreisangehörige Städte	Verbandsfreie Gemeinden	Verbands-gemeinden
Keine Angabe	195 (15,37 %)	98 (16,93 %)	58 (21,72 %)	5 (8,2 %)	2 (2,47 %)	32 (11,39 %)
Freie Aufgabe der Selbstverwaltung, § 2 Abs. 1 Satz 1 LKO bzw. § 2 Abs. 1 Satz 1 GemO	380 (29,94 %)	131 (22,63 %)	68 (25,47 %)	28 (45,9 %)	37 (45,68 %)	116 (41,28 %)
Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung, § 2 Abs. 1 Satz 2 LKO bzw. § 2 Abs. 1 Satz 2 GemO	548 (43,18 %)	259 (44,73 %)	124 (46,44 %)	23 (37,7 %)	38 (46,91 %)	104 (37,01 %)
Auftragsangelegenheit, § 2 Abs. 2 LKO bzw. § 2 Abs. 2 GemO	124 (9,77 %)	87 (15,03 %)	17 (6,37 %)	4 (6,56 %)	1 (1,23 %)	15 (5,34 %)
Gemeindliche Aufgabe, § 2 Abs. 3 LKO	17 (1,34 %)	2 (0,35 %)	0 (0 %)	1 (1,64 %)	2 (2,47 %)	12 (4,27 %)
Den Landkreisen obliegende Auftragsangelegenheit, die von den kreisfreien Städten als Auftragsangelegenheit wahrgenommen wird, § 7 Abs. 2 GemO	5 (0,39 %)	2 (0,35 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (1,23 %)	2 (0,71 %)
Gesamt	1269 (100 %)	579 (100 %)	267 (100 %)	61 (100 %)	81 (100 %)	281 (100 %)

Betrachtet man alle 1.269 erfassten IKZ, finden sich hierunter in rund 40 % der Fälle *Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung* und in rund 30 % der Fälle *freie Aufgaben der Selbstverwaltung*. *Auftragsangelegenheiten* betreffen rund 10 % der geschilderten Kooperationen. Dabei stellt die Unterkategorie der *Übernahme gemeindlicher Aufgaben durch die Landkreise* eine Ausnahme dar.

In den Landkreisen und kreisfreien Städten dominieren ebenfalls *Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung* mit einem Anteil an den geschilderten Interkommunalen Zusammenarbeiten von jeweils rund 45 %. *Freie Aufgaben der Selbstverwaltung* finden sich in beiden Gruppen jeweils in rund 25 % der Fälle. Bei den Landkreisen betreffen weiterhin rund 15 % der geschilderten Zusammenarbeiten *Auftragsangelegenheiten*. In den kreisfreien Städten ist dies in rund 5 % der erfassten Kooperationen der Fall.

Seitens der großen kreisangehörigen Städte wurden mit einem Anteil von rund 45 % die meisten Zusammenarbeiten im Bereich der *freien Aufgaben der Selbstverwaltung* geschildert. *Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung* umfassen in dieser Gruppe von Gebietskörperschaften rund 40 % der erfassten Aufgaben. In verbandsfreien Gemeinden besitzen sowohl *Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung* als auch *freie Aufgaben der Selbstverwaltung* einen Anteil von jeweils rund 45 % bezogen auf die in der Umfrage geschilderten Zusammenarbeiten. Bei den Verbandsgemeinden besitzen diese beiden Aufgabenarten einen Anteil von jeweils rund 40 %.

2.4.2.2.4 Rechtsformen der geschilderten Kooperationen

Die Rechtsformen der beschriebenen Kooperationen wurden in Frage d⁴⁵ erfasst. Die Ergebnisse sind für alle Gruppen von Gebietskörperschaften aggregiert sowie einzeln in Tabelle 8 dargestellt. Die drei häufigsten Angaben innerhalb jeder Gruppe sind hellblau hervorgehoben.

⁴⁵ Die Frage c befasst sich im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit mit dem Back-Office-Bereich. Die Befragungsergebnisse sind der wissenschaftlichen Untersuchung von Herrn Prof. Dr. *Junkernheinrich* zu entnehmen (siehe Kapitel 3).

Tabelle 8: Ergebnisdarstellung Frage d

	Alle Gebietskörperschaften	Landkreise	kreisfreie Städte	große kreisangehörige Städte	Verbandsfreie Gemeinden	Verbandsgemeinden
Keine Angabe	73 (5,75 %)	59 (10,19 %)	7 (2,62 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	7 (2,49 %)
Sonstiges	356 (28,05 %)	187 (32,3 %)	90 (33,71 %)	12 (19,67 %)	20 (24,69 %)	47 (16,73 %)
Zweckvereinbarung	416 (32,78 %)	176 (30,4 %)	111 (41,57 %)	21 (34,43 %)	14 (17,28 %)	94 (33,45 %)
Zweckverband	200 (15,76 %)	88 (15,2 %)	31 (11,61 %)	12 (19,67 %)	19 (23,46 %)	50 (17,79 %)
Kommunale Arbeitsgemeinschaft	27 (2,13 %)	7 (1,21 %)	0 (0 %)	2 (3,28 %)	3 (3,7 %)	15 (5,34 %)
Gemeinsame kommunale Anstalt	18 (1,42 %)	6 (1,04 %)	3 (1,12 %)	0 (0 %)	2 (2,47 %)	7 (2,49 %)
BGB-Gesellschaft	5 (0,39 %)	2 (0,35 %)	0 (0 %)	1 (1,64 %)	1 (1,23 %)	1 (0,36 %)
Eingetragener Verein	41 (3,23 %)	12 (2,07 %)	0 (0 %)	5 (8,2 %)	10 (12,35 %)	14 (4,98 %)
Eingetragene Genossenschaft	1 (0,08 %)	1 (0,17 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
GmbH	129 (10,17 %)	41 (7,08 %)	22 (8,24 %)	8 (13,11 %)	12 (14,81 %)	46 (16,37 %)
Aktiengesellschaft	3 (0,24 %)	0 (0 %)	3 (1,12 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Gesamt	1269 (100 %)	579 (100 %)	267 (100 %)	61 (100 %)	81 (100 %)	281 (100 %)

In den geschilderten Fällen von IKZ sind *Zweckvereinbarungen* und *Zweckverbände* die am weitesten verbreiteten Rechtsformen. Betrachtet man alle fünf Gruppen von Gebietskörperschaften gemeinsam, besitzt die erstgenannte Rechtsform einen Anteil von rund 30 %, die zweitgenannte Rechtsform einen Anteil von rund 15 %. Bei rund 30 % der erfassten Kooperationen wird weiterhin eine *sonstige Rechtsform* angegeben. Weitere rund 10 % der geschilderten Zusammenarbeiten sind gemäß der Umfrageergebnisse als *GmbHs* organisiert.

Bei den *sonstigen Rechtsformen* bestand mittels eines Textfeldes die Möglichkeit, diese genauer zu spezifizieren. Hierbei wurden sehr unterschiedliche Angaben gemacht. Häufiger genannte Begriffe wie „Vereinbarung“ oder „Vertrag“ sind in diesem Zusammenhang allerdings nur wenig konkret. Andere Angaben deuten darauf hin, dass es sich tendenziell eher um informelle Formen der Zusammenarbeiten handelt. Als konkrete sonstige Rechtsformen werden unter anderem öffentlich-rechtliche Verträge, privatrechtliche Vereinbarungen, Anstalten des öffentlichen Rechts, Körperschaften des öffentlichen Rechts, gemeinnützige GmbHs, Stiftungen, Staatsverträge und Wasserlieferungsverträge genannt.

In den Landkreisen umfassen *sonstige Rechtsformen* und *Zweckvereinbarungen* jeweils rund 30 % der geschilderten Kooperationen. *Zweckverbände* besitzen einen Anteil von rund 15 %. In den kreisfreien Städten sind gemäß der Umfrageergebnisse rund 40 % der erfassten Kooperationen mittels *Zweckvereinbarungen* geregelt, rund 35 % besitzen eine *sonstige Rechtsform* und bei rund 10 % handelt es sich um *Zweckverbände*. Weitere rund 10 % der erhobenen Zusammenarbeiten von kreisfreien Städten sind als *GmbH* organisiert.

In den großen kreisangehörigen Städten wird in rund 35 % der geschilderten Kooperationen mittels der Rechtsform der *Zweckvereinbarung* zusammengearbeitet. *Zweckverbände* und *sonstige Rechtsformen* besitzen einen Anteil von jeweils rund 20 %. Weitere rund 15 % der erfassten Kooperationen sind als *GmbH* organisiert. Eingetragene Vereine besitzen einen Anteil von rund 10 %. In der Gruppe der verbandsfreien Gemeinden sind die Kooperationen in jeweils rund 25 % der geschilderten Fälle mittels einer *sonstigen Rechtsform* oder als *Zweckverband* organisiert. *Zweckvereinbarungen* und *GmbHs* besitzen in dieser Gruppe von Gebietskörperschaften einen Anteil von jeweils rund 15 % der erhobenen Zusammenarbeiten. Hinzu kommen *eingetragene Vereine* mit einem Anteil von rund 10 %. Mit einem Anteil von rund 35 % sind *Zweckvereinbarungen* die häufigste Rechtsform der erfassten Zusammenarbeiten von Verbandsgemeinden. *Zweckverbände* besitzen in dieser Gruppe von Gebietskörperschaften einen Anteil von rund 20 % der erhobenen Zusammenarbeiten, *sonstige Rechtsformen* sowie *GmbHs* einen Anteil von jeweils rund 15 %.

2.4.2.2.5 Anzahl und Art der Partner der geschilderten Kooperationen

Mit der Anzahl der Kooperationspartner der einzelnen Zusammenarbeiten befasste sich Frage e. Hierzu wurden sehr unterschiedliche Angaben gemacht. Vor diesem Hintergrund sind die statistischen Kennzahlen⁴⁶ der Verteilungen der einzelnen Gruppen von Gebietskörperschaften in Tabelle 9 dargestellt.

⁴⁶ Erläuterungen zu den statistischen Kennzahlen finden sich in Kapitel 2.4.2.

Tabelle 9: Ergebnisdarstellung Frage e

		Alle Gebietskörperschaften	Landkreise	kreisfreie Städte	große kreisangehörige Städte	Verbandsfreie Gemeinden	Verbandsgemeinden
N	Gültig	1155	523	233	58	79	262
	Fehlend	114	56	34	3	2	19
Mittelwert		7,51	6,78	5,33	13,98	9,58	8,86
Modus		1	1	1	1	1	1
Standardabweichung		18,164	17,577	10,676	22,255	16,131	23,148
Varianz		329,916	308,936	113,982	495,280	260,221	535,835
Spannweite		299	259	70	99	98	299
Minimum		1	1	1	1	1	1
Maximum		300	260	71	100	99	300

Die Modi, welche den jeweils häufigsten Wert angeben, zeigen, dass sowohl bei der gemeinsamen Betrachtung aller Gebietskörperschaften als auch bei der separaten Betrachtung der einzelnen Gruppe die meisten der geschilderten Zusammenarbeiten genau einen Kooperationspartner besitzen. Bei diesen Zusammenarbeiten zweier Partner handelt es sich per Definition auch um die minimal mögliche Anzahl von Kooperationspartnern. Als IKZ mit der höchsten Anzahl von Kooperationspartnern wurde in der Umfrage ein Fall mit 300 weiteren Akteuren geschildert. Hierbei handelt es sich um einen Verein zur Stärkung der betreffenden Region, in welchem neben verschiedenen Gebietskörperschaften auch viele private Unternehmen eingebunden sind. In den kommunalen Tätigkeitsbereichen *Tourismus- und Wirtschaftsförderung* sowie zur *Bekämpfung von Stechmücken* finden sich in Rheinland-Pfalz auch weitere vereinsrechtlich organisierte Zusammenarbeiten mit 100 und mehr Kooperationspartnern.

Wie die Standardabweichungen und Varianzen verdeutlichen, unterliegen die Verteilungen einer gewissen Streuung. Während die erfassten Zusammenarbeiten ganz überwiegend relativ wenig Kooperationspartner besitzen, was auch durch die Modi verdeutlicht wird, finden sich einzelne Kooperationen mit relativ vielen Kooperationspartnern. Unter den insgesamt erfassten Anzahlen von Kooperationspartnern finden sich 15 Fälle, in denen Kooperationen mit 75 oder mehr Kooperationspartnern geschildert wurden.

Die durchschnittliche Anzahl an weiteren Kooperationspartnern neben der Gebietskörperschaft, welche die Kooperation in der Umfrage beschrieben hat, beträgt bei der gemeinsamen Betrachtung alle Arten von Gebietskörperschaft-

ten rund 8 Partner. Bei den Landkreisen und kreisfreien Städten ist die durchschnittliche Anzahl erfasster weiterer Kooperationspartner mit rund 7 Partnern beziehungsweise rund 5 Partnern etwas geringer. Die durch große kreisangehörige Städte geschilderten Zusammenarbeiten besitzen durchschnittlich rund 14 weitere Kooperationspartner. Bei den verbandsfreien Gemeinden wurde eine durchschnittliche Anzahl von rund 10 Partnern und bei den Verbandsgemeinden von rund 9 Partnern auf Basis der Erhebungsergebnisse ermittelt.

Weiterhin war es im Rahmen der Umfrage möglich, die Kooperationspartner konkret zu benennen. Hierbei fanden zumeist Gebietskörperschaften der fünf in der vorliegenden Untersuchung betrachteten Arten sowie Ortsgemeinden Erwähnung. In der Gruppe der weiteren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, welche an der jeweiligen Zusammenarbeit beteiligt sind, wurden beispielsweise Zweckverbände und Anstalten des öffentlichen Rechts genannt. In diesen Fällen, in welchen beispielsweise ein Zweckverband Mitglied eines anderen Zweckverbandes oder Kooperationspartner im Rahmen einer Zweckvereinbarung ist, handelt es sich somit um mehrstufige Formen von IKZ. Sparkassen, Stadtwerke, Universitäten, Kammern, kirchliche Einrichtungen und die Bundesagentur für Arbeit werden ebenfalls als Kooperationspartner aus der Gruppe der juristischen Personen des öffentlichen Rechts benannt. In der Gruppe der juristischen Personen des Privatrechts, welche durch Gebietskörperschaften beherrscht werden und an den geschilderten Kooperationen beteiligt sind, finden insbesondere Stadtwerke sowie GmbHs und eingetragene Vereine im Bereich der Tourismusförderung Erwähnung. Verschiedene soziale Einrichtungen sowie Vereine, beispielsweise in den Bereichen der Regionalförderung und des Weinbaus, zählen zu den juristischen Personen des Privatrechts, welche durch private Wirtschaftsunternehmen beherrscht werden und an den erfassten Interkommunalen Zusammenarbeiten beteiligt sind.

Ob das Land Rheinland-Pfalz an den Zusammenarbeiten beteiligt ist wurde in Frage g Teilfrage 1 erfasst. Die Ergebnisse für alle untersuchten Gruppen von Gebietskörperschaften sind in Tabelle 10 dargestellt. Die häufigste Antwort ist jeweils hellblau hervorgehoben.

Tabelle 10: Ergebnisdarstellung Frage g Teilfrage 1

	Alle Gebietskörperschaften	Landkreise	kreisfreie Städte	große kreisangehörige Städte	Verbandsfreie Gemeinden	Verbandsgemeinden
Keine Angabe	114 (8,98 %)	52 (8,98 %)	32 (11,99 %)	4 (6,56 %)	1 (1,23 %)	25 (8,9 %)
Ja	76 (5,99 %)	30 (5,18 %)	14 (5,24 %)	8 (13,11 %)	5 (6,17 %)	19 (6,76 %)
Nein	1079 (85,03 %)	497 (85,84 %)	221 (82,77 %)	49 (80,33 %)	75 (92,59 %)	237 (84,34 %)
Gesamt	1269 (100 %)	579 (100 %)	267 (100 %)	61 (100 %)	81 (100 %)	281 (100 %)

Bei rund 5 % der geschilderten Kooperationen wurde angegeben, dass das Land Rheinland-Pfalz hieran beteiligt ist. Dies betrifft sowohl die aggregierten Antworten aller Gebietskörperschaften als auch die der einzelnen Gruppen der Landkreise, kreisfreien Städte, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden. In der Gruppe der großen kreisangehörigen Städte wurde mit rund 15 % ein höherer Anteil von Zusammenarbeiten mit Landesbeteiligung verzeichnet.

Mit der Beteiligung von natürlichen (Einzel-)Personen an den Zusammenarbeiten befasste sich Frage g Teilfrage 2. Tabelle 11 zeigt die Ergebnisse für alle untersuchten Gruppen von Gebietskörperschaften. Die häufigste Antwort ist jeweils hellblau hervorgehoben.

Tabelle 11: Ergebnisdarstellung Frage g Teilfrage 2

	Alle Gebietskörperschaften	Landkreise	kreisfreie Städte	große kreisangehörige Städte	Verbandsfreie Gemeinden	Verbandsgemeinden
Keine Angabe	179 (14,11 %)	59 (10,19 %)	56 (20,97 %)	4 (6,56 %)	4 (4,94 %)	56 (19,93 %)
Ja	25 (1,97 %)	14 (2,42 %)	1 (0,37 %)	3 (4,92 %)	0 (0 %)	7 (2,49 %)
Nein	1065 (83,92 %)	506 (87,39 %)	210 (78,65 %)	54 (88,52 %)	77 (95,06 %)	218 (77,58 %)
Gesamt	1269 (100 %)	579 (100 %)	267 (100 %)	61 (100 %)	81 (100 %)	281 (100 %)

Natürliche (Einzel-)Personen sind gemäß der Befragungsergebnisse ebenfalls eher selten an IKZ beteiligt. In allen Gruppen von Gebietskörperschaften beträgt der Anteil von Kooperationen unter Beteiligung von natürlichen (Einzel-)Personen weniger als 5 %. Seitens der verbandsfreien Gemeinden wurde keine entsprechende Zusammenarbeit geschildert.

2.4.2.2.6 Gründungsjahre der geschilderten Kooperationen

Das Jahr, in welchem die Kooperation vereinbart wurde, wurde in Frage h erfasst. Hierbei wurde darum gebeten, das Gründungsjahr zu benennen, unabhängig davon, ob sich die Kooperation im Laufe der Zeit verändert hat. Vor dem Hintergrund, dass zu dieser Frage sehr unterschiedliche Angaben gemacht wurden, beinhaltet Tabelle 12 die statistischen Kennzahlen⁴⁷ der Verteilungen für die einzelnen Gruppen von Gebietskörperschaften.

Tabelle 12: Ergebnisdarstellung Frage h

		Alle Gebietskörperschaften	Landkreise	kreisfreie Städte	große kreis-angehörige Städte	Verbandsfreie Gemeinden	Verbandsgemeinden
N	Gültig	1064	444	243	59	76	242
	Fehlend	205	135	24	2	5	39
Mittelwert		2001,26	2003,52	1999,75	1998,95	1993,13	2001,75
Median		2006	2007	2004	2004	2001	2008,5 ⁴⁸
Standardabweichung		17,387	13,304	19,572	15,434	25,780	18,034
Varianz		302,323	176,986	383,079	238,222	664,596	325,241
Spannweite		203	74	203	65	99	114
Minimum		1816	1945	1816	1954	1920	1905
Maximum		2019	2019	2019	2019	2019	2019

Wie der Minimalwert aller Gebietskörperschaften zeigt, datiert die älteste geschilderte Kooperation aus dem Jahr 1816. Hierbei handelt es sich um den Bezirksverband Pfalz. Weitere bereits relativ lang bestehende Zusammenarbeiten finden sich gemäß der Befragungsergebnisse insbesondere in den Bereichen der Wasserversorgung sowie der Bereitstellung von sozialem Wohnraum. Insgesamt wurden 10 Fälle von Kooperationen, welche vor der Gründung des Landes Rheinland-Pfalz 1946 vereinbart wurden, erfasst. Wie die Maximalwerte verdeutlichen, wurden in allen Gruppen von Gebietskörperschaften Zusammenarbeiten genannt, welche im Jahr 2019 begonnen wurden.

⁴⁷ Erläuterungen zu den statistischen Kennzahlen finden sich in Kapitel 2.4.2.

⁴⁸ Bei geraden Anzahlen von Antworten kann der Median zwischen zwei Werten liegen und wird entsprechend als Durchschnitt dieser Werte angegeben.

Die Standardabweichungen und Varianzen der einzelnen Gruppen verdeutlichen weiterhin, dass die Jahresangaben einer gewissen Streuung unterliegen. Um das durchschnittliche Gründungsjahr der geschilderten Kooperationen zu ermitteln, wurden Mittelwerte berechnet. Bei aggregierter Betrachtung aller Gebietskörperschaften handelt es sich hierbei um das Jahr 2001. Im Falle der Landkreise und kreisfreien Städte um die Jahre 2004 beziehungsweise 2000. In großen kreisangehörigen Städten wurden die geschilderten Kooperationen durchschnittlich im Jahr 1999 begründet, in verbandsfreien Gemeinden im Jahr 1993 und in Verbandsgemeinden im Jahr 2002.

Auch der Median als mittlerer Wert einer geordneten Reihe von Antworten verdeutlicht die Verteilung der Gründungsjahre der geschilderten Zusammenarbeiten. Bei der Betrachtung aller Gebietskörperschaften handelt es sich hierbei um das Jahr 2006, bei den Landkreisen um das Jahr 2007. Für kreisfreie Städte und große kreisangehörige Städte wurde jeweils das Jahr 2004 ermittelt. Der Median der Gründungsjahre der Zusammenarbeiten der verbandsfreien Gemeinden ist das Jahr 2001, im Fall der Verbandsgemeinden das Jahr 2008,5.

2.4.2.2.7 Eigener Personaleinsatz im Rahmen der geschilderten Kooperationen

Frage i Teilfrage 1 erfasste, ob für die laufende Durchführung der betreffenden Kooperation eigene Personalressourcen der jeweiligen Gebietskörperschaft benötigt werden. Tabelle 13 stellt die Ergebnisse aggregiert sowie separat für die fünf Gruppen von Gebietskörperschaften dar. Der häufigste Wert ist jeweils hellblau hervorgehoben.

Tabelle 13: Ergebnisdarstellung Frage i Teilfrage 1

	Alle Gebietskörperschaften	Landkreise	kreisfreie Städte	große kreisangehörige Städte	Verbandsfreie Gemeinden	Verbandsgemeinden
Ja	797 (62,81 %)	373 (64,42 %)	155 (58,05 %)	42 (68,85 %)	66 (81,48 %)	161 (57,3 %)
Nein	290 (22,85 %)	123 (21,24 %)	53 (19,85 %)	9 (14,75 %)	15 (18,52 %)	90 (32,03 %)
Keine Angabe	182 (14,34 %)	83 (14,34 %)	59 (22,1 %)	10 (16,39 %)	0 (0 %)	30 (10,68 %)
Gesamt	1269 (100 %)	579 (100 %)	267 (100 %)	61 (100 %)	81 (100 %)	281 (100 %)

Betrachtet man alle Gebietskörperschaften gemeinsam, wurde die Frage nach dem Einsatz eigener Personalressourcen in den jeweiligen Kooperationen in

rund 65 % der erfassten Fälle bejaht. Bei den geschilderten Zusammenarbeiten der Landkreise und kreisfreien Städte trifft dies auf rund 65 % beziehungsweise rund 60 % der Kooperationen zu. In den großen kreisangehörigen Städten werden in rund 70 % der erfassten Kooperationen eigene Personalressourcen eingebracht. Bei den verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden geschieht dies in rund 80 % beziehungsweise rund 60 % der geschilderten Fälle.

Hierauf aufbauend wurde in Frage i Teilfrage 2 erhoben, in welchen Bereichen die Personalressourcen eingesetzt werden. Zur Beantwortung waren drei Antwortoptionen mit Beispielen vorgegeben. Die Ergebnisse der Gruppen von Gebietskörperschaften sind in Tabelle 14 enthalten. Der häufigste Wert innerhalb einer jeden Gruppe ist hellblau hervorgehoben.

Tabelle 14: Ergebnisdarstellung Frage i Teilfrage 2

	Alle Gebietskörperschaften	Landkreise	kreisfreie Städte	große kreisangehörige Städte	Verbandsfreie Gemeinden	Verbandsgemeinden
Keine Angabe	573 (45,15 %)	266 (45,94 %)	129 (48,31 %)	25 (40,98 %)	18 (22,22 %)	135 (48,04 %)
Zur unmittelbaren Durchführung der Kooperationsaufgabe (Bsp.: eigenes technisches Personal)	197 (15,52 %)	78 (13,47 %)	58 (21,72 %)	10 (16,39 %)	17 (20,99 %)	34 (12,1 %)
Zur Steuerung der Kooperation (Bsp.: für das Vertragsmanagement oder zur Vertretung in Aufsichtsorganen)	206 (16,23 %)	95 (16,41 %)	31 (11,61 %)	16 (26,23 %)	23 (28,4 %)	41 (14,59 %)
Zur unmittelbaren Durchführung der Kooperationsaufgabe (Bsp.: eigenes technisches Personal) und zur Steuerung der Kooperation (Bsp.: für das Vertragsmanagement oder zur Vertretung in Aufsichtsorganen)	293 (23,09 %)	140 (24,18 %)	49 (18,35 %)	10 (16,39 %)	23 (28,4 %)	71 (25,27 %)
Gesamt	1269 (100 %)	579 (100 %)	267 (100 %)	61 (100 %)	81 (100 %)	281 (100 %)

Betrachtet man alle fünf Gruppen von Gebietskörperschaften gemeinsam, wird in jeweils rund 15 % der geschilderten Zusammenarbeiten eigenes Personal der Umfrageteilnehmer *zur Steuerung der Kooperation* beziehungsweise *zur unmittelbaren Durchführung der Kooperationsaufgabe* eingesetzt. Der erst genannte Bereich des Personaleinsatzes umfasst beispielsweise Personal für das Vertragsmanagement oder zur Vertretung in den Aufsichtsorganen. Der zweite Bereich bezieht sich beispielsweise auf eigenes technisches Personal. In weiteren rund 25 % der erfassten Kooperationen aller Arten von Gebietskörperschaften wird sowohl Personal *zur Steuerung der Kooperation* als auch Personal *zur unmittelbaren Durchführung der Kooperationsaufgabe* eingesetzt.

Bei den Kooperationen, welche durch die Landkreise geschildert wurden, ergibt sich ein vergleichbares Bild hinsichtlich der Arten des eigenen Personaleinsatzes wie bei der Gesamtbetrachtung aller Gebietskörperschaften. Bei den erfassten Zusammenarbeiten der kreisfreien Städte wird in rund 20 % der Fälle Personal *zur unmittelbaren Durchführung der Kooperationsaufgabe* eingesetzt. In rund 10 % der Fälle wird angegeben, dass eigenes Personal *zur Steuerung der Kooperation* tätig ist. *Beide Bereiche des Personaleinsatzes* liegen in rund 20 % der erhobenen Interkommunalen Zusammenarbeiten von kreisfreien Städten vor.

In der Gruppe der großen kreisangehörigen Städte ergab die Erhebung, dass in rund 25 % der erfassten Zusammenarbeiten eigenes Personal *zur Steuerung der Kooperation* eingesetzt wird. Weiterhin wird in jeweils rund 15 % der Fälle Personal *zur unmittelbaren Durchführung der Kooperationsaufgabe* sowie Personal in *beiden Personaleinsatzbereichen* beschäftigt. Seitens der verbandsfreien Gemeinden ergaben die Antworten, dass in jeweils rund 30 % der geschilderten Zusammenarbeiten eigenes Personal mit der *Steuerung der Kooperation* beziehungsweise mit der *Steuerung und unmittelbaren Durchführung der Kooperation* befasst ist. Hinzu kommt in rund 20 % der Fälle Personal, welches mit der *unmittelbaren Durchführung der Kooperationsaufgabe* betraut ist. In den Verbandsgemeinden wird gemäß der Befragungsergebnisse in rund 15 % der erfassten IKZ eigenes Personal *zur Steuerung der Kooperation* eingesetzt. Hinzu kommen in rund 10 % der Fälle Personal *zur unmittelbaren Durchführung der Kooperationsaufgabe* sowie in rund 25 % der Fälle Personal, welches mit *beiden Aufgabenbereichen* betraut ist.

Zuletzt wurde in Frage j darum gebeten, den Gesamtbedarf des laufend für die jeweilige Kooperation eingesetzten eigenen Personals in Vollzeitäquiva-

lenten (VZÄ) zu schätzen. Hierbei wurden sehr unterschiedliche Angaben gemacht, so dass in Tabelle 15 die statistischen Kennzahlen⁴⁹ der Verteilungen für die einzelnen Gruppen von Gebietskörperschaften dargestellt werden.

Tabelle 15: Ergebnisdarstellung Frage j

		Alle Gebietskörperschaften	Landkreise	kreisfreie Städte	große kreisangehörige Städte	Verbandsfreie Gemeinden	Verbandsgemeinden
N	Gültig	521	203	67	28	68	155
	Fehlend	748	376	200	33	13	126
Mittelwert		0,73682	0,57932	1,22339	0,87982	0,65544	0,74265
Modus		0,100	0,100	0,100	0,100	0,050	0,100
Standardabweichung		1,547586	1,038535	2,704229	2,303687	1,198720	1,356578
Varianz		2,395	1,079	7,313	5,307	1,437	1,840
Spannweite		18,000	8,000	17,990	10,000	6,000	8,000
Minimum		0,000	0,000	0,010	0,000	0,000	0,000
Maximum		18,000	8,000	18,000	10,000	6,000	8,000

Zu den Antworten auf Frage j sei zunächst angemerkt, dass bei relativ vielen Kooperationen angegeben wird, dass der eigene Personaleinsatz „nicht messbar“ oder „eher gering“ ist. Weiterhin wird teilweise darauf verwiesen, dass der Personaleinsatz in manchen Bereichen von IKZ starken ereignisbezogenen Schwankungen unterliegt, wie beispielsweise im Veterinärwesen im Falle von Tierseuchen.

Wie die Modi zeigen, beträgt die häufigste Angabe zum eigenen Personaleinsatz in den einzelnen erfassten Kooperationen in allen Gruppen mit Ausnahme der verbandsfreien Gemeinden 0,1 VZÄ. Bei den verbandsfreien Gemeinden wurde ein Modus von 0,05 VZÄ ermittelt. Betrachtet man die Angaben aller Gebietskörperschaften gemeinsam, finden sich hierbei mehrere Kooperationen ohne eigenen Personaleinsatz. Die höchste eigene Mitarbeiterzahl einer IKZ wurde mit 18 VZÄ beziffert. Hierbei handelt es sich um eine Kooperation im Bereich der Abfallwirtschaft. Auch in den einzelnen Gruppen von Gebietskörperschaften mit Ausnahme der Gruppe der kreisfreien Städte wurden IKZ ohne eigenen Personaleinsatz erfasst. Bei den kreisfreien Städten beträgt der geringste geschilderte Personaleinsatz 0,01 VZÄ. Der jeweils höchste Personaleinsatz einer einzelnen im Rahmen der Befragung geschilderten Zusammenarbeit beträgt 8 VZÄ bei den Landkreisen, 18 VZÄ bei den kreisfreien

⁴⁹ Erläuterungen zu den statistischen Kennzahlen finden sich in Kapitel 2.4.2.

Städten, 10 VZÄ bei den großen kreisangehörigen Städten, 6 VZÄ bei den verbandsfreien Gemeinden und 8 VZÄ bei den Verbandsgemeinden. Insgesamt wurden 15 Interkommunale Zusammenarbeiten mit einem eigenen Personaleinsatz von 5 VZÄ oder mehr erfasst.

Die Standardabweichungen und Varianzen der einzelnen Gruppen zeigen weiterhin, dass die eigenen Personaleinsätze der beschriebenen Kooperationen einer gewissen Streuung unterliegen. Der durchschnittliche eigene Personaleinsatz aller Gebietskörperschaften beträgt rund 0,74 VZÄ. In den Landkreisen und kreisfreie Städte wurden durchschnittliche Werte von rund 0,58 VZÄ beziehungsweise rund 1,22 VZÄ ermittelt. Große kreisangehörige Städte setzten in ihren mittels der Umfrage erfassten Zusammenarbeiten durchschnittlich rund 0,88 VZÄ, verbandsfreie Gemeinden rund 0,66 VZÄ und Verbandsgemeinden rund 0,74 VZÄ ein. Im Zuge dieser Darstellung der eigenen Personaleinsätze sei angemerkt, dass die im Rahmen der Umfrage erfassten Zusammenarbeiten durchschnittlich aus 8,51 Kooperationspartnern bestehen (siehe Kapitel 2.4.2.2.5). Außerdem benötigen relativ viele der geschilderten Kooperationen einen nur zeitweisen Personaleinsatz.

2.4.3 Inhalt und Methodik der leitfadengestützten Experteninterviews

Aufbauend auf den Ergebnissen der standardisierten Befragung wurden leitfadengestützte Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung und Politik geführt, um einzelne Aspekte von IKZ zu vertiefen. Der Interviewleitfaden gliedert sich in neun Fragen und ist dieser Untersuchung als Anhang 2 beigelegt.

Neben dem Namen und der Funktion der Interviewpartner sowie dem Rechtsstatus der Gebietskörperschaft befasst sich der Fragebogen zunächst mit Vor- und Nachteilen von IKZ aus Sicht der Interviewpartner in allgemeiner Weise. Weiterhin wird erfasst, ob bestimmte Organisationsformen der Zusammenarbeit sich in besonderer Weise bewährt haben und ob bestimmte wiederkehrende Probleme im Bereich von IKZ vorliegen. Hierauf folgen Fragen nach Potentialen zum Ausbau von IKZ sowie möglichen Anreizen und Unterstützungsleistungen hierzu. Zuletzt wird erfasst, inwiefern die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner IKZ als adäquate Alternative zu Gebietsreformen sehen.

Die Auswahl der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner im Bereich der *Verwaltung* der kommunalen Gebietskörperschaften erfolgte basierend auf der Anzahl der geschilderten Einzelkooperationen in der standardisierten

Befragung. Aus den Gruppen der Landkreise und kreisfreien Städte wurden hierbei jeweils die zwei Gebietskörperschaften mit der höchsten, der mittleren und der niedrigsten Anzahl von Einzelkooperationen ausgewählt. Für die Gruppen der großen kreisangehörigen Städte, der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden wurde das gleiche Verfahren mit jeweils einer Gebietskörperschaft angewandt. Vor dem Hintergrund, dass sich die Interviewfragen teilweise auf konkrete Erfahrungen mit IKZ beziehen, wurden Gebietskörperschaften, welche in der Umfrage angaben, keine formellen Kooperationen zu besitzen, für die Interviewauswahl nicht berücksichtigt. Im Fall von gleicher Anzahl von formellen Kooperationen mehrere Gebietskörperschaften erfolgte eine Zufallsauswahl.

Es folgte eine Kontaktaufnahme zu den Verwaltungen per Telefon und/oder E-Mail. Als Gesprächspartnerin bzw. Gesprächspartner für die Interviews standen zumeist die Landrätinnen und Landräte, Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister oder Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bereit. Teilweise wurden auch Verwaltungsmitarbeiterinnen oder Verwaltungsmitarbeiter, welche auf Grund ihrer Funktion regelmäßig mit der Thematik IKZ befasst sind, für das Interview benannt. Für manche Gespräche standen seitens einer Gebietskörperschaft auch mehrere Personen zur Verfügung. In einzelnen Fällen konnte kein Interviewtermin gefunden werden oder es erfolgte eine krankheitsbedingte Terminabsage.

Im Bereich der Interviews mit der *Kommunalpolitik* wurden alle sieben großen Gruppierungen (SPD, CDU, AfD, FDP, Grüne, Linke und FWG) berücksichtigt. Hierzu wurde jeder politischen Gruppierung zunächst eine Gebietskörperschaft aus der Gruppe der Landkreise und kreisfreien Städte, welche sich an der Umfrage beteiligt haben und über mindestens zehn formelle Kooperationen verfügen, durch Zufallsauswahl zugewiesen. Weiterhin wurde jeder Gruppierung eine Gebietskörperschaft aus der Gruppe der großen kreisangehörigen Städte, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden, welche sich an der Umfrage beteiligt haben und über mindestens drei formelle Kooperationen verfügen, ebenfalls durch Zufallsauswahl zugeordnet. Falls eine Gruppierung nicht im jeweiligen kommunalpolitischen Gremium einer zugelassenen Gebietskörperschaft vertreten war oder die geschilderten Kooperationen der Gebietskörperschaft nur bedingt die Alltagswelt der Bürgerinnen und Bürger berühren, wurde die zufällige Auswahl wiederholt. Wurde eine Gebietskörperschaft ausgewählt, welche bereits einer anderen Gruppierung zugeordnet wurde, wurde die Zufallsauswahl ebenfalls wiederholt.

Die Anbahnung der Gespräche gestaltete sich vielfach schwierig. Auch blieben viele der anschließenden Kontaktaufnahmen unbeantwortet. Im Falle von

erfolgreichen Kontaktaufnahmen wurde seitens der/des Fraktionsvorsitzenden teilweise auf andere Mitglieder der Fraktion, welche als geeignetere Interviewpartner zur Thematik IKZ erachtet wurden, verwiesen.

In mehreren Fällen konnten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker zu den zuvor vereinbarten Interviewterminen telefonisch nicht erreicht werden, ohne dass eine entsprechende Terminabsage erfolgte und auch eine spätere Anfrage nach Alternativterminen via E-Mail unbeantwortet blieb. Vereinzelt krankheitsbedingte Terminabsagen erfolgten ebenfalls. Vor diesem Hintergrund wurden teilweise ersatzweise weitere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner nach dem zuvor beschriebenen Verfahren ausgewählt und entsprechend kontaktiert.

2.4.4 Ergebnisse der leitfadengestützten Experteninterviews

In Summe konnten 24 Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung und Politik geführt werden. Sowohl mit Verwaltungen aller fünf untersuchten Arten von Gebietskörperschaften (Landkreise, kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte, verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden) als auch mit Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern aller sieben großen Gruppierungen (SPD, CDU, AfD, FDP, Grüne, Linke und FWG) wurde gesprochen. Die Interviews erfolgten teilweise telefonisch und teilweise vor Ort in den Kommunen. Neben vielen Einzelgesprächen nahmen insbesondere im Fall der Kommunalverwaltungen teilweise auch bis zu drei Personen an den Interviews teil, so dass die Anzahl der einbezogenen Personen über die Anzahl der geführten Gespräche hinausgeht.

In den ersten beiden Fragen wurden zunächst der Name und die Funktion des Interviewpartners beziehungsweise der Interviewpartner sowie die betreffende Gebietskörperschaft erfasst. In diesem Zusammenhang wurde seitens einzelner Personen auch darauf hingewiesen, dass sie erst seit relativ kurzer Zeit ihr Amt oder Mandat bekleiden und daher nur bedingt detaillierte Auskünfte zur Thematik geben können. Andere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner erwähnten hingegen ihre langjährigen Erfahrungen in der Verwaltung und/oder Politik auf kommunaler Ebene. Manche Personen berichteten auch von weiteren Ämtern und/oder Mandaten, teilweise auch auf anderen Ebenen des politisch-administrativen Systems, welche mehrere Perspektiven auf Interkommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz zulassen.

2.4.4.1 Erfahrungen mit Interkommunaler Zusammenarbeit und den unterschiedlichen Organisationsformen

Als erste inhaltliche Frage erfasste Frage 3 die Erfahrungen mit Interkommunaler Zusammenarbeit sowie die damit verbundenen Vor- und Nachteile im Allgemeinen. Seitens vieler Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner, insbesondere aus dem Bereich der Kommunalverwaltung, wurde die Frage dazu genutzt, die bestehenden Kooperationen der eigenen Gebietskörperschaft kurz zu schildern. Hierbei fanden in einzelnen Fällen auch deutlich mehr Zusammenarbeiten Erwähnung als zuvor in der standardisierten Befragung seitens der jeweiligen Gebietskörperschaft erfasst wurden. Auch von derzeit in der Planungsphase befindlichen Zusammenarbeiten wurde teilweise berichtet.

Seitens der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner aus den Kommunalverwaltungen wird Interkommunale Zusammenarbeit zumeist als gute Option gesehen und die gemachten Erfahrungen werden überwiegend positiv beschrieben. Auch wenn in einzelnen Fällen gewisse Nachteile und Probleme geschildert wurden, wird die deutliche Mehrheit der Kooperationen, welche teilweise bereits seit langer Zeit bestehen, als sehr erfolgreich wahrgenommen. In manchen Aufgabenbereichen sei eine Aufgabenwahrnehmung ohne Zusammenarbeiten kaum noch denkbar. In einzelnen Fällen wird auch von guten Erfahrungen in der Zusammenarbeit über Bundesländergrenzen hinweg berichtet. Weiterhin seien informelle Zusammenarbeiten wichtig. Diese würden bereits vermehrt betrieben, allerdings teilweise nicht explizit als IKZ wahrgenommen. In manchen Fällen hätten sich im Laufe der Zeit auch informelle Zusammenarbeiten zu formellen Kooperationen entwickelt.

Konkret wurden mehrfach Synergie- und Skaleneffekte als Vorteile von IKZ hervorgehoben. Bezüglich der Frage, welche Aufgaben sich für IKZ in besonderer Weise eignen, werden unterschiedliche Auffassungen vertreten. Zum einen wurde angegeben, dass kommunale Aufgaben, bei welchen relativ wenig rechtliche Vorgaben bestehen, besonders viele Zusammenarbeiten zulassen. Andererseits wurde auch argumentiert, dass sich Auftragsangelegenheiten auf Grund der Gleichheit der Tätigkeit für Zusammenarbeiten besonders eignen. Weiterhin wurde geschildert, dass insbesondere in Bereichen mit kostenintensiver Infrastruktur, wie der Wasserver- und Abwasserentsorgung, relativ große Skaleneffekte durch Zusammenarbeiten realisiert werden können.

Als genereller Vorteil von IKZ, insbesondere im Vergleich zu größeren Gebietsstrukturen, wurde seitens der Kommunalverwaltungen darüber hinaus

die Möglichkeit der eigenen Auswahl eines oder mehrerer Kooperationspartner geschildert. Hierdurch könnten nicht nur fachliche, sondern auch regionale sowie akteursbezogene Aspekte und Erfahrungen mit guten Zusammenarbeiten herangezogen werden. Außerdem ermögliche IKZ im Vergleich zu derzeitigen Verwaltungsstrukturen ohne IKZ eine bessere Personalauslastung. Auch vor dem Hintergrund zunehmender Schwierigkeiten der Gewinnung von Fachkräften wird IKZ als Beitrag zur Abmilderung dieser Problematik verstanden.

Als Nachteil von IKZ schilderten manche Vertreterinnen und Vertreter der Kommunalverwaltungen eine geringere Bürgernähe. In einem Fall wurde allerdings auch darauf hingewiesen, dass eine fortschreitende Digitalisierung von Verwaltungsleistungen die Notwendigkeit einer Verwaltung vor Ort zumindest in manchen Aufgabenbereichen verringert. Weitere Nachteile bestünden darin, dass Einzelinteressen der Kommunen manchmal schwer in Zusammenarbeiten abzubilden sein und vieles von den einzelnen beteiligten Akteuren abhängt. Auch sei die Kompromissfindung zwischen den beteiligten Akteuren teilweise schwierig, insbesondere bezüglich der Frage, wer welche Aufgaben zukünftig übernimmt. Konkurrenzsituationen könnten beispielsweise bei der Ansiedlung von Unternehmen im Rahmen der Wirtschaftsförderung entstehen. In diesem Zusammenhang wurde vermehrt das Problem des sogenannten „Kirchturmdenkens“ angesprochen, welches die starke Fokussierung auf die eigene Gebietskörperschaft und die fehlende Bereitschaft, Kompetenzen und Souveränität an kooperierende Gebietskörperschaften abzugeben, beschreibt.

Ferner wurden vereinzelt tarifrechtliche Hindernisse bei der Anstellung von Personal für eine Aufgabenwahrnehmung mittels IKZ angesprochen. Zudem wurden ebenso steuerrechtliche Probleme im Bereich von IKZ erwähnt.

Bezüglich der Frage, inwieweit sich die Aufgabenwahrnehmung zwischen Aufgaben mit und ohne Kooperation unterscheidet, wurde seitens der kommunalen Verwaltungen darauf hingewiesen, dass keine wesentlichen Unterschiede bestünden und mögliche Probleme, beispielsweise in der Kommunikation, in beiden Fällen vorkommen können. Die grundsätzliche Frage, ob Kooperationen in einem Aufgabenbereich möglich und erfolgversprechend sind, wurde in diesem Zusammenhang als hauptsächlich abhängig von der Art der Aufgabe beschrieben.

Seitens der befragten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker wurden ebenfalls viele Vorteile von IKZ hervorgehoben und Beispiele teils langjähriger positiver Erfahrungen in der Zusammenarbeit geschildert. Konkret wurden insbesondere Größen- und Kostenvorteile benannt. Verschiedene

Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner erachten IKZ sowohl im Fall von hochspezialisierten Aufgaben als auch bei Routineaufgaben des Back-Office-Bereiches für sinnvoll. Ebenso wurde vereinzelt der Vorteil eines flexiblen Ausgleichs bei Personalengpässen genannt, indem Aufgaben durch die jeweils personalstärkere Gebietskörperschaft der Kooperation wahrgenommen werden.

Im Bereich der Nachteile von IKZ wurde durch die Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker mehrfach die hohe Bedeutung politischer Legitimität angesprochen. So sei es grundsätzlich wichtig, dass politische Entscheidungen in den Räten erfolgten. Weiterhin wird einerseits auf die hohe Bedeutung der Bürgernähe verwiesen, welche IKZ in Verbindung mit einem Verzicht auf Gebietsfusionen gewährleisten könne. Andererseits wird die Ansicht vertreten, dass IKZ weniger demokratisch als die Schaffung größerer Gebietskörperschaften sei. Anstelle der gewählten und somit demokratisch legitimierten Ratsmitglieder entscheiden beispielsweise bei Zweckverbänden eigenständige Gremien über die Zusammenarbeit, welche die politischen Mehrheitsverhältnisse in den Kommunen in den meisten Fällen nur sehr bedingt abbilden. Dadurch entwickle sich weiterhin eine doppelte Gremienstruktur, die kommunalpolitische Entscheidungen erschweren würde. Hierbei würden außerdem in manchen Fällen besondere regionale Belange und eine einseitige Informationslage hierüber die Entscheidungsbildung verlangsamen.

Aus praktischer Perspektive wurde weiterhin angemerkt, dass IKZ in manchen Fällen bezüglich der zugrundeliegenden Organisationsstrukturen sehr kompliziert sei. Auch wurde ein teilweise unzureichender Informationsfluss über die Arbeit einzelner Kooperationen bemängelt. Dies würde sich insbesondere bei komplexen Einzelfallentscheidungen zeigen.

Welche Organisationsformen von IKZ sich in besonderer Weise bewährt haben, wurde in Frage 4 erfasst. Hierbei wurde durch die überwiegende Anzahl der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner darauf hingewiesen, dass die Organisationsform in erster Linie zur betreffenden Aufgabe passen muss.

Seitens der Kommunalverwaltungen wurde dies dahingehend weiter ausgeführt, dass sich Zweckverbände beispielweise bei hoheitlichen Aufgaben eignen, während beispielsweise eingetragene Vereine häufig im Bereich freiwilliger Aufgaben gegründet würden. Die rechtlichen Rahmenbedingungen der zugrundeliegenden Aufgabe sowie der entsprechende Gestaltungsspielraum spielten hierbei eine maßgebliche Rolle. Dementsprechend eignete sich in manchen Fällen auch eine weniger formelle Form der Zusammenarbeit. In manchen Fällen sei die gewählte Kooperationsform auch von der Anzahl der

Kooperationspartner abhängig. Insgesamt lasse sich somit auch nicht eine Organisationsform als besser als die anderen bezeichnen.

Weiterhin wurde darauf verwiesen, dass die Organisationsform der Zusammenarbeit bei entsprechenden Überlegungen zu einer Kooperation eine eher nachgeordnete Rolle spiele, welche auch davon abhängt, inwieweit die politischen Gremien an der zukünftigen Wahrnehmung der Aufgabe beteiligt sein wollen. Unterschiedliche Kosten zur Etablierung und Unterhaltung von Kooperationen in Abhängigkeit von den verschiedenen Organisationsformen werden als eher gering eingeschätzt und weniger als Problem gesehen. Die Zielorientierung der Aufgabenwahrnehmung und Wahl einer geeigneten Organisationsform stehe im Vordergrund. Auch wurde geäußert, dass die Anzahl der bestehenden Organisationsformen in Verbindung mit der Möglichkeit von informellen Zusammenarbeiten als ausreichend empfunden werden.

Als spezifischer Vorteil einzelner Kooperationsformen wurde durch die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der kommunalen Verwaltungen der vergleichsweise geringe Aufwand zum Abschluss einer Zweckvereinbarung geschildert. Auch die weitreichenden Mitbestimmungsmöglichkeiten der beteiligten Gebietskörperschaften sowie das gute Funktionieren vieler Zweckverbände in der Praxis wurden mehrfach hervorgehoben. Im Allgemeinen werden die Kooperationsformen mit eigenen Gremien bezüglich der sehr sachlichen Diskussionen innerhalb dieser Gremien als positiv empfunden. Betreffend privatrechtlicher Formen der Kooperation fand die Möglichkeit zur Gewinnorientierung Erwähnung.

Spezifische Nachteile einzelner Organisationsformen wurden seitens der Kommunalverwaltungen ebenfalls benannt. Mehrfach wurde hierbei die Schwierigkeit, aus einem Zweckverband auszutreten, angeführt. Auch allgemeiner wurden Zweckverbände teilweise als organisatorisch aufwendig und schwerfällig hinsichtlich gewünschter Anpassungen an geänderte Rahmenbedingungen bezeichnet. Auch auf die vergleichsweise hohen Kosten zur Errichtung eines Zweckverbandes wurde hingewiesen. Die höhere Unabhängigkeit privatrechtlicher Organisationsformen wird in einzelnen Fällen ebenfalls als Nachteil empfunden.

Auch die befragten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker verwiesen häufig darauf, dass alle Organisationsformen ihre spezifischen Vorteile besitzen und letztlich passend zur betreffenden Aufgabe gewählt werden müssten. Weiterhin wurde die hohe Bedeutung von Transparenz hervorgehoben, welche insbesondere bei Zweckverbänden gegeben sei. Andererseits

wurde auch auf die Schwerfälligkeit von Zweckverbänden aus organisatorischer Sicht als Nachteil hingewiesen. Die Gesamtheit der bestehenden Organisationsformen wird als ausreichend empfunden.

2.4.4.2 Auswirkungen von Interkommunaler Zusammenarbeit

Frage 5 befasste sich im Fall der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner aus den Kommunalverwaltungen mit den Auswirkungen von IKZ auf die Verwaltungsarbeit. Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker wurden bezüglich der Auswirkungen von IKZ auf die Arbeit der kommunalen Vertretungsorgane befragt.

Von größeren und dauerhaften Problemen durch IKZ wurde seitens der Kommunalverwaltungen nicht berichtet. Vielmehr wiesen viele Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner darauf hin, dass IKZ häufig eine Erleichterung der Arbeit darstelle. Im Fall von kleineren Problemen, beispielsweise im Bereich der Kommunikation oder des Informationsflusses, ließen sich diese meist schnell lösen, da die beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter häufig bereits seit langer Zeit zusammenarbeiten. Auch wurde darauf hingewiesen, dass diese Arten kleiner, teilweise auch von einzelnen Akteuren abhängige, Probleme auch bei Aufgaben auftreten können, in welchen nicht mit anderen Kommunen zusammengearbeitet wird. Von rechtlichen Probleme wurde ebenfalls in einzelnen Gesprächen berichtet. Dies betrifft beispielsweise die Übertragung von Aufgaben auf andere Gebietskörperschaften und die Abordnung von Personal.

In den Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltungen wurde weiterhin angeführt, dass IKZ teilweise ein gewisses Umdenken in der Verwaltung erfordere. Wie bei jedem Veränderungsprozess müssten sich manche Abläufe zunächst einspielen. Auch eine etwas höhere Flexibilität sei in manchen Fällen notwendig. Allgemein könnten mittels guter Kommunikation viele Probleme vermieden werden. Seitens einzelner Landkreise und kreisfreier Städte wurde außerdem auf die große Bedeutung eines Beteiligungsmanagements beziehungsweise Beteiligungscontrollings hingewiesen. Hierbei wird auch davon ausgegangen, dass dieses in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen wird. Zur Vermeidung von Problemen wurde weiterhin die Nutzung einer einheitlichen IT-Infrastruktur durch die beteiligten Kooperationspartner empfohlen.

Zuletzt wurde seitens der Kommunalverwaltungen bezogen auf die beteiligten politischen Gremien darauf verwiesen, dass eine generelle Bereitschaft

zur Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften und auch zur teilweisen Abgabe von Aufgaben wichtig sei. Versuche der politischen Beeinflussung und häufige Änderungen der politischen Zielvorstellungen wurden in diesem Zusammenhang auch als Probleme für kommunalen Verwaltungen im Zusammenhang mit IKZ geschildert.

Seitens der befragten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker wurde geschildert, dass IKZ in der Regel keine größeren Probleme hervorrufe. In den meisten Fällen seien sich alle Mandatsträgerinnen und Mandatsträger der beteiligten Vertretungsorgane einig und die Gebietskörperschaften verfolgten gemeinsame Interessen. Hierbei sei auch die langjährige Erfahrung vieler beteiligter Personen sehr wichtig und hilfreich.

Von Problemen hinsichtlich der Transparenz der Aufgabenwahrnehmung im Fall von IKZ wurde durch die Mehrheit der kommunalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger nicht berichtet. Einzelne Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker bemängeln jedoch den geringen kurzfristigen Einfluss der Vertretungsorgane auf manche Kooperationen sowie die Schwierigkeit, die Verwaltungsarbeit zu kontrollieren. Dementsprechend empfinden sie die Aufgabenwahrnehmung durch IKZ teilweise als intransparent und als Einschränkung der Ratsarbeit. Als weiteres konkretes Problem wurde mehrfach geschildert, dass bestehende Zusammenarbeiten oft nur sehr schwer zu beenden seien.

Andererseits wurde durch manche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker darauf hingewiesen, dass viele detaillierte Informationen zu einzelnen Kooperationen zur Verfügung stünden, einige Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sich aber aus zeitlichen Gründen nur bedingt damit befassen können. Dementsprechend würden insbesondere in Fällen von sehr technischen Fragestellungen Beschlüsse gefasst, ohne dass sich alle Ratsmitglieder inhaltlich tiefergehend mit den Vorlagen auseinandergesetzt haben. Diese Problematik betreffe allerdings viele Themenbereiche und nicht ausschließlich Aufgaben im Bereich von IKZ. Zuletzt wurde auch darauf hingewiesen, dass das kommunale Mandat auch zu einer deutlich größeren eigenen Wahrnehmung des bereits bestehenden Umfangs von IKZ geführt habe.

2.4.4.3 Potentiale zum Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit und mögliche Formen der Unterstützung

Aufgabenbereiche, in denen ein Aufbau oder Ausbau von IKZ für sinnvoll erachtet wird, wurden in Frage 6 erfasst. Durch die befragten Kommunalverwaltungen wurden hierzu insgesamt sehr viele Potentiale für weitere Zusammenarbeiten aufgezeigt, wobei auch darauf verwiesen wurde, dass die Möglichkeiten der verschiedenen Gebietskörperschaften unter anderem vom Umfang bereits bestehender Kooperationen abhängen. Auf Grund der Gleichartigkeit der Aufgaben wurde im Allgemeinen angemerkt, dass sich insbesondere Auftragsangelegenheiten für einen weiteren Ausbau von Zusammenarbeiten eignen würden. Auch im Back-Office-Bereich werden, teilweise auch auf Grund von Personalproblemen, verschiedenste Potentiale und/oder Notwendigkeiten für weitere Zusammenarbeiten gesehen.

Zu den Aufgabenbereichen, in welchen aus Sicht der Kommunalverwaltung weitere Kooperationen vorstellbar sind, zählen unter anderem:

- EDV, Datenschutz, IT-Sicherheit und die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes,
- ÖPNV,
- Vergabewesen,
- Schulträgeraufgaben,
- Soziale Hilfen und Gesundheitsdienste,
- Beschaffungswesen,
- Bauhöfe,
- Ausbildungskooperationen zwischen Verwaltungen,
- Ordnungsangelegenheiten und Verkehrsüberwachung,
- Fahrradverkehr,
- Finanzverwaltung,
- Brand- und Katastrophenschutz,
- regenerative Energien,
- Klimaschutz und
- Integration.

Teilweise wurden auch sehr konkrete Projektideen innerhalb dieser Bereiche beziehungsweise Zusammenarbeiten, welche sich bereits in einer frühen Phase der Planung befinden, geschildert.

Besonders häufig fand der Bereich der Digitalisierung Erwähnung durch die kommunalen Verwaltungen. Potentiale weiterer Zusammenarbeiten werden hierbei neben dem digitalen Angebot von Verwaltungsleistungen und der digitalen Organisation von verwaltungsinternen Prozessen und der Kommunikation auch in der Ausstattung von Schulen mit IT-Technik gesehen. In diesem Zusammenhang wurden beispielsweise auch die Gründung von Digitalisierungszweckverbänden und der Beschluss von Digitalstrategien vorgeschlagen. Auch bezogen auf die IT-Infrastruktur der Verwaltungen wird eine weitere Zusammenarbeit für möglich gehalten. Weiterhin wurde die Schaffung von Schwerpunktstandesämtern auf Grund zunehmender Spezialfragen im Bereich des Personenstandswesens als Bereich für einen flächendeckenden Ausbau von IKZ vorgeschlagen.

Auch durch die befragten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker wurden verschiedenste weitere Potentiale im Bereich IKZ benannt. Einzelne Personen verwiesen allerdings auch darauf, dass ihnen der Gesamtüberblick fehlt, in welchen Aufgaben in der eigenen Gebietskörperschaft bereits kooperiert wird.

Allgemein wurde angemerkt, dass sich insbesondere Routineaufgaben im Back-Office-Bereich für einen Ausbau von Zusammenarbeiten eignen. Eine Abgabe von Aufgaben an andere Verwaltungen sei auch bei Spitzenlasten und auf Grund von Personalmangel denkbar. Potentiale für weitere Zusammenarbeiten wurden außerdem bei der Umsetzung von EU-Vorgaben und bei der Akquise von Fördermitteln genannt. Vereinzelt wurde die Auffassung vertreten, dass ein Ausbau von IKZ am ehesten realisierbar sei, sofern zu Kooperationen rechtlich verpflichtet würde.

Zu den genannten Aufgabenbereichen, in denen die befragten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker Möglichkeiten weiterer Zusammenarbeiten sehen, zählen:

- Digitalisierung von Verwaltungsleistungen,
- ÖPNV,
- Wirtschaftsförderung,
- Soziale Hilfen und Gesundheitsdienste,
- Schulträgeraufgaben,

- Abfallwirtschaft,
- Verkehrsangelegenheiten,
- Energieversorgung und
- Klimaschutz.

Des Weiteren wurden vereinzelt konkrete Projektideen geschildert. Hierzu zählt beispielsweise die Idee von Kooperationen in der Abfallwirtschaft, wobei die Kooperationspartner jeweils für eine Müllsorte zuständig sind. Ebenfalls Erwähnung fanden die Schaffung von Schwerpunktjugendämtern für komplexe Fälle sowie Wirtschafts- und Förderlotsen zur Unterstützung von Unternehmen bei Verwaltungsangelegenheiten und der Einwerbung von Fördermitteln. Auch der gemeinsame Ausbau des Glasfasernetzes wird auf Grund der Vielzahl betroffener Gebietskörperschaften als sinnvoll erachtet. Allgemein wird ferner darauf hingewiesen, dass IKZ auch über Bundesländer- und Ländergrenzen hinweg wichtig sei.⁵⁰

Frage 7 befasste sich mit möglichen Anreizen und Unterstützung für einen Ausbau von IKZ. Seitens der Kommunalverwaltungen wurde zumeist darauf hingewiesen, dass eine finanzielle Unterstützung durch das Land, auch vor dem Hintergrund der teilweise hohen kommunalen Verschuldung, sicher hilfreich sein kann. Neben einer Anschubfinanzierung sei zudem eine dauerhafte Unterstützung vorteilhaft, insbesondere dann, wenn sich die Zusammenarbeiten als erfolgreich herausstellen. Weiterhin wurde der Wunsch nach einer Anschubfinanzierung für die teilweise benötigte zusätzliche Infrastruktur, wie Büroräume, geäußert. Weitere finanzielle Unterstützung könne seitens des Landes auch mit einer Übernahme von externen Beratungskosten im Zusammenhang mit der Planung von Kooperationen erfolgen.

Als weiterer Anreiz für Kooperationen wurde genannt, dass Zusammenarbeiten bei der Vergabe von Fördergeldern und im kommunalen Finanzausgleich gewürdigt werden könnten. Auch könne die Kommunalaufsicht Zusammenarbeiten zwischen den Kommunen positiv berücksichtigen. Seitens fast aller Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner wurde aber auch darauf verwiesen, dass finanzielle Anreize nicht die einzige Form von Unterstützung darstellen sollten.

⁵⁰ Betrachtet man die gegebenen Antworten in Verbindung mit den teilweise durch die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner geschilderten eigenen hauptberuflichen Tätigkeiten, wird ersichtlich, dass viele Ideen im Zusammenhang mit der eigenen Berufstätigkeit entstanden sind.

Durch viele Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner wurde auch der Wunsch nach mehr Beratung zum Thema IKZ geäußert. Dies umfasst eine rechtliche, insbesondere steuerrechtliche, Beratung sowie eine Unterstützung bei der Ermittlung möglicher Synergieeffekte von Kooperationen durch das Land. Ebenso wurde eine mögliche Beratung durch das Land bezüglich der passenden Organisationsformen erwogener Zusammenarbeiten genannt. Weiterhin wurde seitens mancher Kommunen angeführt, dass Leitfäden, Best-practice-Beispiele (auch aus anderen Bundesländern), Musterverträge, Prozessbibliotheken und Managementhilfen zu IKZ hilfreich sein könnten. Auch extern moderierte Diskussionsrunden mit möglichen Kooperationspartnern und eine Gründungsberatung wurden vorgeschlagen. Ebenfalls vorgeschlagen wurde die Einrichtung einer Transferstelle bei der Landesregierung, in welcher alle Beratungsleistungen für Kommunen zu IKZ zentral zusammengefasst werden könnten.

Weitere genannte Formen der möglichen Unterstützung von IKZ betreffen die rechtlichen Rahmenbedingungen. Hierbei wurde der Wunsch nach Zweckvereinbarungen mit der Option einer Aufgabenteilung zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften in Ergänzung zu der bisherigen vollständigen Aufgabenübertragung geäußert. Allgemeiner wurde geschildert, dass die landesgesetzlichen Rahmenbedingungen der Kommunen vereinfacht werden müssten.

Zuletzt wurde seitens einzelner Kommunalverwaltungen der Wunsch geäußert, dass die Landesregierung den Regionsgedanken insgesamt und damit auch IKZ stärkt. Dies könne beispielsweise durch Regionaltage erfolgen. Auch der Austausch zwischen den Gebietskörperschaften könnte hierdurch gefördert werden.

Auch seitens der befragten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker werden vielfältige Möglichkeiten zur Unterstützung von IKZ gesehen. Die Schaffung finanzieller Anreize durch das Land und teilweise auch durch den Bund wurde in vielen Gesprächen als sinnvoll erachtet. Auch eine finanzielle Würdigung für effizient zusammenarbeitende Gebietskörperschaften fand Erwähnung. Durch mehrere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner wurde im Gegensatz dazu allerdings auch erklärt, dass eine finanzielle Unterstützung im Bereich von IKZ nicht notwendig sei. Ziel sei, eigene finanzielle Synergieeffekte durch IKZ zu erzielen und so ohne finanzielle Unterstützung auszukommen. In diesem Zusammenhang wurde außerdem angemerkt, dass monetäre Anreize nicht als Werbemittel benutzt werden dürften, da sonst die primären Vorteile von Kooperationen in den Hintergrund geraten könnten. Vor dem Hintergrund sehr unterschiedlicher Haushaltslagen der Kommunen

wurde weiterhin darauf hingewiesen, dass im Falle einer finanziellen Unterstützung diese entsprechend passgenau erfolgen müsse. Eine gezielte finanzielle Förderung zur Beschaffung einer einheitlichen IT-Infrastruktur durch Kooperationspartner als häufige Voraussetzung für den Erfolg von Zusammenarbeiten wurde ebenfalls vorgeschlagen.

Der Bedarf nach Beratung in Rechtsfragen und im IT-Bereich sowie die Förderung des Erfahrungsaustausches zwischen den Kommunen durch das Land wurden ebenfalls angeführt. Auch könne das Land bei der Vermittlung von Kontakten in vielen Bereichen behilflich sein.

Zuletzt wurden Wünsche nach zwei rechtlichen Änderungen im Bereich IKZ durch einzelne Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker angesprochen. Zum einen wird angeregt, die entsprechenden landesgesetzlichen Rahmenbedingungen dahingehend zu ändern, dass auch Parteien mit relativ wenig Sitzen in den kommunalen Vertretungsorganen in den Verbandsversammlungen der Zweckverbände vertreten sind. Weiterhin wird gefordert, den ÖPNV als Pflichtaufgabe zu definieren, was die Finanzierung und somit auch die Möglichkeiten von Zusammenarbeiten verbessern würde.

2.4.4.4 Interkommunale Zusammenarbeit als Alternative zu Gebietsreformen

Inwiefern ein Ausbau von IKZ in Rheinland-Pfalz aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner eine adäquate Alternative zu Gebietsreformen darstellt, wurde in Frage 8 erfasst. Die Mehrheit der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner aus den Kommunalverwaltungen bewertet IKZ als eine solche Alternative. Dies wird mit Vorteilen wie Bürgernähe, der Bewahrung der lokalen Identität und der kommunalen Selbstständigkeit begründet. Auch wurde argumentiert, dass IKZ und Gebietsreformen ähnliche Skaleneffekte erzielen könnten und IKZ daher im Zweifelsfall vorzuziehen sei. In anderen Gesprächen wurde IKZ nur teilweise als Alternative zu Gebietsreformen gesehen. IKZ könne zwar die Effizienz der Verwaltungsarbeit steigern, allerdings nicht in vergleichbarem Umfang wie Gebietsreformen. Auf Grenzen von IKZ auf Grund der verschiedenen Aufgaben der unterschiedlichen Arten von Gebietskörperschaften wurde ebenfalls hingewiesen.

Weiterhin wurde argumentiert, dass IKZ und Gebietsreformen sich nicht immer ausschließen. So könne die Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften ausgebaut und in manchen Fällen auch Gebietsänderungen, insbesondere bei den flächenmäßig relativ kleinen Kommunen im Süden des Landes, vollzogen werden. Letztlich müssten Einzelfälle und die Wirtschaftlichkeit

der Aufgabenwahrnehmung betrachtet werden. Allgemeiner wurde zur Thematik angeführt, dass sich die erwarteten Fusionsrenditen von Gebietsreformen in der Vergangenheit häufig nicht bewahrheitet hätten und in manchen Teilen von Rheinland-Pfalz steigende Einwohnerzahlen bei den Reformüberlegungen stärker berücksichtigt werden müssten.

Auch viele Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker befürworteten IKZ und sehen keine Notwendigkeit für Gebietsreformen. Dies wurde mit der geringeren Bürgernähe größerer Gebietskörperschaften, gut eingespielten Strukturen, negativen Auswirkungen auf die lokale Identität sowie negativen Folgen für das kommunale Ehrenamt und einer möglicherweise zunehmenden Politikverdrossenheit als weitere Folgen von Gebietsreformen begründet. Teilweise wurden auch negative Erfahrungen mit Fusionen auf Ebene der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden und nur geringe Fusionsrenditen, welche im Rahmen von Gebietsreformen in anderen Bundesländern erzielt werden konnten, angeführt.

Manche der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner verwiesen allerdings auch darauf, dass IKZ Gebietsreformen nicht vollständig ersetzen könne und IKZ als Ergänzung zu Gebietsreformen zu sehen sei. In diesem Zusammenhang wurde auch angemerkt, dass Gebietsfusionen insbesondere für die Verwaltungen von Vorteil seien, da diese eine gewisse Größe brauchten, um effizient arbeiten zu können.

Einzelne Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker beantworteten die Frage dahingehend, dass eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Landesteilen notwendig sei. So seien Gebietsreformen hauptsächlich im Süden von Rheinland-Pfalz notwendig, wo viele Gebietskörperschaften eine eher geringe Größe besitzen. In einer weiteren Antwort wurde angemerkt, dass der ländliche Raum insgesamt gestärkt werden müsse, wozu auch weitere Zusammenarbeiten beitragen könnten.

2.4.4.5 Anmerkungen seitens der Interviewteilerinnen und Interviewteiler

Mit Frage 9 als letzte Frage wurde den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern die Möglichkeit gegeben, weitere Anmerkungen oder Anregungen zum Thema IKZ zu benennen. Es war somit möglich, Punkte anzusprechen, welche im Interview noch keine Erwähnung gefunden hatten.

Durch mehrere Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltungen wurde auf die großen Personalprobleme im öffentlichen Dienst auf kommunaler Ebene hingewiesen. Diese ergeben sich insbesondere aus der Schwierigkeit, qualifiziertes Personal zu gewinnen, was in manchen Fällen auch damit erklärt wurde, dass privatrechtliche Unternehmen attraktivere Vergütungen anbieten. IKZ wird auch vor diesem Hintergrund positiv bewertet, da Zusammenarbeiten die Personalprobleme zumindest lindern können. Weiterhin wurde ein höherer Kommunalverband, vergleichbar dem Bezirksverband Pfalz, auch für den Norden des Landes gefordert. Ein solcher würde insbesondere die Einheitlichkeit der rheinland-pfälzischen Verwaltungsstrukturen erhöhen. Zuletzt wurde angemerkt, dass eine gemeinsame Beschaffung von Kommunen auch dazu genutzt werden könnte, die lokale Wirtschaft zu fördern.

Auch seitens der befragten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker wurden verschiedene allgemeine Punkte angemerkt. Beispielsweise müsse der Gesetzesvollzug auf kommunaler Ebene einheitlicher erfolgen, um eine Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Außerdem wurde die große Bedeutung einer Stärkung des ländlichen Raumes unabhängig von IKZ und Gebietsreformen hervorgehoben. Weiterhin wurde in einem Gespräch die Kommunalisierung von Aufgaben und somit die Stärkung der Rolle der lokalen Ebene im politisch-administrativen System gefordert.

2.5 Mögliche (neue) Aufgabenbereiche für Interkommunale Zusammenarbeit

Die Ergebnisse der standardisierten Befragung (siehe Kapitel 2.4.2) sowie der leitfadengestützten Interviews (siehe Kapitel 2.4.4) dieser Untersuchung zeigen, dass die kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz bereits in vielen Aufgabenbereichen und in vielfältiger Weise zusammenarbeiten. Dennoch stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang Potentiale für einen Ausbau von IKZ vorliegen.

Die Vielfältigkeit bestehender Zusammenarbeiten auf kommunaler Ebene wird in den Einzelkooperationen ersichtlich, welche in der standardisierten Befragung geschildert und im Rahmen der Datenauswertung 38 Aufgabenbereichen zugeordnet wurden. Die höchsten Anzahlen erfasster formeller Kooperationen finden sich in den Bereichen von Schulträgeraufgaben, Tourismusförderung sowie Brandschutz, Rettungsdienst und Zivil- und Katastrophenschutz. Auch in anderen typischen Bereichen von IKZ, wie Abwasserbe-

seitigung, Wasserversorgung und Abfallwirtschaft, wurden zahlreiche Zusammenarbeiten geschildert. Dies schließt allerdings nicht aus, dass auch in diesen Bereichen Potentiale für weitere Zusammenarbeiten vorliegen. Dies betrifft sowohl Gebietskörperschaften, welche in den entsprechenden Aufgabenbereichen bisher keine Kooperationen geschlossen haben, als auch solche, bei welchen dies bereits der Fall ist. Oft sind auch mehrere Zusammenarbeiten zwischen den gleichen oder teilweise gleichen Akteuren in einem Aufgabenbereich möglich. Beispielsweise schließt die Zusammenarbeit als Träger einer Schule weitere Zusammenarbeiten andere Schulen betreffend nicht aus.

Bezüglich eines möglichen Ausbaus von IKZ ist auch festzuhalten, dass die kommunalen Gebietskörperschaften in der standardisierten Befragung eine sehr hohe Bereitschaft hierzu geäußert haben. So gaben alle an der Umfrage teilnehmenden Landkreise, kreisfreien Städte sowie großen kreisangehörigen Städte an, dass sie sich dies grundsätzlich vorstellen können. Jeweils rund 90 % der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden halten einen Ausbau von Zusammenarbeiten ebenfalls für möglich.⁵¹

Obwohl rheinland-pfälzische Kommunen bereits in vielfältiger Weise miteinander kooperieren, wurden im Rahmen dieser Untersuchung auch viele Möglichkeiten für weitere Zusammenarbeiten erfasst. Insgesamt betrachtet ist ein Ausbau und/oder Aufbau von IKZ im Allgemeinen in allen kommunalen Aufgabenbereichen denkbar, wobei die Potentiale der einzelnen Gebietskörperschaften insbesondere vom Umfang bisheriger Zusammenarbeiten abhängen. Kommunen, welche bereits in vielfältigen Bereichen mit anderen Kommunen zusammenarbeiten, besitzen tendenziell ein niedrigeres Potential für weitere Kooperationen als solche, welche IKZ bisher nur wenig nutzen.

Aufbauend auf den Untersuchungsergebnissen wurden vier Bereiche identifiziert, in welchen ein flächendeckender Ausbau von Zusammenarbeiten in besonderem Maße zielführend erscheint:

- Viele Potentiale für weitere Zusammenarbeiten finden sich im Bereich der *Digitalisierung*. Die Möglichkeiten weiterer Kooperationen in diesem Bereich wurden sowohl in der standardisierten Befragung als auch in den Interviews mehrfach hervorgehoben und sind teilweise damit zu erklären, dass die dazugehörigen Aufgaben erst in jüngerer Vergangenheit

⁵¹ Weiterhin gaben 60 % der kreisfreien Städte und rund 55 % der großen kreisangehörigen Städte an, sich derzeit zur Realisierung einer weiteren Kooperation in konkreten Verhandlungen mit potentiellen Partnern zu befinden. Gleiches trifft auf rund 40 % der Landkreise, 40 % der verbandsfreien Gemeinden und rund 35 % der Verbandsgemeinden zu.

entstanden sind beziehungsweise deutlich an Bedeutung gewonnen haben. Digitalisierung umfasst hierbei eine Vielzahl einzelner Aspekte. Hierzu zählen unter anderem das digitale Angebot von Verwaltungsleistungen, die Beschaffung und Unterhaltung von IT-Infrastrukturen der Verwaltungen sowie der Schulen und der Ausbau des Glasfasernetzes. Hinzu kommen teilweise komplexe Fragen in den Bereichen Datenschutz, IT-Sicherheit und der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Neue Zusammenarbeiten zwischen Kommunen können sich hierbei sowohl auf einzelne als auch auf mehrere Aspekte von Digitalisierung beziehen. Besteht die Absicht, sich mehreren Aspekten von Digitalisierung gemeinsam zu widmen, kann die Gründung von Digitalisierungszweckverbänden sinnvoll sein. Solche könnten in Rheinland-Pfalz mit Unterstützung der Landesregierung auch flächendeckend eingeführt werden. Bestehende Initiativen, wie das „Interkommunale Netzwerk Digitale Stadt“⁵² und „Digitale Dörfer“⁵³, könnten in eine flächendeckende Unterstützung der Digitalisierung der kommunalen Verwaltungen eingebunden und entsprechend ausgebaut werden.

- In den Interviews wurde außerdem geschildert, dass Fragestellungen des *Personenstandswesens* in den letzten Jahren deutlich an Komplexität gewonnen haben. Dies ist insbesondere durch die zunehmende Anzahl von Fällen, bei welchen die Berücksichtigung von im Ausland ausgestellten Dokumenten, wie Geburts-, Ehe-, und Sterbeurkunden, notwendig ist, begründet. Auf Grund der Unterschiedlichkeit dieser Fälle könnten Zusammenarbeiten in der Form von Schwerpunktstandesämtern für bestimmte Fallgruppen zusätzliche Synergien bewirken. Eine solche Zusammenarbeit könnte sich auch auf den Back-Office-Bereich beschränken, wobei bestimmte Standesämter für die Bearbeitung von Fällen mit Bezug zu bestimmten Ländergruppen zuständig wären. Eine entsprechende Spezialisierung der Standesämter könnte sowohl in einzelnen Regionen von Rheinland-Pfalz als auch bezogen auf das gesamte Bundesland erfolgen.
- In ähnlicher Weise wie im Personenstandswesen wurde in den Interviews berichtet, dass Fragestellungen im Bereich der *Kinder- und Jugendhilfe* in

⁵² Siehe: <https://mdi.rlp.de/de/service/pressemitteilungen/detail/news/detail/News/minister-startet-interkommunales-netzwerk-digitale-stadt/> (besucht am 18. Dezember 2019).

⁵³ Siehe: <https://www.digitale-doerfer.de> (besucht am 18. Dezember 2019).

den letzten Jahren deutlich an Komplexität gewonnen haben. Dementsprechend könnten Schwerpunktjugendämter für bestimmte Fallgruppen zusätzliche Synergien ermöglichen. Auch diese könnten sich alleinig auf den Back-Office-Bereich beschränken und sowohl eine Zusammenarbeit von Jugendämtern in bestimmten Regionen als auch im gesamten Bundesland betreffen.

- Die Ergebnisse der standardisierten Befragung zeigten, dass rheinland-pfälzische Kommunen bereits vielfältig im Bereich von *Schulträgeraufgaben* zusammenarbeiten. Eine Zusammenfassung dieser Kooperationen zu regionalen Bildungsräumen könnte weitere Synergien ermöglichen. Rheinland-Pfalz weist insgesamt fast 1.500 weiterführende Schulen auf.⁵⁴ Auch diese Grundlage bietet Anreize, Bildungsräume als übergreifende Kooperationen verschiedener Gebietskörperschaften mit unterschiedlichen organisatorischen Schwerpunkten zu errichten, um unter anderem eine optimierte Auslastung der Schulen zu erreichen. Eine Zusammenarbeit im Rahmen von Bildungsräumen besitzt weiterhin den Vorteil, dass gemeinsame organisatorische Ziele für die Schulen erarbeitet sowie aufeinander abgestimmte, regionale Organisationskonzepte entwickelt werden können. Insbesondere in Regionen mit einer geringen Bevölkerungsdichte könnten damit die schulischen Strukturen verbessert werden. Eine optimierte Auslastung der Schulen könnte außerdem ermöglichen, die Vielfältigkeit der schulischen Angebote zu steigern. Weiterhin ist eine landesweite Einführung von Raumkonzepten in Rheinland-Pfalz in den Bereichen der Wirtschaftsförderung und des Tourismus denkbar.
- Weitere Ausführungen zu Raumkonzepten als Reformansatz finden sich in Kapitel 2.7.1.

⁵⁴ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistische Berichte: Allgemeinbildende Schulen im Schuljahr 2017/2018, S. 13.

2.6 Rechtliche Grundlagen der Interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz

Bei einer Betrachtung der rechtlichen Grundlagen für die Interkommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz sind vier Teilbereiche zu untersuchen. Zunächst ist zu fragen, welche europarechtlichen Vorgaben es für eine Interkommunale Zusammenarbeit gibt (2.6.1). Weitere Möglichkeiten und Grenzen ergeben sich aus dem Grundgesetz (GG) (2.6.2). Rechtsformen für Interkommunale Kooperationen ergeben sich sowohl aus dem Landesrecht von Rheinland-Pfalz (2.6.3) als auch dem Privatrecht (2.6.4 und 2.6.5). Danach soll kurz auf die Möglichkeit von Zwangskooperationen eingegangen werden (2.6.6) und dargestellt werden, welche rechtlichen Formen von IKZ sich für welche Aufgaben eignen (2.6.7). Das Kapitel schließt mit einer Zusammenfassung der rechtlichen Grundlagen von IKZ in Rheinland-Pfalz (2.6.8).

2.6.1 Europarecht

Im Rahmen des Europarechts sind zwei Komplexe zu betrachten. Einmal ist zu fragen, welchen Einfluss das Europarecht auf die Neuordnung behördlicher Kompetenzen hat (2.6.1.1) und daneben, welche Vorgaben aus dem Vergaberecht folgen (2.6.1.2).

2.6.1.1 Neuordnung behördlicher Kompetenzen

Die innerstaatliche Ordnung der Zuständigkeiten wirft keine europarechtlichen Fragen auf. Die Zuständigkeitsregelungen im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nennen die innerstaatliche Kompetenzordnung nicht. Die – delegierende – Übertragung von Aufgaben vom bisherigen Aufgabenträger zu einem anderen unterliegt nicht dem Unionsrecht und damit auch nicht dem Vergaberecht, sofern die folgenden Voraussetzungen beachtet werden.⁵⁵ Von den Formen der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) betrifft die Übertragung von Aufgaben vor allem die Zweckverbandsbildung und die Zweckvereinbarung, soweit sie delegierender Natur ist. Charakteristisch für den Zweckverband ist gerade, dass die Mitgliedskommunen bestimmte ihrer Aufgaben auf den Zweckverband als eigenständige juristische Person des öffentlichen Rechts übertragen. Zweckvereinbarungen können hingegen die Stufe der Aufgabenübertragung oder die der Aufgabenerfüllung

⁵⁵ EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2016 – C-51/15 –, ECLI:EU:C:2016:985, Rn. 41, juris.

betreffen. Nur wenn durch die Zweckvereinbarung die Aufgabe von einer Kommune auf eine andere übertragen wird, ist die erste Prüfungsstufe betroffen.

Bei einer solchen Aufgabenübertragung dürfen allerdings nicht nur die Zuständigkeiten, sondern müssen auch die Befugnisse zur Erfüllung der Zuständigkeiten übertragen werden.⁵⁶ Dazu gehören die Befugnis zur Schaffung des rechtlichen und des organisatorischen Rahmens und die finanzielle Unabhängigkeit zur Finanzierung der Aufgabenerfüllung.⁵⁷ Die Aufgabe muss selbstständig und eigenverantwortlich wahrgenommen werden.⁵⁸ Daran fehlt es, soweit der neue Aufgabenträger durch den bisherigen Aufgabenträger kontrolliert wird oder Zustimmungserfordernissen unterliegt.⁵⁹

Problematisch sind delegierende Zweckvereinbarungen, wenn die Vereinbarung Zustimmungsvorbehalte zugunsten der die Aufgabe abgebenden Kommune(n) enthält. Denn § 13 Abs. 2 S. 2 KomZG erlaubt es, diesen Kommunen Mitwirkungsrechte bis hin zu Zustimmungserfordernissen in bestimmten Fragen einzuräumen. Für Zweckverbände hat der *Europäische Gerichtshof* klargestellt, dass die Ausübung einer generellen Überwachungsfunktion über den Zweckverband, auf den die Aufgabe übertragen wurde, durch die die Aufgabe abgebenden Kommunen unschädlich ist, wenn sie über eine Vertretung der Kommunen in der Verbandsversammlung als Verbandsorgan erfolgt.⁶⁰ Ist allerdings die Verbandsversammlung auch für Maßnahmen des Mikromanagements zuständig, so dass ihr eine „Einmischung in konkrete Modalitäten der Durchführung der Aufgaben“⁶¹ möglich ist, so handelt es sich um keine vergaberechtsfreie Aufgabenübertragung mehr.

Noch nicht geklärt ist die Frage, welche vergaberechtlichen Folgen eine Beteiligung Privater an dem Zweckverband oder der delegierenden Zweckvereinbarung hat. § 2 Abs. 2 KomZG lässt eine Beteiligung Privater an Zweckverbänden zu und § 12 Abs. 1 S. 2 KomZG auch an Zweckvereinbarungen. Für die Stufe der Aufgabenerfüllung ist klar, dass zumindest eine direkte Beteiligung Privater bei der Aufgabenerfüllung zur Vergaberechtpflichtigkeit führt (§ 108

⁵⁶ Statt aller: Ziekow, in: Ziekow/Völlink, *GWB* § 108, Rn. 74.

⁵⁷ Statt aller: Ziekow, in: Ziekow/Völlink, *GWB* § 108, Rn. 74.

⁵⁸ Statt aller: Ziekow, in: Ziekow/Völlink, *GWB* § 108, Rn. 74.

⁵⁹ Statt aller: Ziekow, in: Ziekow/Völlink, *GWB* § 108, Rn. 74.

⁶⁰ EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2016 – C-51/15 –, ECLI:EU:C:2016:985, Rn. 52, juris.

⁶¹ EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2016 – C-51/15 –, ECLI:EU:C:2016:985, Rn. 52, juris.

Abs. 1 Nr. 3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB). Man wird den *Europäischen Gerichtshof* wohl dahingehend verstehen müssen, dass dies auf der Stufe der Aufgabenübertragung nicht gilt. Denn laut der *Remondis-Entscheidung* fällt „eine Entscheidung über die Zuweisung öffentlicher Befugnisse nicht in den Bereich wirtschaftlicher Vorgänge“⁶². Leitend für den Ausschluss der Beteiligung eines Privaten an einem Inhouse-Geschäft ist jedoch gerade, dass der Private durch die Beteiligung einen unzulässigen Vorteil im Wettbewerb erhält.⁶³ Nach der Bewertung des *Europäischen Gerichtshofs* ist mithin die Aufgabenübertragung kein Vorgang, die den Wettbewerb berühren kann.

2.6.1.2 Vergaberecht

Komplexer gestalten sich Fälle, die über die Neuordnung innerstaatlicher Kompetenzen hinausgehen. Sie können unter das Vergaberecht fallen.

Öffentliche Auftraggeber sind grundsätzlich ausschreibungspflichtig, § 97 Abs. 1 GWB. Dennoch sehen die Art. 12 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (Vergaberichtlinie), Art. 28 der Richtlinie 2014/25/EU Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (Sektorenrichtlinie) und Art. 17 der Richtlinie 2014/23/EU Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (Konzessionsrichtlinie) Voraussetzungen vor, unter denen öffentliche Auftraggeber mit anderen öffentlichen Stellen vergabefrei zusammenarbeiten dürfen.

Bei der Frage, ob Vergaberecht anwendbar ist, lassen sich drei Gruppen bilden: Geschäfte ohne Vergütung (2.6.1.2.1), Inhouse-Geschäfte (2.6.1.2.2) und Instate-Geschäfte (2.6.1.2.3).

⁶² EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2016 – C-51/15 –, ECLI:EU:C:2016:985, Rn. 49, juris.

⁶³ EuGH, Urteil vom 11. Januar 2005 – C-26/03 –, Rn. 50 f., juris.

2.6.1.2.1 Geschäfte ohne Vergütung

Nach Art. 1 Abs. 6 Vergaberichtlinie ist das Vergaberecht nicht anwendbar, wenn öffentliche Auftraggeber anderen öffentlichen Auftraggebern Befugnisse und Zuständigkeiten für die Ausführung öffentlicher Aufgaben übertragen und dafür keine Gegenleistung vorgesehen wird. Daraus folgt, dass in diesen Fällen nicht ausgeschlossen werden muss.

2.6.1.2.2 Inhouse-Geschäfte

Komplizierter sind Inhouse-Geschäfte. Dabei ist zwischen Fällen, in denen eine eigene Dienststelle beauftragt wird, und Fällen, in denen eine rechtlich selbstständige Einheit beauftragt wird, zu unterscheiden. Die Beauftragung einer eigenen Dienststelle ist für die Frage nach IKZ ohne Belang. Auch wenn der Auftrag nicht durch eine eigene Dienststelle ausgeführt wird, sondern durch eine rechtlich selbstständige Einheit, kann, wenn ein Inhouse-Geschäft vorliegt, auf die Ausschreibung verzichtet werden. Dabei werden einfache von gemeinsamen Inhouse-Geschäften unterschieden. Ein einfaches Inhouse-Geschäft liegt vor, wenn auf jeder Seite des Geschäftes nur ein Partner steht. Ein gemeinsames Inhouse-Geschäft liegt vor, wenn auf einer Seite mehrere Partner beteiligt sind. Dabei ist zwischen gemeinsam-vertikalen (2.6.1.2.2.1) und gemeinsam-inversen und gemeinsam-horizontalen Inhouse-Geschäften (2.6.1.2.2.2) zu unterscheiden.

2.6.1.2.2.1 Gemeinsam-vertikales Inhouse-Geschäft, § 108 Abs. 4, 5 GWB

Nach § 108 Abs. 4, 5 GWB liegt auch dann ein Inhouse-Geschäft vor, wenn die Kontrolle von mehreren öffentlichen Auftraggebern gleichzeitig ausgeübt wird. Dafür gelten nach § 108 Abs. 4 GWB wiederum drei Kriterien:

1. Der öffentliche Auftraggeber übt gemeinsam mit anderen öffentlichen Auftraggebern über die juristische Person eine ähnliche Kontrolle aus wie jeder der öffentlichen Auftraggeber über seine eigenen Dienststellen. Für diese Kontrolle formuliert § 108 Abs. 5 GWB drei weitere Kriterien:
 - a. Die beschlussfassenden Organe der juristischen Person setzen sich aus Vertretern sämtlicher teilnehmender öffentlicher Auftraggeber zusammen. Ein einzelner Vertreter kann mehrere oder alle teilnehmenden öffentlichen Auftraggeber vertreten.
 - b. Die öffentlichen Auftraggeber können gemeinsam einen ausschlaggebenden Einfluss auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen der juristischen Person ausüben.

- c. Die juristische Person verfolgt keine Interessen, die den Interessen der öffentlichen Auftraggeber zuwiderlaufen.
2. Mehr als 80% der Tätigkeiten der juristischen Person dienen der Ausführung von Aufgaben, mit denen sie von den öffentlichen Auftraggebern oder von einer anderen juristischen Person, die von diesen Auftraggebern kontrolliert wird, betraut wurde. Für die 80%-Schwelle genügt es, wenn sie durch Zusammenrechnen der Tätigkeiten für alle beteiligten öffentlichen Stellen erreicht wird.⁶⁴
3. An der juristischen Person besteht keine direkte private Kapitalbeteiligung. § 108 Abs. 1 Nr. 3 Hs. 2 gilt entsprechend.

Diese Kriterien müssen jeweils kumulativ vorliegen.

§ 108 Abs. 4, 5 GWB gelten nur, wenn die Kontrolle gemeinsam ausgeübt wird.⁶⁵ Wenn ein öffentlicher Auftraggeber die Kontrolle alleine ausübt, gilt § 108 Abs. 1 GWB.⁶⁶ Die Kontrolle muss mit der gleichen Intensität ausgeübt werden, wie wenn es sich um eine Eigengesellschaft mit nur einem Gesellschafter handeln würde.⁶⁷ Die Gesellschafter dürfen nicht nur über die Befugnisse der Gesellschaftermehrheit verfügen, sondern müssen darüber hinausgehende Kontrollbefugnisse haben.⁶⁸ Die Kontrolle muss in ein „Konzept der gemeinsamen Kontrolle“ durch alle beteiligten öffentlichen Stellen eingebunden sein.⁶⁹

2.6.1.2.2.2 Gemeinsam-inverse und gemeinsam-horizontale Inhouse-Geschäfte

Unklar ist, ob gemeinsam-inverse („Töchter an Mutter“) und gemeinsam-horizontale („Schwestern an Schwester“) Inhouse-Geschäfte möglich sind, da

⁶⁴ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 68.

⁶⁵ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 62.

⁶⁶ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 62.

⁶⁷ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 64.

⁶⁸ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 64 m. w. N.

⁶⁹ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 64 m. w. N.

§ 108 Abs. 3 GWB nur auf § 108 Abs. 1 GWB verweist.⁷⁰ Gerade diese Konstellationen können für Kommunen interessant sein.⁷¹ Genannt werden könnte etwa ein Serviceverbund mehrerer Kommunen, „in dem verschiedene Kommunen verschiedene Tochtergesellschaften ausgründen und in dem eine Tochtergesellschaft vergaberechtsfreie Leistungen gegenüber den anderen Tochterunternehmen erbringen soll“⁷². Die Gesetzesbegründung erachtet das als möglich.⁷³ Sie verweist insoweit auf die systematische Stellung des § 108 Abs. 4 GWB nach § 108 Abs. 2 GWB.⁷⁴ Systematisch verweist § 108 Abs. 3 GWB aber nur auf § 108 Abs. 1 GWB und gerade nicht auf § 108 Abs. 4 GWB.⁷⁵ Für eine Einbeziehung der gemeinsam-inversen und gemeinsam-horizontalen Inhouse-Geschäfte spricht die teleologische Auslegung.⁷⁶ Es ist kein Grund ersichtlich, dass bei identischer Kontrolle ein einseitig-inverses bzw. einseitig-horizontales Inhouse-Geschäft zulässig sein soll, ein gemeinsam-inverses bzw. gemeinsam-horizontales Inhouse-Geschäft aber nicht.⁷⁷ In diesem Fall müssen aber die Voraussetzungen von § 108 Abs. 4 GWB vollständig erfüllt sein.⁷⁸ Nicht vergaberechtsfrei sind Leistungen zwischen Unternehmen, deren Trägerkreis unterschiedlich zusammengesetzt ist.⁷⁹

2.6.1.2.2.3 Kriterien

2.6.1.2.2.3.1 Dienststellenähnliche Kontrolle

Wichtig für die Frage, ob eine dienststellenähnliche Kontrolle vorliegt, sind insoweit ein vergleichbares Niveau der Steuerungsfähigkeit und eine wirksame

⁷⁰ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 69.

⁷¹ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 69.

⁷² *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 69.

⁷³ BT-Drs. 18/6281, S. 81.

⁷⁴ BT-Drs. 18/6281, S. 81.

⁷⁵ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 70.

⁷⁶ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 71.

⁷⁷ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 71.

⁷⁸ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 71.

⁷⁹ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 71.

Kontrolle.⁸⁰ Es ist unerheblich, ob die rechtlich selbstständige Stelle privat- oder öffentlich-rechtlich organisiert ist.⁸¹

Das notwendige Niveau der Kontrolle fehlt bei einer Aktiengesellschaft (AG), da der Vorstand sich nach § 93 Abs. 1 des Aktiengesetzes (AktG) am Interesse der AG und nicht dem der Aktionäre zu richten hat. Weiterhin ist der Vorstand nach § 76 Abs. 1 AktG von Weisungen frei. Der *Bundesgerichtshof* (BGH) erkennt eine Mitwirkungsbefugnis nur in engen Ausnahmefällen an.⁸² Einer Schaffung von Zusatzorganen, die den Vorstand kontrollieren, ist nach deutschem Aktienrecht nicht möglich.⁸³ Der öffentliche Auftraggeber kann jedoch einen Beherrschungsvertrag nach § 291 AktG mit der AG schließen, der die hinreichende Kontrollierbarkeit herbeiführt.⁸⁴

Bei der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) muss der Geschäftsführer nach § 37 des Gesetzes betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) auch Einzelanweisungen befolgen, sodass bei 100%igen EigenGmbHs das Kontrollkriterium erfüllt ist, solange nicht eine atypische Gestaltung gewählt wird.⁸⁵

Demgegenüber sind Gesellschaften bürgerlichen Rechts (GbR) nicht in-house-fähig, da es bei ihnen als nicht vollrechtsfähige Einheiten nicht auf die Kontrolle der „Gesellschaft“, sondern des mit der Aufgabenerfüllung betrauten „Gesellschafters“ ankommt.⁸⁶

§ 108 Abs. 2 GWB regelt die Enkelinnenkonstellation, nach der die Kontrolle auch dann vorliegt, wenn der öffentliche Auftraggeber diese Kontrolle über eine juristische Person hat, die ihrerseits diese Kontrolle über die Auftragnehmerin hat.

⁸⁰ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 11 f.

⁸¹ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 17.

⁸² BGH, Urteil vom 25. Februar 1982 – II ZR 174/80 –, Rn. 27, juris; BGH, Urteil vom 26. April 2004 – II ZR 155/02 –, BGHZ 159, 30-48, Rn. 41.

⁸³ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 22.

⁸⁴ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 23.

⁸⁵ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 24.

⁸⁶ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 25.

2.6.1.2.2.3.2 Überwiegende Tätigkeit für den Auftraggeber

Dieses Kriterium soll verhindern, dass das Unternehmen trotz Beherrschung auf dem Markt tätig ist.⁸⁷ Die Berechnung richtet sich nach § 108 Abs. 7 GWB. Danach wird der durchschnittliche Gesamtumsatz der letzten drei Jahre vor Vergabe des öffentlichen Auftrags oder ein anderer geeigneter tätigkeitsgestützter Wert herangezogen. Ein geeigneter tätigkeitsgestützter Wert sind zum Beispiel die Kosten, die der juristischen Person oder dem öffentlichen Auftraggeber in dieser Zeit in Bezug auf Liefer-, Bau- und Dienstleistungen entstanden sind. Liegen für die letzten drei Jahre keine Angaben über den Umsatz oder einen geeigneten alternativen tätigkeitsgestützten Wert, wie zum Beispiel Kosten, vor oder sind sie nicht aussagekräftig, genügt es, wenn der tätigkeitsgestützte Wert insbesondere durch Prognosen über die Geschäftsentwicklung glaubhaft gemacht wird.

2.6.1.2.2.3.3 Beteiligung Privater

Die private Beteiligung knüpft nicht an die Rechtsform, sondern an die Wettbewerbsstellung eines an dem Auftragnehmer beteiligten Unternehmens an.⁸⁸ Entscheidend ist, ob es sich bei dem Privaten um einen Wirtschaftsteilnehmer handelt, der durch die Beteiligung einen Vorteil im Wettbewerb mit anderen Wirtschaftsteilnehmern erlangen könnte.⁸⁹ Das ist eine Einzelfallentscheidung.⁹⁰ Unschädlich ist daher die Beteiligung einer 100%igen Eigengesellschaft in privatrechtlicher Form.⁹¹ Eine weitgehend einflusslose minderheitliche Beteiligung Privater ist genauso schädlich wie eine stille Beteiligung.⁹²

2.6.1.2.2.4 Zusammenfassung

Damit lässt sich für Inhouse-Geschäfte festhalten, dass die Ausschreibungspflicht entfällt, wenn mehrere öffentliche Auftraggeber gemeinsam den Auftrag an eine rechtlich selbstständige Einheit vergeben, über die sie eine ähnliche Kontrolle wie über ihre eigenen Dienststellen ausüben, deren Tätigkeit zu

⁸⁷ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 27.

⁸⁸ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 48.

⁸⁹ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 50.

⁹⁰ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 50.

⁹¹ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 48.

⁹² Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 49.

mehr als 80% der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen sie von den öffentlichen Auftraggebern betraut wurde und an der keine direkte private Kapitalbeteiligung besteht. Das gilt auch, wenn die untergeordnete Einheit den öffentlichen Auftrag an die übergeordnete Einheit vergibt und wenn zwei gleichgeordnete Einheiten der öffentlichen Auftraggeber untereinander öffentliche Aufträge vergeben.

2.6.1.2.3 Instate-Geschäfte

Daneben gibt es noch Instate-Geschäfte. Das sind Verträge, die zur Begründung einer Kooperation zwischen mehreren juristischen Personen des öffentlichen Rechts zur Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben geschlossen werden, § 108 Abs. 6 GWB. Sie sind nicht ausschreibungspflichtig, da diese Kooperationen nur öffentliche Interessen berühren, aber nicht den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Interessen an der Erbringung von Leistungen an die öffentliche Hand.⁹³ Diese Leistungen sind nicht von vornherein aus dem Vergaberecht ausgenommen.⁹⁴

Auch § 108 Abs. 6 GWB nennt drei Kriterien.

1. Der Vertrag begründet oder erfüllt eine Zusammenarbeit zwischen den beteiligten öffentlichen Auftraggebern, um sicherzustellen, dass die von ihnen zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen im Hinblick auf die Erreichung gemeinsamer Ziele ausgeführt werden.
2. Die Durchführung der Zusammenarbeit wird ausschließlich durch Überlegungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse bestimmt.
3. Die öffentlichen Auftraggeber erbringen auf dem Markt weniger als 20% der Tätigkeiten, die durch die Zusammenarbeit erfasst sind.

Das Kriterium der Zielidentität wird durch die neuere Rechtsprechung in Anknüpfung an die Rechtsprechung des EuGH⁹⁵ dahin interpretiert, dass die Erfüllung einer Aufgabe in Rede stehen muss, die allen Kooperationspartnern gleichermaßen obliegt⁹⁶. Dies ist unter anderem für delegierende Zweckvereinbarungen von Bedeutung.

⁹³ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 75.

⁹⁴ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 75.

⁹⁵ EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2012 – C-159/11 –, Rn. 34, juris.

⁹⁶ OLG Naumburg, Beschluss vom 17. März 2017 – 7 Verg 8/16–, Rn. 83 f., juris.

Beispiel ist die dem Beschluss des *Oberlandesgerichts (OLG) Naumburg* vom 17. 3. 2017⁹⁷ zugrundeliegende Konstellation. Sie betraf einen „Kooperationsvertrag“⁹⁸ zwischen einer Kommune, die Mitglied in einem Abwasserzweckverband war, und eben diesem Zweckverband, der Eigentümer der zumindest von Teilen der benötigten Anlagen und technischen Einrichtungen war.⁹⁹ Der Vertrag sah vor, dass besagte Kommune die Aufgabe der technischen Betriebsführung dieser Anlagen und Einrichtungen übernahm.¹⁰⁰ Da die Aufgabe der Abwasserbeseitigung aber von den Mitgliedskommunen vollständig auf den Zweckverband übertragen worden war, war es eine Aufgabe nur noch des Zweckverbandes, nicht aber der Mitgliedskommunen mehr¹⁰¹, so dass eine Anwendung des § 108 Abs. 6 GWB im Ergebnis ausschied¹⁰².

Die *Vergabekammer Münster* hatte den umgekehrten Fall zu beurteilen. Dort ging es um die Erfüllung einer Aufgabe durch einen Zweckverband für seine Mitgliedskommunen, wobei jedoch gerade diese Aufgabe bei den Kommunen verblieben war.¹⁰³ Konsequenz dessen war die Verneinung der Voraussetzung einer Ausrichtung auf die Erreichung *gemeinsamer* Ziele, weil eben nur einer der Kooperationspartner, die Kommunen, Aufgabenträger war.¹⁰⁴

In der Regel unproblematisch sind Zweckvereinbarungen zwischen Kommunen gleichen Typs, weil dann der Aufgabenbestand weitgehend identisch ist. Hier bestehen Gefahren nur dann, wenn nur einer der Kooperationspartner seine Aufgabe auf eine andere Körperschaft, z. B. einen Zweckverband

⁹⁷ OLG Naumburg, Beschluss vom 17. März 2017 – 7 Verg 8/16 –, juris.

⁹⁸ OLG Naumburg, Beschluss vom 17. März 2017 – 7 Verg 8/16 –, Rn. 1, juris.

⁹⁹ OLG Naumburg, Beschluss vom 17. März 2017 – 7 Verg 8/16 –, Rn. 1, juris.

¹⁰⁰ OLG Naumburg, Beschluss vom 17. März 2017 – 7 Verg 8/16 –, Rn. 1, juris.

¹⁰¹ OLG Naumburg, Beschluss vom 17. März 2017 – 7 Verg 8/16 –, Rn. 88, juris.

¹⁰² Das OLG Naumburg lehnt § 108 Abs. 6 GWB ab, da sich das Verfahren nach dem bis zum 17. April 2016 gültigen Vergaberecht beurteilt, das die Privilegierung des § 108 Abs. 6 GWB nicht kannte, OLG Naumburg, Beschluss vom 17. März 2017 – 7 Verg 8/16 –, Rn. 68, juris. Es wendet stattdessen die der Richtlinie vorgehende Rechtsprechung des EUGH zur Ausschreibungsfreiheit der horizontalen Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften an, OLG Naumburg, Beschluss vom 17. März 2017 – 7 Verg 8/16 –, Rn. 70 ff., juris. Diese Voraussetzungen lagen nicht vor, OLG Naumburg, Beschluss vom 17. März 2017 – 7 Verg 8/16 –, Rn. 79, juris.

¹⁰³ Vergabekammer Münster, Beschluss vom 02. Juli 2019 – VK 1 – 17/19 –, Rn. 1, juris.

¹⁰⁴ Vergabekammer Münster, Beschluss vom 02. Juli 2019 – VK 1 – 17/19 –, Rn. 74, juris.

oder in Rheinland-Pfalz bei der Übernahme einzelner Aufgaben einer Ortsgemeinde durch eine Verbandsgemeinde, überträgt, der andere aber Aufgabenträger bleibt. Wegen des in der Regel unterschiedlichen Aufgabenportfolios nach § 108 Abs. 6 GWB kaum ohne Ausschreibung zu bewältigen sind interkommunale Kooperationen zwischen Kommunen unterschiedlichen Typs¹⁰⁵. Prototyp ist die Wahrnehmung gemeindlicher Aufgaben durch Kreise, weil sich diese Aufgaben zusammen mit anderen Kreisaufgaben unter Erzielung von Skalen- und Synergieeffekten wahrnehmen lassen. Hier muss der Weg über eine gemeinsame Inhouse-Gesellschaft führen.

Etwas anderes gilt, wenn die der kommunalen Ebene zuzuordnenden Körperschaften unterschiedlichen Typs dieselbe Aufgabe haben. Diese Konstellation lag dem Vorlagebeschluss des *OLG Koblenz* vom 14. Mai 2019¹⁰⁶ zugrunde. Hier ging es darum, dass ein Abfallzweckverband Teile seiner Aufgabe durch eine nicht dem Zweckverband angehörende andere kommunale Gebietskörperschaft wahrnehmen ließ, wobei dieser Gebietskörperschaft für ihr Gebiet dieselbe Aufgabe der Abfallbeseitigung oblag wie dem Zweckverband für das Gebiet seiner Mitgliedskommunen.¹⁰⁷ Hierfür bezeichnet es das Gericht als ungeklärt, ob „zwei öffentliche Auftraggeber, die beide Entsorgungsträger sind, schon allein deshalb im Sinne des Ausnahmetatbestands zusammenarbeiten, weil sie sich die Erledigung einer nur einem von ihnen obliegenden konkreten Entsorgungsaufgabe teilen“¹⁰⁸. Das Gericht betrachtet die Aufgabe also offenbar konkret gebietsbezogen. Bei einer solch engen Betrachtungsweise würde die Möglichkeit des § 108 Abs. 6 GWB nahezu leerlaufen, weil – von delegierenden Aufgabenübertragungen abgesehen – Gebietskörperschaften immer nur für ihr Gebiet zuständig sind.

Unter vergaberechtlichen Gesichtspunkten besondere Aufmerksamkeit sollte Konstellationen gewidmet werden, in denen Kommunen nicht bei der eigentlichen Aufgabenerledigung, sondern bei dahinter liegenden Serviceleistungen, etwa IT-Leistungen, kooperieren. In der dem Vorlagebeschluss des *OLG Düsseldorf* vom 28. November 2018¹⁰⁹ zugrundeliegenden Fallgestaltung

¹⁰⁵ Vgl. für die Kooperation zwischen einem Landkreis und einer Großen kreisangehörigen Stadt *OLG Koblenz*, Beschluss vom 14. März 2018 – Verg 4/17 –, Rn. 28, juris.

¹⁰⁶ *OLG Koblenz*, EuGH-Vorlage vom 14. Mai 2019 – Verg 1/19 –, juris.

¹⁰⁷ *OLG Koblenz*, EuGH-Vorlage vom 14. Mai 2019 – Verg 1/19 –, Rn. 5, 8-47, juris.

¹⁰⁸ *OLG Koblenz*, EuGH-Vorlage vom 14. Mai 2019 – Verg 1/19 –, Rn. 81, juris.

¹⁰⁹ *OLG Düsseldorf*, EuGH-Vorlage vom 28. November 2018 – Verg 25/18 –, juris.

ging es darum, dass die eigentliche Aufgabe allen kommunalen Kooperationspartnern in gleicher Weise oblag, die Kooperation sich jedoch nicht auf die Erbringung dieser Leistung – sie erfolgte weiterhin durch jede Kommune getrennt –, sondern auf die Entwicklung einer Software als die Aufgabenerfüllung unterstützende Tätigkeit bezog.¹¹⁰ Das *OLG Düsseldorf* hat deutlich gemacht, dass nach seiner Bewertung die Gemeinsamkeit der eigentlichen Aufgabe sich auch auf eine Kooperation bei unterstützender Tätigkeit erstreckt, und zwar auch dann, wenn bei der Erfüllung der eigentlichen Aufgabe gerade keine Kooperation erfolgt.¹¹¹ Für die Praxis der IKZ sollte allerdings beachtet werden, dass es dabei um eine sehr konkret auf eine bestimmte gemeinsame Aufgabe bezogene Zusammenarbeit bei der Entwicklung einer Software, die zwar von der eigentlichen Aufgabe abtrennbar war, aber nur für deren Erfüllung genutzt werden konnte, ging. Bei einer solchen engen Verknüpfung von Aufgabe und unterstützender Tätigkeit wird man das für eine konkrete Aufgabe gemeinsame Ziel bejahen können. Anders sieht es bei „Kooperationen auf Vorrat“ aus, die für eine Vielzahl verschiedener Einzelaufgaben genutzt werden können.

Zweite Voraussetzung für eine gemeinsame Zielverfolgung ist ein „koooperatives Konzept“ (Erwägungsgrund 33 zur Vergaberichtlinie). Ein solches Konzept definieren die Nachprüfungsinstanzen als „ein bewusstes und gleichberechtigtes, horizontales Zusammenwirken“¹¹². Im Einklang mit der Rechtsprechung des *EuGH*, bspw. in der Sache *Piepenbrock*¹¹³, fehlt es hieran, wenn es sich um einen gegenseitigen Vertrag über den Austausch von Leistungen handelt, der ebenso gut mit einem privaten Unternehmen geschlossen werden könnte¹¹⁴.

Dem *OLG Koblenz* genügte insoweit die Zahlung eines Geldbetrages ohne Beteiligung an der Leistungserbringung nicht.¹¹⁵ Zusammenarbeit sei mehr als Leistung gegen Bezahlung und meine ein bewusstes Zusammenwirken bei der

¹¹⁰ OLG Düsseldorf, EuGH-Vorlage vom 28. November 2018 – Verg 25/18 –, Rn. 1, 4-20, juris.

¹¹¹ OLG Düsseldorf, EuGH-Vorlage vom 28. November 2018 – Verg 25/18 –, Rn. 46 juris.

¹¹² OLG Naumburg, Beschluss vom 17. März 2017 – 7 Verg 8/16 –, juris Rn. 91.

¹¹³ EuGH, Urteil vom 13. Juni 2013 – C-386/11 –, Rn. 39, juris.

¹¹⁴ OLG Naumburg, Beschluss vom 17. März 2017 – 7 Verg 8/16 –, Rn. 92 ff., juris.

¹¹⁵ OLG Koblenz, Beschluss vom 03. Dezember 2014 – Verg 8/14 –, Rn. 20, juris; OLG Koblenz, EuGH-Vorlage vom 14. Mai 2019 – Verg 1/19 –, Rn. 84, juris.

Verrichtung einer Tätigkeit zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels.¹¹⁶ Das ergäbe sich aus Erwägungsgrund 33 der Vergaberichtlinie.¹¹⁷ Bei einer bloßen Zahlung liege kein kooperatives Konzept vor.¹¹⁸ Das hat der *EuGH* in der Vergangenheit anders gesehen.¹¹⁹

Die Rechtsform der IKZ ist im Rahmen des § 108 Abs. 6 GWB ohne Belang.¹²⁰ Bei der Gründung einer juristischen Person kann ein Instate-Geschäft auch vorliegen, wenn das Kontrollkriterium eines Inhouse-Geschäftes nicht erfüllt ist.¹²¹ Es ist unschädlich, wenn am öffentlichen Auftraggeber eine private Kapitalbeteiligung besteht, wie Erwägungsgrund 32 der Vergaberichtlinie zeigt.¹²² Das gilt nicht, wenn derjenige öffentliche Auftraggeber, an dem Private beteiligt sind, die Leistung erbringt.¹²³ Das gilt bereits bei einer vertraglichen Bindung an einen Privaten.¹²⁴

2.6.1.2.4 Auswirkungen auf die Interkommunale Zusammenarbeit

In Bezug auf die Interkommunale Zusammenarbeit sind zuerst Instate-Geschäfte und dann gemeinsam-vertikale Inhouse-Geschäfte von Interesse. Bei der Begründung einer interkommunalen Kooperation wird in der Regel ein Instate-Geschäft vorliegen, soweit es sich nicht um die Gründung und Beauftragung einer gemeinsamen juristischen Person handelt. Insoweit eine Zusammenarbeit bereits besteht und diese rechtlich verselbstständigt ist, dürfte bei der Erweiterung dieser Zusammenarbeit bzw. der Beauftragung dieser rechtlich verselbstständigten Einheit in der Regel ein gemeinsam-vertikales Inhouse-Geschäft vorliegen.

¹¹⁶ OLG Koblenz, Beschluss vom 03. Dezember 2014 – Verg 8/14 –, Rn. 20, juris.

¹¹⁷ OLG Koblenz, Beschluss vom 03. Dezember 2014 – Verg 8/14 –, Rn. 20, juris.

¹¹⁸ OLG Koblenz, Beschluss vom 03. Dezember 2014 – Verg 8/14 –, Rn. 20, juris.

¹¹⁹ EuGH, Urteil vom 09. Juni 2009 – C-480/06 –, Rn. 40, 43, juris.

¹²⁰ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 81.

¹²¹ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 81.

¹²² Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 81.

¹²³ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 82.

¹²⁴ Statt aller: *Ziekow*, in: *Ziekow/Völlink*, GWB § 108, Rn. 82.

2.6.2 Bundesrecht

Neben dem Europarecht spielt auch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG für den rechtlichen Rahmen der Interkommunalen Kooperation eine entscheidende Rolle. Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung, Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG.

„Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“¹²⁵ „Die Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sichert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich zu [...]“¹²⁶ „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben [...], die also den Gemeindeeinwohnern als solchen gemeinsam sind [...]“¹²⁷ „Der Gesetzesvorbehalt, den Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ausspricht, umfasst dabei nicht nur die Art und Weise der Erledigung der örtlichen Angelegenheiten, sondern ebenso die gemeindliche Zuständigkeit für diese Angelegenheiten.“¹²⁸ Auf die Leistungsfähigkeit¹²⁹ oder die Verwaltungskraft¹³⁰ kommt es nicht an. „Entscheidend ist, ob eine Aufgabe in gemeindlicher Trägerschaft bei typisierender Betrachtung eine sachangemessene, für

¹²⁵ BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127 (143); BVerfG, Beschluss vom 18. Mai 2004 – 2 BvR 2374/99 –, BVerfGE 110, 370 (399 f.).

¹²⁶ BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127 (143); BVerfG, Beschluss vom 18. Mai 2004 – 2 BvR 2374/99 –, BVerfGE 110, 370 (400).

¹²⁷ BVerfG, Beschluss vom 18. Mai 2004 – 2 BvR 2374/99 –, BVerfGE 110, 370 (400) m. w. N.

¹²⁸ BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127 (143).

¹²⁹ BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127 (152); BVerfG, Beschluss vom 19. November 2014 – 2 BvL 2/13 –, BVerfGE 138, 1 (19).

¹³⁰ BVerfG, Beschluss vom 18. Mai 2004 – 2 BvR 2374/99 –, BVerfGE 110, 370 (400); BVerfG, Beschluss vom 19. November 2014 – 2 BvL 2/13 –, BVerfGE 138, 1 (19).

die spezifischen Interessen der Einwohner förderliche und auch für die Wahrnehmung anderer Gemeindeaufgaben notwendige Erfüllung finden kann.“¹³¹ Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bilden keinen feststehenden Aufgabenkreis¹³² und sind auch nicht für alle Gemeinden ungeachtet ihrer Einwohnerzahl, Fläche und Struktur gleich¹³³. Auch kann eine Aufgabe nur teilweise eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft sein.¹³⁴ Aus dem Universalitätsprinzip folgt eine Zuständigkeitsvermutung.¹³⁵ „Zum Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung gehört kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog, wohl aber die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen.“¹³⁶ Träger dieser Garantie sind die Gemeinden,¹³⁷ aber nicht die Verbandsgemeinden, da diese nur Zusammenschlüsse sind und die Ortsgemeinden bestehen bleiben.¹³⁸

Der Gesetzgeber darf auch Regelungen bezüglich der Aufgabenausstattung der Gemeinden erlassen.¹³⁹ Er hat zu berücksichtigen, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft den Vorrang auch vor der Kreisebene einräumt.¹⁴⁰ Wenn keine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft vorliegt, ist der Gesetzgeber in seiner Zuordnung frei.¹⁴¹

¹³¹ BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 – BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 (12); BVerfG, Beschluss vom 19. November 2014 – 2 BvL 2/13 –, BVerfGE 138, 1 (19).

¹³² BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127 (152). BVerfG, Beschluss vom 18. Mai 2004 – 2 BvR 2374/99 –, BVerfGE 110, 370 (401).

¹³³ BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127 (152). BVerfG, Beschluss vom 18. Mai 2004 – 2 BvR 2374/99 –, BVerfGE 110, 370 (401).

¹³⁴ BVerfG, Beschluss vom 18. Mai 2004 – 2 BvR 2374/99 –, BVerfGE 110, 370 (401).

¹³⁵ *Dreier*, in: *Dreier*, Art. 28, Rn. 103.

¹³⁶ BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127 (Ls. 2).

¹³⁷ *Dreier*, in: *Dreier*, Art. 28, Rn. 80; *Mehde*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 28 Abs. 2, Rn. 47.

¹³⁸ *Mehde*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 28 Abs. 2, Rn. 47.

¹³⁹ BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127 (152).

¹⁴⁰ BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127 (152).

¹⁴¹ BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127 (152).

Nach der *Rastede-Entscheidung*¹⁴² gibt es einen Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung und das gemeindespezifische materielle Aufgabenverteilungsprinzip im Vorfeld des Kernbereiches. Im Kernbereich genießt die kommunale Selbstverwaltungsgarantie einen absoluten Schutz.¹⁴³ „Der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung verbietet Regelungen, die eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen im Ergebnis ersticken würden. Dies wäre der Fall bei einer Regelungsdichte, die den Gemeinden die Möglichkeit nähme, eine Hauptsatzung zu erlassen oder ihnen hierbei keinerlei Entscheidungsspielraum mehr beließe, oder wenn die Organisation der Gemeinden durch staatliche Behörden beliebig steuerbar wäre.“¹⁴⁴ Das schützt nur vor tiefgreifenden Eingriffen.¹⁴⁵

„Eine Aufgabe mit relevantem örtlichen¹⁴⁶ Charakter darf der Gesetzgeber den Gemeinden nur aus Gründen des Gemeininteresses, vor allem also dann entziehen, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre. Demgegenüber scheidet das bloße Ziel der Vereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration – etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung – als Rechtfertigung eines Aufgabenzugs aus; denn dies zielte ausschließlich auf die Beseitigung eines Umstandes, der gerade durch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung bedingt wird.“¹⁴⁷

¹⁴² BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127.

¹⁴³ Ständige Rechtsprechung: BVerfG, Urteil vom 20. März 1952 – 1 BvR 267/51 –, BVerfGE 1, 167 (175); BVerfG, Beschluss vom 12. Juli 1960 – 2 BvR 373, 442/60 –, BVerfGE 11, 266 (274); BVerfG, Beschluss vom 26. November 1963 – 2 BvL 12/62 –, BVerfGE 17, 172 (182); BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62; 2 BvR 139, 140, 334, 335/62 –, BVerfGE 22, 180 (205); BVerfG, Beschluss vom 21. Mai 1968 – 2 BvL 2/61 –, BVerfGE 23, 353 (365); BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127 (143); BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 (13); BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2010 – 2 BvR 2185, 2189/04 –, BVerfGE 124, 161 (167).

¹⁴⁴ BVerfG, Beschluss vom 26. Oktober 1994 – 2 BvR 445/91 –, BVerfGE 91, 228 (239). Dem folgend: BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 (13); BVerfG, Beschluss vom 19. November 2014 – 2 BvL 2/13 –, BVerfGE 138, 1 (21f.).

¹⁴⁵ *Dreier*, in: *Dreier*, Art. 28, Rn. 117.

¹⁴⁶ Grammatikfehler im Original.

¹⁴⁷ BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127 (153).

Anders als den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG wird den Kreisen durch Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG kein Aufgabenbestand verfassungsunmittelbar zugewiesen. Die von den Kreisen wahrzunehmenden Aufgaben werden vielmehr durch den Gesetzgeber bestimmt.¹⁴⁸ Soweit das Gesetzesrecht eine Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ähnliche Verbürgung enthält, dass die Landkreise auf das Kreisgebiet bezogene öffentliche Aufgaben als freie Aufgaben der Selbstverwaltung wahrnehmen können, soweit diese nicht durch Gesetz ausdrücklich anderen Stellen zugewiesen sind, § 2 Abs. 1 der Landkreisordnung (LKreisO), ist diese Verbürgung einer Allzuständigkeit nur einfachrechtlich, nicht aber verfassungsrechtlich gewährleistet.¹⁴⁹

Die institutionelle Garantie der Kreise als Selbstverwaltungskörperschaften fordert dem Gesetzgeber allerdings ab, den Kreisen substantielle Aufgaben auch des eigenen Wirkungskreises und nicht allein staatliche Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zuzuweisen.¹⁵⁰ Die Zuweisung einer Aufgabe zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung an Kreise führt dazu, dass die *Erfledigung* der Aufgabe von dem Gewährleistungsbereich des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG (bzw. des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) erfasst wird.¹⁵¹ Ist dies der Fall, so bezieht sich die den Kreisen (wie den Gemeinden) verfassungsrechtlich gewährleistete Organisationshoheit¹⁵² auch auf diese Aufgaben.

¹⁴⁸ BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 1967 – 2 BvL 28763 –, BVerfGE 21, 117 (129); BVerfG, Urteil vom 07. Februar 1991 – 2 BvL 24/84 –, Rn. 69, juris; BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04 –, BVerfGE 119, 331 (Rn. 116); BVerfG, Urteil vom 07. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, Rn. 114, 164, juris.

¹⁴⁹ *Falk*, Die kommunalen Aufgaben unter dem Grundgesetz, S. 175 f.

¹⁵⁰ BVerfG, Urteil vom 07. Februar 1991 – 2 BvL 24/84 –, Rn. 69, juris; BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04 –, BVerfGE 119, 331 (Rn. 117); BVerfG, Urteil vom 07. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, Rn. 114, juris; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 09. Juni 2017 – VerfGH 61/16 –, Rn. 117, juris.

¹⁵¹ BVerfG, Urteil vom 07. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, Rn. 115, juris; Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. Juli 2007 – 9/06 u. a. –, Rn. 110, juris.

¹⁵² BVerfG, Urteil vom 07. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, Rn. 117, juris; Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. Juli 2007 – 9/06 u. a. –, Rn. 110, juris.

Für eine Untersuchung, die sich mit Interkommunaler Zusammenarbeit befasst, ist insbesondere die Kooperationshoheit von Interesse. Die Kooperationshoheit ist eine Ausprägung der Organisationshoheit.¹⁵³ Die positive Kooperationshoheit ist „die Befugnis, darüber zu befinden, ob eine bestimmte Aufgabe eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen wird und ob zu diesem Zweck gemeinsame Institutionen gegründet werden“¹⁵⁴. Demzufolge können die Kommunen „für einzelne Aufgaben zusammen mit anderen Kommunen gemeinschaftliche Handlungsinstrumente schaffen“¹⁵⁵. Das erfasst auch die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und Querschnittsaufgaben im verwaltungsinternen Bereich.¹⁵⁶

Die in Art. 28 Abs. 2 GG ebenfalls enthaltene negative Kooperationshoheit schützt vor einer Pflicht zur gemeinsamen Aufgabenerledigung.¹⁵⁷ Eine Zwangsverbandsbildung bedarf einer rechtzeitigen Anhörung und ist nur möglich, wenn Gemeinwohlgründe sie zwingend gebieten und eine freiwillige Zusammenarbeit dies nicht erreicht.¹⁵⁸ Auch darf das nur im Bereich der Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten geschehen.¹⁵⁹ Das ändert nichts an der Möglichkeit des Gesetzgebers, einen Austritt aus einem einmal gegründeten Zweckverband zu beschränken.¹⁶⁰ Das folgt bereits aus der Notwendigkeit, die Eigenverantwortlichkeit mit der Rechtssicherheit der übrigen Beteiligten in Ausgleich zu bringen.¹⁶¹

¹⁵³ BVerfG, Beschluss vom 27. November 1986 – 2 BvR 1241/82 –, Rn. 16, juris; BVerwG, Urteil vom 23. August 2011 – 9 C 2/11 –, BVerwGE 140, 245-256, Rn. 14; *Dreier*, in: *Dreier*, Art. 28, Rn. 128; *Dreier*, in: *Dreier*, Art. 28, Rn. 128; *Mehde*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 28 Abs. 2, Rn. 72; *Schmidt*, Kommunale Kooperation, S. 58.

¹⁵⁴ BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04 –, BVerfGE 119, 331 (362). Siehe auch: *Dreier*, in: *Dreier*, Art. 28, Rn. 125.

¹⁵⁵ BVerfG, Beschluss vom 27. November 1986 – 2 BvR 1241/82 –, Rn. 16, juris.

¹⁵⁶ *Mehde*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 28 Abs. 2, Rn. 72.

¹⁵⁷ *Mehde*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 28 Abs. 2, Rn. 73.

¹⁵⁸ *Dreier*, in: *Dreier*, Art. 28, Rn. 128.

¹⁵⁹ *Dreier*, in: *Dreier*, Art. 28, Rn. 128.

¹⁶⁰ *Mehde*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 28 Abs. 2, Rn. 73.

¹⁶¹ *Mehde*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 28 Abs. 2, Rn. 73.

2.6.3 Landesrecht Rheinland-Pfalz

Das rheinland-pfälzische Recht enthält in der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Verf RLP) ebenfalls eine Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (2.6.3.1). Daneben finden sich die Regelungen über die kommunale Zusammenarbeit im Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) (2.6.3.2).

2.6.3.1 Verfassung für Rheinland-Pfalz

In Art. 49 Verf RLP findet sich die kommunale Selbstverwaltung in einer mit Art. 28 Abs. 2 GG vergleichbaren Regelung. Nach Art. 49 Abs. 1 Satz 1 Verf RLP sind die Gemeinden in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen wird, § 49 Abs. 1 Satz 2 Verf RLP. Nach Art. 49 Abs. 2 Verf RLP haben die Gemeindeverbände im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleiche Stellung. Das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten ist den Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährleistet, Art. 49 Abs. 3 Satz 1 Verf RLP. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Vorständen können durch Gesetz oder Rechtsverordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden, Art. 49 Abs. 4 Satz 1 Verf RLP.

Die Gemeinden im Sinne des Art. 49 Abs. 1 Satz 1 Verf RLP sind die Ortsgemeinden, die Einheitsgemeinden und die Städte.¹⁶² § 49 Abs. 1 Satz 2 Verf RLP begründet die Allzuständigkeit/Universalität der Gemeinden.¹⁶³ Diese „umfasst diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft

¹⁶² *Lahmann/Edinger*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (1. Einleitung); Stamm, in: Art. 49, Rn. 10.

¹⁶³ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28. März 2000 – VGH N 12/98 –, Rn. 20, juris; *Lahmann/Edinger*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (1. Einleitung).

wurzeln, weil sie das Zusammenleben in der Gemeinde und so die Gemeindeglieder in ihrer Gesamtheit betreffen“¹⁶⁴. Der Vorbehalt anderer gesetzlicher Regelungen begrenzt die Allzuständigkeit.¹⁶⁵ Ein dringendes öffentliches Interesse ist nicht schon gegeben, wenn eine Hochkonzentration die Verwaltung vereinfachen, Zuständigkeiten konzentrieren würde oder aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit angezeigt wäre.¹⁶⁶

Verbandsgemeinden sind Gemeindeverbände im Sinne des Art. 49 Abs. 2 Verf RLP.¹⁶⁷ Die Verbandsgemeinden sind nicht institutionell gewährleistet.¹⁶⁸ Ihnen steht ein Mindestgehalt an Selbstverwaltungsrechten zu, sobald sie existieren.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28. März 2000 – VGH N 12/98 –, Rn. 20, juris.

¹⁶⁵ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. März 2001 – VGH B 8/00 –, Rn. 28, juris; vgl. *Lahmann/Edinger*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (1. Einleitung).

¹⁶⁶ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28. März 2000 – VGH N 12/98 –, Rn. 38, juris.

¹⁶⁷ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Dezember 1970 – VGH 4/70 –, AS RP-SL 12, 239 (247) zitiert nach: *Lahmann/Edinger*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (2. Die Gemeindeverbände); *Stamm*, in: Art. 49, Rn. 16.

¹⁶⁸ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, AS RP-SL 11, 271 (273) zitiert nach: *Stamm*, in: Art. 49, Rn. 17, Fn. 74.

¹⁶⁹ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 29. April 1961 – VGH 1/61 –, AS RP-SL 8, 231 (241) zitiert nach: *Stamm*, in: Art. 49, Rn. 17, Fn. 75; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, AS RP-SL 11, 118 (121) zitiert nach: *Stamm*, in: Art. 49, Rn. 17, Fn. 75; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, AS RP-SL 11, 271 (273) zitiert nach: *Stamm*, in: Art. 49, Rn. 17, Fn. 75.

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht umfasst weder einen bestimmten, noch einen nach feststehenden Merkmalen bestimmbareren Aufgabenkreis.¹⁷⁰ Sie ist nach „historisch-dynamischen“¹⁷¹ Gesichtspunkten zu bestimmen und bedarf der einfachgesetzlichen Ausformung¹⁷², wobei der Gesetzgeber den Wesensgehalt beachten muss.¹⁷³ Zu den Merkmalen gehört auch die Organisationshoheit.¹⁷⁴ Unter diese fällt auch die Kooperationshoheit.¹⁷⁵

2.6.3.2 KomZG

Das KomZG regelt die kommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz. Es gliedert sich in die Abschnitte Grundsätze (§ 1 KomZG), Zweckverband (§§ 2-11 KomZG), Zweckvereinbarung (§§ 12 und 13 KomZG), kommunale Arbeitsgemeinschaft (§ 14 KomZG) und gemeinsame kommunale Anstalt (§§ 14a und 14b KomZG) sowie Übergangs- und Schlussbestimmungen (§§ 15-20 KomZG). Daneben gibt es noch das Landesstiftungsgesetz (LStiftG), das sich auch mit öffentlich-rechtlichen und kommunalen Stiftungen befasst. Im Folgenden sollen entlang des KomZG zunächst die Grundsätze der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung (2.6.3.2.1) und dann nacheinander die Kooperationsformen Zweckverband (2.6.3.2.2), Zweckvereinbarung (2.6.3.2.3), Kommunale Arbeitsgemeinschaft (2.6.3.2.4), Gemeinsame Kommunale Anstalt (2.6.3.2.5) und Stiftungen des Öffentlichen Rechts und Kommunale Stiftungen (2.6.3.2.6) behandelt werden.

2.6.3.2.1 Grundsätze der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung

§ 1 KomZG regelt die Grundsätze der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 KomZG können kommunale Gebietskörperschaften Aufgaben, zu deren Erfüllung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam

¹⁷⁰ *Lahmann/Edinger*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (3. Die Selbstverwaltungsgarantie).

¹⁷¹ *Lahmann/Edinger*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (3. Die Selbstverwaltungsgarantie).

¹⁷² *Stamm*, in: Art. 49, Rn. 13.

¹⁷³ *Lahmann/Edinger*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (3. Die Selbstverwaltungsgarantie).

¹⁷⁴ *Lahmann/Edinger*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (3. Die Selbstverwaltungsgarantie); *Stamm*, in: Art. 49, Rn. 12.

¹⁷⁵ *Stamm*, in: Art. 49, Rn. 12.

wahrnehmen. Dies gilt nicht, wenn die gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe durch Rechtsvorschrift ausgeschlossen ist, § 1 Abs. 1 Satz 2 KomZG. Kommunale Gebietskörperschaften im Sinne des KomZG sind die Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städte, kreisfreien Städte, Landkreise¹⁷⁶ und der Bezirksverband Pfalz¹⁷⁷. Die Aufgaben, die gemeinsam wahrgenommen werden können, sind Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung und Auftragsangelegenheiten.¹⁷⁸ Ebenso sind Service- und Funktionsaufgaben und Hilfstätigkeiten erfasst, die erbracht werden, um die eigentlichen kommunalen Aufgaben zu erfüllen.¹⁷⁹ Möglich ist eine kommunale Zusammenarbeit bei allen öffentlichen Aufgaben.¹⁸⁰

§ 1 Abs. 1 Satz 3 Hs. 1 KomZG nennt die möglichen Rechtsformen: Zweckverbände, kommunale Arbeitsgemeinschaften, gemeinsame kommunale Anstalten und Zweckvereinbarungen. Dies gilt nur, soweit nicht eine besondere Rechtsform für die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben ist, § 1 Abs. 1 Satz 3 Hs. 2 KomZG. Diese Reihenfolge ist nach dem Willen des Gesetzgebers keine Rangfolge.¹⁸¹ Die Aufzählung ist abschließend, soweit nicht spezielle Gesetze weitere Formen vorsehen.¹⁸² Besondere Rechtsformen finden sich beispielweise im Landesplanungsgesetz¹⁸³,

¹⁷⁶ LT-Drs. 15/4488, S. 42.

¹⁷⁷ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 1, 1. [- Kommunale Gebietskörperschaften im Sinne dieses...]).

¹⁷⁸ LT-Drs. 15/4488, S. 42; *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 1, 1. [- Kommunale Gebietskörperschaften im Sinne dieses...]).

¹⁷⁹ LT-Drs. 15/4488, S. 42; *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 1, 1. [- Kommunale Gebietskörperschaften im Sinne dieses...]).

¹⁸⁰ LT-Drs. 15/4488, S. 42.

¹⁸¹ LT-Drs. 15/4488, S. 42.

¹⁸² LT-Drs. 15/4488, S. 42.

¹⁸³ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 1, 1. [- Kommunale Gebietskörperschaften im Sinne dieses...]).

im Schulgesetz¹⁸⁴, im Baugesetzbuch¹⁸⁵, im Bundeswaldgesetz¹⁸⁶ und im LStiftG. Nach § 14 Abs. 1 des Landesplanungsgesetzes (LPIG) bilden die kreisfreien Städte und Landkreise im Gebiet einer Region eine Planungsgemeinschaft. Diese Planungsgemeinschaften sind nach § 15 Abs. 1 Satz 1 LPIG Körperschaften des öffentlichen Rechts. Nach § 76 Abs. 2 des Schulgesetzes (SchulG) kann ein Schulverband aus Gebietskörperschaften, die nach § 76 Abs. 1 SchulG als Schulträger vorgesehen sind, Schulträger sein. Auf diesen ist das KomZG anwendbar, soweit das SchulG nichts anderes bestimmt, § 79 Abs. 1 SchulG. Nach § 205 Abs. 1 des Baugesetzbuches (BauGB) können sich Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsträger zu einem Planungsverband zusammenschließen. Das schließt einen Zusammenschluss nach Zweckverbandsrecht nicht aus, § 205 Abs. 6 BauGB. Das Bundeswaldgesetz sieht im dritten Kapitel Forstbetriebsgemeinschaften, Forstbetriebsverbände und forstwirtschaftliche Vereinigungen vor. Daneben sieht das LStiftG öffentlich-rechtliche und kommunale Stiftungen vor.

§ 1 Abs. 2 KomZG fügt hinzu, dass die Befugnis, sich bei der gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben einer Rechtsform des privaten Rechts zu bedienen, unberührt bleibt. Das gilt nur für Aufgaben, die nicht-hoheitlicher Natur sind.¹⁸⁷ Gemeinden können sich nach Maßgabe der §§ 87, 88 GemO an wirtschaftlichen Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts beteiligen.¹⁸⁸

Nach § 1 Abs. 3 KomZG sind die zuständigen Stellen als Stellen innerhalb derjenigen Verwaltungseinheit anzusehen, der die Meldebehörde angehört, wenn Aufgaben nach § 1 Abs. 1 KomZG für mehrere kommunale Gebietskörperschaften gemeinsam wahrgenommen werden. „Mit § 1 Abs. 3 KomZG werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung errichteten Zweckverbände, kommunalen Arbeitsgemeinschaften und gemeinsamen kommunalen Anstalten in gleicher Weise wie die

¹⁸⁴ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 1, 1. [- Kommunale Gebietskörperschaften im Sinne dieses...]).

¹⁸⁵ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 1, 1. [- Kommunale Gebietskörperschaften im Sinne dieses...]).

¹⁸⁶ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 1, 1. [- Kommunale Gebietskörperschaften im Sinne dieses...]).

¹⁸⁷ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 1, 2. [- Erläuterungen – Selbstverständlich bleibt gem. § 1 Abs....]).

¹⁸⁸ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 1, 2. [- Erläuterungen – Selbstverständlich bleibt gem. § 1 Abs....]).

Ämter und Stellen innerhalb der Verwaltungen im Rahmen der sogenannten „Intranetauskunft“ auf die Meldedaten der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften zugreifen können.“¹⁸⁹

Nach wie vor haben die Aufsichtsbehörden eine Beratungsfunktion und können kooperationswilligen Gebietskörperschaften Empfehlungen bezüglich der Zusammenarbeitsformen geben.¹⁹⁰ Die Beschränkung der Wahrnehmung einer Aufgabe durch den Zweckverband auf sachlich begrenzte Aufgabenteile oder auf Gebietsteile ist zulässig, § 3 Satz 2 KomZG. Ein Zweckverband kann auch mehrere Aufgaben der Beteiligten übernehmen.¹⁹¹

2.6.3.2.2 Zweckverbände

2.6.3.2.2.1 Definition

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 KomZG ist der Zweckverband eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er hat im Rahmen der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung, § 2 Abs. 1 Satz 2 KomZG. Die Erfüllung einer Aufgabe durch einen Zweckverband bleibt eine Erfüllung einer kommunalen Aufgabe.¹⁹²

Es gibt zwei Arten von Zweckverbänden: Den Freiverband, § 4 Abs. 1 Satz 1 KomZG, und den Pflichtverband, § 4 Abs. 3 KomZG. Beim Freiverband schließen sich die Beteiligten aus eigener Entscheidung zusammen und vereinbaren den Entwurf einer Verbandsordnung, § 4 Abs. 1 Satz 1 KomZG. Zur gemeinsamen Erfüllung von Pflichtaufgaben der kommunalen Selbstverwaltung oder von Auftragsangelegenheiten kann die Errichtungsbehörde auch ohne Antrag der Beteiligten einen Zweckverband errichten, wenn die gemeinsame Erfüllung im dringenden öffentlichen Interesse geboten ist (Pflichtverband), § 4 Abs. 3 Satz 1 KomZG. Der Begriff des dringenden öffentlichen Interesses entspricht dem Begriff des dringenden öffentlichen Interesses nach § 67 Abs. 4 GemO.¹⁹³

¹⁸⁹ LT-Drs. 15/4488, S. 42.

¹⁹⁰ LT-Drs. 15/4488, S. 42.

¹⁹¹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 3, 2. [Erläuterungen – Das Zweckverbandsgesetz vom 22.12....]).

¹⁹² Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, AS RP-SL 10, 244 (246), zitiert nach: *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 3, 2.3 [...Weisungsbefugnis...]).

¹⁹³ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 3, 3. Zu Absatz 3.).

2.6.3.2.2 Mitglieder

Die klassischen Mitglieder von kommunalen Zweckverbänden sind kommunale Gebietskörperschaften. Daneben können andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie juristische Personen des Privatrechts und natürliche Personen Mitglied eines Zweckverbandes werden, § 2 Abs. 2 Hs. 1 KomZG. Dies bedarf der Zustimmung der Errichtungsbehörde, § 2 Abs. 2 Hs. 1 KomZG. Daneben müssen die kommunalen Gebietskörperschaften, Anstalten im Sinne des § 86a Abs. 1 GemO, gemeinsame kommunale Anstalten oder Zweckverbände die Mehrheit der Mitglieder und die Mehrheit der Stimmen in der Verbandsversammlung stellen, die Erfüllung der Verbandsaufgabe gefördert werden und Gründe des Gemeinwohls dürfen nicht entgegenstehen, § 2 Abs. 2 Hs. 2 KomZG. Die Zahl der nichtkommunalen Mitglieder ist dabei auf den sachlich notwendigen Umfang zu beschränken, um den kommunalen Charakter des Zweckverbandes zu erhalten.¹⁹⁴ Aus diesem Grund muss auch die Errichtungsbehörde zustimmen.¹⁹⁵ Diese Voraussetzung ist auch erfüllt, wenn sich die nicht-kommunalen Mitglieder zu einer rechtsfähigen juristischen Person des Privatrechts zusammenschließen und diese wiederum Mitglied des Zweckverbandes wird.¹⁹⁶

Das Land Rheinland-Pfalz, ein anderes Land oder die Bundesrepublik Deutschland können unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 Mitglied eines Zweckverbandes werden, § 2 Abs. 3 KomZG.

2.6.3.2.3 Aufgaben

Nach § 3 Satz 1 KomZG darf ein Zweckverband Aufgaben für alle beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften und für einzelne beteiligte kommunale Gebietskörperschaften wahrnehmen. Es besteht damit nach geltendem Recht anders als in der Vergangenheit keine Vorrangigkeit einer (anderen) Form der interkommunalen Zusammenarbeit oder der Aufgabenwahrnehmung durch

¹⁹⁴ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 3, 3.1 [...sachlich notwendigen...]).

¹⁹⁵ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 3, 3.1 [...sachlich notwendigen...]).

¹⁹⁶ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 3, 3.2 [Zu Absatz 2 – Probleme ergaben sich in der...]).

Verbandsgemeinden oder Landkreise mehr.¹⁹⁷ Diese hatte keine praktische Bedeutung erlangt.¹⁹⁸

2.6.3.2.2.4 Bildung

Die Bildung eines Zweckverbandes erfolgt in zwei Schritten. Zunächst haben die Beteiligten zur Bildung eines Zweckverbandes den Entwurf einer Verbandssatzung zu vereinbaren, § 4 Abs. 1 Satz 1 KomZG. Bei kommunalen Gebietskörperschaften bedarf der Entwurf der Zustimmung der Vertretungen, § 4 Abs. 1 Satz 2 KomZG. Die zustimmungsberechtigten Vertretungsorgane sind der Gemeinderat, der Verbandsgemeinderat, der Stadtrat, der Kreistag bzw. der Bezirkstag.¹⁹⁹ Das Zustimmungserfordernis folgt aus dem Kommunalverfassungsrecht²⁰⁰ und dort aus § 32 Abs. 1 GemO. Die Zustimmung kann bis zur Feststellung durch die Errichtungsbehörde zurückgenommen werden.²⁰¹ Dies bedarf derselben Form wie die Zustimmung.²⁰²

Die Satzungsordnung bedarf der Form des § 49 GemO, da sie eine Verpflichtungserklärung ist.²⁰³ Nach § 49 Abs. 1 Satz 1 GemO bedürfen Erklärungen, durch die die Gemeinde verpflichtet werden soll, der Schriftform. Sie sind nur rechtsverbindlich, wenn sie vom Bürgermeister/Landrat oder dem zur allgemeinen Vertretung berufenen Beigeordneten/Kreisbeigeordneten oder einem ständigen Vertreter unter Beifügung der Amtsbezeichnung handschriftlich unterzeichnet sind, § 49 Abs. 1 Satz 2 GemO.

¹⁹⁷ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 3, 3.2 [Zu Absatz 2 – Probleme ergaben sich in der...]).

¹⁹⁸ LT-Drs. 14/4674, S. 50; *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 3, 1. [- Schon mit Art. 4 des...]).

¹⁹⁹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.1 [Zu Absatz 1 – Es ist bei Freiverbänden den...]).

²⁰⁰ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.1 [Zu Absatz 1 – Es ist bei Freiverbänden den...]).

²⁰¹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.3 [Zu Absatz 1 – Ein Verbandsmitglied hat den Entwurf...]).

²⁰² *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.3 [Zu Absatz 1 – Ein Verbandsmitglied hat den Entwurf...]).

²⁰³ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.2 [Zu Absatz 1 – Im Gegensatz zum Zweckverbandsrecht (1954)...]).

Es ist möglich, den Zweckverband auf Zeit zu bilden, wie a maiore ad minus aus der Auflösungsmöglichkeit, die nur einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedarf, folgt.²⁰⁴ Die Bestätigung der Errichtungsbehörde zur Auflösung kann aber erst nach Ablauf der Frist und nur wenn kein Pflichtverband errichtet werden muss, erteilt werden.²⁰⁵

Die Verbandsordnung muss die mit dem Aufgabenübergang verbundene Rechtsnachfolge regeln.²⁰⁶ Der Name des Zweckverbandes muss die Bezeichnung „Zweckverband“ enthalten und die Aufgabe des Zweckverbandes kurz bezeichnen, § 4 Abs. 2 Satz 2 KomZG.

Die Errichtung erfolgt durch die Errichtungsbehörde, § 4 Abs. 2 Satz 1 KomZG. Nach § 5 Abs. 1 KomZG ist für die Errichtung bei Zweckverbänden aus Gemeinden und Verbandsgemeinden im selben Landkreis die Kreisverwaltung und im Übrigen die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zuständig. Soweit durch Staatsvertrag andere Zuständigkeiten festgelegt sind, bleiben diese unberührt, § 5 Abs. 5 KomZG. Die Befugnisse der Errichtungsbehörde erstrecken sich auf die Errichtung und alle Vorgänge, die den Bestand und die Grundlagen des Zweckverbandes berühren.²⁰⁷

Eine der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften hat auch im Namen der übrigen Beteiligten den Entwurf der Errichtungsbehörde mit dem Antrag vorzulegen, einen Zweckverband zu errichten, § 4 Abs. 1 Satz 3 KomZG. Sie stellt die Verbandsordnung fest, § 4 Abs. 2 Satz 1 KomZG. Die Errichtungsbehörde stellt die Verbandsordnung durch einen hoheitlichen Feststellungsakt fest.²⁰⁸ Sie prüft dabei, ob die Voraussetzungen für die Bildung eines Zweckverbandes vorliegen.²⁰⁹ Soll der Zweckverband nur aus zwei Mitgliedern bestehen, hat die Errichtungsbehörde aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten

²⁰⁴ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.4 [...unter Vorbehalt...]).

²⁰⁵ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.4 [...unter Vorbehalt...]).

²⁰⁶ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.7 [...Aufgabenübergang...]).

²⁰⁷ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 5, 1.1 [...Zuständigkeit allein...]).

²⁰⁸ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.3 [Zu Absatz 1 – Ein Verbandsmitglied hat den Entwurf...]).

²⁰⁹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.5 [Zu Absatz 1 – Liegen die Voraussetzungen für die...]).

auf die einfachere Art der Zusammenarbeit hinzuweisen.²¹⁰ Das gilt auch bei der Entscheidung über das Fortbestehen von Zweckverbänden.²¹¹ Zugleich bestimmt sie den Tag der Errichtung, mit dessen Beginn der Zweckverband existiert, § 4 Abs. 2 Satz 1 KomZG.

Die Errichtungsbehörde kann Änderungen des Entwurfs nur verlangen, soweit dieser Bedenken wegen Rechtsverletzung begegnet, § 4 Abs. 1 Satz 4 KomZG. Sie hat insoweit nur eine Rechtsaufsicht, was aus dem Selbstverwaltungsrecht der Verbandsmitglieder folgt.²¹²

Will die Errichtungsbehörde den Antrag auf Errichtung des Zweckverbandes ablehnen, so hat sie dies zuvor mit den Beteiligten mündlich zu erörtern, § 4 Abs. 1 Satz 5 KomZG. Dies dient nicht nur dem Anspruch auf rechtliches Gehör, sondern soll auch eine Möglichkeit zur Prüfung anderer Aufgabenerfüllungsmöglichkeiten mit den Beteiligten schaffen.²¹³

Einige Besonderheiten bestehen beim Pflichtverband. Die Errichtungsbehörde hat vor Errichtung des Pflichtverbandes den Beteiligten eine angemessene Frist für die Beantragung eines Freiverbands zu setzen, § 4 Abs. 3 Satz 2 KomZG. Auch nach Ablauf der Frist ist eine jederzeitige Unterbrechung zur Errichtung eines Freiverbandes möglich.²¹⁴ Wird innerhalb dieser Frist nicht die Errichtung eines Freiverbands beantragt, so hat die Errichtungsbehörde die beabsichtigte Errichtung eines Pflichtverbandes und den Entwurf der Verbandssordnung mit den Beteiligten mündlich zu erörtern, § 4 Abs. 3 Satz 3 KomZG.

§ 4 Abs. 3 KomZG gilt entsprechend, wenn die Mitgliedschaft weiterer kommunaler Gebietskörperschaften in einem bestehenden Zweckverband im dringenden öffentlichen Interesse geboten ist und ein Antrag auf Mitglied-

²¹⁰ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 4, 1.6 [Zu Absatz 1 – Sowohl bei der Errichtung von...]).

²¹¹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 4, 1.6 [Zu Absatz 1 – Sowohl bei der Errichtung von...]).

²¹² *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 4, 1.5 [Zu Absatz 1 – Liegen die Voraussetzungen für die...]).

²¹³ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 4, 1.5 [Zu Absatz 1 – Liegen die Voraussetzungen für die...]).

²¹⁴ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 4, 3. Zu Absatz 3).

schaft nicht gestellt wird oder die übrigen Beteiligten dem Antrag auf Mitgliedschaft nicht zustimmen, § 4 Abs. 4 KomZG. Auch für einen freiwilligen Beitritt ist eine angemessene Frist zu setzen.²¹⁵

Nach § 4 Abs. 5 KomZG ist die Errichtung des Zweckverbandes von der Errichtungsbehörde zusammen mit der von ihr festgestellten Verbandsordnung in den Bekanntmachungsorganen der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften auf deren Kosten öffentlich bekanntzumachen. Die öffentliche Bekanntmachung ist in § 27 GemO geregelt. Nach § 27 Abs. 1 GemO können öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinde in einer Zeitung oder in einem Amtsblatt erfolgen. Näheres regelt das fachlich zuständige Ministerium, § 27 Abs. 2 GemO. Die Form der öffentlichen Bekanntmachung ist in die Hauptsatzung aufzunehmen, § 27 Abs. 3 GemO. Die Bekanntmachung ist kein konstitutives Element, sondern dient der allgemeinen Unterrichtung.²¹⁶ Die Errichtungsbehörde kann sich für die Bekanntmachung der Mitarbeit der kommunalen Gebietskörperschaften bedienen, muss die Veröffentlichung aber überwachen.²¹⁷ Die Veröffentlichung in den Bekanntmachungsorganen der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften dient der Bürgernähe.²¹⁸

2.6.3.2.2.5 Aufsicht

Die nach § 5 Abs. 1 KomZG zuständige Behörde führt zugleich die Staatsaufsicht über den von ihr errichteten Zweckverband, § 5 Abs. 2 KomZG. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion kann im Einzelfall ihre Zuständigkeit ganz oder teilweise auf eine nachgeordnete Behörde übertragen, § 5 Abs. 3 Satz 1 KomZG. Dies ist den Beteiligten schriftlich mitzuteilen, § 5 Abs. 3 Satz 2 KomZG. Die Kreisverwaltung nimmt die Aufgaben der Errichtungsbehörde und der Aufsichtsbehörde als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung wahr, § 5 Abs. 4 KomZG. Aufsichtsbehörde für große kreisangehörige Städte nach § 118 Abs. 1 GemO ist die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion. Diese

²¹⁵ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 4. Zu Absatz 4).

²¹⁶ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 2. Zu Absatz 2).

²¹⁷ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 5. Zu Absatz 5).

²¹⁸ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 5. Zu Absatz 5).

Regelung ist älter als das Zweckverbandsgesetz von 1982 und die divergierende Aufsicht besteht seitdem trotz mehrfacher Gesetzesänderungen.²¹⁹

2.6.3.2.2.6 Folgen der Bildung eines Zweckverbandes

Nach § 4 Abs. 6 KomZG gehen mit der Errichtung des Zweckverbandes die Rechte und Pflichten der Verbandsmitglieder, die in der Verbandsordnung bestimmte Aufgabe zu erfüllen und die damit verbundenen Befugnisse auszuüben, auf den Zweckverband über. Die damit verbundene Rechtsnachfolge, insbesondere der Übergang von benötigten Bediensteten, wird in der Verbandsordnung geregelt.²²⁰

Der Zweckverband ist berechtigt, Beamte zu haben, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgabe notwendig und zulässig ist, § 2 Abs. 1 Satz 3 KomZG. Diese Regelung dient lediglich der Verwaltungsvereinfachung.²²¹ Er führt ein Dienstsegel mit dem Landeswappen, § 2 Abs. 1 Satz 4 KomZG.

Soweit Zweckverbände hoheitliche Maßnahmen anstelle der Kommunen ausführen, stehen ihnen hoheitliche Befugnisse zu, die sie anstelle der ihnen angehörigen Gebietskörperschaften ausüben.²²² Das ist in allen Bundesländern geltendes Recht.²²³

2.6.3.2.2.7 Verbandsordnung

2.6.3.2.2.7.1 Inhalt der Verbandsordnung

Nach § 6 Abs. 1 KomZG hat die Verbandsordnung mindestens Bestimmungen zu enthalten über die Aufgabe, die Mitglieder, den Namen und den Sitz, die Form der öffentlichen Bekanntmachungen, die Aufteilung des Eigenkapitals

²¹⁹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 5, 1.2 [Zu Absätzen 1 und 2 – Gem. § 5 Abs. 1 Nr...]).

²²⁰ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.7 [...Aufgabenübergang...]).

²²¹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 2, 2.1 [...Dienstherr...]).

²²² *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 2, 2.2 [Zu Absatz 1 – Soweit durch Abs. 1 Satz 2...]).

²²³ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 2, 2.2 [Zu Absatz 1 – Soweit durch Abs. 1 Satz 2...]).

auf die einzelnen Mitglieder sowie die Deckung des Finanzbedarfs und die Abwicklung bei Auflösung. Zusätzlich können weitere Regelungen nur in der Verbandsordnung getroffen werden. Diese sind:

- von § 6 Abs. 4 KomZG abweichende Mehrheiten für den Beitritt oder das Ausscheiden von Mitgliedern, die Zahl der Stimmen und Vertreter der Verbandmitglieder in der Verbandsversammlung,²²⁴
- Verzicht auf eine einheitliche Stimmabgabe der Verbandmitglieder,²²⁵
- Verzicht auf eine Weisungsabhängigkeit der Vertreterinnen und Vertreter,²²⁶
- eine andere als die gesetzliche Amtszeit der Verbandsvorsteherin bzw. des Verbandsvorstehers,²²⁷
- eine Verwaltungsführung abweichend von § 9 Abs. 2 KomZG,²²⁸
- die Festsetzung der Bemessung der Grundlagen der Verbandsumlage.²²⁹

Auch ist es denkbar, den Übergang der Bediensteten und Vermögensgegenstände, Verteilung von Überschüssen, Voraussetzungen für das Ausscheiden und den Beitritt von Mitgliedern und die Vermögensauseinandersetzung beim Austritt in der Verbandsordnung zu regeln.²³⁰ Die Verbandsordnung muss auch eine Regelung über die Weiterfinanzierung der von ihnen verursachten Belastungen durch ausscheidende Verbandmitglieder enthalten.²³¹

²²⁴ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 6, 2.1 Zu Absatz 1).

²²⁵ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 6, 2.1 Zu Absatz 1).

²²⁶ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 6, 2.1 Zu Absatz 1).

²²⁷ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 6, 2.1 Zu Absatz 1).

²²⁸ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 6, 2.1 Zu Absatz 1).

²²⁹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 6, 2.1 Zu Absatz 1).

²³⁰ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 6, 2.1 Zu Absatz 1.).

²³¹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 6, 2.2.2 [...öffentlich bekannt...]).

2.6.3.2.2.7.2 Änderungen der Verbandsordnung

Änderungen der Verbandsordnung bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der Verbandsversammlung und der Feststellung durch die Errichtungsbehörde, § 6 Abs. 2 Satz 1 KomZG. § 4 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 5 KomZG gilt entsprechend.

Änderungen der Verbandsordnung, welche die Aufgabe des Zweckverbandes betreffen, bedürfen außerdem der Zustimmung von zwei Dritteln der Verbandsmitglieder, § 6 Abs. 3 KomZG. Dies soll die übrigen Verbandsmitglieder vor Alleingängen eines Verbandsmitgliedes mit hoher Stimmenzahl schützen.²³²

Soweit die Verbandsordnung nicht etwas anderes bestimmt, bedürfen Änderungen der Verbandsordnung, die den Beitritt oder das Ausscheiden eines Verbandsmitglieds betreffen, außerdem der Zustimmung der Mehrheit der Verbandsmitglieder, § 6 Abs. 4 Satz 1 KomZG. Da die Verbandsordnung alle Mitglieder nennen muss, tritt dieser Fall bei jedem Beitritt oder Ausscheiden ein.²³³

Die Errichtungsbehörde kann den Beschluss der Verbandsversammlung und die Zustimmung der Verbandsmitglieder zum Ausscheiden eines Verbandsmitglieds ersetzen, wenn Gründe des Gemeinwohls nicht entgegenstehen, insbesondere wenn durch das Ausscheiden des Verbandsmitglieds die Erfüllung der Verbandsaufgabe nicht beeinträchtigt wird und das betroffene Verbandsmitglied die Aufgabe selbst erfüllen kann, § 6 Abs. 4 Satz 2 KomZG. Dies soll verhindern, dass die Verbandsmitglieder ohne wichtigen Grund das

²³² *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 6, 3. Zu Absatz 3).

²³³ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 6, 4. Zu Absatz 4).

Ausscheiden verhindern.²³⁴ Nach der Rechtsprechung des *OVG Koblenz* können Verbandsmitglieder einen Anspruch auf Ausscheiden haben.²³⁵ Eine einseitige Kündigung ist nicht möglich, da Zweckverbände durch die Errichtungsbehörde errichtet werden.²³⁶

2.6.3.2.2.8 Verbandsversammlung

Regelungen über die Verbandsversammlung finden sich in § 8 KomZG und in den über § 7 Abs. 1 KomZG entsprechend anwendbaren Regelungen der GemO. Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 KomZG sind die Regeln über den Gemeinderat, seine Ausschüsse und die Bürgermeisterin bzw. den Bürgermeister und die Beigeordneten sinngemäß auf den Zweckverband anzuwenden.

Die Verbandsversammlung ist die Vertretung der Verbandsmitglieder und legt die Grundsätze für den Zweckverband fest, § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 KomZG i. V. m. § 32 Abs. 1 GemO. Sie besteht aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter der Verbandsmitglieder, § 8 Abs. 1 Satz 1 KomZG. Diese abgeleitete Legitimation ist ausreichend, da die Verbandsversammlung nicht den Rang eines Gemeinde- oder Stadtrates oder Kreistages hat.²³⁷ Die Verbandsversammlung ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der Verbandsmitglieder und mehr als die Hälfte der Stimmen vertreten sind, § 8 Abs. 1 Satz 3 KomZG.

Grundsätzlich vertritt die bzw. der Hauptverwaltungsbeamte ((Ober-)Bürgermeisterin/(Ober-)Bürgermeister/Landrätin/Landrat) die Gebietskörperschaft.²³⁸ Die wesentliche Aufgabe der Vertreterinnen und Vertreter ist es, die

²³⁴ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 6, 4. Zu Absatz 4).

²³⁵ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. Juni 1962 – 1 A 21/62 –, zitiert nach: *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 6, 4. Zu Absatz 4); Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 12. Juni 1979 – 7 A 78/77 –, zitiert nach: *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung (§ 6, 4. Zu Absatz 4).

²³⁶ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 06. Dezember 1993 – 7 B 12364/93 –, Rn. 6, juris.

²³⁷ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 8, 1.1 [Allgemeines – Die Verbandsversammlung ist das eigentliche...]).

²³⁸ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 8, 2.2.2 [Zu Absatz 2 – Absatz 1 Satz 1 sieht als Regelfall...]).

Interessen des Vertretenen zu wahren.²³⁹ Das ist nicht mit einem Ratsmandat vergleichbar.²⁴⁰ Die Verbandsmitglieder können ihren Vertreterinnen und Vertretern in der Verbandsversammlung Richtlinien oder Weisungen erteilen, § 8 Abs. 2 Satz 2 KomZG. Die Weisungsgebundenheit besteht, da die Gebietskörperschaft Mitglied ist und nur einen einheitlichen Willen haben kann.²⁴¹ Im Innenverhältnis ist dieser nach demokratischen Grundsätzen zu bilden.²⁴² Für die Vertretung der kommunalen Gebietskörperschaften in der Verbandsversammlung gilt § 88 Abs. 1 Satz 1 bis 5, Abs. 2 Satz 2 und Abs. 6 GemO sinngemäß, § 8 Abs. 2 Satz 3 Hs. 1 KomZG.

Die Verbandsordnung kann bestimmen, dass Verbandsmitglieder mehrere Stimmen haben und diese durch mehrere Vertreterinnen und Vertreter abgegeben werden, § 8 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 KomZG. Wird mehr als eine Vertreterin bzw. Vertreter bestellt, ist jede weitere Vertreterin und jeder weitere Vertreter widerruflich bestellt, § 88 Abs. 1 Satz 4 GemO.

Die Stimmen eines Verbandsmitglieds können nur einheitlich abgegeben werden, § 8 Abs. 2 Satz 1 KomZG. Die Entscheidung, wie die Stimme bei einheitlicher Stimmabgabe abgegeben wird, trifft bei mehr als zwei Vertreterinnen und Vertretern die einfache Mehrheit und andernfalls die (Ober-)Bürgermeisterin bzw. der (Ober-)Bürgermeister und die Landrätin bzw. der Landrat.²⁴³

Bestimmt die Verbandsordnung eines Zweckverbandes, der nur aus kommunalen Gebietskörperschaften besteht und Träger einer Einrichtung ist, für die Anschluss- und Benutzungszwang vorgeschrieben ist, dass das Stimmrecht der Verbandsmitglieder durch mehrere Vertreterinnen und Vertreter ausgeübt wird, so kann die Verbandsordnung auch bestimmen, dass bei Beschlüs-

²³⁹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 8, 1.2 [...Vertreter...]).

²⁴⁰ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 8, 1.2 [...Vertreter...]).

²⁴¹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 8, 2.2.1 [Zu Absatz 2 – Das einzelne Verbandsmitglied kann im...]).

²⁴² *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 8, 2.2.1 [Zu Absatz 2 – Das einzelne Verbandsmitglied kann im...]).

²⁴³ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 8, 2.2.3 [Zu Absatz 2 – Die interne Willensbildung hinsichtlich Einheitlichkeit...]).

sen der Verbandsversammlung, sofern sie nicht Änderungen der Verbandsordnung betreffen, die Stimmen eines Verbandsmitglieds nicht einheitlich abgegeben werden müssen und dass die Vertreterinnen und Vertreter der Verbandsmitglieder nicht an Richtlinien oder Weisungen gebunden sind, § 8 Abs. 3 Satz 1 KomZG.

2.6.3.2.2.9 Verwaltung

Soweit die Verbandsordnung nicht etwas anderes bestimmt, werden die Verwaltungsgeschäfte des Zweckverbandes von der Verwaltungsbehörde, die für die Führung der Verwaltungsgeschäfte der von der Verbandsvorsteherin bzw. vom Verbandsvorsteher vertretenen kommunalen Gebietskörperschaft zuständig ist, gegen Erstattung der Kosten geführt, § 9 Abs. 2 KomZG.

2.6.3.2.2.10 Auflösung

Wenn die Verbandsversammlung den Zweckverband auflösen will, bedarf der Beschluss der Verbandsversammlung über die Auflösung des Zweckverbandes der Zustimmung von zwei Dritteln der Verbandsmitglieder und der Bestätigung durch die Errichtungsbehörde, § 11 Abs. 1 Satz 1 KomZG. Diese Bestätigung ist der *actus contrarius* zum hoheitlichen Akt der Errichtung.²⁴⁴

Die Errichtungsbehörde darf den Auflösungsbeschluss nicht bestätigen, wenn die Voraussetzungen zur Bildung eines Pflichtverbands vorliegen, § 11 Abs. 2 KomZG. Die Errichtungsbehörde muss den Zweckverband auflösen, wenn die Aufgabe erfüllt oder entfallen ist und die Auflösung nicht beschlossen wird, § 11 Abs. 3 Satz 1 KomZG. Die Verbandsmitglieder müssen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme bekommen, § 11 Abs. 3 Satz 2 KomZG.

2.6.3.2.3 Zweckvereinbarung

Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 KomZG sind Zweckvereinbarungen Vereinbarungen, in denen kommunale Gebietskörperschaften, Zweckverbände und rechtsfähige kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts untereinander oder mit anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts oder rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts vereinbaren, dass einer der Beteiligten Aufgaben zugleich

²⁴⁴ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 11, 1. Zu Absatz 1).

für die übrigen Beteiligten übernimmt oder diesen das Recht zur Mitbenutzung einer von ihm unterhaltenen Einrichtung einräumt. Der Beteiligte, der die Aufgabe wahrnimmt, wird beauftragter Beteiligter genannt. Nur unter diesen engen Voraussetzungen handelt es sich um eine Zweckvereinbarung.²⁴⁵ Sonst liegt ein einfacher öffentlich-rechtlicher Vertrag vor.²⁴⁶ Zweckvereinbarungen sind somit eine Sonderform des öffentlichen Vertrages.²⁴⁷ Das Gesetz beschränkt sich bewusst auf Eckpunkte, um einen möglichst großen Freiraum zur Ausgestaltung von Zweckvereinbarungen zu gewähren.²⁴⁸ Die Zweckvereinbarung kann auch weitere Regelungen über Mitwirkungsrechte, beratende Gremien, Zustimmungsvorbehalte, Kostenerstattung, Unterrichtung und Beratung und die Auseinandersetzung bei Aufhebung enthalten.²⁴⁹

Ebenso wie Zweckverbände können auch Zweckvereinbarungen für mehrere Aufgaben, die in keinem Zusammenhang stehen müssen, geschlossen werden.²⁵⁰ Die Erfüllung der Aufgaben durch den beauftragten Beteiligten kann in der Zweckvereinbarung auf sachlich begrenzte Aufgabenteile oder auf Gebietsteile beschränkt werden, § 12 Abs. 1 Satz 3 KomZG. Wie der Wortlaut zeigt, kommen als beauftragter Beteiligter auch Körperschaften oder Stiftungen des öffentlichen Rechts in Betracht.²⁵¹ Allerdings muss jeder Beteiligte Träger der Aufgabe sein (können).²⁵² Anders als beim Zweckverband bleiben die Rechte und Pflichten der Beteiligten unberührt.²⁵³ Der beauftragte Beteiligte

²⁴⁵ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 12, 1. Zu Abs. 1).

²⁴⁶ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 12, 1. Zu Abs. 1).

²⁴⁷ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 12, 1. Zu Abs. 1).

²⁴⁸ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 12, 1. Zu Abs. 1).

²⁴⁹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 12, 1. Zu Abs. 1).

²⁵⁰ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 12, 1. Zu Abs. 1).

²⁵¹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 12, 1. Zu Abs. 1).

²⁵² *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 12, 1. Zu Abs. 1).

²⁵³ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 12, 1. Zu Abs. 1).

handelt im Namen und Auftrag der anderen Beteiligten.²⁵⁴ Er ist an die Beschlüsse der Gemeinde- und Stadträte, Kreistage, ihrer Ausschüsse, der (Ober-)Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeister und der Landrätinnen und Landräte gebunden.²⁵⁵

An einer Zweckvereinbarung können neben den in § 12 Abs. 1 Satz 1 KomZG genannten Beteiligten natürliche und juristische Personen des Privatrechts beteiligt werden, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen, § 12 Abs. 1 Satz 2 KomZG.

Der Abschluss und die Änderung der Zweckvereinbarung bedürfen der Genehmigung der untersten gemeinsamen Aufsichtsbehörde der kommunalen Beteiligten, § 12 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 KomZG. Die Aufhebung der Zweckvereinbarung ist der untersten gemeinsamen Aufsichtsbehörde anzuzeigen, § 12 Abs. 2 Satz 2 KomZG. Da die Aufhebung die gesetzliche Regelung wiederherstellt, genügt die Anzeige.²⁵⁶

Es gibt auch eine Pflichtzweckvereinbarung. Die Behörde, die nach § 5 Abs. 1 KomZG für die Errichtung eines Zweckverbandes zuständig wäre, kann diese anordnen, wenn eine kommunale Gebietskörperschaft die bezeichnete Aufgabe nicht ordnungsgemäß erfüllen kann, ihre Erfüllung jedoch im dringenden öffentlichen Interesse geboten ist, § 12 Abs. 3 Satz 1 KomZG.

In anderen Angelegenheiten als dem Erlass von Satzungen und Verordnungen des beauftragten Beteiligten auch für alle anderen Beteiligten, § 13 Abs. 2 Satz 1 KomZG, können den übrigen Beteiligten in der Zweckvereinbarung Mitwirkungsrechte eingeräumt werden, § 13 Abs. 2 Satz 2 KomZG. Die Mitwirkungsrechte können ein Anhörungs- oder ein Zustimmungsrecht sein.²⁵⁷ Mitwirkungsrechte sollen gewährleisten, dass durch die Zweckvereinbarung die Aufgabe nicht ganz der Einflussnahme der bisherigen Aufgabenträger entzogen wird.²⁵⁸ Sie sollten nicht zu umfassend sein, da ansonsten vermeidbare

²⁵⁴ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 12, 1. Zu Abs. 1).

²⁵⁵ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 12, 1. Zu Abs. 1).

²⁵⁶ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 12, 2. Zu Absatz 2).

²⁵⁷ LT-Drs. 15/4488, S. 44; *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 13, 3. Zu Absatz 2).

²⁵⁸ LT-Drs. 15/4488, S. 44.

Verzögerungen bei der Aufgabenausübung zu erwarten sind.²⁵⁹ „Zudem wird infolge sehr umfassender Mitwirkungsrechte das mit dem Abschluss der Zweckvereinbarung bekundete partnerschaftliche Vertrauen der Beteiligten in Frage gestellt.“²⁶⁰

Nach § 13 Abs. 1 KomZG gehen am Tag der Rechtsverbindlichkeit der Zweckvereinbarung alle mit der Erfüllung der Aufgaben verbundenen Rechte und Pflichten auf den beauftragten Beteiligten über, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes vereinbart ist. Umgekehrt werden die anderen Beteiligten rechtsverbindlich von den Rechten und Pflichten und Befugnissen befreit.²⁶¹

In der Zweckvereinbarung sind die Voraussetzungen für eine Aufhebung durch alle Beteiligten und für eine Kündigung durch einen einzelnen Beteiligten sowie die Folgen daraus zu regeln, § 13 Abs. 3 Satz 1 KomZG. Das soll für Rechtssicherheit sorgen.²⁶²

Die unterste gemeinsame Aufsichtsbehörde der kommunalen Beteiligten trifft die notwendigen Bestimmungen, sofern nach einer Aufhebung oder Kündigung der Zweckvereinbarung ergänzende Regelungen erforderlich sind und sich die Beteiligten insoweit nicht einigen, § 13 Abs. 3 Satz 2 KomZG.

2.6.3.2.4 Kommunale Arbeitsgemeinschaft

Nach § 14 Abs. 1 Satz 1 KomZG können kommunale Gebietskörperschaften, insbesondere Ober- und Mittelzentren nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LPIG und benachbarte Gebietskörperschaften, zur gemeinsamen Beratung kommunaler Aufgaben eine nicht rechtsfähige Arbeitsgemeinschaft bilden. Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LPIG sind die zentralen Orte höherer Stufe (Ober- und Mittelzentren) im Landesentwicklungsprogramm ausgewiesen. Im Landesentwicklungsprogramm IV sind die Städte Mainz, Koblenz, Trier, Ludwigshafen

²⁵⁹ LT-Drs. 15/4488, S. 44.

²⁶⁰ LT-Drs. 15/4488, S. 44.

²⁶¹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 13, 2. Zu Absatz 1).

²⁶² *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 13, 4. Zu Absatz 3).

und Kaiserslautern als Oberzentrum und über 60²⁶³ Orte als Mittelzentren ausgewiesen.²⁶⁴ Gerade bei Ober- und Mittelzentren kann eine gemeinsame Beratung kommunaler Aufgaben mit den sie umgebenden Gebietskörperschaften geboten sein.²⁶⁵

An der Arbeitsgemeinschaft können sich auch das Land, sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie juristische Personen des Privatrechts beteiligen, wenn hierfür ein Bedürfnis besteht, § 14 Abs. 1 Satz 2 KomZG. Natürliche Personen können bei Bedarf zur Beratung hinzugezogen werden.²⁶⁶

Die Kommunale Arbeitsgemeinschaft soll ihren Mitgliedern Empfehlungen und Anregungen geben sowie auf eine Abstimmung ihrer Planungen und Vorhaben hinwirken, § 14 Abs. 2 KomZG.

Das Nähere über die Bildung, den Aufgabenbereich, die Geschäftsordnung, den Vorsitz und die Geschäftsführung der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft ist zwischen den Beteiligten schriftlich zu vereinbaren, § 14 Abs. 3 Satz 1 KomZG. Für diese Vereinbarung gilt sinngemäß § 1 Abs. 1 LVwVfG RLP i. V. m. §§ 57 bis 60 und 62 VwVfG, § 14 Abs. 3 Satz 2 KomZG.

Die Bildung einer Kommunalen Arbeitsgemeinschaft und die in § 14 Abs. 3 KomZG bezeichnete Vereinbarung sind von den beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften ihren Aufsichtsbehörden anzuzeigen, § 14 Abs. 4 KomZG.

²⁶³ Adenau, Altenkirchen, Alzey, Andernach, Bad Ems, Bad Kreuznach, Bad Neuenahr/Ahrweiler, Bad Sobernheim, Baumholder, Bendorf, Bernkastel-Kues, Betzdorf, Bingen am Rhein, Birkenfeld, Bitburg, Boppard, Cochem, Daun, Dernbach, Dierdorf, Diez, Eisenberg (Pfalz), Gerolstein, Grünstadt, Hachenburg, Hermeskeil, Höhr-Grenzhausen, Idar-Oberstein, Ingelheim am Rhein, Kastellaun, Kirchen/Sieg, Kirchheimbolanden, Kirn, Konz, Kusel, Lahnstein, Lauterecken, Linz am Rhein, Mayen, Meisenheim, Montabaur, Nastätten, Neuerburg, Neuwied, Nieder-Olm, Nierstein, Oppenheim, Prüm, Remagen, Rockenhausen, Saarburg, Simmen (Hunsrück), Sinzig, St. Goar, St. Goarshausen, Traben-Trarbach, Vallendar, Westerburg, Wirges, Wissen, Wittlich und Zell (Mosel).

²⁶⁴ Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Landesentwicklungsprogramm (LEP IV), S. 62.

²⁶⁵ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 14, 1. [- Ausdrücklich werden die Ober- und...]).

²⁶⁶ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 14, 1. [- Ausdrücklich werden die Ober- und...]).

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft ist damit die freieste und schwächste Form der Zusammenarbeit.²⁶⁷

2.6.3.2.5 Gemeinsame Kommunale Anstalt

Des Weiteren erlaubt das KomZG auch die Gemeinsame Kommunale Anstalt. Nach § 14a Abs. 1 Satz 1 KomZG können kommunale Gebietskörperschaften, Anstalten im Sinne des § 86a Abs. 1 GemO und Zweckverbände zur gemeinsamen Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben wirtschaftliche Unternehmen sowie Einrichtungen im Sinne des § 85 Abs. 4 Satz 1 GemO als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts unter ihrer gemeinsamen Trägerschaft führen, wenn der öffentliche Zweck diese Rechtsform rechtfertigt. Einrichtungen nach § 85 Abs. 4 Satz 1 GemO sind Einrichtungen, die die Gemeinde errichtet und die den Zwecken Erziehung, Bildung und Kultur; Sport und Erholung; Sozial- und Jugendhilfe; Gesundheitswesen; Umweltschutz; Wohnungswesen und Stadtentwicklung sowie Deckung des Eigenbedarfs der Gemeinde dienen. Sie sind keine wirtschaftlichen Unternehmen, § 85 Abs. 4 Satz 1 GemO. Sie sind aber, soweit es mit ihrem öffentlichen Zweck vereinbar ist, nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten, § 85 Abs. 4 Satz 2 GemO. Anstalten im Sinne des § 86a Abs. 1 GemO sind die Einrichtungen nach § 85 Abs. 4 Satz 1 GemO und die wirtschaftlichen Unternehmen, die die Gemeinde als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts führt.

Es gibt nach § 14a Abs. 1 Satz 2 KomZG drei Wege, wie eine Gemeinsame Kommunale Anstalt entstehen kann:

1. Vereinbarung ihrer Errichtung,
2. einer Beteiligung als Träger an einer Anstalt im Sinne des § 86a Abs. 1 GemO oder
3. Verschmelzung von Anstalten im Sinne des § 86a Abs. 1 GemO mindestens zweier kommunaler Gebietskörperschaften im Wege der Gesamtrechtsnachfolge.

An einer gemeinsamen kommunalen Anstalt können sich weitere kommunale Gebietskörperschaften, Anstalten im Sinne des § 86a Abs. 1 GemO und Zweck-

²⁶⁷ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, (§ 14, 1. [- Ausdrücklich werden die Ober- und...]).

verbände als Träger beteiligen, § 14a Abs. 1 Satz 3 KomZG. Regie- und Eigenbetriebe können im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf eine gemeinsame kommunale Anstalt ausgliedert werden, § 14a Abs. 2 KomZG.

Jede dieser Entstehungsformen ist der Aufsichtsbehörde anzuzeigen, § 14a Abs. 3 Satz 1 KomZG. § 92 GemO gilt entsprechend, § 14a Abs. 3 Satz 2 KomZG. Nach § 92 GemO hat die Gemeinde, bevor sie ein wirtschaftliches Unternehmen oder eine Einrichtung im Sinne des § 85 Abs. 4 GemO gründet, eine Analyse der Vor- und Nachteile der privatrechtlichen und der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen zu erstellen.

Nach § 14b Abs. 1 Satz 1 KomZG gelten für die gemeinsame kommunale Anstalt die §§ 86a und 86b GemO und die hierzu erlassenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften entsprechend, soweit § 14b KomZG nichts Abweichendes vorsieht. Nach § 86a Abs. 1 Satz 1 GemO muss der öffentliche Zweck die Rechtsform der gemeinsamen kommunalen Anstalt rechtfertigen. Die Rechtsverhältnisse der Anstalt werden durch Satzung geregelt, die nähere Bestimmungen über den Namen und die Aufgaben sowie die Organe der Anstalt, insbesondere über die Zahl der Mitglieder, deren Bestellung, Amtsdauer und Aufgaben enthalten muss, § 86a Abs. 2 GemO. Die Aufgabenübertragung kann ganz oder teilweise erfolgen, § 86a Abs. 3 Satz 1 GemO. Ein Anschluss- und Benutzungszwang und das Recht, selbst Satzungen zu erlassen, sind möglich, § 86a Abs. 3 Sätze 2 und 3 GemO. Die Gemeinde haftet für die Verbindlichkeiten der Anstalt unbeschränkt, soweit nicht Befriedigung aus deren Vermögen zu erlangen ist (Gewährträgerschaft), § 86a Abs. 4 GemO.

Nach § 86b Abs. 1 Satz 1 GemO wird die Anstalt von einem Vorstand in eigener Verantwortung geleitet, soweit nicht durch die Satzung der Gemeinde etwas anderes bestimmt ist. Dem Verwaltungsrat obliegt die Überwachung der Geschäftsführung des Vorstands sowie die Entscheidung in den durch die Satzung der Gemeinde bestimmten Angelegenheiten der Anstalt, § 86b Abs. 2 Satz 2 GemO. Für die Vertretung der Träger der gemeinsamen kommunalen Anstalt im Verwaltungsrat gilt § 8 Abs. 1 und 2 entsprechend, § 14b Abs. 3 KomZG. Das bedeutet, dass jede beteiligte Gebietskörperschaft mehrere stimmberechtigte Vertreter entsenden kann, § 8 Abs. 1 Satz 2 KomZG. Es besteht Weisungsgebundenheit, § 8 Abs. 2 Satz 2 KomZG.

Über Änderungen der Satzung der gemeinsamen kommunalen Anstalt beschließt der Verwaltungsrat, § 14b Abs. 5 Satz 1 KomZG. Die Änderung der Aufgabe der gemeinsamen kommunalen Anstalt, Veränderungen der Trägerschaft, die Erhöhung des Stammkapitals, die Verschmelzung sowie die Auflösung der gemeinsamen kommunalen Anstalt bedürfen der Zustimmung aller Träger, § 15 Abs. 5 Satz 2 KomZG.

2.6.3.2.6 Stiftung des Öffentlichen Rechts und Kommunale Stiftung

Das LStiftG sieht in den §§ 10 und 11 LStiftG auch die Stiftungen des öffentlichen Rechts und kommunale Stiftungen vor. Das LStiftG definiert Stiftungen im Sinne des LStiftG als rechtsfähige Stiftungen des bürgerlichen und des öffentlichen Rechts, § 3 Abs. 1 LStiftG. Öffentliche Stiftungen sind die Stiftungen des bürgerlichen Rechts, die überwiegend gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke im Sinne der Abgabenordnung verfolgen, und die Stiftungen des öffentlichen Rechts, § 3 Abs. 3 Satz 1 LStiftG. Stiftungen des öffentlichen Rechts sind rechtsfähige Stiftungen, die zum Land, zu einer kommunalen Gebietskörperschaft oder zu einer sonstigen Körperschaft des öffentlichen Rechts in einer solchen Beziehung stehen, dass sie als öffentliche Einrichtung erscheinen, und als Stiftung des öffentlichen Rechts wiederum errichtet oder anerkannt worden sind, § 3 Abs. 4 Satz 1 LStiftG. Nach § 10 Abs. 1 LStiftG bedarf eine Stiftung des öffentlichen Rechts, die nicht durch Gesetz, aufgrund eines Gesetzes oder durch einen Akt der Landesregierung errichtet wird, zur Erlangung der Rechtsfähigkeit der Anerkennung durch die Stiftungsbehörde. Stiftungsbehörde ist nach § 4 Abs. 1 LStiftG die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion. Für Stiftungen, die vorwiegend der Religion, der Wissenschaft und Forschung, dem Unterricht und der Erziehung, der Kunst oder der Denkmalpflege gewidmet sind, ist das fachlich jeweils zuständige Ministerium oberste Stiftungsbehörde, § 4 Abs. 3 Satz 1 Hs. 1 LStiftG.

Kommunale Stiftungen sind Stiftungen des bürgerlichen oder des öffentlichen Rechts, deren Zweck im Rahmen der jeweiligen kommunalen Aufgaben liegt, deren Verwaltung von einer kommunalen Gebietskörperschaft oder einem Zweckverband wahrgenommen wird und die als kommunale Stiftung errichtet oder anerkannt worden sind, § 3 Abs. 5 LStiftG. Bei rechtsfähigen kommunalen Stiftungen werden die Aufgaben nach § 9 LStiftG von der Behörde wahrgenommen, die die Staatsaufsicht über die stiftungsverwaltende kommunale Gebietskörperschaft oder den stiftungsverwaltenden Zweckverband führt, § 11 LStiftG. Der Stifter kann neben der Kommune auch eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts oder eine Personengesellschaft sein.²⁶⁸ Entscheidend ist die Verwaltung durch die Kommune.²⁶⁹

²⁶⁸ Weitemeyer, in: MüKo-BGB, BGB § 80, Rn. 172.

²⁶⁹ Weitemeyer, in: MüKo-BGB, BGB § 80, Rn. 172.

2.6.3.2.7 Zusammenfassung

Das Landesrecht sieht mit dem KomZG und LStiftG fünf verschiedene Möglichkeiten der Interkommunalen Zusammenarbeit vor: den Zweckverband, die Zweckvereinbarung, die kommunale Arbeitsgemeinschaft, die Gemeinsame Kommunale Anstalt und die Stiftung des Öffentlichen Rechts. Diese verfestigen die Interkommunale Zusammenarbeit unterschiedlich stark, mit dem Zweckverband an einem und der kommunalen Arbeitsgemeinschaft am anderen Ende.

2.6.4 Möglichkeiten der Kooperation in privatrechtlichen Gesellschaften

Auch privatrechtliche Formen der Kooperation sind denkbar. Dabei sind für die Kommunen zwei Fragen von Belang:

1. Inwieweit können die Gesellschafter Einfluss auf die Tätigkeit der Gesellschaft nehmen?
2. Können die Gesellschafter ihre Haftung betragsmäßig begrenzen?

Letzteres ist eine Folge von § 87 Abs. 1 Nr. 4 GemO, nach dem die Kommunen nur dann private Unternehmen gründen oder sich an ihnen beteiligen dürfen, wenn sie eine Rechtsform wählen, die die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt. Die privatrechtlichen Formen der Kooperation lassen sich in die Personengesellschaften (2.6.4.1) und die Kapitalgesellschaften (2.6.4.2) gliedern. Zum Schluss sollen noch in der Interkommunalen Zusammenarbeit seltener genutzte Formen angesprochen werden (2.6.4.3).

2.6.4.1 Personengesellschaften

Das Privatrecht kennt als Personengesellschaften die Offene Handelsgesellschaft (OHG), die Kommanditgesellschaft (KG) und die GbR. Nicht behandelt werden soll die stille Gesellschaft, da nicht davon auszugehen ist, dass Kommunen an einer stillen Beteiligung ein Interesse haben.

Die OHG ist eine Personengesellschaft, eine Handelsgesellschaft, eine Außen-Gesellschaft und eine Gesamthandsgesellschaft.²⁷⁰ Die Gesellschafter haften für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft den Gläubigern als Gesamtschuldner persönlich, § 128 Satz 1 HGB. Eine entgegenstehende Vereinbarung

²⁷⁰ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1362.

ist Dritten gegenüber unwirksam, § 128 Satz 2 HGB. Damit liegt eine unmittelbare, primäre und unbeschränkte Haftung der Gesellschafter vor,²⁷¹ weshalb die OHG als mögliche Kooperationsform für Kommunen ausscheidet.

Dasselbe gilt für die Komplementäre der KG nach §§ 128, 161 Abs. 2 HGB. Eine Beteiligung als Kommanditist wäre demgegenüber möglich, weil seine Haftung nach § 171 HGB auf die Einlage begrenzt ist. Die Kommanditisten sind von der Führung der Geschäfte der Gesellschaft ausgeschlossen, § 164 Hs. 1 HGB. Sie können einer Handlung der persönlich haftenden Gesellschafter nicht widersprechen, es sei denn, dass die Handlung über den gewöhnlichen Betrieb des Handelsgewerbes der Gesellschaft hinausgeht, § 164 Hs. 2 HGB. Damit scheidet auch eine KG als Kooperationsform aus, da die Komplementäre sich einer unbeschränkten Haftung und die Kommanditisten einer fehlenden Mitwirkungsmöglichkeit gegenüber sehen.

Nach § 705 BGB verpflichten sich die Gesellschafter der GbR gegenseitig, die Erreichung eines gemeinsamen Zweckes in der durch den Vertrag bestimmten Weise zu fördern, insbesondere die vereinbarten Beiträge zu leisten. Die Gesellschafter der Außen-GbR haften unbeschränkt. Damit scheidet sie als mögliche Kooperationsform für Kommunen aus.

2.6.4.2 Kapitalgesellschaften

Die Kapitalgesellschaften umfassen die GmbH (2.6.4.2.1) und die AG (2.6.4.2.2). Dazu kommen die Kommanditgesellschaft auf Aktien (2.6.4.2.3), die Europäische Aktiengesellschaft (SE) (2.6.4.2.4) und die Kapitalgesellschaft & Co. (2.6.4.2.5).

2.6.4.2.1 GmbH

Die GmbH ist eine juristische Person.²⁷² Die Gesellschafter in ihrer Gesamtheit²⁷³ sind das oberste Willensbildungsorgan, §§ 45 ff. GmbHG, und die Geschäftsführer das Handlungsorgan, §§ 6, 35 ff. GmbHG.²⁷⁴ Daneben kann ein Aufsichtsrat geschaffen werden, § 52 GmbHG. Die Geschäftsführer sind weisungsgebunden, § 46 Nr. 6 GmbHG. Sie sind die organschaftlichen Vertreter

²⁷¹ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1413 f. m. w. N.

²⁷² Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 985.

²⁷³ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1094.

²⁷⁴ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 994.

der Gesellschaft²⁷⁵, wobei die Vertretungsmacht nach außen unbeschränkt ist²⁷⁶. Die Zuständigkeit der Gesellschafter ist allumfassend, § 45 GmbHG.

Es gibt keine allgemeine Nachschusspflicht, § 53 Abs. 3 GmbHG. Verbotene Rückzahlungen sind zu erstatten und wenn die Erstattung nicht zu erlangen ist, haften die übrigen Gesellschafter nach dem Verhältnis ihrer Geschäftsanteile, § 31 Abs. 1, 3 GmbHG.

Damit ermöglicht es die GmbH den kommunalen Gesellschaftern sowohl, die Geschicke der Gesellschaft selbst zu lenken, als auch, ihre Haftung betragsmäßig zu begrenzen. Sie ist somit für eine kommunale Kooperation geeignet.

2.6.4.2.2 AG

Die AG ist eine juristische Person²⁷⁷ und wird durch die strenge Trennung zwischen Vorstand und Aufsichtsrat gekennzeichnet.²⁷⁸ Nach § 76 AktG leitet der Vorstand die Gesellschaft unter eigener Verantwortung. Dabei steht ihm ein unternehmerischer Ermessensspielraum zu.²⁷⁹ Die Leitungsmacht kann durch Unternehmensverträge auf Dritte übertragen werden.²⁸⁰ Die Vertretungsbefugnis des Vorstands kann nicht beschränkt werden, § 82 Abs. 1 AktG. Es besteht eine Interessenwahrungs- und Treuepflicht nur der Gesellschaft gegenüber.²⁸¹ Der Aufsichtsrat muss dem Vorstand bei der Leitung der Geschäfte des Gesellschaftsunternehmens einen weiten Handlungsspielraum zubilligen, ohne den eine unternehmerische Tätigkeit schlechterdings nicht denkbar ist.²⁸²

Einen Ausnahmefall stellen Beherrschungsverträge dar. Ein Beherrschungsvertrag ist ein Vertrag, durch den eine AG oder Kommanditgesellschaft auf Aktien die Leitung ihrer Gesellschaft einem anderen Unternehmen unterstellt, § 291 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 AktG. Die Zustimmungserfordernisse des

²⁷⁵ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1074.

²⁷⁶ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1075.

²⁷⁷ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 755.

²⁷⁸ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 770.

²⁷⁹ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 804 f.

²⁸⁰ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 805.

²⁸¹ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 815.

²⁸² BGH, Urteil vom 21. April 1997 – II ZR 175/95 –, BGHZ 135, 244-257, Rn. 22.

§ 293 AktG dürften keine Schwierigkeiten bereiten. Das beherrschende Unternehmen übernimmt sowohl die Leitungsmacht, § 308 AktG, als auch die Verantwortlichkeit, § 309 AktG, für das abhängige Unternehmen.²⁸³ Die Leitungsmacht des Vorstandes wird teilweise auf das beherrschende Unternehmen verlagert, § 308 Abs. 2 AktG. Das beherrschende Unternehmen kann auch nachteilige Weisungen erteilen, § 308 Abs. 1 Satz 2 AktG. Besteht ein Beherrschungs- oder ein Gewinnabführungsvertrag, so hat der andere Vertragsteil jeden während der Vertragsdauer sonst entstehenden Jahresfehlbetrag auszugleichen, soweit dieser nicht dadurch ausgeglichen wird, dass den anderen Gewinnrücklagen Beträge entnommen werden, die während der Vertragsdauer in sie eingestellt worden sind, § 302 Abs. 1 AktG.

Aufgrund der schwachen Stellung sowohl des Aufsichtsrats als auch der Hauptversammlung ist die AG für eine Interkommunale Kooperation ungeeignet, sofern kein Beherrschungsvertrag geschlossen wird.

2.6.4.2.3 Kommanditgesellschaft auf Aktien

Für Kommunen vereint die Kommanditgesellschaft auf Aktien alle Nachteile der KG mit denen der AG. Die Komplementäre haften unbeschränkt und stellen den Vorstand, §§ 278 Abs. 2 AktG, 161 Abs. 2, 114 ff. HGB. Die Kommanditistenaktionäre haften beschränkt und haben die Einflussmöglichkeiten von Aktionären²⁸⁴. Einen Ausnahmefall stellen Beherrschungsverträge dar.

2.6.4.2.4 SE

Die SE ist auf die Beteiligung von Gesellschaften aus verschiedenen Mitgliedstaaten ausgerichtet und braucht bereits bei der Gründung ein grenzüberschreitendes Element.²⁸⁵ Das macht sie für eine Interkommunale Zusammenarbeit, die nur innerhalb von Rheinland-Pfalz besteht, ungeeignet.

²⁸³ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 951.

²⁸⁴ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 976.

²⁸⁵ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 757.

2.6.4.2.5 Kapitalgesellschaft & Co.

Eine Kapitalgesellschaft & Co. ist eine Personengesellschaft mit einer geschäftsleitend tätigen Kapitalgesellschaft als Mitglied.²⁸⁶ Hauptfall ist die GmbH & Co. KG²⁸⁷, bei der eine GmbH die geschäftsführende Gesellschafterin ist und die Personengesellschaft eine Kommanditgesellschaft ist.²⁸⁸ Möglich sind aber auch GmbH & Co. OHGs und GmbH & Co. GbRs.²⁸⁹ Weder die Kommanditisten noch die GmbH-Gesellschafter haften unbeschränkt.²⁹⁰ Das Management der KG liegt in der Hand des GmbH-Geschäftsführers, was es ermöglicht, dass ein Kommanditist oder ein Dritter die Geschäfte der KG führt.²⁹¹

Die GmbH & Co. KG ist dadurch, dass die Kommunen als GmbH-Gesellschafter direkt Einfluss auf die Gesellschaft ausüben können und zugleich als Kommanditisten nur mit ihrer Einlage haften, für eine Interkommunale Kooperation geeignet. Derselbe Effekt kann mit einer privatrechtlich einfacheren Konstruktion auch durch eine einfache GmbH erreicht werden.

2.6.4.2.6 Zusammenfassung

Damit erweisen sich nur die GmbH und die GmbH & Co. KG als für eine Interkommunale Kooperation geeignete Gesellschaftsformen.

2.6.4.3 Anderes

Kooperationswillige Kommunen können auch auf einige Formen der Kooperation, die im Privatrecht durchaus weit verbreitet sind, zurückgreifen. Dafür kommen namentlich die privatrechtliche Stiftung (2.6.4.3.1), der Verein (2.6.4.3.2) und die Genossenschaft (2.6.4.3.3) in Betracht.

²⁸⁶ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1621.

²⁸⁷ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1621.

²⁸⁸ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1622 m. w. N.

²⁸⁹ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1622 m. w. N.

²⁹⁰ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1628.

²⁹¹ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1628.

2.6.4.3.1 Privatrechtliche Stiftung

Auch die öffentliche Hand kann privatrechtliche Stiftungen nach § 80 BGB gründen.²⁹² Auch von mehreren Kommunen und/oder Bundesländern gegründete Stiftungen sind denkbar.²⁹³ In Rheinland-Pfalz scheidet die privatrechtliche Stiftung jedoch aus. Eine Stiftung wird durch ein Stiftungsgeschäft und die Anerkennung durch die zuständige Behörde errichtet. Nach § 87 Abs. 1 Nr. 2 GemO müssen der Gesellschaftsvertrag oder die Satzung sicherstellen, dass das Unternehmen den öffentlichen Zweck erfüllt. Das Stiftungsgeschäft ist weder ein Gesellschaftsvertrag, weil es eine einseitige Willenserklärung ist, noch eine Satzung, weil es privatrechtlich ist.

Damit kann jedenfalls in Rheinland-Pfalz eine Interkommunale Kooperation nicht mithilfe einer privatrechtlichen Stiftung verwirklicht werden.

2.6.4.3.2 Verein

Das BGB kennt rechtsfähige, §§ 21 ff. BGB, und nichtrechtsfähige, § 54 BGB, Vereine. Ein Verein ist „ein auf Dauer angelegter, körperschaftlich organisierter Zusammenschluss von Personen mit einem gemeinsamen Zweck“²⁹⁴. Es lassen sich vier Gruppen von Vereinen bilden: rechtsfähige wirtschaftliche Vereine, § 22 BGB, rechtsfähige nichtwirtschaftliche Vereine, § 21 BGB, nichtrechtsfähige wirtschaftliche Vereine und nichtrechtsfähige nichtwirtschaftliche Vereine.

Nach § 21 BGB erlangt ein nichtwirtschaftlicher Verein Rechtsfähigkeit durch Eintragung in das Vereinsregister des zuständigen Amtsgerichts. Ein wirtschaftlicher Verein erlangt Rechtsfähigkeit durch staatliche Verleihung, § 22 Satz 1 BGB. Die Abgrenzung, ob ein wirtschaftlicher Verein vorliegt, ist schwierig und umstritten.²⁹⁵ Ein rechtsfähiger Verein ist eine juristische Person.²⁹⁶ Bei einem rechtsfähigen Verein haftet nur der Verein.²⁹⁷

²⁹² Weitemeyer, in: MüKo-BGB, BGB § 80, Rn. 236.

²⁹³ Weitemeyer, in: MüKo-BGB, BGB § 80, Rn. 236.

²⁹⁴ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 659 m. w. N.

²⁹⁵ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 668 Vgl. zu den Details: Schmidt, Gesellschaftsrecht, § 23 III 2. m. v. w. N.

²⁹⁶ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 664 m. w. N.

²⁹⁷ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 719.

Nach § 26 Abs. 1 Satz 1 BGB hat der Verein einen Vorstand. Der Vorstand wird durch Beschluss der Mitgliederversammlung bestellt, § 27 Abs. 1 BGB. Die Bestellung ist jederzeit widerruflich, solange die Vereinssatzung dies nicht auf den Fall beschränkt, dass ein wichtiger Grund für den Widerruf vorliegt, § 27 Abs. 2 Satz 2 Hs. 1 BGB. Wenn der Vorstand aus mehreren Personen besteht, so ist nur die Mehrheit der Vorstandsmitglieder zusammen vertretungsberechtigt, § 26 Abs. 2 Satz 1 BGB. Der Umfang der Vertretungsmacht beschränkt sich nicht auf Geschäfte, die dem Vereinszweck entsprechen.²⁹⁸ Er kann durch die Satzung mit Wirkung gegen Dritte beschränkt werden, § 26 Abs. 1 Satz 2 BGB.

Das höchste Organ des Vereins ist die Mitgliederversammlung, deren Zuständigkeit grundsätzlich allumfassend ist, § 32 Abs. 1 Satz 1 BGB.²⁹⁹ Die Schaffung einer Delegiertenversammlung und damit einer repräsentativen Vereinsdemokratie ist zulässig.³⁰⁰ Dafür müssen aber sachliche Gründe vorliegen.³⁰¹ Die Mitgliederversammlung ist in den durch die Satzung bestimmten Fällen sowie dann einzuberufen, wenn das Interesse des Vereins es erfordert, § 36 BGB. Die Stimmen sind grundsätzlich nach Köpfen verteilt, aber als Sonderrechte kann die Satzung auch ein mehrfaches Stimmrecht für einzelne Mitglieder vorsehen, wobei das Stimmrecht dann einheitlich ausgeübt werden muss.³⁰²

Ein nichtrechtsfähiger Verein ist keine juristische Person, aber fähig, Träger von Rechten und Pflichten zu sein.³⁰³ Seine Existenz ist nirgends dokumentiert.³⁰⁴ Dies kann dazu führen, dass Geschäftspartner mit der Vorsitzenden oder dem Vorsitzenden kontrahieren, der dieses Geschäft treuhänderisch für den Verein führt.³⁰⁵ Zwar sind nach § 54 Satz 1 BGB die Vorschriften über die Gesellschaft anzuwenden, doch haftet nach § 54 Satz 2 Hs. 1 BGB die handelnde Person aus einem Rechtsgeschäft, das im Namen eines nichtrechtsfähigen Vereins einem Dritten gegenüber vorgenommen wird, persönlich.

²⁹⁸ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 689.

²⁹⁹ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 693.

³⁰⁰ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 693.

³⁰¹ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 698.

³⁰² Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 695.

³⁰³ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 736 m. w. N.

³⁰⁴ Vgl. Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 737.

³⁰⁵ Vgl. Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 737 f.

Wenn mehrere handeln, haften sie als Gesamtschuldner, § 54 Satz 2 Hs. 2 BGB.³⁰⁶ Insoweit hat sich eine Rechtsfortbildung entwickelt, die ein Sonderrecht für nichtrechtsfähige Vereine geschaffen hat.³⁰⁷ Dies führt dazu, dass auch bei einem nichtrechtsfähigen Verein die Mitglieder nicht haften.³⁰⁸ Eine Ausnahme gilt nur für den bzw. die Handelnden, die nach § 54 Satz 2 BGB haften.³⁰⁹

Damit ermöglicht bei einem Verein sowohl eine Kontrolle der Geschäftsführung durch die Mitgliedskommunen als auch eine betragsmäßig beschränkte Haftung. Gerade bei einem nicht-rechtsfähigen Verein ist aber zu bedenken, dass derselbe Effekt möglicherweise einfacher durch eine Zweckvereinbarung oder eine Kommunale Arbeitsgemeinschaft erreicht werden kann.

2.6.4.3.3 Genossenschaft

Eine weitere Möglichkeit wäre eine Genossenschaft. Die eingetragene Genossenschaft ist eine juristische Person, § 17 Abs. 1 des Genossenschaftsgesetzes (GenG), und eine Sonderform des wirtschaftlichen Vereins³¹⁰.³¹¹ Eine nicht eingetragene Genossenschaft ist entweder eine Vorgenossenschaft oder eine nichtrechtsfähige Dauergenossenschaft.³¹² Bei der nichtrechtsfähigen Dauergenossenschaft haften die Mitglieder unbeschränkt für die Verbindlichkeiten der Genossenschaft.³¹³ Für die Vorgenossenschaft als werdende juristische Person gilt das Genossenschaftsrecht.³¹⁴

Das GenG sieht zwingend drei Organe vor, den Vorstand, den Aufsichtsrat und die Generalversammlung, §§ 9, 24 ff., 36 ff., 43 ff. GenG. Der Vorstand

³⁰⁶ Die Norm lässt sich nur historisch erklären und wird als wenig gelungen empfunden, vgl. *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 740 m. w. N.

³⁰⁷ *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 740 ff.

³⁰⁸ *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 746 f.

³⁰⁹ Insoweit ist der Begriff des Handelnden umstritten, vgl. *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 748 f.

³¹⁰ *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 1263.

³¹¹ *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 1267.

³¹² *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 1267.

³¹³ *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 1267 m. w. N.

³¹⁴ *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 1268 m. w. N.

vertritt die Genossenschaft, § 24 Abs. 1 Satz 1, § 26 Abs. 1 GenG, und besteht aus mindestens zwei Personen, § 24 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 GenG. § 24 Abs. 2 Satz 3 GenG. Die Mitglieder des Vorstands sind nur gemeinschaftlich zur Vertretung der Genossenschaft befugt, § 25 Abs. 1 Satz 1 GenG. Der Vorstand hat die Genossenschaft unter eigener Verantwortung zu leiten, § 27 Abs. 1 Satz 1 GenG. Er hat dabei die Beschränkungen zu beachten, die durch die Satzung festgesetzt worden sind, § 27 Abs. 1 Satz 2 GenG. Bei Genossenschaften mit nicht mehr als 20 Mitgliedern kann die Satzung vorsehen, dass der Vorstand an Weisungen der Generalversammlung gebunden ist, § 27 Abs. 1 Satz 3 GenG. Gegen dritte Personen hat eine Beschränkung der Befugnis des Vorstands, die Genossenschaft zu vertreten, keine rechtliche Wirkung, § 27 Abs. 2 Satz 1 GenG.

Der Aufsichtsrat besteht, sofern nicht die Satzung eine höhere Zahl festsetzt, aus drei von der Generalversammlung zu wählenden Personen, § 36 Abs. 1 Satz 1 GenG.

Die Generalversammlung ist das höchste Willensbildungsorgan.³¹⁵ Jedes Mitglied hat eine Stimme und Mehrstimmrechte sind an gesetzliche Voraussetzungen gebunden, § 43 Abs. 3 GenG.

Die Genossenschaft kennt kein Stammkapital, sondern nur die satzungsmäßig bestimmten Geschäftsanteile, §§ 7, 22 GenG. Es gibt keine Außenhaftung der Genossen.³¹⁶ Dafür kann eine Nachschusspflicht in die Insolvenzmasse existieren und nach § 6 Nr. 3 GenG muss die Satzung regeln, ob es eine gibt und wenn ja, ob sie betragsmäßig begrenzt ist. Zusätzlich ist eine echte Verlustdeckungsumlage (Nachzahlung) möglich, aber es ist umstritten, ob eine dissentierende Minderheit zur Zahlung verpflichtet werden kann.³¹⁷

Damit eignet sich auch eine Genossenschaft für eine Interkommunale Zusammenarbeit.

2.6.4.3.4 Zusammenfassung

Eine Interkommunale Kooperation kann somit sowohl in der Form eines Vereins als auch einer Genossenschaft geschehen.

³¹⁵ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1270.

³¹⁶ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1276.

³¹⁷ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1276 f. m. w. N.

2.6.4.4 Zusammenfassung

Auch das Privatrecht stellt somit einige Formen bereit, die es den Gesellschafter sowohl ermöglichen, die Geschicke der Gesellschaft selbst zu lenken, als auch ihre Haftung betragsmäßig zu begrenzen. Diese sind die Innen-GbR, die GmbH, die GmbH & Co. KG, der Verein und die Genossenschaft. Es ist aber insoweit zu bedenken, dass die landesrechtlichen Kooperationsmöglichkeiten sich unter Umständen leichter gründen und wieder auflösen lassen und dieselben Ziele erreichen.

2.6.5 Möglichkeiten der Kooperation in allgemeiner vertraglicher Form

Auch bei den Kooperationsmöglichkeiten in allgemeiner vertraglicher Form ist zu beachten, dass die kommunalen Gebietskörperschaften, die eine Aufgabe abgeben, ein Mindestmaß an Verantwortung behalten und ihre Haftung betragsmäßig begrenzen können müssen.

Die Anforderungen des § 56 VwVfG für einen Austauschvertrag sind auf koordinationsrechtliche Verträge zwischen Hoheitsträgern nicht anwendbar, da bei ihnen mangels Schutzwürdigkeit keine Notwendigkeit besteht, das Koppelungsverbot anzuwenden.³¹⁸ „Durch das VwVfG sollen keine Grundsätze über den Inhalt einer Zusammenarbeit zwischen Behörden und ihren Rechtsträgern aufgestellt werden, weil damit in ihr Finanzverfassungs- und Verwaltungsorganisationsrecht eingewirkt werden könnte.“³¹⁹

Beim Auftrag handelt es sich um eine unentgeltliche Geschäftsbesorgung, § 662 BGB. Aus Haushaltsgesichtspunkten bietet sich ein Auftrag für die beauftragte Gemeinde nicht an.

Bei einer entgeltlichen Geschäftsbesorgung verpflichtet sich der Geschäftsbesorger gegenüber dem Geschäftsherrn, „eine selbstständige Tätigkeit wirtschaftlicher Art zur Wahrnehmung fremder Vermögensinteressen auszuführen“³²⁰. Die Tätigkeit muss selbstständig sein, d. h., dass dem Geschäftsbesorger gegenüber dem Geschäftsherrn „ein gewisses Maß an Eigen-

³¹⁸ *Bonk/Neumann/Siegel*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 56, Rn. 7 m. w. N.

³¹⁹ *Bonk/Neumann/Siegel*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 56, Rn. 7 m. w. N.

³²⁰ *Heermann*, in: *MüKo-BGB*, BGB § 675, Rn. 3 m. w. N.

verantwortlichkeit zukommen [muss], ihm muss ein Handlungs- und Entscheidungsspielraum zustehen“³²¹. Aufgrund der Selbstständigkeit des Geschäftsbesorgers ist ein Geschäftsbesorgungsvertrag ausgeschlossen.

Ein Dienstvertrag ist ein auf Austausch von Diensten und Vergütung gerichteter Vertrag, § 611 Abs. 1 BGB. Dienstverträge zielen nicht auf ein bestimmtes Arbeitsergebnis oder einen bestimmten Arbeitserfolg ab, sondern auf unabhängige Dienste oder abhängige Arbeit.³²² Da Dienste jeder Art Gegenstand eines Dienstvertrags sein können, kommt auch die Erbringung von gemeindlichen Aufgaben in Betracht.

Zuletzt kommen auch privatrechtliche Verträge *sui generis* in Betracht. Diese unterfallen keinem der ausdrücklich geregelten Vertragstypen und sind in ihrer Zusammensetzung frei, sofern sie die allgemeinen Regeln des Schuldrechts beachten³²³. Maßgebend ist insoweit der Einzelfall.³²⁴

Zusammenfassend lässt sich damit sagen, dass für die Interkommunale Zusammenarbeit auch Dienstverträge und privatrechtliche Verträge *sui generis* in Betracht kommen.

2.6.6 Durch Gesetz oder Verordnung angeordnete Wahrnehmung der Aufgaben mehrerer Gebietskörperschaften durch eine derselben für alle

Ein Sonderfall der Aufgabenkoordination von verschiedenen Gemeinden und Gemeindeverbänden ist die durch Gesetz oder Verordnung angeordnete Wahrnehmung einer kommunalen Aufgabe durch eine kommunale Gebietskörperschaft für andere. Auch diese unterliegt rechtlichen Vorgaben, insbesondere den Schranken, die Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 49 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 Verf RLP Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung ziehen.

Soweit eine zwangsweise Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden in Rede steht, ist der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG nicht betroffen. Die Zusammenarbeit in einzelnen Bereichen hindert die Gemeinden nicht generell, sich eigenständig organisatorisch zu gestalten. Das wäre erst der Fall, wenn sie zwangsweise in allen Bereichen zu-

³²¹ Heermann, in: MüKo-BGB, BGB § 675, Rn. 6.

³²² Müller-Glöge, in: MüKo-BGB, BGB § 611, Rn. 22.

³²³ Emmerich, in: MüKo-BGB, BGB § 311, Rn. 26.

³²⁴ Emmerich, in: MüKo-BGB, BGB § 311, Rn. 26.

sammenarbeiten müssten. Die zwangsweise zusammenarbeitenden Gemeinden können weiterhin Hauptsatzungen erlassen und ihre Organisation wird nicht durch staatliche Behörden beliebig steuerbar.

Wesentlicher ist die Frage, ob der Vorfeldbereich des Kernbereichs nach Art. 28 Abs. 2 GG betroffen ist, d. h., ob es sich um eine Aufgabe mit relevantem örtlichem Charakter handelt und, wenn dem so ist, anders als durch Entziehung die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre. Erstere Frage lässt sich im Einklang mit der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* nur im Einzelfall für jede Aufgabe beantworten.

In Rheinland-Pfalz regeln verschiedene Gesetze und Verordnungen die Wahrnehmung von Aufgaben anderer Gebietskörperschaften durch die Landkreise oder einzelne unter diesen.

1. Die Landesverordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständerechts regelt
 - a. in § 8, dass die Kreisverwaltungen auch in den ihr nach Anlage 2 zugeordneten kreisfreien Städten die zuständige Behörde im Sinne verschiedener EG-Richtlinien zum Agrarrecht ist und
 - b. in § 19 Abs. 2, dass die Kreisverwaltung auch in den ihr nach Anlage 2 zugeordneten kreisfreien Städten die zuständige Behörde nach einer Lebensmittelhygieneverordnung ist.
2. Die Landesverordnung über Zuständigkeiten im Bereich des Tierische-Nebenproduktebeseitigungsrechts regelt in § 8, dass die Kreisverwaltungen auch in den ihr nach Anlage 2 zugeordneten kreisfreien Städten die untere Behörde im Sinne des Tierische-Nebenproduktebeseitigungsrechts ist.
3. Die Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Tierchutzrechts regelt
 - a. in § 1 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 2, Abs. 5 Nr. 2, Abs. 6 Nr. 2, § 2 Abs. 1 Nr. 2 die Auffangzuständigkeit der Kreisverwaltungen auch in den ihr nach Anlage 2 zugeordneten kreisfreien Städten und
 - b. in § 1 Abs. 7, § 2 Abs. 2, dass die Kreisverwaltungen auch in den ihr nach Anlage 2 zugeordneten kreisfreien Städten die zuständige Behörde nach einem Gesetz über Tierprodukte ist.
4. Das Landesgesetz zur Durchführung der Kriegsofferfürsorge weist in § 1 den Kreisverwaltungen Mainz-Bingen und Mayen-Koblenz für alle anderen Landkreise und alle kreisfreien Städte die örtliche Trägerschaft der Kriegsofferfürsorge zu.

5. Die Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem Gräbergesetz weist in § 1 den Kreisverwaltungen Mainz-Bingen und Mayen-Koblenz für alle anderen Landkreise und alle kreisfreien Städte die Zuständigkeit für die Erteilung der Zustimmung zur Verlegung von Gräbern zu.
6. Die Landesverordnung über die Zuständigkeiten nach dem Unterhaltssicherungsgesetz weist in § 1 den Kreisverwaltungen Mainz-Bingen und Mayen-Koblenz für alle anderen Landkreise und alle kreisfreien Städte die Zuständigkeit für die Feststellung und Bewilligung der Leistungen zur Unterhaltssicherung nach dem Unterhaltssicherungsgesetz zu.
7. Die Landesverordnung über Zuständigkeiten im Rahmen des Erstattungsverfahrens nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch erklärt in § 2 die Kreisverwaltung Mainz-Bingen zur unteren, landesweit zuständigen Behörde.
8. Die Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts regelt in § 4, dass die Kreisverwaltungen Mainz-Bingen, und Mayen-Koblenz sowie die Stadtverwaltung Trier über ihr Gebiet hinaus Aufgaben auf dem Gebiet der großen kreisangehörigen Städte bzw. im Gebiet des Landkreises Trier-Saarburg wahrnehmen.

2.6.7 Eignung von Rechtsformen für einzelne Formen von IKZ

Die verschiedenen rechtlichen Organisationsformen sind in unterschiedlichem Maße für die verschiedenen Formen von IKZ geeignet. Das betrifft sowohl die öffentlich-rechtlichen als auch die privatrechtlichen Formen. Nicht jede Aufgabe kann ideal mit jeder Form von IKZ erfüllt werden. Generell lassen sich einige Eckpunkte setzen.

1. Die öffentlich-rechtlichen Formen sind stärker auf IKZ zugeschnitten als die privatrechtlichen, weil sie geschaffen wurden, um IKZ zu ermöglichen und zu strukturieren. Privatrechtliche Formen sind geschaffen worden, um Verträge und Gesellschaften von Privaten zu ermöglichen. Dementsprechend nehmen die öffentlich-rechtlichen Formen, vielleicht mit Ausnahme der öffentlich-rechtlichen Stiftung, die Spezifika von Kommunen und der Zusammenarbeit von Kommunen wesentlich stärker in den Blick als die eher allgemeinen zivilrechtlichen Formen.
2. Entscheidend ist, wieso die IKZ durchgeführt werden soll. Soll eine Kommune für die anderen Kommunen Aufgaben übernehmen? Wollen sich die Kommunen nur miteinander beraten, aber doch die Aufgabe allein durchführen? Sind zwei oder mehr Kommunen beteiligt?

3. Die Gründung eines Zweckverbandes oder auch einer Gemeinsamen Kommunalen Anstalt erscheint für die Erfüllung einer nur auf eine kurze Zeit angelegten Zusammenarbeit aufwändig. Sie eignen sich mehr für formelle, langfristig angelegte Kooperationen, die verstetigt werden sollten. Ähnliches zeigt sich auch bei den privatrechtlichen Gesellschaften. Dieser Aufwand kann wiederum gerechtfertigt sein, wenn die rechtliche Selbstständigkeit eines Zweckverbandes oder einer Gemeinsamen Kommunalen Anstalt auch für eine nur kurzfristige IKZ entscheidend ist.
4. Demgegenüber ist eine Zweckvereinbarung durch ihren wenig institutionalisierten Charakter für Zusammenarbeiten geeignet, bei denen es nicht des höheren Institutionalierungsgrades der Gründung einer juristischen Person bedarf.

Damit lassen sich einige wenige generelle Aussagen zur Wahl eines Organisationstyps bilden.

1. Für eine wirtschaftliche Betätigung sollte eine privatrechtliche Gesellschaft oder ein Zweckverband gewählt werden.
2. Ein Zweckverband sollte auch gewählt werden, wenn absehbar ist, dass die Kommunen die Aufgabe nur dann alleine erfüllen könnten, wenn sie miteinander fusionieren würden.
3. Bisher informelle beratende Treffen können gut in einer Kommunalen Arbeitsgemeinschaft organisiert werden.
4. Die Mitübernahme von Aufgaben (z.B. Schwerpunktjugendämter) lässt sich gut in Zweckvereinbarungen regeln, wobei auch an wechselseitige Vereinbarungen (jeder übernimmt eine Aufgabe für alle und gibt an jeden anderen eine Aufgabe ab), denkbar ist.

2.6.8 Zusammenfassung

Die rechtlichen Grenzen und Möglichkeiten für Interkommunale Zusammenarbeit sind vielfältig. Das Europarecht und insbesondere das Vergaberecht setzen der IKZ Grenzen, soweit es sich nicht um vergaberechtsfreie Inhouse- oder Instate-Geschäfte handelt. Demgegenüber finden sich Grenzen in der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 49 Verf RLP. Auch die Kooperationshoheit als Form der Organisationshoheit ist von der kommunalen Selbstverwaltung umfasst. Das KomZG und das LStiftG sehen fünf verschiedene Möglichkeiten der Interkommunalen Zusammenarbeit vor mit einer unterschiedlichen Zusammenarbeitsintensität vor.

Daneben eröffnen einige wenige privatrechtliche Gesellschaften und privatrechtliche Verträge ebenfalls Möglichkeiten der Zusammenarbeit.

2.7 Mögliche (neue) Organisationsformen für Interkommunale Zusammenarbeit

IKZ ist in Rheinland-Pfalz in vielen unterschiedlichen Organisations- bzw. Rechtsformen möglich (siehe Kapitel 2.6). Die rechtlichen Rahmenbedingungen bestehen bereits seit 1982 und wurden im Laufe der Zeit ausgeweitet.³²⁵

Ein Bedarf nach neuen Organisationsformen von IKZ wurde weder in der standardisierten Befragung noch in den leitfadengestützten Interviews geäußert. Allerdings wurde eine Möglichkeit zur Weiterentwicklung einer bestehenden Organisationsform geschildert:

Vorgaben zu Zweckverbänden finden sich in den §§ 2-11 KomZG. Hierbei besagt § 8 Abs. 1 Satz 1 KomZG, dass der Verbandsversammlung in der Regel je ein Vertreter der Verbandsmitglieder angehört. Mehrere Stimmen eines Verbandsmitgliedes sowie die Ausübung der Stimmrechte von Verbandsmitgliedern durch mehrere Vertreter sind ebenfalls möglich (§ 8 Abs. 1 Satz 2 KomZG). Die Ausübung der Stimmrechte eines Verbandsmitgliedes erfolgt in der Regel einheitlich (§ 8 Abs. 2 Satz 1 KomZG), wobei in bestimmten Fällen auch eine nicht einheitliche Stimmabgabe möglich ist (§ 8 Abs. 3 Satz 1 KomZG). Zur besseren Abbildung der Sitzverteilungen innerhalb der jeweiligen kommunalen Vertretungsorgane in den Verbandsversammlungen von Zweckverbänden könnten die Möglichkeiten der Bestellung mehrerer Vertreter eines Verbandsmitgliedes sowie der nicht einheitlichen Stimmabgabe ausgeweitet werden.

Der Vorteil einer solchen Möglichkeit würde darin bestehen, dass die in den Vertretungsorganen der an dem Zweckverband beteiligten Gebietskörperschaften vertretenen Positionen und Auffassungen stärker auch in der Verbandsversammlung abgebildet würden. Allerdings müssten andererseits mögliche Auswirkungen auf die Arbeit der Verbandsversammlungen abgewogen werden. So könnten beispielsweise die Verbandsversammlungen von Zweckverbänden mit zahlreichen Mitgliedskommunen auf eine Größe anwachsen, die eine interne Steuerung der Verbandsarbeit erschweren könnte. Die Erweiterung der Möglichkeit einer uneinheitlichen Stimmabgabe über den Sonderfall des § 8 Abs. 3 Satz 1 KomZG hinaus könnte ggf. darüber hinaus zu einer

³²⁵ Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2019, S. 70–71.

hohen Pluralität von in der Verbandsversammlung vertretenen Positionen führen, die eine effektive und effiziente Entscheidungsfindung und damit Aufgabenerfüllung erschweren könnte.

*2.7.1 Exkurs: Raumkonzepte als mögliche neue Organisationsform
(Annika Diehl, Martin Junkernheinrich, Kathrin Annika Kruse & Jan Ziekow)*

2.7.1.1 Kulturräume als Reformansatz für Rheinland-Pfalz

2.7.1.1.1 Fragestellung und Vorgehensweise

Zentrale Aufgabenwahrnehmungen kommunaler Angelegenheiten des Gemeinwohls werden häufig in kreisfreien Städten erbracht und im Regelfall durch die Einwohner des Umlandes mitbenutzt, sodass ein sog. Nutzen-Spill-over entsteht.³²⁶ Infolgedessen stellt sich für den Stadt-Umland-Bereich die Frage, für welche Gemeinwohlaufgaben welche interkommunalen oder regionalen Kooperationsformen geeignet sind. In Deutschland gibt es eine Vielzahl an Beispielen für Modelle zur Organisation von Stadt-Umland-Beziehungen wie z.B. Regionalkreise in Hannover oder Saarbrücken, stadtreionale Verbände im Ruhrgebiet oder in der Region Stuttgart oder aber auch pflichtige und freiwillige Stadt-Umland-Kooperationen.

Nachfolgend werden zunächst allgemeine Ausführungen zum Stadt-Umland-Ansatz sowie den Sächsischen Kulturräumen als modifizierter Unterfall dargestellt. Anschließend werden Kriterien für eine Anknüpfung an die Konzepte entwickelt und mögliche Raumkonzepte für Rheinland-Pfalz aufgezeigt.

2.7.1.1.2 Stadt-Umland-Ansatz und -Prozesse

Die regionale Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften unterliegt durch eine voranschreitende Verdichtung und Verflechtung der kreisangehörigen und kreisfreien Städte mit umliegenden (nichtstädtischen) Gemeinden veränderten Bedingungen und Hindernissen.³²⁷ Die gemeinsame kommunale Aufga-

³²⁶ Vgl. *Schneider/Vierbauch*, *Wirtschaft und Gesellschaft* 2002, 527 (527–528); *Mädling*, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Handwörterbuch der Raumordnung*, S. 376.

³²⁷ *Schleberger/Fuhrmann/Wiese*, *Die Stadt und ihr Umland – Diskussionsbeiträge zum Stadt-Umland-Problem*, S. 6.

benerfüllung von Stadt und Umland hat sich dadurch im Laufe der Zeit verändert. Das lange vorherrschende Abhängigkeitsverhältnis des Umlands zur dominierenden Kernstadt entwickelt sich zum Netzwerkgefüge mit vielfältigen Austauschbeziehungen.³²⁸ Sog. Stadt-Umland-Ansätze sind entstanden.

Stadt-Umland-Ansätze verfolgen mit einem geringeren, aber gezielter abgestimmten Mitteleinsatz der involvierten Gebietskörperschaften im Vergleich zu hierarchisch bezogenen Ansätzen regionalübergreifende Entwicklungsprozesse.³²⁹ Dabei sollen die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und regionalen Besonderheiten berücksichtigt und Synergieeffekte regionaler Netzwerke ermöglicht werden.³³⁰ Stadt-Umland-Ansätze und ihre Prozesse können einerseits in räumlicher Hinsicht bestehen. Hierbei wird der geografische Bereich um eine Kernstadt oder um mehrere Kernstädte (sog. polyzentrale Stadtregionen) und ihrer Umlandgemeinden erfasst.³³¹ Andererseits lassen sich Stadt-Umland-Ansätze auch in prozessualer Hinsicht definieren. Dazu werden die wesentlichen stadtreionalen Prozesse herangezogen und in Gänze betrachtet.³³²

Beide Betrachtungsweisen ermöglichen funktionale Zusammenhänge durch eine Einbettung und somit Vernetzung in gleiche kommunale Netzwerke.³³³ Stadt-Umland-Prozesse münden damit in eine Art kommunale Regionalisierung, indem ein Funktionsraum konstituiert wird, durch den Entwicklungspotentiale entstehen und mithilfe von Kooperationsprozessen gesteuert

³²⁸ *Beier/Matern*, Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit – Stand und Perspektiven der Forschung, S. 1.

³²⁹ *Böcher/Krott/Tränker*, in: Böcher/Krott/Tränker, Regionale Governance und integrierte ländliche Entwicklung – Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“, S. 11–12.

³³⁰ *Böcher/Krott/Tränker*, in: Böcher/Krott/Tränker, Regionale Governance und integrierte ländliche Entwicklung – Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“, S. 11–12.

³³¹ *Beier/Matern*, Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit – Stand und Perspektiven der Forschung, S. 9.

³³² *Beier/Matern*, Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit – Stand und Perspektiven der Forschung, S. 9.

³³³ *Growe*, Raumforschung und Raumordnung 2013, S. 129.

werden kann.³³⁴ Region ist in diesem Zusammenhang anhand ihrer konstitutiven Merkmale, d. h. ihrer Politik- und Verwaltungsstrukturen zu definieren und abzugrenzen.³³⁵

Einen weiteren Ansatz stellt das Konzept der Sächsischen Kulturräume dar, das zunächst dargestellt und anschließend anhand verschiedener Bewertungskriterien auf die Anknüpfbarkeit für Rheinland-Pfalz überprüft wird.

2.7.1.1.3 Sächsische Kulturräume

Die gesetzliche Grundlage der sog. Sächsischen Kulturräume findet sich im Gesetz über die Kulturräume in Sachsen (Sächsisches Kulturraumgesetz – Sächs-KRG). Das vorrangige Ziel der Kulturräume ist die möglichst weitreichende Erhaltung der kulturellen Infrastruktur und Souveränität der Kommunen für die kulturellen Einrichtungen.³³⁶ Dabei sollen sie bürgernahe, effiziente und wandlungsfähige Strukturen im jeweiligen Kulturraum schaffen.

Die Sächsischen Kulturräume werden aus Zweckverbänden zwischen Landkreisen (ländliche Kulturräume) oder kreisfreien Städten (urbane Kulturräume) gebildet. Die Organisation des Kulturraumes wird übergreifend subregional durch den Kulturbeirat, den Facharbeitsgruppen und dem Kulturkonvent koordiniert.³³⁷ Nach dem SächsKRG ist die Mitgliedschaft in einem Kulturraum für die Landkreise verpflichtend.³³⁸ Kreisfreie Städte können (eingeschränkt) ebenfalls einer Pflichtmitgliedschaft unterliegen.³³⁹ Diese Pflichtmitgliedschaft in einem der kulturellen Zweckverbände richtet sich nicht nach der Kreisfreiheit der Gebietskörperschaft, sondern nach der Leistungsfähigkeit auf kulturellem Gebiet.³⁴⁰ Die Besonderheit des Verhältnisses der Zweckverbandsmitglieder ist der Lastenausgleich, wodurch die Sächsischen Kulturräume zu

³³⁴ Benz/Fürst/Kilper u. a., Regionalisierung – Theorie, Praxis, Perspektiven, S. 55.

³³⁵ Bogumil/Grohs, in: Bogumil/Kuhlmann, Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, S. 90.

³³⁶ Wiegand, Landes- und Kommunalverwaltung 1994, 204 (206).

³³⁷ Winterfeld/Hofmann/Voigt, in: Winterfeld/Hofmann/Voigt, Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien, S. 226.

³³⁸ Wiegand, Landes- und Kommunalverwaltung 1994, 204 (206).

³³⁹ Karpen, Die Öffentliche Verwaltung 2017, 286 (288).

³⁴⁰ Wiegand, Landes- und Kommunalverwaltung 1994, 204 (206).

regionalen Kulturlasten-Zweckverbänden werden.³⁴¹ Es existieren derzeit fünf Kulturräume in Sachsen (§ 1 Abs. 2 SächsKRG), welche eine Deckung der Ausgabelasten im Verhältnis zum Benutzerkreis über die jeweiligen kommunalen Grenzen der Gebietskörperschaften hinaus ermöglichen.³⁴²

Das SächsKRG reagiert damit auf die oftmals angespannte Finanzlage der Gemeinden und Landkreise sowie auf die knappen Personalressourcen, indem es eine monetäre Förderung und Koordinierung hinsichtlich Personal, Sachressourcen und Investitionen ermöglicht. Die Sächsischen Kulturräume haben einen gesetzlichen Anspruch auf Landesförderung in einem normierten monetären Rahmen (SächsKRG i. V. m. der Sächsische Kulturraumverordnung – SächsKRVO).³⁴³ Das SächsKRG knüpft die Mittelvergabe ausdrücklich an nutzbare zentrale Einrichtungen.³⁴⁴ Dadurch wird die Aufrechterhaltung der dezentralisierten Aufgabenwahrnehmung anhand einer effizienten Mitteleinsetzung aller beteiligten Gebietskörperschaften im Zweckverband ermöglicht und lässt dabei einen souveränen kommunalen Gestaltungsspielraum.³⁴⁵ Ferner erhält der Zweckverband eine gewisse Planungssicherheit und mithin Beständigkeit durch die ihm zustehenden Fördermittel.³⁴⁶ Das SächsKRG schafft durch die monetären Leistungen in Form der Fördermittel den Anreiz, dass Landkreise und kreisfreie Städte über den Förderungszuschuss hinaus eigene Finanzmittel und Ressourcen im Rahmen des binnenregionalen Kulturlastenausgleichs einsetzen.³⁴⁷ Darüber hinaus ist der Kulturraum berechtigt, eine Umlage zum regionalen Kulturlastenausgleich zu erheben, um die Deckungs-

³⁴¹ Vogt, in: Vogt, Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995, S. 23.

³⁴² Vogt, in: Vogt, Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995, S. 29.

³⁴³ Karpen, Die Öffentliche Verwaltung 2017, 286 (291).

³⁴⁴ Vogt, in: Vogt, Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995, S. 25–26.

³⁴⁵ Karpen, Die Öffentliche Verwaltung 2017, 286 (291).

³⁴⁶ Winterfeld, in: Winterfeld/Hofmann/Voigt, Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien, S. 104.

³⁴⁷ Winterfeld, in: Winterfeld/Hofmann/Voigt, Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien, S. 100.

lücke zwischen den Zuweisungen aus dem interregionalen Kulturlastenausgleich zum einen und dem Zuschuss des Rechtsträgers zum anderen auszugleichen.³⁴⁸

Seit Inkrafttreten des SächsKRG ist Kulturförderung in Sachsen als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe konstituiert worden (§ 2 Abs. 2 SächsKRG).³⁴⁹ Dadurch müssen die Kommunen Kulturpflege als Teil der sozialen Daseinsvorsorge auf gemeindlicher und kreislicher Ebene adäquat berücksichtigen.³⁵⁰ Folglich entscheidet das Land über das Ob, wohingegen über das Wie der Kulturraum in Gestalt des Zweckverbandes entscheidet.³⁵¹ Das Konzept „Kulturräume“ in Sachsen fußt somit auf zwei Säulen: Die eine Säule steht für die Kulturpflege der kommunalen Gebietskörperschaften als Pflichtaufgabe, die andere Säule fasst Landkreise und teilweise kreisfreie Städte pflichtmitgliederschaftlich in Kulturräumen zusammen und gewährleistet eine koordinierte und konzentrierte Finanzierung der Kulturpflege.³⁵² Die Sächsischen Kulturräume unterstreichen damit die Wichtigkeit des regionalen Kulturgutes. Es handelt sich somit im weitesten Sinne um eine Regionalpolitik, welche über die Konzentration auf einer kommunalen Gebietskörperschaft hinausgeht.³⁵³

2.7.1.2 Kriterien für eine Anknüpfung an das Sächsische Kulturräum-Konzept in Rheinland-Pfalz

Um die Übertragbarkeit der sächsischen Kulturräume auf Rheinland-Pfalz kritisch zu überprüfen und zu reflektieren, werden verschiedene Bewertungskriterien zugrunde gelegt. Daran soll deutlich werden, ob das den Sächsischen Kulturräumen zugrundeliegende Konzept in Rheinland-Pfalz Optimierungspotentiale gegenüber der derzeitigen Aufgabenwahrnehmung ermöglicht und

³⁴⁸ *Vogt*, in: *Vogt, Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995*, S. 30.

³⁴⁹ *Winterfeld*, in: *Winterfeld/Hofmann/Voigt, Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturräum Oberlausitz-Niederschlesien*, S. 102.

³⁵⁰ *Vogt*, in: *Vogt, Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995*, S. 28.

³⁵¹ *Karpen*, *Die Öffentliche Verwaltung 2017*, 286 (288).

³⁵² *Ossenbühl*, in: *Vogt, Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995*, S. 139.

³⁵³ *Luutz*, *COMPARATIV, Leipziger Beiträge zur Universitätsgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung 2001*, 13 (15).

dessen Übertragung auf Rheinland-Pfalz umsetzbar, praktikabel und zielführend ist. Die Auswahl der Kriterien orientiert sich dabei zunächst allgemein an Maßstäben zur Bewertung wirtschaftspolitischer Instrumente, die jedoch interdisziplinär angewendet werden können:³⁵⁴

- **Effektivität:** Ist das Konzept der Kulturräume als Reformansatz ein geeignetes und treffsicheres Instrument, um das regionale Angebot zu erhalten und zu fördern?
- **Effizienz:** Kann das Konzept der Kulturräume das regionale Angebot an bestimmten Gütern und/oder Leistungen erhalten und fördern und im Vergleich zu den aktuellen Strukturen Kosten/Personal/Ressourcen einsparen?

Diese Kriterien werden dann durch verwaltungstechnische und umsetzungsrelevante Kriterien ergänzt:

- **Administrative Praktikabilität:** Wie praktikabel ist das Instrument? Steht der Aufwand der Implementierung im Verhältnis zum erreichten Nutzen? Wie könnte eine mögliche Umlagefinanzierung aussehen?
- **Induzierte Nebeneffekte:** Welche Auswirkungen entstehen für den kommunalen Finanzausgleich? Welche Synergieeffekte ergeben sich durch die Räume untereinander?

Wesentlich für eine Anknüpfung an das den Kulturräumen zugrundeliegende Konzept ist, dass gemeinsame organisatorische Ziele für die kooperierenden Gebietskörperschaften erarbeitet werden können, sodass ein aufeinander abgestimmtes, regionales Organisationskonzept entwickelt werden kann. Dies könnte einen deutlichen Mehrwert im Vergleich zur jetzigen Aufgabenwahrnehmung der einzelnen Kommunen darstellen. Die Auslastung der einzelnen Einrichtungen könnte durch die Clusterungen optimiert werden, wodurch eine Effizienzsteigerung möglich wäre und mithin ggf. auch das kommunale Angebot durch die Bündelung der verschiedenen Angebotsportfolios vielfältiger wäre.

Die Raumkonzepte müssen im Kontext der Bevölkerungsdichte betrachtet werden, um wesentliche Zentren abzugrenzen. Mainz und Ludwigshafen ha-

³⁵⁴ Vgl. *Fritsch*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, S. 99–100; *Endres*, Umweltökonomie, S. 142 ff.

ben über 1.860 Einwohner pro km²; Koblenz, Trier und Kaiserslautern hingegen haben bis 1.500 Einwohner pro km².³⁵⁵ Im Vergleich zu den urbanen Kulturräumen Sachsens,³⁵⁶ bietet sich bei den angeführten Städten an, kreisfreie Städte nicht für sich, sondern mit umliegenden Gebietskörperschaften zu einem der angeführten Raumkonzepte zusammenzufassen. Somit kann die Effizienz der bestehenden organisatorischen Strukturen durch ein einheitliches Konzept erhöht und gleichzeitig die Qualität des Angebotsportfolios verbessert werden. Die Effizienz kann außerdem dadurch gesteigert werden, dass ein Kooperationspartner übergreifend die Umsetzung der Angebote übernimmt. Infolgedessen können Mehrfachstrukturen vermieden und finanzielle Mittel dort effizient eingesetzt werden, wo sie gebraucht werden. Dies betrifft vor allem personelle Kapazitäten, aber auch Verwaltungsaufwand, wodurch letztendlich finanzielle Mittel eingespart werden können.

Durch die Optimierung der bestehenden Strukturen könnten entsprechende Raumkonzepte nicht nur ein effizientes, sondern damit einhergehend auch ein effektives und zielführendes Instrument zur Förderung des in dem jeweiligen Raumkonzept im Fokus stehenden Angebots in Rheinland-Pfalz werden.

Bei der Bewertung derartiger Raumkonzepte muss die Frage im Blick behalten werden, wie attraktiv eine solche Umsetzung für die einzelnen Kommunen wäre. Die Zustimmungsrate zu der Einführung eines Raumkonzepts lässt sich wahrscheinlich erhöhen, sofern sich das Land, wie es in Sachsen der Fall ist, finanziell am Aufbau der Kooperationen beteiligen würde. Dies würde zudem die Planungssicherheit der Kommunen deutlich stärken. Infolgedessen könnte eine mögliche Umverteilung von finanziellen Mitteln, die durch eine Umlagefinanzierung entstehen würde, auch eher durchgesetzt werden. Darüber hinaus müssen jedoch auch kommunale Eigeninteressen, insbesondere die Abführung der Steuern durch angesiedelte Unternehmen im eigenen Territorium, bedacht und ausgeglichene Lösungen gefunden werden.

Ebenso muss die administrative Praktikabilität betrachtet werden. In Rheinland-Pfalz gibt es mehr Landkreise (24) und kreisfreie Städte (12) als in

³⁵⁵ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Geowebdienste zur Bevölkerung, <http://www.statistik.rlp.de/de/regional/geowebdienste/bevoelkerung/> (besucht am 12. Dezember 2019).

³⁵⁶ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Bevölkerungsstand, <https://www.statistik.sachsen.de/html/426.htm> (besucht am 12. Dezember 2019). (Chemnitz 247.237 Einwohner bei 221 km² Bodenfläche, Dresden 554.649 Einwohner bei 328 km² Bodenfläche und Leipzig 257.763 Einwohner bei 1.651 km² Bodenfläche)

Sachsen. Dadurch erhöht sich der Verwaltungsaufwand zur Implementierung und Koordinierung der verschiedenen Raumkonzepte vergleichsweise deutlich. Dementsprechend bedarf es entweder mehr Mitglieder innerhalb des jeweiligen Raumes, was allerdings durch die Größe und Vielfältigkeit des Gebietes die Gestaltung einer aggregierten regionalen Identität erschweren könnte. Oder es bedarf einer höheren Anzahl des jeweiligen Zusammenschlusses, was sich jedoch möglicherweise negativ auf die Effizienz und den Implementierungsaufwand auswirken könnte. Hier bedarf es einer sorgfältigen Abwägung, welche und wie viele Kommunen sinnvollerweise zu einem Raumkonzept zusammengefasst werden könnten.

2.7.1.3 Mögliche Raumkonzepte in Rheinland-Pfalz

In Sachsen sind folgende kulturelle Einrichtungen förderungsfähig: Professionelle Theater, kommunale Kinos, Filmtheater, Tanzbühnen, Orchester, Chöre, Museen, Sammlungen, Gärten, Gedenkstätten, Bibliotheken, kulturelle Projekte (bspw. Literaturtage/-wettbewerbe), Literaturbüros sowie Festivals.³⁵⁷ In Rheinland-Pfalz werden einige Kulturgüter unter anderem durch den Bezirksverband Pfalz in einem abgegrenzten regionalen Zuständigkeitsbereich finanziert.³⁵⁸ Ein flächendeckendes Kulturraum-Konzept für ganz Rheinland-Pfalz erscheint daher redundant, da der Bezirksverband bereits in einem Teil des Landes kulturelle Aufgaben wahrnimmt und fördert.

Erwägenswert wäre etwa ein Raumkonzept mit einer zentralen Organisation von wirtschaftlichen Angelegenheiten. Dadurch könnte eine zentralisierte Wirtschaftsförderung in Form von Wirtschaftsräumen die örtlichen Entwicklungspotenziale konzentrieren und stärken. Hierdurch könnte der Anreiz geschaffen werden, dass sich steuerzahlende Unternehmen nicht nur in Ballungsgebieten, sondern verteilt auf den Wirtschaftsraum ansiedeln.

Ferner käme ein weiterentwickelter Raumansatz als Bildungsraum in Betracht. Rheinland-Pfalz weist fast 1.500 weiterführende Schulen aus.³⁵⁹ Diese

³⁵⁷ Vgl. Rahmenrichtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst für die Erarbeitung regionaler Förderschwerpunkte durch die Kulturräume in Sachsen.

³⁵⁸ *Hörster*, in: Mann/Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Rn. 58.

³⁵⁹ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistische Berichte: Allgemeinbildende Schulen im Schuljahr 2017/2018, S. 10.

Grundlage bietet Anreize, neue übergreifende, organisatorische Schwerpunkte zu errichten, um eine optimierte Auslastung der Schulen zu erreichen und das schulische Angebotsportfolio zu erweitern.

Des Weiteren könnte das Konzept der Kulturräume auch in Form von geclusterten Tourismusgebieten modifiziert werden. Dadurch könnten Themenbereiche wie Destinationsmarketing, Durchführung von Veranstaltungen, Erarbeitung von Informationsmaterial und abgestimmte Angebote des ÖPNV im Tourismusgebiet erarbeitet und mit bestehenden Umsetzungen verknüpft werden.

2.7.2 Ortsbezogene Kooperationen

Neben der Anknüpfung an die zu erfüllenden Aufgaben könnte für die Entwicklung Interkommunaler Kooperationen „vor Ort“ auch der Ortsbezug stärker in den Fokus genommen werden. Dies betrifft beispielsweise den Fall, dass Verwaltungen unterschiedlicher Gebietskörperschaften ihren Sitz in demselben Ort haben. Hier könnte es sich beispielsweise anbieten, ein gemeinsames Bürgerbüro zu unterhalten und bei der Aufgabenerfüllung – insbesondere, aber nicht nur – im Back Office-Bereich zu kooperieren.

Im Interesse der Bürgernähe könnte dieser Ansatz u. a. dahingehend weitergedacht werden, dass Bürgerbüros verschiedener Ebenen kommunaler Gebietskörperschaften miteinander kooperieren, so dass z.B. das Bürgerbüro einer Verbandsgemeinde auch an die Kreisverwaltung adressierte Vorgänge entgegennimmt und umkehrt.

2.8 Auswirkungen einer Interkommunalen Zusammenarbeit auf die Organe der daran beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften

Mögliche negative Auswirkungen von IKZ auf die kommunalen Vertretungsorgane der beteiligten Gebietskörperschaften wurden in den leitfadengestützten Interviews erfasst. Durch die befragten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker aller größeren Gruppierungen wurden in diesem Zusammenhang keine grundsätzlichen oder weitreichenden Probleme geschildert.

Auch von Problemen bezüglich der Transparenz der Aufgabenwahrnehmung mittels IKZ wurde mehrheitlich nicht berichtet. Im Fall von Zweckverbänden wird bereits in Kapitel 2.7 auf mögliche rechtliche Änderungen zur Erweiterung der Einbeziehung der Mitglieder der kommunalen Vertretungsor-

gane in die Arbeit der Zweckverbände hingewiesen. Dies betrifft sowohl Ausweitungen der Möglichkeiten zur Bestellung mehrerer Vertreter durch ein Verbandsmitglied sowie der nicht einheitlichen Stimmabgabe in der Verbandsversammlung. Hinzu kommen vereinzelte Forderungen hinsichtlich einer Einführung von Veröffentlichungs- und Informationspflichten bezogen auf die Arbeit der Verbandsversammlungen, der Verbandsvorsteher sowie der Verbandsverwaltungen, um allen kommunalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern detaillierte Einblicke in die Arbeit der Zweckverbände zu gewähren. Entsprechende Regelungen ergeben sich bereits aus § 3 Abs. 1 i. V. m. § 7 Abs. 1 Landestransparenzgesetz (LTranspG). Allerdings sind diese Vorgaben erst ab dem 01. Januar 2021 verpflichtend umzusetzen (§ 26 Abs. 2 Satz 2 LTranspG).

Weitere durch Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker geäußerte Kritikpunkte an IKZ betreffen auch die Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben ohne Kooperationen in vergleichbarer Weise. Hierzu zählen ein geringer kurzfristiger Einfluss auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung sowie die Schwierigkeit, die Arbeit der Verwaltung zu kontrollieren. Hinzu kommen im Rahmen der Ratsarbeit teilweise sehr technische und komplexe Fragestellungen, bei welchen eine inhaltliche Befassung seitens der Ratsmitglieder aus zeitlichen Gründen nicht tiefergehend erfolgen kann, sowie generelle Zeitprobleme bei der Wahrnehmung des kommunalen Mandats als Ehrenamt.

Eine weitere Möglichkeit zur Erhöhung der Transparenz von IKZ gegenüber den kommunalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern und auch den Bürgerinnen und Bürgern besteht in der Schaffung einer allgemeinen Berichtspflicht. Gemäß § 90 Abs. 2 Gemeindeordnung ist die Gemeindeverwaltung bereits dazu verpflichtet, dem Gemeinderat einen Beteiligungsbericht über unmittelbare und mittelbare Beteiligungen der Gemeinde an privatrechtlichen Unternehmen zusammen mit dem geprüften Jahresabschluss vorzulegen, sofern die Beteiligung bei mindestens 5 % liegt. Privatrechtliche Formen von IKZ werden in den Beteiligungsberichten entsprechend erfasst, während dies auf alle anderen Formen von IKZ nicht zutrifft. Zur Erhöhung der Transparenz im Bereich IKZ, insbesondere im Falle eines weitreichenden Ausbaus von Zusammenarbeiten, wäre es daher denkbar, den Beteiligungsbericht im Sinne eines Beteiligungs- und Zusammenarbeitsberichtes auf alle Formen von IKZ auszuweiten. Auch die Einführung eines eigenständigen Zusammenarbeitsberichtes wäre eine mögliche Option. Eine entsprechende Berichtspflicht könnte auch für alle weiteren Arten von kommunalen Gebietskörperschaften eingeführt werden.

Betrachtet man die durchschnittlichen Anzahlen formeller Kooperationen der Gebietskörperschaften, welche in der standardisierten Befragung dieser Untersuchung erfasst wurden (alle Gebietskörperschaften: rund 8 formelle Kooperationen; Landkreise: rund 28 formelle Kooperationen; kreisfreie Städte: rund 25 formelle Kooperationen; große kreisangehörige Städte: rund 9 formelle Kooperationen; verbandsfreie Gemeinden: rund 4 formelle Kooperationen; Verbandsgemeinden: rund 3 formelle Kooperationen), in Verbindung mit der Tatsache, dass manche dieser Kooperationen bereits in den Beteiligungsberichten Erwähnung finden, ist der zusätzliche Erfüllungsaufwand der Verwaltung zur Erstellung eines jährlichen Zusammenarbeitsberichtes als relativ gering einzuschätzen. Bedenkt man weiterhin die durchschnittlichen Gründungsjahre der formellen Kooperationen, welche ebenfalls in der standardisierten Befragung erfasst wurden (alle Gebietskörperschaften: 2001; Landkreise: 2004; kreisfreie Städte: 2000; große kreisangehörige Städte: 1999; verbandsfreie Gemeinden: 1993; Verbandsgemeinden: 2002), wird ersichtlich, dass die grundlegenden Informationen zu vielen Kooperationen in großen Teilen über viele Jahre fortgeschrieben werden können.

2.9 Möglichkeiten zur Unterstützung und Sicherstellung der Aufgabenerfüllung in Interkommunaler Zusammenarbeit

Mit Möglichkeiten der Unterstützung sowie Anreizen im Bereich IKZ befassten sich sowohl die standardisierte Befragung als auch die leitfadengestützten Interviews. Hierbei zeigte sich, dass eine finanzielle Unterstützung von IKZ durch das Land zumeist als hilfreich erachtet wird. Neben einer Anschubfinanzierung wäre auch eine dauerhafte Unterstützung denkbar, wobei gewährleistet sein müsste, dass die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer Kooperation nicht allein auf die finanzielle Förderung zurückgeht. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Haushaltslagen der rheinland-pfälzischen Kommunen wäre insbesondere die Passgenauigkeit eines entsprechenden Förderprogrammes zum Ausbau von IKZ zu berücksichtigen. Neben einer direkten finanziellen Förderung von IKZ könnte eine finanzielle Unterstützung weiterhin auch durch eine bevorzugte Berücksichtigung bei der Vergabe von Fördergeldern aus bestehenden Programmen in anderen Bereichen und/oder über den kommunalen Finanzausgleich erfolgen.

Konkret könnten finanzielle Anreize im Bereich IKZ in Form einer Anschubfinanzierung für Modellprojekte geschaffen werden. Die finanziellen Mittel

würden insbesondere für die Beschaffung von gemeinsamen IT-Infrastrukturen und Fachanwendungen für die jeweils beteiligten Kooperationspartner sowie für externe Beratungsleistungen zur Verfügung gestellt.

Neben möglichen finanziellen Anreizen bestehen weitreichende Potentiale zur Unterstützung der Kommunen im Bereich IKZ insbesondere in der Beratung zur Thematik. Dies umfasst sowohl rechtliche, insbesondere steuer- und vergaberechtliche, als auch finanzwissenschaftliche und organisatorische Aspekte von IKZ. Entsprechende Beratungsangebote könnten beispielsweise durch ein neu geschaffenes Kompetenzzentrum beziehungsweise eine Transferstelle der Landesregierung als zentraler Ansprechpartner für IKZ erfolgen. Die Unterstützung der Kommunen könnte beispielsweise Leitfäden, Best-practice-Beispiele, Musterverträge, Prozessbibliotheken und Managementhilfen sowie fallbezogene Beratungsleistungen umfassen. Vor dem Hintergrund, dass einheitliche IT-Infrastrukturen und Fachanwendungen häufig eine erfolgreiche Zusammenarbeit begünstigen, könnte sich eine entsprechende Beratungsstelle auch mit Fragen in diesen Bereichen befassen. Neben der direkten Beratung einzelner Kommunen, könnte mittels verschiedener Veranstaltungsformate auch über die Thematik IKZ im Allgemeinen informiert und konkrete Fragestellungen diskutiert werden. Hierdurch könnte außerdem der Austausch zwischen den Kommunen gefördert werden.

Verschiedene Beispiele für Beratungsangebote im Bereich IKZ finden sich in anderen Bundesländern, wobei eine Übertragung auf Rheinland-Pfalz jeweils denkbar ist:

- Ein landesweites *Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit* findet sich in Hessen. Dieses befasst sich mit strategischen und inhaltlichen Fragen im Bereich IKZ, der fallbezogenen Beratung von Kommunen, dem Erstellen und Sammeln von Informationsmaterial und Publikationen sowie der Durchführung von Informationsveranstaltungen für Kommunalverwaltungen, Kommunalpolitik sowie Bürgerinnen und Bürger.³⁶⁰
- Ein *Portal zur Interkommunalen Zusammenarbeit* wird in Nordrhein-Westfalen betrieben. Die geschilderten Projekte im Bereich IKZ dienen hierbei als Beispiele für andere Kommunen.³⁶¹

³⁶⁰ Weitere Informationen: <http://www.ikz-hessen.de/das-kikz> (besucht am 18. Dezember 2019).

³⁶¹ Weitere Informationen: <https://interkommunales.nrw> (besucht am 18. Dezember 2019).

- In Baden-Württemberg existiert eine Datenbank zu *IKZ in der Praxis*. Hierin finden sich eine Sammlung relevanter Rechtsvorschriften sowie Best-practice-Beispiele im Bereich IKZ.³⁶²
- Im Saarland informiert ein Themenportal über *Kommunale Kooperation*. Dieses beinhaltet unter anderem eine Kooperationsdatenbank bestehender Zusammenarbeiten als auch einen Kooperationskatalog, welcher auf Voraussetzungen und Effekte/Chancen von IKZ in bestimmten Aufgabebereichen hinweist.³⁶³
- In Bayern werden umfassende Informationen und Best-practice-Beispiele im Bereich IKZ auf den Webseiten der sieben Regierungen zur Verfügung gestellt. Weiterhin ist jede Regierung auf Basis eines Ministerratsbeschlusses dazu verpflichtet, einen Ansprechpartner für IKZ zu benennen.³⁶⁴
- In Brandenburg werden Handreichungen für eine Aufgabenübertragung im Rahmen von IKZ im Bereich des Personenstandswesens (Standesämter) und darüber hinaus weitere Rechtsgrundlagen zu IKZ gebündelt bereitgestellt.³⁶⁵
- In Schleswig-Holstein wurde eine Handreichung mit dem Titel *Interkommunale Kooperation als Schlüssel zur Energiewende* veröffentlicht.³⁶⁶

Während finanzielle Unterstützungsleistungen und Beratungsangebote freiwillige Zusammenarbeiten von Kommunen fördern, kann die Wahrnehmung einer kommunalen Aufgabe durch eine kommunale Gebietskörperschaft für andere in manchen Fällen auch durch ein Gesetz oder eine Verordnung angeordnet werden. Fälle von überörtlichen Zuständigkeiten finden sich in Rheinland-Pfalz beispielsweise bereits im Bereich der Gesundheitsämter und des

³⁶² Weitere Informationen: <https://www.ikz-bw.de> (besucht am 18. Dezember 2019).

³⁶³ Weitere Informationen: https://www.saarland.de/kommunale_kooperation.htm (besucht am 18. Dezember 2019).

³⁶⁴ Beispiel: https://www.regierung.oberfranken.bayern.de/kommunales/interkommunale_zusammenarbeit/index.php (besucht am 18. Dezember 2019).

³⁶⁵ Weitere Informationen: <https://mik.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.351992.de> (besucht am 18. Dezember 2019).

³⁶⁶ Weitere Informationen: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/E/energieKlimaschutz_kt/Downloads/interkommunaleKooperation.html (besucht am 18. Dezember 2019).

Lebensmittel- Bedarfsgegenstände- und Futtermittelrechts (siehe Kapitel 2.6.6). Eine entsprechende Anordnung zur Aufgabenübertragung besitzt insbesondere den Vorteil, dass sich Zuständigkeiten in einem kommunalen Aufgabenbereich landesweit einheitlich regeln lassen. Beispielsweise bei einer Einführung von Schwerpunktstandesämtern, Schwerpunktjugendämtern oder Bildungsräumen erscheint ein entsprechendes Vorgehen im Allgemeinen vorteilhaft. Die Möglichkeiten der rechtlichen wie organisatorischen Ausgestaltung entsprechender Maßnahmen wären allerdings zunächst im Detail zu prüfen. Ergänzende finanzielle Unterstützungen und Beratungsangebote für die Kommunen, insbesondere im Rahmen der notwendigen Umstrukturierungsprozesse, sind auch im Fall von angeordneten Aufgabenübertragungen nicht ausgeschlossen.

2.10 Fazit

Die vorliegende wissenschaftliche Untersuchung befasst sich mit der Interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz und orientiert sich an der folgenden Leitfrage:

Ist eine Ausweitung und Verbesserung der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) in Rheinland-Pfalz in der Weise möglich, dass IKZ eine Alternative zu einer Gebietsreform auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte darstellen kann?

Mittels einer standardisierten Befragung und leitfadengestützten Experteninterviews wurden detaillierte Einblicke in die bestehenden Zusammenarbeiten der Kommunen sowie Möglichkeiten einer Ausweitung und Verbesserung von IKZ erfasst.

In der Gesamtbetrachtung ist in Rheinland-Pfalz ein breites Spektrum von Formen Interkommunaler Zusammenarbeit in unterschiedlichen Aufgabenfeldern festzustellen. Wenngleich die Mehrzahl der Kooperationen erst der jüngeren Zeit entspringt, lassen sich auch schon über beträchtliche Zeiträume existierende Zusammenarbeiten nachweisen. Dies macht deutlich, dass IKZ auch längerfristige Effekte zu setzen vermag. Dass allerdings gerade die Erleichterung einer Beendigung rechtlich formalisierter Kooperationen mehrfach angemahnt wurde, weist darauf hin, dass derartige langfristige Stabilisierungseffekte gerade nicht als Wesensmerkmal von IKZ angesehen werden. Eine Einengung kommunaler Handlungsspielräume durch IKZ wird offenbar

nicht positiv gesehen. Kommunale Strategien zur administrativen Effektivitätssteigerung durch ganzheitliche Betrachtung der eigenen Aufgaben waren in dieser Untersuchung nicht nachweisbar.

Ein allein auf Freiwilligkeit setzendes Verständnis von IKZ im Sinne eines *landesweit* ansetzenden Konzepts zur nachhaltigen Erhaltung oder Steigerung der Effektivität der kommunalen Aufgabenwahrnehmung erscheint als im Vergleich zu einer Gebietsreform weniger geeignet. Dies ist insbesondere durch die geringe Stabilität von Verwaltungszusammenarbeiten zwischen Behörden im Vergleich zur Verwaltungsarbeit innerhalb einer Behörde begründet. Auch die flexible Fähigkeit zur Aufnahme neuer Aufgaben in einem sich dynamisch ändernden Umfeld ist mittels IKZ nur in geringerem Umfang gewährleistet.

Sofern der Gedanke verfolgt werden sollte, auf IKZ anstelle einer Gebietsreform zurückzugreifen, ist zu bedenken, dass eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene nur im Falle eines systematischen Ansatzes zu erwarten ist. Somit ist ein landesweites Konzept zum Ausbau von IKZ notwendig. Ein solches könnte sich auf verschiedene kommunale Aufgabenbereiche beziehen. Innerhalb der einzelnen Bereiche könnten hierbei gegebenenfalls auch mehrere der bestehenden Organisationsformen von IKZ genutzt werden.³⁶⁷ Als kommunale Aufgabenbereiche mit Potentialen zum Ausbau von IKZ wurden in der vorliegenden Untersuchung Bildung, Digitalisierung, Personalstandswesen, Kinder- und Jugendhilfe, Wirtschaftsförderung und Tourismus identifiziert.

Darüber hinaus wurden von den befragten Stellen und Personen folgende weitere denkbare Bereiche für den Ausbau von IKZ genannt:

- ÖPNV,
- Vergabewesen,
- Bauhöfe,
- Ausbildungskooperationen zwischen Verwaltungen,
- Ordnungsangelegenheiten und Verkehrsüberwachung,
- KFZ-Zulassung,
- Fahrradverkehr,
- Finanzverwaltung,

³⁶⁷ *Junkernheinrich/Ziekow/Ebinger* u. a., *Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz*, S. 57.

- Brand- und Katastrophenschutz,
- Energieversorgung bzw. regenerative Energien,
- Klimaschutz und
- Integration.

Die Umsetzung eines landesweiten Konzepts zum Ausbau von IKZ müsste aus verfassungsrechtlichen Gründen mit einer Freiwilligkeitsphase beginnen.³⁶⁸ In einer solchen könnten die Kommunen durch Anschubfinanzierungen sowie umfangreiche Beratungsangebote unterstützt werden. In dieser Weise könnte ein Ausbau von IKZ nach dem Motto „Fördern und Fordern“ erfolgen.

Sollte eine Freiwilligkeitsphase im Rahmen eines landesweiten Konzepts zum Ausbau von IKZ nicht zu Kooperationen in einem ausreichenden Maße führen, müsste zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene als ultima ratio eine zwangsweise Durchsetzung von Kooperationen durch das Land erfolgen. Im Falle eines ergänzenden Ausbaus von IKZ neben einer Gebietsreform, wäre eine zwangsweise Durchsetzung von Kooperationen hingegen nicht erforderlich.

Eine Verlagerung von Aufgaben der Landesebene auf die kommunale Ebene mit dem Ziel, diese Aufgaben mittels IKZ wahrzunehmen, erscheint ebenfalls nicht zielführend. Auch hier ist auf Grund der geringen Stabilität von IKZ im Vergleich zu Zuständigkeiten einer einzelnen Behörde, keine Steigerung der Effektivität der Aufgabenwahrnehmung zu erwarten. Hinzu kommt die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Kommunen. Sofern die administrative Leistungsfähigkeit der betreffenden kommunalen Ebene in der vorhandenen Struktur eine Aufgabenerfüllung nicht mit der gebotenen Qualität erwarten lässt, wäre eine Aufgabenübertragung nur mit gleichzeitiger Gründung von landesseitig angeordneten IKZ vertretbar. Vorteile einer solchen Lösung sind allerdings nicht erkennbar.

Auch mit Blick auf die Bürgernähe besitzt IKZ im Vergleich zu einer Gebietsreform keine zwingenden Vorteile. In räumlicher Hinsicht erzeugen jedenfalls solche IKZ, die zur Aufgabenerfüllung durch eine gemeinsame juristische Person oder durch eine Kommune für eine andere Kommune führen, zu einer Entörtlichung, der in einer einheitlichen Gebietskörperschaft durch Dislozierung begegnet werden kann. In Bezug auf die Verantwortung gegenüber den

³⁶⁸ *Junkernheinrich/Ziekow/Ebinger* u. a., *Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz*, S. 57.

Bürgerinnen und Bürgern beinhaltet die Teilung von Verantwortung mit anderen Kommunen eine Reduzierung der Dichte der Aufgabensteuerung zumindest für einen der Kooperationspartner und damit eine Reduzierung der Einflussnahmemöglichkeiten der gewählten Vertreterinnen und Vertreter.

2.11 Literaturverzeichnis

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 1995.
- Aristoteles*, Politics, Übersetzung von Ernest Barker, Oxford World's Classics, Oxford 2009.
- Beier, Markus/Matern, Antje*, Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit – Stand und Perspektiven der Forschung, Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 332, Hannover 2007.
- Benz, Arthur/Fürst, Dietrich/Kilper, Heiderose/Rehfeld, Dieter*, Regionalisierung – Theorie, Praxis, Perspektiven, Opladen 1999.
- Blesse, Sebastian/Rösel, Felix*, Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 18 (2017), 307-324.
- Böcher, Michael/Krott, Max/Tränker, Sebastian*, Regionale Governance und integrierte ländliche Entwicklung, in: Böcher, Michael/Krott, Max/Tränker, Sebastian (Hrsg.), Regionale Governance und integrierte ländliche Entwicklung – Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“, Wiesbaden 2008, 11-22.
- Böcher, Michael/Krott, Max/Tränker, Sebastian* (Hrsg.), Regionale Governance und integrierte ländliche Entwicklung – Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“, Wiesbaden 2008.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan*, Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen, in: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, Wiesbaden 2010, 89-110.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, Wiesbaden 2010.
- Brocker, Lars/Droege, Michael/Jutzi, Siegfried* (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Baden-Baden 2014.
- Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz, „Spar-Euro“ für vorbildliche kommunale Projekte, <https://www.steuerzahler-rheinland-pfalz.de/2019/11/15/spar-euro-fuer-vorbildliche-kommunale-projekte-2/> (besucht am 18. November 2019).
- Dahl, Robert A./Tuftes, Edward R.*, Size and Democracy, Stanford 1973.
- Denters, Bas*, Chapter 3: Participation and Democratic Accountability: Making a Difference for the Citizens, in: Schwab, Christian/Bouckaert, Geert/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.), The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries, Baden-Baden 2017, 79-100.
- Denters, Bas/Goldsmith, Michael/Ladner, Andreas/Mouritzen, Poul E./Rose, Lawrence E.*, Size and Local Democracy, Cheltenham 2014.

- Dirnberger, Frank/Henneke, Hans-Günter/Meyer, Hubert/Schliesky, Utz/Schwarting, Gunnar/Sponer, Wolf-Uwe/Steger, Christian O./Stubenrauch, Hubert/Winkel, Johannes/Klang, Klaus/Bülow, Jörg/Dieter, Jürgen/Haßenkamp, Werner/Zimmermann, Uwe (Hrsg.),* Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Rheinland-Pfalz, Wiesbaden.
- Dreier, Horst*, Art. 28, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, 3. Auflage., Tübingen 2015.
- Dreier, Horst (Hrsg.)*, Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, Tübingen 2015 (zitiert: Bearbeiter, in: Dreier).
- Emmerich, Volker*, BGB § 311, in: Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina (Hrsg.): Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Band 3: Schuldrecht – Allgemeiner Teil, 8. Auflage, München 2019.
- Endres, Alfred*, Umweltökonomie, 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart 2000.
- Falk, Matthias*, Die kommunalen Aufgaben unter dem Grundgesetz, Eine Untersuchung der rechtlichen Stellung der Aufgaben der kommunalen Körperschaften in der Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2006.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.)*, Die Demokratien der deutschen Bundesländer, Opfaden 2008.
- Fritsch, Michael*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 9., vollständig überarbeitete Auflage, München 2014.
- Growe, Anna*, Regionalisierungsprozesse von wissensintensiven Dienstleistungsaktivitäten: Veränderung des Stadt-Umland-Verhältnisses im deutschen Städtesystem, Raumforschung und Raumordnung 71. Jahrgang (2013), 129-142.
- Heermann, Peter W.*, BGB § 675, in: Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina (Hrsg.): Münchner Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Band 5/2: Schuldrecht – Besonderer Teil III/2 §§ 651a-704, 7. Auflage, München 2017.
- Henneke, Hans-Günter (Hrsg.)*, Kommunale Selbstverwaltung in der Bewährung, Stuttgart 2013.
- Hinz, Elmar (Hrsg.)*, Regieren in Kommunen. Herausforderungen besser bewältigen – Außen- und Binnenorientierung beeinflussen, Wiesbaden 2017.
- Hörster, Ansgar*, Höhere Kommunalverbände, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 – Grundlagen und Kommunalverfassung. 3. Auflage, Berlin/Heidelberg 2007, 901-936.
- Hulst, Rudie/van Montfort, André (Hrsg.)*, Inter-Municipal Cooperation in Europe, Dordrecht 2007.
- Hulst, Rudie/van Montfort, André*, Inter-Municipal Cooperation: A Widespread Phenomenon, in: Hulst, Rudie/van Montfort, André (Hrsg.), Inter-Municipal Cooperation in Europe, Dordrecht 2007, 1-22.

- Junkernheinrich, Martin/Ziekow, Jan/Ebinger, Falk/Kuhlmann, Sabine/Schmidt, Thorsten Ingo/Spellerberg, Annette*, Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Zusammenfassung der Ergebnisse 2018.
- Karpen, Ulrich*, Kommunale Kulturvielfalt in Bedrängnis, *Die Öffentliche Verwaltung* 70. Jahrgang (2017), 286-292.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Interkommunale Zusammenarbeit, Rahmenkapitel zum Handbuch, Bericht Nr. 4/2008, 2008.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich planen, durchführen und evaluieren, Bericht Nr. 5/2009, 2009.
- Kuhlmann, Sabine*, Steuerung in/von Verwaltungen, Anlage 8 zu LT-Brb. P-EK2 5/10.
- Lahmann, Marc/Edinger, Florian*, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, in: Dirnberger, Frank/Henneke, Hans-Günter/Meyer, Hubert u. a. (Hrsg.), *Praxis der Kommunalverwaltung*, Landesausgabe Rheinland-Pfalz, Wiesbaden.
- Luutz, Wolfgang*, Identitätspolitik qua symbolische Regionalpolitik – Das Beispiel Sachsen, *COMPARATIV*, Leipziger Beiträge zur Universitätsgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung 11. Jahrgang (2001), 13-28.
- Mäding, Heinrich*, Gemeindeaufgaben, Gemeindeausgaben, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover 1995, 372–377.
- Magin, Raphael/Eder, Christina*, Kommunale Selbstverwaltung und Dezentralisierung, in: Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.), *Die Demokratien der deutschen Bundesländer*, Opladen 2008, 195-220.
- Mann, Thomas/Püttner, Günter* (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Band 1 – Grundlagen und Kommunalverfassung. 3. Auflage, Berlin/Heidelberg 2007.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, München 2019 (zitiert: Bearbeiter, in: Maunz/Dürig).
- Mehde, Veith*, Art. 28 Abs. 2, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar*, München 2019.
- Mill, John Stuart*, *Considerations on Representative Government*, London 1861.
- Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Landesentwicklungsprogramm (LEP IV), Herausforderungen erkennen. Nachhaltig handeln. Zukunft gestalten, 2008.
- Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, *Starke Kommunen – Starkes Land. Die Zukunftsinitiative des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz*, Abschlussbericht 2016.
- Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, *Struktur der rheinland-pfälzischen Gemeinden, Städte, Verbandsgemeinden und Landkreise*, <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/struktur/> (besucht am 28. Mai 2019).

- Müller-Glöge, Rudi*, BGB § 611, in: Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina (Hrsg.): Münchener Kommentar zum BGB. Band 4: Schuldrecht – Besonderer Teil II, 7. Aufl., München 2016.
- Nauheim-Skrobek, Ulrike*, Das Zweckverbandsrecht in Rheinland-Pfalz, Kommentar, in: Dirnberger, Frank/Henneke, Hans-Günter/Meyer, Hubert u. a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Rheinland-Pfalz, Wiesbaden.
- Ossenbühl, Fritz*, Kommunale Kulturpflege und legislative Organisationshoheit – Zur Verfassungsmäßigkeit der Bildung von Kulturräumen im Freistaat Sachsen, in: Vogt, Matthias Theodor (Hrsg.), Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995, Leipzig 1996, 133-183.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2019, 2019.
- Röhl, Hans-Christian*, Veränderungen kommunaler Selbstverwaltung durch interkommunale Zusammenarbeit und elektronische Verwaltungskommunikation unter besonderer Berücksichtigung des ländlichen Raumes, in: Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung in der Bewährung, Stuttgart 2013, 219-233.
- Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina* (Hrsg.), Münchener Kommentar zum BGB, Band 4: Schuldrecht – Besonderer Teil II, 7. Auflage, München 2016 (zitiert: Bearbeiter, in: MüKo-BGB).
- Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina* (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 5/2: Schuldrecht – Besonderer Teil III/2 §§ 651a-704, 7. Auflage, München 2017 (zitiert: Bearbeiter, in: MüKo-BGB).
- Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina* (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 1: Allgemeiner Teil, §§ 1–240, AllgPersönlR, ProstG, AGG, 8. Auflage, München 2018 (zitiert: Bearbeiter, in: MüKo-BGB).
- Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina* (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 3: Schuldrecht – Allgemeiner Teil, 8. Auflage, München 2019 (zitiert: Bearbeiter, in: MüKo-BGB).
- Schleberger, Erwin/Fuhrmann, Ursus/Wiese, Rolf*, Die Stadt und ihr Umland – Diskussionsbeiträge zum Stadt-Umland-Problem, Heft 1, Köln 1975.
- Schmidt, Karsten*, Gesellschaftsrecht, 4. Auflage, Köln 2002.
- Schmidt, Thorsten Ingo*, Kommunale Kooperation, Der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts, Jus Publicum Band 137, Tübingen 2005.
- Schneider, Martin/Vierbauch, Doris*, Spillover-Effekte in Stadttagglomerationen: Die Quantifizierung budgetärer Spillovers am Beispiel Wiens, Wirtschaft und Gesellschaft 28 (2002), 527-548.
- Schwab, Christian/Bouckaert, Geert/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries, Baden-Baden 2017.

- Seuberlich, Marc*, Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen, der moderne Staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 5 (2012), 105-124.
- Silva, Patricia/Teles, Filipe/Ferreira, Joanna*, Intermunicipal cooperation: The quest for governance capacity?, International Review of Administrative Sciences 84 (2018), 619-638.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Bevölkerungsstand, <https://www.statistik.sachsen.de/html/426.htm> (besucht am 12. Dezember 2019).
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistische Berichte: Allgemeinbildende Schulen im Schuljahr 2017/2018, Teil I: Schülerinnen und Schüler, Schulabgängerinnen und Schulabgänger, 2. korrigierte Fassung vom 23.05.2018, 2018.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Geowebdienste zur Bevölkerung, <http://www.statistik.rlp.de/de/regional/geowebdienste/bevoelkerung/> (besucht am 12. Dezember 2019).
- Steen, Trui/Teles, Filipe/Torsteinsen, Harald*, Chapter 2: Improving Local Service Delivery: Increasing Performance through Reforms, in: Schwab, Christian/Bouckaert, Geert/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.), The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries, Baden-Baden 2017, 53-78.
- Steinebach, Gerhard/Gilcher, Elena/Felz, Carsten*, Endbericht zur wissenschaftlichen Begleitung und Evaluierung der Zukunftsinitiative „Starke Kommunen – Starkes Land“ 2016.
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael* (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Auflage, München 2018 (zitiert: Bearbeiter, in: Stelkens/Bonk/Sachs).
- Swianiewicz, Pawel/Teles, Filipe*, Inter-municipal cooperation in Europe: introduction to the symposium, International Review of Administrative Sciences 84 (2018), 613-618.
- Tilp, Helmut*, Kommunale Anstalt öffentlichen Rechts: Vor- und Nachteile der neuen Rechtsform interkommunaler Zusammenarbeit, in: Hinz, Elmar (Hrsg.), Regieren in Kommunen. Herausforderungen besser bewältigen – Außen- und Binnenorientierung beeinflussen, Wiesbaden 2017, 199-210.
- Vogt, Matthias Theodor*, Kinder schafft Neues! Eine Einführung in das Sächsische Kulturraumgesetz (SächsKRG), in: Vogt, Matthias Theodor (Hrsg.), Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995, Leipzig 1996, 21-32.
- Vogt, Matthias Theodor* (Hrsg.), Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995, Leipzig 1996.
- Weitemeyer, Birgit*, BGB § 80, in: Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina (Hrsg.): Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Band 1: Allgemeiner Teil, §§ 1–240, AllgPersönlR, ProStG, AGG, 8. Auflage, München 2018.
- Wiegand, Bodo*, Das Gesetz über Kulturräume in Sachsen, Landes- und Kommunalverwaltung 4. Jahrgang (1994), 204-207.

- Winterfeld, Klaus/Hofmann, Michael/Voigt, Karen* (Hrsg.), *Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien*, Leipzig 2003.
- Winterfeld, Klaus*, Zur Wirkungsweise des Sächsischen Kulturraumgesetzes im Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien, in: *Winterfeld, Klaus/Hofmann, Michael/Voigt, Karen* (Hrsg.), *Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien*, Leipzig 2003, 99-182.
- Winterfeld, Klaus/Hofmann, Michael/Voigt, Karen*, Kulturelle Potenzen in Oberlausitz-Niederschlesien – Schlussfolgerungen für die weitere Arbeit im Kulturraum, in: *Winterfeld, Klaus/Hofmann, Michael/Voigt, Karen* (Hrsg.), *Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien*, Leipzig 2003, 223-236.
- Ziekow, Jan*, *GWB § 108*, in: *Ziekow, Jan/Völlink, Uwe-Carsten* (Hrsg.): *Vergaberecht. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – Teil 4, Vergabeverordnung, Sektorenverordnung, Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit, Verordnung über die Vergabe von Konzessionen, Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Unterschwellenvergabeordnung, Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste: Kommentar*, 3. Auflage, München 2018.
- Ziekow, Jan/Völlink, Uwe-Carsten* (Hrsg.), *Vergaberecht, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – Teil 4, Vergabeverordnung, Sektorenverordnung, Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit, Verordnung über die Vergabe von Konzessionen, Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Unterschwellenvergabeordnung, Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste: Kommentar*, 3. Auflage, München 2018 (zitiert: Bearbeiter, in: *Ziekow/Völlink*).

2.12 Verzeichnis der zitierten Rechtsprechung

Gericht	Entscheidungsart	Datum	Aktenzeichen	Fundstelle
BGH	Urteil	25. Februar 1982	II ZR 174/80	
BGH	Urteil	21. April 1997	II ZR 175/95	BGHZ 135, 244-257
BGH	Urteil	26. April 2004	II ZR 155/02	BGHZ 159, 30-48
BVerfG	Urteil	20. März 1952	1 BvR 267/51	BVerfGE 1, 167-184
BVerfG	Beschluss	12. Juli 1960	2 BvR 373, 442/60	BVerfGE 11, 266-277
BVerfG	Beschluss	26. November 1963	2 BvL 12/62	BVerfGE 17, 172-188
BVerfG	Beschluss	17. Januar 1967	2 BvL 28763	BVerfGE 21, 117-132
BVerfG	Urteil	18. Juli 1967	2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62; 2 BvR 139, 140, 334, 335/62	BVerfGE 22, 180-220
BVerfG	Beschluss	21. Mai 1968	2 BvL 2/61	BVerfGE 23, 353-373
BVerfG	Beschluss	27. November 1986	2 BvR 1241/82	
BVerfG	Beschluss	23. November 1988	2 BvR 1619/83	BVerfGE 79, 127-161
BVerfG	Urteil	07. Februar 1991	2 BvL 24/84	
BVerfG	Beschluss	26. Oktober 1994	2 BvR 445/91	BVerfGE 91, 228-245
BVerfG	Beschluss	19. November 2002	2 BvR 329/97	BVerfGE 107, 1-27
BVerfG	Urteil	20. Dezember 2007	2 BvR 2433/04	BVerfGE 119, 331-394
BVerfG	Beschluss	27. Januar 2010	2 BvR 2185, 2189/04	BVerfGE 124, 161-199
BVerfG	Urteil	07. Oktober 2014	2 BvR 1641/11	
BVerwG	Urteil	23. August 2011	9 C 2/11	BVerwGE 140, 245-256

Gericht	Entscheidungsart	Datum	Aktenzeichen	Fundstelle
EuGH	Urteil	11. Januar 2005	C-26/03	
EuGH	Urteil	09. Juni 2009	C-480/06	
EuGH	Urteil	19. Dezember 2012	C-159/11	
EuGH	Urteil	13. Juni 2013	C-386/11	
EuGH	Urteil	21. Dezember 2016	C-51/15	E-CLI:EU:C:2016:985
Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz	Urteil	25. Juni 1962	1 A 21/62	
Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz	Urteil	12. Juni 1979	7 A 78/77	
Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz	Urteil	10. Oktober 1985	7 A 33/85	
Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz	Beschluss	06. Dezember 1993	7 B 12364/93	
OLG Düsseldorf	EuGH-Vorlage	28. November 2018	Verg 25/18	
OLG Koblenz	Beschluss	03. Dezember 2014	Verg 8/14	
OLG Koblenz	Beschluss	14. März 2018	Verg 4/17	
OLG Koblenz	EuGH-Vorlage	14. Mai 2019	Verg 1/19	
OLG Naumburg	Beschluss	17. März 2017	7 Verg 8/16	
Thüringer Verfassungsgerichtshof	Urteil	09. Juni 2017	VerfGH 61/16	

Gericht	Entscheidungsart	Datum	Aktenzeichen	Fundstelle
Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern	Urteil	26. Juli 2007	9/06 u. a.	
Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen	Urteil	09. Februar 1979	13/77	
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz				AS RP-SL 11, 118
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz				AS RP-SL 11, 271
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	Urteil	29. April 1961	VGH 1/61	AS RP-SL 8, 230-241
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	Entscheidung	22. Januar 1968	VGH 2/67	AS RP-SL 10, 244-252
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	Urteil	14. Dezember 1970	VGH 4/70	AS RP-SL 12, 239-252
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	Urteil	15. Januar 1973	VGH 1/71	
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	Urteil	09. Dezember 1974	VGH 2/73	
Verfassungsgerichtshof	Entscheidung	18. März 1992	VGH 3/91	

Gericht	Entscheidungsart	Datum	Aktenzeichen	Fundstelle
Rheinland-Pfalz				
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	Urteil	28. März 2000	VGH N 12/98	
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	Urteil	16. März 2001	VGH B 8/00	
Vergabekammer Münster	Beschluss	02. Juli 2019	VK 1 – 17/19	

2.13 Anhang 1: Fragebogen der standardisierten Befragung



Interkommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz

Die folgende Umfrage ist Teil der ergänzenden wissenschaftlichen Untersuchungen zur Interkommunalen Zusammenarbeit im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz.

Sehr geehrte Damen und Herren,

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ), beispielsweise in Form von Zweckvereinbarungen, Zweckverbänden oder organisiert in gemeinsamen kommunalen Anstalten oder in privatrechtlichen Formen hat in Rheinland-Pfalz eine lange Tradition und sich bereits vielfach bewährt. Damit ist IKZ ein wesentlicher Bestandteil der Wirklichkeit kommunaler Aufgabenerfüllung geworden. Die jetzt anstehenden ergänzenden wissenschaftlichen Untersuchungen im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz sind an der Leitfrage ausgerichtet, inwieweit IKZ eine adäquate Alternative zu einer Gebietsreform auf der Ebene der Landkreise und der kreisfreien Städte darstellen kann. Die zur Durchführung dieser Untersuchungen erforderliche folgende Datenerhebung ist mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt.

Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) in Speyer und die Technische Universität Kaiserslautern (TUK) erheben den derzeitigen Status quo im Bereich der IKZ. Um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten, bauen wir auf Ihre Mithilfe und möchten Sie bitten, sich an der Umfrage zu beteiligen.

Im Rahmen der Datenerhebung, -verarbeitung und -analyse werden die Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes und der Datenschutz-Grundverordnung sowie wissenschaftliche Standards eingehalten.

Für Rückfragen stehen Ihnen Herr Jan Porth (E-Mail: porth@foev-speyer.de; Telefon: 06232/654-174) und Frau Kathrin Annika Kruse (E-Mail: kruse@foev-speyer.de; Telefon: 06232/654-375) gerne zur Verfügung.

Vielen Dank für Ihre Teilnahme!

Interkommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz
- Druckversion -

Allgemeine Fragen Teil 1

Frage 1: Bitte nennen Sie den Namen Ihrer Gebietskörperschaft.*

Frage 2: Bitte nennen Sie einen Ansprechpartner für eventuelle Rückfragen (Name, Funktion, Telefonnummer, E-Mail-Adresse).

Frage 3: Welchen Rechtsstatus hat Ihre Gebietskörperschaft?*

[Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten.]

- Landkreis
- kreisfreie Stadt
- große kreisangehörige Stadt
- verbandsfreie Gemeinde
- Verbandsgemeinde

Frage 4: Arbeiten Sie formell zur Erledigung Ihrer Aufgaben ständig mit einer oder mehreren anderen kommunalen Gebietskörperschaften zusammen (Interkommunale Kooperationen)?

[Formell sind Interkommunale Kooperationen mit vertraglicher Grundlage.]

Ja

Nein

Keine Antwort

*Pflichtfrage

Frage 4b*: Wie viele unterschiedliche formelle Interkommunale Kooperationen unterhalten Sie derzeit?

[Für Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden: Bitte berücksichtigen Sie für diese und alle folgenden Antworten ausschließlich Kooperationen, an denen mindestens ein Landkreis oder mindestens eine kreisfreie Stadt beteiligt ist.]

Anzahl:

[Allgemeiner Hinweis: Wenn Sie mehr als 10 formelle Kooperationen haben, kontaktieren Sie Herrn Jan Porth (E-Mail: porth@foev-speyer.de; Telefon: 06232/654-174) oder Frau Kathrin Anika Kruse (E-Mail: kruse@foev-speyer.de; Telefon: 06232/654-375).]

***Bitte füllen Sie diese Frage nur aus, sofern Sie Frage 4 bejaht haben.**

Frage 5: Arbeiten Sie informell zur Erledigung Ihrer Aufgaben ständig mit einer oder mehreren anderen kommunalen Gebietskörperschaften zusammen (Interkommunale Kooperationen)?

[Informell sind Interkommunale Kooperationen ohne vertragliche Grundlage.]

Ja

Nein

Keine Antwort

Frage 5b*: Bitte erläutern Sie kurz Ihre informelle(n) Interkommunale(n) Kooperation(en).

***Bitte füllen Sie diese Frage nur aus, sofern Sie Frage 5 bejaht haben.**

Hinweis:

Im Folgenden werden Sie gebeten, die formellen Kooperationen Ihrer Gebietskörperschaft jeweils einzeln näher zu beschreiben. Gemäß Ihrer Angabe zur Anzahl solcher Kooperationen wird Ihnen eine entsprechende Anzahl an Seiten zur Verfügung gestellt. In welcher Reihenfolge Sie die Kooperationen schildern, spielt keine Rolle.

Nachfolgend wird nur eine Kooperation beispielhaft abgefragt. In der digitalen Umfrage wird entsprechend Ihrer Angabe unter Frage 4b die benötigte Anzahl an Ausfüllblättern erzeugt.

Kooperation Nr. 1

(a) Bitte beschreiben Sie die Aufgabe, auf die sich die Kooperation bezieht.

[Beispiele: Abfallwirtschaft: Zusammengelegte Baubetriebsverwaltung;
Vergabewesen: Interkommunales Vergabezentrum;
Verkehr: Gemeinsame Kfz-Zulassungsstelle;
Wirtschaft: Gemeinsame Wirtschaftsförderung;
Zentrale Dienste: Gemeinsames Gebäudemanagement]

(b) Die genannte Aufgabe ist eine...

- Freie Aufgabe der Selbstverwaltung, § 2 Abs. 1 Satz 1 LKO bzw. § 2 Abs. 1 Satz 1 GemO
- Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung, § 2 Abs. 1 Satz 2 LKO bzw. § 2 Abs. 1 Satz 2 GemO
- Auftragsangelegenheit, § 2 Abs. 2 LKO bzw. § 2 Abs. 2 GemO
- Gemeindliche Aufgabe, § 2 Abs. 3 LKO
- Den Landkreisen obliegende Auftragsangelegenheit, die von den kreisfreien Städten als Auftragsangelegenheit wahrgenommen wird, § 7 Abs. 2 GemO
- keine Antwort

(c) Inwiefern betrifft die genannte Aufgabe den Back Office-Bereich?

[Hinweis: Das Front-Office ist insbesondere für die Interaktion zwischen der Verwaltung und ihren Adressaten (z.B. Bürgern, Unternehmen) zuständig. Die inhaltliche Bearbeitung der Anliegen und die Leistungserstellung erfolgen daraufhin teilweise im Back-Office. Weiterhin kommen dem Back-Office unterstützende, spezialisierte oder auch rein technische Aufgaben zu, die nach verwaltungsinternem Bedarf oder Auftrag erfüllt werden.]

- Die Kooperation beschränkt sich ausschließlich auf den Back-Office-Bereich.
- Die Kooperation betrifft die Wahrnehmung von Kernaufgaben und bezieht den Back-Office-Bereich mit ein.
- Der Back-Office-Bereich ist kein Bestandteil der Kooperation.
- keine Antwort

(d) Bitte nennen Sie die Rechtsform der Kooperation:

- Zweckvereinbarung
- Zweckverband
- Kommunale Arbeitsgemeinschaft
- Gemeinsame kommunale Anstalt
- BGB-Gesellschaft
- Eingetragener Verein
- Eingetragene Genossenschaft
- GmbH
- Aktiengesellschaft
- Sonstiges:
- keine Antwort

(e) Wie viele aktuelle Kooperationspartner hat Ihre Gebietskörperschaft im Falle der hier geschilderten Aufgabe?

[In dieses Feld dürfen nur Zahlen eingetragen werden]

(f) Der/die weiteren Kooperationspartner im Falle der hier geschilderten Aufgabe ist/sind...

[Bitte namentlich benennen]

- Kommunale Gebietskörperschaften:

- Andere juristische Personen des öffentlichen Rechts:

- Juristische Personen des Privatrechts, durch Gebietskörperschaften beherrscht:

- Juristische Personen des Privatrechts, durch privates Wirtschaftsunternehmen beherrscht:

(g) Sind das Land Rheinland-Pfalz und/oder natürliche (Einzel-)Personen weitere Kooperationspartner im Falle der hier geschilderten Aufgabe?			
	Ja	Nein	Keine Antwort
Land Rheinland-Pfalz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Natürliche (Einzel-) Personen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(h) Bitten nennen Sie das Jahr, in dem die Kooperation vereinbart wurde. [Bitte benennen Sie das Gründungsjahr unabhängig davon, ob sich die Kooperation im Laufe der Zeit verändert hat.]			
(i) Werden für die laufende Durchführung der Kooperation eigene Personalressourcen Ihrer Gebietskörperschaft benötigt?			
<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Keine Antwort			
Wenn Ja: In welchen Bereichen werden die Personalressourcen benötigt?			
[Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten.]			
<input type="radio"/> Zur unmittelbaren Durchführung der Kooperationsaufgabe (Bsp.: eigenes technisches Personal)			
<input type="radio"/> Zur Steuerung der Kooperation (Bsp.: für das Vertragsmanagement oder zur Vertretung in Aufsichtsorganen)			
<input type="radio"/> Zur unmittelbaren Durchführung der Kooperationsaufgabe (Bsp.: eigenes technisches Personal) und zur Steuerung der Kooperation (Bsp.: für das Vertragsmanagement oder zur Vertretung in Aufsichtsorganen)			
<input type="radio"/> keine Antwort			
(j) Bitte schätzen Sie den Gesamtbedarf des laufend für die Kooperation eingesetzten Personals Ihrer Gebietskörperschaft in Vollzeitäquivalenten (VZÄ).			

Allgemeine Fragen Teil 2

Frage 6: Können Sie sich die Eingehung weiterer Interkommunaler Kooperationen vorstellen?

Ja

Nein

Keine Antwort

Frage 6b*:

- In welchen Aufgabenbereichen?
- Was wären die Gründe, weshalb Sie die Erfüllung dieser Aufgaben in Interkommunaler Zusammenarbeit in Erwägung ziehen?
- Welche Kooperationspartner kämen dafür in Betracht?

***Bitte füllen Sie diese Frage nur aus, sofern Sie Frage 6 bejaht haben.**

Frage 6c*: Führen Sie zur Realisierung einer weiteren Kooperation bereits konkrete Verhandlungen mit potentiellen Kooperationspartnern?

Ja

Nein

Keine Antwort

***Bitte füllen Sie diese Frage nur aus, sofern Sie Frage 6 bejaht haben.**

Frage 7: Halten Sie den Back-Office-Bereich für zukünftige Interkommunale Kooperationen Ihrer Kommune relevant?

- Nein
- Ja
- Ja, es werden hierzu bereits entsprechende bi-/multilaterale Gespräche geführt und/oder es bestehen entsprechende Planungen.
- keine Antwort

Frage 7b*: Die Planungen und/oder Gespräche beziehen sich auf die folgenden Aufgaben:

***Bitte füllen Sie diese Frage nur aus, sofern Sie bei Frage 7 die Antwortoption „Ja, es werden hierzu bereits entsprechende bi-/multilaterale Gespräche geführt und/oder es bestehen entsprechende Planungen.“ ausgewählt haben.**

Frage 8: Welche Rahmenbedingungen hindern aus Ihrer Sicht Interkommunale Kooperationen (z.B. nachteilige gesetzliche Gestaltungsregeln; bitte benennen Sie die aus Ihrer Sicht bestehenden Hindernisse konkret)?

Frage 9: Gibt es Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Kommunen, die mit einer Anschubfinanzierung zur Überwindung der Gesteuerungskosten realisierbar wären?

Ja

Nein

Keine Antwort

Frage 9b*:

- In welchen Aufgabenbereichen?
- In welcher Kooperationsform?
- Mit einer erforderlichen Anschubfinanzierung in welcher Höhe (soweit umsetzbar)?

***Bitte füllen Sie diese Frage nur aus, sofern Sie Frage 9 bejaht haben.**

Frage 10: War Ihre Gebietskörperschaft in der Vergangenheit Teil einer Interkommunalen Kooperation, welche zwischenzeitlich aufgelöst wurde bzw. nicht mehr fortbesteht?

Ja

Nein

Keine Antwort

Frage 10b*: Welche Aufgabe betraf die Kooperation?

***Bitte füllen Sie diese Frage nur aus, sofern Sie Frage 10 bejaht haben.**

Anmerkungen

Haben Sie Anmerkungen zur Umfrage?

Hinweis: Die Absendung Ihrer Antworten setzt in der Regel die vorherige Freigabe durch die Verwaltungsspitze Ihrer Gebietskörperschaft voraus.

- Ich bestätige die Freigabe der Daten.

Vielen Dank für Ihre Teilnahme!

Für Rückfragen stehen Ihnen Herr Jan Porth (E-Mail: porth@foev-speyer.de; Telefon: 06232/654-174) und Frau Kathrin Annika Kruse (E-Mail: kruse@foev-speyer.de; Telefon: 06232/654-375) gerne zur Verfügung.

2.14 Anhang 2: Interviewleitfaden der Experteninterviews



Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz – der rheinland-pfälzische Weg

Interviewleitfaden für Vertreter der Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik

1. Name und Funktion des Interviewpartners

2. Name und Rechtsstatus der Gebietskörperschaft

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) hat in Rheinland-Pfalz eine lange Tradition und findet in sehr unterschiedlichen kommunalen Aufgabenbereichen statt. Entsprechende Kooperationen erfolgen beispielsweise in der Form von Zweckverbänden.

3. Welche Erfahrungen mit Interkommunaler Zusammenarbeit haben Sie im Rahmen Ihrer Tätigkeit gemacht? Welche Vor- und Nachteile ergaben sich für Ihre Gebietskörperschaft? Wie bewerten Sie diese im Vergleich zur Aufgabenwahrnehmung ohne Kooperation? Unterscheiden sich Ihre Angaben für Kooperationen in unterschiedlichen Aufgabenbereichen?

4. Welche Organisationsformen (Zweckvereinbarung, Zweckverband, ...) haben sich für die Interkommunale Zusammenarbeit in besonderer Weise bewährt und warum? Unterscheiden sich die durchschnittlichen Transaktions- und Steuerungskosten zwischen den verschiedenen Organisationsformen? Unterscheiden sich Ihre Angaben für Kooperationen in unterschiedlichen Aufgabenbereichen?

5. a) *Frage für Vertreter der Kommunalverwaltung*

Wie wirkt sich Interkommunale Zusammenarbeit auf die Verwaltungsarbeit aus? Gab es beispielsweise Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeiten für bestimmte Aufgaben? Im Falle von Problemen, wie bewerten Sie diese im Vergleich zu einer Aufgabenwahrnehmung ohne Kooperation? Gibt es im Falle von Problemen entsprechende Lösungsansätze? Unterscheiden sich die Auswirkungen von Interkommunaler Zusammenarbeit auf die Verwaltungsarbeit für Kooperationen mit unterschiedlichen Organisationsformen und/oder in unterschiedlichen Aufgabenbereichen?

5. b) *Frage für Vertreter der Kommunalpolitik*

Wie wirkt sich Interkommunale Zusammenarbeit auf die Wahrnehmung der Aufgaben des kommunalen Vertretungsorgans aus? Werden durch die Erfüllung von Aufgaben in Interkommunaler Zusammenarbeit die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten des Vertretungsorgans geschmälert? Wenn ja, in welcher Hinsicht? Wie gehen Sie in der politischen Praxis mit einer solchen Schmälerung um (z. B. verstärkte Information und Rückkoppelung durch die Verwaltung)? Im Falle von Problemen, wie bewerten Sie diese im Vergleich zu einer Aufgabenwahrnehmung ohne Kooperation? Gibt es im Falle von Problemen entsprechende Lösungsansätze? Unterscheiden sich die Auswirkungen von Interkommunaler Zusammenarbeit auf die politischen Prozesse für Kooperationen mit unterschiedlichen Organisationsformen und/oder in unterschiedlichen Aufgabenbereichen?

6. In welchen Aufgabenbereichen und mit welcher Organisationsform halten Sie einen Aufbau oder Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften für sinnvoll und warum?

7. Welche Anreize und Unterstützung (bspw. externe Beratung, Anschubfinanzierung, ...) in welcher Häufigkeit (einmalig/dauerhaft) wären für den Aufbau oder Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit hilfreich?

8. Halten Sie einen Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz insgesamt für eine adäquate Alternative zu Gebietsreformen?

9. Haben Sie weitere Anmerkungen oder Anregungen zum Thema Interkommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz?

3. Interkommunale Kooperationspotenziale in Rheinland-Pfalz (Martin Junkernheinrich, Gerhard Micosatt, Dominik Frankenberg, Amadeus Tilly, Hendrik Markert & Annika Diehl)

3.1 Einführung und Aufgabenstellung

Die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) bzw. interkommunale Kooperation (IKK) ist eine in den Flächenländern – so auch in Rheinland-Pfalz³⁶⁹ – seit vielen Jahren intensiv genutzte Form der kommunalen Aufgabenerfüllung. Sie ermöglicht eine wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung dort, wo Größenvorteile der Leistungserstellung in einem Verbund genutzt werden können (z. B. der Abfallwirtschaft). Sie erlaubt die Bereitstellung von spezialisierten Leistungen, wenn eine einzelne Kommune wegen der notwendigen Mindestgrößen für den Aufbau entsprechender Kapazitäten überfordert wäre (z. B. Beschaffung/Ausschreibung). Insofern kann IKZ zu einer qualitativ guten und kostengünstigen Aufgabenerfüllung beitragen.

Für die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen kann zwischen verschiedenen Kooperationsformen gewählt werden. Vom regelmäßigen aber nur informellen Informationsaustausch über den Zweckverband für eine Aufgabe bis hin zur gemeinsamen Aktiengesellschaft mehrerer Kommunen bei komplexeren Stadtwerken reichen die Möglichkeiten. Auch die Reichweiten der Kooperation sind entsprechend des Kooperationsgegenstandes sehr unterschiedlich. Von der Kooperation zweier Gemeinden etwa bei der Schulversorgung bis zur Kooperation im regionalen Verbund bei der Wirtschafts- und Tourismusförderung gibt es die unterschiedlichsten Konstellationen.

Nachdem das Land Rheinland-Pfalz intensiv die Potenziale kommunaler Zusammenschlüsse untersucht³⁷⁰ und auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden auch eine Neugliederung vollzogen hat, soll nunmehr die Frage einer Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit konkreter analysiert werden, um zu ermitteln, ob bzw. inwieweit sie

³⁶⁹ Vgl. *Junkernheinrich, M. u. a. (2018)*, Gebietsreform in Rheinland-Pfalz: Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden. Wissenschaftliche Untersuchung zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport, Kaiserslautern.

³⁷⁰ Vgl. *Junkernheinrich, M./Ziekow, J./Ebinger, F./Kuhlmann, S./Schmidt, T. I./Spellerberg, A. (2018)*, Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Zusammenfassung der Ergebnisse, Kaiserslautern, Potsdam, Speyer und Wien.

eine weitere Gebietsreform ergänzen oder ersetzen kann. Hierfür werden in der vorliegenden Studie drei kommunale Aufgabenbereiche näher betrachtet:

- der Back-Office-Bereich (Aufgaben bzw. Aufgabenteile ohne wesentlichen Bürgerkontakt),
- die Aufgaben im Sozialbereich und
- die oberzentralen Aufgaben in Stadt-Umland-Regionen.

Eine interkommunale Zusammenarbeit muss gegenüber einer verwaltungsin-
ternen Optimierungsstrategie – nach Abzug der Transaktionskosten – einen
zusätzlichen Nettonutzen erbringen.

Interkommunale Zusammenarbeit in Back-Office-Bereichen: Gerade der Back-Office-Bereich weist die geringsten Zielkonflikte mit dem Ziel der Bürger-
nähe auf. Angesichts der großen politischen Bedeutung der Bürgernähe in
Rheinland-Pfalz ist zum einen – kriteriengestützt und durch empirische Erfah-
rungen aus Rheinland-Pfalz und anderen Ländern untermauert – zu prüfen,
für welche Aufgaben im Back-Office-Bereich noch ergänzender Kooperations-
bedarf besteht (z. B. Digitalisierung). Dazu sind eine schriftliche Befragung der
kommunalen Gebietskörperschaften sowie vertiefende Expertengespräche
durchgeführt worden, die ausloten, in welchen Bereichen aus Sicht der be-
troffenen Gebietskörperschaften und Experten realistisch ein weiteres Koope-
rationspotenzial besteht. Dabei wurde der Fokus auf Kooperationen gelegt,
die innerhalb der nächsten zwei bis vier Jahre realisiert werden könnten. Zu-
gleich sind auch Grenzen der Zusammenarbeit identifiziert worden.

Interkommunale Zusammenarbeit im Sozialbereich: Für den Sozialbereich,
der das dominierende Aufgabenfeld der Landkreise ist und auch für die kreis-
freien Städte eine zentrale Bedeutung hat, ist die Auslotung von Verbesserun-
gen, die den wachsenden Kostendruck auffangen können, ein wesentliches
Element zur Sicherung des Haushaltsausgleichs und damit der kommunalen
Selbstverwaltung. Für dieses Aufgabenfeld wird untersucht, inwieweit eine in-
terkommunale Zusammenarbeit fiskalische Potenziale heben kann. Dabei ist
der Blick auf

- die Optimierung der Verwaltung einer Aufgabe (Organisation und Kapa-
zitätsauslastung) und
- die Verbesserung der inhaltlichen Aufgabenerfüllung (Outcome-Dimen-
sion)

zu richten.

Interkommunale Zusammenarbeit bei oberzentralen Aufgaben im Stadt-Umland-Bereich: Die oberzentralen Funktionen werden in den kreisfreien Städten erbracht und im Regelfall durch die Einwohner des Umlandes mitgenutzt (sog. Nutzen-Spillovers). Dies kann die Kernstadt in finanzielle Probleme bringen bzw. zu einem regional zu geringem Leistungsangebot führen. Daher ist für den Stadt-Umland-Bereich zu fragen, für welche zentralörtlichen Aufgaben welche interkommunalen bzw. regionalen Kooperationsformen geeignet sind. Dazu werden die Fülle der in der Bundesrepublik Deutschland vorhandenen und diskutierten Modelle zur Organisation der Stadt-Umland-Beziehungen (von aufgabenbezogenen Stadt-Umland-Kooperationen bis hin zu aufgabenübergreifenden Regionalverbänden u. v. m.) ausgewertet und diese auf ihre Anwendbarkeit in Rheinland-Pfalz geprüft werden.

Die Untersuchung erfolgt für diese drei Analyseschwerpunkte in einzelnen Teilstudien, die eigene methodische Zugänge und Arbeitsweisen aufweisen. Insofern handelt es sich bis hin zu separaten Literaturverzeichnissen um jeweils eigenständige Analysen. Eine grundlegendere theoretische Einführung zur interkommunalen Zusammenarbeit ist dabei im Beitrag Junkernheinrich/Tilly enthalten. Den Teilanalysen vorangestellt ist die vorliegende Gesamtdarstellung, die Ergebnisse der Teilanalysen zusammenführt und die Frage nach der Möglichkeit interkommunaler Kooperationen integrativ betrachtet.

3.2 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse

Die kommunale Aufgabenerfüllung wird in den nächsten Jahrzehnten absehbar insbesondere durch vier Trends geprägt werden:

- Altersbedingt werden in den nächsten 15 Jahren rund 46 % der Beschäftigten der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände ausscheiden. Für die Wiederbesetzung der Stellen steht aber nur ein sinkendes Arbeitskräfteangebot zur Verfügung.
- Die kommunalen Aufgaben und damit die Anforderungen an das kommunale Personal werden qualitativ anspruchsvoller werden.
- Der quantitativ gewichtigste kommunale Aufgabenbereich – der Sozial- und Jugendbereich – wird in seiner Bedeutung eher gleich bleiben oder noch an Bedeutung gewinnen, während der investive Nachholbedarf nicht länger aufgeschoben werden kann.

- Die Digitalisierung der kommunalen Aufgabenerfüllung wird dem privaten Sektor folgend an Bedeutung gewinnen. Es wird mehrere Jahre dauern, bis die hier zu tätigen Investitionen zu Reformrenditen in den Kommunen führen.

All dies erfordert leistungsfähige Kommunen und hat eine Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz auf die politische Agenda gebracht.

Das Land Rheinland-Pfalz ist durch eine außerordentlich kleinteilige Kommunalstruktur geprägt. Seine 4,08 Mill. Einwohnern (31.12.2018) leben in 12 kreisfreien Städten und 24 Landkreisen mit 30 verbandsfreien Gemeinden einschließlich größerer kreisangehöriger Städte und 2 262 Ortsgemeinden, die wiederum in 139 Verbandsgemeinden zusammengeschlossen sind.³⁷¹ Im Vergleich der Flächenländer ist die Größe der kreisfreien Städte und der Landkreise außerordentlich klein. Dabei ist das Land auch durch eine große Heterogenität geprägt, d. h. bei allen kommunalen Gebietskörperschaftstypen gibt es sowohl sehr kleine wie auch größere Kommunen. In empirischer Hinsicht gibt es mehrere Hinweise, dass, weil die Ausgaben je Einwohner mit steigender Ortsgröße abnehmen, die Kleinteiligkeit der rheinland-pfälzischen Verwaltungsstruktur die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verteuert. So hat der Rechnungshof des Landes Rheinland-Pfalz für die Verbandsgemeinden und Landkreise bei höheren Ortsgrößen deutlich unterproportionale Personalausgaben festgestellt.³⁷² Regressionsanalytisch zeigt sich unter Berücksichtigung von sozialen Belastungsunterschieden ein merkliches Einsparpotential durch eine Vergrößerung der Landkreise.³⁷³

Angesichts der Vielfalt kommunaler Aufgaben gibt keine für alle Aufgaben gleiche gemeindliche „Optimalgröße“. Zwar könnte man im Idealfall die kommunalen Aufgabenebenen nach der räumlichen Streuung der Nutznießer der

³⁷¹ Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2019), Bevölkerung der Gemeinden am 31.12.2018. Bad Ems, S. 9-12. (= Statistische Berichte).

Als Teil der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform sind zum ersten 1. Juli 2019 zwei Gebietsänderungsmaßnahmen erfolgt. Zum 1. Januar 2020 werden acht Gebietsänderungsmaßnahmen erfolgen.

³⁷² Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2019), Kommunalbericht 2019, Speyer, S. 69 ff.

³⁷³ Vgl. *Junkernheinrich, M.* u. a. (2018), Gebietsreform in Rheinland-Pfalz: Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden, a. a. O. – Für die Verbandsgemeinden *Junkernheinrich* u. a. (2012), Fusion von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz. Teil B: Gebietsoptimierungsrechnung und Entwicklung von Neugliederungsoptionen, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur, Kaiserslautern.

einzelnen Leistungen abgrenzen. Aus einem solchen „perfect mapping“³⁷⁴ würde jedoch folgen, dass für jede kommunale Aufgabe eine eigene Verwaltungs- und Haushaltsebene geschaffen werden müsste – was einen erheblichen Verwaltungs- und Steuerungsaufwand zur Folge hätte. Dies ist aus der in den letzten Jahrzehnten zu beobachtenden Auslagerung kommunaler Aufgaben in kommunale Unternehmen mit der Notwendigkeit eines aktiven Beteiligungsmanagements bekannt. Hat eine Kommune viele Auslagerungen, entsteht ein erhebliches Steuerungs- und Controllingproblem.

Vor diesem Hintergrund stellen interkommunale Zusammenarbeit und Gebietsreformen keine Gegensätze dar. Vielmehr geht es um einen klugen Mix aus wirtschaftlich tragfähigen Ortsgrößen und Verwaltungsebenen, auf der die Mehrheit der Aufgaben gebündelt ist sowie ergänzenden interkommunalen Kooperationen dort, wo aufgrund der Besonderheit einer Aufgabe oder der räumlichen Rahmenbedingungen eine kommunale Kooperationslösung einen zusätzlichen Nettonutzen erbringt.

Die in Rheinland-Pfalz bestehende Kommunalstruktur kennt bereits vielfältige Formen von Arbeitsteilung und Kooperation. So dient das Zentrale-Orte-System dazu, dass Gemeinden unterschiedlicher Größe unterschiedliche Funktionen wahrnehmen und damit eine kostensenkende kommunale Arbeitsteilung und Spezialisierung besteht. Desweiteren existieren im kreisangehörigen Raum neben größeren kreisangehörigen und verbandsfreien Städten auch Verbandsgemeinden, die ebenfalls Aufgaben für ihre Ortsgemeinden wahrnehmen und damit auch einen räumlichen Kooperationsverbund darstellen.

Die gegen Gebietsreformen und abgeschwächt auch gegen interkommunale Kooperationen häufig vorgebrachte Befürchtung eines Verlustes an Bürgernähe ist zu relativieren. Interkommunale Kooperationen sind für die Bürger häufig kaum wahrnehmbar, weil sie sich vornehmlich auf Aufgaben ohne oder mit geringen Bürgerkontakt beziehen (z. B. im Bereich der Beschaffung). Ebenso wird die Bürgernähe auch nicht relevant eingeschränkt, wenn eine Abfallgesellschaft für mehrere Kommunen arbeitet. Aber selbst die Einkreisung kreisfreier Städte führt nicht zwangsläufig zu einer Vergrößerung der Distanzen. Vielmehr bleiben die Stadt und ihr Bürgeramt bestehen. Im Kern wandert der Sozial- und Schulbereich (ohne Grundschulen) an den Landkreis, der – zumal bei Kreisregionen – häufig seinen Sitz in derselben Stadt hat und gerade für seine sozialen Aufgaben auch dezentral präsent ist. Im kreisangehörigen

³⁷⁴ Vgl. bereits *Breton, A.* (1965), *A Theory of Government Grants*, in: *The Canadian Journal of Economics and Political Science*. Vol. 31, S. 175-187.

Raum wird die Bürgernähe primär durch die Orts- und Verbandsgemeinden sichergestellt.

IKZ im Back-Office-Bereich

Interkommunale Kooperation bietet gerade in Anbetracht der teilweise noch immer problematischen Haushaltslage und der kleinteiligen Strukturen in Rheinland-Pfalz merkliche Potenziale, Skalen- und Spezialisierungsvorteile zu verwirklichen. Dabei ist die interkommunale Kooperation nicht in allen Konstellationen und für alle Aufgaben gleichermaßen oder mit der gleichen Kooperationsstiefe die geeignete Form der Leistungserbringung. Transaktionskosten müssen frühzeitig erkannt und mit politischen Maßnahmen begegnet werden, wenn Reformrenditen erwirtschaftet werden sollen.

Gerade der für die Bürgernähe wenig konfliktäre Back-Office-Bereich bietet Potential für Optimierung – nicht zuletzt dadurch, dass für die Bürger keine Mehrkosten anfallen und es sich häufig um Aufgaben mit hohem Standardisierungsgrad und geringer „Fühlbarkeit“ handelt. Insbesondere der IT-Bereich sowie das Beschaffungswesen, aber auch Personal-, Finanz und Liegenschaftsverwaltung stellen hier relevante Potentialbereiche dar.

In der Kommunalbefragung haben die kreisfreien Städte und Landkreise die Relevanz des Back-Office-Bereichs für weitere Kooperationen zwar weitgehend bejaht, allerdings keine große Zahl an Vorschlägen eingebracht:

- IT/Rechenzentren/EDV/GIS/Digitalisierung (themenübergreifend) mit acht Nennungen,
- Beschaffung/Ausschreibung/Vergabe/Einkauf mit fünf Nennungen,
- Gebäudemanagement/-unterhalt mit zwei Nennungen,
- Personalverwaltung und Reisekostenabrechnung mit zwei Nennungen,
- Kämmereiamt Buchhaltung/Vollstreckung mit einer Nennung,
- allgemeine Hinweise auf Backoffice/Verwaltung/Zentrale Dienste mit vier Nennungen.

Gerade im IT-Bereich liegt es nahe, eine tieferegreifende Zentralisierung durch landeseinheitliche Lösungen mit größeren Skalen- und Spezialisierungsvorteilen bei geringeren Transaktionskosten anzugehen. Dies wurde auch in der Befragung der verbandsfreien Gemeinden sowie Verbandsgemeinden wie auch in den Vor-Ort-Gesprächen deutlich.

Interkommunale Zusammenarbeit hat in Rheinland-Pfalz eine lange Tradition und den Kommunen steht eine Vielzahl an Rechtsformen offen. Wenn sie im Back-Office-Bereich gestärkt werden soll, werden dennoch Anpassungen der institutionellen Rahmenbedingungen im Land nötig sein. Dazu bedarf es barrierefreier Informationsmöglichkeiten. Ferner gilt es die zukünftige Entwicklung der Schwerpunkte im Förderprogramm „Starke Kommunen – starkes Land (SKSL)“ zu überdenken. Auch die Genehmigungsverfahren für interkommunale Zusammenarbeit sind auf Optimierungspotential hin zu prüfen, um Transaktionskosten zu senken. Aktuelle Fragestellungen der Umsatzsteuerproblematik sind generell zu berücksichtigen.

Im IT-Bereich besteht ein hoher Zeitdruck, um vor dem Hintergrund der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, des Ausbaus der Schul-IT und der allgemein fortschreitenden Verwaltungsdigitalisierung eine möglichst effiziente und sichere Bereitstellung zu erreichen. Dabei sind sowohl stark zentralisierte IKZ-Lösungen unter Rückgriff auf bestehende Kooperationsverbände, wie ZID-KOR, als auch kleinere regionale und landesweite, hoch zentralisierte neue Lösungen in den Blick zu nehmen.

Im Beschaffungswesen bestehen bereits vereinzelte funktionierende regionale Beschaffungsnetzwerke, die als Vorbild für weitere vergleichbare Kooperationen dienen könnten. Kooperative Beschaffungsnetzwerke benötigen keine transaktionskostenintensive formelle Umsetzung und wurden vielfach als Potentialbereich genannt.

IKZ im Sozialbereich

Der Sozial- und Jugendhilfebereich ist durch einen engen Bezug zu den Leistungsempfängern geprägt. Im Vordergrund der Arbeit steht die persönliche Fallbetreuung. Bei existenzsichernden Leistungen erfolgt diese im Rahmen eines engen Regelwerks, das die für die Leistungsberechtigung und die Leistungshöhe maßgeblichen Kriterien und die Verfahren definiert. Bei den übrigen Hilfen sind dagegen vielfach individuelle Prüfungen erforderlich bzw. Hilfeplanverfahren aufzustellen. Zur Leistungserbringung werden zudem oft externe Sozialdienstleister beauftragt werden (z. B. Werkstätten für behinderte Menschen, stationäre Einrichtungen der Jugendhilfe).

Bei insgesamt hohen Fallzahlen im Sozialbereich ist ein Effizienzgewinn durch interkommunale Zusammenarbeit bzw. Gebietsreform insbesondere für kleinere Gebietskörperschaften mit vergleichsweise wenigen Hilfefällen und für kleinere Hilfebereiche mit geringen Fallzahlen zu erwarten. Da viele Leistungsempfänger allerdings auch mehrere Hilfen in Anspruch nehmen, ist

immer zwischen dem Vorteil von Spezialisierung und den Nachteilen einer zerstückelten Fallbearbeitung sowohl für den Leistungsträger als auch für den Leistungsempfänger abzuwägen. Multiprofessionalität erlaubt die Hilfe aus einer Hand. Sie hat aber Grenzen in Bezug auf schwierige Fälle und bei zu hohen Betreuungsquoten.

Bisher ist eine breite formelle interkommunale Kooperation im Sozial- und Jugendhilfebereich auf wenige Spezialgebiete beschränkt: z. B. die Adoptionsvermittlung und die Betreuung unbegleitet eingereister Minderjähriger (Schwerpunktjugendämter). Daneben kooperieren nur einige wenige Landkreise und kreisfreie Städte auch in einem größeren Umfang miteinander. Eine gemeinsame Einrichtung zur Fallbetreuung ist dabei außer den Zusammenschlüssen in den Jobcentern (z. B. Vorderpfalz) nicht zu erkennen, was angesichts des Lokalbezugs der Fallbetreuung auch plausibel ist.

Dabei lassen sich – jenseits der Potenziale bei kleinen Gebietskörperschaften und bei speziellen Hilfen mit geringen Fallzahlen – einzelne Ansatzpunkte auch für die Zusammenarbeit im Back-Office erkennen. Hierfür ist zwischen zwei unterschiedlichen Raumbezügen zu differenzieren:

- Zum einen ist für einen Teil der Aufgaben bzw. für einzelne Aufgabenelemente über landeseinheitliche Lösungen nachzudenken.
- Zum anderen stehen Aufgabensegmente mit einem kleinräumigen Bezug, bei der interkommunale Zusammenarbeit sich im klassischen Sinne auf eine nachbarschaftliche Kooperation bezieht.

In Kontext landeseinheitlicher Lösungen stehen Aufgaben bzw. Funktionen, die für alle Kommunen einheitlich zu erfüllen sind bzw. einen einheitlichen Rahmen bilden können, so dass nicht jede einzelne Kommune das „Rad neu erfinden muss“. Dies bedeutet eine erhebliche Entlastung des Personals vor Ort. So dürfte im Zuge der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wie der Digitalisierung der Verwaltung generell auch der Sozial- und Jugendhilfebereich dem allgemeinen Trend der Konzentration der Datenverarbeitung auf Rechenzentren folgen. Die Nutzung unterschiedlicher Fachsoftware, die derzeit der Datenzusammenführung und -verwaltung noch Grenzen setzt, kann dabei durch die Entwicklung von Schnittstellen begegnet werden. Hierzu bedarf es aber auch einer gemeinsamen Initiative von Land und Kommunen, um einheitliche Lösungen auf den Weg zu bringen. Für eine mittelfristige Umsetzung dieses Prozesses hilfreich wären durch das Land bereitgestellte Fördermittel, die kostenintensive Umstellungsprozesse bei Hard- und Software abfedern.

Ein zweiter Bereich landeseinheitlicher Vorgaben bzw. landesweiter Lösungen ist die Abfassung und Verhandlung von Rahmenverträgen und Leistungsvereinbarungen mit Dienstleistern für soziale Leistungen. Hier besteht eine interkommunale Kooperation (Mainz-Bingen/Alzey-Worms). Eine größere Entlastung ergäbe sich aber durch landesweite Lösungen. In diesem Sinne gründen die kommunalen Spitzenverbände derzeit einen Zweckverband, der diese Aufgabe für die Leistungen der Eingliederungshilfe für die unter 18-jährigen Menschen mit Behinderungen durchführen soll. Ähnliches ist aber auch für die stationären Einrichtungen der Jugendhilfe denkbar.

Im Rahmen der interkommunalen Kooperation mit landesweitem Bezug sind auch Vergleichsringe ein zweckmäßiger Rahmen, um über die lokale Lageeinordnung (Benchmarking) und über die Identifizierung von Best-Practice einen Wissensaustausch zu bewirken (Transferfunktion). Davon können Impulse auf die lokale Fallbearbeitung und die Organisationsabläufe ausgehen. Angesichts der großen Bedeutung der Fallkosten bleibt die Verbesserung der Fallbearbeitung der zentrale Schlüssel zur Senkung von Sozial- und Jugendhilfeausgaben.

Für eine nachbarschaftliche Kooperation ist ein regelmäßiger informeller bzw. Gedanken- und Erfahrungsaustausch über Probleme und Entwicklungen im Sozialbereich eine Voraussetzung. Dort, wo die Kooperationsdichte hoch ist, liefert der informelle Austausch die Grundlage. Neben dem vertrauensbildenden Charakter ist dies ein erster Schritt, um über den Austausch von Problemen zur Diskussion gemeinsamer Lösungen zu gelangen.

Am Beispiel der Adoptionsvermittlung und der Betreuung unbegleitet eingereister Minderjähriger zeigt sich, dass für Spezialgebiete mit kleineren Fallzahlen Kooperation möglich ist. Sofern also ein Ansprechpartner – sofern erforderlich – vor Ort erhalten bleibt, können für einzelne Aufgaben Schwerpunktsozialämter gebildet werden. In diesen kann dann im Hintergrund die Fallbearbeitung ablaufen. Die Verfügbarkeit von Spezialwissen erhöht sich auf diese Weise und trägt zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung bei. Ansatzpunkte bestehen beispielsweise beim BAföG, bei Teilaspekten des Unterhaltsvorschusses oder auch bei der Erstattung von Bestattungskosten.

Für Sozialbereiche mit größeren Fallzahlen sind intensivere Untersuchungen hinsichtlich der Möglichkeiten der Zusammenarbeit vorzunehmen. Eine generelle Einschätzung kann nicht erfolgen, wenngleich die aus dem SGB II bekannten Verbände (z. B. Jobcenter Vorderpfalz oder Südwestpfalz mit Zweigstelle Zweibrücken) Hinweise auf deren Möglichkeit geben. Voraussetzung für die Zusammenarbeit wäre aber auch hier eine digitale Infrastruktur,

die die Zusammenarbeit durch Akten- und Informationsaustausch – datenschutzrechtlich abgesichert – möglich macht.

IKZ bei oberzentralen Aufgaben in Stadt-Umland-Regionen

Oberzentrale Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge führen in Stadt-Umland-Regionen insbesondere bei Bildungs-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie Sportstätten mit überörtlicher Bedeutung zu räumlichen Externalitäten. Die Zentren erbringen die Leistungen, die vom Umland zwar mitgenutzt aber nicht oder nicht hinreichend mitfinanziert werden. Zur Optimierung von zentralörtlichen Versorgungsangeboten sowie zum Ausgleich von Versorgungsdefiziten können regionale Kooperationen gebildet werden, innerhalb derer regionalbedeutsame öffentliche Daseinsvorsorgeleistungen erbracht werden. Im Kern sollen Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollaufgaben für einen funktional abgegrenzten Kooperationsraum zusammengeführt werden. Damit wird unter Finanzierungs Gesichtspunkten auch dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zwischen Nutzer- und Kostenträgerkreis in höherem Maße Rechnung getragen.

Die raumbezogene Analyse auf Basis bestehender Verflechtungsbeziehungen (Berufs- und Schulpendinger) sowie bestehende Kooperationen weisen auf teilräumlich stark variierende Potenziale und Akzeptanz von Modellen interkommunaler Zusammenarbeit hin. Insgesamt zeigt sich, dass interkommunale Zusammenarbeit, z. B. im Kulturbereich, eine unbedeutende und im Schulbereich – analog zum Sozialbereich – eine größere Bedeutung einnimmt, in weiten Teilen des Landes abseits der Förderschulen und berufsbildenden Schulen zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen in der Gesamtschau allerdings nur in geringem Umfang praktiziert wird.

Aufgabenbezogene, kleinräumige Kooperationsformen sind – dem Subsidiaritätsprinzip folgend – als freiwillige Bottom-Up-Entscheidung aufzufassen, die auf weitere Aufgabenbereiche erweitert werden können. Im Falle eines geringen regionalen Problem- bzw. Handlungsdrucks sind kooperative, aufgabenbezogene Organisationsformen vorzugswürdig, um aufgabenspezifische Verletzungen des fiskalischen Äquivalenzprinzips zu kompensieren. Zudem eignen sich informelle bzw. netzwerkartige Kooperationen für den interkommunalen Wissenstransfer oder als Ansatzpunkt für die Bildung institutionalisierter Formen.

Im Falle eines akuten (fiskalischen) Problemdrucks, fehlender Homogenität der Kooperationspartner oder in Ermangelung von „Win-Win-Konstellationen“ gleichwertiger Kooperationspartner sind Top-Down-Entscheidungen des Landes bzw. Kooperationsanreize in der Initialphase erforderlich. Zudem

sind fachliche und organisatorische Mindeststandards sicherzustellen – ansonsten würde das Risiko einer weiteren institutionellen Fragmentierung der Aufgabenerfüllung bestehen, sollten kommunale IKZ-Modelle jeweils in eine – auch aus Bürger- bzw. Nachfragersicht – intransparenten Vielzahl heterogener Teillösungen münden.

Bei einer gesamträumlichen Unterfinanzierung – z. B. wenn Kernstadt und Umlandkreis finanzschwach sind – können interkommunale Kooperationen nicht hinreichend zu einer Stärkung der kommunalen Verwaltungskraft beitragen. Dann gewinnt die aufgabenangemessene Finanzausstattung als zentrale Voraussetzung für die Sicherung der kommunalen Verwaltungs- und Gestaltungskraft an Bedeutung. Dies betrifft sowohl die (horizontalen) interkommunalen Aufgaben- und Finanzbeziehungen als auch die (vertikalen) Transfers zwischen Bund, Land und Kommunen.

Der Einsatz aufgabenübergreifender (multifunktionaler) IKZ-Modelle erfordert stets eine Entscheidung des Landes: Die Vorteile einer Bildung von höheren Kommunalverbänden sind den Nachteilen einer zusätzlichen Ebene der Verwaltungsstruktur bzw. dem Risiko institutioneller Überfrachtung und Komplexität gegenüberzustellen – dabei ist die Eingriffsintensität in das kommunale Aufgabenspektrum höher als im Falle einer am Funktionalraum orientierten Gebietsreform. In Rheinland-Pfalz würde die komplexe Verwaltungsstruktur de facto noch weiter ausdifferenziert. Für die gezielte Kompensation von Stadt-Umland-Disparitäten eignen sich insbesondere aufgabenbezogene Organisationsmodelle – dies gilt für regionalbedeutsame und fiskalisch hinreichend gewichtige Aufgaben.

Gesamtbewertung

Das erweiterte, landesweite Wirkungsspektrum einer umfassenden Gebietsreform ist durch IKZ nicht zu substituieren. Die Umsetzung der umfassenden, durch den Landesgesetzgeber formulierten Ziele der Kommunal- und Verwaltungsreform können durch eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit, die von kleinräumigen, nachbarschaftlichen Lösungen bis hin zu landesweiten Verbänden reichen, allerdings flankiert werden. Es geht um einen guten Mix aus wirtschaftlich tragfähigen Ortsgrößen und Verwaltungsebenen sowie ergänzenden interkommunalen Kooperationen. Auf diesem Weg wären folgende Maßnahmen hilfreich:

- Die bereits realisierten Kooperationen zeigen, dass eine breitere interkommunale Zusammenarbeit möglich ist. Diese in einer Praxisdatenbank darzustellen oder dazu themenbezogen Workshops durchzuführen, wäre

eine erste und schnelle Möglichkeit eines landesweiten Wissenstransfers.

- Bestehende Vergleichsringe können genutzt werden, um kommunale Schwachstellen zu identifizieren und in Bezug auf eine Behebung durch interkommunale Kooperation zu prüfen. Auch sie bieten sich für den Wissenstransfer an. Das Benchmark wäre dann auch ein geeigneter Rahmen, um die erreichte Effizienzverbesserung zu messen und sie auch etwaigen Fusionsrenditen gegenüberzustellen.
- Im Sozialbereich könnten vertiefende Verwaltungsanalysen durchgeführt werden, in denen Fallzahlen und Personalbesatz sowie Binnen- und Kooperationsoptionen näher untersucht werden. Beispielhaft ließe sich dies in ein oder zwei Räumen, die sowohl Landkreise wie auch kreisfreie Städte aufweisen, durchführen.

Die Realisierung von Reformrenditen ist an die tatsächliche Umsetzung von Reformen gebunden. Dieses gilt für eine Gebietsreform und interkommunale Zusammenarbeit gleichermaßen. Die Ausschöpfung der Effektivitäts- und Effizienzreserven erfordert ein Zusammenwirken von Funktionalreform (Aufgabenkritik, Standardflexibilisierung, IKZ), Gebietsreform, Binnenreform (E-Government) sowie Finanzierungsreform (kommunaler Finanzausgleich, Aufgabenzuordnung).

Mit Blick auf die interkommunale Zusammenarbeit bleibt kritisch abzuwägen, ob die Intensivierung der Kooperation nicht zu einer Zerstückelung der Verwaltung führt. Interkommunale Zusammenarbeit bleibt immer nur eine Ergänzung, um Lücken der Aufgabenwahrnehmung zu schließen. Sie ersetzt nicht die einräumige Verwaltung und erst recht nicht eine einheitliche Steuerung und politische Kontrolle.

3.3 Interkommunale Kooperation im Back-Office-Bereich (Martin Junkernheinrich & Amadeus Tilly)

3.3.1 Problemstellung und Gang der Analyse

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) bzw. interkommunale Kooperation (IKK) beschreibt die Zusammenarbeit von kommunalen Gebietskörperschaften, also von Gemeinden, kreisangehörigen oder kreisfreien Städten sowie

Landkreisen auf der Basis von gemeinsamen Interessen oder Zielen.³⁷⁵ In Rheinland-Pfalz wird eine intensiviertere interkommunale Kooperation als Alternative zu Gebiets- und Funktionsreformen diskutiert – „[d]ie Diskussion um interkommunale Kooperation ist somit eingebunden in die lokalen Funktional- und Territorialreformen.“³⁷⁶ Die interkommunale Zusammenarbeit, die als Handlungsansatz zu den New-Public-Management-Ansätzen gezählt wird,³⁷⁷ gilt dabei als bewährtes Instrument der Verwaltungsmodernisierung.³⁷⁸

Interkommunale Kooperation als Instrument hat in der politischen und wissenschaftlichen Debatte vor allem vor dem Hintergrund der Finanznot und Verschuldung der Kommunen an Präsenz gewonnen.³⁷⁹ Daneben haben aber auch andere kommunalpolitische Trends, wie der zunehmende internationale Standortwettbewerb, die voranschreitende Europäisierung in einigen Politikfeldern sowie der demographische Wandel zur wachsenden Popularität interkommunaler Zusammenarbeit beigetragen.³⁸⁰ Als weitere Gründe werden etwa gestiegene Ansprüche an kommunale Infrastrukturen und Daseinsvorsorge sowie die zunehmende Verflechtung zwischen den Kommunen angeführt.³⁸¹ Auch der Mangel an Fachkräften sowie der Stellenabbau in den Kommunen in bestimmten Bereichen, insbesondere bei IT-Dienstleistungen, spielt mitunter eine Rolle.³⁸²

Kooperation findet in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen statt. Zudem lässt sich zwischen horizontaler und vertikaler sowie zwischen formeller und informeller Kooperation unterscheiden. *Tabelle 16* gibt

³⁷⁵ So *Gawron, T.* (2009), Formen der überörtlichen Kooperation zur Steuerung der Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben, S. 6.

³⁷⁶ *Kersting, N.* (2006), Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb?, S. 33.

³⁷⁷ Vgl. *Furkert, M.* (2008), Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, S. 1.

³⁷⁸ Vgl. *Schuppan, T.* (2010), Neue kommunale Kooperationsformen mit eGovernment, S. 153.

³⁷⁹ Vgl. *Fliedner, O.* (2011), Grundwissen Kommunalpolitik, S. 21.

³⁸⁰ Vgl. *Stopper, J.* (2008), Demografischer Wandel und interkommunale Kooperation – Problemwahrnehmungen und Handlungsorientierungen in der Kommunalpolitik, S. 284.

³⁸¹ Ebd., S. 293.

³⁸² Vgl. *Harnisch, R.* (2014), Konsolidierungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit – am Beispiel des Kommunalen Rechenzentrums Minden-Ravensberg/Lippe, S. 304.

einen Überblick über verschiedene Formen interkommunaler Zusammenarbeit.

Tabelle 16: Dimensionen der Klassifizierung interkommunaler Kooperation

Kriterium	Ausprägungen	
Hierarchie	horizontal	vertikal
Anzahl der Partner	bilateral	multilateral
Typen der Partner	nur kommunale Partner	weitere Partner
Formalisierungsgrad	formell	informell
Organisationsgrad	institutionalisiert	nicht institutionalisiert
Rechtsform	öffentlich-rechtlich	privatrechtlich
Beteiligte Kommunen	Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte, kreisfreie Städte, Landkreise	
Betroffene Aufgaben	Freiwillige Aufgaben, Pflichtaufgaben, Auftragsangelegenheiten, Sekundärfunktionen	

(Quelle: Eigene Angaben.)

Ziel der Studie ist es nachfolgend, Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit von rheinland-pfälzischen Kommunen zu analysieren.

3.3.1.1 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands

Sachliche Eingrenzung: Die Untersuchung der Kooperationspotenziale im Rahmen dieser Arbeit beschränkt sich thematisch auf „verstärkte Zusammenarbeit der Kommunen bei den internen Servicebereichen wie dem gemeinsamen Einkauf, den Personaldienstleistungen und der Informationstechnologie“, das sogenannte Back-Office.³⁸³ In der Betriebswirtschaftslehre werden unter dem Back-Office-Begriff etwa das Personalwesen, Informationstechnologie, indirekte Beschaffung sowie das Finanz- und Rechnungswesen verstanden – Aufgaben ohne Kundenkontakt also, die nicht direkt das Kerngeschäft bedienen, sondern dessen Funktionsfähigkeit aufrecht erhalten.³⁸⁴ In den

³⁸³ Vgl. DStGB (2005), Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts, Vorwort.

³⁸⁴ Vgl. etwa Lacity, M. C./Willcocks, L. P./Rottman, J. W. (2008), Global outsourcing of back office services: lessons, trends, and enduring challenges, S. 13.

Kommunen sind darunter entsprechend die sogenannten Sekundärfunktionen der Verwaltung zu verstehen. Es stellt somit keinen eigenständigen kommunalen Aufgabenbereich dar, sondern ist Teil der Verwaltungsprozesse, die in allen kommunalen Aufgabenbereichen anfallen.³⁸⁵

Hierarchische Eingrenzung: Identifiziert werden sollen Potenziale horizontaler Kooperation, also zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Verwaltungsebene – hier der Landkreise und kreisfreien Städte. Desweiteren wird in vertikaler Hinsicht auch die Zusammenarbeit zwischen verbandsfreien Verbandsgemeinden bzw. Verbandsgemeinden und Landkreisen bzw. kreisfreien Städten betrachtet.

Organisatorische Eingrenzung: Interkommunale Kooperation lässt sich bezüglich ihres Formalisierungsgrads differenzieren, also zwischen formellen harten und informellen weichen Formen der Kooperation.³⁸⁶ Während formelle Kooperationen auf vertraglicher Grundlage oder institutionalisiert geschlossen werden und für die Kooperationspartner entsprechende Verbindlichkeit entfalten, handelt es sich bei informellen Kooperationen etwa um runde Tische oder Projektbeiräte, durch die kein Rechtsverhältnis entsteht.³⁸⁷ Formelle Kooperationen bilden die Mehrheit der Kooperationen und sind primärer Untersuchungsgegenstand dieser Überlegung.³⁸⁸

3.3.1.2 Gang der Analyse und methodischer Zugang

Zunächst wird der theoretische Rahmen dargestellt, in dem interkommunale Kooperation erfolgt (*vgl. Kap. 3.3.2*). Im Anschluss daran erfolgt eine empirische Aufarbeitung des Themas für die Kommunen in Rheinland-Pfalz (*vgl. Kap. 3.3.3*). Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse (*vgl. Kap. 3.3.4*).

Innerhalb dieses Rahmens soll sich im Folgenden der Frage angenähert werden, inwiefern bereits Kooperationen bestehen, und wo noch Kooperati-

³⁸⁵ Vgl. Oesner, A. (2007), Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services – Mit weniger Ressourcen effektiver verwalten, S. 7.

³⁸⁶ Vgl. Dahlbeck, E. u. a. (2017), Interkommunale Kooperation, S. 8.

³⁸⁷ Vgl. Spannowsky, W./Borchert, D. (2003), Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung, S. 89.

³⁸⁸ Vgl. Hinz, E. (2018), Interkommunale Zusammenarbeit, S. 1495.

onspotentiale bestehen. Dazu soll aufgezeigt werden, welche Kosten und Einsparpotentiale berücksichtigt werden sollten, und welche Faktoren als Kriterien zur Einschätzung des Kooperationspotentials dienen können:

- die Eigenschaften der zu erbringenden Leistung,
- die Eigenschaften der institutionellen Rahmenbedingungen sowie
- die Eigenschaften der (potentiellen) Kooperationspartner.

Als Grundlage der Untersuchungen dienen im Wesentlichen, neben der Literatur als Ausgangspunkt theoretischer Überlegungen, folgendes:

- Die Kommunalbefragung, welche im Rahmen des Gutachterauftrags vom Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer in Zusammenarbeit mit der TU Kaiserslautern durchgeführt wurde.³⁸⁹ Die teilstandardisierte Online-Befragung wurde an die Verwaltungsspitze aller Landkreise, kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Städte, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz gesandt. Der vollständige Fragebogen findet sich als erster Anhang dieser Arbeit. Teilgenommen haben 11 der 12 kreisfreien Städte sowie 22 von 24 Landkreisen; dies entspricht jeweils einer Rücklaufquote von 91,7 % der Landkreise und kreisfreien Städte. Der Befragungszeitraum begann am 8. Mai 2019, die letzte Einsendung erfolgte am 26. Juli 2019.
- Die amtliche Zweckverbands- und Zweckvereinbarungsstatistik,
- Interviews mit relevanten Akteuren, und zwar:
 - mit Vertretern der kreisfreien Stadt Landau und dem Landkreis Südliche Weinstraße, den Landkreisen Alzey-Worms und Mainz-Bingen sowie der kreisfreien Stadt Pirmasens,
 - mit Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände sowie
 - mit Vertretern der Gesellschaft für Kommunikation und Wissenstransfer mbH sowie des Zweckverbands für Informationstechnologie und Datenverarbeitung der Kommunen in Rheinland-Pfalz.

Im Back-Office-Bereich werden dabei folgende zentralen Handlungsfelder identifiziert, anhand derer Kriterien und Daten untersucht werden sollen:

³⁸⁹ Vgl. Porth, J./Kruse, K. A./Engewald, B./Ziekow, J. (2019), Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz. Der rheinland-pfälzische Weg, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Speyer.

- IT-Dienstleistungen und -Infrastruktur,
- Beschaffung, Ausschreibung und Vergabe,
- Personal- und Finanzverwaltung, sowie
- das Gebäude- und Fuhrparkmanagement.

3.3.2 Theoretischer Rahmen

Bei der Frage nach dem Rückgriff auf das Instrument der interkommunalen Kooperation handelt es sich aus institutionenökonomischer Perspektive um eine Frage nach der Art und Weise der Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Staat als eine dessen zentraler Funktionen – der sogenannten Allokationsfunktion – auf kommunaler Ebene.³⁹⁰ Im Folgenden sollen zunächst die Bereitstellungskosten sowie deren Komponenten – Produktions- sowie Transaktionskosten – beschrieben und anschließend daraus abgeleitete Eignungskriterien formuliert werden.

Einer Bereitstellungsentscheidung schließt sich die sogenannte *Make-or-Buy*-Frage der Bereitstellungsentscheidung unvermittelt an – also die Frage, ob die Produktion der Leistung – in diesem Fall durch die Kommune – selbst innerhalb der Verwaltungshierarchie erbracht, oder aber über den Markt bezogen werden soll.³⁹¹ Dazwischen sind eine Vielzahl an Hybridformen zu verorten, die den Kommunen zur Verfügung stehen³⁹² – „ein zentrales Problem bei Errichtung der IKZ ist also die Bewertung institutioneller Alternativen durch die Akteure.“³⁹³ Auch die interkommunale Kooperation stellt eine solche Hybridform zwischen Eigenproduktion und Bezug über den Markt dar.³⁹⁴ Daneben stellen Hybridlösungen wie die Eigenleistung in einer verselbstständigten Einrichtung, Public-Private-Partnerships oder das sogenannte Contracting-Out diskutierte Alternativen dar.³⁹⁵

³⁹⁰ Vgl. Erlej, M./Leschke, M./Sauerland, D. (1999), *Neue Institutionenökonomik*, Stuttgart, S. 307 ff.

³⁹¹ Vgl. ebd., S. 311.

³⁹² Vgl. Voigt, S. (2002), *Institutionenökonomik*, S. 105.

³⁹³ Vgl. Hinz, E. (2018), *Interkommunale Zusammenarbeit*, a. a. O., S. 1493.

³⁹⁴ Vgl. Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T. (2011), *Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ)*, S. 5.

³⁹⁵ Vgl. Reichard, C. (2009), *Institutionelle Alternativen zu Public-Private-Partnerships – Kommunale Eigenleistung, Public-Public-Partnerships und Contracting-Out*.

Die öffentlichen Bereitstellungskosten (BK) werden als Summe aus Produktions- (PK) und Transaktionskosten (TK) definiert ($BK=PK+TK$).³⁹⁶ Die wirtschaftlichste Option ist dabei jene mit den geringsten Bereitstellungskosten. Infolge der geschilderten Annahmen ist die Aussicht auf eine effizientere Produktion durch Kooperation für die Implementierung einer solchen nicht hinreichend – diese potentiellen Einsparungen müssen auch die zusätzlich anfallenden Transaktionskosten überkompensieren. Somit „spielt sich die Wahl der geeigneten Organisationsform im Spannungsfeld zwischen niedrigen Transaktionskosten und der Vermeidung von parallelen Verwaltungsstrukturen“³⁹⁷ und anderen ökonomischen Vorteilen ab: welche Potenziale interkommunaler Kooperation für die Landkreise und kreisfreien Städten in Rheinland-Pfalz im Allgemeinen sowie im Back-Office-Bereich im Speziellen bestehen, ist also letztlich eine Frage danach, in welchen Konstellationen die zusätzlichen Transaktionskosten der Kooperationsentscheidung durch die Einsparungen bei den Produktionskosten aus Sicht der Entscheider überkompensiert werden.

3.3.2.1 Die Transaktionskosten interkommunaler Kooperation

Die Transaktionskosten sind als Kosten der „Bestimmung, Übertragung und Durchsetzung von Verfügungsrechten, der Beherrschung und Überwachung von Marktbeziehungen, aber auch Organisation von Kooperationen und innerbetrieblichen Abstimmungen“ zu verstehen.³⁹⁸ Transaktionskosten stellen als „Kosten der Anbahnung und Durchführung von Transaktionen wichtige Determinanten für die Eignung unterschiedlicher Koordinationsformen für Austauschbeziehungen“ dar.³⁹⁹ Transaktionskosten im Kontext von interkommunaler Zusammenarbeit sind dabei als Prinzipal-Agent-Problem zu begreifen. Geben Kommunen ihre Aufgaben an eine Kooperationsorganisation, etwa eine GmbH oder einen Zweckverband, ab, so entstehen Informationsasymmetrien. Das gleiche gilt, wenn eine Kommune die Leistungserbringung oder -

³⁹⁶ Vgl. *Erlei, M./Leschke, M./Sauerland, D.* (1999), Neue Institutionenökonomik, a. a. O., S. 311.

³⁹⁷ *Furkert, M.* (2008), Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 33.

³⁹⁸ *Stein, A.* (2010), Transaktionskosten in Anbieter-Kunden-Beziehungen der Wissensökonomie, S. 192.

³⁹⁹ *Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T.* (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 6.

bereitstellung auf eine andere Kommune überträgt. Die Transaktionskosten lassen sich in die in *Tabelle 17* dargestellten Kategorien einteilen.

Tabelle 17: Transaktionskosten

strategische Kosten	Opportunismusbedingt zwischen den Partnern
Koordinationskosten	Opportunismusunabhängig zwischen den Partnern
Informationskosten	Opportunismusunabhängig intern
Kosten der politischen Durchsetzung	Primär intern aufgrund divergierender politischer Interessen

(Quelle: Eigene Darstellung nach *Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T. (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Ininterkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., 19 f.*)

3.3.2.1.1 Strategische Kosten

Strategische Kosten begründen sich durch opportunistisches Akteursverhalten. Dabei entstehen die Kosten weniger durch das opportunistische Handeln selbst, als durch die Notwendigkeit der Schaffung von Institutionen, die dieses verhindern sollen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den Prinzipal-Agent-Informationasymmetrien, die für alle beteiligten Kommunen als Prinzipal entstehen, wenn Sie die Produktion oder Distribution öffentlicher Leistungen an eine Kooperationsorganisation delegieren, sowie denen, die für die abgebende Kommune entsteht, wenn die Delegation an eine andere Kommune erfolgt. Durch entsprechende Institutionen, die teilweise auch den entsprechenden Kooperationsgesetzen bereits immanent oder etwa in Zweckverbandsordnungen festgelegt werden können, lassen sich Zielkonflikte und Opportunismus-Risiko jedoch marginalisieren.⁴⁰⁰ Man unterscheidet zwischen drei opportunistischen Problematiken: Hold-Up, adverse Selektion und moralisches Risiko (*vgl. Tabelle 18*).

⁴⁰⁰ Vgl. ebd., S. 19 f.

Tabelle 18: Ursachen strategischer Kosten

Problem	Ursache	Zeitpunkt
Hold-Up	Umweltunsicherheit	ex-post
Adverse Selektion	Prinzipal-Agent-Beziehung	ex-ante
Moralisches Risiko	Prinzipal-Agent-Beziehung	ex-post

(Quelle: Eigene Darstellung nach Wolff, B. (1999), Zum methodischen Status von Verhaltensannahmen in der Neuen Institutionenökonomik.)

Das Risiko eines *Hold-Ups* entsteht durch potentiell opportunistisches Verhalten und Faktorspezifität.⁴⁰¹ Sind einseitig beziehungs-spezifische Investitionen nötig, könnte der Auftraggeber versuchen, die Quasi-Rente, die sich durch die Differenz des Werts der vorgesehenen und der zweitbesten Verwendung ergeben, nach Vertragsschluss zu vereinnahmen. Eine höhere Spezifität bedingt folglich auch höhere Transaktionskosten. Ex ante sind deshalb institutionelle Absicherungen nötig, um dies zu verhindern.⁴⁰²

Das Problem der *adversen Selektion* entsteht vor Vertragsschluss durch Informationsasymmetrien.⁴⁰³ Für den Prinzipal wird vollständige Information über sein Produkt angenommen, für den Agenten nicht – was dazu führt, dass zum einen der Agent die Möglichkeit besitzt, diese Position opportunistisch durch überzogene Nutzenversprechen zu nutzen, und zum anderen beim Prinzipal durch Kenntnis dieser Option Vertrauen und Zahlungsbereitschaft reduziert.⁴⁰⁴ Dadurch steigen die Transaktionskosten im Vergleich zur Eigenerstellung unabhängig von tatsächlich opportunistischem Handeln des Agenten an, wobei dessen Reputation die Kosten reduzieren kann.⁴⁰⁵

⁴⁰¹ Vgl. Wolff, B. (1999), Zum methodischen Status von Verhaltensannahmen in der Neuen Institutionenökonomik, S. 143.

⁴⁰² Vgl. Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T. (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 6.

⁴⁰³ Vgl. Beckers, T. et al. (2014), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse der Kalkulation von Lebenszykluskosten und der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Vorhaben, S. 8.

⁴⁰⁴ Vgl. Erlei, M./Leschke, M./Sauerland, D. (2016), Institutionenökonomik, S. 101.

⁴⁰⁵ Vgl. Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T. (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 9.

Auch das *Moralische Risiko* beschreibt ein Prinzipal-Agent-Problem durch Informationsasymmetrien, allerdings nach Vertragsabschluss.⁴⁰⁶ Die Ursache liegt in der Unmöglichkeit der vollständigen Überwachung des Agenten durch den Prinzipal. Um die dadurch (ex-post) entstehenden Probleme für den Prinzipal (ex-ante) durch Institutionen zu verhindern, entstehen Transaktionskosten. Je höher das Vertrauen im Sinne richtiger Erwartungen über das Handeln des Agenten ist, desto geringer fallen der Bedarf an Absicherung und somit die Transaktionskosten aus.⁴⁰⁷ Die durch moralisches Risiko anfallenden Probleme lassen sich in das Hidden-Information- sowie das Hidden-Action-Problem ausdifferenzieren. Ersteres bezieht sich darauf, dass der Agent dem Prinzipal Informationen vorenthalten oder gar falsche Angaben machen kann, indem etwa überhöhte Kosten abgerechnet werden, deren Korrektheit sich nicht überprüfen lässt. Hidden-Action bezieht sich darauf, dass der Prinzipal die Leistungserstellung des Agenten schwer kontrollieren kann, was diesen dazu verleitet, opportunistisch zu handeln und Ressourcen oder Mühen unterhalb des Solls in die Leistungserstellung für den Partner zu investieren.⁴⁰⁸

3.3.2.1.2 Koordinationskosten

In Abgrenzungen zu den strategischen Kosten, die durch opportunistisches Verhalten entstehen, bezeichnen die Koordinationskosten solche, die unabhängig opportunistischer Verhaltensweisen zwischen den Kommunen anfallen.⁴⁰⁹ Hier geht es zunächst um grundsätzliche Abstimmungen über Ziele, Art und Umfang der Kooperation sowie die zu produzierenden Qualitätsniveaus und Mengen – also um grundsätzliche Bereitstellungs- und Make-or-buy-Entscheidungen. Weiter wird es notwendig sein, über Fragen der Kostenübernahme und die Aufteilung der Vorteile zu verhandeln, aber auch etwa über die Internalisierung von Spill-Over-Effekten – hier ist vor allem auch die Spezi-

⁴⁰⁶ Vgl. *Beckers, T. et al. (2014)*, Eine (institutionen-)ökonomische Analyse der Kalkulation von Lebenszykluskosten und der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Vorhaben, a. a. O., S. 8.

⁴⁰⁷ Vgl. *Richter, R./Furubotn, E. G. (2010)*, Neue Institutionenökonomik, S. 36.

⁴⁰⁸ Vgl. *Beckers, T. et al. (2014)*, Eine (institutionen-)ökonomische Analyse der Kalkulation von Lebenszykluskosten und der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Vorhaben, a. a. O., S. 9.

⁴⁰⁹ Vgl. *Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T. (2011)*, Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 19.

fität der Investitionen, die bereits im Rahmen der Hold-Up-Problematik erläutert wurde, sowie das Auftreten eventueller Kontrahierungsprobleme für die Höhe der Transaktionskosten entscheidend. Auch die Anzahl und Homogenität der beteiligten Kommunen ist für die Koordinationskosten bedeutsam.⁴¹⁰

3.3.2.1.3 Informationskosten

Informationskosten beziehen sich auf die Informationsbeschaffung, die seitens der beteiligten Kommunen bezüglich der kooperativ zu lösenden Leistungen sowie der diesbezüglichen Bedarfsentwicklung entstehen. Sie werden entsprechend durch die Komplexität der Leistung beeinflusst. Zudem sind Informationen über die Partnerkommunen einzuholen – was mit steigender Anzahl an Partnern ressourcenintensiver ausfällt –, sowie über die Möglichkeiten der Ausgestaltung und die entsprechenden institutionellen Rahmenbedingungen. Informationskosten sind auch deshalb wichtig, da sie sich in dem Sinne substitutiv zu den Koordinations- und strategischen Kosten verhalten, als dass eine gute Informationssituation bezüglich der Eigenschaften des jeweiligen Partners zum einen und der Transaktion als solcher zum anderen zu einem besseren Verständnis und infolge dessen auch einer besseren institutionellen Ausgestaltung führen kann. Ein besserer Informationsstand bezüglich der Präferenzen des Gegenübers sowie möglicher Umweltentwicklungen wirkt sich ebenfalls positiv auf die Koordinationskosten aus.⁴¹¹

3.3.2.1.4 Kosten der politischen Durchsetzung

Wie die politischen Durchsetzungskosten ausfallen, hängt zum einen von unterschiedlichen politischen Einstellungen und Zielsystemen zwischen und innerhalb der potentiellen Partnerkommunen ab, sowie zum anderen davon, inwiefern mit der Kooperation Verteilungsfragen, etwa bezüglich der mit der Kooperation verbundenen Arbeitsplätze oder Standortfragen, verbunden

⁴¹⁰ Vgl. *Erlei, M./Leschke, M./Sauerland, D.* (2016), *Institutionenökonomik*, a. a. O., S. 421 f.

⁴¹¹ Vgl. *Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T.* (2011), *Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ)*, a. a. O., S. 19 f.

sind.⁴¹² Dabei spielen Interessen der Politik, etwa der Ratsmitglieder hinsichtlich ihrer Wiederwahl, eine bedeutende Rolle.⁴¹³ Je geringer diese Verteilungseffekte ausfallen und umso einfacher sich die Kompensation der Benachteiligten gestaltet, desto geringer fallen die Transaktionskosten aus: Diese Effekte müssen im Vorhinein ermittelt und entsprechend auch die Kompensationsmaßnahmen vor Vertragsabschluss institutionalisiert werden – je komplexer die kooperativ zu erbringende Leistung ist, umso schwieriger dürfte sich dies gestalten. Bezüglich der zu erreichenden Ziele – sollen also etwa primär effizienzorientiert Einsparungen realisiert werden, oder die Möglichkeit der Kooperation zur Verbesserung von Effektivität und Qualität genutzt werden – können, auch in Abhängigkeit zur finanziellen, und demographischen Situation der Partner, Konflikte und somit Transaktionskosten entstehen. Bei Kooperationen, die sich auf die Produktion beschränken, sind die politischen Durchsetzungskosten geringer als bei Kooperationen im Bereich der Bereitstellung.⁴¹⁴

3.3.2.2 Produktionskostenvorteile interkommunaler Leistungserstellung

Wie bereits geschildert, setzen sich die Bereitstellungskosten aus Transaktionskosten zum einen und Produktionskosten zum anderen zusammen.⁴¹⁵ Da wie beschrieben bei interkommunaler Kooperation höhere Transaktionskosten im Vergleich zur Eigenerstellung anfallen,⁴¹⁶ müssen folglich Einsparpotentiale bei den Produktionskosten realisierbar sein, die diese übersteigen, um die Wirtschaftlichkeit derartiger Formen der Leistungserstellung zu gewährleisten. Zunächst muss unterschieden werden zwischen Investitionskosten, die in erster Linie im Vorhinein, analog zu den ex-ante-Transaktionskosten, anfallen, und welche die Produktion als solche ermöglichen, indem in Produktionsfaktoren investiert wird, sowie laufenden Kosten der Produktion, welche analog zu den ex-post-Transaktionskosten bzw. Kontrollkosten anfallen.

⁴¹² Vgl. ebd., S. 21.

⁴¹³ Vgl. *Fliedner, O.* (2011), Grundwissen Kommunalpolitik, a. a. O., S. 25.

⁴¹⁴ Vgl. *Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T.* (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 21.

⁴¹⁵ Vgl. *Erlei, M./Leschke, M./Sauerland, D.* (1999), Neue Institutionenökonomik, a. a. O., S. 311.

⁴¹⁶ Vgl. *Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T.* (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 22.

3.3.2.2.1 Investitionskosten

Ob und welche initialen Investitionskosten anfallen, ist stark abhängig vom Kooperationsfeld und den jeweiligen Rahmenbedingungen. Entscheidend ist hier zunächst, ob die kooperativ zu erstellenden oder bereitzustellenden Leistungen bereits individuell von den Kommunen erbracht und für die Umstrukturierung zur kooperativen Erbringung beziehungspezifische Investitionen anfallen. Soll eine bereits in Eigenleistung erbrachte Leistung künftig kooperativ erbracht werden, so fallen hier Kosten an, die bei einer Eigenerbringung nicht anfallen würden. Die bereits in die Eigenerbringung investierten Mittel sind dann versunkene Kosten, insofern sie in spezifische Produktionsfaktoren investiert wurden, die sich nicht im Rahmen der Kooperation weaternutzen lassen.

Gerade bei finanzschwächeren Kommunen kann eine zu hohe erforderliche Anfangsinvestition eine Kooperation verhindern oder die Möglichkeit des Rückgriffs auf etwaige Förderungsmittel zur Anschubfinanzierung notwendig sein. Wenn hingegen die Erbringung in Eigenleistung ebenfalls eine Investition erfordern würde, etwa, wenn neue Aufgaben oder Verwaltungsprozesse für die Körperschaft entstehen oder bestehende grundlegend reformiert werden, können durch eine kooperative Lösung, in der die Investitionskosten geteilt werden, diese für die einzelnen Kommunen im Vergleich zur Eigenerbringung geringer ausfallen und somit besonders attraktiv für eher finanzschwache Kommunen sein. In diesen Fällen lassen sich also Effizienzgewinne durch die Vermeidung von Parallelinvestitionen realisieren.⁴¹⁷ Gerade in für öffentliche Güter und Dienstleistungen, für deren Erbringung sehr hohe Kapitalinvestitionen notwendig sind, lassen sich durch interkommunale Kooperation zum einen große Einsparungen erzielen und zum anderen die Bereitstellung mitunter überhaupt erst verwirklichen.⁴¹⁸ Gleichzeitig lässt sich das Risiko der Investition durch Kooperation zwischen den Partnern aufteilen⁴¹⁹. Ein Back-Office-relevantes Beispiel für neuartige Aufgaben, die in allen Kommunen anfallen

⁴¹⁷ Vgl. *Furkert, M.* (2008), Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 40 f.

⁴¹⁸ Vgl. *Zeemering, E. S.* (2008), *Governing Interlocal Cooperation: City Council Interests and the Implications for Public Management*, S. 735.

⁴¹⁹ Vgl. *Furkert, M.* (2008), Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 40 f.

und nicht in dieser Form bereits in Eigenleistung erbracht werden, stellt etwa die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes von 2017 dar.⁴²⁰

3.3.2.2.2 Laufende Produktionskosten

Im Hinblick auf die Produktionskosten liegt der wesentliche Effekt der kooperativen kommunalen Leistungserbringung in den Effizienzsteigerungen durch Produktionskostenreduktion infolge von Größenvorteilen, Spezialisierungseffekten sowie, eingeschränkt, Verbundvorteilen. Größenvorteile in Form von Skalen- und (Fix-)Kostendegressionseffekten gelten dabei als wesentliches Argument für Effizienzsteigerungen durch Kooperation; es wird mitunter angenommen, „dass Kooperationen nur in Bereichen mit Größenvorteilen effizienzsteigernd wirken“.⁴²¹ Positive Skaleneffekte bzw. Skalenerträge liegen vor, wenn langfristig „mehr Einheiten einer Ware oder eines Dienstes mit (durchschnittlich) geringeren Produktionskosten hergestellt werden können“,⁴²² also bei größeren produzierten Mengen der Faktoreinsatz pro Gut sinkt beziehungsweise bei einer Erhöhung der eingesetzten Produktionsfaktoren um einen bestimmten Prozentsatz der Output der Produktion um einen größeren Prozentsatz steigt.⁴²³ Dadurch sinken entsprechend die Grenzkosten. Dieser Effekt tritt vor allem dort auf, wo Kosten für Raumträger, welche bestimmte Mindestkapazitäten benötigen, auftreten. In stark zufallsabhängigen Leistungsbereichen können zudem Auslastungsschwankungen durch eine größere erbringende Einheit verringert werden.⁴²⁴

Ogleich die Gebietsreform aus den Alternativen innerhalb der Logik der Make-or-buy-Frage ausgeschlossen wurde, sind die angestrebten ökonomi-

⁴²⁰ Vgl. *Mergel, I.* (2019), Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung.

⁴²¹ Vgl. *Dahlbeck, E. u. a.* (2017), Interkommunale Kooperation, a. a. O., S. 20.

⁴²² *Seddon, J./O'Donovan, B.* (2013), Die Achillesferse bei der Verwendung von Skaleneffekten in der Verwaltung der sozialen Sicherheit: Das Beispiel des Universal Credit im Vereinigten Königreich, S. 3.

⁴²³ Vgl. *Haug, P.* (2006), Ineffiziente Strukturen in der deutschen Kommunalwirtschaft? – Das Beispiel der Trinkwasserversorgung in Ostdeutschland, S. 43.

⁴²⁴ Vgl. *Furkert, M.* (2008), Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 40.

schen Wirkmechanismen bei interkommunaler Kooperation also sehr ähnlich.⁴²⁵ Eine höhere Auslastung von Personal und Produktionsmitteln ermöglicht eine Optimierung der Nutzungskosten. Durch den Abbau von Parallelstrukturen werden wiederum Ressourcen frei, die sich anderweitig effizienter einsetzen lassen.⁴²⁶ Bei öffentlichen Gütern ohne Rivalität und Ausschließbarkeit in der Nutzung treten Skaleneffekte darüber hinaus in der Form auf, dass mit zunehmender Nutzerzahl die Produktionskosten pro Nutzer sinken, da die Produktionskosten konstant bleiben.

Im Gegensatz zu langfristigen Skalenerträgen beschreibt Kostendegression, insbesondere Fixkostendegression, den Effekt, „daß sich die (kurzfristig) produktionsmengenunabhängigen Kosten bei steigender Produktionsmenge auf mehr Einheiten des Endprodukts verteilen“, was wiederum die Stückkosten reduziert.⁴²⁷ Hier ist vor allem der Anteil der Fixkosten an den Produktionskosten relevant dafür, inwiefern sich durch Produktion im größeren Verbund Produktionskostensparnisse erzielen lassen.

Effizientere Produktionsabläufe können auch durch Spezialisierungseffekte und gebündeltes Knowhow realisiert und dadurch die Kosten gesenkt werden.⁴²⁸ Neben den Größeneffekten spielen zudem auch Synergieeffekte im Sinne von Verbundvorteilen, also Vorteile durch die Bündelung verwandter Prozesse, eine – wenn auch vergleichsweise untergeordnete – Rolle, je nach Form der Kooperation.⁴²⁹

⁴²⁵ Vgl. *Junkernheinrich, M.* et al. (2018), Gebietsreform in Rheinland-Pfalz: Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden, Kaiserslautern.

⁴²⁶ Vgl. *Furkert, M.* (2008), Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 40 f.

⁴²⁷ *Haug, P.* (2006), Ineffiziente Strukturen in der deutschen Kommunalwirtschaft?, a. a. O., S. 43.

⁴²⁸ Vgl. *Frick, H.-J./Hokkeler, M.* (2008), Interkommunale Zusammenarbeit, S. 64.

⁴²⁹ Vgl. *Hinz, E.* (2018), Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 1492.

3.3.2.3 Kriterien und Hypothesenvorrat

Im folgenden Abschnitt werden, aufbauend auf dem zuvor vorgestellten theoretischen Rahmen und orientiert an Klatt et al., Eignungskriterien bezüglich:⁴³⁰

- der Eigenschaften der zu erbringenden Leistung,
- der Eigenschaften der institutionellen Rahmenbedingungen sowie
- der Eigenschaften der Kooperationspartner erörtert sowie jeweils mit Erkenntnissen der empirischen Forschung in Relation gesetzt.

3.3.2.3.1 Eigenschaften der zu erbringenden Leistung

Wie wahrscheinlich es ist, dass eine bestimmte Leistung kooperativ erstellt wird, hängt von verschiedenen Eigenschaften dieser Leistung ab, die entsprechend als Eignungskriterien interpretiert werden können. *Tabelle 19* zeigt die Zusammenhänge, die im folgenden Abschnitt erläutert werden.

Tabelle 19: Eigenschaften der zu erbringenden Leistung als Eignungskriterien

Kriterium		Einfluss auf Eignung von interkommunaler Zusammenarbeit
hohe wertmäßige Bedeutung		eher kooperativ
hohe Komplexität		eher Eigenerbringung
hohe Spezifität	<ul style="list-style-type: none"> - Sachkapitalspezifität - Standortspezifität - Humankapitalspezifität 	eher Eigenerbringung (Ausnahmen bei sehr hoher Spezifität)
politische Konflikintensität	<ul style="list-style-type: none"> - Standardisierungsgrad - Einflussverlust - Zentralität 	eher kooperativ eher Eigenerbringung eher Eigenerbringung

(Quelle: Eigene Darstellung.)

⁴³⁰ Vgl. Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T. (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O.

Leistungen mit einer hohen *wertmäßigen Bedeutung* sind tendenziell geeigneter als solche mit niedriger wertmäßiger Bedeutung. Wenn die beziehungs-spezifischen Investitionen, die beim Eingehen einer neuen Kooperation anfallen hoch sind, so fallen i. d. R. auch hohe Transaktionskosten an, etwa bedingt durch die hold-up-Problematik, deren Höhe in Teilen unabhängig vom wertmäßigen Volumen der jeweils in den Partnerkommunen zu erbringenden Leistungen ist. Folglich besteht bei solchen Kooperationen, in deren Rahmen Leistungen mit hohem wertmäßigen Volumen zu erbringen sind, eine höhere Wahrscheinlichkeit der Überkompensation der volumenunabhängigen Transaktionskosten durch realisierte Skaleneffekte und die dadurch bedingt niedrigeren Produktionskosten. Folglich steigt die Kooperationswahrscheinlichkeit mit der wertmäßigen Bedeutung der Leistung.⁴³¹

***Beispiel:** Die Verbandsgemeinden A und B haben durch die koordinierte Beschaffung von Schulmöbeln hohe Mengenrabatte realisieren und trotz Transaktionsaufwand die Bereitstellungskosten senken können. Die Beschaffung von Kugelschreibern übernimmt die Verbandsgemeinde A dennoch alleine: Die Kosten des zusätzlichen Arbeits- und Koordinationsaufwands einer gemeinsamen Beschaffung würden aufgrund der geringen wertmäßigen Bedeutung die realisierbaren Einsparungen durch Mengenrabatte übertreffen.*

Eine hohe *Spezifität* kann zu hohen Transaktionskosten beitragen, was Investitionen mit hoher Spezifität tendenziell unattraktiv für eine kooperative Leistungserbringung macht, denn höhere Spezifität erfordert größere institutionelle Absicherungen gegenüber hold-ups seitens des Agenten. Spezifität beschreibt dabei die alternative Einsetzbarkeit von Faktoren zu anderen Zwecken. Standortspezifität beschreibt beispielsweise die Abhängigkeit des Nutzens vom Standort, wie er etwa durch Investitionen in Transportkosten bedingt sein kann. Im Wesentlichen relevant sind hierbei die Sachkapital-, Standort- und Humankapitalspezifität.⁴³² Gleichzeitig gewinnt die interkommunal-kooperative Leistungserstellung aber wieder an Bedeutung, wenn die Spezifität sehr hoch ist, was oft bei Netzinfrastrukturen der Fall ist: hier übersteigen wiederum die Produktionskosteneinsparungen kooperativer Leistungserbringung durch den sehr hohen Fixkosten-Anteil und Netzeffekte die durch die

⁴³¹ Vgl. ebd., S. 23.

⁴³² Vgl. Erlej, M./Leschke, M./Sauerland, D. (2016), Institutionenökonomik, a. a. O., S. 181.

hohe Spezifität entsprechend erhöhten Transaktionskosten – es lässt sich also ein leicht u-förmiger Zusammenhang formulieren.⁴³³ Generell geht mit hoher Spezifität der kooperationsbedingten Investitionen in Form versunkener Kosten jedoch eine erhöhte Abhängigkeit, Opportunismus-Gefahr sowie ein Flexibilitätsverlust für die Partnerkommunen einher, sodass Kooperationsbereiche mit geringen beziehungsspezifischen Investitionen tendenziell für Kooperationslösungen geeigneter sind.⁴³⁴ Bei sehr geringer Spezifität hingegen stellt, wo möglich, der Bezug über den Markt die effizienteste Organisationsform dar.⁴³⁵

Durch eine hohe *Komplexität* der zu erbringenden Leistungen können erhöhte Transaktionskosten anfallen, da der Steuerungs- und Kontrollaufwand zunimmt. Komplexe Kooperationsaufgaben mit schwerlich nachzuvollziehenden Prozessen können dazu führen, dass sich die Kostenaufteilung zwischen den Kooperationspartnern zunehmend intransparent gestaltet und die Umweltunsicherheit zunimmt. Dadurch erschweren sich die Verhandlungen zur Vorteilsaufteilung, was die politische Durchsetzbarkeit komplexer Kooperationen erschwert.⁴³⁶

***Beispiel:** Das Rechenzentrum der kreisfreien Stadt A hat ermittelt, dass es sich für sie lohnen würde, eine Fachsoftware selbst zu entwickeln, anstatt diese über den Markt zu beziehen. Nun steht jedoch zur Debatte, ob das Rechenzentrum der Stadt A das Hosting und Lizenzmanagement für die umliegenden Gemeinden des Landkreises B übernehmen soll. Diese äußern Bedenken, dass es bei einer Eigenentwicklung zu viele Unklarheiten bezüglich der Aufteilung der Entwicklungskosten, der Entwicklungszeit und der Integration individueller Ansprüche gäbe – zudem sei das Fehlermanagement bei Eigenentwicklungen schwieriger, da es etwa keine Servicehotlines gäbe. Im Hinblick*

⁴³³ Ähnliches gilt auch für Sozialleistungsbereiche mit geringen Fallzahlen aber hohen Anforderungen an die Fachkenntnisse der Sachbearbeiter, was eine zentralisierte Bearbeitung begünstigen kann.

⁴³⁴ Vgl. Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T. (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 23 f.

⁴³⁵ Vgl. Williamson, O. E. (2002), The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract, S. 181.

⁴³⁶ Vgl. Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T. (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 23 f.

auf die Kooperationsbemühungen wird deshalb aus Komplexitätsgründen dafür entschieden, die Kooperation auf das Hosting und Lizenzmanagement zu beschränken und das Produkt über den Markt zu beziehen.

Zusätzlich zu den von Klatt *et al.* formulierten Eignungskriterien soll an dieser Stelle noch das Kriterium der *politischen Konfliktintensität* im Blick auf die politischen Transaktionskosten ergänzt werden. Diese bezieht sich zum einen darauf, inwieweit sich politische Zielkonflikte und Gestaltungsspielräume bei der erbrachten Leistung bieten – bei Kooperationen im Bereich Wirtschaftsförderungen etwa gibt es mehr Optionen der Schwerpunktsetzung und entsprechend auch mehr politische Zielkonflikte, als etwa bei hochstandardisierten Aufgaben im Bereich des Serverhostings. Hier ist also der Standardisierungsgrad und die Vielfalt der Optionen der Ausgestaltung entscheidend. Zum anderen ist aber auch der Verlust von Macht und Steuerungsfähigkeit durch die Kooperation zu berücksichtigen – während die oben genannten Beispiele hier weniger konfliktbehaftet sein dürften, dürfte in zentralen Verwaltungsbereichen wie der Personal- oder Finanzverwaltung hier größeres Konfliktpotential bestehen. Hier ist der betroffene Verwaltungsbereich und die Art der betroffenen Aufgabe (freiwillige Aufgabe/Pflichtaufgabe/...) sowie die Frage, ob auch strategische Entscheidungen, oder nur standardisierte Sachbearbeitungsprozesse kooperativ bearbeitet werden sollen, entscheidend. Zudem ist die Zentralität der Leistung von Relevanz – „wenn eine Transaktion für den Erfolg einer Organisation von hoher Bedeutung ist“⁴³⁷, dürfte dies entsprechend auch mit höheren Transaktionskosten bei der Delegation verbunden sein.

Beispiel 1: *Der Landkreis A und die Verbandsgemeinden B, C und D haben einige Kooperationserfahrung, da Sie bereits diverse standardisierte Aufgaben kooperativ bearbeiten. Bei einem deshalb geplanten gemeinsamen Tourismuskonzept konnte allerdings dennoch trotz erheblichen Verhandlungsaufwands keine Einigung erzielt werden, da sich die Vorstellungen eines nachhaltigen Tourismus der in den Partnerkommunen regierenden Parteien nicht decken.*

Beispiel 2: *Der Leiter der Personalabteilung der Stadt A stimmt zu, dass eine Kooperation bei standardisierten Aufgaben wie der Gehaltsabrechnung mit Stadt B sinnvoll wäre. In beiden*

⁴³⁷ Ebd., S. 13.

Städten sind sich jedoch die Abteilungsleiter einig, die Bearbeitung von Bewerbungsverfahren und Assessment-Centern nicht aus der Hand zu geben: der Einfluss und Kontrollverlust wären zu hoch.

3.3.2.3.2 Institutionelle Rahmenbedingungen

Institutionen können Transaktionskosten reduzieren. Dabei bedingen höhere Transaktionskosten unmittelbar eine geringere Anzahl an Transaktionen.⁴³⁸ Durch kooperationsfördernde Regeln respektive Gesetzgebung, Informationsangebote und die Bereitstellung von Vertragsvorlagen können überkommunale Ebenen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit interkommunaler Kooperationen nehmen.⁴³⁹ Ist die Förderung von interkommunaler Zusammenarbeit (landes-) politisches Ziel, so wird entsprechend die „Chance für die staatliche Ebene zur Verbesserung der Kooperationskultur [...] in einer Herabsetzung der Transaktionskosten gesehen, deren Ausmaß [...] von den Ländern mitbeeinflusst werden kann.“⁴⁴⁰ Durch eine Anpassung der – aus kommunaler Perspektive – externen Institutionen können also die Transaktionskosten zu Gunsten der interkommunalen Kooperation beeinflusst werden, sodass „auch Förderprogramme der EU, des Bundes und der Länder zu interkommunalen Kooperationen“ mitunter überhaupt erst zu interkommunaler Zusammenarbeit führen.⁴⁴¹

Die Gebietsreform als diskutierte Alternative kann im Gegenzug zur Kooperationsförderung als eine Anpassung der externen Institutionen zur Reduzierung der Produktionskosten bei Eigenerstellung (Make-Option) interpretiert werden – wobei auch „regionale Gebietskörperschaften [...] hohe Transaktionskosten in der Entstehung [erzeugen]“⁴⁴². Der institutionelle Rahmen

⁴³⁸ Vgl. Voigt, S. (2002), Institutionenökonomik, a. a. O., S. 31.

⁴³⁹ Vgl. Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T. (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 26; Carr, J. B./Gerber, E. R./Lupher, E. W. (2007), Explaining Horizontal and Vertical Cooperation on Public Services in Michigan: The Role of Local Fiscal Capacity, S. 28.

⁴⁴⁰ Seuberlich, M. (2012), Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? – Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen, S. 108; vgl. auch Feiock, R. (2007), Rational Choice and Regional Governance.

⁴⁴¹ Dahlbeck, E. u. a. (2017), Interkommunale Kooperation, a. a. O., S. 18.

⁴⁴² Beier, M./Matern, A. (2007), Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit, S. 36.

kann zum einen interkommunale Kooperation gegenüber anderen Formen der Produktion oder Bereitstellung bevorzugen und transaktionskostenreduzierend wirken, aber auch Kooperationen in einzelnen Aufgabenbereichen – etwa im hier untersuchten Back-Office-Bereich – dediziert begünstigen oder erschweren. *Tabelle 20* zeigt die von *Seuberlich* benannten Steuerungsoptionen der Landesebene zur Förderung interkommunaler Zusammenarbeit.

Bezüglich der zunehmenden *Strukturierung*, in Form neuartiger institutioneller Formen wie der nach *Oesner* für den „Gedanken des Shared Service Center hervorragend geeignete[n]“⁴⁴³ gemeinsamen kommunalen Anstalt öffentlichen Rechts, sieht *Seuberlich* nur einen geringen Einfluss auf die Kooperationstätigkeit.⁴⁴⁴

Tabelle 20: Kriterien zur Bewertung der institutionellen Rahmenbedingungen

Kriterium	Einfluss auf Kooperationstätigkeit
finanzielle Förderoptionen	stärkster positiver Einfluss, aber Mitnahmeeffekte
Strukturierung von IKZ	geringer positiver Einfluss
Überzeugung und Information	positiver Einfluss, schwer feststellbar
Regulierung durch Zwang	geringer positiver Einfluss bei Androhung, direkte Wirkung bei Zwangsmaßnahmen

(Quelle: Eigene Darstellung nach *Seuberlich, M. (2012)*, Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? – Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen, S. 112 ff.)

Insbesondere „[ü]ber Unterstützungsleistungen und Belohnungen durch Landesämter und Landesministerien kann [...] Zusammenarbeit zusätzlich gefördert werden.“⁴⁴⁵ *Fördermittel* können interkommunale Zusammenarbeit für Kommunen attraktiver machen, indem sie die Transaktions- und Investitionskosten subventionieren und somit faktisch reduzieren. Sie seien dabei das

⁴⁴³ Vgl. *Oesner, A. (2007)*, Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services, a. a. O., S.13.

⁴⁴⁴ Vgl. *Seuberlich, M. (2012)*, Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? a. a. O., S. 115 f.

⁴⁴⁵ *Kersting, N. (2006)*, Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb? a. a. O., S. 35.

wirksamste Mittel zur Förderung der Kooperationstätigkeit. Gleichzeitig wirken sie als Instrument des Agenda Settings, indem sie interkommunale Zusammenarbeit in den Diskurs bringen. In der Praxis in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen zeige sich allerdings, dass vor allem wohlhabende Kommunen mit guter Ressourcen-Ausstattung diese in Anspruch nehmen, um Mitnahmeeffekte zu realisieren, sodass hier entsprechende Regulierungen von Nöten sind, um derartige Entwicklungen zu verhindern. Zudem genügt finanzielle Förderung dort nicht, wo die personellen Ressourcen zur Antragsbearbeitung und Projektinitiierung nicht ausreichen, also die Förderung nicht in Anspruch genommen werden kann.⁴⁴⁶

Kooperationsförderung durch *Überzeugung und Information*, etwa in Form von Gutachten, Broschüren, Ansprechpartnern und Best-Practice-Beispielen spielt eine wichtige Rolle, auch wenn *Seuberlich* in den durch ihn untersuchten Bundesländern hier eine gewisse Sättigung und wenig Nachbesserungsbedarf formuliert.⁴⁴⁷ Aktive Beratung im Sinne von Schlichtung und Mediation oder konkreten Kooperationsempfehlungen seien eine weitere Möglichkeit, spiele aber in der Praxis kaum eine Rolle. Auch die zwangsweise Beratung von Kommunen in fiskalischer Notlage sei eine Option; gleichzeitige zeige sich hier, dass freiwillige Beratungen von ressourcenschwachen Kommunen wenig wahrgenommen werden können.

Unter *Regulierung durch Zwang* ist zum einen der Zwang zu interkommunaler Kooperation, zum anderen die Androhung von Zwangsmaßnahmen in Form von Gebietsreformen im Falle von Nichtkooperation zu nennen.⁴⁴⁸ Nach *Stopper* „gewinnt freiwillige Kooperation aus kommunalpolitischer Sicht mitunter an Attraktivität, wenn Funktional- und Territorialreformen als Alternativen im Raum stehen.“⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ Vgl. *Seuberlich, M.* (2012), Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker?, a. a. O., S. 112ff.

⁴⁴⁷ Vgl. ebd., S. 116 ff.

⁴⁴⁸ Vgl. ebd., S. 118 ff.

⁴⁴⁹ *Stopper, J.* (2008), Demografischer Wandel und interkommunale Kooperation, a. a. O., S. 284.

3.3.2.3.3 Eigenschaften der Kooperationspartner

Sowohl Eigenschaften der einzelnen Partner, als auch solche, die die Beziehung zwischen zwei potentiellen Kooperationspartnern beschreiben, beeinflussen die Kooperationstätigkeit. Es sind die am häufigsten empirisch untersuchten Kriterien. Dabei zeigen sich mitunter ambivalente Ergebnisse. *Tabelle 21* zeigt die Kriterien samt den formulierten Zusammenhängen, die im folgenden Abschnitt erläutert werden.

Kommunale Verschuldung gilt als ein wesentlicher Grund für das Eingehen interkommunaler Kooperation.⁴⁵⁰ Ist die *Haushaltssituation* der Partnerkommunen schlecht, so wirkt sich das positiv auf die Durchsetzbarkeit von interkommunalen Kooperationslösungen aus. Unter derartigen Umständen werden die durch IKZ entstehenden Einsparpotentiale gegenüber etwaigen Nachteilen im lokalpolitischen Diskurs von den Entscheidungsträgern tendenziell höher gewichtet.⁴⁵¹ Entsprechend sinken insbesondere die Kosten der politischen Durchsetzung mit zunehmendem fiskalischem Stress. Während sich dieser Zusammenhang auf Gemeindeebene in manchen Studien bestätigt hat,⁴⁵² stellen andere Studien keinen signifikanten Einfluss fest.⁴⁵³ Auch die sozioökonomische Situation der Bevölkerung, von welcher der Bedarf an bestimmten öffentlichen Leistungen abhängt, trägt zu einer höheren Bereitschaft der Kommune bei, kommunale Gemeinschaftslösungen zu entwickeln. Bei sehr wohlhabenden Kommunen kann sich der Effekt jedoch umkehren, da hier mitunter ungenutzte Ressourcen vorhanden sind, mit denen sich Kooperationsmodelle verwirklichen lassen und diese Kommunen generell flexibler agieren können.⁴⁵⁴ In empirischen Untersuchungen in Niedersachsen zeigte sich mitunter die Tendenz, dass Teilräume „mit niedriger Arbeitslosenquote, geringer Anfälligkeit für wirtschaftliche Flauten und zumindest nicht übermäßig schlechter

⁴⁵⁰ Vgl. *Fliedner, O.* (2011), Grundwissen Kommunalpolitik, a. a. O., S. 21.

⁴⁵¹ Vgl. *Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T.* (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 25.

⁴⁵² Vgl. *Bel, G./Fageda, X./Mur, M.* (2011), Why do municipalities cooperate to provide local public services?; *Blaeschke, F.* (2014), What drives small municipalities to cooperate? Evidence from Hessian municipalities.

⁴⁵³ Vgl. *Carr, J. B./Gerber, E. R./Lupher, E. W.* (2007), Explaining Horizontal and Vertical Cooperation on Public Services in Michigan, a. a. O., S. 27.

⁴⁵⁴ Vgl. *Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T.* (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 25.

Tabelle 21: Eigenschaften der beteiligten Körperschaften als Eignungskriterien

Kriterium		Einfluss auf Eignung von interkommunaler Zusammenarbeit
ökonomische und fiskalische Notwendigkeit		positiv, mitunter gegenteilige empirische Ergebnisse
Bevölkerungsgröße		negativ durch interne Heterogenität, positiv durch Ressourcenausstattung
Kapazitäten der Verwaltung		positiv
Bedarfs-/Bevölkerungsentwicklung		positiver Einfluss bei Nachfrageänderungen, stärkerer Effekt bei Zunahme
Homogenität	<ul style="list-style-type: none"> - intern politisch - extern politisch - extern strukturell 	<ul style="list-style-type: none"> - positiver Einfluss - positiver Einfluss - positiver Einfluss, bei Delegation auch positiver Einfluss bei sehr hoher Heterogenität
Beziehungsintensität	<ul style="list-style-type: none"> - Nachbarschaft - Kooperationserfahrung 	positiver Einfluss

(Quelle: Eigene Darstellung.)

demographischer Entwicklung und Prognosen“ die höchsten Dichten interkommunaler Kooperation aufweisen.⁴⁵⁵

Die bereits erwähnten Untersuchungen in Niedersachsen ergaben, dass kleine (Samt- und Einheits-)Gemeinden tendenziell seltener Kooperationen eingehen als größere, da das Personal fehlt, komplexe Fragestellungen wie eine Kooperation zusätzlich zum Tagesgeschäft zu bearbeiten und die ex-ante-Transaktionskosten zu stemmen.⁴⁵⁶ Andere empirische Untersuchungen zeigen hingegen, dass kleine Kommunen eher häufiger kooperieren, da hier Ko-

⁴⁵⁵ Seuberlich, M. (2011), Interkommunale Kooperation als der Weisheit letzter Schluss? Über die Skepsis gegenüber interkommunaler Zusammenarbeit als Instrument der Krisenbewältigung, S. 9.

⁴⁵⁶ Vgl. ebd., S. 11.

operationen zur Realisierung von Skaleneffekten und Mindestgrößen notwendig sind.⁴⁵⁷ Es erscheint sinnvoll, die *Größe der Kommunen* von der *relativen Größe ihrer Kernverwaltung* zu trennen; entsprechend soll die Hypothese formuliert werden, dass kleine Kommunen aufgrund der Einsparmöglichkeiten durch Skaleneffekte häufiger kooperieren, wohingegen Kommunen mit personell schwach ausgestatteten Verwaltungen aufgrund von fehlenden Kapazitäten eher seltener kooperieren.

Nachfrageveränderungen nach bestimmten öffentlichen Leistungen können ebenfalls zu einer höheren Kooperationsbereitschaft führen. Insbesondere von einer Zunahme der Nachfrage kann dieser Effekt ausgehen, da hier Investitionen notwendig werden, die kooperativ kostengünstiger zu tragen sind und in solchen Fällen mit einer Kooperationslösung kein Stellenabbau im öffentlichen Dienst einhergeht. Aber auch ein Nachfragerückgang durch einen negativen Bevölkerungssaldo kann, aufgrund der daraus resultierenden erhöhten Pro-Kopf-Kosten, im Vergleich zu einer Nachfragestagnation zu erhöhter Kooperationsbereitschaft führen.⁴⁵⁸ Dies ist besonders dann von Belang, wenn, wie in vielen vom demographischen Wandel verstärkt betroffenen Körperschaften, mit dem Bevölkerungsrückgang auch eine zunehmende Überalterung einhergeht und sich deshalb in den Verwaltungen Personalmangel einstellt. Seuberlich identifiziert eine stark negative Bevölkerungsentwicklung hingegen als Kooperationshindernis.⁴⁵⁹

Es ist der Wahrscheinlichkeit einer Kooperation zuträglich, wenn die Kooperationspartner bezüglich ihrer wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen *homogen* sind, da hier das Risiko der Entwicklung divergierender Interessen der Kooperationspartner reduziert ist – etwa bezüglich der Frage, ob durch interkommunale Zusammenarbeit die Kosten minimiert oder aber der Output maximiert werden soll. Wenn unterschiedliche Interessen anfallen oder Spill-Overs anliegen, entstehen entsprechend Koordinationskosten.⁴⁶⁰ Dieser theoretischen Kausalaussage sind allerdings empirische

⁴⁵⁷ Vgl. *Bel, G./Fageda, X./Mur, M.* (2011), Why do municipalities cooperate to provide local public services?, a. a. O., S. 20.

⁴⁵⁸ Vgl. *Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T.* (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 25.

⁴⁵⁹ Vgl. *Seuberlich, M.* (2011), Interkommunale Kooperation als der Weisheit letzter Schluss?, a. a. O., S. 9.

⁴⁶⁰ Vgl. *Erlei, M./Leschke, M./Sauerland, D.* (2016), Institutionenökonomik, a. a. O., S. 425.

Untersuchungen in kleinen hessischen Gemeinden gegenüberzustellen, welche Gegenteiliges ergaben: Hier zeigte eine höhere Heterogenität im Vergleich zum Medianwert der geographisch angrenzenden Kommunen den Effekt, dass diese tendenziell eher zu Kooperationen neigen, als solche Gemeinden mit homogenen Nachbargemeinden.⁴⁶¹ Nach *Wellmann* ist Augenhöhe das entscheidende Kriterium: „Ähnliche Größenordnung schafft ein günstiges Klima für interkommunale Zusammenarbeit. Doch [...] haben etwa größere Kommunen oft mehr spezifisches Fachpersonal als kleinere Kommunen. Im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit kann die größere Kommune dieses Potenzial besser auslasten, und kleine Kommunen können von diesem Fachwissen profitieren.“⁴⁶²

Auch die *interne Homogenität* innerhalb der jeweiligen Kommunen spielt eine Rolle. Innerhalb der Bevölkerung dürften homogene politische Einstellungen zu einer erhöhten Zustimmung zu interkommunaler Kooperation und somit höheren Chancen der politischen Durchsetzung in den Räten führen. Innerhalb der Bevölkerung lassen sich für kleinere Einheiten wiederum homogenere Einstellungen annehmen, was Kooperation für solche Körperschaften tendenziell attraktiver macht.⁴⁶³ Konsensfähigkeit bzw. politische Homogenität sind notwendig,⁴⁶⁴ denn Kommunen handeln in der Praxis „ungeachtet der ‚exekutiven Führerschaft‘ der Verwaltungsspitze nicht zwingend als einheitliche, korporative Akteure“.⁴⁶⁵ So können sich, abhängig vom Kooperationsgegenstand, für Bürgermeister bzw. Landrat, den Verwaltungsapparat, den Rat und die Bürger unterschiedliche Positionen zur interkommunalen Leistungserbringung herausbilden,⁴⁶⁶ was die Kosten der politischen Durchsetzung erhöht.

Die *Nachbarschaft* zweier Kommunen reduziert die Transaktionskosten durch Reputationseffekte, welche niedrige strategische Kosten bedingen, und niedrigere Informationskosten, da die Situation benachbarter Kommunen

⁴⁶¹ Vgl. *Blaeschke, F.* (2014), What drives small municipalities to cooperate?, a. a. O., S. 2.

⁴⁶² *Wellmann, A.* (2013), Besser miteinander anstatt jeder für sich, S. 9.

⁴⁶³ Vgl. *Erlei, M./Leschke, M./Sauerland, D.* (2016), Institutionenökonomik, a. a. O., S. 425.

⁴⁶⁴ Vgl. *Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T.* (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 24.

⁴⁶⁵ *Stopper, J.* (2008), Demografischer Wandel und interkommunale Kooperation, a. a. O., S. 284.

⁴⁶⁶ Vgl. ebd.

meist besser bekannt ist. Auch die Koordinationskosten sind durch einfacheren Austausch vor Ort geringer. Oftmals sind benachbarte Kommunen auch jene, mit welchen bereits Kooperationserfahrungen und Interdependenzen bestehen – auch, da bestimmte und häufige, kapitalintensive Kooperationsbereiche – etwa im Bereich der Wasserinfrastruktur – auf Nachbarschaft angewiesen sind.⁴⁶⁷ *Bestehende Kooperationserfahrung* kann unabhängig der Nachbarschaft aus diesen Gründen als positiver Einflussfaktor gesehen werden, der sich auch empirisch bewährt.⁴⁶⁸ Auch für bestehende Kooperationsorganisationen gilt, dass eine langfristige und intensive Kooperationserfahrung die Transaktionskosten für die Übernahme weiterer, verwandter Aufgaben aufgrund von Reputationseffekten reduzieren und folglich ein Ausbau der Kooperationsintensität bei entsprechender Ressourcenausstattung wahrscheinlich ist.⁴⁶⁹

3.3.3 Empirische Analyse

3.3.3.1 Kooperationsintensität in Rheinland-Pfalz

Interkommunale Zusammenarbeit hat in Rheinland-Pfalz eine lange Tradition.⁴⁷⁰ Die individuelle Kooperationserfahrung und -tätigkeit variiert jedoch zwischen den Kommunen sowie je nach Bereich. Im Folgenden wird zunächst nach Produktbereich und räumlichem Schwerpunkt unterschieden.

3.3.3.1.1 Nach Produktbereichen

Tabelle 22 zeigt alle Zweckverbände und Zweckvereinbarungen aus der amtlichen Statistik nach Produktbereichen in Rheinland-Pfalz. Es zeigen sich sachliche Schwerpunkte in klassischen Kooperationsbereichen wie der Ver- und Entsorgung, hier gleichermaßen wasserwirtschaftlicher wie abfallwirtschaftlicher

⁴⁶⁷ Vgl. Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T. (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 25 f.

⁴⁶⁸ Vgl. Kaye-Essien, C. W. (2016), Exchange patterns and relations in collaborative governance, S. 112; vgl. Leroux, K./Carr, J. B. (2007), Explaining Local Government Cooperation on Public Works: Evidence from Michigan, S. 25.

⁴⁶⁹ Vgl. Gerber, E. R./Gibson, C. C. (2005), Cooperative Municipal Service Provision: A Political-Economy Framework for Understanding Intergovernmental Cooperation, S. 8.

⁴⁷⁰ Vgl. Furkert, M. (2008), Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 28.

Art, den Schulträgeraufgaben, der Landschaftspflege sowie im Bereich Kinder, Familie und Jugend. Aber auch in Produktbereich 11, das heißt der inneren Verwaltung, sind insbesondere zahlreiche Zweckvereinbarungen vermerkt. Dies ist vor allem auf flächendeckende Zweckvereinbarungen der Städte und Verbandsgemeinden mit dem ZIDKOR im Bereich des Personenstandswesens zurückzuführen.

Tabelle 22: Anzahl der Zweckverbände/-vereinbarungen nach Produktbereichen

Produktbereich	Zweckvereinbarungen	Zweckverbände
Innere Verwaltung	236	3
Sicherheit und Ordnung	57	-
Schulträgeraufgaben	179	19
Kultur und Wissenschaft	8	8
Soziale Hilfen	11	3
Kinder, Familie, Jugend	149	82
Gesundheitsdienste	6	1
Sportförderung	25	9
Räumliche Planung und Entwicklung	7	11
Bauen und Wohnen	2	2
Ver- und Entsorgung	205	71
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	24	6
Natur- u. Landschaftspflege	117	96
Umweltschutz	1	-
Wirtschaft und Tourismus	22	56
Allgemeine Finanzwirtschaft	1	-

(Quelle: Statistisches Landesamt, Zweckvereinb. 03/2019, Zweckverbände 01/2017.)

Produktbereich 11 umfasst im Wesentlichen alle Aufgaben, die im engeren Sinne unter den Back-Office-Begriff fallen. Personalverwaltung einschließlich -abrechnung, -akquise und -entwicklung, Aufgaben der Finanzverwaltung wie Kassen- und Rechnungsangelegenheiten bzw. -prüfung, Forderungsmanagement sowie kommunale Abgaben, Beschaffung, Ausschreibung und Vergabe, IT-Infrastruktur, -Hosting und -Basisdienste sowie interne Fachberatung im IT-Bereich, Entscheidungen und Beratung in Rechtssachen sowie Fuhrpark- und

Gebäudemanagement werden zum Back-Office gezählt.⁴⁷¹ Neben den Produktgruppen Finanzen und Personal stellen hier vor allem die Zentralen Dienste, welche etwa IT-Dienste, Fuhrpark- und Gebäudemanagement und die Poststelle abdecken, kooperationsrelevante Bereiche dar. In diesen Bereichen hat sich, einhergehend mit der zunehmenden Digitalisierung und den zunehmenden Ansprüchen an das eGovernment, das Shared Service Center (SSC) als Kooperationsform etabliert:⁴⁷² „Unter Shared Service Centern werden Verwaltungseinheiten verstanden, die bereichs- bzw. ämterübergreifend Tätigkeiten innerhalb der Verwaltung übernehmen.“⁴⁷³

3.3.3.1.2 Nach räumlichen Schwerpunkten

Rheinland-Pfalz gilt als von den „Disparitäten seiner regional heterogenen Teilräume“ geprägtes Bundesland.⁴⁷⁴ So zeigen sich auch bei der Kooperationsintensität teilräumliche Unterschiede. *Abbildung 7* zeigt, basierend auf der Kommunalbefragung, die räumlichen Schwerpunkte interkommunaler Kooperation am Beispiel der Landkreise und kreisfreien Städte. Aus den Ergebnissen der Kooperationsfragebögen lassen sich folgende Kooperationsschwerpunkte identifizieren:

- die Landkreise Mainz-Bingen und Alzey Worms kooperieren intensiv untereinander sowie mit den Städten Mainz und Worms,
- Landau in der Pfalz kooperiert intensiv vor allem mit dem Landkreisen Südliche Weinstraße und Germersheim sowie teilweise dem Landkreis Südwestpfalz, und
- der Landkreis Mayen-Koblenz kooperiert insbesondere mit der Stadt Koblenz.

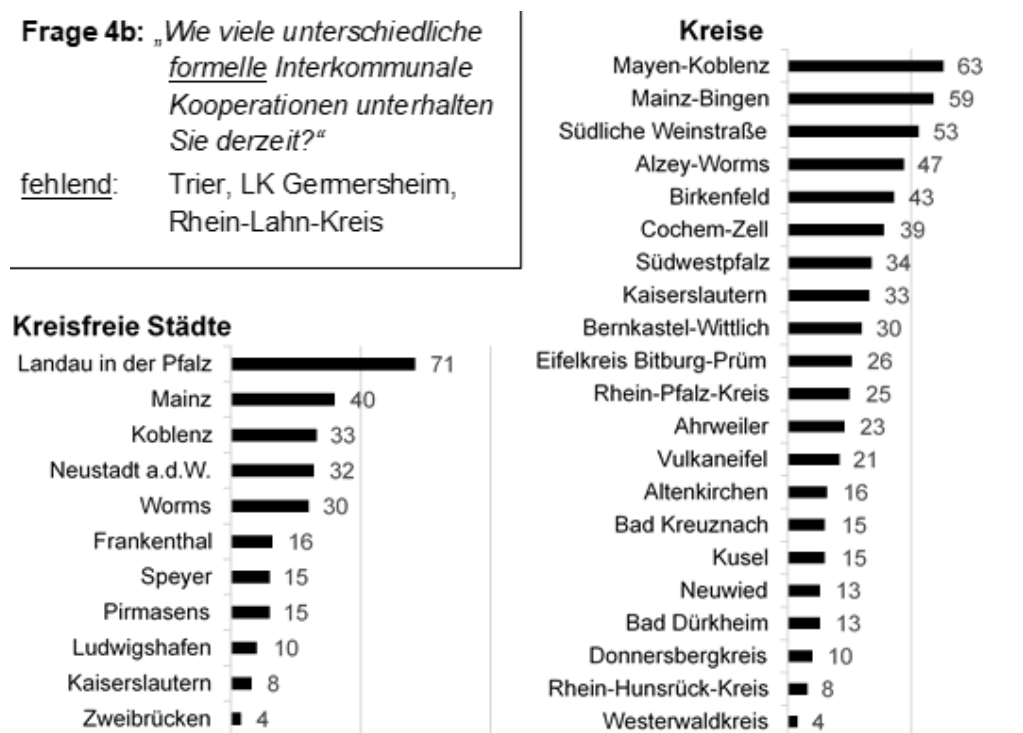
⁴⁷¹ Vgl. *Furkert, M.* (2008), Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 28.

⁴⁷² Vgl. u. a. *Oesner, A.* (2007), Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services, a. a. O.

⁴⁷³ *During, D.* (2012), Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung, S. 166.

⁴⁷⁴ *Furkert, M.* (2008), Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 26.

Abbildung 7: Kooperationsintensität der Landkreise und kreisfreien Städte



(Quelle: Eigene Darstellung)

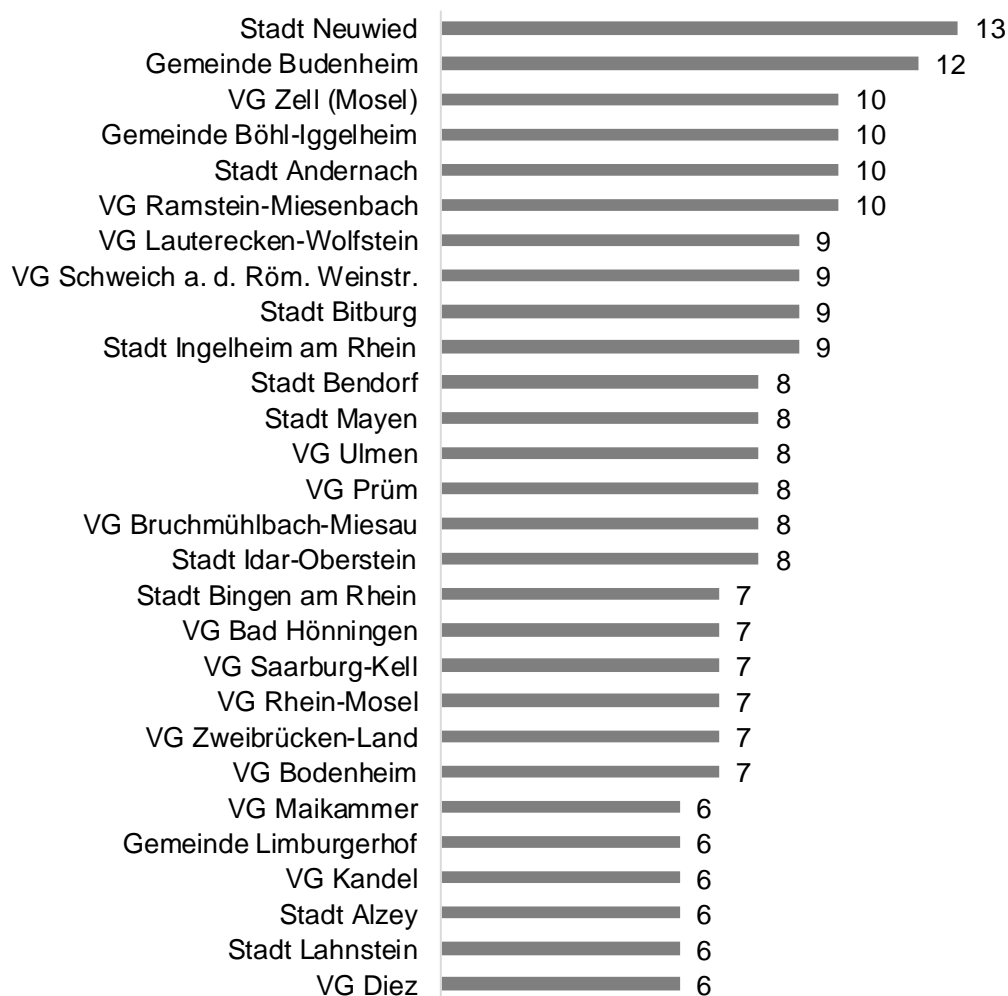
Auf Verbandsgemeindeebene korrespondieren die Kooperationschwerpunkte in räumlicher Hinsicht: Mit der großen kreisangehörigen Stadt Neuwied (Landkreis Mayen-Koblenz) sowie der verbandsfreien Gemeinde Budenheim (Landkreis Mainz-Bingen) weisen Gebietskörperschaften im Einzugsbereich der Oberzentren eine höhere Kooperationsintensität auf (vgl. Abbildung 8). Die Gesamtzahl formeller interkommunaler Kooperationen fällt erwartungsgemäß geringer aus als auf (aggregierter) Landkreisebene.

In der Gesamtschau sind interkommunale Kooperationen auf Verbandsgemeindeebene ein weit verbreitetes Instrument: 89,9 % der befragten Gebietskörperschaften nutzen formelle interkommunale Kooperationen. Diese erstrecken sich nur in 10,8 % der Fälle nicht auf den Back-Office-Bereich. In 227 Fällen betrifft die Kooperation die Wahrnehmung von Kernaufgaben und schließt den Back-Office-Bereich mit ein (63,1 %), während sich 94 Kooperationen ausschließlich auf den Back-Office-Bereich beschränken (26,1 %).

Perspektivisch befürworten 90,1 % der Gebietskörperschaften die Eingehung weiterer interkommunaler Kooperationen. In diesem Zusammenhang wird der Back-Office-Bereich überwiegend als relevant eingestuft: 81,5 % der auskunftgebenden Gebietskörperschaften stufen den Back-Office-Bereich in

diesem Zusammenhang als relevant ein (63 Gebietskörperschaften bzw. 68,5 % der 92 antwortenden Gebietskörperschaften). Weitere 12 Gebietskörperschaften (13 %) befinden sich bereits in bi- bzw. multilateralen Gesprächen oder es bestehen entsprechende Planungen.

Abbildung 8: Kooperationsintensität der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Städte und Gemeinden absteigend sortiert nach Anzahl formeller Kooperationen (ausgewiesen für GK mit Kooperationsanzahl > 5)



(Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Kommunalbefragung.)

Die Kooperationen im Planungs- bzw. Vorbereitungsstadium erstrecken sich u. a. auf die Aufgabenfelder Ver- und Entsorgung, Tourismus, IT-Infrastruktur und Datenschutz sowie Vergabe- und Beschaffungswesen (Frage 7b). Zusammenfassend wird das Kooperationspotenzial in Sachgebieten mit geringen Fallzahlen bzw. hohen Anforderungen an spezielle Rechtskenntnisse (z. B. Bußgeldstelle) gesehen.

3.3.3.2 Potenzialbereiche im Back-Office

3.3.3.2.1 Aus kommunaler Perspektive

Kommunale Akteure wurden über die Kommunalbefragung, sowie über vor-Ort-Gespräche nach möglichen Potenzialen befragt.

Die Frage, ob der „Back-Office-Bereich für zukünftige interkommunale Kooperationen Ihrer Kommune relevant“ (Frage 7) sei, wurde seitens der kreisfreien Städte in keinem Fall verneint – allerdings verzichtete ein nicht unbedeutender Teil von 20 % der Teilnehmer auf eine Antwort. Auch bei den Landkreisen zeigt sich ein ähnliches Bild – lediglich seitens der Landkreise Bad Dürkheim und Rhein-Pfalz-Kreis wurde angegeben, den Back-Office-Bereich als nicht relevant für zukünftige Kooperationen zu erachten. Zudem machte bezüglich dieser Frage auch ein Viertel der an der Befragung teilnehmenden Landkreise keine Angaben.

In der Kommunalbefragung wurden unter anderem die Landkreise und kreisfreien Städte nach einer Einschätzung bezüglich der Felder mit zukünftigem Kooperationsbedarf befragt. Die untenstehende Tabelle 23 zeigt die genannten, dem Back-Office zuordbaren Aufgaben. Während hier Bereiche wie Personal- und Finanzverwaltung kaum repräsentiert sind, werden vor allem Zentralen Dienste, etwa im IT-Bereich sowie bei der Beschaffung und Ausschreibung/Vergabe, genannt.

Tabelle 23: Kooperationspotenziale im Back-Office in der Kommunalbefragung

Zusammengefasste potenzielle Kooperationsbereiche im Back-Office	Nennungen
1. IT/ Rechenzentren/EDV/GIS/Digitalisierung (themenfeldübergreifend)	8
2. Beschaffung/Ausschreibung/Vergabe/Einkauf	5
3. Gebäudemanagement/-unterhalt	2
4. Personalverwaltung und Reisekostenabrechnung	2
5. Kämmereiamt Buchhaltung/Vollstreckung	1
Backoffice/Verwaltung/Zentrale Dienste allgemein	4

(Quelle: Eigene Darstellung; basierend auf Daten der Kommunalbefragung.)

Für die befragten verbandsfreien Städte und Gemeinden sowie Verbandsgemeinden fällt die Dominanz des Aufgabenbereichs „Digitalisierung“ deutlich größer aus (vgl. Tabelle 24). Mit 73 Nennungen unter insgesamt 96 Rückmeldungen⁴⁷⁵ zur Einschätzung der Kooperationspotenziale wird das Aufgabenfeld Digitalisierung somit in 76 % der Antworten erwähnt. Aufgabenbezogene Potenziale werden insbesondere in der Tourismus- (14 Nennungen) und Wirtschaftsförderung (8), ÖPNV/Mobilität/Verkehrsüberwachung (9), Ver- und Entsorgung (7) sowie im Brand- und Katastrophenschutz gesehen (8). Die Kulturförderung findet nur zwei Erwähnungen.

Potenziale im Back-Office-Bereich allgemein werden in der Befragung seitens des Landkreises Bernkastel-Wittlich („Back-Office“) sowie der Städte Mainz („Verwaltung“), Landau („alle Rechtsbereiche im BO“) und Zweibrücken („Zentrale Dienste“) angeführt.

Eine generelle Aussage, dass Kooperationen in allen Bereichen denkbar seien, tätigen die Landkreise Alzey-Worms, Bad Dürkheim, Bad Kreuznach, Bernkastel-Wittlich, Birkenfeld sowie Cochem-Zell. Im Folgenden werden die einzelnen Schwerpunktbereiche näher erläutert. Die kartographischen Abbildungen zeigen jeweils die erläuterten bestehenden Kooperationsbeziehungen; weiß hervorgehobene Körperschaften haben nicht an der Befragung teilgenommen.

⁴⁷⁵ Die Rückmeldungen bestehen i. d. R. aus Mehrfachnennungen von Potenzialbereichen.

Tabelle 24: Kooperationspotenziale der verbandsfreien Städte und Gemeinden sowie Verbandsgemeinden im Back-Office-Bereich

Zusammengefasste potenzielle Kooperationsbereiche im Back-Office	Nennungen
1. IT-Infrastruktur/E-Government/Digitalisierung	73
2. Beschaffung/Ausschreibung/Vergabe/Einkauf	25
3. Kämmereramt Buchhaltung/Vollstreckung	14
4. Verwaltung/Zentrale Dienste allgemein	13
5. Gebäudemanagement/-unterhalt, Bauhof	8
6. Personalverwaltung	5

(Quelle: Eigene Darstellung; basierend auf Daten der Kommunalbefragung.)

In den Interviews wurde deutlich, dass der Back-Office-Bereich insgesamt als Potenzialbereich für zukünftige Kooperationen erachtet wird. Vor allem im Digitalisierungsbereich wird vielfältiges Potenzial für weitere Zentralisierungen anstelle kommunaler Eigenerbringung gesehen. Dabei werden allerdings mitunter Zentralisierungslösungen angedacht, die über interkommunale Kooperation hinausgehen, und landesseitig bereitgestellte Lösungen vorsehen. Insbesondere im Bereich der Schul-IT werden Potenziale gesehen, ebenso bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Potenziale wurden auch im Bereich der Beschaffung gesehen, im hier in der Praxis vor allem bei vertikalen Kooperationen und gemeindlicher Zusammenarbeit relevanten Feuerwehrbereich jedoch auch Konflikte aufgrund der Eigeninteressen der jeweiligen Feuerwehren gesehen. Zudem wird in den Kommunen Potenzial im Bereich bestimmter Prozesse gesehen, die in Kernaufgaben anfallen, aber ohne Kundenkontakt auskommen und weitgehend standardisiert sind.

3.3.3.2.2 In der Literatur

Der Back-Office-Bereich als solcher wird in der Literatur eher am Rande oder im Kontext einzelner Verwaltungsprozesse in Bürgercentern diskutiert. In der Literatur zum Back-Office-Bereich wird ein großer Schwerpunkt auf den EDV-Bereich sowie Shared-Service-Center allgemein gelegt. „Dienstleistungen für verwaltungsinterne Kunden im Sinne „repetitive[r] Unterstützungsprozesse aus dem Bereich Finanzen, Personal oder IT-Dienste, die bei allen Kommunen

gleichermaßen vorkommen⁴⁷⁶ werden als besonders für sogenannte Shared-Service-Center, also kommunale Dienstleistungszentren, erachtet. Die Schwerpunktsetzung auf den EDV-Bereich schließt auch Kooperationen in anderen Verwaltungsbereichen, die durch den Ausbau des eGovernment erst ermöglicht werden, ein. Die in der Kommunalbefragung genannten Potenzialbereiche werden mit unterschiedlicher Intensität abgedeckt, wobei Literatur zur Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte bzw. der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden in diesem Bereich nicht vorliegt.

3.3.3.3 Schwerpunktbereiche

3.3.3.3.1 Informationstechnologie

Der IT-Bereich ist nicht nur in der Befragung, sondern auch in der Literatur der am häufigsten angeführte Potenzialbereich, denn „[...]die dynamische Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien bietet Anreize zu kommunaler Zusammenarbeit.“⁴⁷⁷ Erst der Aufbau entsprechender IT-Infrastrukturen hat den Back-Office-Bereich für die interkommunale Kooperation bedeutsam erschlossen, Entsprechend sind Kooperationen im IT-Bereich häufig Voraussetzung oder Teil von Kooperationen in anderen Back-Office-Bereichen, etwa im Personal- oder Beschaffungswesen und folglich notwendige Bedingung für eine Kooperation in der Hintergrundverwaltung.⁴⁷⁸ Gemeinsame IT-Infrastrukturen stellen inzwischen ein zentrales Feld interkommunaler Kooperation dar, vor allem in Form kommunaler Datenzentren, die den Kommunen Anwendungen und entsprechende IT-Infrastrukturen bereitstellen.⁴⁷⁹

⁴⁷⁶ Schuppan, T. (2010), Neue kommunale Kooperationsformen mit eGovernment, a. a. O., S. 159.

⁴⁷⁷ Flidner, O. (2011), Grundwissen Kommunalpolitik, a. a. O., S. 22.

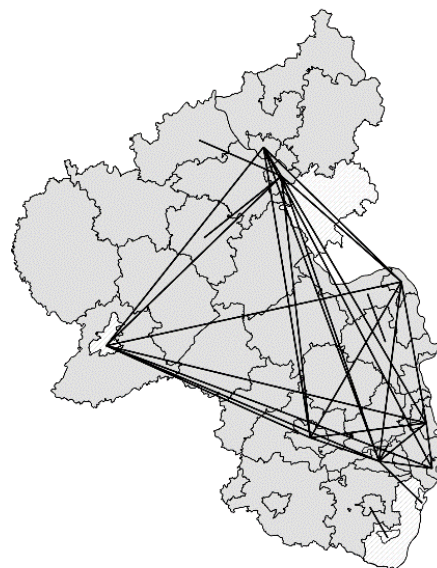
⁴⁷⁸ Vgl. During, D. (2012), Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung, a. a. O., S. 172.

⁴⁷⁹ Vgl. Hanken, C./Wind, M. (2006), Interkommunale Kooperation und E-Government, S. 184.

Bestehende Kooperationen: In Rheinland-Pfalz ist hier etwa die kommunale Datenzentrale Mainz zu nennen, welche den rheinland-pfälzischen Kommunen über den Zweckverband ZIDKOR das digitalisierte Personenstandsregister zur Verfügung stellt und die entsprechenden Infrastrukturen unterhält.⁴⁸⁰ Dieser übernimmt den hoheitlichen Betrieb des Fachverfahrens für das Personalwesen, des elektronischen Personenstandsregisters und des Sicherungsregisters, des Nachrichtenverkehrs xPersonenstand, der eGovernment-Dienste im Bereich Personenstandswesen, der elektronischen Sammelakten, des Fachverfahrens für das Waffenwesen, das Kommunehosting sowie weitere Aufgaben und stellt Server und Clients für die Kommunalverwaltungen zur Verfügung. Dem Zweckverband ZIDKOR gehören die kreisfreien Städte Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen, Mainz, Neustadt an der Weinstraße, Speyer, Trier sowie die kreisangehörige Stadt Neuwied und die KommWis GmbH an.⁴⁸¹ Die KommWis GmbH ist ein Tochterunternehmen der kommunalen Spitzenverbände und stellt organisiert IT-Dienstleistungen für rheinland-pfälzische Kommunen zur Verfügung.⁴⁸²

Es handelt sich bei ZIDKOR um ein SSC „in Form von Kooperationen zwischen kommunalen Rechenzentren“⁴⁸³ und nicht um ein SSC im physischen Sinne: Die Betriebsstandorte des Zweckverbandes liegen in Kaiserslautern, Koblenz (Kommunales Gebietsrechenzentrum Koblenz), Ludwigshafen und

Abbildung 9: EDV



(Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten der Kommunalbefragung.)

⁴⁸⁰ Vgl. ZIDKOR, Betriebsstandorte und Leistungen, <http://www.zidkor.de/de/node/5>, (24.6.2019).

⁴⁸¹ Vgl. ZIDKOR, Wir über uns, <http://www.zidkor.de/de/node/1>, (24.6.2019).

⁴⁸² Vgl. KommWis Gesellschaft für Kommunikation und Wissenstransfer mbH, Zur Gesellschaft, <https://www.kommwis.de/kommwis/%C3%9Cber%20Uns/Zur%20Gesellschaft/>, (24.6.2019).

⁴⁸³ Harnisch, R. (2014), Konsolidierungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 321.

Mainz (Kommunale Datenzentrale Mainz), wobei an den unterschiedlichen Standorten jeweils unterschiedliche, spezialisierte Funktionen wahrgenommen werden.⁴⁸⁴ Wie bei Shared-Service-Centern üblich erbringt der ZIDKOR dabei nicht ausschließlich Leistungen für seine Mitgliedskommunen, sondern ermöglicht anderen Kommunen den Leistungsbezug gegen Entgelt.

Der Landkreis Ahrweiler und die Stadt Koblenz kooperieren beim Hosting von Fachsoftware der Abfallwirtschaft. Ansonsten kooperieren vereinzelt kreisfreie Städte mit Städten und Gemeinden aus den umliegenden Kreisen: die kreisfreie Stadt Landau in der Pfalz beziehungsweise deren Stadtwerke kooperiert mit Städten aus verschiedenen umliegenden Landkreisen im nicht näher spezifizierten Bereich der EDV-Infrastruktur; bei der Schulsoftware kooperiert die Stadt Neustadt an der Weinstraße mit Gemeinden im Landkreis Südliche Weinstraße. EDV-Kooperationen spielen zudem im Bereich der Personalverwaltung eine Rolle; diese sind im entsprechenden Abschnitt erläutert. Ansonsten finden vereinzelt vertikale Kooperationen zwischen Kreisen und den diesen angehörigen Verbandsgemeinden und Städten statt.

Mit ZeVIS-RP wird zudem ein zentrales verwaltungsinternes Verbraucherschutz-Informationssystem angeführt, welches von allen Landkreisen und kreisfreien Städten genutzt wird – es handelt sich jedoch nicht um interkommunale Zusammenarbeit im klassischen Sinne, da es zwar als Informations- und Koordinationsplattform durch die Kommunen genutzt wird, es sich jedoch um Verwaltungsvereinbarungen zwischen Kommunen und Land handelt.

Potenziale in der Befragung: Potenziale im Bereich Digitalisierung wurden seitens des Landkreises Bernkastel-Wittlich, der Stadt Kaiserslautern sowie im Hinblick auf die Personalverwaltung, durch den Landkreis Ahrweiler gesehen. Die Stadt Koblenz führt für das Kommunale Gebietsrechenzentrum Kooperationspotentiale bezüglich Prozesssteuerung, Beschaffung, Lizenzmanagement, Fachverfahrensbetreuung und technischem IT-Betrieb an. Der Landkreis Bad Kreuznach nennt ebenfalls Potenziale im Bereich kommunaler Rechenzentren, hier bezüglich der Schul-IT. Die Stadt Mainz als Standort der kommunalen Datenzentrale nennt Kooperationspotentiale im EDV-Bereich. Durch die Stadt Ludwigshafen wird die Ansicht vertreten, es bestünde mit umliegenden Kommunen Potenzial der Kooperation im Bereich IT-Ausstattung. In Pirmasens wird Potenzial im Informationswesen und im Landkreis Kusel im GIS-Bereich gesehen. Kooperationspotentiale hinsichtlich der Erfüllung des Onlinezugangsgesetzes werden durch den Eifelkreis Bitburg-Prüm genannt.

⁴⁸⁴ Vgl. ZIDKOR, Betriebsstandorte und Leistungen, <http://www.zidkor.de/de/node/5>, (24.6.2019).

Potenziale in den Interviews: In den geführten Gesprächen stellte sich der IT-Bereich ebenfalls als zentrales Feld von Reform- und Zentralisierungsbemühungen dar. Insbesondere auch der Mangel geeigneter Fachkräfte wurde hervorgehoben. Allerdings wurde auch betont, dass mitunter landesseitige zentralisierte Lösungen gegenüber klassischer interkommunaler Kooperation erhöhte Potenziale bieten, Skaleneffekte zu realisieren. Insbesondere durch das Onlinezugangsgesetz ergäben sich hier Potenziale.

Die wertmäßige Bedeutung variiert in Abhängigkeit davon, ob nur gemeinsame Softwarelösungen gefunden oder auch gemeinsame Rechenzentren und Hardware genutzt werden – in letzterem Fall sind entsprechend größere Werte betroffen. Solche Rechenzentren lohnen sich für kleinere Einzelkommunen kaum, in den geführten Vor-Ort-Gesprächen wurde der Wunsch einer weitergehenden Zentralisierung geäußert. Im Falle der Übertragung von eGovernment-Basisdiensten von den Mitgliedskommunen auf den ZIDKOR kann etwa ein Fünftel der Kosten gespart werden.⁴⁸⁵ Das entspricht der Größenordnung in anderen Bundesländern durch zentralisierte kommunale Rechenzentren festgestellter Einsparpotentiale für Kommunen.⁴⁸⁶ Dennoch sind die Ausgaben im EDV-Bereich insgesamt eher gering, und Skaleneffekte erst bei großen Organisationen wie ZIDKOR oder zentralisierten Lösungen zu verwirklichen. Entsprechende Volumen entstehen im Software-Bereich meist erst durch „netzartige Formen der Leistungserstellung, an der meistens mehr als zwei Akteure bzw. Organisationen beteiligt sind“⁴⁸⁷. Durch größere Kooperationsorganisationen bedingen sich jedoch wiederum erhöhte Transaktionskosten.⁴⁸⁸ Die Personalkosten sind durch den Bedarf an entsprechendem IT-Fachpersonal vergleichsweise hoch, der Personalbedarf variiert je nach Aufgabe zwischen 0,1 und 1,5 Vollzeitäquivalenten.

Spezifität: Im Hardwarebereich sind mit der Errichtung zentralisierter Rechenzentren hohe spezifische Kosten verbunden, da sich deren Kapazitäten jenseits interkommunaler Kooperationslösungen nicht ausnutzen und die Rechenzentren folglich nicht wirtschaftlich betreiben lassen. Im Softwarebereich fallen mitunter spezifische Kosten der Systemanpassung an, da Kooperationen

⁴⁸⁵ Vgl. Stadt Kaiserslautern (2016), Beschlussvorlage Nr. 0445/2016.

⁴⁸⁶ Vgl. *Harnisch, R.* (2014), Konsolidierungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 310 f.

⁴⁸⁷ *Schuppan, T.* (2010), Neue kommunale Kooperationsformen mit eGovernment, a. a. O., S. 155.

⁴⁸⁸ Vgl. *Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T.* (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 26.

nur innerhalb kompatibler EDV-Systeme möglich sind. Diese stellen unter der Voraussetzung, dass der Wechsel zu Homogenisierungszwecken auf ein im Vergleich zum vorher genutzten System gleichwertiges Alternativsystem erfolgt, Kosten dar, denen als versunkene Kosten im Falle einer Kooperationsauflösung kein Mehrwert zum vorkooperativen Zustand entgegensteht. Wenn erst im Zuge der Kooperationstätigkeit die Integration von eGovernment-Strukturen vorangetrieben wird, sind spezifische Investitionen in Middle-Ware nötig – Software, welche bestehende Fachverfahren in die vernetzte Verwaltung integriert.⁴⁸⁹

In der Befragung wurde „die heterogene IT-Infrastruktur der Kooperationspartner vor allem im Bereich der eingesetzten Systemanwendungen (Software)“ als Kooperationshindernis benannt, auch in den Vor-Ort-Gesprächen wurde die Problematik diskutiert. Durch den Bedarf an Fachpersonal und dem in den Gesprächen angeführten Mangel können zudem spezifische Kosten der Aus- und Weiterbildung anfallen. Insbesondere bei IT und Ausschreibung besteht der Vorteil von Kooperation in der Möglichkeit der Beschäftigung spezialisierten Fachpersonals, dessen Beschäftigung aus Auslastungs- und finanziellen Gründen den einzelnen Kommunen nicht möglich ist.⁴⁹⁰ IT-Lösungen sind nicht standortspezifisch, der Ort der Leistungserbringung hat keinen Einfluss auf die erbrachte Leistung, so lange er an das kommunale Netz angeschlossen ist.

Komplexität: Im Gegensatz zu standardisierten Verwaltungsaufgaben zählen Leistungen im IT-Bereich zu den wissensintensiven Leistungen mit entsprechend höherer Komplexität.⁴⁹¹ Mit der hohen Komplexität gehen allerdings Potenziale der Realisierung von Spezialisierungseffekten einher. Zudem neigen dezentrale IT-Lösungen zu höherer Komplexität als zentrale, sodass hier zunehmend stark zentralisierte Lösungen Anwendung finden.⁴⁹² Die Abrechnung von Leistungen für Kommunen, die Leistungen einer Kooperationsorganisation beziehen, ist dabei auch im IT-Bereich komplexitätsarm gestaltbar. Vom ZIDKOR beispielsweise werden die kostendeckenden Entgelte gemäß § 12 der Zweckverbandsordnung über einen Fixbetrag pro Nutzer, etwa bei der

⁴⁸⁹ Vgl. *Hanken, C.* (2006), Interkommunale Zusammenarbeit. S. 396 f.

⁴⁹⁰ Vgl. *Harnisch, R.* (2014), Konsolidierungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 310.

⁴⁹¹ Vgl. *Oesner, A.* (2007), Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services, a. a. O., S. 11.

⁴⁹² Vgl. *Wölm, J.* (2006), Kommunale Datenverarbeitungszentralen – Sackgasse oder neue Ufer? S. 60.

Schulsoftware edoo.sys, oder einen Fixbetrag je Einwohner, wie beispielsweise beim elektronischen Personenstandsregister, abgerechnet. Im Beschaffungsbereich dürfte sich vor allem die Nachvollziehung der mitunter beträchtlichen Beschaffungsnebenkosten schwierig gestalten.⁴⁹³

Konfliktintensität und Zentralität: Der IT-Bereich ist grundsätzlich nicht durch eine hohe politische Konfliktintensität geprägt. Mitunter sind eGovernment-Leistungen allerdings von hoher Zentralität. In den Interviews wurde betont, dass dieser Problematik mit redundanten Systemen beziehungsweise Standorten begegnet wird – dadurch kann eine kooperative Lösung sicherer sein als die Eigenerstellung, auch wenn mit derartigen Maßnahmen Produktionskostensparnisse nivelliert werden.

3.3.3.3.2 Ausschreibung und Beschaffung

Als Kooperation angeführt werden gemeinsame europaweite Ausschreibungen, etwa für die Beschaffung von Schulmöblierung, durch die kreisfreien Städte Worms und Mainz, die Landkreise Alzey-Worms und Mainz-Bingen sowie die Stadt Alzey, die Verbandsgemeinde Wörrstadt und den hessischen Verbundpartner Rheingau-Taunus-Kreis. Zudem wird im Kooperationsfragebogen, neben vereinzelt vertikalen Kooperationen bei Beschaffungen im Bereich Katastrophenschutz und Feuerwehr, die gemeinsame Beschaffung von Einsatzfahrzeugen von der Stadt Landau und dem Landkreis Südliche Weinstraße angeführt. Informell kooperieren diese Kommunen zudem mit dem Landkreis Germersheim bei Beschaffungen. Gemeinsame Beschaffungen spielen auch im IT-Bereich eine wichtige Rolle, da hier nicht nur hohe Einspareffekte zu verwirklichen sind, sondern sich durch die koordinierte Beschaffung kompatibler Systeme neue Kooperationsmöglichkeiten eröffnen.⁴⁹⁴ In Rheinland-Pfalz wird für gemeinsame Beschaffungen im Softwarebereich der Mitgliedskommunen der ZIDKOR genutzt, um Mengenrabatte zu erzielen; entsprechende Ratsprotokolle liegen vor.⁴⁹⁵ Auch Kredite werden über kommunale Darlehensgemeinschaften kooperativ ausgeschrieben. Mit der *Vergabepattform Kommunen Rheinland-Pfalz* wird den Kommunen zudem seitens des

⁴⁹³ Vgl. Harnisch, R. (2014), Konsolidierungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 310.

⁴⁹⁴ Vgl. ebd., 309 ff.

⁴⁹⁵ Vgl. Heck, A. (S. S.) (2016), Vorlage der Stadt Speyer.

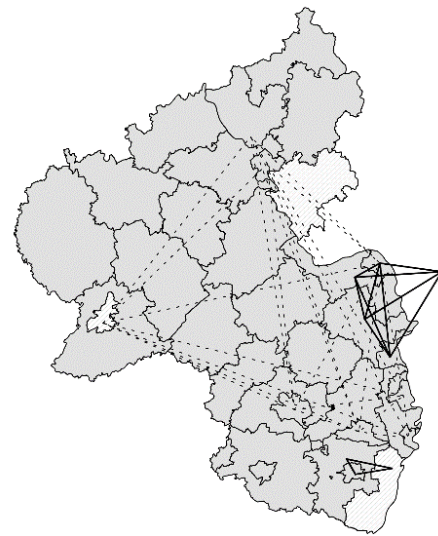
Landes Rheinland-Pfalz ein Online-Portal für kommunale Ausschreibungen angeboten.⁴⁹⁶

Potenziale in der Befragung: Kooperationspotentiale bei der Vergabestelle werden im Eifelkreis Bitburg-Prüm, der Stadt Pirmasens und dem Landkreis Südwestpfalz gesehen. Im Beschaffungswesen werden seitens der Städte Ludwigshafen, Pirmasens sowie in Koblenz im Rahmen des KGRZ Potenziale gesehen.

Potenziale in den Interviews: Auch in den Vor-Ort-Gesprächen mit den Spitzenverbänden wurde, wie bereits erläutert, das Beschaffungswesen als Potenzialbereich diskutiert. Allerdings wurde auch darauf hingewiesen, dass eine zu große Marktmacht der Öffentlichen Hand auch kartellrechtliche Grenzen hat (genannt wurde das Beispiel landesweite Feuerwehrbeschaffung)

Wertmäßige Bedeutung: Bei Vergabeverfahren ist hinsichtlich Personalbedarf und -kosten zwischen nationalen und unionsrechtlichen Verfahren zu unterscheiden, wobei letztere sieben bis achtmal so ressourcenintensiv sind. Dazu kommen Kosten der Erlangung vergaberechtlichen Knowhows und der juristischen Begleitung – hier sind mitunter Beschaffungsnebenkosten von bis zu einem Fünftel des Auftragsvolumens üblich, sodass auch jenseits der Bearbeitungskosten eine Übertragung nicht zuletzt auch des rechtlichen Risikos auf einen entsprechenden interkommunalen Dienstleister empfohlen wird⁴⁹⁷. Das Einsparpotential hängt also nicht nur vom Wert der gebundenen Ressourcen, sondern auch vom Wert der zu beschaffenden Güter ab. Bei gemeinsamen Beschaffungen lassen sich neben Skaleneffekten durch Personalerparnis Mengenrabatte realisieren, die je nach Produkt, Menge und beteiligten Partnern variieren.

Abbildung 10: Beschaffung



(Quelle: Eigene Darstellung.)

⁴⁹⁶ Vgl. Deutsches Vergabeportal GmbH, Vergabeplattform Kommunen Rheinland-Pfalz, <https://rlp.vergabekommunal.de/Satellite/company/welcome.do>, (22.8.2019).

⁴⁹⁷ Vgl. Harnisch, R. (2014), Konsolidierungspotenziale durch interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 310.

Spezifität: Spezifische Sachkosten fallen nicht an, ebenso sind die entsprechenden Leistungen nicht standortspezifisch. Es handelt sich um Verwaltungsleistungen, die lediglich eine digital angebundene Büroumgebung benötigen. Wie oben beschrieben, sind jedoch spezifische Investitionen in Fachpersonal mitunter sinnvoll: es besteht Beschäftigung spezialisierten Fachpersonals, dessen Beschäftigung aus Auslastungs- und finanziellen Gründen den einzelnen Kommunen nicht möglich ist.⁴⁹⁸

Die *Komplexität* der Aufgaben ist mitunter hoch. Es handelt sich um wissensintensive Aufgaben. Die Abrechnung und Nachvollziehung der Leistung ist jedoch dennoch vertraglich beherrschbar.

Die *Politische Konfliktintensität und Zentralität* sind als gering einzustufen. Mitunter kann es jedoch zu politischen Konflikten kommen, wenn ein Produkt gemeinsam beschafft werden soll; dies ist insbesondere im Feuerwehrbereich der Fall, wie den Vor-Ort-Gesprächen zu entnehmen ist. Soll nicht nur Personal durch Zentralisierung eingespart oder spezialisiert, sondern auch Mengenrabatte realisiert werden, ist mitunter eine politische Einigung über das zu beschaffende Produkt von Nöten, was Transaktionskosten bedingt.

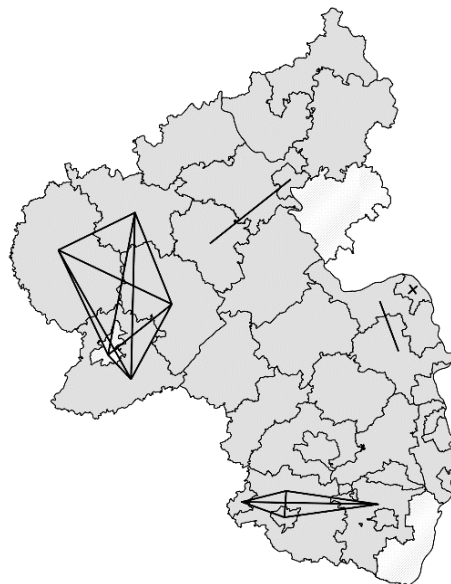
3.3.3.3.3 Personal- und Finanzverwaltung

Auch im Bereich der Personalverwaltung sind Kooperationen verschiedener Intensitätsstufen möglich. Dabei geht es nicht um Kooperationen durch bereitgestelltes oder geteiltes Personal, sondern um Personalverwaltung im engeren Sinne.

⁴⁹⁸ Vgl. ebd.

Bestehende Kooperationen: Die Landkreise Alzey-Worms und Mainz-Bingen kooperieren bei Personalverwaltungsprogrammen sowie hinsichtlich der Administration des Abrechnungs- und Zeiterfassungsprogramms LOGA einschließlich der Zahlbarmachung der Entgelte und Dienstbezüge, der Landkreis Cochem-Zell kooperiert bezüglich des Personalverwaltungsprogramms mit dem regionalen Gebietsrechenzentrum Koblenz. Vollständige Kooperation im Sinne einer gemeinsamen Personalverwaltung, wie sie in Nordrhein-Westfalen teilweise erfolgt, gibt es aber nicht⁴⁹⁹. Ansonsten werden in der Befragung Kooperationen mit Versorgungskassen und Pensionsanstalten bei Beamtenversorgung und -beihilfen angeführt, die inzwischen ob der zunehmenden Anforderungen üblich sind⁵⁰⁰. Genannt werden zudem die Übernahme der Lohnabrechnung für interkommunale Kooperationsorganisationen im Verkehrs-, Tourismus, Schul- und Sozialbereich.

Abbildung 11: Personal



(Quelle: Eigene Darstellung.)

Im Bereich der Finanzverwaltung jenseits von Lohnabrechnungen wird die Teilnahme an den kommunalen Darlehensgemeinschaften des Landes zur Aufnahme von Investitionskrediten angeführt. Die Rheinland-Pfälzische Darlehensgemeinschaft gilt dabei als der „ambitionierteste Versuch in Deutschland, eine interkommunale Kooperation im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement zu starten“⁵⁰¹. Dabei wird die kommunale Nachfrage nach Krediten unter Koordination des Finanzministeriums per Ausschreibung gebündelt und standardisiert an die Kreditgeber weitergeleitet.⁵⁰² Darüber hinaus

⁴⁹⁹ Vgl. Funke, S. (2013), Personalmanagement gemeinsam effektiver. S. 22 f.

⁵⁰⁰ Vgl. Depner, G. (2013), Komplett-Service rund um die Beihilfe.

⁵⁰¹ Lenk, T./Reichardt, T./Rottmann, O. (2012), Interkommunale Zusammenarbeit im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement, S. 13.

⁵⁰² Vgl. Zipfel, F./Mann, S. (2012), Einer für alle, alle für Einen?, https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000461028/Einer_f%C3%BCr_alle%2C_alle_f%C3%BCr_Einen%3F_Kommunale_Finanzag.PDF, (3.9.2019).

finden Kooperationen der Kämmereiämter, etwa im Zins- und Cashmanagement oder der Gemeindeprüfung, nicht statt.

Kooperationspotentiale in der Kommunalbefragung: Kooperationspotentiale im Personalwesen werden im Landkreis Ahrweiler vor allem hinsichtlich der Digitalisierung gesehen, im Landkreis Cochem-Zell werden Kooperationen bei der Reisekostenabrechnung evaluiert. Der Landkreis Bad Kreuznach sieht bei Buchhaltung und Vollstreckung im Bereich des Kämmereiamts horizontale wie vertikale Kooperationspotentiale. Im Landkreis Ahrweiler werden Kooperationspotentiale bei der Gemeindeprüfung gesehen.

Wertmäßige Bedeutung: Die wesentlichen Kosten fallen in Form von Personal- beziehungsweise Arbeitsplatzkosten an. Es handelt sich um Verwaltungsaufgaben, sodass die Arbeitsplatzkosten hier grundsätzlich höher sind als etwa bei operativen Aufgaben, etwa im Bereich der Ver- und Entsorgung⁵⁰³. Dennoch sind die wertmäßige Bedeutung und die zu erzielenden Skaleneffekte eher gering, sodass nur bei geringen Transaktionskosten die Wirtschaftlichkeit gewährleistet ist.

Spezifische Investitionen sind nicht besonders zu berücksichtigen. Eventuell müssten größere Büroflächen geschaffen und ausgestattet werden, wenn bestimmte Verwaltungsprozesse zentralisiert werden sollen. Wie im Abschnitt zum EDV-Bereich erläutert, sind unter Umständen spezifische Investitionen in die Angleichung entsprechender Softwareumgebungen der Personalverwaltung von Nöten.

Komplexität: Standardisierte Prozesse der Personal- und Finanzverwaltung weisen keine besonders hohe Komplexität auf. Bei einer gemeinsamen Bearbeitung von Verwaltungsangelegenheiten können dennoch Probleme bei der Kostenzuordnung anfallen. Bei Aufgaben höherer Komplexität, etwa gemeinsamen Assessment-Centern, können die Transaktionskosten auch durch die Unregelmäßigkeit der Leistung und den Koordinationsbedarf höher liegen.

Zentralität und politische Konfliktintensität: Je nach Kooperationstiefe handelt es sich jedoch um Aufgaben von mittlerer bis hoher Zentralität und hohem Kontrollverlust, etwa wenn Bewerbungsverfahren zentralisiert werden. Gerade auch die Finanzverwaltung lässt sich als Bereich hoher Zentralität einordnen.

⁵⁰³ Vgl. Götz, M./Schnitzenbaumer, F. (2013), Kosten eines Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst.

3.3.3.3.4 Gebäude-, Energie- und Fuhrparkmanagement

Im Gebäude- und Fuhrparkmanagement muss unterschieden werden, ob sich die Kooperation ausschließlich auf administrative Aufgaben im Liegenschafts- oder Flottenmanagement beschränkt, oder operative Aufgaben mit geteilten Ressourcen – eine gemeinsame Fahrzeugflotte, gemeinsame Gebäudereinigung o. ä. – mit einbezieht. Im technischen Gebäudemanagement ist der Bezug der entsprechenden Leistungen über den Markt mitunter üblich.

Bestehende Kooperationen: Im Bereich Gebäudemanagement und -unterhalt wird in der Befragung eine Kooperation in Form einer GmbH angeführt, die sich neben den Bereichen Bauen und Umwelt auf das Gebäudemanagement im Sinne einer gemeinsamen Energiedienstleistungsgesellschaft bezieht. Die Landkreise Bad-Kreuznach, Alzey-Worms und Mainz-Bingen, die Gemeindewerke Budenheim Anstalt öffentlichen Rechts sowie mehrere Verbandsgemeinden, die den beteiligten Kreisen angehören, sind beteiligt. Darüber hinaus ist eine vertikale Kooperation in diesem Bereich zu verzeichnen. Kooperationen im Fuhrparkmanagement, das nach Oesner⁵⁰⁴ durchaus als Kooperationsfeld relevant ist, wurde neben den im Abschnitt zur Beschaffung vermerkten Kooperationen bei der Beschaffung von Einsatzfahrzeugen von Feuerwehr und Katastrophenschutz nicht genannt.

Potenziale in der Kommunalbefragung: Kooperationspotentiale im Gebäudemanagement werden von der Stadt Zweibrücken mit der Stadt Pirmasens und dem Landkreis Südwestpfalz als potentiellen Partnern sowie der Stadt Kaiserslautern mit dem umgebenden Landkreis angeführt.

In den Vor-Ort-Gesprächen wurde das Gebäudemanagement vor allem vor dem Hintergrund gemeinsamer Beschaffungen erörtert, etwa bei Sanitäreinrichtungen.

Wertmäßige Bedeutung: Im Gebäudemanagement ist zwischen dem kaufmännischen und dem technischen und infrastrukturellen Gebäudemanagement zu unterscheiden. Während für erstgenanntes das bereits zu anderen Verwaltungsaufgaben Geschriebene gilt, lassen sich im technischen und infrastrukturellen Gebäudemanagement mehr Kosten sparen. Der Anteil der Gebäudekosten beträgt etwa ein Zehntel der kommunalen Verwaltungsaus-

⁵⁰⁴ Oesner, A. (2007), Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services, a. a. O., S. 11.

halte; nach *Reinhard Redmann* handelt es sich hierbei um den Aufgabenbereich im Back-Office mit dem höchsten Einsparpotential.⁵⁰⁵ Im Fuhrparkmanagement gilt ähnliches: Mit einer reinen Zentralisierung der Flottenverwaltung sind geringere Einsparpotentiale verbunden als mit Modellen, die eine gemeinsame Nutzung der Fahrzeuge beinhaltet.

Spezifität: Bei rein administrativen Aufgaben halten sich auch in diesem Bereich die spezifischen Investitionsbedarfe in Grenzen. Wenn jedoch ein geteilter Fuhrpark oder ein kooperatives technisches Gebäudemanagement angestrebt werden, ist neben der Sachkapitalspezifität vor allem die Standortspezifität von Relevanz, da andernfalls Skaleneffekte durch Transportkosten nivelliert werden. Insofern bieten sich derartige, über das administrative Geschäft hinausgehende Kooperationen insbesondere in Konstellationen an, in denen die Verwaltungen mehrerer Gebietskörperschaften ihren Sitz in derselben Stadt haben.

Komplexität: Die Komplexität und Nachvollziehbarkeit hängt stark von den betroffenen Aufgaben ab. Probleme können sich unter anderem im technischen Gebäudemanagement bei der Abrechnung von Transportkosten ergeben. Beim administrativen Gebäude- und Fuhrparkmanagement handelt es sich um teilweise standardisierte Aufgaben, die dennoch eine größere gestalterische und wissensintensive Komponente haben, als etwa die Gehaltsabrechnung im Personalwesen.

3.3.3.4 Institutionelle Rahmenbedingungen

In der Befragung wurden die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die verbandsfreien Städte und Gemeinden und Verbandsgemeinden nach Kooperationshindernissen befragt. Die institutionell bedingten Hindernisse sind in *Tabelle 25* aufgeführt.

⁵⁰⁵ Vgl. *Redmann, R.* (2000), Gebäudemanagement, S. 7.

Tabelle 25: Kritik der Kommunen an den institutionellen Rahmenbedingungen

„strikte Auslegung von GemO und Gesetz über kommunale Zusammenarbeit z.B. bei Zweckvereinbarungen / Zweckverbänden / privatrechtlichen Zusammenschlüssen“
„Datenschutzanforderungen, haushaltsrechtliche Einschränkungen, Zuständigkeitsregelungen nach GemO, Weisungsbefugnis“
„Gemeinsamer Kooperationsausschuss kann aufgrund KomZG keine verbindlichen Beschlüsse fassen. Zusätzliche Beschlussfassungen sind dann immer noch in beiden Verbandsgemeinderäten erforderlich.“
„Zum Teil langwierige Genehmigungsverfahren insb. bei Zweckvereinbarungen“
„Strikte Regelungen der GemO, insbes. Anzeigepflicht nach § 92 bzw. Zustimmungspflicht nach §§ 87 f. Reform der Umsatzbesteuerung interkommunaler Zusammenarbeit (§ 2 b Abs. 3 UStG) schafft keine abschließende Rechtssicherheit. Wettbewerbsrechtliche Bestimmungen.“
„Institutioneller Gesetzesvorbehalt.“
„1. Abrechnung des Personaleinsatzes 2. Haftung (Wer hat die Verantwortung für die handelnden Personen?) 3. EU Rechtliche Wettbewerbsrichtlinien, verbunden mit Umsatzsteuervorgaben“
„Ein aktuelles Problem stellt der § 2b Umsatzsteuergesetz dar, dieser führt ab 2021 dazu, dass es zu Umsatzsteuerpflichten kommen kann.“ [...] „Besteuerung (Umsatzbesteuerung) von Personaldienstleistungen- /Austausch“
Grünschnitt: § 108 GWG, unklare Auslegung der Vorschrift
„Komplexität der Errichtungs- bzw. Genehmigungsverfahren; interkommunale Zusammenarbeit erstreckt sich häufig auf freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben und unterliegt somit der kritischen Betrachtung der Aufsichtsbehörden; Konstrukt des Zweckverbands institutionell sehr aufwändig und kostenintensiv“
„langwierige Abstimmungsprozesse (z.B. durch Gremienbeteiligung), uneinheitliche Entscheidungskompetenzen, unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit (Bereich Kreisentwicklung, Wirtschaftsförderung); bereits bestehende, tradierte lokale Verwaltungsverfahren, unklare zukünftige finanzielle Verbindlichkeiten bei fehlender Rechtssicherheit (Jugendamt); Regelungen zum Datenschutz (Kämmereramt)“
„z.T. fehlende gesetzliche Möglichkeiten, nachteilige Gestaltungsregeln, fehlende einheitliche Standards in Rheinland-Pfalz“

(Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten der Kommunalbefragung.)

Folgende Kriterien sind zur Einordnung der institutionellen Rahmenbedingungen von Bedeutung:

- die Strukturierung interkommunaler Kooperation,
- die finanzielle Förderung interkommunaler Kooperation,
- Regulierung durch verpflichtende Lösung sowie
- Information und Überzeugung (vgl. Tabelle 26).

Strukturierung interkommunaler Kooperation: Hier lassen sich zwei grundsätzlich unterschiedliche Kooperationsformen finden: öffentlich-rechtliche Kooperationen und privatrechtliche Kooperationsformen.

Rechtsgrundlage der *öffentlich-rechtlichen Formen* von interkommunaler Zusammenarbeit ist das Landesgesetz über kommunale Zusammenarbeit (KomZG). Es sieht den Zweckverband, die Zweckvereinbarung, die kommunale Arbeitsgemeinschaft sowie die gemeinsame kommunale Anstalt als Rechtsformen vor. Diese sind auch zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben befähigt.⁵⁰⁶ Zweckverband und Zweckvereinbarung sind genehmigungspflichtig, wodurch zusätzliche Transaktionskosten anfallen.

Diese wurde in der Befragung mitunter kritisiert: „zum Teil langwierige Genehmigungsverfahren insb. bei Zweckvereinbarungen“, die „strikte Auslegung von GemO und Gesetz über kommunale Zusammenarbeit z.B. bei Zweckvereinbarungen / Zweckverbänden“ sowie „strikte Regelungen der GemO, insbes. Anzeigepflicht nach § 92 bzw. Zustimmungspflicht nach §§ 87 f“ wurden angeführt.

Als Instrument der Kooperationsförderung wird insbesondere die gAÖR angeführt.⁵⁰⁷ Die Anstaltslösung gilt als Weg, die Wahrung der kommunalen Dienstherrenschaft und Steuerungsfähigkeit bei gleichzeitiger Selbstständigkeit und Flexibilität in der Organisation zu gewährleisten.⁵⁰⁸ Die in den §§ 14a-14b KomZG i. V. m §§ 85 Abs. 4 Satz 1, 86a GemO geregelte und im Bereich

⁵⁰⁶ Vgl. Dahlbeck, E. et al. (2017), Interkommunale Kooperation, a. a. O., S. 8.

⁵⁰⁷ Seuberlich, M. (2012), Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker?, a. a. O.

⁵⁰⁸ Vgl. DStGB (2005), Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 6.

Back-Office für den „Gedanken des Shared Service Center hervorragend geeignete“⁵⁰⁹ gemeinsame Anstalt Öffentlichen Rechts (gAÖR) besteht nicht in allen Ländern⁵¹⁰.

In der Befragung wurden seitens der Landkreise und kreisfreien Städte insgesamt sechs gAÖR mit Beteiligung von mindestens zwei Landkreisen oder kreisfreien Städten angeführt, wovon keine auf die identifizierten Schwerpunktbereiche im Back-Office entfällt.

Tabelle 26: Übersicht zu institutionellen Rahmenbedingungen

Maßnahme	Einsatz	Back-Office-Relevanz
Strukturierung	Option der gAÖR gegeben; Kritik an Genehmigungsverfahren und strikter Rechtsauslegung	gAÖR mitunter empfohlen, aber praktisch bisher irrelevant; Kritik betrifft auch BO
Finanzielle Förderung	Starke Kommunen starkes Land	Back-Office und Landkreise und kreisfreien Städte jeweils nicht betroffen
Pflicht	kein direkter, aber latenter Fusionsdruck; Kooperationsgebot des LEP IV	von Kooperationsgebot nicht betroffen
Information und Überzeugung	frei verfügbares Informationsangebot nur eingeschränkt vorhanden, SKSL als Best-Practice	im IT-Bereich informelle Austauschgremien, kein Best-Practice-Angebot

(Quelle: Eigene Darstellung.)

Mit den Formen der AG, der GmbH, des rechtsfähigen Vereins, der Genossenschaft sowie Stiftungen des öffentlichen Rechts bestehen zudem auch *privatrechtliche Formen* der institutionalisierten interkommunalen Kooperation zur Verfügung.⁵¹¹ Weitere privatrechtliche Organisationsformen interkommunaler Kooperation sind etwa die Gesellschaft bürgerlichen Rechts, OHG und KG⁵¹². Privatrechtliche Organisationsformen sind nicht der staatlichen Aufsicht

⁵⁰⁹ Oesner, A. (2007), Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services, a. a. O., S. 13.

⁵¹⁰ Vgl. DStGB (2005), Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 6.

⁵¹¹ Vgl. ebd.

⁵¹² Vgl. Spannowsky, W./Borchert, D. (2003), Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung, a. a. O., S. 110 u. 112.

unterstellt und ihr Personalwesen weniger Restriktionen ausgesetzt. Zudem besteht hier im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichen Kooperationsmodellen teilweise die Option einer Haftungsbeschränkung.⁵¹³ Privatrechtliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit können überall dort genutzt werden, wo keine originär hoheitlichen Befugnisse der Kooperationspartner betroffen sind.⁵¹⁴ Privatrechtliche Formen der Kooperation sind körperschaftssteuerpflichtig.⁵¹⁵

Finanzielle Förderung interkommunaler Kooperation in Rheinland-Pfalz: Die Berücksichtigung von interkommunaler Zusammenarbeit bei Förderungen und Zweckzuweisungen wurde von der Enquete-Kommission *Kommunale Finanzen* erörtert. Im Anhörverfahren wurde etwa angeführt, dass „Kommunen, die sich für eine Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften entscheiden, [...] einen Förderbonus erhalten“⁵¹⁶ sollten, und „[i]n den Förderprogrammen [...] daher stringente Regelungen für interkommunale Zusammenarbeiten getroffen werden [sollten]“⁵¹⁷, um falsche Anreize zur Schaffung unwirtschaftlicher Parallelstrukturen zu verhindern. IKZ sei nicht nur als Fördergegenstand, sondern auch als Fördervoraussetzung anzulegen.⁵¹⁸ Dies erzeugt allerdings zusätzliche Transaktionskosten bei der Fördermittelaquise, was besonders kleine Kommunen belastet.⁵¹⁹ Die Enquete-Kommission forderte deshalb die „Reduktion kommunaler Transaktionskosten“⁵²⁰, welche bei der Inanspruchnahme von Förderungen anfallen.

Diesbezüglich neue Ansätze zu entwickeln war ein Hauptziel des Landes bei der Einrichtung des Programmes *Starke Kommunen – Starkes Land*. Unter

⁵¹³ Vgl. *Oebekke, J.* (2007), *Kommunale Gemeinschaftsarbeit*, S. 847 f.

⁵¹⁴ Vgl. *DStGB* (2005), *Interkommunale Zusammenarbeit*, a. a. O., S. 6 ff.

⁵¹⁵ Vgl. *Furkert, M.* (2008), *Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz*, a. a. O., S. 34.

⁵¹⁶ So Bürgermeister *Georg Hollmann*, VG Weißenthurm, zitiert nach: Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ (2015), Bericht der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“, S. 150.

⁵¹⁷ So Landrat *Günter Kern*, Rhein-Lahn-Kreis, zitiert nach ebd.

⁵¹⁸ So *G. Steinebach*, zitiert nach ebd., S. 151.

⁵¹⁹ Vgl. *Seuberlich, M.* (2011), *Interkommunale Kooperation als der Weisheit letzter Schluss?*, a. a. O., S. 11.

⁵²⁰ Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ (2015), Bericht der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“, a. a. O., S. 154.

anderem durch externe Beratungs- und Moderationsbüros und die Veranstaltung von Workshops⁵²¹ wurde versucht, die kommunalen Transaktionskosten zu reduzieren. Die erste Programmrunde von 2014 bis 2016 richtete sich an ländliche Verbandsgemeinden. Die Evaluation des Programms fällt positiv aus, es habe "in den Kommunen enormes Potenzial für Kooperation und lokales Engagement freigesetzt."⁵²² Im Kontext der hier verfolgten Fragestellung ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Landkreise und kreisfreie Städte keine Zielgruppe des Förderprogramms waren und der Schwerpunkt nicht auf dem Back-Office-Bereich, sondern vor allem auf Aufgaben der Daseinsvorsorge lag⁵²³.

Im Januar 2018 begann die zweite Runde des Programms mit der Förderung von Städtenetzen und Stadt-Umland-Kooperationen.⁵²⁴ Auch wenn diese Schwerpunktsetzung Förderchancen für kreisfreie Städte und im zweiten Fall auch für die Kreisebene impliziert, profitieren ausschließlich kreisangehörige Städte und Verbandsgemeinden von diesem Programm⁵²⁵.

Steuerung durch verpflichtende Lösungen spielen derzeit eher eine untergeordnete Rolle. Im LEP IV ist als Ziel 45 ein für raumbedeutsame Planungen zu beachtendes *Kooperationsgebot* formuliert, das sich jedoch auf Leistungen der Daseinsvorsorge bezieht⁵²⁶. Wie schon bei den Förderpolitiken wird durch die Schwerpunktsetzung auf den Bereich der Daseinsvorsorge der Back-Office-Bereich nicht direkt berührt. Zum direkten „Druck“ mit einer Fusion findet sich keine Evidenz – dennoch spielt der Kontext der IKZ-Gutachten in Folge der Gutachten zur Kreisgebietsreform⁵²⁷ sicherlich eine Rolle. So zeigt sich in der

⁵²¹ Vgl. *Steinebach, G. et al. (2018), Starke Kommunen – Starkes Land*, S. 167 ff.

⁵²² Ministerium des Innern und für Sport (2016), *Starke Kommunen, starkes Land*, S. 9.

⁵²³ Vgl. *Steinebach, G. et al. (2018), Starke Kommunen – Starkes Land*, S. 161 f.

⁵²⁴ Vgl. Ministerium des Innern und für Sport (2018), *Starke Kommunen – Starkes Land*, <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/foerderung/kommunalentwicklung/starke-kommunen-starkes-land/>, (22.7.2019).

⁵²⁵ Vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz (2019), *Dreyer und Lewentz starten "Starke Kommunen – starkes Land"*, <https://www.rlp.de/de/aktuelles/einzelansicht/news/detail/News/dreyer-und-lewentz-starten-starke-kommunen-starkes-land/>, (22.7.2019).

⁵²⁶ Vgl. Ministerium des Innern und für Sport (2008/2017), *Landesentwicklungsprogramm (LEP IV)*. S. 92.

⁵²⁷ Vgl. etwa *Junkernheinrich, M. et al. (2018), Gebietsreform in Rheinland-Pfalz*, a. a. O.; *Spellerberg, A./Neumann, U. (2018), Teilgutachten zur demografischen Entwicklung, Raumordnung und Landesplanung*.

Umfrage, dass keiner der befragten Landkreise und kreisfreien Städte weitere interkommunale Kooperation abgelehnt hat. Den Einfluss auf die tatsächliche Kooperationstätigkeit schätzt *Seuberlich* (2012) – im Gegensatz zu *Kersting* (2006) – eher gering ein.

Informations- und Überzeugungsangebote: Das barrierefrei zugängliche Informationsangebot zu interkommunaler Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz ist im Vergleich zu anderen Bundesländern nur schwach ausgebaut. Während etwa in Hessen und Nordrhein-Westfalen vollständige, öffentlich einsehbare Onlinedatenbanken einschließlich hinterlegter Dokumente und kartographischer Darstellungen zu bestehenden Kooperationen vorgehalten werden, und andere Länder, beispielsweise Bayern nicht abschließende Angebote mit Informationen und Best-Practice-Beispielen betreiben⁵²⁸, bestehen in Rheinland-Pfalz diese Angebote nicht. Insbesondere zur Information von Ratsmitgliedern besteht entsprechender Verbesserungsbedarf, wenn IKZ gefördert werden sollen. Im Rahmen der Zukunftsinitiative „Starke Kommunen – Starkes Land“ (SKSL) bestehen allerdings erste Ansatzpunkte für die Ausweitung von Informationsangeboten.

Für Verwaltungsmitarbeiter bestehen andere Möglichkeiten der Information und des Austauschs, auch im Back-Office-Bereich, wie aus den Antworten der Landkreise und kreisfreien Städte auf Frage 5b der Kommunalbefragung: „Bitte erläutern Sie kurz Ihre informelle(n) Interkommunale(n) Kooperation(en)“ ersichtlich wird. Beispielsweise wurde die Beteiligung an einer „Plattform zum Informationsaustausch der Datenschutzbeauftragten der rheinland-pfälzischen Kreisverwaltungen sowie für die Bereiche IT-Sicherheit, IT-Administration und Digitale Verwaltung“ angeführt, die primär als passives Informationsinstrument für besagte Themenbereiche diene.

Ferner sollten die Projekte, die im Rahmen von SKSL gefördert wurden, als Leuchtturmprojekte dienen und entsprechend vermarktet werden. Ferner sollen die Gutachten zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform das Informationsangebot verbessern.

⁵²⁸ Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, Kommunale Zusammenarbeit, <https://www.stmi.bayern.de/kub/komzusammenarbeit/bereiche-undbeispiele/index.php>, (5.7.2019).

3.3.3.5 Eigenschaften der Kommunen als Kooperationspartner nach Eignungskriterien

Zur ökonomischen und fiskalischen Notwendigkeit von interkommunaler Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz: Kommunale Verschuldung gilt in der Literatur vielfach als Hauptgrund des Eingehens interkommunaler Kooperationen.⁵²⁹ Mitunter sind stark verschuldete Kommunen aber nicht in der Lage, in entsprechende Kooperationen zu investieren. Angesichts der kommunalpolitischen Bedeutung – verstärkt durch das Onlinezugangsgesetz – sollte der Back-Office-Bereich vor allem im Bereich standardisierter Verwaltungsaufgaben stärker zur Kooperation genutzt werden.

Die fiskalische Lage der Kommunen in Rheinland-Pfalz ist problematisch, die politischen Durchsetzungskosten effizienzsteigernder Maßnahmen allerdings auch eher gering einzuschätzen. Angesichts der höheren Pro-Kopf-Verschuldung dürfte die Kooperationsentscheidung bei den kreisfreien Städten eher relevant sein. Da fünf der zehn deutschen Städte mit der höchsten kommunalen Pro-Kopf-Verschuldung kreisfreie Städte in Rheinland-Pfalz sind,⁵³⁰ ist ein hoher Konsolidierungsdruck vorhanden. Allerdings ist anzumerken, dass „eine in erheblicher Finanznot befindliche Kommune versuchen [könnte], sich opportunistisch Vorteile im Rahmen einer IKZ anzueignen.“⁵³¹ Dadurch seien – so Seuberlich – „Präventivmaßnahmen durchaus angezeigt, die insbesondere in Form der Erstellung und Anpassung entsprechender Verträge zu Transaktionskosten führen werden“⁵³². Dies kann für Kommunen in besserer fiskalischer Lage Anlass sein, Kooperationen mit stark verschuldeten Kommunen zu vermeiden.⁵³³

Zur Größe der Kommunen und ihrer Verwaltungen: Nach During „besteht die Aussicht auf eine Reduzierung von Personal- und Sachkosten“⁵³⁴ im Back-

⁵²⁹ Vgl. *Fliedner, O.* (2011), Grundwissen Kommunalpolitik, a. a. O., S. 21.

⁵³⁰ Vgl. *Geißler, R.* et al. (2019), Kommunaler Finanzreport 2019.

⁵³¹ *Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T.* (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 20.

⁵³² Ebd.

⁵³³ Vgl. *Seuberlich, M.* (2012), Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker?, a. a. O.

⁵³⁴ *During, D.* (2012), Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung, a. a. O., S. 170.

Office-Bereich vor allem für kleinere Kommunen, da hier Skaleneffekte realisiert werden können. Mitunter formulierte Vorteile interner politischer Homogenität bei Fragen mit hoher Konfliktintensität, die sich für kleine Kommunen ergeben, sind allerdings im standardisierten Back-Office-Bereich eher weniger relevant. Die Landkreise weisen im Vergleich zu anderen Bundesländern im Durchschnitt geringe Einwohnerzahlen sowie Flächen auf, auch die zwölf rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte sind verhältnismäßig klein. Anders als in anderen Bundesländern muss es sich bei diesen auch nicht um Großstädte handeln.⁵³⁵ Rheinland-Pfalz hat die mit durchschnittlich 127 880 zum Stand 31. Dezember 2018 nach Einwohnerzahl zweitkleinsten Landkreise sowie die mit durchschnittlich 89 116 Einwohnern kleinsten kreisfreien Städte im Flächenländervergleich.⁵³⁶

Die Hypothese, dass kleinere Kommunen über weniger administrative Kapazitäten verfügen und folglich mit geringerer Wahrscheinlichkeit kooperieren, ist mit Blick auf die personelle Ausstattung der Verwaltungen jedoch dahingehend zu relativieren, dass kleine Landkreise in der Regel höhere VZÄ/Ew.-Werte aufweisen – was auf den Bedarf an einem Mindestpersonalbestandes hinweist.⁵³⁷ Absolut variiert die Größe der Kernverwaltungen von 206,6 bis zu 894,7 Vollzeitäquivalenten in den Kernverwaltungen (206,6 bis 912,9 bei Berücksichtigung der VZÄ in den Eigenbetrieben). Im Gegensatz zu den Landkreisen lässt sich bei den kreisfreien Städten ein fast perfekter Zusammenhang zwischen Bevölkerung und Vollzeitäquivalenten in der Kernverwaltung feststellen.⁵³⁸ Der Zusammenhang zwischen Bevölkerung und VZÄ/Ew. fällt bei den kreisfreien Städten nicht signifikant und sogar schwach positiv aus.

Zur Nachfrageentwicklung: Ein starke Nachfrage- bzw. Bevölkerungsentwicklung soll Kooperationen befördern. Der positiven Nachfrage- respektive

⁵³⁵ Vgl. *Stubenrauch, H.* (2011), Städte, Landkreise, Verbandsgemeinden und Gemeinden, S. 6.

⁵³⁶ Vgl. *Junkernheinrich, M.* et al. (2018), Gebietsreform in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 36.

⁵³⁷ $R=-0,5$; $p<0,05$; Eigene Berechnungen nach Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Mein Kreis, meine kreisfreie Stadt, <https://infothek.statistik.rlp.de/MeineHeimat/index.aspx?id=101&l=1>, (15.07.2019).

⁵³⁸ $R=-0,5$; $p<0,05$; Eigene Berechnungen nach Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Mein Kreis, meine kreisfreie Stadt, <https://infothek.statistik.rlp.de/MeineHeimat/index.aspx?id=101&l=1>, (15.07.2019).

Bevölkerungsentwicklung wird hierbei ein stärkerer positiver Einfluss zugesprochen als der negativen Entwicklung.⁵³⁹ Für den internen Back-Office-Bereich sind allerdings weniger sensible Reaktionen auf Veränderungen zu erwarten, als für Leistungen, die für den Verwaltungskunden erbracht werden. In Rheinland-Pfalz weisen die Landkreise aktuell für das Jahr 2018 eine positive Entwicklung von durchschnittlich ca. +0,14 % im Vergleich zum Vorjahr 2017 auf – allerdings mit erheblichen Unterschieden. Das durchschnittliche Wachstum der kreisfreien Städte liegt mit 0,2 % leicht über dem der Landkreise – ebenfalls mit erheblichen Unterschieden. Vor allem die kleinen kreisfreien Städte verlieren an Einwohnern, wohingegen die bereits einwohnerstarken Zentren weiter an Bevölkerung gewinnen. Sinkende Einwohnerzahlen lassen eine höhere Kooperationsbereitschaft erwarten.

Strukturelle und politische Homogenität: Rheinland-Pfalz gilt als von den „Disparitäten seiner regional heterogenen Teilräume“ geprägtes Bundesland.⁵⁴⁰ Dadurch bedingt sich, dass Reputationsvorteile aus Nachbarschaft und Koordinationsvorteile aus Homogenität tendenziell zusammenkommen und regionale Kooperation begünstigen. Die Landkreise und kreisfreien Städte sind bezüglich ihrer Einwohnerzahlen relativ heterogen, wobei die Unterschiede bei den kreisfreien Städten hier stärker ausfallen als bei den Landkreisen. Dies kann die Zusammenarbeit in gemeinsamen Organisationen erschweren.

Auch ökonomisch und strukturell sind die Kommunen wie beschrieben sehr heterogen. Die politische Homogenität ist ebenfalls transaktionskostenrelevant, da immer auch „ein Großteil (inter-)kommunaler Sachfragen parteipolitisch überformt wird“⁵⁴¹.

Homogen sind die Einstellungen zu interkommunaler Zusammenarbeit insgesamt. So hat keiner der befragten Landkreise und kreisfreien Städte angegeben, sich zukünftig keine weiteren interkommunalen Kooperationen vorstellen zu können. Auch die interne Homogenität scheint gewährt zu sein: Eine 2007 durchgeführte vollstandardisierte schriftliche Befragung von Ratsmitgliedern der rheinland-pfälzischen Kommunen zur interkommunalen Kooperation im Kontext des demographischen Wandels ergab, dass über 95 % der

⁵³⁹ Vgl. Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T. (2011), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 25.

⁵⁴⁰ Furkert, M. (2008), Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 26.

⁵⁴¹ Klemme, M. (2002), Blaue Reihe. Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung, S. 108.

Ratsmitglieder verstärkte interkommunale Zusammenarbeit generell für sinnvoll erachten.⁵⁴² Hinsichtlich des Back-Office-Bereichs besteht seitens der befragten Kommunen ebenfalls weitgehende Homogenität in der Zustimmung zu dessen zukünftiger Relevanz. Die Frage, ob der „Back-Office-Bereich für zukünftige interkommunale Kooperationen Ihrer Kommune relevant“ (Frage 7) sei, wurde seitens der kreisfreien Städte in keinem Fall verneint. Allerdings verzichtete ein nicht unbedeutender Teil von 20 % der Teilnehmer auf eine Antwort. Bei den Kreisen zeigt sich ein ähnliches Bild – lediglich von zwei Landkreisen wurde angegeben, den Back-Office-Bereich als nicht relevant zu erachten, ein Viertel der an der Befragung teilnehmenden Landkreise machte keine Angaben.

Die Tabelle 27 gibt einen Überblick über die partnerbezogenen Kriterien und die generelle Situation in Rheinland-Pfalz.

⁵⁴² Vgl. *Stopper, J.* (2008), Demografischer Wandel und interkommunale Kooperation, a. a. O., S. 285f.

Tabelle 27: Übersicht zur rheinland-pfälzischen Kommunalstruktur

Problem	generelle Situation	körperschaftliche Unterschiede
ökonomische und fiskalische Lage	problematische fiskalische Lage in Rheinland-Pfalz, hoher Handlungs-/Spardruck	besonders hoher Handlungsdruck in den Städten
Größe und Kapazitäten	kleinteilige Strukturen im Flächenländervergleich, variierende Kapazitäten	insbesondere kreisfreie Städte teilweise sehr klein, größere Personalkapazitäten durch größeres Aufgabenspektrum
Nachfrageentwicklung	variierend, generelle Tendenz zur Verschärfung von Disparitäten	höheres Wachstum in den größeren Städten
Homogenität	heterogene Teilräume, große strukturelle Homogenität; Homogenität in genereller Zustimmung zu IKZ und Relevanz des BO	weitgehende Homogenität innerhalb der Landkreise sowie insbesondere innerhalb der kreisfreien Städte, strukturbedingt Heterogenität zwischen unterschiedlichen Körperschaftstypen

(Quelle: Eigene Darstellung.)

3.3.4 Zusammenfassung und Ausblick

Interkommunale Kooperation bietet gerade in Anbetracht der teilweise noch immer problematischen Haushaltslage und der kleinteiligen Strukturen in Rheinland-Pfalz Potenziale, Skalen- und Spezialisierungsvorteile zu verwirklichen. Dabei ist die interkommunale Kooperation nicht in allen Konstellationen und für alle Aufgaben gleichermaßen oder mit der gleichen Kooperationstiefe die geeignete Form der Leistungserbringung. Die beschriebenen Kriterien können in Kombination mit den Potenzialnennungen in der Kommunalbefragung als erste Anhaltspunkte dienen, in welchen Partnerkonstellationen welche Formen der Kooperation realistisch sind. Transaktionskosten müssen daher erkannt und ihnen mit politischen Maßnahmen begegnet werden, wenn Renditen erwirtschaftet werden sollen.

Gerade der Back-Office-Bereich weist bei einer interkommunalen Zusammenarbeit die geringsten Zielkonflikte mit dem Ziel des Erhalts bzw. der Stärkung der Bürgernähe auf. Er bietet Potenzial für eine Optimierung – insbeson-

dere dadurch, dass für die Bürger keine Mehrkosten anfallen und es sich häufig um Aufgaben mit hohem Standardisierungsgrad handelt, stellt der Back-Office-Bereich ein interessantes Feld für intensivierete Kooperation in Zukunft dar. Insbesondere der IT-Bereich sowie das Beschaffungswesen, aber auch die Personal-, Finanz und Liegenschaftsverwaltung stellen hier Potenzialbereiche dar, die von zahlreichen Kommunen bereits identifiziert wurden.

Im IT-Bereich liegt es nahe, eine tiefgreifende Zentralisierung durch landeseinheitliche Lösungen mit größeren Skalen- und Spezialisierungsvorteilen bei geringeren Transaktionskosten anzugehen. Diese Alternative wurde auch in den Vor-Ort-Gesprächen deutlich. Auch andere Hybridlösungen zwischen Eigenbringung und Bezug über den Markt, etwa ein koordiniertes Contracting-Out, sind je nach Aufgabe und betroffenen Hoheitsrechten zu prüfen.

Interkommunale Zusammenarbeit hat in Rheinland-Pfalz eine lange Tradition und den Kommunen steht eine Vielzahl an Rechtsformen offen. Wenn sie im Back-Office gefördert werden soll, werden dennoch Anpassungen der institutionellen Rahmenbedingungen im Land nötig sein. Dazu bedarf es barrierefreier Informationsmöglichkeiten. Ferner gilt es die zukünftige Entwicklung der SKSL-Förderschwerpunkte zu überdenken. Auch die Genehmigungsverfahren sind auf Optimierungspotential hin zu prüfen, um Transaktionskosten zu senken. Aktuelle Fragestellungen hinsichtlich der Umsatzsteuerproblematik sind generell zu berücksichtigen, wenn die Zukunft kooperativer Lösungen erörtert wird.

Im IT-Bereich besteht ein hoher Zeitdruck, um vor dem Hintergrund der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, des Ausbaus der Schul-IT und der allgemein fortschreitenden Verwaltungsdigitalisierung eine möglichst effiziente und sichere Bereitstellung zu erreichen. Dabei sind sowohl stark zentralisierte IKZ-Lösungen unter Rückgriff auf bestehende Kooperationen wie ZIDKOR, als auch kleinere regionale sowie landesweite, hoch zentralisierte neue Lösungen in den Blick zu nehmen.

Im Beschaffungswesen bestehen bereits vereinzelte funktionierende regionale Beschaffungsnetzwerke, die als Vorbild für weitere vergleichbare Kooperationen dienen könnten. Kooperative Beschaffungsnetzwerke benötigen keine transaktionskostenintensive formelle Umsetzung und wurden vielfach als Potenzialbereich genannt.

3.3.5 Literaturverzeichnis

- Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, Kommunale Zusammenarbeit. Bereiche und Beispiele der kommunalen Zusammenarbeit, <https://www.stmi.bayern.de/kub/komzusammenarbeit/bereicheundbeispiele/index.php>. 05.07.2019.
- Beckers, T. u. a.* (2014), Eine (institutionen-)ökonomische Analyse der Kalkulation von Lebenszykluskosten und der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Vorhaben, https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2014/beckers_wagemann_ryndin_klatt_2014-lebenszykluskosten_und_wirtschaftlichkeitsuntersuchungen_bei_ppp-vorhaben.pdf. 03.08.2019.
- Beier, M./Matern, A.* (2007), Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit.
- Bel, G./Fageda, X./Mur, M.* (2011), Why do municipalities cooperate to provide local public services? An empirical analysis, in: *Local Government Studies*, Vol. 39, No. 3, p. 435-454.
- Blaeschke, F.* (2014), What drives small municipalities to cooperate? Evidence from Hessian municipalities, in: *MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics 14*, <http://hdl.handle.net/10419/95898>. 17.06.2019.
- Blesse, S./Rösel, F.* (2017), Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen.
- Carr, J. B./Gerber, E. R./Lupher, E. W.* (2007), Explaining Horizontal and Vertical Cooperation on Public Services in Michigan: The Role of Local Fiscal Capacity, http://digitalcommons.wayne.edu/interlocal_coop/34. 11.08.2019.
- Dahlbeck, E. et al.* (2017), Interkommunale Kooperation. Eine Kurzexpertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Forschungsfelder/2015/Lebendige-Regionen/kurzexpertise-interkommunale-kooperation.pdf?__blob=publication-file&v=3. 10.08.2019.
- Depner, G.* (2013), Komplett-Service rund um die Beihilfe., in: *Städte- und Gemeinderat*, H. 4, 24-25.
- Deutsches Vergabeportal GmbH (2019), Vergabepattform Kommunen Rheinland-Pfalz, <https://rlp.vergabekomunal.de/Satellite/company/welcome.do>. 22.08.2019.
- DSTGB (2005), Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts. DStGB DOKUMENTATION NO 51.
- During, D.* (2012), Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung, <https://kobra.uni-kassel.de/bitstream/handle/123456789/2013060642821/DissertationDirkDuring.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. 03.08.2019.
- Eck, A./Steinbrecher, J./Thater, C.* (2012), Skaleneffekte in der Bereitstellung des kommunalen Angebotes sächsischer Gemeinden, in: *ifo Dresden berichtet*, Nr. 3, S. 12-19.
- Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ (2015), Bericht der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“, <https://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/5250-16.pdf>, (21.7.2019).

- Erlei, M./Leschke, M./Sauerland, D.* (1999), *Neue Institutionenökonomik*, Stuttgart.
- Erlei, M./Leschke, M./Sauerland, D.* (2016), *Institutionenökonomik*, Stuttgart.
- Feiock, R.* (2007), Rational Choice and Regional Governance, in: *Journal of Urban Affairs*, No. 29, S. 47-63.
- Fliedner, O.* (2011), *Grundwissen Kommunalpolitik*.
- Frick, H.-J./Hokkeler, M.* (2008), *Interkommunale Zusammenarbeit. Handreichung für die Kommunalpolitik*, <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/05825.pdf>, 09.08.2019.
- Funke, S.* (2013), Personalmanagement gemeinsam effektiver, in: *Städte- und Gemeinderat*, Nr. 4, S. 22-23.
- Furkert, M.* (2008), *Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz*.
- Gawron, T.* (2009), *Formen der überörtlichen Kooperation zur Steuerung der Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben*, https://www.berlin-professional-school.de/fileadmin/portal/Dokumente/IMB_Working_Papers/WP_46_Formen_der_%C3%BCber%C3%B6rtlichen_Kooperation_zur_Steuerung_der_Ansiedlung_und_Erweiterung_von_gro%C3%9Ffl%C3%A4chigen_Einzelhandelsvorhaben.pdf, 13.05.2019.
- Geißler, R.* et al. (2019), *Kommunaler Finanzreport 2019*, Gütersloh.
- Gerber, E. R./Gibson, C. C.* (2005), *Cooperative Municipal Service Provision: A Political-Economy Framework for Understanding Intergovernmental Cooperation*, http://digital-commons.wayne.edu/interlocal_coop/11. 09.08.2019.
- Götz, M./Schnitzenbaumer, F.* (2013), *Kosten eines Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst*.
- Hanken, C.* (2006), *Interkommunale Zusammenarbeit*, in: *Wind, M./Kröger, D. (Hrsg.), Handbuch IT in der Verwaltung*, Springer. S. 393-402.
- Hanken, C./Wind, M.* (2006), *Interkommunale Kooperation und E-Government*, in: *Verwaltung & Management*, H. 4, S. 184-188.
- Harnisch, R.* (2014), *Konsolidierungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit – am Beispiel des Kommunalen Rechenzentrums Minden-Ravensberg/Lippe*, in: *Weiß, J. (Hrsg.), Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen*, Wiesbaden, S. 303-328.
- Haug, P.* (2006), *Ineffiziente Strukturen in der deutschen Kommunalwirtschaft? – Das Beispiel der Trinkwasserversorgung in Ostdeutschland*, in: *Wirtschaft im Wandel*, H. 2, S. 42-50.
- Heck, A. (S. S.)* (2016), *Vorlage der Stadt Speyer. Zweckverband für Informationstechnologie und Datenverarbeitung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (ZIDKOR), Übertragung der Aufgabe zu Beschaffung und Betrieb von E-Government-Basisystemen*.
- Hinz, E.* (2018), *Interkommunale Zusammenarbeit*, in: *Voigt, R. (Hrsg.), Handbuch Staat*, Wiesbaden, S. 1491-1500.

- Junkernheinrich, M. et al. (2018)*, Gebietsreform in Rheinland-Pfalz: Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden. Wissenschaftliche Untersuchung zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport, Kaiserslautern.
- Kaye-Essien, C. W. (2016)*, Exchange patterns and relations in collaborative governance.
- Kersting, N. (2006)*, Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb?, in: Aus Politik und Zeitgeschehen (Apuz), Nr. 21-22: Kommunen im Wandel, S. 32-37.
- Klatt, J. P./Beckers, T./Zimmermann, T. (2011)*, Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2011/beckers_klatt_zimmermann_2011-interkommunale_zusammenarbeit.pdf, (3.8.2019).
- Klemme, M. (2002)*, Blaue Reihe. Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung.
- KOMMWIS Gesellschaft für Kommunikation und Wissenstransfer mbh, Zur Gesellschaft, <https://www.kommwis.de/kommwis/%C3%9Cber%20Uns/Zur%20Gesellschaft/>, 24.06.2019.
- Lacity, M. C./Willcocks, L. P./Rottman, J. W. (2008)*, Global outsourcing of back office services: lessons, trends, and enduring challenges, in: Strategic Outsourcing: An International Journal 1/2008, S. 13–34.
- Landesregierung Rheinland-Pfalz (2018), Dreyer und Lewentz starten "Starke Kommunen – starkes Land“, <https://www.rlp.de/de/aktuelles/einzelansicht/news/detail/News/dreyer-und-lewentz-starten-starke-kommunen-starkes-land/>. 22.07.2019.
- Lenk, T./Reichardt, T./Rottmann, O. (2012)*, Interkommunale Zusammenarbeit im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement, https://www.nrwbank.de/export/sites/nrwbank/de/corporate/downloads/presse/publikationen/sonstige-downloads/Interkommunale_Zusammenarbeit.pdf, 29.10.2019.
- LeRoux, K./Carr, J. B. (2007)*, Explaining Local Government Cooperation on Public Works: Evidence from Michigan, http://digitalcommons.wayne.edu/interlocal_coop/26, 11.08.2019.
- Mergel, I. (2019)*, Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung, in: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 1-2019/2019, S. 162–171.
- Ministerium des Innern und für Sport (2008/2017), Landesentwicklungsprogramm (LEP IV) 2008/2017.
- Ministerium des Innern und für Sport (2016), Starke Kommunen, starkes Land, Abschlussbericht.
- Ministerium des Innern und für Sport (2018), Starke Kommunen – Starkes Land, <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/foerderung/kommunalentwicklung/starke-kommunen-starkes-land/>, 22.07.2019.

- Oebekke, J.* (2007), Kommunale Gemeinschaftsarbeit, in: Püttner G./Mann T. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Aufl., Springer, S. 843-872.
- Oesner, A.* (2007), Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services. Mit weniger Ressourcen effektiver verwalten.
- Porth, J./Kruse, K. A./Engewald, B./Ziekow, J.* (2019), Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz. Der rheinland-pfälzische Weg, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Speyer.
- Redmann, R.* (2000), Gebäudemanagement. Transparenz schaffen, Kosten optimieren.
- Reichard, C.* (2009), Institutionelle Alternativen zu Public-Private-Partnerships – Kommunale Eigenleistung, Public-Public-Partnerships und Contracting-Out 2009.
- Richter, R./Furubotn, E. G.* (2010), Neue Institutionenökonomik.
- Schäfter, S./Altenburg, C./Frach, E.* (2017), Interkommunale Kooperation: Wann profitieren Kommunen und Klima?, in: Berichte – Das Magazin des Difu w/2017, S. 24.
- Schuppan, T.* (2010), Neue kommunale Kooperationsformen mit eGovernment, in: Bogumil J./Kuhlmann S. (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, S. 153-173. (= Stadtforschung aktuell, Bd. 115).
- Seddon, J./O'donovan, B.* (2013), Die Achillesferse bei der Verwendung von Skaleneffekten in der Verwaltung der sozialen Sicherheit: Das Beispiel des Universal Credit im Vereinigten Königreich, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1/2013.
- Seuberlich, M.* (2011), Interkommunale Kooperation als der Weisheit letzter Schluss? Über die Skepsis gegenüber interkommunaler Zusammenarbeit als Instrument der Krisenbewältigung.
- Seuberlich, M.* (2012), Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? – Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, H. 1, S. 105-124.
- Spannowsky, W./Borchert, D.* (2003), Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung.
- Spellerberg, A./Neumann, U.* (2018), Teilgutachten zur demografischen Entwicklung, Raumordnung und Landesplanung, TU Kaiserslautern, Fachgebiet Stadtsoziologie, https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Startseite/Dokumente/5_-_Teilgutachten_KVR_Spellerberg_Demographie_Landesplanung.pdf, (28.7.2018)
- Stadt Kaiserslautern (2016), Beschlussvorlage Nr. 0445/2016 2016.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Mein Kreis, meine kreisfreie Stadt, <https://infothek.statistik.rlp.de/MeineHeimat/index.aspx?id=101&l=1>, 15.07.2019.
- Stein, A.* (2010), Transaktionskosten in Anbieter-Kunden-Beziehungen der Wissensökonomie, in: Kilper H. (Hrsg.), Governance und Raum, Nomos, S. 189-212.
- Steinebach, G. et al.* (2018), Starke Kommunen – Starkes Land, Mainz.
- Stopper, J.* (2008), Demografischer Wandel und interkommunale Kooperation – Problemwahrnehmungen und Handlungsorientierungen in der Kommunalpolitik, in: Heinelt

- H./Vetter A. (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute, S. 283-300. (= Stadtforschung aktuell, Bd. 112).
- Stubenrauch, H.* (2011), Städte, Landkreise, Verbandsgemeinden und Gemeinden. Das rheinland-pfälzische Kommunalsystem im Überblick.
- Voigt, S.* (2002), Institutionenökonomik.
- Wellmann, A.* (2013), Besser miteinander anstatt jeder für sich, in: Städte- und Gemeinderat, H. 4, S. 6-9.
- Williamson, O. E.* (2002), The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract, in: Journal of Economic Perspectives, No. 3, S. 171-195.
- Wolff, B.* (1999), Zum methodischen Status von Verhaltensannahmen in der Neuen Institutionenökonomik, in: Edeling T. (Hrsg.), Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, 2. Institutionenökonomie und neuer Institutionalismus, Leske + Budrich, S. 133-146. (= Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, Band 2).
- Wölm, J.* (2006), Kommunale Datenverarbeitungszentralen – Sackgasse oder neue Ufer?, in: Wind, M./Kröger, D. (Hrsg.), Handbuch IT in der Verwaltung, Springer, S. 47-65.
- Zeemering, E. S.* (2008), Governing Interlocal Cooperation: City Council Interests and the Implications for Public Management, New Perspectives on Local Government Leadership, in: Public Administration Review, No. 4, S. 731-741.
- ZIDKOR (a), Betriebsstandorte und Leistungen, <http://www.zidkor.de/de/node/5>, 24.06.2019.
- ZIDKOR (b), Wir über uns, <http://www.zidkor.de/de/node/1>. 24.06.2019.
- Zipfel, F./Mann, S.* (2012), Einer für alle, alle für Einen? Kommunale Finanzagentur – ein Überblick, https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000461028/Einer_f%C3%BCr_alle%2C_alle_f%C3%BCr_Einen%3F_Kommunale_Finanzag.pdf, 03.09.2019.

3.4 Interkommunale Zusammenarbeit im Sozialbereich (Martin Junkernheinrich & Gerhard Micosatt)

3.4.1 Einführung

3.4.1.1 Problemaufriss und Aufgabenstellung

Der überproportionale Ausgabenzuwachs der kommunalen Sozial- und Jugendhilfe – hier ohne den Bereich Kindertagesbetreuung abgegrenzt⁵⁴³ – hat die kommunale Selbstverwaltung hinsichtlich der Wahrnehmung ihrer anderen Aufgaben in den letzten Jahrzehnten stark eingeschränkt (Verdrängungsthese) und oft auch wesentlich zu den kommunalen Haushaltsdefiziten beigetragen.⁵⁴⁴ Für das Aufgabenfeld, das für die Landkreise dominant ist und auch für die kreisfreien Städte eine hohe fiskalische Bedeutung hat, ist deshalb die Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung ein wesentliches Element zur Ausgabenbegrenzung und damit zur Sicherung des Haushaltsausgleichs.

Jenseits der Frage nach einer konnexitätsgerechten Kofinanzierung der kommunalen Sozialaufgaben etwa durch den Bund als in der Regel zuständiger Gesetzgeber und des Landes, das letztendlich für eine aufgabenangemessene Finanzierung der Kommunen Sorge tragen muss, besteht für die Kommunen selbst die Verpflichtung, die Aufgabe wirtschaftlich zu erfüllen (§ 93 Abs. 3 GO RP, darauf Bezug nehmend § 57 LKO RP). Dazu ist immer wieder der Blick auf zwei zentrale Aspekte der Aufgabenerfüllung zu richten:

- die Optimierung der Durchführung einer Aufgabe (Organisation, Verfahren, Kapazitätsauslastung etc.) und
- die Verbesserung der Zielerreichung (Wirksamkeit, Outcome-Dimension etc.).

Die kommunalen Zuständigkeiten im Sozialbereich („Wer macht was?“) sind zwar zumeist gesetzlich klar geregelt. Wie in anderen kommunalen Aufgabengebieten stellt sich aber auch hier die Frage, ob das Instrument der interkom-

⁵⁴³ Die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen nach §§ 22 bis 25 SGB VIII weist weniger Bezüge zu sozialen Problematiken auf als vielmehr eine Nähe zu bildungspolitischen Zielen sowie familienpolitischen Zielen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

⁵⁴⁴ Vgl. *Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (2011), Kreise im Finanzausgleich der Länder. Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden (= Wissenschaft und Praxis der Kommunalverwaltung, Bd. 1).*

munalen Zusammenarbeit (IKZ) jenseits verwaltungsinterner Optimierungsstrategien einen zusätzlichen Nutzen erbringen kann, d. h. einen Vorteil, der den für eine Kooperation notwendigen Aufwand, z. B. die sogenannten Transaktionskosten, übersteigt. Dafür lassen sich zwei Ansatzpunkte identifizieren:

- Mit einer Bündelung von Kräften lassen sich kostensenkende Effekte sowohl hinsichtlich von Größenvorteilen als auch einer besseren Kapazitätsauslastung realisieren.
- Mit einer Spezialisierung bei kleinen Aufgabensegmenten des Sozialbereichs kann die Effektivität der Aufgabenwahrnehmung gesteigert und damit ebenfalls ein positiver Kosteneffekt generiert werden.⁵⁴⁵

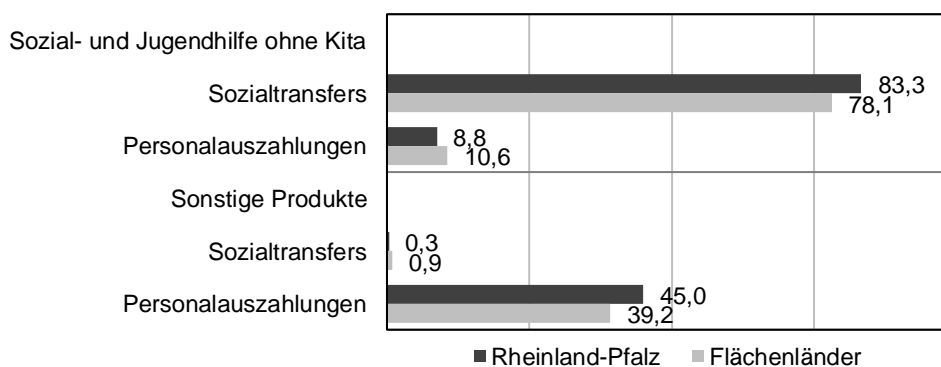
Im ersten Fall wäre die Bildung einer gemeinsamen Organisationseinheit vorzunehmen. Für den Fall der Spezialisierung insbesondere bei kleinteiligen Aufgaben (geringe Fallzahlen) käme dagegen die (wechselseitige) Übertragung einer Aufgabe auf einen Partner in Frage – nicht jeder muss alles machen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass der Sozialbereich in einem wesentlichen Teil einen engen Bürgerkontakt bzw. Personenbezug aufweist, so dass hier zwischen einem Front-Office-Bereich und einem Back-Office-Bereich unterschieden werden muss. Insofern sind für die bürgernahen Teilaspekte der Aufgabe auch weiterhin dezentrale Standorte vorzusehen. Für den Back-Office-Bereich wäre aber eine Aufgabenwahrnehmung an einem zentralen Standort möglich. Darüber hinaus werden aber in einigen Sozialbereichen zur Aufgabenerfüllung auch externe Dienstleister in Anspruch genommen, so dass es hier auch einen dritten Akteur zu beachten gilt.

In einem gewissen Konflikt zur oben genannten Spezialisierungsthese steht, dass – weil viele Leistungsempfänger mehrere Hilfen in Anspruch nehmen oder auch zwischen den Hilfen wechseln – ein integrativer Ansatz ebenfalls sinnvoll sein kann. Deshalb bestimmt beispielsweise § 97 Abs. 4 SGB XII, dass im Fall der Zuständigkeit für stationäre Leistungen auch die Zuständigkeit nach anderen Kapiteln des SGB XII wahrzunehmen ist. Auf diese Weise können Leistungen „aus einer Hand“ geboten werden. In ähnlicher Weise sind die

⁵⁴⁵ Die Effekte, die in ähnlicher Form auch bei kommunalen Fusionen auftreten, sind ausführlich dargestellt in *Junkernheinrich, M./Markert, H./Frankenberg, D./Müller, C./Stahlke, T./Micosatt, G. (2018), Gebietsreform in Rheinland-Pfalz. Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden, Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Kaiserslautern.*

Querbezüge unter verschiedenen Hilfesystemen aufzugreifen, wenn beispielsweise in einer Familie sowohl existenzsichernde Leistungen in Anspruch genommen werden als auch Hilfen zur Erziehung. Um die soziale Notlage insgesamt effektiv behandeln zu können, müssen beide Hilfesysteme kooperieren. Insofern bedarf es für das Vorhaben einer interkommunalen Zusammenarbeit in Bezug auf Spezialisierungsvorteile einer differenzierten Sichtweise.

Abbildung 12: Anteil von Sozialtransfers und Personalauszahlungen an den bereinigten Auszahlungen nach Produktbereichen in Rheinland-Pfalz 2017



(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.)

Die Sozial- und Jugendhilfe hat wertmäßig eine hohe Bedeutung für die kommunalen Haushalte. Rund vier Fünftel der Ausgaben entfallen auf Sozialtransfers (vgl. *Abbildung 12*) und damit auf gesetzlich definierte Leistungsansprüche. Damit wird deutlich, „wie wichtig ein optimiertes Fallmanagement, eine transparente Prozessgestaltung sowie eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung in der Sozial- und Jugendhilfe sind, ...“.⁵⁴⁶ Insbesondere bei Leistungen mit sehr individuellem Problembezug sind deshalb die Passgenauigkeit von Maßnahmen und die Angebotssteuerung von großer Bedeutung für eine Kontrolle der Kosten. Damit stehen eine angemessene Personalausstattung und eine sachgerechte Organisation im Vordergrund, um überhöhte Leistungen zu vermeiden.⁵⁴⁷ Der Landkreis Ahrweiler steht hier beispielhaft für die Potenziale einer Neustrukturierung (vgl. S. 287). In diesem eher mittelbaren Sinne der Ausgabenbeeinflussung durch die Verbesserung von Arbeitsweisen

⁵⁴⁶ Sächsischer Rechnungshof (2012), Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020, Beratende Äußerung gem. § 88 Abs. 2 i. V. m. § 96 Abs. 1 Satz 3 SÄHO, Leipzig, S. 140.

⁵⁴⁷ Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2013), Kommunalbericht 2013, Speyer, S. 144 (auch Lt-Drucksache 16/2371).

kann interkommunale Kooperation ein wichtiges Instrument sein, lokale Engpässe und Defizite im Fallmanagement zu überwinden.

3.4.1.2 Analyseaufbau

Um Anknüpfungspunkte für eine mögliche interkommunale Zusammenarbeit zu finden, werden nachfolgend vier Arbeitsschritte durchgeführt:

- Zunächst muss das stark sektoralisierte Aufgabenfeld *Soziale Leistungen der Kommunen* so aufgeschlüsselt werden, dass es für eine Prüfung überhaupt zugänglich wird. Es ist zu klären, welche *fachlichen Teilaufgaben* sich hinter dem Sammelbegriff verbergen, welche Verwaltungsaufgaben mit der Leistungsgewährung verbunden sind, welche *Zuständigkeiten* dabei bestehen und welche *Akteure* jenseits der kommunalen Verwaltung ebenfalls eine Rolle spielen (Kap. 3.4.2).
- Anhand der amtlichen Statistik ist eine *empirische Kurzauswertung* vorzunehmen, die die lokalen Quantitäten (Fallzahlen, Ausgaben) benennt und ermittelt, inwieweit es in den rheinland-pfälzischen Landkreisen und kreisfreien Städten relevante Unterschiede bei den Fallkosten und/oder der Falldichte gibt. Ein möglicher Kooperationsbedarf lässt sich beispielsweise indizieren, wenn hohe Fallkosten und eine geringe Falldichte in kleineren kommunalen Gebietskörperschaften zusammentreffen (Kap. 3.4.3).
- Vor dem Hintergrund der Strukturierung des Sozialbereichs und den empirischen Ergebnissen werden dann im Rahmen der Auswertung einer gemeinsam mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung durchgeführten schriftlichen Befragung der Bestand an interkommunalen Kooperationen in diesem Aufgabenfeld näher untersucht. Im Fokus stehen dabei der Back-Office-Bereich sowie Bereiche mit Spezialisierungsvorteilen (Kap. 3.4.4). Ergänzend wurden dazu ausgewählte Experteninterviews geführt.⁵⁴⁸

⁵⁴⁸ Die Experteninterviews erfolgten in den in der Befragung ermittelten Kooperations-schwerpunkten Mainz-Bingen/Alzey-Worms und Südwestpfalz/Landau, in Pirmasens sowie mit den kommunalen Spitzenverbänden. Speziell zum Thema „Digitalisierung“ wurde ein Gespräch mit dem Geschäftsführer der KOMMWIS GmbH (KOMMWIS Gesellschaft für Kommunikation und Wissenstransfer mbH), Herrn Benz, geführt, der sowohl die Aufgaben von KOMMWIS als auch die von ZIDKOR (Zweckverband für Informationstechnologie und Datenverarbeitung der Kommunen in Rheinland-Pfalz) darstellte.

Auf der Grundlage der Ergebnisse werden dann Vorschläge für mögliche interkommunale Kooperationen erarbeitet, die aber einer näheren Untersuchung bedürfen (Kap. 3.4.5). An dieser Stelle geht es um eine erste Einschätzung.

3.4.2 Systematik des Sozialbereichs

3.4.2.1 Inhaltliche Systematik

Der kommunale Sozialbereich ist ein überaus differenziertes Aufgabenfeld. Er kann aber in *vier zentrale Bereiche der sozialen Sicherung* untergliedert werden:

- Hilfen zur Existenzsicherung,
- Hilfen in besonderen Lebenslagen bzw. spezifischen Notsituationen insbesondere in der Ergänzung zur Existenzsicherung,
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und die
- Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, die einen besonderen Schutzauftrag des Staates für Kinder und Jugendliche darstellt (vgl. *Abbildung 13*).⁵⁴⁹

Die einzelnen Leistungsarten sind in *Tabelle 29* im Tabellenanhang dargestellt.

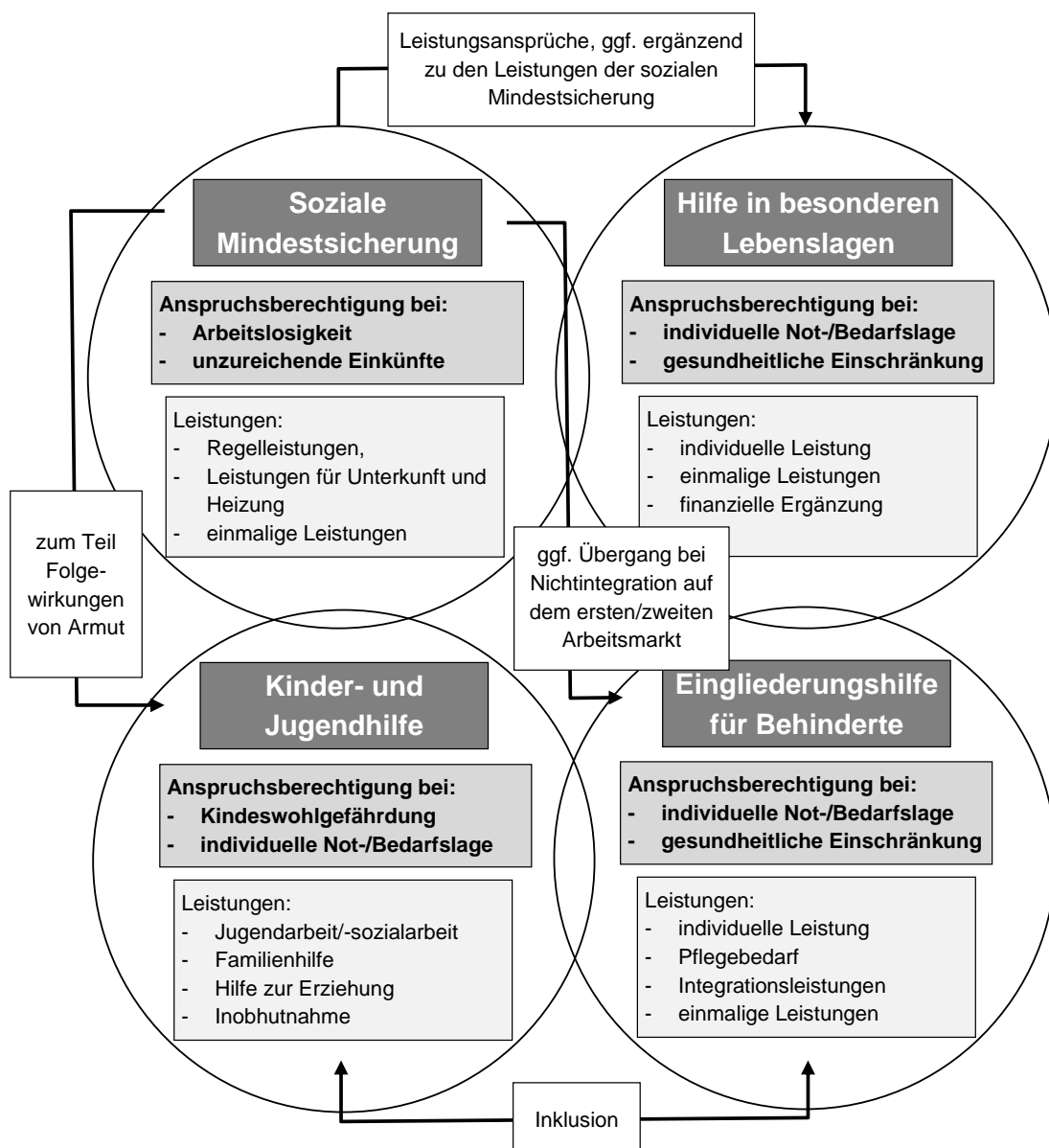
Diese grundlegende Einteilung unterscheidet sowohl nach jeweils spezifischen Ursachenkontexten, als auch nach der jeweiligen Art der Hilfe und der Hilfestuerung. Dabei weisen die einzelnen Teilbereiche unterschiedliche Größen bzw. Fallzahlen und auch fiskalische Erfordernisse auf. Darüber hinaus bestehen zwischen den Teilbereichen auch Querverbindungen (z. B. erhöhte Jugendhilfeproblematik in Familien mit Transfergehaltbezug).

Hilfen zur Existenzsicherung, auch als Mindestsicherung bezeichnet, wirken in verschiedenen Formen und für verschiedene Zielgruppen auf die Vermeidung von Armut bzw. auf die Sicherstellung des Lebensunterhalts hin. Das Kriterium für die Gewährung von Hilfen ist die Unterschreitung des Einkommens, sofern dieses überhaupt vorhanden ist (z. B. Arbeitslosigkeit), unter ein an einem definierten Warenkorb gemessenen Existenzminimum. Die Hilfe erfolgt in Form von Regelleistungen als Geldleistungen, in der Übernahme der

⁵⁴⁹ Weiterentwickelt nach *Junkernheinrich, M./Micosatt, G.* unter Mitarbeit von *M. Allmer* und *A. Wagner* (2018), *Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet*, Essen. Vgl. auch *Neumann, L. F./Schaper, K.* (2010), *Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, S. 157 f., 264 f u. 276 f. (= Bundeszentrale für politische Bildung: Schriftenreihe, Bd. 1058).

Kosten für Unterkunft und Heizung und in einmaligen Leistungen zu bestimmten Anlässen oder Zwecken. Dabei werden vorhandene eigene Einkünfte angerechnet. Für die Anspruchsberechtigung liegen dabei relativ klare Kriterien vor. Unterschiedliche Ausgabenniveaus je Einwohner zwischen den Kommunen hängen dabei jenseits der internen Möglichkeiten der Fallsteuerung von der lokalen Wirtschaftskraft (Arbeitslosigkeit, Wirtschaftsstruktur, Lohnniveaus etc.) sowie vom örtlichen Niveau der Mieten und Energiekosten ab.

Abbildung 13: System der sozialen Sicherung nach dem Fürsorgeprinzip*



* Zu den jeweiligen Leistungsarten siehe Tabelle 29.

(Quelle: Erweitert nach Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (2018), S. 47.)

Zwischen den einzelnen Leistungen zur Existenzsicherung kann es zu Wanderungen kommen. Leistungsbezieher nach dem SGB II können, sofern sie längerfristig dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, in die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII fallen. Bezieher von Wohngeld wachsen wegen fehlender Inflationsanpassung der Wohngeldkriterien mit der Zeit in andere Leistungsbereiche (SGB II oder SGB XII) hinein. Asylbewerber wechseln, sofern der Antrag innerhalb der Höchstbezugsdauer nicht entschieden wird, in das SGB II oder die Sozialhilfe nach SGB XII. Bei einem positiven Bescheid oder Duldung und fehlender Arbeit fallen sie ebenfalls in die Zuständigkeit des SGB II. Insofern gibt die Summe aller Bezieher existenzsichernder Leistungen einen Gesamtblick auf die soziale Situation und nivelliert auch räumliche Unterschiede in der Verteilung auf die verschiedenen Hilfearten. Mit Bewegungen zwischen den Hilfearten können auch Finanzierungsunterschiede verbunden sein.

Bei den *Hilfen in besonderen Lebenslagen* jenseits der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe handelt es sich um ein Bündel von Einzelhilfen, die auf Antrag gewährt werden und für die deshalb wieder eine nach definierten Kriterien bestimmte Anspruchsberechtigung vorliegen muss. Die Hilfen stehen vielfach auch im Kontext existenzsichernder Leistungen bzw. setzen diesen Leistungsanspruch teilweise voraus.

Die Hilfe zur Pflege ist hier der größte und zudem ein besonderer Bereich. Sie ist immer dann erforderlich, wenn die eigentlich vorrangig zu nutzende Pflegeversicherung (SGB XI) entweder finanziell nicht ausreicht, um zusammen mit dem eigenen Einkommen die Pflegekosten zu decken oder der Bedarf nicht zum Leistungskatalog der Pflegeversicherung gehört oder generell kein Leistungsanspruch aus der Pflegeversicherung besteht. In der Regel wird sie aber als finanzieller Zusatz zu einer bestehenden, d. h. bereits genehmigten Leistung gezahlt. Sie hat damit in der Regel auf die primäre Feststellung der Leistungsberechtigung keinen Einfluss und hat damit eher den Charakter einer existenzsichernden Leistung, die im Rahmen einer Einkommensprüfung gewährt wird.

Die *Eingliederungshilfe für behinderte Menschen* ist bis zum 31. Dezember 2019 noch Teil der Sozialhilfe nach dem SGB XII. Mit Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes am 1. Januar 2020 wird sie allerdings in das Recht der Rehabilitation nach SGB IX als neuer Teil 2 verschoben und neu ausgestaltet. Damit wird der Leistungsbereich, der auf eine sehr spezifische Lebenslage eingeht, und damit auch bisher schon im SGB XII vollständig eigenständig war, auf eine neue Grundlage gestellt. Mit ihrer Unterstützung soll behinderten Menschen

die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ermöglicht werden. Sie schafft, soweit das geht, einen Ausgleich zur Benachteiligung aus einer Behinderung bzw. soll hier auch frühzeitig gegensteuern, indem sie zur Eigenständigkeit hinführen soll. Zur Kinder- und Jugendhilfe besteht ein Überschneidungsbereich hinsichtlich inklusionsrelevanter Hilfeleistungen: Heilpädagogische Leistungen für Kinder und Hilfen zu einer angemessenen Schulausbildung (SGB XII) sowie Hilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (SGB VIII).

Die *Kinder-, Jugend- und Familienhilfe* (ohne den Bereich Kindertagesbetreuung) reagiert auf sehr spezifische Notsituationen in den Familien bzw. bei Kindern und Jugendlichen. Klare Kriterien für die Gewährung von Hilfeleistungen sind hier nicht mehr gegeben. Ihr Instrumentenkasten reicht von präventiven Angeboten der Jugendarbeit und niederschweligen Familienhilfen über verschiedene Hilfearten, die nach einer differenzierten Diagnose durch den allgemeinen Sozialdienst (ASD) mittels eines Hilfeplanverfahrens eingeleitet und mit Zustimmung der Betroffenen durchgeführt werden, bis zum massiven Eingriff in die Familie durch die zwangsweise Herausnahme eines Kindes bei Vorlage einer Kindeswohlgefährdung. Hier besteht also ein erheblicher Spielraum sowohl hinsichtlich der Einschätzung von Notsituationen und deren Ursachen sowie den darauf aufbauenden Therapien. Dabei besteht insbesondere bei den stationären Maßnahmen der Jugendhilfe eine enge Verbindung zu Armutslagen in den Familien und damit zu den existenzsichernden Maßnahmen (s. oben). Deshalb muss hier hinsichtlich der Fallbetreuung auf die Zusammenhänge zwischen den Sozialbereichen geachtet werden.

Die Entscheidung über die Anspruchsberechtigung bei Hilfen in spezifischen Notsituationen liegt dabei nicht immer bei den Kommunen, d. h. den Trägern der Sozialhilfe. Eine Behinderung oder Pflegebedürftigkeit erfordert beispielsweise eine individuelle Diagnostik durch Ärzte und/oder medizinische Dienste. Allerdings haben die Kommunen im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes nunmehr die Aufgabe der Erstellung eines Hilfeplanverfahrens übertragen bekommen. In diese Aufgaben waren bisher stärker die ausführenden Leistungsanbieter involviert gewesen. Damit gewinnen sie über die Fallsteuerung einen größeren Einfluss.

3.4.2.2 Verwaltungsaufgaben im Rahmen der Gewährung sozialer Leistungen

Die Gewährung sozialer Leistungen beinhaltet verschiedene Aufgaben. Im Rahmen der Antragsgewährung geht es zunächst um die Teilaufgaben Beratung, Antragsbearbeitung und sonstige Sachbearbeitung, zu der beispielsweise die Widerspruchsbearbeitung, Rückforderungen und Erstattungsverfahren gehören. Ferner bestehen die sozialpädagogische Beratung und aufsuchende Dienste. Im Jugendhilfebereich gehört auch die Krisenintervention zur Aufgabe. Im Weiteren sind die Steuerung und das Controlling der Aufgabenerfüllung mit einer wirkungsorientierten Evaluierung (Fallkosten, Verweildauern, Zielerreichung/Zustandsverbesserung etc.) zentrale Bestandteile im Aufgabenvollzug.⁵⁵⁰ Jenseits der direkten Fallbetreuung geht es zudem um die umfassende Sozialplanung, wobei eine integrierte Sozial-, Jugendhilfe- und Gesundheitsplanung vorteilhaft ist (z. B. Prozess- und Wissenssynergien).⁵⁵¹ Hierbei geht es um eine erste Form der Zusammenarbeit auf „hausinterner Ebene“.

Für den fallbezogenen Arbeitsaufwand ergeben sich dann je nach Schwierigkeitsgrad (notwendige Rechtskenntnisse, Fachkenntnisse) und Komplexität der Hilfestellung Mengengerüste für das benötigte Personal (Betreuungsquoten).

Für die Fallbearbeitung gilt es dabei abzuwägen zwischen der „Hilfe aus einer Hand“ (Multiprofessionalisierung), bei der die Mitarbeiter aber nicht überfordert werden dürfen, und einer Spezialisierung auf einzelne Hilfearten (z. B. Hilfen zur Gesundheit) bzw. einzelne Arbeitsschritte bzw. -segmente (z. B. Rückforderungen, Erstattungsansprüche). Eine hohe Spezialisierung kann wiederum Nachteile erzeugen, wenn der notwendige Informationsaustausch zwischen Mitarbeitern, die an Hilfen und Maßnahmen für den gleichen Leistungsempfänger bzw. eine Bedarfsgemeinschaft arbeiten, nicht hinreichend funktioniert.⁵⁵² Überforderung durch ein zu breites Aufgabenfeld dürfte eher in kleinen Sozialämtern auftreten und kann durch eine Gebietsreform oder durch interkommunale Zusammenarbeit begrenzt werden. Nachteile der Spezialisierung sind primär organisationsintern zu lösen.

⁵⁵⁰ Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2012), Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020, a. a. O., S. 127.

⁵⁵¹ Vgl. ebd., S. 108, 129 u.138.

⁵⁵² Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2013), Kommunalbericht 2013, a. a. O., S. 152.

3.4.2.3 Kommunale Zuständigkeit für soziale Leistungen

Zuständig für die Wahrnehmung sozialer Aufgaben in Rheinland-Pfalz sind in der Regel die kreisfreien Städte und Landkreise. Dabei gibt es Abweichungen in der Aufgabenzuordnung bzw. Durchführungskompetenz und der Finanzierung.

Sozialhilfe nach SGB XII: Der Bundesgesetzgeber hat zur Ausführung der Hilfen nach SGB XII einen *örtlichen* und einen *überörtlichen* Träger bestimmt. Örtliche Träger sind grundsätzlich die kreisfreien Städte und Kreise (§ 3 Abs. 2 SGB XII).⁵⁵³ Der überörtliche Träger wird durch das jeweilige Landesrecht festgelegt (§ 3 Abs. 3 SGB XII).⁵⁵⁴ Die *sachliche Zuständigkeit* liegt grundsätzlich zunächst beim örtlichen Träger (§ 97 Abs. 1 SGB XII). Das Landesrecht soll dann neben der Bestimmung des überörtlichen Trägers auch festlegen, welche Aufgaben dieser wahrnehmen soll (§ 97 Abs. 2 SGB XII). Dabei soll für die jeweiligen Hilfearten eine einheitliche Zuständigkeit bestehen. Die Zuständigkeit für stationäre Leistungen soll dann auch die Zuständigkeit nach anderen Kapiteln des SGB XII enthalten (§ 97 Abs. 4 SGB XII). Somit können Leistungen „aus einer Hand“ geboten werden.

In Rheinland-Pfalz ist das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung der überörtliche Träger der Sozialhilfe (§ 1 Abs. 2 AG-SGB XII RP). Es ist im Wesentlichen für die teilstationären und stationären Hilfen zuständig (§ 2 Abs. 2 AG-SGB XII RP). Dabei übernimmt es auch die sonstigen anfallenden Sozialhilfen wie notwendige Hilfen zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Die Durchführung der Aufgabe erfolgt allerdings bis auf Ausnahmen durch die örtlichen Träger, d. h. kreisfreie Städte und Landkreise, die dann die Aufwendungen erstattet bekommen. An den

⁵⁵³ Durch Landesrecht kann davon abgewichen werden. So sind beispielsweise im Saarland der Regionalverband Saarbrücken (ehemalige kreisfreie Stadt Saarbrücken und Landkreis Saarbrücken, in Nordrhein-Westfalen die Stadtregion Aachen (ehemalige kreisfreie Stadt Aachen und Kreis Aachen) und in Niedersachsen die Region Hannover (ehemalige kreisfreie Stadt Hannover und Landkreis Hannover als örtliche Träger bestimmt.

⁵⁵⁴ Eine bundesweite Übersicht über die Zuordnung der überörtlichen Trägerschaft ist online zu finden unter http://www.lwl.org/LWL/Soziales/BAGues/wir_ueber_uns/mitgliederderderbag.

Aufwendungen des überörtlichen Trägers werden allerdings die örtlichen Träger mit einem Anteil von 50 % beteiligt (§ 6 Abs. 1 AG-SGB XII RP).⁵⁵⁵ Die Beteiligung bezieht sich – mit einer Ausnahme – auf die im Gebiet des örtlichen Trägers gewöhnlich ansässigen Einwohner. Diese Aufwandsbeteiligung erscheint nicht unter den unmittelbaren Sozialhilfeausgaben, sondern erfolgt als Zuweisung an das Land.

Statistisch bedeutet die Unterscheidung von örtlichem und überörtlichem Träger, dass die Daten zu Empfängern sowie Ausgaben und Einnahmen getrennt vorliegen. Dabei konzentrieren sich in Rheinland-Pfalz die Ausgaben für die Leistungen außerhalb von Einrichtungen zu 92,9 % auf den örtlichen Träger und die Leistungen in Einrichtungen zu 99,1 % auf den überörtlichen Träger. Insgesamt tragen die überörtlichen Träger 74,5 % der Hilfen zum SGB XII.⁵⁵⁶ Allerdings ist die Zuordnung der Empfänger nicht so eindeutig, weil sie bei geteilten Zuständigkeiten nur bei einem Träger gemeldet werden (vgl. S. 557).

Die Träger der öffentlichen *Kinder- und Jugendhilfe* werden durch Landesrecht bestimmt (§ 69 Abs. 1 SGB VIII). In Rheinland-Pfalz sind die örtlichen Träger die kreisfreien Städte und Landkreise. Darüber hinaus nehmen auch fünf der acht großen kreisangehörigen Städte (Andernach, Bad Kreuznach, Idar-Oberstein, Mayen und Neuwied) diese Aufgabe wahr und verfügen über eigene Jugendämter (§ 2 Abs. 1 AG KJHG). Überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist das Land (§ 7 Abs. 1 AG KJHG).

Für den kommunalen Anteil an der *Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II* (im Wesentlichen Kosten der Unterkunft) sind die kreisfreien Städte und Landkreise zuständig. Sie, d. h. die Sozialämter, erfüllen die Aufgaben gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit in dafür gegründeten Jobcentern. Neben dieser vertikalen Zusammenarbeit bestehen aber auch horizontale Kooperationen durch die Jobcenter (SGB II-Träger) *Vorderpfalz* (kreisfreie Städte Ludwigshafen am Rhein, Speyer und Frankenthal sowie Rhein-Pfalz-Kreis), *Landau/Südliche Weinstraße* sowie *Deutsche Weinstraße* (kreisfreie Stadt Neustadt an der Weinstraße und Landkreis Bad Dürkheim). Für die kleinste kreisfreie Stadt, Zweibrücken, erfüllt der Landkreis Südwestpfalz die

⁵⁵⁵ Vgl. Wohltmann, M. (2016), Kreisfinanzen 2015/2016, Flüchtlingsintegration, Investitionsstau und soziale Lasten – ohne die Bundeshilfen lägen die Kreishaushalte tief im Minus, in: Der Landkreis, Jg. 86, H. 8/9, S. 436.

⁵⁵⁶ Daten für 2015; vgl. Junkernheinrich, M./Micosatt, G. unter Mitarbeit von M. Allmer und A. Wagner (2018), Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet, a. a. O., S. 356.

Aufgabe des Jobcenters mit einer Zweigstelle in Zweibrücken. Darüber hinaus können kreisfreie Städte und Landkreise als sogenannte Optionskommune auch die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit übernehmen. In Rheinland-Pfalz nehmen die Landkreise Südwestpfalz, Vulkaneifel, Kusel, Mainz-Bingen und Mayen-Koblenz die Aufgaben einer Optionskommune war.

Die Zuständigkeit für die Leistungen nach dem *Asylbewerberleistungsgesetz* obliegt den Ländern (§ 10 AsylbLG). In Rheinland-Pfalz hat das Land selbst die Zuständigkeit für die Erstaufnahme und verfügt über vier Aufnahmeeinrichtungen in Trier, Speyer, Kusel, Ingelheim am Rhein und Hermeskeil. Nach dem Landesaufnahmegesetz sind dann in einem weiteren Schritt die Kommunen für die spätere Aufnahme zuständig (§ 1 AufnG RP). Die Verteilung erfolgt nach einem speziellen Schlüssel. Die Ausgaben der Kommunen werden teilweise vom Land erstattet.

Für die Erfüllung des *Unterhaltsvorschussgesetz* sind die Länder verantwortlich. An den Gesamtkosten beteiligt sich der Bund zu 40 %. Über die Kostenaufteilung der übrigen 60 % zwischen Land und Kommunen entscheidet das jeweilige Land (8 Abs. 1. UhVorschG). Beantragt werden kann die Leistung bei den Jugendämtern.

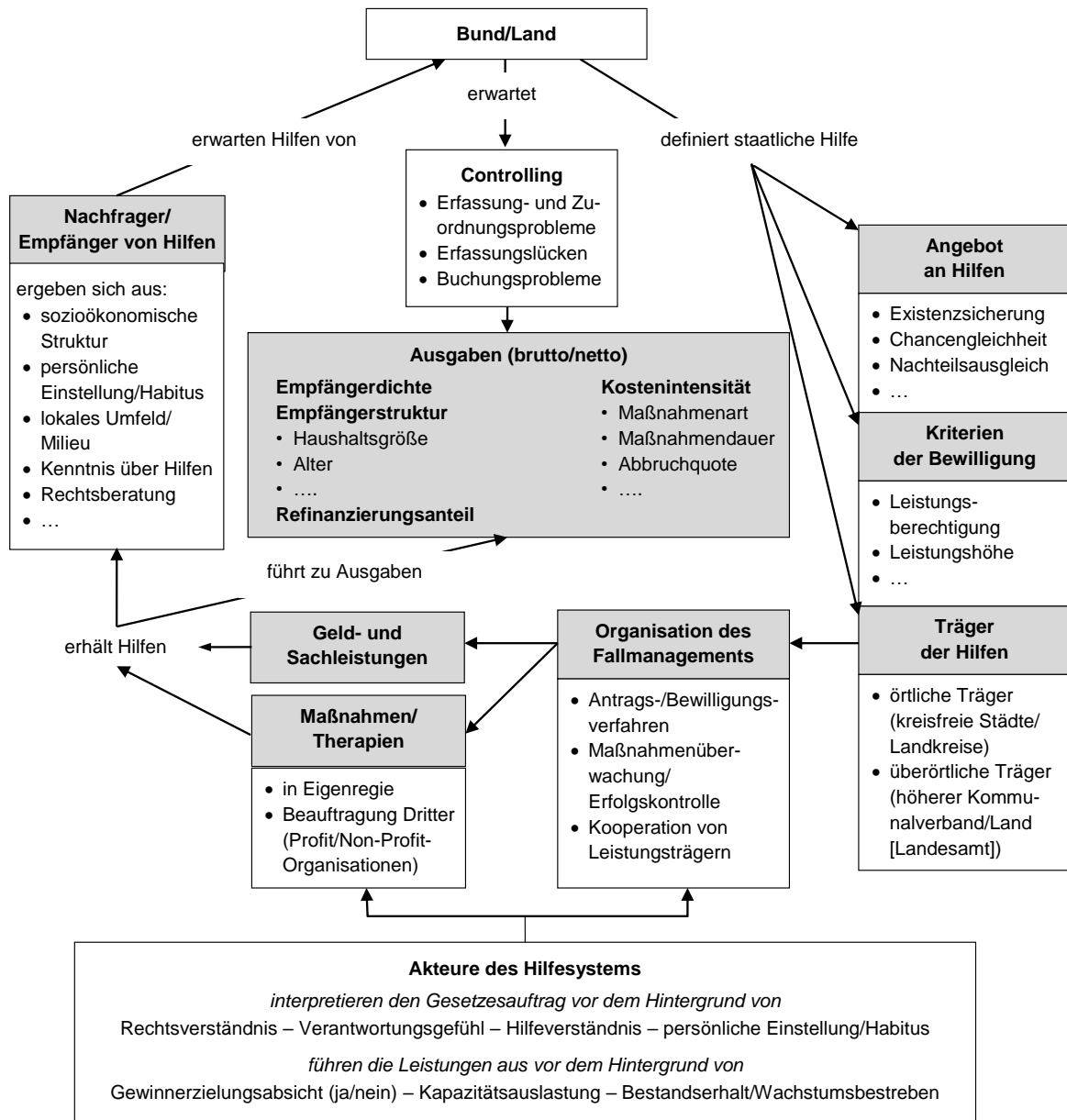
3.4.2.4 Akteursfeld und sozioökonomische Determinanten im Sozialbereich

Soziale Leistungen entstehen in einem komplexen Zusammenspiel von Angebot an staatlichen Leistungsgesetzen, der (lokalen) Nachfrage bzw. dem Bedarf an Hilfen, der bewilligenden kommunalen Instanz sowie, sofern es sich nicht um reine Geldleistungsansprüche handelt, den Dienstleistern (Leistungserbringer), die die Erstellung der Hilfeleistung erbringen sollen (*vgl. Abbildung 14*). Für jeden einzelnen Sozial- und Jugendhilfebereich existiert dabei ein jeweils spezifischer Kontext an nachfrageseitigen Faktoren der Inanspruchnahme (Ursachen), Verwaltungsorganisation bei der Hilfestellung sowie Art und Struktur der Leistungserbringer.

Das lokale Fallmanagement ist der Dreh- und Angelpunkt für die Hilfestellung. Es prüft die Leistungsberechtigung und bewilligt entsprechende Geldleistungen und/oder Maßnahmen. Basis für die Entscheidungen sind neben den Leistungsgesetzen, die die Leistungsberechtigung im Grundsatz regeln, auch landesspezifische Ausführungsgesetze, Richtlinien und Arbeitshilfen. Letztere entstehen teilweise auch im Rahmen eines interkommunalen Austausches von Praktikern, womit ein erster potenzieller Ansatzpunkt für in-

terkommunale Kooperationen benannt werden kann: der interkommunale Erfahrungsaustausch – wozu allerdings auch ein entsprechendes Zeitbudget für die Mitarbeiter verfügbar sein muss.

Abbildung 14: Akteure und Determinanten der sozialen Hilfesysteme



(Quelle: Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (2018), S. 49.)

Bei der Inanspruchnahme Dritter (Leistungserbringer) für die Ausführung von Maßnahmen (z. B. für Heimerziehung oder Werkstätten für Behinderte) ergibt sich die Notwendigkeit, entsprechende Leistungsvereinbarungen zu schließen. Auch hier bietet sich die interkommunale Zusammenarbeit an, um so-

wohl die Verhandlungsprozesse und die Leistungsvereinbarungen zu vereinheitlichen als auch eine größere Marktmacht gegenüber den Leistungsanbietern zu erzielen.

3.4.2.5 Schlussfolgerungen für eine interkommunale Zusammenarbeit

Vor dem Hintergrund der Aspekte *Sektoralstruktur des Hilfesystems, Art der Verwaltungsaufgaben, Zuständigkeitsverteilung* und *Akteursstruktur* können für eine interkommunale Zusammenarbeit im Sozialbereich folgende Leitlinien aufgestellt werden:

- Das Fallmanagement erfordert im Rahmen der persönlichen Betreuung eines Einzelnen oder einer Familie eine bürgernahe Präsenz, die in größeren räumlichen Einheiten bereits jetzt durch dezentrale Ansprechpartner sichergestellt wird. Eine interkommunale Zusammenarbeit bzw. eine Wahrnehmung in größeren Einheiten dürfte bei der persönlichen Betreuung primär dann sinnvoll sein, wenn es um spezielle Hilfen mit besonderen Anforderungen (z. B. Rechtskenntnisse) bei vergleichsweise geringen Fallzahlen geht, für die eine Zentralisierung sowohl eine organisatorische Optimierung als auch eine bessere Leistung für den Betroffenen erwarten lassen. Aber auch dann müsste lokal eine Antragsannahme und zumindest eine erste Information – ggf. mit Weiterleitung an die kompetente Stelle – möglich sein.
- Davon zu trennen ist der Teil des Fallmanagements, der im Back-Office-Bereich erfolgen kann wie Prüfung der Leistungsberechtigung, Maßnahmenermittlung und Beauftragung Dritter mit Maßnahmen, Verfolgung von Erstattungsansprüchen oder Gestaltung von Verfahrensweisen, Richtlinien und Standards. Sofern es hierfür keine zentralen Vorgaben gibt, sind diese Aufgabenaspekte einer Kooperation zugänglich, um einheitliche Verfahrensweisen und Standards zu entwickeln. Nicht jeder muss das „Rad neu erfinden“. Auch für die Beauftragung Dritter bei der Fallbetreuung bzw. der Maßnahmendurchführungen können Kooperationen bei der Abfassung von Rahmenverträgen, bei Preisverhandlungen aber auch der Sicherung von regionalen Kapazitäten sinnvoll sein, um gegenüber einer begrenzten Anzahl von Leistungsanbietern eine entsprechende Verhandlungsmacht aufbieten zu können. Letztendlich sind auch in Bezug auf Schulung und Fortbildung Kooperationen sinnvoll.
- Für regelleistungsorientierte Existenzsicherungshilfen gelten andere Bedingungen als für Maßnahmen mit Therapiebezug oder für präventive Maßnahmen.

- Im ersten Fall erfolgt die Hilfestellung im Rahmen einer hohen Standardisierung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens mit konkreten Rahmenseetzungen z. B. für die Bewilligung von Wohnungsgrößen für Bedarfsgemeinschaften. Das Fallmanagement konzentriert sich in erster Linie auf die Leistungsprüfung und danach auf eventuelle Integrationsmaßnahmen z. B. für Arbeitsuchende sowie auf Erstattungsansprüche und deren Vollstreckung.
- Im zweiten Fall geht es um individuelle Hilfeprüfungen bzw. die Aufstellung individueller Hilfeplanverfahren und um die Betreuung bzw. Begleitung der betroffenen Menschen in den Maßnahmen, wobei zur Maßnahmendurchführung vielfach Dritte (soziale Dienstleister) herangezogen werden, deren Arbeit dann zu kontrollieren ist.
- Standardisierte Verfahren dürften für eine Bündelung im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit eher zugänglich sein, wobei dies nichts an den Betreuungsquoten ändert, wohl aber an den Möglichkeiten der Spezialisierung bei Problemfällen und bei Vertretungsfragen.
- Im Rahmen der Sektoralstruktur des Hilfesystems müssen Mehrfachproblematiken beachtet werden. Insofern geht es darum, die Vor- und Nachteile von Spezialisierung und Multiprofessionalität (Hilfe aus einer Hand) gegeneinander abzuwägen bzw. ergänzend zu verknüpfen, um eine effektive Hilfe zu gewährleisten.

Die Unterschiedlichkeit der Aufgabenstellung im Sozialbereich, die Querbezüge der Aufgaben untereinander sowie die Differenzierung in Front- und Back-Office-Segmente erfordert deshalb eine differenziertere Analyse an konkreten Beispielen, um potenzielle Ansatzpunkte qualifizieren zu können.

3.4.3 Empirische Kurzanalyse sozialer Leistungen in Rheinland-Pfalz

Die ganze Komplexität des Sozialbereichs kann an dieser Stelle nicht umfassend untersucht werden. Ziel ist es vielmehr, auf der Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise Fallzahlen (Leistungsempfänger [LE]) und Ausgaben auszuwerten und mit den daraus zu bildenden Indikatoren Falldichte, Ausgaben- und Fallkostenintensität ein Lagebild über die Belastungen und ihre räumlichen Unterschiede in Rheinland-Pfalz zu entwerfen. Damit ist keine sozio-ökonomische Ursachenanalyse verbunden. Vielmehr soll vor dem Hintergrund dieses Lagebildes die Thematik der interkommunalen Kooperation dahingehend untersucht werden, dass a) geringe Fallzahlen gegebenenfalls An-

lass sind, im Rahmen einer interkommunalen Arbeitsteilung Aufgaben in jeweils einer Kommune zu bündeln oder aber auch b) unterschiedliche fiskalische Belastungen in Hinsicht auf den möglichen Einfluss interkommunaler Kooperationen zu untersuchen. Angesichts der Fülle von Einflussfaktoren kann hier aber nur näherungsweise nach Auffälligkeiten gesucht werden.

Da bei Geldleistungsgesetzen in der Regel der Einfluss der leistungsbewilligenden Kommune auf die Höhe der Ausgaben sehr begrenzt ist und im Wesentlichen die Fallzahl sowie darüber hinaus lokale Mietniveaus, die Größe der Bedarfsgemeinschaften und die Höhe der anrechenbaren Einkommen maßgebend sind, sind größere Unterschiede aufgrund unterschiedlichen lokalen Handelns eher bei den anderen Leistungsarten zu erwarten, die einen größeren Eigenbestimmungsanteil aufweisen.

3.4.3.1 Datengrundlage und Grenzen der Aussagekraft

Grundlage der Analyse sind die Daten der amtlichen Statistik über soziale Leistungen⁵⁵⁷ sowie die Daten der Bundesagentur für Arbeit zu den SGB II-Leistungen. Darin werden sowohl Empfänger als auch Zahlungen (Ausgaben und auch Einnahmen) erfasst. Allerdings werden die beiden Merkmale in der Regel nicht gemeinsam, d. h. personenscharf erfasst. Die Empfängerstatistik erfragt bei den Sozialämtern die Personenzahl sowie deren soziale Merkmale in der Regel aus den vorliegenden Fallunterlagen der Fachabteilungen. Dabei gibt es teilweise nur Stichtagswerte zum 31.12. eines Jahres. Darüber hinaus werden für einige Leistungen auch die Zahl aller Fälle eines Jahres sowie die Neuzugänge und die Abgänge erfasst. Die Zahlungen werden hingegen in der Regel als Summenwerte der kommunalen Finanzstatistik entnommen und vom Controlling gemeldet.

Den Stichtagswerten müssen zur Erfassung der Fallbearbeitungszahlen noch die unterjährigen Zu- und Abgänge zugerechnet werden. Gleiches gilt für Jahreswerte in ähnlicher Weise. Im Weiteren sind Folgeanträge und die abgelehnten Anträge einschließlich der Widerspruchsverfahren zu berücksichtigen. Die statistisch erfasste Fallzahl spiegelt den Arbeitsaufwand deshalb nur unzureichend wider.

⁵⁵⁷ Die Daten wurden einer Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz sowie deren Publikationen und der Regionaldatenbank Deutschland der statistischen Ämter des Bundes und der Länder entnommen.

Theoretisch werden von der Empfänger- und der Ausgabenstatistik zwar die gleichen Personenkreise erfasst. Da ein Abgleich bzw. eine Plausibilitätsprüfung zwischen beiden unterschiedlichen Erhebungen nicht erfolgt – ausgenommen die SGB II-Statistik als einheitliche Statistik –, können auch Unstimmigkeiten auftreten. Dass beispielsweise in einem Sozialegment eine Zahlung vorliegt aber keine Fallzahl, kann an einer solchen Nicht-Abstimmung und damit auf einem nicht erkannten Fehler beruhen. Die Daten der Finanzrechnung erfassen zudem auch überjährige Zahlungen, was insbesondere bei Erstattungen der Fall sein kann. Es kann aber auch daran liegen, dass ein Empfänger mehrerer Sozialleistungen nach dem Schwerpunkt zugeordnet wird. Dies gilt insbesondere für die Trennung zwischen örtlichem und überörtlichem Träger bei Leistungen nach Kapitel 5 bis 9 SGB XII. Hier ist nur eine Meldung abzugeben. Bei einer Delegation von Leistungen vom Land (überörtlicher Träger) auf die kreisfreien Städte und Landkreise muss der Empfänger beim überörtlichen Träger gemeldet werden – was aber offensichtlich nicht immer geschieht (vgl. S. 261). Eine scharfe Trägertrennung ist also nicht möglich.⁵⁵⁸

Wie alle amtlichen Statistiken, deren Aufgabe es ist, „laufend Daten über Massenerscheinungen zu erheben, zu sammeln, aufzubereiten, darzustellen und zu analysieren“ (§ 1 Bundesstatistikgesetz [BstatG]), ist also auch hier die Statistik über soziale Leistungen primär ein sozialpolitisches Informationsinstrument. Im Kern dient z. B. die Statistik zu Kapitel 5 bis 9 SGB XII zur „Beurteilung der Auswirkungen des Dritten und Fünften bis Neunten Kapitels und zu deren Fortentwicklung ...“ (§ 121 SGB XII). Es geht bei den Sozialstatistiken also nicht um die Möglichkeit einer betriebswirtschaftlichen Analyse der jeweiligen Berichtsstelle.

Eine räumlich vergleichende empirische Analyse des Sozialbereichs (Benchmark) auf der Grundlage von Empfängerstatistik sowie Ausgaben- und Einnahmenstatistik muss also die sich aus den Erhebungen ergebenden Restriktionen beachten. Dies gilt umso mehr, wenn aus der Kombination von Fallzahlen und Ausgaben die Fallkosten abgeleitet werden. Es kann sich hier nur um Näherungswerte handeln, die umso plausibler werden, je größer die Fallzahlen werden und damit einzelne Ausreißer an Bedeutung verlieren. Für den Fall, dass die Ausgaben nur auf die Empfängerzahl eines Stichtages bezogen werden können, kann das Ergebnis auch nur als Richtwert verstanden werden, der unter der Annahme, dass die Untererfassung der Empfängerzahl durch unterjährige Abgänge für alle Berichtsstellen gleiche Wirkungen entfaltet, nur in einem generellen Niveauunterschied besteht. Die Auswertung der

⁵⁵⁸ Vgl. Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Statistik sozialer Leistungen dient also mehr dazu, räumliche Unterschiede sozialer Problemlagen zu identifizieren und Auffälligkeiten aufzuspüren, denen dann bei Bedarf vertiefend nachgegangen werden kann.

3.4.3.2 Existenzsichernde Leistungen

Knapp 302 000 Einwohner erhielten am 31. Dezember 2017 in Rheinland-Pfalz Leistungen der sozialen Mindestsicherung (vgl. *Tabelle 29*). Das entsprach 7,4 % der Einwohner (vgl. *Tabelle 30*). Die Empfängerdichte (Mindestsicherungsquote) war in den kreisfreien Städten mit 11,6 % fast doppelt so hoch wie in den Landkreisen (6,0 %). Die höchste Dichte wies mit 16,5 % die Stadt Pirmasens auf, gefolgt von Ludwigshafen am Rhein (14,9 %) und Kaiserslautern (14,2 %). Die geringste Dichte bestand in den Landkreisen Trier-Saarburg (4,0 %) und Südwestpfalz (4,1 %).

Durch die unterschiedliche Verwaltungsstruktur in Rheinland-Pfalz mit größeren Landkreisen im nördlichen Landesteil, in denen auch die größeren Städte eingekreist sind, und den kleineren Landkreisen und kleinen kreisfreien Städten im südlichen Landesteil, ist der Dichtevergleich aber verzerrt. So hatte der Landkreis Neuwied (rd. 181 500 Ew. [31.12.2018]) mit der großen kreisangehörigen Stadt Neuwied (rd. 64 500 Ew.) eine Mindestsicherungsquote von 8,0 %. Sie lag nur unwesentlich unter der der Kreisregion Südwestpfalz von 8,2 % (rd. 170 000 Ew.) mit dem Landkreis Südwestpfalz (rd. 95 300 Ew.) und den beiden kreisfreien Städten Pirmasens und Zweibrücken (rd. 40 500 bzw. 34 000 Ew.). Großräumlich war die Dichte mit 8,6 % in der Raumordnungsregion Westpfalz (Zentrum Kaiserslautern) am höchsten; am geringsten fiel sie in der Raumordnungsregion Trier, die von der Nähe zu Luxemburg profitiert, mit 6,0 % aus.

Den größten Anteil an der Mindestsicherung hatten mit mehr als drei Viertel die Leistungsempfänger von Grundsicherung für Arbeitsuchende (232 901 LE = 77,1 %; vgl. *Tabelle 30*). Mit einem Anteil von 14,9 % folgten die Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen (45 101 LE) und mit 6,3 % (19 125 LE) die Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem SGB XII war mit 4 760 und einem Anteil von 1,6 % eher unbedeutend.

Die Fallzahlen deuten hier allenfalls bei der Hilfe zum Lebensunterhalt darauf hin, dass in einigen Landkreisen bzw. kleinen kreisfreien Städten ein Problem mit der Kapazitätsauslastung bestehen könnte. So ist die Zahl der Leis-

tungsempfänger im Landkreis Vulkaneifel (39 LE) sowie den kreisfreien Städten Neustadt an der Weinstraße und Speyer (43 bzw. 47 LE) sehr gering. Allerdings müssen diesen dann noch die Empfänger von Leistungen von Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen hinzugefügt werden, deren Zahl am 31. Dezember 2017 mit landesweit 9 507 doppelt so groß war.⁵⁵⁹ Die geringsten Fallzahlen mit unter 200 Leistungsempfängern am Jahresende bestanden in den kreisfreien Städten Zweibrücken (148 LE), Landau in der Pfalz und Speyer (jeweils 160 LE) Frankenthal (187 LE), Neustadt an der Weinstraße (199 LE) sowie dem Landkreis Vulkaneifel (195 LE). Die *Anzahl der bearbeiteten Fälle* dürfte also nochmals höher liegen (vgl. S. 257).

Da die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gegenüber der Hilfe zum Lebensunterhalt eine vergleichbare Leistung für einen anderen Personenkreis darstellt, ist auch eine parallele Sachbearbeitung sinnvoll,⁵⁶⁰ so dass sich das Problem der geringen Fallzahl relativiert.

3.4.3.2.1 Hilfe zum Lebensunterhalt

Die Hilfe zum Lebensunterhalt ist zu einer „Restgröße“ geworden, nachdem die beiden Grundsicherungen für Arbeitsuchende sowie im Alter und bei Erwerbsminderung die Aufgaben der Existenzsicherung Priorität übernommen haben. Hier finden sich diejenigen Sozialhilfeberechtigten wieder, die (noch) nicht in den Bereich der beiden anderen Hilfen fallen und als Flüchtlinge oder Geduldete keine Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes in Anspruch nehmen können.

Zum Jahresende 2018 bezogen in Rheinland-Pfalz insgesamt 15 943 Personen Hilfe zum Lebensunterhalt (vgl. *Tabelle 31*). Die Empfängerdichte betrug gerade einmal 3,9 Leistungsempfänger je 1 000 Einwohner. Davon erhielten 29,4 % der Empfänger die Hilfen außerhalb von Einrichtungen; der größere Teil erhielt sie als Bewohner in Einrichtungen. Die Empfängerdichte wie auch der Anteil der Hilfen außerhalb von Einrichtungen war in den kreisfreien Städten etwas höher als im kreisangehörigen Raum. Für die Hilfen außerhalb von Einrichtungen waren fast ausschließlich die örtlichen Träger zuständig. Da die Hilfen in Einrichtungen in der Regel zusätzlich zu anderen Hilfen wie Hilfe zur Pflege oder Eingliederungshilfe für behinderte Menschen gezahlt wurde, war hierfür fast ausschließlich der überörtliche Träger zuständig. Davon gab

⁵⁵⁹ Angabe des Statistischen Landesamtes.

⁵⁶⁰ Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2013), Kommunalbericht 2013, a. a. O., S. 149.

es vier deutliche Abweichungen: In der Stadt Speyer sowie den Landkreisen Altenkirchen und Bernkastel-Wittlich wurden die Empfänger in Einrichtungen zu 100 % dem örtlichen Träger zugeordnet und im Rhein-Pfalz-Kreis waren es immerhin 71,1 %. Hier zeigt sich das Zuordnungsproblem zwischen örtlichem und überörtlichem Träger ganz evident (vgl. S. 258).

Hinsichtlich der Empfängerichte waren besonders hohe Werte in den kreisfreien Städten Pirmasens, Trier, Kaiserslautern und Koblenz zu erkennen (5,1 bis 7,6 LE/1 000 Ew.); unter den Landkreisen hoben sich Bernkastel-Wittlich, Birkenfeld und der Rhein-Lahn-Kreis ab (5,4 bis 6,1 LE/1 000 Ew.). Wird für die Hilfe zum Lebensunterhalt der vom Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz für die sehr ähnliche Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen festgelegte Orientierungswert der Betreuungsquote von 200 bis 220 laufende Fälle je Vollzeitäquivalent (VZÄ) zugrunde gelegt,⁵⁶¹ dann erreichten selbst unter Hinzurechnung der Hilfen in Einrichtungen die vier kleinen kreisfreien Städte Frankenthal, Landau in der Pfalz, Speyer und Zweibrücken diesen Wert nicht (vgl. Tabelle 31). Bezogen auf die Hilfe in Einrichtungen blieben sogar 26 der 36 kreisfreien Städte und Landkreise zum Teil deutlich unter diesem Wert. Insofern lasten die Fallzahlen derzeit eine Vollzeitkraft nur unzureichend aus. Nur in der Bündelung mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung kann also eine bessere Auslastung erreicht werden, die durch die Verteilung der Aufgabe auf mehrere Personen auch eine erste Spezialisierung (probematische Fälle) und Vertretungsfunktionen erlaubt.

Die finanzielle Belastung durch die Hilfe zum Lebensunterhalt war 2018 mit landesdurchschnittlich 14,6 Euro je Einwohner eher gering (vgl. Tabelle 32). Da eine valide Trennung zwischen örtlichem und überörtlichem Träger nicht möglich ist, kann der kommunale Anteil nur näherungsweise mit etwas unter 50 % beziffert werden. Weil die Kommunen aber 50 % der Aufwendungen des überörtlichen Trägers wieder übernehmen müssen, dürfte der kommunale Anteil letztendlich bei rd. 70 bis 75 % liegen.

⁵⁶¹ Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2013), Kommunalbericht 2013, a. a. O., S. 144. Der sächsische Rechnungshof nennt für einen Musterlandkreis mit 290 000 Einwohnern pro Vollzeitäquivalent eine Betreuungszahl von 233 Neuanträgen bzw. 506 Folgeanträgen unabhängig von dem Ort der Leistungserbringung. Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2012), Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020, a. a. O., S. 130.

Eine Unterscheidung in der fiskalischen Belastung allein aus den Transferzahlungen ist nur nach dem Ort der Leistungserbringung möglich. Die Fallkosten erreichten landesdurchschnittlich in Einrichtungen mit 2 694 Euro je Leistungsempfänger nur 43,4 % der Fallkosten außerhalb von Einrichtungen (6 208 Euro/LE; vgl. *Tabelle 32*).⁵⁶² Der Unterschied dürfte in den in Einrichtungen entfallenden Kosten für Unterkunft liegen, die im Rahmen anderer Leistungsgesetze beglichen werden.⁵⁶³

Die Gesamtbelastung (örtlich + überörtlich) wies erhebliche räumliche Unterschiede auf. Die mit Abstand höchste Belastung zeigte sich 2018 im Landkreis Bernkastel-Wittlich mit 60,7 Euro je Einwohner, dem dreifachen Landesdurchschnitt. Dies ergab sich allein aus den weit überdurchschnittlichen Fallkosten für Hilfen in Einrichtungen (11 116 Euro/LE). Das andere Extrem findet sich im Nachbarlandkreis Birkenfeld. Hier betrug die fiskalische Gesamtbelastung 2,3 Euro je Einwohner und die Fallkosten erreichten außerhalb von Einrichtungen (1 688 Euro/LE) gerade einmal 27,2 % des Landesdurchschnitts; bei Hilfen in Einrichtungen waren sogar nur 3,1 % (83 Euro/LE). Beide Landkreise wiesen dabei eine überdurchschnittliche Empfängerichte auf.⁵⁶⁴

Jenseits dieser beiden Extreme sind überdurchschnittliche Belastungen je Einwohner von 20 % und mehr über dem Landesdurchschnitt in den kreisfreien Städten Pirmasens (92,1 %), Trier (55,6 %), Zweibrücken (54,1 %), Kaiserslautern (42,9 %), Ludwigshafen am Rhein (23,0 %) und Worms (20,3 %) erkennbar, wobei alle Städte auch über dem Durchschnitt der kreisfreien Städte (17,3 %) lagen (vgl. *Tabelle 32*). Im kreisangehörigen Raum, dessen fiskalische Belastung im Durchschnitt um 9,3 % unter dem Landesdurchschnitt lag, wiesen der Rhein-Lahn-Kreis (51,4 %) sowie die Landkreise Altenkirchen (13,0 %) und Kusel (5,6 %) auffällig hohe Werte auf.

Hinsichtlich der Fallkosten ragte bei Hilfen außerhalb von Einrichtungen die Landeshauptstadt Mainz mit 9 996 Euro je Leistungsempfänger besonders hervor (61,0 % über dem Landesdurchschnitt), was auch an dem höheren Mietniveau dort liegen dürfte. Allerdings lassen sich auch in den Landkreisen Kusel, Südwestpfalz und Vulkaneifel hohe Niveaus von 27,2 bis 44,0 % über

⁵⁶² Zu den Einschränkungen der Fallkostenermittlung siehe Kapitel 3.4.3.1.

⁵⁶³ Die fehlende Wohnraumbedarfsprüfung dürfte die Fallbearbeitung bei Hilfen in Einrichtungen erheblich erleichtert.

⁵⁶⁴ Eine Überprüfung der Extremwerte konnte im Rahmen dieser Kurzanalyse nicht vorgenommen werden.

dem Landesdurchschnitt finden. Die Ursachen dieser Unterschiede konnten im Rahmen dieser explorativen Studie nicht geklärt werden.

Bei den Hilfen in Einrichtungen ragen die kreisfreien Städte Worms, Zweibrücken und Ludwigshafen am Rhein mit Niveaus von 37,3 bis 73,4 % über dem Landesdurchschnitt heraus. Dieser Gruppe können die Landkreise Altkirchen und Alzey-Worms (27,9 bzw. 42,4 % über Landesdurchschnitt) zugeordnet werden. Vor dem Hintergrund der Unschärfe bei den Fallkosten lassen sich zu den Fällen größerer Abweichungen vom Landesdurchschnitt keine weiteren Aussagen treffen.

3.4.3.2.2 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist das Gegenstück zur Grundsicherung für Arbeitsuchende und greift bei einer nicht existenzsichernden Rente im Alter und bei Erwerbsminderung im erwerbsfähigen Alter ein. Da der Bund seit 2014 die Nettoausgaben dieser Hilfe vollständig übernommen hat, stellen diese Transferleistungen für die Kommunen keine fiskalische Belastung mehr dar. Es verbleiben bei Ihnen aber der Personal- und Sachaufwand der Fallbearbeitung. Jenseits des demographisch bedingten Neuzugangs an Rentnern mit unzureichenden Rentenansprüchen dürfte die Fallbearbeitung deshalb stark auf die Weiterbewilligung und auf Änderungsanträge fokussiert sein. Lediglich bei erwerbsgeminderten Personen stellt sich gegebenenfalls die Frage nach der Wiedereingliederung des Leistungsempfängers, wobei hier auch andere Sozialleistungsträger mitverantwortlich sind.

Zum Jahresende 2018 bezogen in Rheinland-Pfalz insgesamt 46 845 Personen diese Grundsicherungsleistung (vgl. *Tabelle 33*). Das waren rund dreimal so viele Bezieher wie bei der Hilfe zum Lebensunterhalt. Der Anteil der Senioren lag mit 51,7 % nur leicht über dem der Personen, die die Hilfe wegen ihrer Erwerbsminderung bekamen. Die Empfängerichte lag bei 11,5 Leistungsempfängern je 1 000 Einwohner. 82,3 % der Empfänger erhielten die Hilfe außerhalb von Einrichtungen. Nur ein geringer Teil ging an Bewohner in Einrichtungen. Damit war die Zuständigkeit der überörtlichen Trägers bei dieser Hilfe eher gering.⁵⁶⁵ Die Empfängerichte, insbesondere die der Senioren, wie auch der Anteil der Hilfen außerhalb von Einrichtungen war in den kreisfreien Städten (16,6 LE/1 000 Ew.) deutlich höher als im kreisangehörigen Raum (9,7 LE/1 000 Ew.).

⁵⁶⁵ Wie schon bei der Hilfe zum Lebensunterhalt wies die Stadt Speyer keine Empfänger beim überörtlichen Träger aus. Zur Zuordnungsproblematik siehe Kapitel 3.4.3.1.

Hinsichtlich der Empfängerichte waren besonders hohe Werte in den kreisfreien Städten Kaiserslautern, Pirmasens, Trier, Koblenz und Zweibrücken zu erkennen (18,1 bis 22,7 LE/1 000 Ew.); unter den Landkreisen hoben sich Birkenfeld und Neuwied ab (13,4 bis 14,4 LE/1 000 Ew.).⁵⁶⁶ Die geringsten Fallzahlen, die für die Stellenbemessung wichtig sind, betragen 503 in der kreisfreien Stadt Landau in der Pfalz und 597 im Landkreis Cochem-Zell. Der vom Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen festgelegte Orientierungswert der Betreuungsquote (200 bis 220 lfd. Fälle/VZÄ),⁵⁶⁷ wurde also deutlich überschritten (vgl. *Tabelle 33*). Bei der Antragsbearbeitung ist zu berücksichtigen, dass viele Leistungsberechtigte aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder der Hilfe zum Lebensunterhalt in die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung überwechseln und damit ihre Daten auch schon vorliegen.⁵⁶⁸

Der Nettobedarf für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung betrug im Dezember 2018 landesdurchschnittlich 5,6 Euro je Einwohner (23,0 Mio. Euro; vgl. *Tabelle 34*). Aufs Jahr hochgerechnet ergäbe sich eine Zahllast von rund 67 Euro je Einwohner, für die der Bund aufkommt. Entsprechend der höheren Falldichte fielen die Nettobedarfe in den kreisfreien Städten mit 8,6 Euro je Einwohner um 89,5 % höher aus als in den Landkreisen (4,6 Euro/Ew). Besonders hohe Werte wiesen die kreisfreien Städte Kaiserslautern, Pirmasens, Trier und Koblenz auf (9,6 bis 10,9 Euro/Ew.); unter den Landkreisen hoben sich wiederum Birkenfeld und Neuwied ab (7,0 und 6,3 Euro/Ew.).

Die Nettobedarfe ergeben sich aus den Bruttobedarfen, von denen dann im Wesentlichen die anrechenbaren Einkommen abgezogen werden. Der landesdurchschnittliche Bruttobedarf betrug im Dezember 2018 je Leistungsempfänger 758,77 Euro. Die prozentualen Abweichungen hiervon zeigen für

⁵⁶⁶ Der Landkreis Neuwied lag dabei leicht vor der Kreisregion Südwestpfalz/Pirmasens/Zweibrücken (13,1 LE/1 000 Ew.), was wiederum auf die Verzerrung der Dichtewerte aufgrund der unterschiedlichen Kommunalstruktur in den beiden Landesteilen Rheinland und Pfalz hinweist.

⁵⁶⁷ Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2013), Kommunalbericht 2013, a. a. O., S. 144.

⁵⁶⁸ Der sächsische Rechnungshof nennt hier pro Vollzeitäquivalent denn auch eine Betreuungszahl von 300 für Folgeanträge und 600 für Änderungsanträge. Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2012), Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020, a. a. O., S. 130.

die beiden Gruppen der Betroffenen und nach dem Ort der Leistungserbringung einige charakteristische Abweichungen:

- Der Bruttobedarf unterscheidet sich zwischen den Senioren und den Erwerbsgeminderten nur wenig; die Abweichung vom Durchschnitt lag bei -0,2 und +0,2 % (vgl. *Tabelle 34*). In Einrichtungen fiel der Bedarf aber höher aus (3,7 %) als außerhalb von Einrichtungen (-0,8 %).
- Die Bruttobedarfe fallen in den kreisfreien Städten höher aus als in den Landkreisen. Nur beim grundsätzlich höheren Bedarf in Einrichtungen zeigen sich keine relevanten Differenzen (3,5 u. 3,8 %).
- Die geringen Bruttobedarfe in den Landkreisen dürften das Resultat des niedrigeren Mietpreisniveaus außerhalb der Oberzentren sein. Dieses Gefälle kommt besonders in den hohen Bedarfen in der Landeshauptstadt Mainz zum Ausdruck. Hier beträgt die Abweichung vom Landesdurchschnitt bei den Senioren 8,6 %, bei Erwerbsgeminderten 11,3 % und bei den Leistungsempfängern außerhalb von Einrichtungen 10,8 %. Höhere Werte sind auch für Kaiserslautern, Trier, Speyer (nur in Einrichtungen) und Landau in der Pfalz erkennbar. In den strukturschwachen kreisfreien Städten Pirmasens und Zweibrücken liegen die Bruttobedarfe hingegen schon unter dem Landesdurchschnitt. Erst recht liegen sie in den Landkreisen Südwestpfalz und Altenkirchen unter dem Landesmittelwert. Unter den Landkreisen erreicht allein Mainz-Bingen ein Niveau, das über dem Durchschnitt der kreisfreien Städte liegt.

Hinsichtlich der Anrechnung von Einkommen zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Senioren und den Erwerbsgeminderten. Insgesamt war der Anteil der Leistungsempfänger, bei denen eine Einkommensanrechnung zum Tragen kommt, im Dezember 2018 bei den Senioren mit 80,7 % (Landesdurchschnitt, vgl. *Tabelle 33*) deutlich höher als bei den Erwerbsgeminderten (66,2 %), die in ihrem bisherigen Leben noch keine umfassenden Leistungsansprüche erwerben konnten. Bei letzteren bestand hinsichtlich der Anteile zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen kein Unterschied. Allerdings fiel der Anteil der Senioren mit einer Einkommensanrechnung in den kreisfreien Städten mit 76,5 % kleiner aus als in den Landkreisen (83,7 %).

- Besonders geringe Anteile der Einkommensanrechnungen bei den Erwerbsgeminderten (50,4 bis 57,3 %) gab es in den kreisfreien Städten Pirmasens und Trier sowie den Landkreisen Altenkirchen und Rhein-Pfalz-Kreis. Die höchsten Anteile (73,4 bis 74,4 %) wurden in den kreisfreien Städten Worms und Zweibrücken sowie in den Landkreisen Cochem-Zell und Vulkaneifel erreicht.

- Bei den Senioren zeigten sich – bei einer etwas geringeren Spannweite der interkommunalen Unterschiede – andere Kommunen mit Höchst- und Niedrigstwerten. Besonders geringe Anrechnungsanteile gab es in den kreisfreien Städten Koblenz und Mainz (69,4 u. 69,0 %). In den Landkreisen lag die Untergrenze rund 9 %-Punkte darüber (77,6 bis 78,8 %) in Ahrweiler, Mayen-Koblenz und dem Rhein-Lahn-Kreis. Besonders hohe Anteilsanrechnungen (87,7 bis 89,0 %) erreichten die kreisfreien Städte Pirmasens und Zweibrücken sowie die Landkreise Kusel und Bitburg-Prüm.

Ein Zusammenhang zwischen hohen und niedrigen Anrechnungsanteilen in den Kommunen, die eventuell auf die Intensität der Anrechnungsprüfung schließen lassen könnten, ist nicht zu erkennen. Deshalb ist hier auf individuelle Faktoren zu schließen.

Analog zu den geringeren Anteilen an erwerbsgeminderten Leistungsempfängern mit Einkommensanrechnung fiel auch das angerechnete Einkommen deutlich unterdurchschnittlich aus. Gemessen an einem landesdurchschnittlich angerechneten Einkommen von 363,79 Euro je Leistungsempfänger mit Anrechnung lag das Niveau bei Erwerbsgeminderten um -15,9 % darunter, das der Senioren um 12,1 % darüber (*vgl. Tabelle 34*). Zwischen Leistungsempfängern in und außerhalb von Einrichtungen fiel der Unterschied aber nur gering aus.

- Das angerechnete Einkommen wich bei den Erwerbsgeminderten in den kreisfreien Städten nicht so stark vom Landesdurchschnitt ab (-8,0 %) wie in den Landkreisen (-19,8 %).
- Bei den Senioren verhielt es sich genau umgekehrt. In den kreisfreien Städten wurde weniger angerechnet (8,6 %) als in den Landkreisen (14,4 %).

Interkommunal streuen die Abweichungen aber ganz erheblich und nicht systematisch, was auf sehr heterogene Einkommensverhältnisse schließen lässt. Die Daten für den Dezember 2018 dürften dabei durchaus repräsentativ sein, weil sich die Einkommensverhältnisse – insbesondere bei den Senioren – nicht großartig verändern dürften. Zu prüfen wäre aber, ob im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit für die Einkommensanrechnung ein gemeinsames Controlling eingeführt werden kann.

3.4.3.2.3 Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II bildet die Existenzsicherung für erwerbsfähige Menschen und deren Familien, die ohne Arbeit sind und nicht (mehr) in die Zuständigkeit der Arbeitslosenversicherung nach dem SGB III fallen. Sie ist dabei die mit Abstand gewichtigste Existenzsicherungsleistung im Sozialbereich (*vgl. S. 259 u. Tabelle 30*). Die Kommunen sind dabei finanziell für die Kosten der Unterkunft und teilweise für Integrationsleistungen zuständig. Der Bund trägt über die Bundesagentur für Arbeit die Kosten für die sonstige Lebenshaltung nach Regelsätzen sowie die Eingliederung in den Arbeitsmarkt und beteiligt sich zugleich an den Kosten der Unterkunft. Kommunen und die regionalen Ableger der Bundesagentur für Arbeit agieren dabei gemeinsam in den Jobcentern.

Ausgangspunkt für die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist die Arbeitslosigkeit. Zum 30. Juni 2019 waren in Rheinland-Pfalz insgesamt 96 163 Personen arbeitslos bzw. arbeitsuchend gemeldet. Die Arbeitslosenquote betrug im Landesdurchschnitt 4,3 % (*vgl. Tabelle 35*). Von diesem Personenkreis gehörten 59,3 % in die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Arbeitslosenquote dieser Gruppe betrug 2,5 %, die der Arbeitslosengeldbezieher (SGB III) nur 1,7 %. Während die Quote für die Arbeitslosengeldbezieher unter den kreisfreien Städten und Landkreisen zwischen 1,1 und 2,7 % nur wenig schwankte, lag die Spreizung bei den Beziehern der SGB II-Leistungen zwischen 1,1 und 8,0 %. Die Verfestigung der Arbeitslosigkeit konzentriert sich dabei auf die kreisfreien Städte (4,3 %) und weniger auf die Landkreise (1,9 %). Die kreisfreien Städte Pirmasens (8,0 %), Kaiserslautern (6,3 %) und Ludwigshafen am Rhein (5,9 %) wiesen die höchsten Arbeitslosenquoten auf. Großräumlich zeigte sich eine Konzentration auf die Westpfalz mit Kaiserslautern und Pirmasens (3,5 %) während die Region Trier eine weniger als halb so hohe Arbeitslosenquote im SGB II aufwies (1,6 %). Ähnlich verhielt es sich auch bei den Arbeitslosengeldbeziehern (2,2 zu 1,5 %).

Die Arbeitsuchenden SGB II-Leistungsempfänger sind nur ein Teil der Empfänger von SGB II-Leistungen. Hinzu kommen in den sogenannten Bedarfsgemeinschaften (BG) noch die Kinder und die Partner, sofern sie nicht selbst Leistungsbezieher sind. Insgesamt gab es am 30. Juni 2019 in Rheinland-Pfalz 112 353 Bedarfsgemeinschaften mit 229 151 Personen (*vgl. Tabelle 36*). Die Verteilung der Empfängerdichte unterscheidet sich dabei nur unwesentlich von der bei der Arbeitslosenquote. In den kreisfreien Städten war sie mehr als doppelt so hoch wie in den Landkreisen (9,1 zu 4,4 LE/100 Ew.). Besonders hohe Werte waren in den kreisfreien Städten Kaiserslautern, Pirmasens und Ludwigshafen am Rhein zu erkennen (11,3 bis 13,5 LE/100

Ew.); unter den Landkreisen hoben sich Neuwied, Bad Kreuznach und Birkenfeld ab (6,1 bis 6,8 LE/1 000 Ew.).⁵⁶⁹ Die geringsten Fallzahlen, die für die Stellenbemessung wichtig sind, lagen bei rund 1 100 in den Landkreisen Cochem-Zell und Vulkaneifel.

Jenseits der reinen Existenzsicherung, die sich für die Kommunen vor allem auf die Kosten der Unterkunft bezieht, sind die Wirkungen, die von der Struktur der Bedarfsgemeinschaften ausgehen, für die Kommunen zu berücksichtigen. Für die Alleinerziehenden besteht das Problem der Unterbringung der Kinder in Tageseinrichtungen (Kindertagesstätten und Offener Ganztags an Schulen), das in den Kommunen zu lösen ist, um die erwerbsfähige Person überhaupt auf dem Arbeitsmarkt vermitteln zu können. Hinzu kommt, dass gerade Familien im Transfergeldbezug in einem überdurchschnittlichen Maße auch Leistungen der Hilfe zur Erziehung in Anspruch nehmen (müssen) (vgl. Kap. 3.4.3.6). Gerade die familiären Probleme erfordern eine intensive Fallbetreuung auch über das SGB II hinaus und damit lokal auch eine Kooperation mit den anderen Sozialleistungsträgern. In diesem Kontext ist auch die Bekämpfung der Folgen von Kinderarmut eine zentrale Aufgabe, die u. a. auch Aufwand im Bereich Bildungs- und Teilhabegesetz bedeutet.

Von den SGB II-Bedarfsgemeinschaften hatten im Juni 2019 landesdurchschnittlich 93,7 % einen Anspruch auf Leistungen für Unterkunft und Heizung (vgl. Tabelle 37). Der Anteil variiert zwischen 89,3 % im Rhein-Pfalz-Kreis und 96,6 % in der kreisfreien Stadt Pirmasens. In den kreisfreien Städten insgesamt ist er aber nur leicht höher als in den Landkreisen (94,7 zu 93,0 %). Die durchschnittlichen monatlichen Zahlungsansprüche für die Kosten der Unterkunft betragen 394 Euro je Bedarfsgemeinschaft und fielen in den kreisfreien Städten (421 Euro/BG) um 12,9 % höher aus als in den Landkreisen (373 Euro/BG). Maßgeblich dafür sind insbesondere Unterschiede im Mietenniveau.⁵⁷⁰ Deshalb fallen die Zahlungsansprüche in der Landeshauptstadt Mainz (489 Euro/BG) am höchsten aus, gefolgt von Landau in der Pfalz und Trier (jeweils 450 Euro/BG). Im strukturschwachen Pirmasens sind sie hingegen mit 340 Euro je Bedarfsgemeinschaft noch deutlich geringer als im Mittel der

⁵⁶⁹ Der Landkreis Neuwied lag dabei leicht vor der Kreisregion Südwestpfalz/Pirmasens/Zweibrücken (13,1 LE/1 000 Ew.), was wiederum auf die Verzerrung der Dichtewerte aufgrund der unterschiedlichen Kommunalstruktur in den beiden Landesteilen Rheinland und Pfalz hinweist.

⁵⁷⁰ Vgl. zu den Bestimmungsgründen ausführlicher *Junkernheinrich, M./Micosatt, G.* unter Mitarbeit von *M. Allmer* und *A. Wagner* (2018), Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet, a. a. O., S. 96-106 u. 358-361.

Landkreise. Neben dem Mietniveau bestimmen die durchschnittliche Größe der Bedarfsgemeinschaften und deren Struktur die Kosten der Unterkunft. Insofern spielen lokalspezifische Faktoren eine wesentliche Rolle für die Kostenintensität (vgl. *Tabelle 36 f.*).

3.4.3.3 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Von den insgesamt 59 254 Personen, die im Jahr 2017 Hilfen nach den Kapiteln 5 bis 9 des SGB XII (Hilfen in besonderen Lebenslagen) erhalten haben (vgl. *Tabelle 38*), erhielten 37 336 Personen Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (63,0 %; vgl. *Tabelle 39*). Da die Personen durchaus mehrere verschiedene Hilfen erhalten und sie bei jeder Hilfeart gezählt werden, ist eine prozentuale Aufteilung der Empfänger nach Leistungsarten wegen der möglichen Doppelzählungen nicht möglich. So wurden 26 141 Hilfen in Einrichtungen gewährt und 13 356 Hilfen außerhalb von Einrichtungen. Es gab also 2 161 Mehrfachhilfen, die sowohl in als auch außerhalb von Einrichtungen geleistet wurden.⁵⁷¹ Die Hilfen können also nur einzeln für sich untersucht werden.

Schwerpunkte der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sind die Leistungen in anerkannten Werkstätten für Behinderte (13 981 Empf.), die Hilfen zum selbstbestimmten Wohnen (10 771 Empf.) sowie die Heilpädagogischen Leistungen für Kinder (5 208 Empf.).⁵⁷² Für die Hilfen ist im Wesentlichen der überörtliche Träger zuständig, wenngleich in Rheinland-Pfalz die Durchführung die örtlichen Träger verantworten. Eine empirische Betrachtung kann aber nur für die Gesamtzahl der Empfänger von Leistungen erfolgen (vgl. S. 258).

Die Empfängerdichte der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen war mit Abstand in der kreisfreien Stadt Pirmasens am höchsten. Mit 19,2 Empfängern je 1 000 Einwohner war sie doppelt so hoch wie der Landesdurchschnitt und lag noch 37,0 % über der des Oberzentrums Trier (14,0 LE/1 000 Ew.; vgl. *Tabelle 39*).⁵⁷³ Die Dichte lag in den kreisfreien Städten um 24,0 % über

⁵⁷¹ Vgl. auch Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2019), Sozialhilfe 2017, Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel des SGB XII, Empfängerinnen und Empfänger, Ausgaben und Einnahmen, Bad Ems, S. 15 (= Statistische Berichte).

⁵⁷² Vgl. auch ebd., S. 16.

⁵⁷³ Bezogen auf die Kreisregion Südwestpfalz/Pirmasens/Zweibrücken ergibt sich eine Dichtewerte von 12,2 Leistungsempfängern je 1 000 Einwohner, was die räumliche Konzentration etwas relativiert, die Problemkonzentration auf die Städte aber nicht

und in den Landkreisen um 9,1 % unter dem Landesdurchschnitt, was auch an der Verfügbarkeit von spezialisierten Einrichtungen für Betroffene in den Zentren liegen kann. Die geringsten Falldichten wiesen die Landkreise Germersheim und Trier-Saarburg auf (jew. 6,1 LE/1 000 Ew.).

Die Neuordnung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die mit der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes ab 2017 schrittweise erfolgt, bedeutet für die empirische Analyse, dass die Daten, die den Rahmen in den großen Hilfesegmenten darstellen, stimmig sind, aber nur bedingt Hinweise auf die Zukunft und vor allem auf den Arbeitsaufwand geben, denn der steigt u. a. mit der Einführung eines festen Hilfeplanverfahrens und von Fallkonferenzen ganz erheblich.

Die durchschnittliche Falldichte betrug 2017 in Rheinland-Pfalz 9,2 Leistungsempfänger je 1 000 Einwohner. In den kreisfreien Städten ist die Dichte etwas höher als in den Landkreisen (11,4 zu 8,3 LE/1 000 Ew.; vgl. *Tabelle 39*). Besonders hohe Werte werden in Pirmasens (19,2 LE/1 000 Ew.) und Trier (14,0 LE/1 000 Ew.) erreicht. Unter den Landkreisen fällt die Vulkaneifel mit einer besonders hohen Dichte auf, die das Doppelte des niedrigsten Wertes in den Landkreisen Germersheim und Trier-Saarburg überstieg (12,8 zu 6,1 LE/1 000 Ew.).

Für die einzelnen Hilfearten ist die empirische Analyse zum Teil problematisch bzw. nicht möglich, weil teilweise Zuordnungsprobleme erkennbar sind. So werden bei den Hilfen zum selbstbestimmten Leben in einer betreuten Wohnmöglichkeit in einigen Fällen keine oder nur geringe Fallzahlen angegeben, dafür aber Ausgaben, die nicht zu den Fallzahlen passen und deshalb nicht interpretierbar sind (vgl. *Tabelle 40*). Insofern dürfte die landesdurchschnittliche Empfängerichte (2,6 LE/1 000 Ew.) unterschätzt sein.

Für die eindeutig identifizierbaren Leistungen in anerkannten Werkstätten, die im Jahr 2017 insgesamt 13 981 behinderten Menschen einen Arbeitsplatz gegeben haben, ergab sich eine Dichte von 3,4 Leistungsempfängern je 1 000 Einwohner. Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen sind marginal (12,8 zu 6,1 LE/1 000 Ew.; vgl. *Tabelle 41*). Gleichwohl war die Spannweite von 1,8 zu 5,7 Leistungsempfängern je 1 000 Einwohnern zwischen den beiden kreisfreien Städten Koblenz und Pirmasens ganz erheblich. Die gesamte Kreisregion Südwestpfalz/Pirmasens/Zweibrücken fällt mit einer Dichte von 4,7 Leistungsempfängern je 1 000 Einwohner zusammen mit den

mindert, wie sich am Beispiel der Jugendämter der großen kreisangehörigen Städte zeigt.

Landkreisen Vulkaneifel, Bad Kreuznach, Bernkastel-Wittlich und Birkenfeld besonders auf.

Hinsichtlich der Ausgabenbelastung sind aufgrund überdurchschnittlicher Fallkosten zusätzlich weitere kreisfreie Städte auffällig: Landau in der Pfalz, Neustadt an der Weinstraße und Worms. Unterschiede in den Fallkosten von 4 026 zu 32 187 Euro je Leistungsempfänger (Südwestpfalz zu Koblenz) weisen aber auch hier auf statistische Erfassungsprobleme hin und behindern die Interpretation.

Für den dritten großen Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, den heilpädagogischen Leistungen für Kinder, gilt wiederum ähnliches wie für die Hilfen zum Wohnen: Es bestehen Unplausibilitäten zwischen den Falldichten und den Ausgabenbelastungen. Die Fallzahlen sind hier in den kleineren kreisfreien Städten auch klein (*vgl. Tabelle 42*). Gleichwohl dürfte die Fallbetreuung auch im Kontext anderer Hilfen umfassender angelegt sein.

3.4.3.4 Hilfe zur Pflege

Von den insgesamt 59 254 Personen, die im Jahr 2017 Hilfen nach den Kapiteln 5 bis 9 des SGB XII (Hilfen in besonderen Lebenslagen) erhalten haben (*vgl. Tabelle 38*), erhielten 18 459 Personen Hilfe zur Pflege (31,2 %; *vgl. Tabelle 43*). Der Anteil der Hilfen, die für Empfänger in Einrichtungen gewährt wurden, betrug rund 86 %.⁵⁷⁴

Die Empfängerdichte betrug im Landesdurchschnitt 4,5 Empfänger je 1 000 Einwohner; sie lag in den kreisfreien Städten (6,2 LE/1 000 Ew.) um 36,7 % darüber, in den Landkreisen (3,9 LE/1 000 Ew.) um 13,0 % darunter. Die höchste Dichte erreichte die kreisfreie Stadt Pirmasens (9,5 LE/1 000 Ew.), gefolgt von den Oberzentren Kaiserslautern und Koblenz (jew. 7,7 LE/1 000 Ew.) und Trier (7,5 LE/1 000 Ew.). Weit unterdurchschnittliche Dichtewerte wiesen die Landkreise Germersheim, Mainz-Bingen, Alzey-Worms und Südwestpfalz auf (2,6 bis 2,7 LE/1 000 Ew.). Großräumlich ließ sich ein deutlicher Unterschied zwischen der Region Westpfalz (5,3 LE/1 000 Ew.) mit Kaiserslautern und Pirmasens auf der einen Seite und der Region Rheinpfalz (3,9 LE/1 000 Ew.) mit Landau in der Pfalz und dem Landkreis Germersheim erkennen. Insgesamt war die Dichte an der Rheinschiene geringer als in den Mittelgebirgslagen.

⁵⁷⁴ Einschließlich Doppelzählung; in 97 Fällen wurden Hilfen in und außerhalb von Einrichtungen gezahlt, was auf einen Wechsel innerhalb eines Jahres schließen lässt.

Ein einfacher Rückschluss von der Empfängerichte auf die Ausgabenbelastung ist allerdings nicht möglich. So wies zwar die Rheinpfalz auch die geringste Ausgabenbelastung durch die Hilfe zur Pflege auf (39,8 Euro/Ew.) was an den geringen Falldichten und auch unterdurchschnittlichen Fallkosten in den kreisfreien Städten Landau in der Pfalz und Neustadt an der Weinstraße sowie den Landkreisen Germersheim, Bad Dürkheim und Südliche Weinstraße lag (vgl. *Tabelle 43*). Die Westpfalz kommt aber nur auf eine eher durchschnittliche Ausgabenbelastung (51,6 Euro/Ew.), weil unterdurchschnittliche Fallkosten z. B. in Kaiserslautern und Pirmasens die Wirkung der hohen Falldichte relativieren.

Die Fallkosten in Einrichtungen schwanken dabei zwischen 5 888 und 14 358 Euro in den benachbarten Landkreisen Bernkastel-Wittlich und Birkenfeld. Die Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten und den Landkreisen fallen hingegen dabei eher gering aus (10 060 zu 10 599 Euro/LE). Da die Ermittlung der Fallkosten aber problematisch ist, was insbesondere an den teilweise nicht interpretierbaren Werten für die Hilfen außerhalb von Einrichtungen deutlich wird, kann von diesem Indikator nur ein sehr grobes Lagebild abgeleitet werden. Die absolute Zahl der Leistungsempfänger von im Minimum 213 in der kreisfreien Stadt Landau in der Pfalz lässt jedenfalls nicht auf ein Kapazitätsproblem schließen.

3.4.3.5 Sonstige Hilfen in besonderen Lebenslagen

Zu den übrigen Hilfen nach den Kapiteln 5 bis 9 des SGB XII (Hilfen in besonderen Lebenslagen) gehören die Hilfe zur Gesundheit (Kapitel 5), die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (Kapitel 8) und Hilfe in anderen Lebenslagen (Kapitel 9). Letztere untergliedert sich noch in die Hilfe zur Weiterführung des Haushalts (§ 70 SGB XII), die Altenhilfe (§ 71 SGB XII), die Blindenhilfe (§ 72 SGB XII), die Hilfe in sonstigen Lebenslagen (§ 73 SGB XII) und die Bestattungskosten (§ 74 SGB XII) (vgl. *Tabelle 29*).

Von den insgesamt 59 254 Personen, denen im Jahr 2017 Hilfen nach den Kapiteln 5 bis 9 des SGB XII gewährt wurden, erhielten 1 442 Personen Hilfe zur Gesundheit (2,4 %).⁵⁷⁵ Das sind aber nur die Fälle, für die die Leistungen direkt vom Sozialamt erbracht wurden. Dafür wurden landesweit 10,1 Mio. Euro aufgewandt. Darüber hinaus erstatteten die Sozialämter aber den Kran-

⁵⁷⁵ Vgl. auch Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2019), Sozialhilfe 2017, Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel des SGB XII, a. a. O., S. 12.

kenkassen weitere 18,4 Mio. Euro für Gesundheitsleistungen, die von Hilfeempfängern in Anspruch genommen wurden, die über eine Krankenkasse versichert waren.⁵⁷⁶ Die Ausgaben hatten an den Gesamtausgaben für die Hilfen nach Kap. 5 bis 9 SGB XII nur einen Anteil von 2,3 % und sind damit im Gesamtbudget des Sozial- und Jugendhilfebereichs erst recht nicht relevant in Bezug auf eine erhebliche Verbesserung der Gesamtsituation.

Da die Zahl der Fälle begrenzt ist und die Hilfe auch spezielle Rechtskenntnisse erfordert,⁵⁷⁷ bietet sich hier eine interkommunale Zusammenarbeit an. Dabei könnte die Antragsannahme dezentral bei den Sozialämtern verbleiben. Die Antragsbearbeitung und Fallprüfung ließen sich aber an einer Stelle konzentrieren (Schwerpunktsozialamt). Dies setzt voraus, dass der Datenaustausch problemlos bewerkstelligt werden kann und auch keine datenschutzrechtlichen Bedenken bestehen.

Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen erhielten 4 253 Leistungsberechtigte (7,2 %; *vgl. Tabelle 44*). Davon wurden aber 1 022 Leistungsempfänger (24,0 %) durch das Landesamt für Jugend und Soziales direkt betreut. Das Ausgabenvolumen entsprach mit 19,3 Mio. Euro nur einem Anteil von 1,5 % an den Gesamtausgaben für die Hilfen nach Kap. 5 bis 9 SGB II. Die Hälfte davon (9,9 Mio. Euro) wurde wiederum vom Landesamt für Jugend und Soziales verausgabt. Auch hier mangelt es also an einer finanziell quantitativen Erheblichkeit, um relevanten Einfluss auf die Sozialbudget zu nehmen.

Die Falldichte für die von den Kommunen betreuten Personen ist mit wenigen Ausnahmen eher gering. Die Fallzahlen bewegen sich zumeist im zweistelligen Bereich und verteilen sich dabei noch auf verschiedene Hilfen. Lediglich in den kreisfreien Städten Kaiserslautern und Mainz sowie im Rhein-Hunsrück-Kreis lassen sich erhöhte Empfängerdichten erkennen. Eine überproportionale Ausgabenbelastung ist aber nur in den kreisfreien Städten zu erkennen. Hier hebt sich die Stadt Trier trotz geringer Falldichte aber hohen Fallkosten hervor (*vgl. Tabelle 44*). Hohe Fallkosten lassen sich darüber hinaus auch in den Landkreisen Altenkirchen, Trier-Saarburg und Cochem-Zell finden. Die Kennzeichnung der Hilfen als „besondere Hilfen“ weist aber schon darauf hin, dass durchaus auch sehr unterschiedliche Problemlagen durchschlagen, die insbesondere bei sehr kleinen Fallzahlen (Trier-Saarburg: 12 und Cochem-Zell: 9; *vgl. Tabelle 44*) Wirkung entfalten.

⁵⁷⁶ Vgl. ebd., S. 29.

⁵⁷⁷ Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2013), Kommunalbericht 2013, a. a. O., S. 149 f.

Die geringen Fallzahlen und die Spezifik der Hilfen, die wiederum spezielle Kenntnisse erfordern dürften, sind ein Anlass, eine interkommunale Zusammenarbeit in Erwägung zu ziehen und wie bei der Hilfe zur Gesundheit Schwerpunktsozialämter zu bilden, die im back-office die Fallbearbeitung durchführen.

3.4.3.6 Kinder- und Jugendhilfe

Für die Kinder- und Jugendhilfe besteht in Rheinland-Pfalz bereits ein ausführliches Berichtssystem, das die Lage und Entwicklung im hier relevanten Bereich der Hilfen zur Erziehung umfassend untersucht. Dabei stellt der letzte Bericht aus dem Jahr 2016 mit der Problematik steigender Fallzahlen bei gleichzeitig sinkender Zahl an Kindern und Jugendlichen die besondere Problemdynamik in diesem Sozialbereich heraus.⁵⁷⁸

In der regionalen Differenzierung, die dabei neben den kreisfreien Städten und den Landkreisen auch die Zuständigkeit der großen kreisangehörigen Städte mit eigenem Jugendamt aufweist (z. B. Stadt Neuwied), zeigt sich noch deutlicher als bei einer reinen Kreisbetrachtung die Konzentration der Probleme auf die größeren Städte. An der Spitze der Belastung stand 2014 die kreisfreie Stadt Pirmasens (70,0 Fälle/1 000 Ew. u21).⁵⁷⁹ Ihr folgten mit Idar-Oberstein (Lkr. Birkenfeld) und Neuwied (Lkr. Neuwied) zwei kreisangehörige Städte mit einer nur wenig geringeren Problemdichte (63,9 u. 56,6 Fälle/1 000 Ew. u21), bevor auf Platz vier mit Landau in der Pfalz (53,5 Fälle/1 000 Ew. u21) wieder eine kreisfreie Stadt folgt. Die durchschnittliche Falldichte in den Landkreisen (ohne städtische Jugendämter) war mit 29,3 Fällen je 1 000 Menschen unter 21 Jahren nur rund halb so hoch wie in den kreisangehörigen Städten mit Jugendamt (53,5 Fälle/Ew. u21). Dort war die Dichte sogar noch höher als in den kreisfreien Städten (44,5 Fälle/Ew. u21).

⁵⁷⁸ Vgl. Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz (Hrsg.; 2016), Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz, 5. Landesbericht 2016, Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen im Kontext sozio- und infrastrukturellen Einflussfaktoren, bearb. von Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gGmbH, Mainz, S. 148.

⁵⁷⁹ Vgl. ebd., S. 156. Mit Fällen sind im Laufe des Jahres beendete und am 31.12.2014 bestehende Hilfen zur Erziehung gemeint. Die Fallzahl bezieht sich hier auf die Zahl der Jugendeinwohner, d. h. der Menschen im Alter bis unter 21 Jahren.

Hinsichtlich der Fallbearbeitung erwähnt der Bericht keine interkommunale Kooperation. Allerdings geht er mehrfach auf die Kooperation mit anderen Institutionen (Schule, Einrichtungen und Stellen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, Familien- und Jugendgerichte, Staatsanwaltschaften aber auch Polizei- und Ordnungsbehörden) und gesellschaftlichen Teilsystemen ein.⁵⁸⁰ Damit wird die Querschnittsorientierung der Kinder- und Jugendhilfe hervorgehoben, die bei Krisen eher im Schnittbereich zu anderen lokalen Einrichtungen (Schule, Polizei) agiert. Zugleich ergibt sich der Bezug zur integrativen Betrachtung der Gesamtfamilie, die vielfach auch in anderer Hinsicht in die Sozialsysteme eingebunden ist (z. B. Transfergeldbezug wegen Arbeitslosigkeit bzw. eine alleinerziehende Familiensituation).⁵⁸¹

3.4.3.7 Empirisches Zwischenresümee

Die zusammengestellten Daten über zentrale Sozialhilfebereiche lassen räumliche Schwerpunkte der sozialen Belastung in Rheinland-Pfalz erkennen. Aussagen über die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sind daraus nicht abzuleiten.

Hinsichtlich einer interkommunalen Kooperation im Sozial- und Jugendhilfebereich sind zum einen solche Leistungsbereiche interessant, die generell, d. h. auch landesweit, geringe Fallzahlen aufweisen, so dass diese Aufgaben im Sinne einer mangelnden Praxis (geringe Häufigkeit) in Kombination mit erforderlichen besonderen Kenntnissen nur unzureichend wahrgenommen werden können. Für sie erscheint die Bündelung der Bearbeitung an einem zentralen Standort sinnvoll. In dem Fall, dass für eine Hilfe nur lokal geringe Fallzahlen vorliegen und eine Bündelung mit anderen Aufgaben nicht sinnvoll erscheint, könnten daraus Probleme bei der Kapazitätsauslastung oder in Vertretungsfällen erwachsen. Hier würde sich ebenfalls eine interkommunale Kooperation anbieten.

In der folgenden Übersicht (*Tabelle 28*) wurden die einzelnen Hilfen sozialer Leistungen primär anhand der lokalen Fallzahlen und einzelner Expertengespräche danach eingeschätzt, ob sie besondere Spezialisierungsmerkmale aufweisen, die eine Bündelung in einer interkommunalen Kooperation sinnvoll erscheinen lassen:

⁵⁸⁰ Vgl. ebd., S. 32 u. 351 ff.

⁵⁸¹ Vgl. *Junkernheinrich, M./Micosatt, G.* unter Mitarbeit von *M. Allmer* und *A. Wagner* (2018), *Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet*, a. a. O., S. 294 f.

- Kleinere Bereiche wie z. B. das BAföG können grundsätzlich als kooperationsfähig im Sinne einer Bündelung an einer Stelle angesehen werden. Für das BAföG besteht aber bereits eine Kooperation, so dass primär ein Wissenstransfer notwendig ist, um dieses Potenzial verstärkt zu heben.
- Für den Bereich Unterhaltsvorschuss ist insbesondere der Aspekt des Rückgriffs auf Unterhaltspflichtige sowie der Vollstreckung als Kooperationsansatz denkbar. Hinsichtlich der Vollstreckung sind auch landeseinheitliche Lösungen möglich (z. B. Bayern). Die Komplexität des Rückgriffverfahrens und auch die Dauer der Rückforderungen⁵⁸² lassen eine zentrale Wahrnehmung als effizient erscheinen, um Rückforderungsansprüche auch konsequent verfolgen zu können.

⁵⁸² Der Bayerische Oberste Rechnungshof stellte in einer Analyse fest, dass die Verfahrensdauer bis zu 24 Jahre beträgt; vgl. Bayerischer Oberster Rechnungshof (2019), Jahresbericht 2019, München, S. 194 f.

Tabelle 28: Spezialisierungs- und Größenvorteile im Vergleich der sozialen Leistungen – grobe Einschätzung

Hilfeart	Spezialisierungsvorteil	Größenvorteil	Bemerkung
<i>Leistungen zur Existenzsicherung</i>			
Grundsicherung für Arbeitsuchende	-	+	separate Zuständigkeit
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	-	+	gemeinsame Bearbeitung; Verknüpfung mit anderen Hilfearten
Hilfe zum Lebensunterhalt	-	+	
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz			
Wohngeld	+		
Unterhaltsvorschuss	+	+	beim Rückgriff auf Unterhaltspflichtige
BAfög	+	+	
<i>Leistungen in besonderen Lebenslagen</i>			
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	-	-	landeseinheitliche Lösung bei Entgeltverhandlungen; kommunaler Zweckverband für die Gruppe der unter 18-Jährigen im Aufbau
- Leistungen in anerkannten Werkstätten	-	-	
- Hilfe zum selbstbestimmten Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten	-	-	
- Heilpädagogische Leistungen für Kinder	-	-	
Hilfe zur Pflege	-	-	
Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten	+	-	
Hilfe in anderen Lebenslagen			lokaler Bezug
- Hilfe zur Weiterführung des Haushalts	+		
- Altenhilfe	-	-	
- Blindenhilfe	+	-	
- Hilfe in sonstigen Lebenslagen	+		
- Bestattungskosten	+	-	
<i>Familien-, Kinder- und Jugendhilfe</i>			
Hilfe zur Erziehung			Entgeltverhandlungen
Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche			
Hilfe für unbegleitet eingereiste Minderjährige	+		für diese Hilfe bestehen Schwerpunktjugendämter
Adoptionsvermittlung	+		IKZ wird umfassend praktiziert

+ = tendenziell hoch - = tendenziell gering

(Quelle: Eigene Zusammenstellung.)

- Sofern sich Erstattungsforderungen gegen Dritte nicht auf andere Kommunen beziehen, was Interessenkonflikte bewirken würde,⁵⁸³ wären interkommunale Kooperationen auch in größeren Sozialbereichen denkbar.⁵⁸⁴
- Bei sozialen Leistungsbereichen mit großen Fallzahlen sind interkommunale Kooperationen insbesondere im Back-Office sinnvoll. Insbesondere bieten sich in den Fällen, in denen mit der Durchführung soziale Dienstleister beauftragt werden, generell landeseinheitliche Entgeltverhandlungen an, wie sie aktuell mit der Gründung eines kommunalen Zweckverbandes für den Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen unter 18 Jahren angestrebt werden.

Dies ist eine erste explorative Einschätzung, die einer weiteren Analyse bedarf, bei der die einzelnen Aufgaben tiefergehend auf ihr Kooperationspotenzial hin untersucht werden müssten. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Frage, ob innerhalb eines – auch größeren – sozialen Hilfebereichs auch spezifische Teilaspekte für eine Kooperation geeignet sind.

3.4.4 Empirische Erhebung der interkommunalen Zusammenarbeit im Sozialbereich

Im Rahmen der Studien zur interkommunalen Zusammenarbeit wurden gemeinsam mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung alle rheinland-pfälzischen Landkreise, kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Städte, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden schriftlich zum Thema interkommunale Zusammenarbeit befragt. Die Befragung erfolgte im Zeitraum 7. Mai bis 31. Juli 2019 und hatte eine insgesamt hohe Teilnahmembereitschaft von rund 90 % der befragten Kommunen. Die 362 antwortenden Kommunen nannten insgesamt 1 269 interkommunale Kooperationen. Davon entfiel fast die Hälfte (579 Nennungen) auf die 21 Landkreise und ein Fünftel auf 11 kreisfreie Städte (267).⁵⁸⁵

⁵⁸³ Ein interkommunaler Konflikt besteht zuweilen bei der Frage der örtlichen Zuständigkeit (Umzugsfälle).

⁵⁸⁴ Vgl. auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2013), Kommunalbericht 2013, a. a. O., S. 148.

⁵⁸⁵ Ausführlicher zum Fragebogen, der Methodik und dem Gesamtergebnis vgl. *Porth, J./Kruse, K. A./Engewald, B./Ziekow, J.* (2019), Interkommunale Zusammenarbeit als

Von insgesamt 38 Befragten wurden 144 interkommunale Kooperationen im Gesundheits-, Sozial- und Jugendhilfebereich (ohne Kindertageseinrichtungen) genannt.⁵⁸⁶ Davon entfielen 99 Nennungen auf 19 Landkreise und 30 Nennungen auf neun kreisfreie Städte. Die übrigen 15 Nennungen verteilen sich auf vier Verbandsgemeinden, zwei große kreisangehörige Städte und vier verbandsfreie Gemeinden. Ergänzend können dem die Kooperationen der Jobcenter im SGB II noch hinzugefügt werden: Vorderpfalz, Landau/Südliche Weinstraße, Deutsche Weinstraße sowie Südwestpfalz/Zweibrücken (vgl. S. 252 f.). Diese Verteilung ist angesichts der Zuständigkeiten im Sozialbereich plausibel.

In den 144 Nennungen sind sowohl Doppelzählungen als auch eine Untererfassung enthalten. Beispielsweise wurde eine Zusammenarbeit von jedem der Beteiligten genannt. Die gemeinsame Adoptionsvermittlungsstelle der kreisfreien Stadt Koblenz mit dem Landkreis Mayen-Koblenz sowie den Städten Andernach und Mayen wird somit viermal erfasst. Eine Überzeichnung der Zahl ergibt sich auch in einem Fall, in dem ein Landkreis (Mayen-Koblenz) 16 gleiche Kooperationsvereinbarungen mit kreisangehörigen Orts- und Verbandsgemeinden zur Wahrnehmung von Aufgaben der Jugendarbeit gemäß SGB VIII schloss.⁵⁸⁷

Eine Untererfassung ist in den Fällen zu erkennen, in denen für eine Kooperation auf einen Partner hingewiesen wird, der selbst diese Kooperation aber nicht nennt. Beispiel ist hierfür die Kooperation zwischen dem Landkreis Birkenfeld und den Verbandsgemeinden Birkenfeld und Baumholder. Letztere nennen nur andere Kooperationen oder haben überhaupt nicht geantwortet. Ähnliches gilt auch für die kreisfreie Stadt Zweibrücken, deren Kooperation im Sozial- und Jugendhilfebereich nur aus den Nennungen der Stadt Pirmasens und dem Landkreis Südwestpfalz bekannt sind (vgl. S. 281). Da die kreisfreie Stadt Trier selbst keine Antworten gegeben hat, sind Hinweise auf ihre Kooperationen (u. a. Schwerpunktjugendamt für unbegleitet eingereiste Minderjäh-

Reformansatz, Der rheinland-pfälzische Weg, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Speyer.

⁵⁸⁶ Die Zuordnung zu diesem Bereich erfolgte durch Auswertung der Beschreibung des Kooperationsgegenstandes.

⁵⁸⁷ Hier liegt eher der Fall einer einzelgemeindlichen Beauftragung vor.

rige, Adoptionsvermittlung) nur aus den Nennungen der Partner (z. B. Landkreis Cochem-Zell) zu entnehmen.⁵⁸⁸ Insofern bedürfte es einer Konsolidierung der Kooperationsnennungen, um die tatsächliche Kooperationsintensität zu ermitteln. Der Landkreis Ahrweiler nennt als einzige Kooperation die Mitarbeit an einem Vergleichsring „Eingliederungshilfe/Hilfe zur Pflege“ bei der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), an dem jedoch alle rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte und Landkreise beteiligt sind. Neben dem Kennzahlenvergleich geht es hier auch um Erfahrungsaustausch und Best-Practice-Beispiele, was dann eher die Qualität einer informellen Kooperation hat.

Gleichwohl zeigt der Überblick ein breites Spektrum an Kooperation (vgl. *Abbildung 15*). Hierbei ist die Jugendhilfe mit 21 Nennungen (ohne den o. g. Fall der Mehrfachnennung im Landkreis Mayen-Koblenz) das meistgenannte Feld. Dem sind weitere 19 Kooperationen bei der Adoptionsvermittlung hinzuzufügen. Dem Jugendhilfebereich nicht direkt zugeordnet, mit ihm aber eng verbunden, sind neun Kooperationen bei der Schulsozialarbeit. Weitere Kooperationen lassen sich bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (8), der Ausbildungsförderung und den Jobcentern (jew. 7), dem Bereich Asyl/Integration (5) und den unbegleiteten eingereisten Minderjährigen (8) sowie im Bereich der psychiatrischen Betreuung (12) finden.

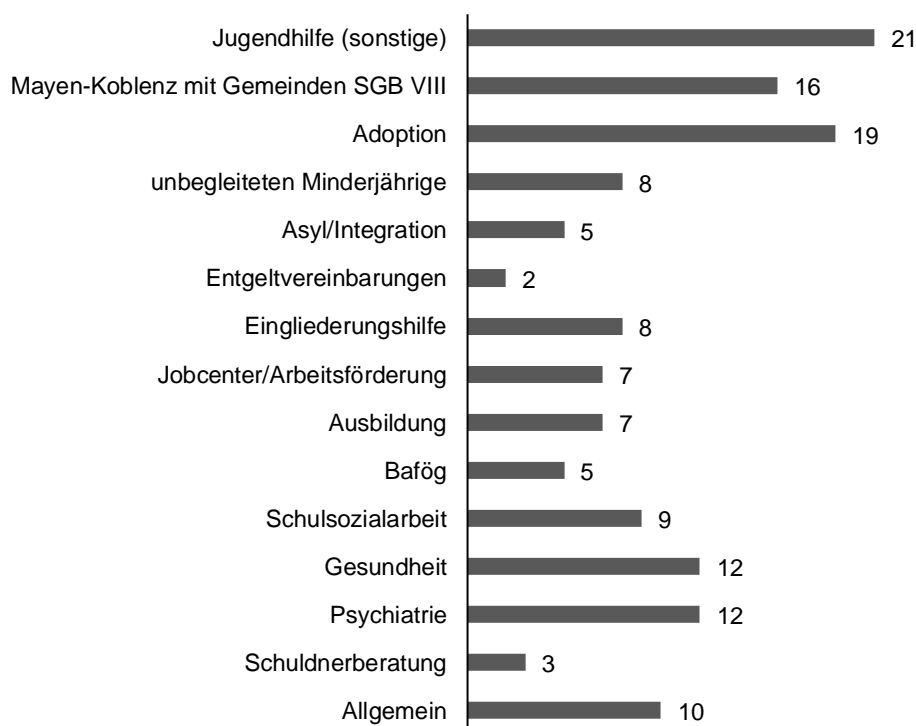
Räumlich sind die Kooperationen hoch konzentriert:

- Ein erster Schwerpunkt unter den 144 Nennungen findet sich mit insgesamt 31 Nennungen (21,5 %) – und auch starken Beziehungen untereinander – in den benachbarten Landkreisen Mainz-Bingen (16) und Alzey-Worms (7) sowie den kreisfreien Städten Mainz (6) und Worms (2).
- Ein zweiter Schwerpunkt mit 24 Nennungen (16,7 %) bildet der Landkreis Südliche Weinstraße (14) mit der Stadt Landau (10). Zu diesem Schwerpunkt gehört auch der Landkreis Germersheim, für den allerdings keine Nennungen für den Sozialbereich vorliegen, nur die Hinweise der beiden anderen beteiligten Kommunen.

Darüber hinaus finden sich noch vermehrt Kooperationsnennungen für den Landkreis Kaiserslautern (7) und die kreisfreie Stadt Kaiserslautern (3) sowie die Kreisregion Südwestpfalz mit dem Landkreis Südwestpfalz (5) und den beiden kreisfreien Städten Pirmasens (2) und Zweibrücken ohne Nennung. Die

⁵⁸⁸ Ähnliche Hinweise auf weitere Kooperationen ergaben sich auch aus den Interviews, die im Kontext der Befragung erfolgt sind; vgl. *Porth, J./Kruse, K. A./Engewald, B./Ziekow, J. (2019), Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz, a. a. O., S. 53.*

Abbildung 15: Anzahl der Kooperationen im Gesundheits-, Sozial- und Jugendhilfebereich



(Quelle: Eigene Auswertung der Befragung.)

Stadt Zweibrücken wird aber von den beiden anderen Kommunen als Kooperationspartner genannt und auch die Stadt Pirmasens wird vom Landkreis Südwestpfalz häufiger als Partner genannt als umgekehrt. Insofern zeigt sich hier auch eine Unvollständigkeit der Befragung.⁵⁸⁹

In knapp der Hälfte der 144 Nennungen (71 Fälle) bezog sich die Zusammenarbeit auf die Kernaufgabe, schloss aber den Back-Office-Bereich mit ein, was beispielsweise bei der Adoptionsvermittlung auch verständlich ist. In weiteren 19 Fällen war nur der Back-Office-Bereich Gegenstand der Kooperation, in acht Fällen war er explizit ausgeschlossen. Für 46 Kooperationsnennungen wurde zu dieser Frage nicht geantwortet.

Über die Rechtsform der Kooperation im Sozial- und Jugendhilfebereich gibt die Befragung nur unzureichend Auskunft, da für 90 der 144 Nennungen die Frage nicht beantwortet wurde. In 45 der verbleibenden 54 Fälle gab es eine Zweckvereinbarung. Die übrigen neun Nennungen verteilen sich auf

⁵⁸⁹ Die Stadt Zweibrücken hat an der Befragung teilgenommen und vier Kooperationen in anderen Aufgabenbereichen genannt.

GmbHs und eingetragene Vereine (jew. 2), kommunale Arbeitsgemeinschaften (4) und eine gemeinsame kommunale Anstalt.

Insgesamt zeigt sich, dass interkommunale Zusammenarbeit im Sozial- und Jugendhilfebereich in einigen Kommunen eine größere Rolle spielt, in weiten Teilen des Landes aber nicht oder nur wenig praktiziert wird. Kommunen, die nur eine Kooperation nannten, kooperierten bei der Adoptionsvermittlung. In gleichem Feld agierten auch Kommunen mit bis zu drei Kooperationen. Hier scheint sich also ein Spezialbereich für die Zusammenarbeit anzubieten (insgesamt 19 Nennungen [s. o.]). Darüber hinaus nehmen die Schwerpunktjugendämter Trier, Kusel, Mainz und Mainz-Bingen für unbegleitet eingereiste minderjährige Flüchtlinge eine übergreifende Rolle ein. Mit der Nennung von acht Kooperationen dürfte diese Zusammenarbeit deutlich untererfasst sein.

Insgesamt zeigt sich also, dass Aufgabenfelder mit geringen Fallzahlen und/oder einem besonderen Anforderungsprofil für eine interkommunale Zusammenarbeit eher zugänglich sind. Aufgabenfelder mit hohen Fallzahlen können hingegen eher vor Ort mit eigenem Personal erfüllt werden. An einigen Beispielen zeigt sich, dass im Back-Office-Bereich Anknüpfungspunkte bestehen, z. B. bei Entgeltvereinbarungen mit sozialen Dienstleistern.

3.4.5 Ergebnisse

Der Sozial- und Jugendhilfebereich ist durch einen engen Bezug zu den Leistungsempfängern geprägt. Im Vordergrund der Arbeit steht die persönliche Fallbetreuung. Bei existenzsichernden Leistungen erfolgt diese im Rahmen eines engen Regelwerks, das die für die Leistungsberechtigung und die Leistungshöhe maßgeblichen Kriterien und die Verfahren definiert. Bei den übrigen Hilfen sind dagegen vielfach individuelle Prüfungen erforderlich bzw. Hilfeplanverfahren aufzustellen. Zur Leistungserbringung werden zudem oft externe Sozialdienstleister beauftragt werden (z. B. Werkstätten für behinderte Menschen, stationäre Einrichtungen der Jugendhilfe).

Bei insgesamt hohen Fallzahlen im Sozialbereich ist ein Effizienzgewinn durch interkommunale Zusammenarbeit bzw. Gebietsreform insbesondere für kleinere Gebietskörperschaften mit vergleichsweise wenigen Hilfefällen und für kleinere Hilfebereiche mit geringen Fallzahlen erwartbar. Da viele Leistungsempfänger allerdings auch mehrere Hilfen in Anspruch nehmen, ist immer zwischen dem Vorteil von Spezialisierung und den Nachteilen einer zerstückelten Fallbearbeitung sowohl für den Leistungsträger als auch für den

Leistungsempfänger abzuwägen. Multiprofessionalität erlaubt die Hilfe aus einer Hand und vermeidet Reibungsverluste durch unzureichende Abstimmung zwischen verschiedenen Hilfearten. Sie hat aber Grenzen in Bezug auf schwierige Fälle und bei zu hohen Betreuungsquoten.

Bisher ist eine breite formelle interkommunale Kooperation im Sozial- und Jugendhilfebereich auf wenige Spezialgebiete beschränkt: z. B. die Adoptionsvermittlung und die Betreuung unbegleitet eingereister Minderjähriger (Schwerpunktjugendämter). Daneben kooperieren nur einige wenige Landkreise und kreisfreie Städte auch in einem größeren Umfang miteinander. Eine gemeinsame Einrichtung zur Fallbetreuung ist dabei außer den Zusammenschlüssen in den Jobcentern (z. B. Vorderpfalz) nicht zu erkennen, was angesichts des Lokalbezugs der Fallbetreuung auch plausibel ist.

Dabei lassen sich – jenseits der Potenziale bei kleinen Gebietskörperschaften und bei speziellen Hilfen mit geringen Fallzahlen – einzelne Ansatzpunkte auch für die Zusammenarbeit im Back-Office erkennen. Hierfür ist zwischen zwei unterschiedlichen Raumbezügen zu differenzieren:

- Auf der einen Seite ist für einen Teil der Aufgaben bzw. für einzelne Aufgabenelemente über landeseinheitliche Lösungen nachzudenken.
- Daneben stehen Aufgabensegmente mit einem kleinräumigen Bezug, bei der interkommunale Zusammenarbeit sich im klassischen Sinne auf eine nachbarschaftliche Kooperation bezieht.

Landesweite Kooperation

In Kontext landeseinheitlicher Lösungen stehen Aufgaben bzw. Funktionen, die für alle Kommunen einheitlich zu erfüllen sind bzw. einen einheitlichen Rahmen bilden können, so dass nicht jede einzelne Kommune das „Rad neu erfinden muss“. Dies bedeutet eine erhebliche Entlastung des Personals vor Ort.

Im Zuge der anstehenden Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wie der Digitalisierung der Verwaltung generell dürfte auch der Sozial- und Jugendhilfebereich dem allgemeinen Trend der Konzentration der Datenverarbeitung auf Rechenzentren folgen. Die Nutzung unterschiedlicher Fachsoftware, die derzeit der Datenzusammenführung und -verwaltung noch Grenzen setzt, kann dabei durch die Entwicklung von Schnittstellen begegnet werden. Hierzu bedarf es aber auch einer gemeinsamen Initiative von Land und Kommunen, um einheitliche Lösungen auf den Weg zu bringen. Für eine mittelfristige Um-

setzung dieses Prozesses hilfreich wären durch das Land bereitgestellte Fördermittel, die kostenintensive Umstellungsprozesse bei Hard- und Software abfedert.

Ein zweiter Bereich landeseinheitlicher Vorgaben bzw. landesweiter Lösungen ist die Abfassung und Verhandlung von Rahmenverträgen und Leistungsvereinbarungen mit Dienstleistern für soziale Leistungen. Hier besteht eine interkommunale Kooperation (Mainz-Bingen/Alzey-Worms – zwei Nennungen). Eine größere Entlastung ergäbe sich aber durch landesweite Lösungen. In diesem Sinne gründen die kommunalen Spitzenverbände derzeit einen Zweckverband, der diese Aufgabe für die Leistungen der Eingliederungshilfe für die unter 18-jährigen Menschen mit Behinderungen übernimmt. Ähnliches ist aber auch für die stationären Einrichtungen der Jugendhilfe denkbar.

Im Rahmen der interkommunalen Kooperation mit landesweitem Bezug sind auch Vergleichsringe ein zweckmäßiger Rahmen, um über die lokale Lageeinordnung (Benchmarking) und über die Identifizierung von Best-Practice einen Wissensaustausch zu bewirken (Transferfunktion). Davon können auf die lokale Fallbearbeitung und die Organisationsabläufe Impulse ausgehen. Angesichts der großen Bedeutung der Fallkosten bleibt die Verbesserung der Fallbearbeitung der zentrale Schlüssel zur Senkung von Sozial- und Jugendhilfeausgaben.

Nachbarschaftliche Kooperation

Für eine nachbarschaftliche Kooperation ist ein regelmäßiger informeller bzw. Gedanken- und Erfahrungsaustausch über Probleme und Entwicklungen im Sozialbereich eine Voraussetzung. Dort, wo die Kooperationsdichte hoch ist, liefert der informelle Austausch die Grundlage. Neben dem vertrauensbildenden Charakter ist dies ein erster Schritt, um über den Austausch von Problemen zur Diskussion gemeinsamer Lösungen zu gelangen.

Am Beispiel der Adoptionsvermittlung und der Betreuung unbegleitet eingereister Minderjähriger zeigt sich, dass für Spezialgebiete mit kleineren Fallzahlen Kooperation möglich ist. Sofern also ein Ansprechpartner – sofern erforderlich – vor Ort erhalten bleibt, können für einzelne Aufgaben Schwerpunktsozialämter gebildet werden. In diesen kann dann im Hintergrund die Fallbearbeitung ablaufen. Die Verfügbarkeit von Spezialwissen erhöht sich auf diese Weise und trägt zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung bei. Ansatzpunkte bestehen beispielsweise beim BAföG, bei Teilaspekten des Unterhaltsvorschusses oder auch bei der Erstattung von Bestattungskosten.

Für Sozialbereiche mit größeren Fallzahlen sind intensivere Untersuchungen hinsichtlich der Möglichkeiten der Zusammenarbeit vorzunehmen. Eine

generelle Einschätzung kann nicht erfolgen, wenngleich die aus dem SGB II bekannten Verbünde (z. B. Jobcenter Vorderpfalz oder Südwestpfalz mit Zweigstelle Zweibrücken) Hinweise auf deren Möglichkeit geben. Voraussetzung für die Zusammenarbeit wäre aber auch hier eine digitale Infrastruktur, die die Zusammenarbeit durch Akten und Informationsaustausch – datenschutzrechtlich abgesichert – möglich macht.

Grundlegende Einschätzung und Hemmnisse für interkommunale Zusammenarbeit

In den Interviews mit ausgewählten Experten zeigte sich eine grundsätzlich positive Einschätzung zu interkommunalen Kooperationen.⁵⁹⁰ Als Alternative zu einer territorialen Neugliederung wurde von einem Gesprächsteilnehmer aber auch zugestanden, dass die Kommunen jetzt ernsthaft Kooperationspotenziale ausloten und systematisch sowie zeitnah entwickeln müssen. Geschieht dies nicht, bleibt die an anderer Stelle getroffene kritische Einschätzung gegenüber dem Instrument „Interkommunale Zusammenarbeit“ – unsystematisch, zufällig, abhängig vom Problembewusstsein, Insellösungen – erhalten.⁵⁹¹

Unsicherheit über die Umsetzungsmöglichkeiten von Zusammenarbeit besteht aber hinsichtlich der Wirkung des Umsatzsteuerrechts. Sollten Leistungen, die Kommunen füreinander erbringen, ab 2021 nach § 2b Umsatzsteuergesetz der Umsatzsteuer unterworfen werden, dann wird der fiskalische Nutzen interkommunaler Kooperationen fraglich. Deshalb kommt der vertraglichen Ausgestaltung von Kooperationen eine entscheidende Rolle zu. Hierfür sollten Modellbeispiele entwickelt werden, an denen sich die Kommunen orientieren können.

⁵⁹⁰ Auch in der schriftlichen Befragung werden die Vorteile von Kooperationen als Gründe für die eingegangene Zusammenarbeit genannt; vgl. *Porth, J./Kruse, K. A./Engewald, B./Ziekow, J.* (2019), *Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz*, a. a. O., S. 30.

⁵⁹¹ Vgl. *Ebinger, F./Kuhlmann, S./Dumas, B. P./Nitze, C./Ullrich, N./Zabler, S.* (2018), *Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Teilgutachten zur Optimierung der Aufgabenzuordnung und der Organisationsstrukturen in aufgabenbezogener Betrachtung, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Potsdam, Speyer u. Wien, S. 462.*

Künftige Personalengpässe

Für die künftige Aufgabenerfüllung ist die demographische Entwicklung zu beachten, die durch drei Elemente geprägt wird:

- In den nächsten 15 Jahren werden rd. 46 % der Beschäftigten der Gemeinden und Gemeindeverbände altersbedingt ausscheiden.⁵⁹²
- Für den Wiederbesatz der Stellen steht aber nur ein sinkendes Arbeitskräfteangebot zur Verfügung.⁵⁹³
- Ein Absinken der Fallzahlen dürfte angesichts der demographischen Entwicklung nur in wenigen Bereichen erfolgen. Bei der Grundsicherung im Alter, der Hilfe zur Pflege und der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sind steigende Fallzahlen zu erwarten. Der Umfang der Migrationsbewegungen, die in Europa und damit auch in Rheinland-Pfalz künftig einen Sozialbedarf auslösen, dürfte vermutlich eher gleich bleiben oder größer werden.

Aus den Expertengesprächen wird auf den heute schon sichtbaren Fachkräftemangel hingewiesen, der sich bereits auch in einer Konkurrenz unter den Kommunen aber auch Konkurrenz gegenüber dem Land bemerkbar macht. Dabei kommt zudem ein Größenklassenproblem zum Tragen, wenn die Stellenbewertung und die Eingruppierung mit der Größe der Verwaltung schwanken.⁵⁹⁴

⁵⁹² Vgl. dazu die Altersstruktur der Beschäftigten in: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2019), Personal im Öffentlichen Dienst 2018, Bad Ems, S. 11. (= Statistische Berichte).

⁵⁹³ Überschlüssig kann folgende Rechnung aufgemacht werden: Am 31.12.2017 lebten in Rheinland-Pfalz 615 073 Personen im Alter von 55 bis unter 65 Jahren. Diese werden im Laufe der nächsten 10 Jahre aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Dem stehen 440 133 Heranwachsende im Alter von 15 bis unter 25 Jahren gegenüber, die in den Arbeitsmarkt hineinwachsen werden. Daraus ergibt sich eine Minderung der Zahl der Erwerbsfähigen um 174 940 Personen. Das entspricht einer Minderung der derzeit 15- bis unter 65-jährigen um 6,6 % (Eigene Berechnungen nach Angaben der Regionaldatenbank Deutschland). Auch wenn das keine Prognose ist und die Zahlen durch Wanderungsbewegungen noch verändert werden können, gibt dies doch eine Vorstellung davon, welchen Fachkräftemangel es geben könnte.

⁵⁹⁴ Personalmangel wird auch in der schriftlichen Befragung als Grund für die bereits eingeführten Kooperationen genannt; vgl. Porth, J./Kruse, K. A./Engewald, B./Ziekow, J. (2019), Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz, a. a. O., S. 29 f.

Es besteht also auf jeden Fall ein dringender Handlungsbedarf, um die Aufgaben auch erfüllen zu können.⁵⁹⁵ Insofern dürfte künftig die interkommunale Zusammenarbeit insbesondere dort ein Potenzial haben, wo die Zusammenlegung von kleineren Einheiten auch größere Synergieeffekte erwarten lässt. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, die bestehenden interkommunalen Kooperationen vertiefender zu betrachten, um Best-Practice-Fälle für Interessierte und potenzielle Nachahmer aufzubereiten und zugänglich zu machen.

Wirkungsgrenzen von interkommunaler Zusammenarbeit

Die Wirkung von interkommunaler Kooperation darf wegen des hohen Anteils der Sozialtransferleistungen an den gesamten Sozialausgaben nicht überschätzt werden. Im Fokus der Optimierung der Aufgabenerfüllung steht die Fallsteuerung, da über sie am ehesten das Ausgabenvolumen begrenzt werden kann. Das Beispiel des Landkreis Ahrweiler, der seine Organisationsstruktur und damit auch seine Fallsteuerung grundlegend neuorganisiert hat, und damit deutlich Ausgaben einsparen konnte, zeigt, dass die Potenziale ganz wesentlich im Fallmanagement liegen. Für den Erfolg, der allerdings auch einen mehrjährigen Vorlauf erforderte (Beginn war 2012) wurde der Landkreis 2018 mit dem „Spar-Euro“, einer Auszeichnung von Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz und Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz ausgezeichnet.⁵⁹⁶ Um eine Qualitätsverbesserung zu erreichen, wurde aber auch das Personal um zehn neue Stellen aufgestockt.

Personelle Unterausstattung, die keine wirkungsvolle Arbeit ermöglicht und zu einer größeren Fehlerhäufigkeit führt,⁵⁹⁷ ist allerdings auch ein Kriterium, an dem interkommunale Kooperation scheitern kann. Insofern bedarf es der entsprechenden personellen Voraussetzungen, um die Potenziale überhaupt heben zu können – was angesichts der oben beschriebenen demographischen

⁵⁹⁵ In diesem Sinne auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2019), Kommunalbericht 2019, Speyer, S. 72. Der Hessische Landesrechnungshof geht in seinem neusten Bericht davon aus, dass in den nächsten 15 bis 20 Jahren rund die Hälfte der Beschäftigten aus dem aktiven Dienst ausscheiden werden. Er stellt dabei fest, dass schon jetzt Kommunen Probleme haben, freiwerdende Stellen wiederzubesetzen. Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2019), Kommunalbericht 2019, Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht, Darmstadt, 30 f. (= LT-Drs. 20/1309).

⁵⁹⁶ Vgl. Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz (2018), „Spar-Euro“ für vorbildliche kommunale Projekte, Pressemitteilung vom 08.10.2018 (= Presseinfo 13/2018). Darin der Anhang: Kreis Ahrweiler führt erfolgreiche Organisationsreform durch. Sozial- und Jugendverwaltung senkt Ausgaben.

⁵⁹⁷ Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2013), Kommunalbericht 2013, a. a. O., S. 144.

Entwicklung schwieriger werden wird. Insofern ist es sinnvoll, angesichts der zu erwartenden Personalentwicklung, der potenziellen Fallentwicklung und den Möglichkeiten der Effizienzsteigerung, die sich aus der Digitalisierung ergibt, umfassende Strategien für die nächsten 10 bis 15 Jahre zu entwickeln.

Gesamtbewertung

Die Zusammenführung der sozialen Aufgabenwahrnehmung der kleineren Landkreise bzw. der kleineren kreisfreien Städte in größeren Landkreisen, wie sie ja in Rheinland-Pfalz durchaus bestehen, kann erhebliche Synergien ermöglichen. Ungeachtet dessen kann die interkommunale Zusammenarbeit im Sozialbereich in ausgewählten Spezialbereichen merklich ausgebaut werden. Ein Handlungsdruck dazu ergibt sich aus der fiskalischen Situation aber auch aus der demographischen Entwicklung sowohl hinsichtlich des Fallaufkommens als auch der Personalentwicklung:

- Dass eine breitere interkommunale Zusammenarbeit möglich ist, zeigt sich an den bereits realisierten Fällen. Diese in einer Praxisdatenbank darzustellen oder dazu themenbezogenen Workshops durchzuführen, wäre eine erste und schnelle Möglichkeit eines landesweiten Wissenstransfers. Darüber hinaus ließen sich dann Modellprojekte entwickeln, um übertragbare Vorlagen für Kooperationen zu erstellen.
- Bestehende Vergleichsringe können genutzt werden, um kommunale Schwachstellen zu identifizieren und in Bezug auf eine Behebung durch interkommunale Kooperation zu prüfen. Auch sie bieten sich für den Wissenstransfer an. Das Benchmark wäre dann auch ein geeigneter Rahmen, um die erreichte Effizienzverbesserung zu messen und sie auch etwaigen Fusionsrenditen gegenüberzustellen.
- Die fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung mit ihrem Trend zur Vereinheitlichung der Anwendungssoftware bzw. von Schnittstellen ist dabei zu nutzen, um insbesondere im Back-Office-Bereich die Zusammenarbeit auch technisch zu ermöglichen. Damit wäre die Bildung von Schwerpunktsozialämtern mit dezentralen bürgernahen Zweigstellen möglich.

Kritisch bleibt aber abzuwägen, ob die Intensivierung von interkommunaler Kooperation nicht zu einer Fragmentierung der Verwaltung führt. Interkommunale Zusammenarbeit bleibt immer nur eine Ergänzung, um Lücken der Aufgabenwahrnehmung zu schließen. Sie ersetzt nicht die einräumige Verwaltung und erst recht nicht eine einheitliche Steuerung und politische Kontrolle.

3.4.6 Literaturverzeichnis

Bayerischer Oberster Rechnungshof (2019), Jahresbericht 2019, München.

Ebinger, F./Kuhlmann, S./Dumas, B. P./Nitze, C./Ullrich, N./Zabler, S. (2018), Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Teilgutachten zur Optimierung der Aufgabenzuordnung und der Organisationsstrukturen in aufgabenbezogener Betrachtung, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Potsdam, Speyer, Wien.

Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (2011), Kreise im Finanzausgleich der Länder. Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden (= Wissenschaft und Praxis der Kommunalverwaltung, Bd. 1).

Junkernheinrich, M./Micosatt, G. unter Mitarbeit von *M. Allmer* und *A. Wagner* (2018), Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet, Essen, Online unter: <https://www.metropoleruhr.de/fileadmin/user_upload/metropoleruhr.de/01_PDFs/Wissenschaft/Sozialkonferenz/2018_Kommunale_Sozialausgaben_Ruhr_RVR.pdf> (Stand: 09.10.2018).

Junkernheinrich, M./Markert, H./Frankenberg, D./Müller, C./Stahlke, T./Micosatt, G. (2018), Gebietsreform in Rheinland-Pfalz. Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden, Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Kaiserslautern.

Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz (Hrsg.; 2016), Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz, 5. Landesbericht 2016, Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen im Kontext sozio- und infrastrukturellen Einflussfaktoren, Bearb. von Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gGmbH, Mainz.

Neumann, L. F./Schaper, K. (2010), Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 157 f., 264 f u. 276 f. (= Bundeszentrale für politische Bildung: Schriftenreihe, Bd. 1058).

Porth, J./Kruse, K. A./Engewald, B./Ziekow, J. (2019), Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz, Der rheinland-pfälzische Weg, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Speyer.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2013), Kommunalbericht 2013, Speyer (auch LT-Drucksache 16/2371).

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2019), Kommunalbericht 2019, Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht, Darmstadt (= LT-Drs. 20/1309).

Sächsischer Rechnungshof (2012), Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020, Beratende Äußerung gem. § 88 Abs. 2 i. V. m. § 96 Abs. 1 Satz 3 SÄHO, Leipzig.

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2019a), Sozialhilfe 2017, Hilfe zum Lebensunterhalt, Empfängerinnen und Empfänger, Ausgaben und Einnahmen, Bad Ems (= Statistische Berichte).

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2019b), Personal im Öffentlichen Dienst 2018, Bad Ems (= Statistische Berichte).

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2019c), Sozialhilfe 2017, Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel des SGB XII. Empfängerinnen und Empfänger, Ausgaben und Einnahmen, Bad Ems (= Statistische Berichte).

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2019d), Sozialhilfe 2018, Hilfe zum Lebensunterhalt. Empfängerinnen und Empfänger, Ausgaben und Einnahmen, Bad Ems (= Statistische Berichte).

3.4.7 Tabellenanhang

Tabelle 29: Leistungsarten im System der sozialen Sicherung nach dem Fürsorgeprinzip (Stand 2019)

Soziale Mindestsicherung	Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII Kap. 3)	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII Kap. 4)	Asylbewerberleistungen (AsylbLG)	Kriegsopferfürsorge (BVG)	Wohngeld (WoGG)	Kinderzuschlag (§ 6a BKGG)	Unterhaltsvorschuss (UVG)	Grundsicherung für Studenten und Schüler (BaföG)	
Hilfe in besonderen Lebenslagen	Hilfe zur Gesundheit (SGB XII Kap. 5)	Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (SGB XII Kap. 8)	Hilfe in anderen Lebenslagen (SGB XII Kap. 9) <ul style="list-style-type: none"> • Hilfe zur Weiterführung des Haushalts • Altenhilfe • Blindenhilfe • Hilfe in sonstigen Lebenslagen • Bestattungskosten 				Hilfe zur Pflege (SGB XII Kap. 7)			
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	Leistungen zur Schul- und Berufsausbildung einschl. Besuch einer Hochschule (SGB XII § 54 Abs. 1 bis 3)		Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben Beschäftigung in Werkstätten oder vergleichbaren Beschäftigungsstätten (SGB XII § 54 Abs. 4, § 56)		Hilfe zur Sicherung der Wirksamkeit der ärztlichen und ärztlich verordneten Leistungen und zur Sicherung der Teilhabe der behinderten Menschen am Arbeitsleben (SGB XII § 54 Abs. 5)					
Kinder- und Jugendhilfe	Jugendarbeit/ Jugendsozialarbeit (SGB VIII §§ 11, 13)		Förderung der Erziehung in der Familie (SGB VIII §§ 16-21)		Hilfe zur Erziehung (SGB VIII §§ 27-35)		Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (SGB VIII § 35a)		Hilfe für junge Volljährige (SGB VIII § 41)	Inobhutnahme (SGB VIII § 42)

(Quelle: Erweitert nach Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (2018), Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet, Essen, S. 364.)

Tabelle 30: Empfänger/-innen von sozialen Mindestsicherungsleistungen nach Verwaltungsbezirken am 31.12.2017

Verwaltungsbezirk	Empfänger/-innen von sozialen Mindestsicherungsleistungen (MSE)								
	insgesamt		Gesamtregelleistung n.d. SGB II				HLU avE	GruSi Alter EwMin	RLE Asyl
			insgesamt		Anteil an MSE in %	Anteil nef LE in %			
	Anzahl	je 100 Ew.	Anzahl	je 100 Ew.			je 100 Ew.		
Rheinland-Pfalz	301 887	7,4	232 901	5,7	77,1	29,1	0,1	1,1	0,5
kreisfreie Städte	123 107	11,6	97 632	9,2	79,3	29,1	0,1	1,5	0,7
Landkreise	179 189	6,0	135 269	4,5	75,5	29,0	0,1	1,0	0,4
kreisfreie Städte									
Frankenthal (Pfalz)	4 756	9,8	3 978	8,2	83,6	30,6	0,1	1,1	0,4
Kaiserslautern	14 189	14,2	11 431	11,5	80,6	27,5	0,3	2,1	0,4
Koblenz	12 988	11,4	10 186	8,9	78,4	29,0	0,1	1,9	0,5
Landau in der Pfalz	3 664	7,9	2 895	6,3	79,0	28,4	0,1	1,2	0,3
Ludwigshafen am Rhein	25 069	14,9	21 305	12,6	85,0	31,0	0,1	1,6	0,5
Mainz	20 307	9,4	16 633	7,7	81,9	29,0	0,1	1,2	0,4
Neustadt a. d. Weinstraße	4 821	9,0	3 920	7,3	81,3	28,9	0,1	1,2	0,4
Pirmasens	6 724	16,5	5 645	13,9	84,0	28,6	0,2	1,9	0,6
Speyer	4 389	8,6	3 502	6,9	79,8	26,3	0,1	1,4	0,3
Trier	12 609	11,5	7 039	6,4	55,8	26,8	0,2	1,7	3,2
Worms	10 293	12,4	8 556	10,3	83,1	30,4	0,1	1,6	0,4
Zweibrücken	3 298	9,6	2 542	7,4	77,1	27,8	0,2	1,7	0,3
Landkreise									
Ahrweiler	7 761	6,0	6 112	4,7	78,8	29,6	0,1	0,9	0,3
Altenkirchen (Westerwald)	8 126	6,3	6 184	4,8	76,1	26,5	0,1	1,0	0,4
Alzey-Worms	7 730	6,0	5 804	4,5	75,1	29,7	0,1	0,8	0,6
Bad Dürkheim	7 380	5,6	5 440	4,1	73,7	28,4	0,1	0,9	0,5
Bad Kreuznach	13 308	8,4	10 503	6,7	78,9	28,4	0,1	1,3	0,4
Bernkastel-Wittlich	5 880	5,2	3 970	3,5	67,5	31,3	0,1	1,1	0,5
Birkenfeld	6 557	8,1	5 142	6,4	78,4	29,1	0,1	1,3	0,3
Cochem-Zell	3 307	5,4	2 175	3,5	65,8	27,0	0,1	1,4	0,4
Donnersbergkreis	5 072	6,8	3 672	4,9	72,4	28,9	0,2	1,1	0,6
Eifelkreis Bitburg-Prüm	4 191	4,3	3 007	3,1	71,7	31,8	0,1	0,8	0,3
Germersheim	7 909	6,2	6 183	4,8	78,2	29,7	0,1	0,9	0,4
Kaiserslautern	6 948	6,6	5 593	5,3	80,5	30,0	0,1	0,7	0,5
Kusel	4 846	6,8	3 889	5,5	80,3	26,5	0,1	0,9	0,3
Mainz-Bingen	11 639	5,5	9 231	4,4	79,3	28,8	0,1	0,8	0,3
Mayen-Koblenz	14 246	6,7	10 467	4,9	73,5	28,8	0,1	1,3	0,4
Neuwied	14 568	8,0	11 294	6,2	77,5	29,5	0,1	1,3	0,4
Rhein-Hunsrück-Kreis	5 559	5,4	4 173	4,1	75,1	27,9	0,1	1,0	0,3
Rhein-Lahn-Kreis	7 778	6,4	5 579	4,6	71,7	32,3	0,2	1,2	0,4
Rhein-Pfalz-Kreis	6 891	4,5	5 301	3,5	76,9	28,3	0,0	0,5	0,5
Südliche Weinstraße	5 958	5,4	4 497	4,1	75,5	29,2	0,1	0,9	0,3
Südwestpfalz	3 893	4,1	2 554	2,7	65,6	25,5	0,1	0,8	0,5
Trier-Saarburg	5 992	4,0	4 311	2,9	71,9	30,3	0,1	0,8	0,3
Vulkaneifel	3 148	5,2	2 342	3,9	74,4	27,5	0,1	0,9	0,3
Westerwaldkreis	10 502	5,2	7 846	3,9	74,7	29,5	0,1	0,8	0,3

(Quelle: Regionaldatendank Deutschland und eigene Berechnungen.)

Tabelle 31: Empfänger/-innen von Hilfe zum Lebensunterhalt nach kreisfreien Städten und Landkreisen am 31.12.2018

Verwaltungsbezirk	Empfänger/-innen von Hilfe zum Lebensunterhalt								
	insgesamt			außerhalb von Einrichtungen			in Einrichtungen		
	Anzahl	je 1 000 Ew.	RLP = 100	Anzahl	Anteil an insg. in %	Anteil öT in %	Anzahl	je 1 000 Ew.	Anteil öT in %
Rheinland-Pfalz	15 943	3,9	100,0	4 687	29,4	99,4	11 256	2,8	13,0
LA für Jugend u. Soziales									
kreisfreie Städte	4 635	4,3	111,3	1 485	32,0	99,8	3 150	3,0	5,2
Landkreise	11 308	3,8	96,0	3 202	28,3	99,3	8 106	2,7	16,0
kreisfreie Städte									
Frankenthal (Pfalz)	190	3,9	100,1	54	28,4	100,0	136	2,8	0,0
Kaiserslautern	571	5,7	146,7	216	37,8	100,0	355	3,6	0,0
Koblenz	587	5,1	131,7	163	27,8	100,0	424	3,7	0,0
Landau in der Pfalz	175	3,8	96,5	50	28,6	100,0	125	2,7	0,0
Ludwigshafen am Rhein	660	3,9	99,6	237	35,9	100,0	423	2,5	1,2
Mainz	725	3,4	85,8	225	31,0	99,6	500	2,3	0,0
Neustadt a. d. Weinstraße	210	3,9	100,8	39	18,6	100,0	171	3,2	0,6
Pirmasens	307	7,6	193,7	80	26,1	100,0	227	5,6	0,0
Speyer	163	3,2	82,6	53	32,5	100,0	110	2,2	100,0
Trier	634	5,8	147,6	225	35,5	100,0	409	3,7	0,7
Worms	251	3,0	77,3	86	34,3	98,8	165	2,0	27,3
Zweibrücken	162	4,7	121,3	57	35,2	98,2	105	3,1	0,0
Landkreise									
Ahrweiler	480	3,7	94,9	129	26,9	100,0	351	2,7	0,3
Altenkirchen (Westerwald)	558	4,3	110,7	128	22,9	100,0	430	3,3	100,0
Alzey-Worms	386	3,0	76,7	121	31,3	99,2	265	2,1	0,8
Bad Dürkheim	418	3,2	80,6	86	20,6	100,0	332	2,5	0,0
Bad Kreuznach	635	4,0	102,9	195	30,7	100,0	440	2,8	1,8
Bernkastel-Wittlich	690	6,1	157,3	164	23,8	100,0	526	4,7	100,0
Birkenfeld	441	5,5	139,9	93	21,1	100,0	348	4,3	0,0
Cochem-Zell	295	4,8	122,1	53	18,0	100,0	242	3,9	0,4
Donnersbergkreis	310	4,1	105,7	104	33,5	100,0	206	2,7	18,9
Eifelkreis Bitburg-Prüm	350	3,6	91,0	77	22,0	100,0	273	2,8	0,0
Germersheim	338	2,6	67,1	109	32,2	100,0	229	1,8	0,4
Kaiserslautern	271	2,6	65,6	62	22,9	100,0	209	2,0	1,9
Kusel	288	4,1	104,4	66	22,9	100,0	222	3,1	0,0
Mainz-Bingen	679	3,2	82,5	263	38,7	100,0	416	2,0	14,9
Mayen-Koblenz	942	4,4	112,7	286	30,4	99,7	656	3,1	1,5
Neuwied	723	4,0	101,7	216	29,9	100,0	507	2,8	0,4
Rhein-Hunsrück-Kreis	401	3,9	99,6	95	23,7	100,0	306	3,0	3,3
Rhein-Lahn-Kreis	665	5,4	139,2	304	45,7	93,1	361	3,0	0,3
Rhein-Pfalz-Kreis	294	1,9	48,7	76	25,9	100,0	218	1,4	71,1
Südliche Weinstraße	347	3,1	80,3	76	21,9	100,0	271	2,5	1,1
Südwestpfalz	319	3,3	85,7	74	23,2	98,6	245	2,6	6,5
Trier-Saarburg	433	2,9	74,7	112	25,9	100,0	321	2,2	6,5
Vulkaneifel	223	3,7	94,0	32	14,3	100,0	191	3,1	0,0
Westerwaldkreis	822	4,1	104,4	281	34,2	100,0	541	2,7	1,3

(Quelle: Regionaldatenbank Deutschland und eigene Berechnungen.)

Tabelle 32: Bruttoausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt sowie Fallkosten nach kreisfreien Städten und Landkreisen 2018

Verwaltungsbezirk	Bruttoausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt								
	insgesamt			außerhalb von Einrichtungen			in Einrichtungen		
	1 000 Euro	Euro/ Ew.	RLP = 100	1 000 Euro	Euro/ LE	RLP = 100	1 000 Euro	Euro/ LE	RLP = 100
Rheinland-Pfalz	59 425	14,6	100,0	29 097	6 208	100,0	30 329	2 694	100,0
LA für Jugend u. Soziales	1 414	0,3	2,4	0	-	-	1 414	-	-
kreisfreie Städte	18 215	17,1	117,3	10 355	6 973	112,3	7 860	2 495	92,6
Landkreise	39 796	13,2	90,7	18 742	5 853	94,3	21 055	2 597	96,4
kreisfreie Städte									
Frankenthal (Pfalz)	596	12,3	84,3	287	5 315	85,6	309	2 272	84,3
Kaiserslautern	2 074	20,8	142,9	1 369	6 338	102,1	705	1 986	73,7
Koblenz	1 533	13,4	92,2	999	6 129	98,7	534	1 259	46,7
Landau in der Pfalz	334	7,2	49,4	334	6 680	107,6	-	-	-
Ludwigshafen am Rhein	3 037	17,9	123,0	1 472	6 211	100,0	1 565	3 700	137,3
Mainz	3 528	16,3	112,1	2 249	9 996	161,0	1 279	2 558	94,9
Neustadt a. d. Weinstraße	652	12,2	84,0	196	5 026	81,0	455	2 661	98,8
Pirmasens	1 135	28,0	192,1	533	6 663	107,3	602	2 652	98,4
Speyer	613	12,1	83,3	282	5 321	85,7	331	3 009	111,7
Trier	2 491	22,7	155,6	1 647	7 320	117,9	844	2 064	76,6
Worms	1 456	17,5	120,3	685	7 965	128,3	771	4 673	173,4
Zweibrücken	767	22,5	154,1	303	5 316	85,6	464	4 419	164,0
Landkreise									
Ahrweiler	1 794	13,9	95,2	766	5 938	95,7	1 028	2 929	108,7
Altenkirchen (Westerwald)	2 123	16,5	113,0	641	5 008	80,7	1 482	3 447	127,9
Alzey-Worms	1 702	13,2	90,7	685	5 661	91,2	1 017	3 838	142,4
Bad Dürkheim	1 346	10,1	69,6	540	6 279	101,1	806	2 428	90,1
Bad Kreuznach	1 314	8,3	57,1	1 065	5 462	88,0	249	566	21,0
Bernkastel-Wittlich	6 816	60,7	416,8	970	5 915	95,3	5 847	11 116	412,5
Birkenfeld	186	2,3	15,8	157	1 688	27,2	29	83	3,1
Cochem-Zell	535	8,7	59,4	212	4 000	64,4	323	1 335	49,5
Donnersbergkreis	822	11,0	75,2	822	7 904	127,3	-	-	-
Eifelkreis Bitburg-Prüm	1 043	10,6	72,7	463	6 013	96,9	580	2 125	78,8
Germersheim	1 146	8,9	61,0	637	5 844	94,1	508	2 218	82,3
Kaiserslautern	828	7,8	53,7	333	5 371	86,5	495	2 368	87,9
Kusel	1 086	15,4	105,6	590	8 939	144,0	496	2 234	82,9
Mainz-Bingen	2 268	10,8	74,0	1 585	6 027	97,1	683	1 642	60,9
Mayen-Koblenz	3 171	14,8	101,8	1 698	5 937	95,6	1 473	2 245	83,3
Neuwied	2 646	14,6	99,9	1 521	7 042	113,4	1 125	2 219	82,4
Rhein-Hunsrück-Kreis	1 320	12,8	87,9	516	5 432	87,5	804	2 627	97,5
Rhein-Lahn-Kreis	2 696	22,1	151,4	1 817	5 977	96,3	879	2 435	90,4
Rhein-Pfalz-Kreis	869	5,6	38,6	486	6 395	103,0	382	1 752	65,0
Südliche Weinstraße	812	7,3	50,4	424	5 579	89,9	387	1 428	53,0
Südwestpfalz	1 075	11,3	77,5	645	8 716	140,4	431	1 759	65,3
Trier-Saarburg	1 258	8,5	58,2	540	4 821	77,7	718	2 237	83,0
Vulkaneifel	605	10,0	68,4	266	8 313	133,9	338	1 770	65,7
Westerwaldkreis	2 337	11,6	79,6	1 363	4 851	78,1	974	1 800	66,8

(Quelle: Regionaldatenbank Deutschland und eigene Berechnungen.)

Tabelle 33: Empfänger/-innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach Träger und Verwaltungsbezirken Dezember 2018

Verwaltungsbezirk	Leistungsempfänger/-innen									
	insgesamt			Erw.- ge- min- derte	Seni- oren	öT	avE	mit angerechnetem Einkommen		
	Anzahl	je 1 000 Ew.	RLP = 100					Anteil an in- gesamt	insge- samt	Erw.- gem
				je 1 000 Ew.	in %	in %				
Rheinland-Pfalz	46 845	11,5	100,0	5,5	5,9	83,8	82,3	73,7	66,2	80,7
LA für Jugend u. Soziales	31	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	87,1	63,6	100,0
kreisfreie Städte	17 716	16,6	144,7	7,2	9,5	87,5	86,6	72,0	66,0	76,5
Landkreise	29 098	9,7	84,1	5,0	4,7	81,6	79,8	74,8	66,4	83,7
kreisfreie Städte										
Frankenthal (Pfalz)	640	13,2	114,8	6,2	7,0	80,3	80,3	73,6	61,6	84,3
Kaiserslautern	2 261	22,7	197,7	8,9	13,8	87,1	87,1	76,2	68,3	81,3
Koblenz	2 121	18,6	161,9	6,0	12,6	92,0	92,0	70,3	72,2	69,4
Landau in der Pfalz	503	10,8	94,4	5,2	5,7	81,1	81,1	76,5	67,4	84,8
Ludwigshafen am Rhein	2 904	17,1	149,1	7,8	9,3	88,0	87,9	73,9	70,1	77,1
Mainz	3 000	13,9	120,9	5,9	8,0	86,7	86,7	67,8	66,2	69,0
Neustadt a. d. Weinstraße	681	12,8	111,3	5,8	6,9	83,6	83,1	76,7	68,8	83,2
Pirmasens	847	20,9	181,9	10,8	10,1	83,7	83,6	71,3	56,0	87,7
Speyer	743	14,7	128,1	6,1	8,6	100,0	86,5	72,3	64,5	77,8
Trier	2 079	18,9	164,7	8,4	10,5	84,0	83,9	63,0	50,6	72,8
Worms	1 319	15,9	138,2	7,3	8,6	89,5	86,0	78,0	73,4	82,0
Zweibrücken	618	18,1	157,5	9,9	8,2	88,8	88,8	80,4	73,7	88,5
Landkreise										
Ahrweiler	1 141	8,8	76,8	4,0	4,8	91,9	91,8	74,7	71,2	77,6
Altenkirchen (Westerwald)	1 380	10,7	93,2	5,9	4,8	88,0	73,9	70,4	56,3	87,5
Alzey-Worms	1 120	8,7	75,7	4,4	4,3	81,9	81,7	75,3	68,2	82,6
Bad Dürkheim	1 122	8,5	73,6	4,5	3,9	81,6	81,6	75,8	66,7	86,3
Bad Kreuznach	1 930	12,2	106,5	5,4	6,8	83,0	82,7	75,3	68,6	80,7
Bernkastel-Wittlich	1 234	11,0	95,7	5,5	5,5	77,7	74,1	78,1	68,8	87,6
Birkenfeld	1 161	14,4	125,3	8,0	6,4	81,1	80,4	74,8	64,6	87,7
Cochem-Zell	597	9,7	84,1	4,8	4,9	70,4	69,8	80,1	73,6	86,4
Donnersbergkreis	817	10,9	94,8	6,1	4,8	83,1	80,3	77,7	70,7	86,7
Eifelkreis Bitburg-Prüm	857	8,7	75,8	4,8	3,9	75,4	75,4	79,8	72,8	88,5
Germersheim	1 239	9,6	83,7	4,6	5,0	84,3	84,1	75,9	64,0	87,0
Kaiserslautern	824	7,8	67,8	3,9	3,9	81,3	80,9	74,3	64,1	84,6
Kusel	640	9,1	78,9	5,5	3,6	75,2	75,2	78,4	71,5	89,0
Mainz-Bingen	1 792	8,5	74,1	4,2	4,3	82,1	78,4	74,4	66,6	82,1
Mayen-Koblenz	2 535	11,9	103,2	6,2	5,6	79,2	78,9	71,6	65,1	78,8
Neuwied	2 433	13,4	116,5	5,9	7,5	84,5	84,5	75,0	64,1	83,6
Rhein-Hunsrück-Kreis	985	9,6	83,2	4,7	4,9	82,4	81,9	78,6	71,3	85,6
Rhein-Lahn-Kreis	1 434	11,7	102,1	6,6	5,1	75,9	75,8	70,7	64,5	78,7
Rhein-Pfalz-Kreis	937	6,1	52,9	3,4	2,7	93,1	77,8	66,9	57,3	79,3
Südliche Weinstraße	826	7,5	65,1	3,8	3,7	79,9	79,4	77,1	70,4	83,9
Südwestpfalz	755	7,9	69,0	5,2	2,7	79,2	78,1	74,0	68,3	84,9
Trier-Saarburg	1 037	7,0	60,9	3,4	3,6	78,5	77,3	74,3	65,1	83,0
Vulkaneifel	610	10,1	87,5	5,1	5,0	78,0	78,0	80,3	74,4	86,4
Westerwaldkreis	1 692	8,4	73,1	4,6	3,8	80,1	80,0	74,8	64,5	87,6

(Quelle: Regionaldatenbank Deutschland und eigene Berechnungen.)

Tabelle 34: Bedarfe und angerechnetes Einkommen bei der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach Verwaltungsbezirken im Dezember 2018

Verwaltungsbezirk	Bedarfe und angerechnete Einkommen									
	Nettobedarf		Abweichung vom landesdurchschnittlichen							
			Bruttobedarf von 758,77 Euro				angerechnetem Einkommen von 363,79 Euro*			
	1 000 Euro	Euro je Ew.	Erw.-gem.	Senioren	iE	avE	Erw.-gem.	Senioren	iE	avE
in %										
Rheinland-Pfalz	22 977	5,6	0,2	-0,2	3,7	-0,8	-15,9	12,1	2,0	-0,4
LA für Jugend u. Soziales	14	0,0	9,4	5,5	6,9	-	1,7	12,8	9,9	-
kreisfreie Städte	9 216	8,6	4,7	3,1	3,5	3,8	-8,0	8,6	-1,4	2,5
Landkreise	13 746	4,6	-2,1	-2,5	3,8	-3,9	-19,8	14,4	3,3	-2,2
kreisfreie Städte										
Frankenthal (Pfalz)	304	6,3	-0,1	0,0	1,1	-0,3	-13,7	18,4	6,3	5,6
Kaiserslautern	1 090	10,9	7,5	2,8	5,3	4,5	4,2	16,7	13,0	12,2
Koblenz	1 152	10,1	2,6	0,9	2,5	1,4	-15,1	-9,5	-0,7	-12,4
Landau in der Pfalz	256	5,5	5,6	4,2	5,6	4,6	-17,1	17,3	-17,2	7,1
Ludwigshafen am Rhein	1 456	8,6	3,0	2,2	3,7	2,4	-13,5	15,5	-3,6	3,7
Mainz	1 776	8,2	11,3	8,6	2,7	10,8	-9,6	2,5	-7,3	-1,8
Neustadt a. d. Weinstraße	331	6,2	0,2	-2,5	4,3	-2,4	-22,5	5,8	-32,9	-0,3
Pirmasens	389	9,6	-3,5	-4,3	2,4	-5,2	-1,1	7,4	9,1	3,0
Speyer	381	7,6	6,4	-0,4	5,5	2,0	-9,3	6,2	-26,8	4,0
Trier	1 154	10,5	7,6	6,7	2,5	8,0	15,1	10,9	20,4	11,2
Worms	654	7,9	2,1	3,2	3,3	2,6	-12,7	9,6	-3,5	0,5
Zweibrücken	273	8,0	-2,4	-2,6	5,2	-3,4	-16,0	20,7	-8,3	3,4
Landkreise										
Ahrweiler	543	4,2	-1,5	-2,9	3,7	-2,8	-15,5	7,9	-5,2	-2,1
Altenkirchen (Westerwald)	626	4,9	-6,6	-6,9	-0,5	-9,0	-16,5	11,1	28,0	-6,2
Alzey-Worms	533	4,1	0,4	3,4	0,2	2,3	-14,6	28,4	5,5	9,1
Bad Dürkheim	549	4,1	-1,6	-2,1	5,2	-3,4	-26,6	9,4	-31,3	-3,3
Bad Kreuznach	922	5,8	-1,4	-2,3	3,6	-3,0	-22,3	10,6	7,1	-4,4
Bernkastel-Wittlich	536	4,8	-3,0	-4,9	1,1	-5,7	-14,0	17,6	22,2	-2,6
Birkenfeld	562	7,0	-0,6	-0,8	10,6	-3,4	-23,6	20,1	10,8	-3,5
Cochem-Zell	266	4,3	-3,3	-3,7	2,9	-6,3	-20,4	13,7	8,0	-6,2
Donnersbergkreis	381	5,1	-0,9	-0,7	4,6	-2,2	-19,9	23,1	-12,8	4,4
Eifelkreis Bitburg-Prüm	412	4,2	-0,5	0,9	3,7	-1,0	-22,6	15,0	5,3	-7,1
Germersheim	567	4,4	-2,0	-0,7	11,2	-3,7	-9,2	15,2	7,7	5,0
Kaiserslautern	385	3,6	-7,3	-5,4	4,6	-8,9	-28,4	4,0	5,7	-13,2
Kusel	303	4,3	-5,1	-6,7	4,0	-8,9	-33,8	7,7	-12,3	-16,1
Mainz-Bingen	949	4,5	5,9	9,1	4,3	8,4	-18,7	25,2	-18,0	10,8
Mayen-Koblenz	1 202	5,6	-1,6	-4,3	3,7	-4,6	-13,3	13,8	10,1	-1,3
Neuwied	1 142	6,3	0,5	-2,2	3,3	-1,8	-16,2	15,0	-1,8	3,9
Rhein-Hunsrück-Kreis	443	4,3	-3,2	-3,9	4,2	-5,3	-19,2	13,2	7,1	-2,7
Rhein-Lahn-Kreis	699	5,7	-2,5	-7,1	2,8	-6,8	-23,5	8,9	-4,3	-8,8
Rhein-Pfalz-Kreis	486	3,2	-0,9	-6,1	6,1	-5,9	-24,9	1,0	-3,3	-13,0
Südliche Weinstraße	384	3,5	-1,3	-1,8	5,0	-3,3	-13,7	12,4	7,4	-1,2
Südwestpfalz	350	3,7	-8,1	-2,2	3,0	-8,6	-26,6	21,3	17,5	-14,1
Trier-Saarburg	485	3,3	-3,5	-1,5	2,0	-3,8	-27,8	21,4	-5,5	2,4
Vulkaneifel	267	4,4	-5,6	-5,5	3,2	-8,0	-24,4	12,7	16,4	-9,7
Westerwaldkreis	751	3,7	-5,4	-9,0	3,8	-9,7	-20,0	11,0	5,8	-5,8

* Ausschließlich bezogen auf Leistungsberechtigte mit angerechnetem Einkommen.

(Quelle: Regionaldatenbank Deutschland und eigene Berechnungen.)

Tabelle 35: Arbeitslose insgesamt sowie nach SGB II und SGB III nach Verwaltungsbezirken am 30.06.2019

Verwaltungsbezirk	Arbeitslose								
	insgesamt			SGB III		SGB II			
	Personen	Arbeitslosenquote*			Personen	Anteil an insg.	Arbeitslosenquote*		
	Anzahl	in %	RLP = 100	in %	RLP = 100	Anzahl	in %	in %	RLP = 100
Rheinland-Pfalz	96 163	4,3	100,0	1,7	100,0	57 003	59,3	2,5	100,0
kreisfreie Städte	37 152	6,4	149,4	2,1	119,2	25 082	67,5	4,3	170,2
Landkreise	59 011	3,5	82,8	1,6	93,3	31 921	54,1	1,9	75,5
kreisfreie Städte									
Frankenthal (Pfalz)	1 596	6,9	162,1	2,5	143,4	1 021	64,0	4,4	174,9
Kaiserslautern	4 739	8,7	202,8	2,3	134,6	3 458	73,0	6,3	249,7
Koblenz	3 286	5,3	123,8	1,7	98,2	2 225	67,7	3,6	141,4
Landau in der Pfalz	1 159	4,4	103,2	1,5	87,9	757	65,3	2,9	113,7
Ludwigshafen am Rhein	7 717	8,4	196,2	2,5	143,7	5 415	70,2	5,9	232,2
Mainz	6 228	5,1	120,5	1,7	97,4	4 178	67,1	3,5	136,4
Neustadt a. d. Weinstraße	1 521	5,2	122,2	1,9	108,1	973	64,0	3,3	131,9
Pirmasens	2 278	10,7	251,1	2,7	155,1	1 705	74,8	8,0	317,0
Speyer	1 601	5,8	135,8	2,1	122,0	1 015	63,4	3,7	145,2
Trier	2 948	4,9	114,5	2,0	114,4	1 749	59,3	2,9	114,6
Worms	3 018	6,5	153,2	2,3	133,2	1 950	64,6	4,2	167,0
Zweibrücken	1 061	5,8	134,6	2,3	132,4	636	59,9	3,4	136,2
Landkreise									
Ahrweiler	2 336	3,3	77,9	1,5	88,8	1 251	53,6	1,8	70,4
Altenkirchen (Westerwald)	3 051	4,2	98,9	1,8	104,8	1 735	56,9	2,4	94,9
Alzey-Worms	2 487	3,4	80,7	1,6	91,2	1 342	54,0	1,9	73,4
Bad Dürkheim	2 538	3,5	82,0	1,7	98,2	1 300	51,2	1,8	70,8
Bad Kreuznach	4 584	5,4	125,9	1,8	105,6	3 019	65,9	3,5	139,9
Bernkastel-Wittlich	1 719	2,7	63,4	1,5	86,0	769	44,7	1,2	47,8
Birkenfeld	2 403	5,5	128,6	1,6	93,8	1 689	70,3	3,9	152,4
Cochem-Zell	899	2,7	62,1	1,3	73,4	466	51,8	1,4	54,3
Donnersbergkreis	1 867	4,5	104,7	2,0	117,0	1 018	54,5	2,4	96,3
Eifelkreis Bitburg-Prüm	1 215	2,3	53,4	1,1	60,6	654	53,8	1,2	48,5
Germersheim	2 744	3,7	86,0	1,8	105,0	1 381	50,3	1,8	73,1
Kaiserslautern	2 697	4,7	110,7	2,1	119,7	1 510	56,0	2,6	104,6
Kusel	1 607	4,3	99,6	2,4	138,4	698	43,4	1,8	73,0
Mainz-Bingen	3 905	3,3	77,5	1,5	86,0	2 140	54,8	1,8	71,7
Mayen-Koblenz	3 619	3,1	71,7	1,5	88,3	1 804	49,8	1,5	60,3
Neuwied	4 472	4,5	105,8	1,6	92,9	2 874	64,3	2,9	114,8
Rhein-Hunsrück-Kreis	1 707	2,9	67,4	1,4	78,2	901	52,8	1,5	60,0
Rhein-Lahn-Kreis	1 762	2,7	62,4	1,3	76,8	879	49,9	1,3	52,5
Rhein-Pfalz-Kreis	3 024	3,4	80,6	1,8	102,8	1 453	48,0	1,7	65,3
Südliche Weinstraße	2 152	3,5	81,8	1,6	94,4	1 140	53,0	1,9	73,1
Südwestpfalz	1 857	3,6	83,5	2,0	115,5	811	43,7	1,6	61,5
Trier-Saarburg	2 052	2,5	59,3	1,4	82,2	894	43,6	1,1	43,6
Vulkaneifel	1 195	3,5	82,8	1,6	90,7	662	55,4	2,0	77,4
Westerwaldkreis	3 119	2,7	63,7	1,4	79,6	1 531	49,1	1,3	52,7

* Bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.

(Quelle: Bundesagentur für Arbeit und eigene Berechnungen.)

Tabelle 36: Empfänger/-innen von Grundsicherung für Arbeitsuchende und Sozialgeld nach SGB II nach Verwaltungsbezirken am 30.06.2019

Verwaltungsbezirk	Bedarfsgemeinschaften (BG)				Personen in Bedarfsgemeinschaften				
	insgesamt	Single-BG	Partner-BG 3+ Kinder	Alleinerziehend-BG	insgesamt		erw.-fähige LB 55 Jahre u. älter in % von	nicht erw.-fähige LB unter 15 Jahre in % von	
					Anzahl	in %		Anzahl	je 100 Ew.*
Rheinland-Pfalz	112 353	52,7	6,1	18,2	229 151	5,6	11,2	27,1	11,4
kreisfreie Städte	47 794	53,0	6,0	17,5	97 296	9,1	10,8	27,4	19,2
Landkreise	64 559	52,5	6,2	18,7	131 855	4,4	11,6	26,9	8,9
kreisfreie Städte									
Frankenthal (Pfalz)	1 881	46,7	5,8	22,0	4 020	8,3	11,4	28,9	17,2
Kaiserslautern	5 939	57,0	4,0	17,8	11 248	11,3	12,6	25,7	24,0
Koblenz	5 087	54,5	5,7	16,2	10 182	8,9	10,4	26,7	19,5
Landau in der Pfalz	1 536	57,4	6,3	15,7	3 002	6,5	11,1	27,2	14,2
Ludwigshafen am Rhein	9 663	47,6	7,3	17,7	21 221	12,5	9,9	28,7	23,8
Mainz	8 210	55,1	6,3	16,3	16 530	7,7	10,4	27,6	17,0
Neustadt a. d. Weinstraße	1 879	51,3	5,7	20,2	3 836	7,2	11,3	28,4	15,6
Pirmasens	2 708	53,4	6,3	16,7	5 484	13,5	12,4	26,7	28,8
Speyer	1 877	56,2	4,0	17,7	3 541	7,0	12,9	23,2	12,2
Trier	3 928	56,8	5,0	17,5	7 574	6,9	9,3	26,5	15,4
Worms	3 848	49,7	6,9	19,3	8 172	9,8	10,3	28,6	19,6
Zweibrücken	1 238	54,6	6,2	15,8	2 486	7,3	11,3	27,4	15,8
Landkreise									
Ahrweiler	2 838	52,8	7,6	16,5	5 918	4,6	11,2	26,9	10,0
Altenkirchen (Westerwald)	3 057	52,9	5,1	20,2	6 005	4,7	12,9	23,8	8,3
Alzey-Worms	2 740	47,9	7,0	19,2	5 926	4,6	11,4	28,3	9,4
Bad Dürkheim	2 598	53,2	5,4	19,5	5 211	3,9	11,8	26,1	8,1
Bad Kreuznach	5 225	53,8	5,3	18,4	10 443	6,6	11,6	26,2	13,1
Bernkastel-Wittlich	1 787	51,1	6,4	19,9	3 713	3,3	10,9	28,3	7,1
Birkenfeld	2 686	52,5	6,3	19,8	5 479	6,8	12,1	27,7	15,4
Cochem-Zell	1 088	52,0	6,9	17,3	2 201	3,6	12,1	25,0	7,3
Donnersbergkreis	1 828	54,1	5,9	17,7	3 634	4,8	11,5	25,1	9,0
Eifelkreis Bitburg-Prüm	1 405	50,7	6,8	21,9	3 006	3,1	11,0	30,1	6,7
Germersheim	2 868	52,0	6,5	20,1	5 929	4,6	11,7	28,9	9,6
Kaiserslautern	2 578	50,7	6,2	20,0	5 389	5,1	10,9	28,0	10,3
Kusel	1 914	56,6	5,2	18,3	3 735	5,3	13,3	24,5	10,6
Mainz-Bingen	4 495	56,0	5,7	17,5	8 867	4,2	10,5	27,9	8,3
Mayen-Koblenz	4 900	51,5	6,1	17,5	10 060	4,7	12,2	25,6	9,0
Neuwied	5 306	50,0	6,5	17,7	11 107	6,1	12,5	26,8	11,9
Rhein-Hunsrück-Kreis	1 985	53,7	6,4	19,3	4 007	3,9	11,6	26,5	8,0
Rhein-Lahn-Kreis	2 470	48,0	7,7	21,1	5 377	4,4	9,4	30,4	10,4
Rhein-Pfalz-Kreis	2 562	51,4	6,2	17,1	5 317	3,4	11,2	27,3	7,0
Südliche Weinstraße	2 215	53,4	6,2	18,3	4 445	4,0	10,9	28,3	8,9
Südwestpfalz	1 298	59,9	4,2	20,3	2 388	2,5	12,2	25,7	5,6
Trier-Saarburg	1 933	50,8	7,6	20,9	4 108	2,8	10,9	29,5	5,8
Vulkaneifel	1 129	51,8	6,6	18,0	2 279	3,8	15,4	23,7	7,2
Westerwaldkreis	3 654	54,4	6,3	17,8	7 311	3,6	11,2	25,3	6,7

* Bezug noch auf die Einwohner am 31.12.2018 (insgesamt) bzw. am 31.12.2017 (unter 15-jährige).

(Quelle: Bundesagentur für Arbeit und eigene Berechnungen.)

Tabelle 37: Bedarfsgemeinschaften und Zahlungsansprüche für die Kosten der Unterkunft (KDU) nach dem SGB II nach Verwaltungsbezirken im Juni 2019

Verwaltungsbezirk	Bedarfsgemeinschaften (BG)		Zahlungsansprüche KDU			durchschnittliche Zahlungsansprüche KDU*			
	mit KDU-Anspruch	Anteil an allen BG	insgesamt			Alleinerziehend	Partner BG mit Kindern	Single-BG	BG mit 5 u. mehr Kindern
	Anzahl	in %	1 000 Euro	Euro/BG	RP=100	Euro je Bedarfsgemeinschaft			
Rheinland-Pfalz	105 307	93,7	41 443	394	100,0	357	589	298	675
kreisfreie Städte	45 257	94,7	19 051	421	107,0	397	621	322	720
Landkreise	60 050	93,0	22 392	373	94,8	330	564	280	642
kreisfreie Städte									
Frankenthal (Pfalz)	1 762	93,7	726	412	104,7	361	613	307	713
Kaiserslautern	5 684	95,7	2 252	396	100,7	398	592	317	707
Koblenz	4 866	95,7	1 953	401	102,0	353	590	321	653
Landau in der Pfalz	1 425	92,8	641	450	114,4	458	724	318	867
Ludwigshafen am Rhein	9 038	93,5	3 859	427	108,5	385	615	307	717
Mainz	7 779	94,8	3 807	489	124,4	516	712	362	833
Neustadt a. d. Weinstraße	1 715	91,3	662	386	98,1	353	558	276	633
Pirmasens	2 616	96,6	890	340	86,5	307	511	276	574
Speyer	1 755	93,5	711	405	103,0	375	601	319	693
Trier	3 765	95,9	1 694	450	114,3	427	677	362	799
Worms	3 677	95,6	1 429	389	98,7	339	570	308	646
Zweibrücken	1 175	94,9	426	363	92,1	316	552	282	671
Landkreise									
Ahrweiler	2 683	94,5	1 011	377	95,8	326	567	286	654
Altenkirchen (Westerwald)	2 853	93,3	929	326	82,8	264	502	261	555
Alzey-Worms	2 556	93,3	1 053	412	104,7	372	585	308	686
Bad Dürkheim	2 342	90,1	878	375	95,2	338	553	273	616
Bad Kreuznach	4 831	92,5	1 755	363	92,3	338	533	278	602
Bernkastel-Wittlich	1 654	92,6	593	359	91,1	306	526	271	584
Birkenfeld	2 500	93,1	889	356	90,4	318	548	275	637
Cochem-Zell	994	91,4	339	341	86,7	286	470	264	525
Donnersbergkreis	1 653	90,4	580	351	89,2	296	507	261	522
Eifelkreis Bitburg-Prüm	1 295	92,2	503	389	98,7	352	583	282	669
Germersheim	2 680	93,4	1 045	390	99,1	355	600	287	681
Kaiserslautern	2 397	93,0	936	390	99,2	368	615	270	709
Kusel	1 808	94,5	578	320	81,2	268	505	251	518
Mainz-Bingen	4 236	94,2	1 952	461	117,1	461	722	336	852
Mayen-Koblenz	4 656	95,0	1 627	350	88,8	287	537	275	595
Neuwied	5 021	94,6	1 953	389	98,8	342	576	299	648
Rhein-Hunsrück-Kreis	1 849	93,1	680	368	93,4	332	564	278	647
Rhein-Lahn-Kreis	2 349	95,1	817	348	88,4	283	535	268	605
Rhein-Pfalz-Kreis	2 289	89,3	948	414	105,2	366	627	275	755
Südliche Weinstraße	2 039	92,1	808	396	100,7	350	608	286	716
Südwestpfalz	1 182	91,1	394	334	84,8	321	531	248	586
Trier-Saarburg	1 766	91,4	683	387	98,3	322	573	284	696
Vulkaneifel	1 040	92,1	358	344	87,4	286	508	271	593
Westerwaldkreis	3 377	92,4	1 082	320	81,4	263	472	250	516

* Bezug auf alle Bedarfsgemeinschaften.

(Quelle: Bundesagentur für Arbeit und eigene Berechnungen.)

Tabelle 38: Empfänger/-innen von Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017

Verwaltungsbezirk	Leistungsempfänger/-innen*									
	insgesamt		örtl. Träger	außerhalb von Einrichtungen				in Einrichtungen		
	Anzahl	je 1 000 Ew.		Anteil in %	Insgesamt		öt	üöt	Anzahl	öt
			Anzahl		Ant. in %	je 1 000 Ew.				
Rheinland-Pfalz	59 254	14,5	27,2	18 695	31,6	3,4	1,2	43 251	0,6	10,0
LA für Jugend u. Soziales	1 182	0,3	-	2	0,2	-	0,0	1 180	-	0,3
kreisfreie Städte	19 917	18,7	38,1	8 196	41,2	6,9	0,8	12 305	0,3	11,3
Landkreise	38 155	12,7	22,3	10 497	27,5	2,2	1,3	29 766	0,7	9,2
kreisfreie Städte										
Frankenthal (Pfalz)	790	16,3	29,1	231	29,2	4,5	0,3	570	0,4	11,4
Kaiserslautern	2 200	22,1	40,0	893	40,6	8,7	0,3	1 321	0,2	13,1
Koblenz	2 231	19,6	37,4	1 136	50,9	7,3	2,7	1 327	0,0	11,6
Landau in der Pfalz	841	18,2	37,8	335	39,8	6,9	0,4	512	-	11,1
Ludwigshafen am Rhein	2 680	15,9	32,7	896	33,4	5,2	0,1	1 800	0,1	10,6
Mainz	4 098	19,1	52,8	2 257	55,1	10,0	0,5	1 900	0,1	8,7
Neustadt a. d. Weinstraße	752	14,1	22,7	213	28,3	2,9	1,0	596	0,3	10,9
Pirmasens	1 195	29,4	30,0	398	33,3	8,8	1,0	811	0,2	19,7
Speyer	787	15,5	48,2	293	37,2	5,2	0,5	534	2,5	8,0
Trier	2 430	22,1	41,7	1 042	42,9	9,2	0,3	1 407	0,1	12,7
Worms	1 221	14,7	17,1	257	21,0	1,6	1,4	1 004	1,0	11,1
Zweibrücken	692	20,2	23,8	245	35,4	4,7	2,5	523	0,1	15,1
Landkreise										
Ahrweiler	1 611	12,5	23,5	541	33,6	2,9	1,3	1 187	0,0	9,2
Altenkirchen (Westerwald)	1 814	14,1	50,7	328	18,1	2,2	0,4	1 511	5,0	6,8
Alzey-Worms	1 394	10,8	26,8	428	30,7	2,7	0,6	1 048	0,3	7,9
Bad Dürkheim	1 399	10,5	13,7	341	24,4	1,4	1,1	1 157	0,0	8,7
Bad Kreuznach	2 390	15,2	19,1	826	34,6	2,4	2,9	1 971	1,0	11,5
Bernkastel-Wittlich	1 875	16,7	33,5	242	12,9	1,1	1,1	1 711	4,6	10,6
Birkenfeld	1 264	15,7	15,5	355	28,1	2,3	2,1	1 012	0,2	12,4
Cochem-Zell	844	13,7	18,7	284	33,6	2,2	2,4	691	0,5	10,8
Donnersbergkreis	743	9,9	23,7	64	8,6	0,7	0,1	686	1,7	7,5
Eifelkreis Bitburg-Prüm	1 450	14,8	7,5	353	24,3	1,0	2,6	1 147	0,2	11,5
Germersheim	1 178	9,2	27,8	391	33,2	2,2	0,8	892	0,5	6,4
Kaiserslautern	1 581	15,0	34,0	588	37,2	5,1	0,5	1 000	0,0	9,5
Kusel	1 194	16,9	23,5	398	33,3	4,0	1,7	895	0,0	12,6
Mainz-Bingen	2 110	10,1	21,6	696	33,0	1,6	1,7	1 601	0,6	7,0
Mayen-Koblenz	3 055	14,3	28,1	936	30,6	3,8	0,5	2 147	0,3	9,8
Neuwied	2 712	14,9	19,6	857	31,6	2,5	2,2	1 862	0,5	9,8
Rhein-Hunsrück-Kreis	1 309	12,7	16,2	425	32,5	2,0	2,1	1 047	0,1	10,1
Rhein-Lahn-Kreis	1 424	11,6	-	21	1,5	-	0,2	1 405	-	11,5
Rhein-Pfalz-Kreis	1 463	9,5	22,9	473	32,3	2,1	0,9	1 010	0,0	6,5
Südliche Weinstraße	1 334	12,1	21,8	525	39,4	2,6	2,2	938	0,1	8,4
Südwestpfalz	1 160	12,1	30,7	407	35,1	3,0	1,3	864	1,0	8,1
Trier-Saarburg	1 356	9,1	2,4	138	10,2	0,0	0,9	1 228	0,2	8,1
Vulkaneifel	1 128	18,6	18,1	221	19,6	1,7	1,9	911	1,6	13,4
Westerwaldkreis	2 367	11,8	21,0	659	27,8	2,3	0,9	1 845	0,1	9,0

* Empfänger/-innen mehrerer verschiedener Hilfen werden bei jeder Leistungsart bzw. jedem Ort der Leistungsgewährung gezählt. Aufgrund dieser Doppelzählungen lassen sich die Werte nicht aufsummieren.

(Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen.)

Tabelle 39: Empfänger/-innen von Eingliederungshilfe nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017

Verwaltungsbezirk	Leistungsempfänger/-innen* ausgewählter Hilfebereiche									
	insgesamt*		örtl. Träger	H.z. selbstbestimmten Leben i.e. betreuten Wohnmöglichkeit				Leistungen in anerkannten Werkstätten		
	Anzahl	je 1 000 Ew.		Insgesamt		öT	üöT	Anzahl	öT	üöT
			Anzahl	Anteil in %	je 1 000 Ew.					
Rheinland-Pfalz	37 336	9,2	28,3	10 771	28,8	0,7	2,0	13 981	-	3,4
LA für Jugend u. Soziales	160			160						
kreisfreie Städte	12 094	11,4	39,6	3 695	30,6	1,5	2,0	3 470	-	3,3
Landkreise	25 082	8,3	23,1	6 916	27,6	0,4	1,9	10 511	-	3,5
kreisfreie Städte										
Frankenthal (Pfalz)	459	9,5	33,1	4	0,9	0,1	0,0	139	-	2,9
Kaiserslautern	1 209	12,1	37,6	504	41,7	2,3	2,8	361	-	3,6
Koblenz	1 005	8,8	21,3	351	34,9	0,7	2,4	202	-	1,8
Landau in der Pfalz	608	13,1	44,7	352	57,9	4,8	2,8	144	-	3,1
Ludwigshafen am Rhein	1 708	10,1	36,5	798	46,7	2,0	2,7	577	-	3,4
Mainz	2 723	12,7	56,3	711	26,1	0,9	2,4	627	-	2,9
Neustadt a. d. Weinstraße	482	9,0	29,7	120	24,9	1,4	0,9	154	-	2,9
Pirmasens	780	19,2	35,0	43	5,5	1,1	0,0	232	-	5,7
Speyer	463	9,1	57,5	14	3,0	0,1	0,1	168	-	3,3
Trier	1 542	14,0	43,8	359	23,3	3,2	0,0	391	-	3,6
Worms	683	8,2	9,4	296	43,3	0,1	3,5	293	-	3,5
Zweibrücken	432	12,6	28,9	143	33,1	0,4	3,8	182	-	5,3
Landkreise										
Ahrweiler	910	7,1	26,6	111	12,2	0,1	0,8	393	-	3,0
Altenkirchen (Westerwald)	1 125	8,7	38,4	289	25,7	0,6	1,6	570	-	4,4
Alzey-Worms	984	7,7	28,6	308	31,3	0,3	2,1	447	-	3,5
Bad Dürkheim	926	7,0	17,9	514	55,5	0,6	3,3	385	-	2,9
Bad Kreuznach	1 608	10,2	20,6	49	3,0	0,1	0,2	758	-	4,8
Bernkastel-Wittlich	1 200	10,7	27,3	47	3,9	0,1	0,3	534	-	4,8
Birkenfeld	749	9,3	15,5	159	21,2	0,9	1,0	376	-	4,7
Cochem-Zell	521	8,4	23,8	28	5,4	0,2	0,3	256	-	4,2
Donnersbergkreis	487	6,5	22,0	0	0,0	0,0	0,0	242	-	3,2
Eifelkreis Bitburg-Prüm	962	9,8	2,6	404	42,0	0,2	3,9	397	-	4,0
Germersheim	782	6,1	26,5	292	37,3	0,2	2,1	337	-	2,6
Kaiserslautern	1 090	10,3	40,4	414	38,0	1,5	2,4	330	-	3,1
Kusel	754	10,7	30,8	227	30,1	0,1	3,1	292	-	4,1
Mainz-Bingen	1 486	7,1	21,5	805	54,2	0,5	3,3	632	-	3,0
Mayen-Koblenz	1 994	9,3	29,9	552	27,7	0,1	2,5	749	-	3,5
Neuwied	1 738	9,6	21,6	790	45,5	1,0	3,4	499	-	2,7
Rhein-Hunsrück-Kreis	924	9,0	19,8	199	21,5	0,5	1,4	437	-	4,2
Rhein-Lahn-Kreis	802	6,6	-	406	50,6	0,0	3,3	460	-	3,8
Rhein-Pfalz-Kreis	981	6,4	24,6	431	43,9	0,7	2,1	335	-	2,2
Südliche Weinstraße	969	8,8	26,2	512	52,8	0,9	3,7	344	-	3,1
Südwestpfalz	875	9,2	33,8	31	3,5	0,2	0,2	391	-	4,1
Trier-Saarburg	909	6,1	1,2	268	29,5	0,1	1,8	458	-	3,1
Vulkaneifel	778	12,8	11,6	1	0,1	0,0	0,0	320	-	5,3
Westerwaldkreis	1 528	7,6	25,4	79	5,2	0,3	0,1	569	-	2,8

* Empfänger/innen mehrerer verschiedener Hilfen werden bei jeder Leistungsart bzw. jedem Ort der Leistungsgewährung gezählt. Aufgrund dieser Doppelzählung lassen sich die Werte nicht aufsummieren.

(Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen.)

Tabelle 40: Hilfen zum selbstbestimmten Leben in einer betreuten Wohnmöglichkeit nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017

Verwaltungsbezirk	Leistungs- empfänger/-innen*			Bruttoausgaben			Fallkosten**	
	Anzahl	je 1 000 Ew.	RLP = 100	Mio. Euro	Euro/ Ew.	RLP = 100	Euro/ Empf.	RLP = 100
Rheinland-Pfalz	10 771	2,6	100,0	190,5	46,8	100,0	17 685	100,0
LA für Jugend u. Soziales	160	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0	0,0
kreisfreie Städte	3 695	3,5	131,3	39,6	37,2	79,6	10 723	60,6
Landkreise	6 916	2,3	86,9	150,9	50,1	107,2	21 814	123,3
kreisfreie Städte								
Frankenthal (Pfalz)	4	0,1	3,1	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Kaiserslautern	504	5,1	191,2	12,8	128,5	274,9	25 423	143,8
Koblenz	351	3,1	116,6	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Landau in der Pfalz	352	7,6	287,6	1,3	28,9	61,7	3 796	21,5
Ludwigshafen am Rhein	798	4,7	179,1	21,1	125,0	267,4	26 404	149,3
Mainz	711	3,3	125,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Neustadt a. d. Weinstraße	120	2,2	85,1	1,3	24,0	51,3	10 670	60,3
Pirmasens	43	1,1	40,0	0,1	2,9	6,3	2 769	15,7
Speyer	14	0,3	10,4	1,3	25,5	54,6	n.i.	-
Trier	359	3,3	123,4	1,5	14,0	30,0	4 294	24,3
Worms	296	3,6	134,7	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Zweibrücken	143	4,2	157,8	0,2	4,7	10,1	1 130	6,4
Landkreise								
Ahrweiler	111	0,9	32,6	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Altenkirchen (Westerwald)	289	2,2	84,9	12,3	95,3	203,7	42 449	240,0
Alzey-Worms	308	2,4	90,6	10,7	83,1	177,6	34 656	196,0
Bad Dürkheim	514	3,9	146,5	1,6	12,2	26,1	3 155	17,8
Bad Kreuznach	49	0,3	11,8	0,1	0,6	1,4	2 069	11,7
Bernkastel-Wittlich	47	0,4	15,9	0,1	1,3	2,8	3 079	17,4
Birkenfeld	159	2,0	74,5	1,0	12,9	27,6	6 555	37,1
Cochem-Zell	28	0,5	17,2	0,1	1,3	2,8	2 862	16,2
Donnersbergkreis	0	0,0	0,0	0,1	1,2	2,6	-	-
Eifelkreis Bitburg-Prüm	404	4,1	155,6	12,5	127,2	272,0	30 915	174,8
Germersheim	292	2,3	86,0	11,3	87,8	187,7	38 624	218,4
Kaiserslautern	414	3,9	148,2	0,0	0,2	0,4	53	0,3
Kusel	227	3,2	121,3	0,3	4,1	8,7	1 269	7,2
Mainz-Bingen	805	3,8	145,1	24,8	118,3	253,0	30 834	174,3
Mayen-Koblenz	552	2,6	97,8	25,8	120,9	258,6	46 785	264,5
Neuwied	790	4,3	164,5	4,1	22,7	48,4	5 209	29,5
Rhein-Hunsrück-Kreis	199	1,9	73,1	0,2	2,1	4,4	1 071	6,1
Rhein-Lahn-Kreis	406	3,3	125,5	0,1	1,1	2,3	318	1,8
Rhein-Pfalz-Kreis	431	2,8	106,1	2,2	14,5	31,1	5 180	29,3
Südliche Weinstraße	512	4,6	175,0	12,8	115,8	247,7	25 028	141,5
Südwestpfalz	31	0,3	12,3	11,0	115,1	246,1	n.i.	-
Trier-Saarburg	268	1,8	68,2	11,8	79,7	170,5	44 188	249,9
Vulkaneifel	1	0,0	0,6	7,6	124,5	266,2	n.i.	-
Westerwaldkreis	79	0,4	14,9	0,2	1,1	2,4	2 852	16,1

n.i. = Nicht interpretierbar

* Empfänger/-innen mehrerer verschiedener Hilfen werden bei jeder Leistungsart bzw. jedem Ort der Leistungsgewährung gezählt. Aufgrund dieser Doppelzählung lassen sich die Werte nicht aufsummieren.

** Die Werte sind aufgrund der Kombination zweier unterschiedlicher Statistiken eine grobe Annäherung.

(Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen.)

Tabelle 41: Leistungen in anerkannten Werkstätten nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017

Verwaltungsbezirk	Leistungs-empfänger/-innen*			Bruttoausgaben			Fallkosten**	
	Anzahl	je 1 000 Ew.	RLP = 100	Mio. Euro	Euro/ Ew.	RLP = 100	Euro/ Empf.	RLP = 100
Rheinland-Pfalz	13 981	3,4	100,0	261,4	64,2	100,0	18 697	100,0
LA für Jugend u. Soziales	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
kreisfreie Städte	3 470	3,3	95,0	72,0	67,6	105,4	20 735	110,9
Landkreise	10 511	3,5	101,8	189,5	63,0	98,1	18 024	96,4
kreisfreie Städte								
Frankenthal (Pfalz)	139	2,9	83,6	2,6	52,8	82,3	18 393	98,4
Kaiserslautern	361	3,6	105,5	6,1	60,8	94,8	16 799	89,8
Koblenz	202	1,8	51,7	6,5	57,1	89,0	32 187	172,2
Landau in der Pfalz	144	3,1	90,6	4,1	88,8	138,4	28 559	152,7
Ludwigshafen am Rhein	577	3,4	99,8	10,2	60,8	94,7	17 753	95,0
Mainz	627	2,9	84,9	11,4	52,9	82,4	18 143	97,0
Neustadt a. d. Weinstraße	154	2,9	84,1	4,5	85,1	132,6	29 481	157,7
Pirmasens	232	5,7	166,4	4,3	106,7	166,2	18 682	99,9
Speyer	168	3,3	96,1	3,1	60,6	94,5	18 377	98,3
Trier	391	3,6	103,6	7,0	63,5	98,9	17 861	95,5
Worms	293	3,5	102,8	8,7	105,2	163,9	29 819	159,5
Zweibrücken	182	5,3	154,7	3,4	99,6	155,2	18 755	100,3
Landkreise								
Ahrweiler	393	3,0	88,8	8,5	65,6	102,3	21 524	115,1
Altenkirchen (Westerwald)	570	4,4	129,0	8,4	64,9	101,1	14 656	78,4
Alzey-Worms	447	3,5	101,3	8,2	64,1	99,9	18 429	98,6
Bad Dürkheim	385	2,9	84,5	7,0	52,8	82,3	18 202	97,4
Bad Kreuznach	758	4,8	140,2	12,5	79,2	123,4	16 454	88,0
Bernkastel-Wittlich	534	4,8	138,8	10,0	88,9	138,6	18 676	99,9
Birkenfeld	376	4,7	135,7	6,6	81,5	127,1	17 504	93,6
Cochem-Zell	256	4,2	121,0	5,2	84,2	131,2	20 275	108,4
Donnersbergkreis	242	3,2	93,9	1,3	17,4	27,1	5 388	28,8
Eifelkreis Bitburg-Prüm	397	4,0	117,8	8,8	89,5	139,4	22 134	118,4
Germersheim	337	2,6	76,4	6,0	46,5	72,5	17 736	94,9
Kaiserslautern	330	3,1	91,0	4,9	46,2	72,0	14 798	79,1
Kusel	292	4,1	120,2	5,5	77,8	121,2	18 850	100,8
Mainz-Bingen	632	3,0	87,8	11,4	54,3	84,7	18 033	96,4
Mayen-Koblenz	749	3,5	102,2	15,0	70,5	109,8	20 090	107,4
Neuwied	499	2,7	80,0	11,2	61,6	96,0	22 417	119,9
Rhein-Hunsrück-Kreis	437	4,2	123,7	11,6	112,5	175,3	26 493	141,7
Rhein-Lahn-Kreis	460	3,8	109,5	8,4	69,0	107,6	18 362	98,2
Rhein-Pfalz-Kreis	335	2,2	63,5	5,3	34,5	53,7	15 812	84,6
Südliche Weinstraße	344	3,1	90,6	6,1	55,6	86,6	17 875	95,6
Südwestpfalz	391	4,1	119,3	1,6	16,5	25,7	4 026	21,5
Trier-Saarburg	458	3,1	89,8	9,7	65,5	102,0	21 228	113,5
Vulkaneifel	320	5,3	153,6	6,5	107,5	167,6	20 397	109,1
Westerwaldkreis	569	2,8	82,5	9,8	48,7	76,0	17 221	92,1

n.i. = nicht interpretierbar

* Empfänger/-innen mehrerer verschiedener Hilfen werden bei jeder Leistungsart bzw. jedem Ort der Leistungsgewährung gezählt. Aufgrund dieser Doppelzählungen lassen sich die Werte nicht aufsummieren.

** Die Werte sind aufgrund der Kombination zweier unterschiedlicher Statistiken eine grobe Annäherungen.

(Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen.)

Tabelle 42: Heilpädagogische Leistungen für Kinder nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017

Verwaltungsbezirk	Leistungs-empfänger/-innen*			Bruttoausgaben			Fallkosten**	
	Anzahl	je 1 000 Ew.	RLP = 100	Mio. Euro	Euro/ Ew.	RLP = 100	Euro/ Empf.	RLP = 100
Rheinland-Pfalz	5 208	1,3	100,0	59,4	14,6	100,0	11 411	100,0
LA für Jugend u. Soziales	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
kreisfreie Städte	1 675	1,6	123,1	15,7	14,7	101,1	9 370	82,1
Landkreise	3 533	1,2	91,8	43,7	14,5	99,6	12 378	108,5
kreisfreie Städte								
Frankenthal (Pfalz)	117	2,4	189,0	1,3	27,1	186,1	11 232	98,4
Kaiserslautern	239	2,4	187,5	1,8	18,2	124,9	7 602	66,6
Koblenz	123	1,1	84,5	1,4	12,5	85,6	11 555	101,3
Landau in der Pfalz	42	0,9	71,0	0,8	18,2	124,5	20 024	175,5
Ludwigshafen am Rhein	293	1,7	136,0	0,5	2,8	18,9	1 588	13,9
Mainz	313	1,5	113,8	3,0	13,8	94,7	9 495	83,2
Neustadt a. d. Weinstraße	75	1,4	110,0	0,9	17,2	117,7	12 213	107,0
Pirmasens	61	1,5	117,4	1,3	32,9	225,3	21 892	191,9
Speyer	55	1,1	84,5	0,8	16,3	111,9	15 123	132,5
Trier	178	1,6	126,6	2,8	25,4	174,2	15 707	137,6
Worms	111	1,3	104,5	0,5	5,7	39,3	4 294	37,6
Zweibrücken	68	2,0	155,2	0,5	14,9	101,9	7 488	65,6
Landkreise								
Ahrweiler	153	1,2	92,8	1,2	9,7	66,3	8 148	71,4
Altenkirchen (Westerwald)	122	0,9	74,1	1,5	11,7	79,9	12 311	107,9
Alzey-Worms	158	1,2	96,2	1,4	10,7	73,4	8 708	76,3
Bad Dürkheim	112	0,8	66,0	1,4	10,8	73,8	12 758	111,8
Bad Kreuznach	193	1,2	95,8	1,8	11,4	78,4	9 333	81,8
Bernkastel-Wittlich	110	1,0	76,7	1,3	11,7	80,2	11 930	104,6
Birkenfeld	45	0,6	43,6	1,3	15,5	106,2	27 789	243,5
Cochem-Zell	53	0,9	67,2	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Donnersbergkreis	96	1,3	100,0	1,7	22,9	156,7	17 884	156,7
Eifelkreis Bitburg-Prüm	82	0,8	65,3	1,3	13,0	89,4	15 615	136,8
Germersheim	127	1,0	77,3	1,9	14,7	101,1	14 918	130,7
Kaiserslautern	298	2,8	220,6	2,8	26,2	179,4	9 276	81,3
Kusel	88	1,2	97,3	1,2	17,2	117,7	13 803	121,0
Mainz-Bingen	190	0,9	70,8	3,4	16,3	111,6	17 972	157,5
Mayen-Koblenz	379	1,8	138,8	3,8	18,0	123,2	10 131	88,8
Neuwied	298	1,6	128,3	3,5	19,5	133,6	11 878	104,1
Rhein-Hunsrück-Kreis	149	1,4	113,2	1,4	14,0	96,2	9 691	84,9
Rhein-Lahn-Kreis	50	0,4	32,0	1,2	10,0	68,8	24 573	215,3
Rhein-Pfalz-Kreis	172	1,1	87,6	2,5	16,2	111,2	14 488	127,0
Südliche Weinstraße	124	1,1	87,7	1,4	12,8	87,7	11 416	100,0
Südwestpfalz	129	1,4	105,7	1,9	19,5	133,8	14 447	126,6
Trier-Saarburg	68	0,5	35,8	2,1	14,4	99,0	31 549	276,5
Vulkaneifel	66	1,1	85,0	1,2	19,8	135,7	18 201	159,5
Westerwaldkreis	271	1,3	105,4	2,4	11,7	80,4	8 705	76,3

n.i. = nicht interpretierbar

* Empfänger/-innen mehrerer verschiedener Hilfen werden bei jeder Leistungsart bzw. jedem Ort der Leistungsgewährung gezählt. Aufgrund dieser Doppelzählungen lassen sich die Werte nicht aufsummieren.

** Die Werte sind aufgrund der Kombination zweier unterschiedlicher Statistiken eine grobe Annäherung.

(Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen).

Tabelle 43: Hilfe zur Pflege nach 7. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017

Verwaltungsbezirk	Leistungs-empfänger/-innen*			Bruttoausgaben			Fallkosten (grobe Annäherung)			
	insgesamt		i.E.	insgesamt		i.E.	in Einrichtg.		a. v. Einrichtg.	
	Anzahl	je 1 000 Ew.	Anteil in %	Mio. Euro	Euro/ Ew.	Anteil in %	Euro/ Empf.	RLP = 100	Euro/ Empf.	RLP = 100
Rheinland-Pfalz	18.459	4,5	86,3	199,7	49,0	83,2	10 433	100,0	12 764	100,0
LA für Jugend u. Soziales		0,0	-	0,0	0,0	-	-	-	-	-
kreisfreie Städte	6.592	6,2	74,6	70,1	65,9	70,6	10 060	96,4	12 017	94,1
Landkreise	11.867	3,9	92,8	129,6	43,1	90,0	10 599	101,6	14 168	111,0
kreisfreie Städte										
Frankenthal (Pfalz)	286	5,9	86,7	2,5	50,7	86,7	8 591	82,3	8 566	67,1
Kaiserslautern	763	7,7	72,1	7,6	75,8	70,4	9 672	92,7	10 480	82,1
Koblenz	873	7,7	66,0	8,8	77,1	63,9	9 730	93,3	9 960	78,0
Landau in der Pfalz	213	4,6	80,3	2,1	45,8	78,3	9 712	93,1	10 961	85,9
Ludwigshafen am Rhein	818	4,9	84,8	8,3	49,3	82,0	9 818	94,1	12 084	94,7
Mainz	1.092	5,1	65,5	13,4	62,5	53,5	10 044	96,3	16 416	128,6
Neustadt a. d. Weinstraße	274	5,1	95,6	3,1	57,8	97,4	11 454	109,8	6 763	53,0
Pirmasens	385	9,5	80,0	3,2	78,0	91,6	9 430	90,4	3 457	27,1
Speyer	304	6,0	69,1	3,0	58,8	65,5	9 339	89,5	11 014	86,3
Trier	827	7,5	64,1	10,4	94,4	62,0	12 146	116,4	13 163	103,1
Worms	502	6,0	85,1	5,7	68,5	79,1	10 535	101,0	13 359	104,7
Zweibrücken	255	7,4	89,8	2,1	62,2	92,9	8 648	82,9	5 571	43,6
Landkreise										
Ahrweiler	598	4,6	97,5	6,0	46,5	97,9	10 067	96,5	8 488	66,5
Altenkirchen (Westerwald)	652	5,1	93,7	5,4	41,9	97,3	8 594	82,4	3 448	27,0
Alzey-Worms	354	2,8	90,7	3,5	27,4	96,0	10 548	101,1	4 122	32,3
Bad Dürkheim	463	3,5	96,1	4,5	33,5	91,7	9 167	87,9	17 689	138,6
Bad Kreuznach	747	4,7	87,6	10,4	66,2	72,6	11 578	111,0	28 023	219,5
Bernkastel-Wittlich	647	5,8	88,9	3,8	33,7	89,7	5 888	56,4	4 994	39,1
Birkenfeld	403	5,0	94,3	5,6	68,8	98,2	14 358	137,6	4 229	33,1
Cochem-Zell	322	5,2	90,1	3,1	50,3	89,5	9 563	91,7	8 797	68,9
Donnersbergkreis	242	3,2	93,4	3,2	41,9	97,0	13 524	129,6	5 856	45,9
Eifelkreis Bitburg-Prüm	401	4,1	93,3	4,6	47,1	94,1	11 640	111,6	7 744	60,7
Germersheim	337	2,6	85,8	3,5	27,4	91,2	11 124	106,6	5 626	44,1
Kaiserslautern	421	4,0	83,8	3,8	36,3	82,7	8 973	86,0	9 742	76,3
Kusel	437	6,2	89,5	4,0	55,9	94,2	9 527	91,3	4 679	36,7
Mainz-Bingen	559	2,7	98,4	7,3	34,6	82,6	10 892	104,4	n.i.	-
Mayen-Koblenz	915	4,3	83,2	11,3	53,1	89,1	13 289	127,4	7 929	62,1
Neuwied	761	4,2	98,9	10,7	58,8	90,6	12 855	123,2	n.i.	-
Rhein-Hunsrück-Kreis	390	3,8	93,1	3,8	36,5	88,2	9 130	87,5	12 676	99,3
Rhein-Lahn-Kreis	621	5,1	100,0	6,4	52,3	91,4	9 428	90,4	-	-
Rhein-Pfalz-Kreis	461	3,0	81,6	4,7	30,9	88,6	11 172	107,1	6 376	50,0
Südliche Weinstraße	346	3,1	97,7	3,8	34,5	88,0	9 941	95,3	n.i.	-
Südwestpfalz	271	2,8	94,1	3,2	33,0	93,9	11 606	111,2	11 914	93,3
Trier-Saarburg	447	3,0	100,0	6,6	44,2	89,5	13 150	126,0	-	-
Vulkaneifel	289	4,8	99,7	2,8	45,5	91,9	8 815	84,5	n.i.	-
Westerwaldkreis	783	3,9	97,6	7,8	38,8	96,1	9 813	94,1	16 111	126,2

n.i. = nicht interpretierbar

* Empfänger/-innen mehrerer verschiedener Hilfen werden bei jeder Leistungsart bzw. jedem Ort der Leistungsgewährung gezählt. Aufgrund dieser Doppelzählungen lassen sich die Werte nicht aufsummieren.

(Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen).

Tabelle 44: *Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017*

Verwaltungsbezirk	Leistungs- empfänger/-innen*			Bruttoausgaben			Fallkosten**	
	Anzahl	je 1 000 Ew.	RLP = 100	Mio. Euro	Euro/ Ew.	RLP = 100	Euro/ Empf.	RLP = 100
Rheinland-Pfalz	4 253	1,0	100,0	19,3	4,7	100,0	4 527	100,0
LA für Jugend u. Soziales	1 022	0,3	24,0	9,9	2,4	51,6	9 712	214,6
kreisfreie Städte	1 417	1,3	127,5	4,4	4,2	88,3	3 135	69,2
Landkreise	1 814	0,6	57,7	4,9	1,6	34,3	2 693	59,5
kreisfreie Städte								
Frankenthal (Pfalz)	39	0,8	77,2	0,1	1,2	24,6	1 444	31,9
Kaiserslautern	297	3,0	285,4	0,6	6,1	128,4	2 037	45,0
Koblenz	110	1,0	92,5	0,4	3,9	82,5	4 037	89,2
Landau in der Pfalz	20	0,4	41,4	0,0	0,5	11,2	1 223	27,0
Ludwigshafen am Rhein	161	1,0	91,5	0,5	2,8	59,6	2 950	65,2
Mainz	556	2,6	247,6	1,0	4,5	95,4	1 744	38,5
Neustadt a. d. Weinstraße	11	0,2	19,7	0,1	1,0	21,1	4 835	106,8
Pirmasens	38	0,9	89,6	0,1	3,1	65,7	3 321	73,4
Speyer	39	0,8	73,3	0,1	2,9	61,9	3 821	84,4
Trier	75	0,7	65,3	1,0	9,4	198,6	13 771	304,2
Worms	44	0,5	50,7	0,3	4,2	88,3	7 876	174,0
Zweibrücken	27	0,8	75,5	0,2	4,7	98,6	5 914	130,6
Landkreise								
Ahrweiler	81	0,6	60,2	0,2	1,7	36,1	2 717	60,0
Altenkirchen (Westerwald)	30	0,2	22,3	0,2	1,7	36,6	7 430	164,1
Alzey-Worms	93	0,7	69,3	0,4	3,4	72,6	4 741	104,7
Bad Dürkheim	39	0,3	28,1	0,1	1,1	23,5	3 780	83,5
Bad Kreuznach	238	1,5	144,7	0,2	1,4	29,7	929	20,5
Bernkastel-Wittlich	105	0,9	89,7	0,2	2,1	44,8	2 260	49,9
Birkenfeld	125	1,5	148,3	0,3	3,1	66,6	2 033	44,9
Cochem-Zell	9	0,1	14,0	0,1	1,9	40,6	13 158	290,7
Donnersbergkreis	14	0,2	17,9	0,0	0,6	12,8	3 249	71,8
Eifelkreis Bitburg-Prüm	62	0,6	60,5	0,1	1,3	27,6	2 067	45,7
Germersheim	67	0,5	50,0	0,2	1,4	29,1	2 634	58,2
Kaiserslautern	81	0,8	73,4	0,3	3,0	63,6	3 920	86,6
Kusel	38	0,5	51,4	0,1	1,3	28,1	2 470	54,6
Mainz-Bingen	95	0,5	43,4	0,5	2,4	51,7	5 400	119,3
Mayen-Koblenz	47	0,2	21,1	0,3	1,5	30,9	6 633	146,5
Neuwied	130	0,7	68,5	0,5	2,9	60,6	4 001	88,4
Rhein-Hunsrück-Kreis	250	2,4	232,6	0,1	0,9	19,5	379	8,4
Rhein-Lahn-Kreis	21	0,2	16,4	0,1	0,9	19,4	5 342	118,0
Rhein-Pfalz-Kreis	30	0,2	18,7	0,0	0,3	6,4	1 542	34,1
Südliche Weinstraße	28	0,3	24,2	0,1	1,0	21,2	3 962	87,5
Südwestpfalz	54	0,6	54,2	0,1	1,1	23,2	1 937	42,8
Trier-Saarburg	12	0,1	7,7	0,1	0,9	19,1	11 185	247,1
Vulkaneifel	27	0,4	42,6	0,1	1,0	20,6	2 186	48,3
Westerwaldkreis	138	0,7	65,7	0,3	1,3	26,7	1 840	40,7

n.i. = nicht interpretierbar

* Empfänger/-innen mehrerer verschiedener Hilfen werden bei jeder Leistungsart bzw. jedem Ort der Leistungsgewährung gezählt. Aufgrund dieser Doppelzählungen lassen sich die Werte nicht aufsummieren.

** Die Werte sind aufgrund der Kombination zweier unterschiedlicher Statistiken eine grobe Annäherung.

(Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen).

3.5 Interkommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich (Martin Junkernheinrich, Dominik Frankenberg, Hendrik Markert & Annika Diehl)

3.5.1 Einführung: Problemaufriss und Gutachtenauftrag

Oberzentrale Funktionen werden in Rheinland-Pfalz in kreisfreien Städten erbracht und durch die Einwohner des Umlandes mitgenutzt, dabei erfolgt kein vollständiger direkter Kostenausgleich (Nutzen-Spillovers) – dies gilt beispielsweise für Kultur- und Freizeiteinrichtungen mit überregionaler Bedeutung sowie Bildungseinrichtungen mit überörtlichem Einzugsbereich. Instrumentelle Alternativen zu einer Zusammenlegung von Gebietskörperschaften bestehen in Kooperationsformen unterschiedlicher Intensität sowie räumlicher und aufgabenbezogener Reichweite. Dabei sind potenzielle Instrumente mit Blick auf die zu erreichenden Ziele und die reformpolitische Dringlichkeit zu differenzieren.

Zur Erörterung möglicher ergänzender oder alternativer Instrumente zu einer umfassenden Gebietsreform sollen verschiedene teilträumliche und organisatorische Optionen zur Stärkung der Stadt-Umland-Räume aufgezeigt werden. Angesichts der Heterogenität der Modelle zur Organisation von Stadt-Umland-Beziehungen sowie der spezifischen Gegebenheiten und Herausforderungen für die kommunale Ebene in Rheinland-Pfalz sind problemadäquate Organisationsformen zu fokussieren. In aufgabenbezogener Perspektive sind daher für den Stadt-Umland-Bereich bedeutsame zentralörtliche Aufgaben und Abstimmungserfordernisse hinsichtlich ihrer Eignung für interkommunale bzw. regionale Kooperationsformen zu überprüfen. Neben der verflechtungsorientierten Abgrenzung von Funktional- bzw. Aktionsräumen sind hinsichtlich der Erfüllung und Finanzierung von Aufgaben mit oberzentraler Bedeutung die Aufgabenbereiche Kultur, Bildung, Verkehr, Sportstätten und Gesundheitseinrichtungen herauszustellen. Dies umfasst eine kriteriengestützte Bewertung potenzieller Organisationsformen aufgabenbezogener Stadt-Umland-Beziehungen. Damit verbunden ist eine Analyse bereits bestehender interkommunaler bzw. regionaler Kooperationsformen.

Dabei sind aufgabenbezogene und aufgabenübergreifende Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) auch im Vergleich zu einer umfassenden Integration der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung im Rahmen einer Gebietsreform einzuordnen. Die Analyse erfordert somit die Fokussierung folgender Informationsbausteine:

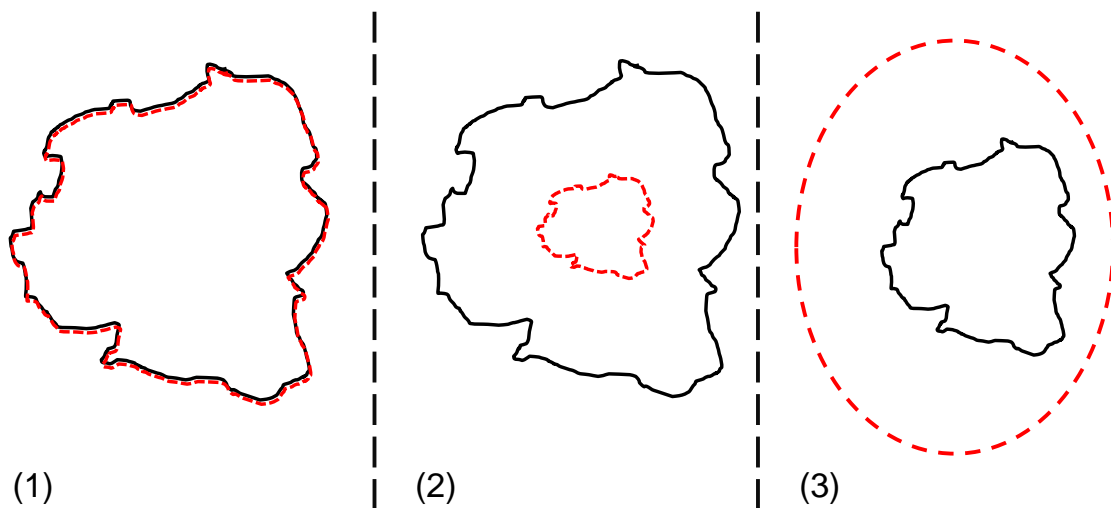
- Zunächst gilt es, oberzentrale Leistungen mit ausgeprägten Externalitäten zu identifizieren (Kap. 3.5.2).
- Daran schließt sich eine raumbezogene Analyse und Priorisierung des Kooperationspotenzials auf Basis bestehender Verflechtungsbeziehungen an (z. B. Berufs- und Schulpendler, Kooperationen; Kap. 3.5.3).
- Des Weiteren sind Ziele und Leitkriterien zur Bewertung der Eignung von IKZ-Modellen abzuleiten, verbunden mit einer raum- und aufgabenbezogenen Systematisierung und Gegenüberstellung potenzieller Organisationsformen sowie ihrer finanzierungsseitigen Ausgestaltung (Kap. 3.5.4).
- Abschließend gilt es, die aufgezeigten Handlungsoptionen im Rahmen einer wertenden Gesamtschau zu würdigen (Kap. 3.5.5).

3.5.2 Räumliche Externalitäten als Allokations- und Finanzierungsproblem regionalbedeutsamer Schwerpunktaufgaben

Die politisch-administrativen Grenzen der Gebietskörperschaften stimmen insbesondere in dynamischen demographischen und sozioökonomischen Entwicklungen unterliegenden Oberzentren nicht mit den funktionalen Verflechtungsbeziehungen und Aktionsräumen der Einwohner überein. So können beispielsweise Pendler oder andere Nutzer öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktur (etwa Schüler und Touristen), die keine „originären“ Einwohner der Gebietskörperschaft darstellen, nicht in gleichem Maße zur Finanzierung öffentlicher Leistungen herangezogen werden. Städte, die oberzentrale Funktionen haben, halten häufig kapital- und personalintensive Angebote vor, die auch von den Einwohnern des „Umlands“ in Anspruch genommen werden (vgl. S. 310). In diesem Zusammenhang ist das Prinzip der „fiskalischen Äquivalenz“ (vgl. *Abbildung 16*) zu beachten. Eine vollständige Kongruenz zwischen Entscheidern, Kostenträgern und Nutzern ist nur im Idealfall realisiert. Im modellhaften Schema der *Abbildung 16* ist dies nur in Fall 1 gegeben: Der Nutzerkreis ist kongruent mit den Kostenträgern. Eine Externalisierung von Kosten (vgl. *Abbildung 16: Fall 3, „Nutzen-Spillover“*) weist darauf hin, dass die fiskalische Äquivalenz nicht gegeben ist – so wie bei einer Externalisierung von Nutzen (vgl. *Abbildung 16: Fall 2, „Kosten-Spillover“*). So würde beispielsweise ein veränderter Gebietszuschnitt oder eine verursachergerechte Leistungsfinanzierung im Falle von Nutzen-Spillovers die Internalisierung der Externalitäten erleichtern und zugleich ein bedarfsgerechtes Leistungsniveau sicherstellen. Somit minimiert die Herstellung fiskalischer Äquivalenz die aufgabenbezogenen räumlichen Externalitäten.

Stadt-Umland-Beziehungen sind nicht monothematisch auf fiskalische Aspekte zu fokussieren, sondern weisen zugleich administrative, verkehrliche, sozioökonomische und kulturelle Dimensionen auf.⁵⁹⁸ Nach Abgrenzung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung bestehen 26 nach funktionalen Kriterien definierte „Stadt-Land-Regionen“⁵⁹⁹ in Rheinland-Pfalz – bei derzeit 36 Gebietskörperschaften auf Kreisebene ist dies ein Hinweis darauf, dass die administrative Gliederung der Gebietskulisse auf Kreisebene Überlappungen der Funktionsräume beinhaltet.

*Abbildung 16: Fiskalische Äquivalenz und Gebietszuschnitt
rot: räumlicher Kreis der Nutzer, schwarz: räumlicher Kreis der Kostenträger*



(Quelle: Eigene Darstellung.)

Gleichwohl ist regelmäßig eine „Aufgabenteilung“ zwischen Kernstadt und Umland festzustellen, die sich an Versorgungs-, Arbeitsplatz- sowie Bildungs- und Kulturangeboten und auf der anderen Seite an Naherholungsmöglichkeiten

⁵⁹⁸ Vgl. Terfrüchte, T./Greiving, S./Flex, F. (2017), Empirische Fundierung von Zentrale-Orte-Konzepten – Vorschlag für ein idealtypisches Vorgehen, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 75, S. 472 ff.

⁵⁹⁹ BBSR (Hrsg.) (2017), Laufende Raumbbeobachtung – Raumabgrenzungen: Stadt-Land-Regionen, Bonn. Online abrufbar unter: <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbbeobachtung/Raumabgrenzungen/Stadt-LandRegionen/StadtLandRegionen.html?nn=443270>.

ten, der Bereitstellung natürlicher Ressourcen oder der Gewinnung erneuerbarer Energien zeigt.⁶⁰⁰ Zudem gilt es festzuhalten, dass in der Regel keine einseitige, allein auf die Kernstadt beschränkte Verflechtung besteht, sondern wechselseitige Austauschbeziehungen im Verflechtungsraum (Pendler, Schüler) bestehen. *Wohltmann* weist in diesem Zusammenhang auf korrespondierende „Spill-Inns“ hin, die aus Umlandperspektive etwa die Arbeitskräfteverfügbarkeit, Kaufkraftabfluss, ökologische Ausgleichsfunktionen sowie Erholungs- und Freizeitfunktionen betreffen.⁶⁰¹ So weisen etwa die originären Steuererträge der Kernstädte indirekte Umlandabhängigkeiten auf, da sie nicht allein durch die Kaufkraft bzw. Arbeitsleistung der städtischen Einwohner, sondern auch durch Umlandeinwohner generiert werden. Weitere indirekte finanzielle Verflechtungen sind etwa im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs zu konstatieren (Zentrale-Orte-Ansatz, Schüleransatz) – somit werden horizontale Elemente der Kompensation (interkommunaler Ausgleich) durch Elemente vertikaler Lastenkompensation (zwischen Land und Kommunen) flankiert.

Für die fünf Oberzentren kann ein großräumiger Verflechtungsbereich hinsichtlich oberzentraler Funktionen abgebildet werden.⁶⁰² Oberzentrale Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge betreffen unter dem Gesichtspunkt der Stadt-Umland-Beziehungen insbesondere folgende Funktionsbereiche:

- Bildungseinrichtungen (Hochschulen, weiterführende Schulen; Musik- und Volkshochschulen, Bibliotheken)
- Kultur- und Freizeiteinrichtungen (z. B. Museen, Theater, Opernhäuser, Konzert- und Kongresshallen),
- Sportstätten mit überörtlicher Bedeutung (Stadien, Mehrzweckhallen, Bäderbetriebe),

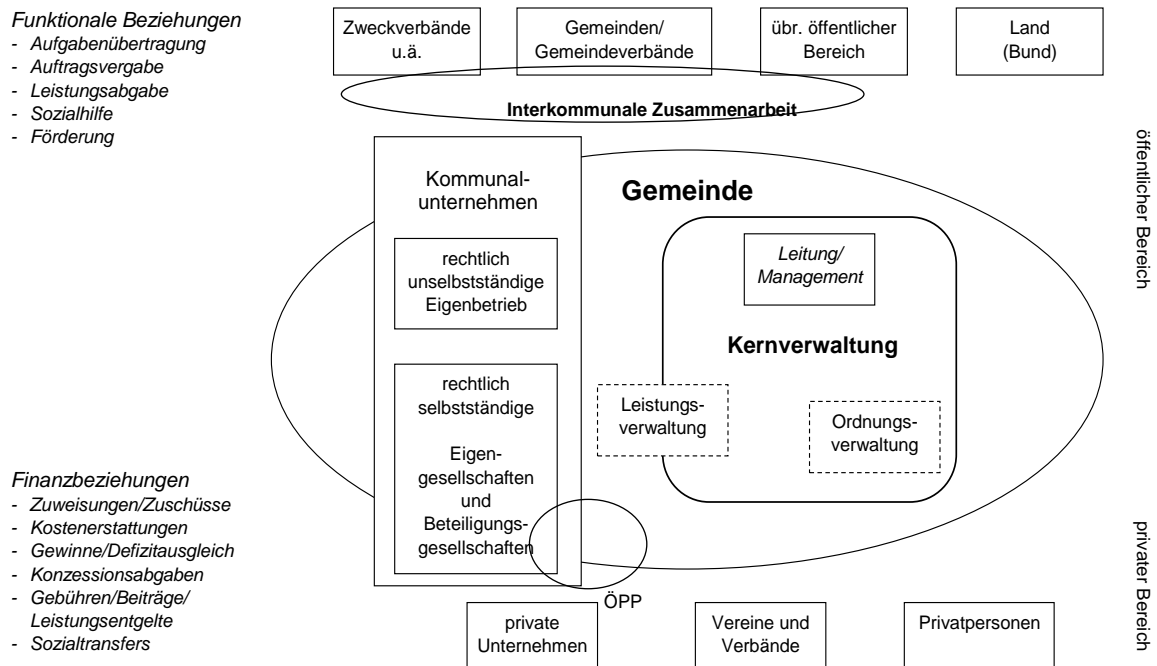
⁶⁰⁰ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2015), Bericht der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“, LT-Drs. 16/5250, Mainz.

⁶⁰¹ *Wohltmann, M.* (2019), Städte, Gemeinden, Landkreise – Fiskalische Konflikte innerhalb der kommunalen Ebene – Umlagenfinanzierung, Stadt-Umland-Probleme, in: Schweisfurth, T./Wallmann, W. (Hrsg.), Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 221.

⁶⁰² Demgegenüber sind die Mittelbereiche durch heterogene Verflechtungen gekennzeichnet. Vgl. *Furkert, M.* (2015), Erkennen und Handeln: Restrukturierung der landesplanerischen Mittelbereiche in Rheinland-Pfalz, Hamburg.

- stationäre Gesundheitseinrichtungen (Krankenhäuser in kommunaler Trägerschaft bzw. mit kommunaler Beteiligung)⁶⁰³ sowie
- unter der netzgebundenen Infrastruktur insbesondere das ÖPNV-Netz.

Abbildung 17: Das kommunale Aktionsfeld



(Quelle: Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (2001), Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2000, Kommunen in der „Verschuldungsfalle“, Essen, S. 10.)

Im Zuge der organisatorischen Neuausrichtung vieler Kommunen seit den 1990er Jahren (Einführung neuer Steuerungsmodelle) hat sich der Trend zur Auslagerung kommunaler Aufgaben verstärkt. Vielfach ist ein komplexerer Verbund, bestehend aus der Kernverwaltung, kommunalen Eigenbetrieben, Unternehmen (Eigengesellschaften, Beteiligungsgesellschaften etc.)⁶⁰⁴, Zweckverbänden und sonstigen Formen interkommunaler Zusammenarbeit sowie der Beauftragung Dritter (wie den Wohlfahrtsverbänden) entstanden. Teilweise erfolgte auch eine Aufgabenübertragung an private Träger (Outsourcing). Das Aktionsfeld „Kommune“ umfasst somit zahlreiche öffentliche und

⁶⁰³ Die Krankenhausfinanzierung ist aufgrund der Träger- und Finanzierungsvielfalt nicht als originäres Stadt-Umland-Problem einzustufen.

⁶⁰⁴ Als kommunale Unternehmen werden rechtlich selbstständige öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) bezeichnet, an denen die öffentliche Hand mit mehr als 50 % beteiligt ist.

private Akteure, die durch umfangreiche funktionale und finanzwirtschaftliche Verflechtungen wechselseitig miteinander verbunden sind (vgl. *Abbildung 17*). Der Kernverwaltung obliegen darin die Steuerung und das Controlling der Einzelemente. In diesem nicht trennscharf abzubildenden „Konzern Kommune“, findet die Produktion öffentlicher Güter – insbesondere in großen Städten – vielfach außerhalb der Kernverwaltung statt.⁶⁰⁵ Somit bestehen aufgrund der institutionellen Fragmentierung des kommunalen Aktionsfelds vielfältige Optionen zur Ausgestaltung interkommunaler Zusammenarbeit – allerdings sind damit auch eine höhere Komplexität und Intransparenz verbunden (Public-Public-Partnership, Public-Private-Partnership, Outsourcing, materielle Privatisierung).⁶⁰⁶

Die gegenwärtige Einstufung der Zentralen Orte beruht auf der historischen Kommunalstruktur und ist somit ebenfalls den Veränderungen unterworfen, die auch die kommunale Aufgabenerfüllung in Quantität und Qualität verändert haben. Die fünf Oberzentren bilden die regional bedeutsamen Entwicklungsschwerpunkte des Landes und sind zugleich Teil des nationalen oberzentralen Städtesystems. Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen sind die kreisfreien Städte Landau, Speyer, Worms sowie Zweibrücken (im Verbund mit der saarländischen Kreisstadt Homburg).⁶⁰⁷ Teilweise bestehen ausgeprägte Verflechtungen zu Zentralen Orten in Nachbarländern bzw. Nachbarstaaten.⁶⁰⁸ Landesplanerisch ausgewiesene mittelzentrale Verbünde weisen auf die Bereichsbildungsfunktion von Kooperationsräumen hin, so werden im Landesentwicklungsprogramm folgende mittelzentrale Verbünde mit Beteiligung kreisfreier Städte als kooperierende Zentren im Verdichtungsraum ausgewiesen:⁶⁰⁹

⁶⁰⁵ Ob und in welchem Ausmaß eine Gemeinde kommunale Aufgaben auslagert und in welcher Organisationsform sie diese führt, hängt sowohl von den lokalen Verhältnissen als auch von politischen Zielen und Motiven der einzelnen Kommunen ab.

⁶⁰⁶ *Reichard, C./Grossi, G. (2017), Die Organisation kommunaler Dienstleistungen, in: Kuhlmann, S./Schwab, O. (Hrsg.), Starke Kommunen – wirksame Verwaltung, S. 102 f.*

⁶⁰⁷ Ministerium des Innern und für Sport (2008), Landesentwicklungsprogramm – LEP IV, Mainz, S. 87.

⁶⁰⁸ Dies gilt insbesondere für die Städte Karlsruhe, Saarbrücken, Homburg, Mannheim, Luxemburg, Bonn, Siegen, Limburg und Wiesbaden (vgl. LEP IV).

⁶⁰⁹ *Terfrüchte, T./Greiving, S./Flex, F. (2017), Empirische Fundierung von Zentrale-Orte-Konzepten – Vorschlag für ein idealtypisches Vorgehen, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 75, S. 475.*

- Neustadt a. d. Weinstraße und Haßloch (Landkreis Bad Dürkheim),
- Landau i. d. Pf. und Annweiler am Trifels, Edenkoben, Herxheim (Landkreis Südliche Weinstraße),
- Koblenz und Bendorf, Höhr-Grenzhausen, Lahnstein, Vallendar (Landkreis Mayen-Koblenz, Rhein-Lahn-Kreis),
- Trier und Konz (Landkreis Trier-Saarburg),
- Ludwigshafen a. Rh. und Schifferstadt (Rhein-Pfalz-Kreis) und
- Mainz und Nieder-Olm, Nierstein, Oppenheim (Landkreis Mainz-Bingen).

Neben den ersten Hinweisen auf den räumlichen Umgriff interkommunaler Zusammenarbeit anhand der raumordnerisch ausgewiesenen Kooperationsverbünde bestehen zudem großräumigere Verflechtungsbeziehungen, die in der Regel auf Basis der Pendlerströme erfasst werden (*Kap. 3.5.3.1/3.5.3.2*). Zudem ist ein landesinterner Abgleich mit den weiteren tatsächlichen Kooperationsbeziehungen mit Stadt-Umland-Relevanz durchzuführen (*Kap. 3.5.3.3*).

Für den grundsätzlich im Spektrum der Stadt-Umland-Beziehungen zu verortenden Funktionsbereich der netzgebundenen Verkehrsinfrastruktur wird von einer vertieften Analyse abgesehen. Die Organisation, Finanzierung und Koordinierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) wird bereits landesweit durch das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie die beiden Zweckverbände Schienenpersonennahverkehr (SPNV-Nord und ZSPNV Süd) verantwortet. Eine überörtliche Kooperation bzw. Abstimmung ist allein aufgrund der Fahrplan- und Tarifgestaltung von besonderer Bedeutung. Für das Land Rheinland-Pfalz ist mit den Verkehrsverbänden Mainz-Wiesbaden (VMW), Rhein-Neckar (VRN), Region Trier (VRT), Rhein-Mosel (VRM) sowie dem Rhein-Nahe-Nahverkehrsverbund (RNN) eine flächendeckende Koordinierung gewährleistet, die im Grenzbereich teilweise länderübergreifende Verbindungen ermöglicht.⁶¹⁰ Die Verkehrsverbünde werden in der Regel in Mischverbänden (Zweckverbände und Verkehrsunternehmen) organisiert – dies umfasst auch den regionalen Busverkehr.

Angesichts der wachsenden Anforderungen im Rahmen der angestrebten „Verkehrswende“ ist von einer flächendeckenden Ausweitung des Angebots

⁶¹⁰ Dies betrifft den Karlsruher Verkehrsverbund (KVV) für Verbindungen nach Baden-Württemberg, den Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN) für Verbindungen nach Hessen sowie Baden-Württemberg und den Verkehrsverbund Mainz-Wiesbaden (VMW) für Verbindungen nach Hessen.

öffentlicher Verkehrsleistungen auszugehen, die sich nicht auf Stadt-Umland-Beziehungen verengen lässt, zudem sind Versorgungsdefizite vorwiegend für ländliche Räume festzustellen.⁶¹¹ Eine landesweite und im Randbereich länderübergreifende Planung und Koordinierung ist somit weiterhin angezeigt und kann sich nicht in einer vergleichsweise kleinräumigen interkommunalen Kooperation erschöpfen.

3.5.3 Funktionale Stadt-Umland-Verflechtungen in Rheinland-Pfalz

Interkommunale Kooperationen zwischen (kreisfreier) Stadt und Umland bieten sich dort an, wo Stadt- und Umlandeinwohner kommunale Dienstleistungen bzw. Infrastruktur der benachbarten Gebietskörperschaft(en) in relativ starkem Ausmaß nutzen. Funktional verbundene Stadt-Umland-Bereiche profitieren nach dem Prinzip der „fiskalischen Äquivalenz“ von einer gemeinsamen Organisation bzw. Finanzierung ihrer Einrichtungen, da sie Nutzer und Finanzierer zusammenführt (vgl. Kap. 3.5.2). Damit sollten sich interkommunale Kooperationen auf die funktionalen Verflechtungsbeziehungen und Aktionsräume der Einwohner des Stadt-Umland-Bereiches beziehen. Die Zielsetzung des vorliegenden Kapitels besteht daher darin, die Verflechtungen der 12 kreisfreien Städte zu ihrem Umland über Indikatoren herauszuarbeiten, die in die Verflechtungsintensitäten (vgl. Kap. 3.5.3.1) und Ausrichtungen der Verflechtungsbeziehungen (vgl. Kap. 3.5.3.2) unterteilt werden können.

Die Verflechtungsindikatoren umfassen dabei stellvertretend für weitere denkbare Indikatoren wie konkrete Besucher-/Nutzerzahlen im Kultur- oder Sportbereich etc. (vgl. Kap. 2) als „Proxy“ die Berufs- und Schulpendler zwischen den kreisfreien Städten und ihrem Umland aus Landkreisen und kreisfreien Städten. Zum einen wird die Verflechtungsintensität der kreisfreien Städte zu ihrem jeweiligen Umland durch vier Indikatoren in Form des Pendlersaldos, der Ein- und Auspendlerquoten sowie der Eigenversorgungsquoten I/II ermittelt (vgl. Tabelle 45). Zum anderen wird die Ausrichtung der Verflechtungsbeziehungen über den Indikator der Einpendlerverflechtungsintensität dargestellt. Dabei berechnet sich

- der Pendlersaldo einer kreisfreien Stadt aus ihren Einpendlern aus Rheinland-Pfalz abzüglich der Auspendler nach Rheinland-Pfalz,

⁶¹¹ Vgl. BBSR (Hrsg.) (2018), Raumordnungsbericht 2017.

- die Einpendlerquote durch den Anteil der Einpendler aus Rheinland-Pfalz an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SvB) am Arbeitsort aus Rheinland-Pfalz (Eigenversorgungsquote I),
- die Auspendlerquote durch den Anteil der Auspendler nach Rheinland-Pfalz an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort (Eigenversorgungsquote II) sowie
- die bilaterale Einpendlerverflechtungsintensität (BEVI für Berufspendler und SEVI für Schulpendler) einer kreisfreien Stadt zu einem gewissen Landkreis oder einer gewissen anderen kreisfreien Stadt durch den Anteil der aus dem jeweiligen Landkreis oder der jeweiligen kreisfreien Stadt einpendelnden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Schülern) zu den stadtinternen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Schülern), deren Arbeitsort (Schulort) ihrem Wohnort entspricht.

Die Pendlerdaten beziehen dabei die Verflechtungen innerhalb von Rheinland-Pfalz und nicht in andere Bundesländer und das Ausland ein.⁶¹²

Tabelle 45: Indikatoren der Verflechtungsanalyse

Kategorie	Indikatoren
Berufs- und Schulpendler*	<ul style="list-style-type: none"> • Pendlersaldo • Einpendlerquote / Eigenversorgungsquote I • Auspendlerquote / Eigenversorgungsquote II • Einpendlerverflechtungsintensität (BEVI und SEVI)

* innerhalb des Landes Rheinland-Pfalz.

(Quelle: Eigene Darstellung.)

Über die BEVI und SEVI sind die für die jeweilige Kernstadt relevantesten bzw. im bilateralen Vergleich stadtintern einpendlergewichtigen Landkreise sowie – in Einzelfällen – kreisfreien Städte des Umlandes zu identifizieren. Für diese ist ein relativ hohes Kooperationspotenzial abzuleiten.

⁶¹² Siehe hierzu Kap. 2 zu den Verflechtungen zu Zentralen Orten in Nachbarländern bzw. Nachbarstaaten. Vgl. auch Landtag Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2015), Bericht der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“, LT-Drs. 16/5250, Mainz.

Das Kooperationspotenzial ergibt sich für die relativ stark über ihre Einpendler mit dem Umland verflochtenen kreisfreien Städte, da durch die einpendelnden Berufstätigen und Schüler eine relativ starke Mitnutzung der städtischen Infrastruktur und ggf. fehlende Mitfinanzierung der Einpendler einhergehen, die wiederum Kooperationspotenziale mit dem bzw. die Notwendigkeit zur Mitfinanzierung durch das Umland offenbaren.

Im Gegenzug zu den berufsbedingten Einpendlern in die kreisfreien Städte, die die Nutzenintensität städtischer Infrastruktur durch die Bewohner des Umlandes aufzeigen, stellen die berufsbedingten Auspendler den Gegenstrom von der Stadt in das Umland und damit ein infrastrukturelles bzw. finanzielles Belastungskorrektiv dar (s. *Kap. 3.5.2* zu den „Spill-Ins“ aus Umlandperspektive). So wie die Einpendler ein Indiz für die Mitnutzung und Nicht-Mitfinanzierung städtischer Infrastruktur darstellen, stellen die Auspendler ein Indiz für eine beidseitige Verflechtungsintensität dar, die ein verstärktes Kooperationsinteresse des Umlandes andeuten dürfte.

3.5.3.1 Verflechtungsintensität

Der Berufspendlersaldo für 11 von 12 kreisfreien Städten fällt positiv aus (vgl. *Tabelle 46*): Die höchsten Salden weisen die fünf Oberzentren auf (+17 936 bis +38 057). Ludwigshafen am Rhein, Mainz und Koblenz haben höhere Salden (ab +31 540) als Trier und Kaiserslautern (bis +20 715). Damit wird die den Oberzentren im LEP IV zugeschriebene Rolle als regional bedeutsame Entwicklungsschwerpunkte des Landes deutlich (vgl. *S. 311 f.*). Die sieben weiteren kreisfreien Städte haben im Vergleich zu den Oberzentren weit geringere Salden (+870 bis +8 582). Neustadt an der Weinstraße hat als einzige kreisfreie Stadt einen negativen Saldo (-607), für die damit die Anzahl der Auspendler die Anzahl der Einpendler übersteigt.

Entsprechend zu den positiven Berufspendlersalden der kreisfreien Städte fällt die durchschnittliche Berufseinpendlerquote (55,9 %) höher aus als die durchschnittliche Berufsauspendlerquote (29,4 %); wohingegen die Landkreise eine im Vergleich zur durchschnittlichen Berufseinpendlerquote (28,4 %) umgekehrt höhere durchschnittliche Berufsauspendlerquote (41,9 %) aufweisen. Die Einpendlerquoten der kreisfreien Städte reichen von 41,5 % bis 64,7 %, wobei Worms den geringsten und Landau in der Pfalz den höchsten Einpendleranteil (aus Rheinland-Pfalz) an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort (aus Rheinland-Pfalz) aufweisen; unter den fünf Oberzentren sind dies Mainz (49,7 %) und Koblenz (64,5 %). Folglich verfügen Landau in der Pfalz (35,3 %) und Koblenz (35,5 %) – neben Speyer (38,5 %),

Ludwigshafen am Rhein (39,8 %), und Frankenthal (Pfalz) (39,9 %) – im Gegenzug über die geringsten – einpendlerbasierten – Eigenversorgungsquoten I. Diese fünf kreisfreien Städte sind damit unter den 12 kreisfreien Städten mit einer Eigenversorgungsquote I von unter 40 % am stärksten über ihre Berufseinpendler mit ihrem Umland verflochten. Es folgen mit einem Abstand von 5,2 %-Punkten Kaiserslautern (45,1 %), Pirmasens (45,5 %), Trier (46,9 %) und Neustadt an der Weinstraße (47,7 %). Über die höchsten Eigenversorgungsquoten I verfügen Mainz (50,3 %), Zweibrücken (53,0 %) sowie – mit einem weiteren Abstand von 5,5 %-Punkten – Worms (58,5 %), die unter den 12 kreisfreien Städten somit am geringsten über ihre Berufseinpendler mit ihrem Umland verflochten sind.

Die Auspendlerquoten reichen von 15,6 % bis 57,2 %. Dabei haben die drei Oberzentren Mainz (15,6 %), Trier (20,4 %) und Ludwigshafen am Rhein (21,8 %) die geringsten Auspendlerquoten; unter den fünf Oberzentren weist Koblenz mit 32,3 % die höchste Auspendlerquote auf.

Frankenthal (Pfalz), Neustadt an der Weinstraße und Landau in der Pfalz haben hingegen die höchsten Auspendleranteile (aus Rheinland-Pfalz) an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort (aus Rheinland-Pfalz). Folglich verfügen Frankenthal (Pfalz) (42,8 %) und Neustadt an der Weinstraße (45,9 %) sowie mit einem Abstand von 4,6 %-Punkten Landau in der Pfalz (50,5 %) über die geringsten – auspendlerbasierten – Eigenversorgungsquoten II. Diese drei kreisfreien Städte sind damit unter den 12 kreisfreien Städten mit einer Eigenversorgungsquote II von bis zu etwa 50 % am stärksten über ihre Berufsauspendler mit ihrem Umland verflochten.

Es folgen in jeweils größeren Abständen Speyer (+11,3 % mit 61,7 %) und Koblenz (+6,0 % mit 67,7 %) sowie Worms, Pirmasens, Kaiserslautern und Zweibrücken (68,8 bis 73,2 %). Über die höchsten Eigenversorgungsquoten II verfügen Ludwigshafen am Rhein (78,2 %), Trier (79,6 %) sowie – mit einem weiteren Abstand von 4,8 %-Punkten – Mainz (84,4 %), die unter den 12 kreisfreien Städten somit am geringsten über ihre Berufsauspendler mit ihrem Umland verflochten sind.

Damit liegen Landau in der Pfalz (-8,8 %) und Koblenz (-8,6 %) am stärksten unter der Eigenversorgungsquote I im Vergleich zum Mittelwert aller kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz. Es folgen Speyer, Ludwigshafen am Rhein und Frankenthal (Pfalz) (-5,5 bis -4,2 %). Gleichzeitig weisen Frankenthal (Pfalz) (-27,8 %), Neustadt an der Weinstraße (-24,7 %) und Landau in der Pfalz (-20,1 %) die stärksten unterdurchschnittlichen Eigenversorgungsquoten II im Vergleich zum Mittelwert aller kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz auf, die sich weit vom nachfolgenden Speyer (-8,9 %) sowie von Koblenz, Worms und

Pirmasens (-2,9 bis -1,0 %) absetzen. Damit liegen vier der sechs kreisfreien Städte der städtisch verdichteten Region Rheinpfalz – mit Ausnahme von Neustadt an der Weinstraße und Worms – unter der Eigenversorgungsquote I sowie fünf der sechs kreisfreien Städte – mit Ausnahme von Ludwigshafen am Rhein – unter der Eigenversorgungsquote II, so dass diese Städte einen relativ hohen Verflechtungsgrad bzw. ein relativ hohes Kooperationspotenzial aufweisen.

Der Schulpendlersaldo fällt für alle kreisfreien Städte positiv aus (*vgl. Tabelle 47*): Die höchsten Salden weisen – wie bei den Berufspendlern – die fünf Oberzentren auf (+6 113 bis +8 969). Landau in der Pfalz (+5 251) positioniert sich zwischen den Oberzentren und den weiteren sechs kreisfreien Städten, die im Vergleich zu den Oberzentren maximal halb so große Salden (+973 bis +3 225) aufweisen.

Entsprechend zu den positiven Schulpendlersalden der kreisfreien Städte fällt die durchschnittliche Schuleinpendlerquote (37,0 %) höher aus als die durchschnittliche Schulauspenderquote (10,5 %); wohingegen die durchschnittliche Schulauspenderquote (23,7 %) der Landkreise weit höher ausfällt als die durchschnittliche Schuleinpendlerquote (12,1 %). Die Schüler pendeln insbesondere vom Umland in die Schulsitze der kreisfreien Städte.

Tabelle 46: Übersicht über die Berufspendlerdaten*, sortiert nach Berufspendlersaldo, 2015

Kommune	Berufspendlersaldo **	Einpendlerquote aus RP ***	Eigenversorgungsquote I	Auspenderquote nach RP ****	Eigenversorgungsquote II
KS Ludwigshafen a. Rh.	+38 057	60,2	39,8	21,8	78,2
KS Mainz	+32 242	49,7	50,3	15,6	84,4
KS Koblenz	+31 540	64,5	35,5	32,3	67,7
KS Trier	+20 715	53,1	46,9	20,4	79,6
KS Kaiserslautern	+17 936	54,9	45,1	27,6	72,4
KS Speyer	+8 582	61,5	38,5	38,3	61,7
KS Pirmasens	+6 385	54,5	45,5	30,4	69,6
KS Landau i. d. Pf.	+5 835	64,7	35,3	49,5	50,5
KS Worms	+4 078	41,5	58,5	31,2	68,8
KS Zweibrücken	+2 863	47,0	53,0	26,8	73,2
KS Frankenthal (Pf.)	+870	60,1	39,9	57,2	42,8
KS Neustadt a. d. W.	-607	52,3	47,7	54,1	45,9

* Innerhalb von Rheinland-Pfalz ohne Verflechtungen in andere Bundesländer und das Ausland.

** Einpendler aus Rheinland-Pfalz minus Auspendler nach Rheinland-Pfalz.

*** Anteil der Einpendler aus Rheinland-Pfalz an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort aus Rheinland-Pfalz.

**** Anteil der Auspendler nach Rheinland-Pfalz an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort.

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit.)

Die Schuleinpendlerquoten reichen von 20,0 % bis 54,6 %, wobei – wie bei den Berufspendlerquoten – Worms den geringsten und Landau in der Pfalz den höchsten Schuleinpendleranteil (aus Rheinland-Pfalz) an den Schülern am Schulort (aus Rheinland-Pfalz) aufweisen. Auch unter den fünf Oberzentren sind dies Mainz (24,8 %) und Koblenz (46,1 %). Folglich verfügt insbesondere Landau in der Pfalz (45,4 %) im Gegenzug über die geringste – einpendlerbasierte – Eigenversorgungsquote I, die sich zu Koblenz (53,9 %) mit höherem prozentualen Abstand als zu den folgenden kreisfreien Städten Trier, Kaiserslautern, Speyer, Neustadt an der Weinstraße und Frankenthal (Pfalz) (55,2 bis

59,6 %) abhebt. Damit ist neben den Oberzentren auch Landau in der Pfalz über seinen annähernd oberzentral vergleichbaren Schuleinpendlersaldo sowie über den Anteil der einpendelnden Schüler zu den eigenen in Landau in der Pfalz wohnsitzgebundenen Schülern besonders relevant für das Umland (vgl. *Tabelle 47*).

Eine bedeutend höhere Eigenversorgungsquote I und damit eine geringere Umlandverflechtung hinsichtlich der Schulpendinger weisen die kreisfreien Städte Pirmasens, Zweibrücken und Ludwigshafen am Rhein (65,3 bis 69,5 %) auf. Wiederholend zu den Berufspendlern verfügen Mainz (75,2 %) und Worms (80,0 %) – mit einem Abstand von +5,7 %-Punkten zu den vorherigen zehn kreisfreien Städten – über die höchsten Eigenversorgungsquoten I, womit sie – auf Basis der Schuleinpendlerquote – am geringsten mit ihrem Umland verflochten sind.

Die Auspendlerquoten reichen von 4,6 % bis 29,4 %. Dabei haben diesmal alle fünf Oberzentren die geringsten Schulauspendlerquoten (bis 10,0 %); unter den fünf Oberzentren weist erneut Koblenz die höchste Auspendlerquote auf. Neustadt an der Weinstraße, Pirmasens und Frankenthal (Pfalz) haben hingegen die höchsten Schulauspendleranteile (aus Rheinland-Pfalz) an den Schülern am Schulort (aus Rheinland-Pfalz). Folglich verfügen insbesondere Neustadt an der Weinstraße (70,6 %) sowie Pirmasens mit einem Abstand von +7,7 % (78,4 %) über die geringsten – schulauspendlerbasierten – Eigenversorgungsquoten II. Diese zwei kreisfreien Städte sind damit unter den 12 kreisfreien Städten mit einer Eigenversorgungsquote II von bis zu etwa 80 % am stärksten über ihre Schulauspendler mit ihrem Umland verflochten. Es folgen in jeweils kleineren Abständen Frankenthal (Pfalz), Zweibrücken, Speyer, Worms, Landau in der Pfalz, Koblenz, Kaiserslautern (82,7 bis 90,5 %). Über die höchsten Eigenversorgungsquoten II verfügen Trier (93,6 %), Ludwigshafen am Rhein (94,0 %) und Mainz (95,4 %), die unter den 12 kreisfreien Städten somit am geringsten über ihre Schulauspendler mit ihrem Umland verflochten sind.

Damit befindet sich Landau in der Pfalz (-17,6 %) weit unter der Eigenversorgungsquote I im Vergleich zum Mittelwert aller kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz. Im Gegenzug weist Neustadt an der Weinstraße (-18,9 %) und Pirmasens (-11,1 %) die stärksten unterdurchschnittlichen Eigenversorgungsquoten II im Vergleich zum Mittelwert aller kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz auf, die sich weit vom nachfolgenden Frankenthal (Pfalz) (-6,7 %) sowie von Zweibrücken, Speyer, Worms und Landau in der Pfalz (-4,1 bis -1,8 %) absetzen. Damit liegen erneut vier der sechs kreisfreien Städte der Region Rheinland-Pfalz – mit Ausnahme von Ludwigshafen am Rhein und Worms – unter der

Eigenversorgungsquote I sowie fünf der sechs kreisfreien Städte – mit Ausnahme von Ludwigshafen am Rhein – unter der Eigenversorgungsquote II.

Zusammenfassend sind basierend auf der Auswertung der Ein- und Auspendlerquoten bzw. der Eigenversorgungsquoten I/II im Rahmen der Berufspendlerdaten neben den – saldenbedingt – stark mit dem Umland verflochtenen Oberzentren (und hierbei insbesondere die Städte Koblenz und Ludwigshafen am Rhein) zudem

- einpendlerquotenbedingt die Städte Frankenthal (Pfalz), Landau in der Pfalz und Speyer sowie des Weiteren
- auspendlerquotenbedingt – im organisatorischen/finanziellen Kooperationsinteresse der Umlandkommunen – Frankenthal (Pfalz), Landau in der Pfalz und Neustadt an der Weinstraße herauszustellen.

Die Auswertung der Schulpendlerdaten bestätigt darüber hinaus, dass neben den – saldenbedingt – mit dem Umland stark verflochtenen Oberzentren zudem

- einpendlerquotenbedingt insbesondere Landau in der Pfalz sowie des Weiteren
- auspendlerquotenbedingt Neustadt an der Weinstraße und zusätzlich Pirmasens

herauszustellen sind.

Tabelle 47: Übersicht über die Schulpendlerdaten, sortiert nach Schulpendlersaldo, 2015*

Kommune	Schulpendlersaldo **	Schuleinpendlerquote aus RP ***	Eigenversorgungsquote I	SchulauSPendlerquote nach RP ****	Eigenversorgungsquote II
		in %			
KS Koblenz	+8 969	46,1	53,9	10,0	90,0
KS Trier	+8 156	44,8	55,2	6,4	93,6
KS Ludwigshafen a. Rh.	+7 528	30,5	69,5	6,0	94,0
KS Mainz	+6 113	24,8	75,2	4,6	95,4
KS Kaiserslautern	+6 917	43,2	56,8	9,5	90,5
KS Landau i. d. Pf.	+5 251	54,6	45,4	12,3	87,7
KS Speyer	+3 225	42,5	57,5	14,1	85,9
KS Frankenthal (Pf.)	+2 346	40,4	59,6	17,3	82,7
KS Neustadt a. d. W.	+1 547	42,4	57,6	29,4	70,6
KS Pirmasens	+1 001	34,7	65,3	21,6	78,4
KS Zweibrücken	+974	30,8	69,2	14,6	85,4
KS Worms	+973	20,0	80,0	12,7	87,3

* Innerhalb von Rheinland-Pfalz ohne Verflechtungen in andere Bundesländer und das Ausland.

** Schuleinpendler aus Rheinland-Pfalz minus Schulauspendler nach Rheinland-Pfalz.

*** Anteil der Schuleinpendler aus Rheinland-Pfalz an den Schülern am Schulort aus Rheinland-Pfalz.

**** Anteil der Schulauspendler nach Rheinland-Pfalz an den Schülern am Wohnort.

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes.)

Folglich dürften unter den Oberzentren namentlich Koblenz und Ludwigshafen am Rhein relativ stark an Kooperationsformen mit ihrem jeweiligen Umland interessiert sein. Für Frankenthal (Pfalz) und Landau in der Pfalz dürfte ein solch relativ hohes Interesse an Kooperation (oder alternativ an Fusion) mit ihrem jeweiligen Umland ebenso gelten, welches gespiegelt zugleich vonseiten des Umlandes vorliegen dürfte. Zudem dürfte Speyer ein Interesse an Kooperation bzw. finanziellem Ausgleich mit dem Umland haben, wohingegen das Interesse an Kooperation bzw. finanziellem Ausgleich hinsichtlich von Neustadt an der Weinstraße und Pirmasens vom Umland ausgehen dürfte.

3.5.3.2 Ausrichtung der Verflechtungsbeziehungen

Die Verflechtungen der umliegenden Landkreise zu den kreisfreien Städten werden über die Berufs- und Schuleinpendlerverflechtungsintensitäten (BEVI und SEVI) ermittelt. Diese stellen den Anteil der jeweilig einpendelnden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten/Schüler aus einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt zu den stadtinternen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten/Schülern dar. Erstere pendeln zwischen Wohnort und Arbeits-/Schulort, für zweitere entspricht der Wohn- dem Arbeits-/Schulort.

Im Vergleich zur klassischen Einpendlerquote in *Kapitel 3.1*, die den Anteil aller Einpendler aus dem gesamten Umland an den gesamten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten/Schülern am Arbeitsort/Schulort misst, berechnen die BEVI und SEVI die jeweilige Einpendlerquote der umliegenden Absenderkommune im Verhältnis zur teilgesamten Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten/Schüler am Arbeitsort/Schulort der einzelnen Absender- und Empfängerkommune. Damit wird das stadtexterne Gewicht der jeweiligen Umlandkommune auf die stadtinterne Basis an Beschäftigten/Schülern deutlich. Dazu werden je kreisfreier Stadt diejenigen Landkreise und/oder kreisfreien Städte ermittelt, die über die BEVI und SEVI ein bilaterales Stadt-Umland-Verhältnis ihrer Berufs- und Schuleinpendler von jeweils mindestens 5 % aufweisen und damit der Prüfstufe I angehören (*vgl. Tabelle 48 (= Teil I) u. Tabelle 49 (= Teil II)*). Hinzu kommen eher weniger kooperationsrelevante Umlandkommunen, die den 5 %-Anteil entweder bei den Berufs- oder den Schuleinpendlern überschreiten und damit der Prüfstufe II angehören sowie eher kooperationsirrelevante Umlandkommunen, die den 5 %-Anteil bei den Berufs- und den Schuleinpendlern unterschreiten und damit der Prüfstufe III angehören. Diese Abschneidegrenzen innerhalb der Verflechtungsmatrix in Form der Prüfstufen II und III implizieren keine Schlussfolgerungen zur Verflechtungsintensität, sondern reduzieren in einem ersten Schritt die Anzahl der Umland-Landkreise. Die Umlandkommunen der Prüfstufen II und III sind den 12 stadtspezifischen Profilen (*Anhang 1 bis Anhang 12*) zu entnehmen.

Die Ausrichtung der Verflechtungsbeziehungen innerhalb der Prüfstufe I wird in zwei Schritten untersucht: Erstens wird der räumliche Umgriff, wie viele Gebietskörperschaften mit der Stadt merklich (BEVI und SEVI > 5 %) verflochten sind, erfasst. Zudem werden zweitens die Ausrichtungsintensitäten der Verflechtungsbeziehungen unterschieden.

Tabelle 48: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Städte in Prüfstufe I, sortiert nach BEVI in %, 2015, Teil I

		BEVI		SEVI	
		absolut	in %	absolut	in %
KS Landau i. d. Pf.					
I.	LK Südliche Weinstraße	7 079	50,8	3 686	42,7
	LK Germersheim	2 433	26,2	1 369	21,7
	KS Neustadt a. d. W.	778	10,2	329	6,2
KS Pirmasens					
I.	LK Südwestpfalz	8 095	49,2	1 894	32,5
KS Koblenz					
I.	LK Mayen-Koblenz	19 167	44,9	5 082	29,7
	Rhein-Lahn-Kreis	5 622	19,3	1 075	8,2
	Westerwaldkreis	5 238	18,2	1 251	9,4
	LK Neuwied	4 640	16,5	804	6,3
	Rhein-Hunsrück-Kreis	3 116	11,7	994	7,6
KS Trier					
I.	LK Trier-Saarburg	18 585	44,0	6 150	36,0
	LK Bernkastel-Wittlich	3 538	13,0	1 300	10,6
	Eifelkreis Bitburg-Prüm	2 572	9,8	924	7,8
KS Speyer					
I.	Rhein-Pfalz-Kreis	5 772	39,6	2 904	34,1
	LK Germersheim	2 438	21,7	741	11,7
KS Zweibrücken					
I.	LK Südwestpfalz	3 520	39,0	1 422	28,5

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SyB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SyB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes.)

Die Prüfstufe I enthält im Vergleich der 12 kreisfreien Städte bis zu fünf umliegende Landkreise (vgl. *Tabelle 48 u. Tabelle 49*). Drei kreisfreie Städte sind mit jeweils einem Landkreis, drei kreisfreie Städte mit jeweils zwei Landkreisen, vier kreisfreie Städte mit jeweils drei Landkreisen, eine kreisfreie Stadt mit vier Landkreisen und eine kreisfreie Stadt mit fünf Landkreisen verflochten. So sind Pirmasens und Zweibrücken im Rahmen der Prüfstufe I alleinig mit dem Landkreis Südwestpfalz sowie Worms mit dem Landkreis Alzey-Worms verflochten.

Der Anteil der über die Prüfstufe I erfassten einpendelnden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten/Schülern an den Einpendlern aller umliegenden Kommunen (innerhalb von RP) beträgt bei der BEVI zwischen 74 % für Neustadt an der Weinstraße und bis zu 95 % für Koblenz sowie bei der SEVI zwischen 65 % für Ludwigshafen am Rhein bis zu 97 % für Pirmasens (vgl. Anhang 1 bis Anhang 12).

Tabelle 49: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Städte in Prüfstufe I, sortiert nach BEVI in %, 2015, Teil II

		BEVI		SEVI	
		absolut	in %	absolut	in %
KS Kaiserslautern					
I.	LK Kaiserslautern	13 946	39,4	4 558	30,2
	LK Kusel	3 591	14,4	813	7,2
	LK Südwestpfalz	2 659	11,0	769	6,8
	Donnersbergkreis	2 180	9,2	720	6,4
KS Mainz					
I.	LK Mainz-Bingen	22 197	35,6	4 958	18,6
	LK Alzey-Worms	7 215	15,3	1 110	4,9
KS Ludwigshafen a. Rh.					
I.	Rhein-Pfalz-Kreis	17 072	35,6	3 582	15,1
	LK Bad Dürkheim	9 373	23,3	1 357	6,3
KS Frankenthal (Pf.)					
I.	Rhein-Pfalz-Kreis	2 471	32,0	1 624	24,6
	LK Bad Dürkheim	1 749	25,0	779	13,5
	KS Ludwigshafen a. Rh.	1 376	20,8	422	7,8
KS Neustadt a. d. W.					
I.	LK Bad Dürkheim	3 059	29,1	1 889	28,2
	LK Südliche Weinstraße	1 813	19,6	474	9,0
	Rhein-Pfalz-Kreis	724	8,9	262	5,2
KS Worms					
I.	LK Alzey-Worms	6 111	27,6	1 642	14,9

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes.)

Die BEVI zwischen kreisfreier Stadt und erstplatziertem Umland-Landkreis spannt sich von 27,6 % für Worms bis zu 50,8 % für Landau in der Pfalz auf. Auch die SEVI spreizt für diese beiden kreisfreien Städte von minimal 14,9 % für Worms bis zu maximal 42,7 % für Landau in der Pfalz. Damit nehmen die

Berufseinpender – im Verhältnis eines einzelnen Umland-Landkreises zur jeweiligen Stadt – mindestens ein Viertel bis maximal die Hälfte der stadtinternen (sozialversicherungspflichtig) Beschäftigten ein.

Der Abstand zum jeweilig zweitplatzierten Umland-Landkreis ist bei sechs der neun kreisfreien Städte mit mehr als einen verflechtungsrelevanten Umland-Landkreis (BEVI und SEVI > 5 %) beträchtlich. So beträgt der Abstand zwischen den erst- und zweitplatzierten Umland-Landkreisen bei der BEVI zwischen 7,0 (Frankenthal (Pfalz)) und 31,0 %-Punkten (Trier) sowie bei der SEVI zwischen 8,8 (Ludwigshafen am Rhein) und 25,3 %-Punkten (Trier).

Tabelle 50: Priorisierung der Umlandkommunen (UK) II bis V im Rahmen der BEVI und SEVI, UK sortiert nach BEVI in %

Kreisfreie Städte mit > 1 Umland- kommune (UK) in der Prüfstufe I	UK	BEVI	SEVI
		%Punkte zu Umland- kommunen I	
KS Landau i. d. Pf.	II	24,6	21,0
	III	40,6	36,5
KS Koblenz	II	25,6	21,5
	III	26,7	20,3
	IV	28,4	23,4
	V	33,2	22,1
KS Trier	II	31,0	25,3
	III	34,2	28,2
KS Speyer	II	17,9	22,4
KS Kaiserslautern	II	25,1	23,0
	III	28,4	23,4
	IV	30,2	23,8
KS Mainz	II	20,4	13,7
KS Ludwigshafen a. Rh.	II	12,3	8,8
KS Frankenthal (Pf.)	II	7,0	11,1
	III	11,2	16,8
KS Neustadt a. d. W.	II	9,5	19,2
	III	20,3	23,0

Legende: 0 bis < 10 (grün); 10 bis < 20 (gelb); 20 bis < 30 (orange); 30 bis < 40 (rot)

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes.)

Landau in der Pfalz, Koblenz, Trier, Kaiserslautern und Mainz sind hingegen primär Pendlerziele ihrer jeweiligen Umland-Landkreise, die sich mit Abständen von 24,6 bis 31,0 %-Punkten (BEVI) und 21,0 bis 25,3 %-Punkten (SEVI) zum jeweils zweitplatzierten Umland-Landkreis abheben. Koblenz, Trier und Kaiserslautern sind dabei hinsichtlich ihrer zweit- bis fünft-/dritt-/viertplatzierten Umland-Landkreise zwar weniger stark, aber wiederum relativ homogen verflochten, da die Abstände zwischen diesen maximal 7,6 %-Punkte für die BEVI und 3,2 %-Punkte für die SEVI betragen.

Im Fall von (1.) Mainz, (2.) Ludwigshafen am Rhein, (3.) Frankenthal (Pfalz) sowie (4.) Neustadt an der Weinstraße bestehen hingegen relativ homogene Ausrichtungen der Verflechtungsbeziehungen

- (1.) zu den Landkreisen Mainz-Bingen und Alzey-Worms hinsichtlich der Schuleinpendler;
- (2.) zum Landkreis Bad Dürkheim und – schuleinpendlerbedingt – zu Frankenthal (Pfalz);
- (3.) zum Landkreis Bad Dürkheim und Ludwigshafen am Rhein; sowie
- (4.) zu den Landkreisen Bad Dürkheim und Südliche Weinstraße.

Den hohen Berufs- und Schulpendlersalden der Oberzentren sind damit überwiegend die Verflechtungen von Koblenz mit dem Landkreis Mayen-Koblenz sowie Trier, Kaiserslautern und Mainz mit ihren umliegenden Kragenkreisen zugrunde gelegt. Dies gilt ebenso für die Verflechtungen des – ein- und auspendlerquotenrelevanten – Landau in der Pfalz mit dem umliegenden Kragenkreis der Südlichen Weinstraße und das – einpendlerquotenrelevante – Speyer mit dem Rhein-Pfalz-Kragenkreis. Ludwigshafen am Rhein weist dagegen zusätzliche – kooperationsrelevante – über den Rhein-Pfalz-Kragenkreis hinausragende Verflechtungen zum benachbarten Frankenthal (Pfalz) und dem Landkreis Bad Dürkheim auf, die gespiegelt gleichermaßen für das – ein- und auspendlerquotenrelevante – Frankenthal (Pfalz) vorliegen. Auspendlerquotenrelevant und damit im Kooperationsinteresse aus Sicht der umliegenden (Kragen-)Kreise sind zudem Neustadt an der Weinstraße und – schulpenderbedingt – Pirmasens.

Zusammenfassend ergibt die Analyse der Verflechtungsintensitäten und der Ausrichtungen der Verflechtungsbeziehungen über die Berufs- und Schulpendler die folgenden (alphabetisch sortierten) funktionalen Stadt-Umland-Verflechtungen, die auf potenzielle Kooperationspartner hinweisen:

- Kaiserslautern mit dem Landkreis Kaiserslautern,
- Koblenz mit dem Landkreis Mayen-Koblenz,
- Ludwigshafen am Rhein mit dem Rhein-Pfalz-Kreis, dem Landkreis Bad Dürkheim und Frankenthal (Pfalz),
- Mainz mit dem Landkreis Mainz-Bingen,
- Trier mit dem Landkreis Trier-Saarburg,

sowie

- Frankenthal (Pfalz) mit dem Landkreis Bad Dürkheim und Ludwigshafen am Rhein,
- Landau in der Pfalz mit dem Landkreis Südliche Weinstraße,
- Neustadt an der Weinstraße mit den Landkreisen Bad Dürkheim und Südliche Weinstraße,
- Pirmasens mit dem Landkreis Südwestpfalz,
- Speyer mit dem Rhein-Pfalz-Kreis,
- Worms mit dem Landkreis Alzey-Worms,
- Zweibrücken mit dem Landkreis Südwestpfalz.

Nach Feststellung der Verflechtungsintensitäten und Ausrichtungen der Verflechtungsbeziehungen über die berufs- und schulbedingt Pendelnden zwischen den kreisfreien Städten und ihren Umlandlandkreisen ist in einem dritten Schritt der Status quo an bestehenden Kooperationen der Städte mit ihrem Umland zu ermitteln sowie mit den obig dargestellten Verflechtungen abzugleichen (*vgl. Kap. 3.3*). Ein starkes Ausmaß an Verflechtung bei geringer Anzahl an Kooperationen wäre hierbei auffällig und weiter zu untersuchen. Demgegenüber könnte z. B. in einem polyzentralen Raum auch ein schwaches Ausmaß an Verflechtung bei hoher Anzahl an Kooperationen vorliegen oder eine Arbeitsteilung in anderen Bereichen bestehen, die nicht von den Berufs- und Schulpendlerverflechtungen abgebildet werden.

3.5.3.3 Status quo: Bestehende Kooperationen mit Stadt-Umland-Bezug

Die raumbezogene Analyse der bestehenden Verflechtungsbeziehungen am Beispiel der Berufs- und Schulpendler ergab eine erste Priorisierung des Kooperationspotenzials, die nachfolgend durch eine Analyse der bestehenden Kooperationen zwischen den kreisfreien Städten mit ihrem Umland ergänzt wird. Die Verbindung aus Verflechtungs- und Kooperationsanalyse bietet anschließend erste Anhaltspunkte für die Notwendigkeit einer kriteriengestützten Bewertung potenzieller Organisationsformen (*vgl. Kap. 4*).

Hierzu werden die Ergebnisse der gemeinsam mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung⁶¹³ durchgeführten schriftlichen Befragung der rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte und Landkreise zu ihrer interkommunalen Zusammenarbeit verarbeitet, an der sich 22 der 24 Landkreise und 11 der 12 kreisfreien Städte beteiligten. Die Ergebnisse der Befragung der großen kreisangehörigen Städte, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden werden aufgrund der Schwerpunktsetzung auf oberzentrale Aufgaben nicht betrachtet.

Unter den oberzentralen Aufgaben mit Stadt-Umland-Relevanz (wie Bildungseinrichtungen, Kultur- und Freizeiteinrichtungen, Sportstätten mit überörtlicher Bedeutung, stationäre Gesundheitseinrichtungen sowie das ÖPNV-Netz; *vgl. Kap. 2*) werden hieraus die Aufgabenbereiche Kultur und Bildung fokussiert und für diese die interkommunalen Kooperationen zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen ermittelt.

Insgesamt wurden 1 269 interkommunale Kooperationen gemeldet. Hiervon entfallen 846 Nennungen auf die kreisfreien Städte und Landkreise, wobei hiervon wiederum in 363 Fällen zwischen kreisfreien Städten und Landkreise kooperiert wird. Im Aufgabenbereich der Kultur liegen drei und im Aufgabenbereich der Bildung 95 Kooperationen vor.⁶¹⁴ Damit ist der Kulturbereich hinsichtlich interkommunaler Kooperationen zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen, wie etwa auch der Bereich der Sportstätten (wie z. B. Stadien, Mehrzweckhallen, Bäderbetriebe; *vgl. Kap. 2*) mit keinerlei Nennung, nur gering vertreten.

In den Nennungen sind sowohl Doppelzählungen enthalten als auch Untererfassungen zu vermuten.⁶¹⁵ Nach einer – grob leistbaren – Plausibilitätsprüfung der Mehrfachnennungen im Bildungsbereich verbleiben 84 Kooperationen, wovon 60 Kooperationen als Zweckvereinbarung und sieben als Zweckverband organisiert sind. Die Kooperationen im Bildungsbereich wurden von neun kreisfreien Städten und 12 Landkreisen sowie im Kulturbereich von einer kreisfreien Stadt und drei Landkreisen gemeldet.

⁶¹³ Vgl. *Porth, J./Kruse, K. A./Engewald, B./Ziekow, J. (2019), Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz, Der rheinland-pfälzische Weg, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Speyer.*

⁶¹⁴ Die Zuordnung zu diesem Bereich erfolgte durch Auswertung der Beschreibung des Kooperationsgegenstandes.

⁶¹⁵ Vgl. zur Untererfassung auch *Junkernheinrich/Micosatt, Interkommunale Zusammenarbeit im Sozialbereich, Kapitel 3.4.4.*

Von den 84 Nennungen (vgl. Tabelle 51) entfielen allein 15 auf die Landkreise Bad Dürkheim (6) und Südliche Weinstraße (9) sowie 19 auf die kreisfreien Städte Landau in der Pfalz (8) und Speyer (11). Die übrigen 50 Nennungen verteilen sich auf weitere neun Landkreise (1 bis 4) und sechs kreisfreie Städte (2 bis 6). Beispielhaft konzentrieren sich die Kooperationen des Landkreises Südliche Weinstraße mit sechs (von neun) solitären Nennungen überwiegend auf die kreisfreie Stadt Landau in der Pfalz, deren Kooperationen dagegen auch die Landkreise Südliche Weinstraße (8) und Germersheim (6) sowie die kreisfreie Stadt Neustadt a. d. Weinstraße (4) enthalten.

Tabelle 51: Anzahl der Nennungen an Kooperationen im Schulbereich

Landkreise		kreisfreie Städte	
LK Altenkirchen (Ww.)	1	KS Frankenthal (Pfalz)	5
LK Alzey-Worms	4	KS Koblenz	3
LK Bad Dürkheim	6	KS Landau in der Pfalz	8
LK Cochem-Zell	4	KS Ludwigshafen am Rhein	1
Eifelkreis Bitburg-Prüm	3	KS Mainz	6
LK Kaiserslautern	1	KS Neustadt a. d. W.	6
LK Kusel	1	KS Pirmasens	2
LK Mainz-Bingen	1	KS Speyer	11
LK Mayen-Koblenz	2	KS Worms	4
LK Neuwied	2		
LK Südliche Weinstraße	9		
LK Südwestpfalz	4		

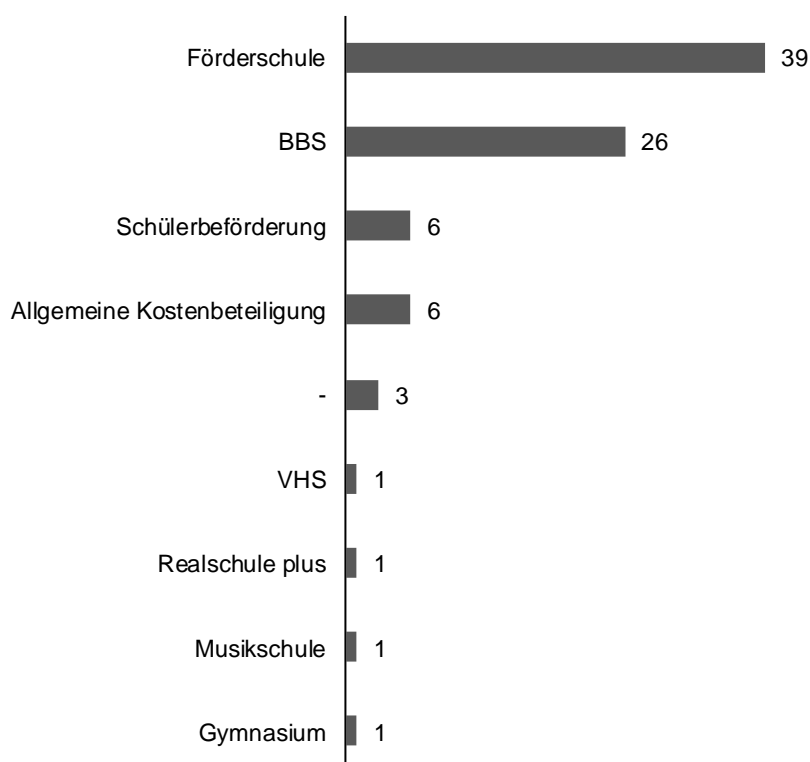
(Quelle: Eigene Auswertung der Befragung.)

Der Überblick zeigt ein aufgabenbezogenes Spektrum an Kooperationen, das sich mit 39 und 26 Nennungen überwiegend auf die Förderschulen (46 %) und berufsbildenden Schulen (31 %) erstreckt (vgl. Abbildung 18). Darüber hinaus finden sich relativ wenige genannte Kooperationen, die speziell die Schülerbeförderung (7 %) sowie mit jeweils einer Nennung eine Volkshochschule, Musikschule und ein Gymnasium betreffen.⁶¹⁶

⁶¹⁶ Auch diese Zuordnung erfolgte durch Auswertung der Beschreibung des Kooperationsgegenstandes, wobei drei Nennungen aufgrund zu allgemeiner Angaben nicht tiefergehend kategorisiert werden konnten.

Insgesamt zeigt sich zwar eine hohe Intensität an interkommunalen Kooperationen mit Stadt-Umland-Bezug, während die Zusammenarbeit im Kulturbereich eine unbedeutende und im Schulbereich ähnlich zum Sozialbereich eine größere Rolle spielt, in weiten Teilen des Landes abseits der Förderschulen und berufsbildenden Schulen zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen aber nicht oder nur wenig praktiziert wird.

Abbildung 18: Anzahl an Kooperationen im Schulbereich



(Quelle: Eigene Auswertung der Befragung.)

Daher stellt sich vor dem Hintergrund der ausgewerteten Datenbasis zu den bereits bestehenden Kooperationen im Kultur- und Schulbereich die Frage, welche weiteren Kooperationen für die Stadt-Umland-Bereiche sinnvoll wären, um dem in *Kapitel 2* erläuterten Problem der Nutzen-Spillover zu begegnen. In diesem Zusammenhang ist der Kulturbereich ein klassisches Aufgabefeld, in dem Leistungen von kreisfreien Städten erbracht und vom Umland mitgenutzt werden, wohingegen von den kreisfreien Städten und Landkreisen nur sehr wenige Kooperationen genannt wurden. Es ist also davon auszugehen, dass im Kulturbereich ein beträchtliches Potenzial für die weitere Etablierung verschiedenster Kooperationsformen bestehen. Im Bildungsbereich sind die Instrumente und die Akzeptanz erkennbar, auf Basis der Befragung scheint ein

flächendeckender Einsatz aber nicht stattzufinden. Welche Organisationsmodelle der interkommunalen Zusammenarbeit hierfür in Betracht kommen und ob diese zur Problemlösung bei Nutzen-Spillovern eignen, wird daher in den folgenden Kapiteln thematisiert.

3.5.4 Organisation der Stadt-Umland-Zusammenarbeit

Die organisatorische Ausgestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich ist zunächst in Abhängigkeit der Kooperationsziele und der betroffenen Aufgabenfelder zu erörtern. Mit der Ableitung zentraler Bewertungskriterien zur Entscheidungsunterstützung wird eine vergleichende Analyse potenzieller Organisations- und Finanzierungsmodelle ermöglicht.

3.5.4.1 Ziele interkommunaler Zusammenarbeit

Der Einsatz von Instrumenten der interkommunalen Zusammenarbeit kann dazu beitragen, die kommunale Verwaltungskraft zu steigern. Es wird angenommen, dass Aufgaben in Kooperation effektiver und effizienter zu erbringen sind als in isolierter Aufgabenerfüllung. Hierdurch lässt sich die Flexibilität der Leistungserbringung erhöhen, so dass Aufgaben, die die Planungs- und Durchführungskapazitäten einzelner Gebietskörperschaften übersteigen, weiterhin bzw. in verbesserter Qualität vorgehalten werden können. Dies umfasst auch die Abstimmung über Standorte von Infrastruktureinrichtungen um Doppelstrukturen zu vermeiden bzw. ein qualitativ hochwertiges, bedarfsgerechtes Infrastrukturangebot zu gewährleisten.

Auf Kreisebene sind vor dem Hintergrund der wachsenden Ober- und Mittelzentren insbesondere die anzustrebende Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum gewichtige Argumente, um den ausgeprägten Stadt-Umland-Beziehungen bzw. Spillover-Effekten Rechnung zu tragen. Die Bedeutung einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung zur Steigerung der Verwaltungseffizienz und -effektivität kann im Rahmen der Neuorganisation von Stadt-Umland-Beziehungen institutionell und aufgabenorientiert akzentuiert werden.

Für einzelne mittel- und oberzentrale Aufgaben sind spezifische Institutionalisierungen interkommunaler Kooperationen eine Reformoption (z. B. Kultur-, Schulverbände). Die Bildung leistungsfähiger Gebietseinheiten ist im Interesse der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch in raumordnerischer und landesplanerischer Hinsicht geboten. Strategische Ziele einer Ausweitung überörtlicher Zusammenarbeit bestehen vorrangig in einer Stärkung bzw. dem Erhalt kommunaler Gestaltungs- und Verwaltungskraft, indem eine

bedarfsgerechte ober- und mittelzentrale Versorgung der Bevölkerung des Kooperationsraumes ermöglicht wird. Mit der Bündelung regionalbedeutsamer Aufgabenfelder und Potenziale ist auch ein Wissenstransfer sowie die Professionalisierung und Qualitätserhöhung der Leistungserstellung verbunden. Somit sollen Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollaufgaben für einen funktional abgegrenzten Kooperationsraum zusammengeführt werden – damit wird unter Finanzierungsgesichtspunkten auch dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zwischen Leistungsnutzern und Leistungsfinanzierung in höherem Maße Rechnung getragen.

Als Anknüpfungspunkte für die Intensivierung interkommunaler Zusammenarbeit eignen sich unter dem Gesichtspunkt überörtlicher planerischer Abstimmungserfordernisse insbesondere die Handlungsfelder der Einzelhandels-, Gewerbe- und Wohnflächenentwicklung. In Zusammenhang mit einer koordinierten, flächensparenden Gewerbeflächenentwicklung betrifft dies u. a. Gewerbeflächenpools oder interkommunale Gewerbegebiete (Betriebsansiedlung, Fördermittelakquise) sowie die Vorhaltung von Kompensationsflächen im Umland. Im Rahmen der Einzelhandelsentwicklung ist unter Berücksichtigung der Kaufkraftabschöpfung insbesondere für großflächige Einzelhandelsvorhaben eine vorhabenbezogene Kooperation der Standortauswahl und Dimensionierung geboten. Dies gilt ebenso für die koordinierte Kultureinrichtungs- sowie Sportstättenplanung und -bewirtschaftung. Im Aufgabenfeld der Bildungsinfrastruktur sollte die Abstimmung der regionalen Schulentwicklungsplanung ebenfalls im Vordergrund stehen.⁶¹⁷ Gemäß § 93 Abs. 3 SchulG sind die rheinland-pfälzischen Landkreise und kreisfreien Städte zur Aufstellung regionaler Schulentwicklungspläne verpflichtet. Leitlinien der Schulentwicklungsplanung werden zentral durch das Land vorgegeben. Auf Kreisebene besteht eine Verpflichtung zur Erstellung eines Schulentwicklungsplans, der einem Genehmigungsvorbehalt durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion unterliegt. Die landesrechtlichen Vorgaben von Mengen- und Qualitätszielen (insb. Mindestgrößen, wohnortnahe Erreichbarkeit) fungieren dabei als Regulativ.

Zur Optimierung von Versorgungsangeboten sowie zum Ausgleich von Versorgungsdefiziten können regionale Kooperationsbereiche gebildet werden, innerhalb derer regionalbedeutsame öffentliche Daseinsvorsorgeleistungen erbracht werden. Dementsprechend ist das zentralörtliche Gefüge eines

⁶¹⁷ Mit einer gemeinsamen Schulentwicklungsplanung haben beispielsweise die kreisfreien Städte Zweibrücken und Pirmasens sowie der Landkreis Südwestpfalz eine Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit angekündigt.

zentralörtlichen Kooperationsraums unabhängig von administrativen Grenzen zu analysieren. Die klassischen zentralörtlichen Funktionszuweisungen setzen für Zentrale Orte stets eine signifikante Umlandversorgung voraus, die empirisch teilweise nicht nachzuweisen ist – dies gilt beispielsweise für zahlreiche Mittelzentren mit negativen Pendlersalden bzw. unterhalb der im Flächenländervergleich dominierenden Tragfähigkeitsgrenzen – teilweise wird sogar die „5 000-Einwohner-Grenze“ unterschritten.

3.5.4.2 Bewertungskriterien der organisatorischen Ausgestaltung

Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit werden bereits in ausgesprochen heterogenen Aufgabenfeldern, Raumkulissen und Organisationsformen genutzt (vgl. Kap. 3.3). Für die Ausgestaltung interkommunaler Zusammenarbeit sind potenzielle Organisationsmodelle insbesondere hinsichtlich der Kriterien der Integrationsbreite und der Integrationstiefe zu differenzieren. Mit Blick auf das Aufgabenspektrum kann sich die materielle Integration dabei zwischen den Polen bewegen, sich entweder auf einzelne und/oder freiwillige Aufgaben zu beschränken oder mehrere und/oder pflichtige Aufgaben zu umfassen. Die Integration in institutioneller Hinsicht kann vor dem Hintergrund des Formalisierungsgrads eine hohe Autonomie der Mitglieder bei geringer Formalisierung bis hin zu einem hohen Integrationsgrad mit geringer Autonomie der Mitglieder sowie starker Formalisierung verbinden.⁶¹⁸

Zur vergleichenden Analyse von Organisationsmodellen sollten folgende Kriterien bzw. Bewertungsdimensionen herangezogen werden:

- *Aufgabenbezug*: Typischerweise sind innerhalb des für Stadt-Umland-Beziehungen relevanten Aufgabenspektrums insbesondere die oberzentralen Freizeit- und Kultureinrichtungen als originäre freiwillige Leistung der Kommunen aufzufassen – eine freiwillige Beteiligung von Dritten an den ungedeckten Ausgaben ist daher mit besonderen Abstimmungserfordernissen verbunden. In diesem Zusammenhang nimmt auch die fiskalische und zentralörtliche Relevanz des Aufgabenbereichs eine entscheidungsleitende Bedeutung ein (Kostenintensität, Kostendeckungsgrad, räumlicher Einzugsbereich). Neben der Aufgabenart ist der Aufgabenumfang der Kooperationsform abzugrenzen. Hier kann zwischen aufgabenspezifischen, aufgabenübergreifend-multifunktionalen Organisationsformen

⁶¹⁸ Hesse, J. J. (2005), Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland, Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken, Berlin, S. 18 ff.

sowie der vollständigen Aufgabenintegration (Verbandsmodell) differenziert werden. Die Aufgabencharakteristika sind maßgeblich entscheidungsleitend hinsichtlich der Erforderlichkeit überörtlicher Abstimmung (Komplementärangebote, Netzzusammenhänge) bzw. zur Vermeidung von durch interkommunale Konkurrenz ausgelöste Fehlallokationen des öffentlichen Infrastrukturangebots (Tragfähigkeitsgrenzen, Kapazitätsauslastung, Risikoteilung, Doppelstrukturen).

- *Raumbezug:* Unmittelbar mit den Aufgabenspezifika und dem Umfang des einbezogenen Aufgabenkatalogs verknüpft, ist der räumliche Umgriff des potenziellen Kooperationsraumes. Angesichts der unzureichenden Datenverfügbarkeit und der aufgabenspezifisch variierenden Nutzerkreise ist eine trennscharfe Regionalisierung nicht realisierbar. Unter Berücksichtigung gesamtträumlicher Vorgaben und Entwicklungsziele sind Varianten zu priorisieren, bei denen bereits engere funktionale Verflechtungen bestehen, etwa durch bestehende Kooperations- und Versorgungsstrukturen, gemeinsame/zusammenhängende Infrastruktur bzw. Siedlungsstrukturen. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass die Aufgaben auch in Langfristperspektive eine verwaltungsökonomisch tragfähige Größenordnung aufweisen müssen. Teilweise werden somit durch die Umsetzung der Funktional- und Gebietsreform erst die notwendigen Voraussetzungen dafür geschaffen, Stadt-Umland-Organisationsmodelle zu implementieren. Somit sind die Ober- und Mittelzentren als Entwicklungsschwerpunkte zu stärken (Fähigkeit der Umlandversorgung, Optimierung des Infrastrukturangebotes, aufgabenangemessene Finanzausstattung).⁶¹⁹ Eine regionale Aufgabenwahrnehmung erfordert eine überörtliche Nutzungs- bzw. Wirkungsreichweite – diese ist insbesondere bei intensiven Stadt-Umland-Verflechtungen (z.B. oberzentrale Leistungsangebote der Bildungs-, Kultur- und Gesundheitsinfrastruktur) und bei räumlichen System- und Netzinterdependenzen (z. B. ÖPNV) angezeigt.⁶²⁰
- *Koordinierungs- und Steuerungspotenzial in Planungs- und Verteilungsfragen:* Mit dem im Idealfall problemadäquaten Zusammenwirken von

⁶¹⁹ Vgl. *Greiving, S./Winkel, R. (2008), Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes, Gutachten im Auftrag der Universitäts- und Hansestadt Greifswald, Stadt Neubrandenburg, Hansestadt Rostock, Landeshauptstadt Schwerin, Hansestadt Stralsund und Hansestadt Wismar, Dortmund, S. 155.*

⁶²⁰ *Hesse, J. J. (2007), Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Berlin, S. 121.*

Raum- und Aufgabenzuschnitt der Kooperationsräume ist eine verstärkte Internalisierung externer Effekte aufgrund der Stärkung der Kongruenz von administrativen Grenzen und funktionalen Verflechtungsräumen sowie einer Intensivierung bestehender Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen zu erwarten. Aus funktionaler Perspektive sind Doppelstrukturen in der Aufgabenwahrnehmung zu vermeiden (Steuerungsproblematik, Kompetenzkonkurrenz; Schnittstellenproblematik: neue Schnittstellen und Koordinierungsbedarfe entstehen). Mit zunehmender Anzahl der beteiligten Gebietskörperschaften sind höhere Transaktionskosten zu erwarten, eine eindeutige Kompetenzabgrenzung zwischen den Gebietskörperschaften ist sicherzustellen. Die Anreizstrukturen sind ohne externe Finanzierungsbeiträge inkompatibel, wenn der Kooperationsbedarf nur einseitig besteht, dies gilt insbesondere für die Realisierbarkeit freiwilliger Formen der Zusammenarbeit. In Ermangelung einer vorgeschalteten Aufgabenkritik könnten vertikale und horizontale Koordinierungsnotwendigkeiten verstärkt werden und entgegen der Erwartungen in administrativem Mehraufwand münden. Bei einer Dominanz wechselseitiger Verflechtungen besteht die Gefahr des Vorhaltens von Doppelstrukturen. Zugleich gilt das Gesamtsystem dann als schwerer administrierbar.⁶²¹

- *Institutionelle Komplexität*: Die organisatorische Komplexität der Aufgabenerfüllung steigt, wenn für die Gesamtsteuerung und Einzelaufgaben jeweils abweichende Organisationsformen gewählt werden müssen. Zudem sind bestehende Einbindungen in überörtliche Organisationsstrukturen zu berücksichtigen. Die Oberzentren Mainz und Wiesbaden sowie die Oberzentren Ludwigshafen und Mannheim nehmen grenzüberschreitend neben ihren oberzentralen Funktionen auch metropolitane Teilfunktionen in den Metropolregionen Rhein-Main bzw. Rhein-Neckar wahr. Erleichtert wird die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland, wenn der Sitz von Kreis- und Stadtverwaltung ohnehin in derselben Stadt verortet ist – dies trifft in den Oberzentren Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen und Trier sowie den kleineren kreisfreien Städten Landau i. d. Pfalz und Pirmasens zu.

⁶²¹ Greiving, S./Winkel, R. (2008), Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes, Gutachten im Auftrag der Universitäts- und Hansestadt Greifswald, Stadt Neubrandenburg, Hansestadt Rostock, Landeshauptstadt Schwerin, Hansestadt Stralsund und Hansestadt Wismar, Dortmund.

Tabelle 52: *Bewertungsdimensionen interkommunaler Zusammenarbeit*

Leistungsfähigkeit/ Effektivität	Effizienz	Legitimität
Ausgleichs-, Versorgungs-, Entwicklungsfunktion	Minderausgaben Mehreinnahmen	Selbstverwaltungshoheit, Steuerungsautonomie
Komplexität, Trägerschafts- struktur, Homogenität	Skalen- und Verbundeffekte	Kontrolle, Transparenz
Spezialisierungsgrad, Pro- fessionalisierung, Wissens- transfer	Transformations- und Transaktionskosten	politisch-administrative Rea- lisierbarkeit, Akzeptanz
Sach-/Bürger-/Ortsnähe	Internalisierung externer Effekte	demokratische Partizipation

(Quelle: Eigene Darstellung.)

- *Verbindlichkeit und Legitimation:* Sofern ein IKZ-Ansatz ergänzend zu einer Gebietsreform verfolgt wird, bedürfte es keiner zwangsweisen Durchsetzung von Kooperationslösungen.⁶²² Modelle einer weniger verbindlichen, freiwilligen Zusammenarbeit sind tendenziell mit intransparenten Kompetenzzuordnungen, erhöhtem Koordinierungsaufwand und größerer Instabilität verbunden. Perspektivisch ist auch das Potenzial zur Verbreiterung des Aufgabenspektrums (aufgabenübergreifender Ausgleich) zu beachten. Legitimitätsdefizite lägen auch vor, wenn die demokratische Kontrolle erschwert wird, etwa aufgrund fehlender Kongruenz von Entscheidungs- und Durchführungsverantwortung oder intransparenten Verantwortlichkeitsstrukturen.⁶²³

⁶²² Da die 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.

⁶²³ Vgl. dazu ausführlich *Ebinger, F. et al. (2018)*, Teilgutachten zur Optimierung der Aufgabenzuordnung und der Organisationsstrukturen in aufgabenbezogener Betrachtung, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Potsdam/Speyer/Wien, S. 496.

3.5.4.3 Organisationsformen der Stadt-Umland-Zusammenarbeit

In der Gesamtschau ist ein breites und heterogenes Spektrum der Aufgabenportfolios und Organisationsformen interkommunaler Zusammenarbeit festzustellen: Das Spektrum der Kooperationsmöglichkeiten reicht von informellen Abstimmungen und Netzwerken bis hin zu räumlich, rechtlich und organisatorisch institutionalisierten Kooperationsmodellen. Vor dem Hintergrund der regionalen Spezifika bei intensiven Verflechtungsbeziehungen sowie aufgrund der Vielfalt potenzieller Organisationsmodelle für Verdichtungsräume sind hinsichtlich der abgeleiteten Kriterien (vgl. *Kap. 4.2*) grundsätzlich folgende Organisationsmodelle zu analysieren:

- Modelle der vollständigen Aufgabenintegration im Rahmen einer Gebietsreform (*Kap. 4.3.1*)
- Aufgabenübergreifende (multifunktionale) Organisationsmodelle (*Kap. 4.3.2*)
- Kommunalverbände besonderer Art (Regionalkreismodell: Zusammenfassung von Kernstadt und Umlandgemeinden zu einer „Region“ mit Kreisstatus als weitere kommunale Gebietskörperschaftsgruppe),⁶²⁴
- höhere Kommunalverbände
- Zu den aufgabenbezogenen (monofunktionalen) Organisationsmodellen (*Kap. 4.3.3*) zählen insbesondere folgende Formen:
- Zweckverbände,
- Zweckvereinbarungen,
- kommunale Arbeitsgemeinschaften,
- gemeinsame kommunale Anstalten oder
- privatwirtschaftliche Formen.

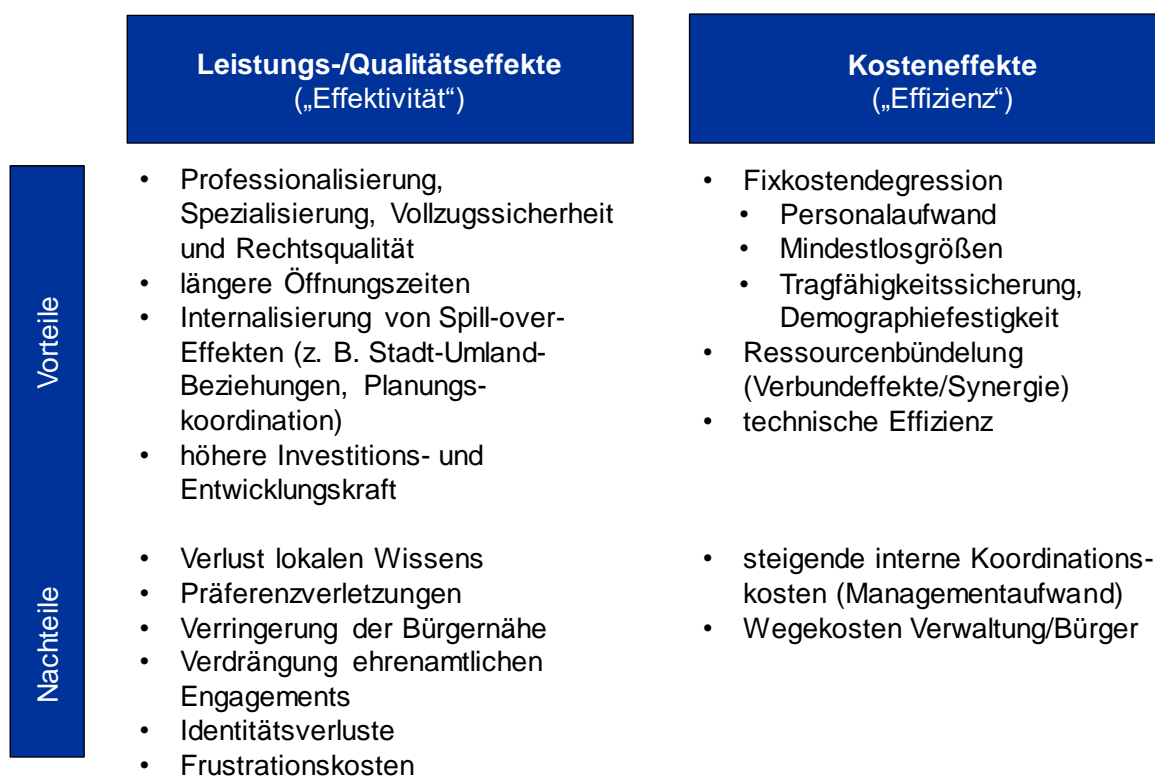
3.5.4.3.1 Integrationsmodell (Gebietsreform)

Sofern hinsichtlich der Stadt-Umland-Beziehungen bislang disparate kommunale Aufgaben- und Ausgabenerfordernisse vorlagen, deren Nutzen und Las-

⁶²⁴ Hesse, J. J. (2005), Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland, Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken, Berlin, S. 22 f.

ten nicht verursachergerecht finanziert wurden, erfolgt mit einer Zusammenlegung von funktional verflochtenen Gebietskörperschaften eine problemadäquate Zusammenführung kommunaler Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenzen. Aus ökonomischer Sicht sollten nur jene Aufgaben bei einer Gemeinde zusammengefasst sein, bei der die aufgabenspezifische optimale Einwohnerzahl annähernd gleich groß ist, oder wenn signifikante Verbundvorteile (economies of scope) bei der Leistungsbereitstellung vorliegen. In jedem Fall ist eine aufgaben- bzw. produktspezifische Analyse angezeigt. Dabei entziehen sich zahlreiche potenzielle Wirkungsfelder von Territorialreformen – wie auch von interkommunalen Kooperationen – teilweise einer statistischen Messbarkeit (vgl. *Abbildung 19*).

Abbildung 19: Zentrale Wirkungsfelder von Gebietsreformen



(Quelle: Eigene Darstellung.)

Grundsätzlich können größere Gebietskörperschaften Leistungen anbieten, die die Leistungsgrenzen der bisherigen Einheiten überschreiten (etwa in Form einer Ausweitung der Öffnungszeiten und Leistungsangebote). Darüber hinaus ermöglichen größere Gebietseinheiten mit einer höheren Bedarfsträgeranzahl, dass Ressourcen gepoolt werden können und das Leistungsniveau in Folge der Ressourcenbündelung ausgebaut werden kann (Verwendung der

Einsparungen für andere öffentliche Aufgaben bzw. zur Effektivitätssteigerung). So werden auch größere und hochwertigere Ersatzinvestitionen ermöglicht, z. B. im Bereich der sozialen Infrastruktur, wo teilweise Leistungen erst im Verbund möglich werden. Hinzu kommt das Argument der Rechtsqualität und Vollzugssicherheit: kleinere Verwaltungseinheiten stoßen vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität und gegenseitigen Durchdringung von EU-, Bundes- und Landesrecht oft an Grenzen.

Mit dem umfassenden Anspruch einer „Vollintegration“ im Rahmen einer Zusammenlegung von Gebietskörperschaften wird dem Grundsatz der Einräumigkeit, Einheit und Multifunktionalität der Verwaltung in hohem Maße entsprochen.⁶²⁵ Eine Gebietsneugliederung kann insbesondere unter Beachtung folgender Grundsätze zur Stärkung der kommunalen Ebene beitragen, indem

- die kommunale Leistungsfähigkeit langfristig durch eine ausreichende Einwohner- bzw. Fallzahl gesichert werden kann,
- die demographischen und fiskalischen Disparitäten verringert werden,
- im Hinblick auf die Pendlerverflechtungen räumliche Ineffizienzen bei der Infrastrukturbereitstellung durch eine weitgehende Übereinbringung von Funktional- und Verwaltungsräumen vermieden werden,
- eine adäquate Präferenzbedienung durch die Vermeidung zu großer Einheiten erreicht wird und zugleich ein hinreichendes Erreichbarkeitsniveau für die Bürger gewährleistet wird.

3.5.4.3.2 Aufgabenübergreifende Modelle

Zu den aufgabenübergreifenden Organisationsmodellen können die Kommunalverbände besonderer Art und die höheren Kommunalverbände gezählt werden. Beide Organisationsformen finden bereits beispielhafte Anwendung.

⁶²⁵ Vgl. dazu umfassend: *Junkernheinrich, M./Markert, H./Frankenberg, D./Müller, C./Stahlke, T./Micosatt, G. (2018), Gebietsreform in Rheinland-Pfalz, Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden, Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Kaiserslautern.*

Kommunalverbände besonderer Art (Regionalkreismodell)

Kommunalverbände besonderer Art, welche auch als Regionalkreise bezeichnet werden, können durch den Zusammenschluss von Landkreisen mit einer kreisfreien Stadt gebildet werden. Zurzeit gibt es deutschlandweit drei solcher Regionalkreise: Die Region Hannover, den Regionalverband Saarbrücken und die Städteregion Aachen. Der Regionalkreis übernimmt die Aufgaben der Landkreise und der kreisfreien Stadt.⁶²⁶ Damit wurden in anderen Bundesländern bestehende Verflechtungen zwischen kreisfreien Städten und umliegenden Landkreisen organisatorisch-institutionell gestärkt. Die Finanzierung erfolgt i. d. R. über die Erhebung einer Umlage von den Mitgliedern.⁶²⁷

Die Region Hannover bündelt beispielsweise die Leistungen der Daseinsvorsorge für ca. 1,2 Mio. Einwohner und Einwohnerinnen in 21 Städten und Gemeinden. Die Region ist Träger der Abfallentsorgung und des ÖPNV, der Sozialhilfe, der Berufsbildenden Schulen und der kommunalen Krankenhäuser. Außerdem befasst sie sich mit Aufgaben aus den Bereichen Regionalplanung, Umwelt, Naherholung und Wirtschaftsförderung.⁶²⁸

Höhere Kommunalverbände

Ein höherer Kommunalverband ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts, deren Gebiet sich über mehrere Landkreise bzw. kreisfreie Städte erstreckt. Typischerweise übernehmen höhere Regionalverbände Aufgaben, die bürger-nah erledigt werden sollten, die aber dennoch einen regionalen Bezug aufweisen oder durch deren Erfüllung auf regionaler Ebene Effektivitäts- und Effizienzvorteile generiert werden können. Dazu gehören Aufgaben der allgemi-

⁶²⁶ Vgl. *Porth, J./Kruse, K.A./Engewald, B./Ziekow, J.* (2019), Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz – der rheinland-pfälzische Weg, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer.

⁶²⁷ Vgl. *Schliesky, U.* (2007), Stadt-Umland-Verbände, in: Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 – Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Auflage, Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, S. 897.

⁶²⁸ Stadt Hannover (2019), Die Region Hannover stellt sich vor. Online verfügbar unter <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Region-Hannover/Stellt-sich-vor>, zuletzt geprüft am 16.12.2019.

nen Kulturpflege, die überörtliche Trägerschaft der Sozialhilfe und von Sonderschulen, Museen oder Fachkrankenhäusern sowie die regionale Wirtschaftsförderung.⁶²⁹

Um die Etablierung eines höheren Kommunalverbands zu rechtfertigen, muss eine verhältnismäßig hohe Zahl an Aufgaben bzw. Personalvolumen übertragen werden, da sonst unverhältnismäßige Overheadkosten anfallen. Eine funktionale Alternative zu einem höheren Kommunalverband bei einer nur geringen Zahl von Aufgaben ist die Vor-Ort Aufgabenübernahme durch eine Gebietskörperschaft, die diese Aufgabe im Zuge der Mitverwaltung erfüllt.

Der Bezirksverband Pfalz ist der älteste Verband dieser Art in Deutschland. Ein weiteres weithin bekanntes Beispiel ist der Regionalverband Ruhr. Der Bezirksverband Pfalz als höherer Kommunalverband, dessen politisches Gremium der Bezirkstag Pfalz ist,⁶³⁰ ist gemäß § 1 Abs. 2 BezO für die in der Norm genannten kreisfreien Städte und Landkreise zuständig. Die Aufgaben des Bezirksverbands Pfalz erstrecken sich über den kulturellen Bereich sowie das Gesundheits- und Bildungswesen, den Fremdenverkehr, den Umweltschutz und die Wirtschaftsförderung seines regionalen Zuständigkeitsbereichs. Die ursprünglichen Zuständigkeiten als überörtlicher Träger der Sozialhilfe und der Jugendhilfe hat er jedoch nahezu vollständig an das Land Rheinland-Pfalz abgegeben.⁶³¹ Der Bezirksverband unterhält in eigener Trägerschaft Kultur- und Bildungseinrichtungen und finanziert seine Ausgaben wesentlich durch Einnahmen aus dem Betrieb von Eigeneinrichtungen, aus Beteiligungsgewinnen und Zuweisungen des Landes.⁶³² Für die Finanzierung der Nettoausgaben erhebt der Bezirksverband von den Landkreisen und kreisfreien Städten, die Mitglied des Bezirksverbands sind, eine Umlage (§ 12 S. 1 BezO).

⁶²⁹ Hörster, A. (2007), Höhere Kommunalverbände, in: Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 – Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Auflage, Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, S. 904.

⁶³⁰ Ebd. S. 926

⁶³¹ Ebd.

⁶³² Ebd. S. 927 f.

3.5.4.3.3 Aufgabenbezogene Modelle

Zu den auf die Erbringung einer bestimmten Aufgabe fokussierten Organisationsmodellen gehören einerseits die öffentlich-rechtlichen Formen, deren Gesetzesgrundlage sich für Rheinland-Pfalz im Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) findet. Andererseits können aber auch privatwirtschaftliche Organisationsformen genutzt werden.⁶³³

Zweckverband

Der Zweckverband stellt die wohl bekannteste Form der interkommunalen Kooperation dar. Dieser ist ein öffentlich-rechtlicher Zusammenschluss, durch den eine neue Körperschaft öffentlichen Rechts geschaffen wird. Diese beruht auf einer Verbandsordnung gem. § 6 KomZG, die Errichtung erfolgt bei Zweckverbänden aus Gemeinden und Verbandsgemeinden im selben Landkreis durch die Kreisverwaltung und im Übrigen durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion als zuständige Errichtungsbehörde. Mitglieder können neben kommunalen Gebietskörperschaften auch andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, juristische Personen des Privatrechts und natürliche Personen werden (§ 2 Abs. 2 KomZG). Zweckverbände können auf freiwilliger Basis geschlossen werden (Freiverband) oder unter gesetzlich geregelten Voraussetzungen in Form eines Pflichtverbands (vgl. § 4 Abs. 3 KomZG) gebildet werden. Zweckverbände können zur Finanzierung der übertragenen Aufgaben neben der Generierung von Einnahmen eine Umlage von den Mitgliedern erheben.

Ein großer Vorteil des Zweckverbandes ist dessen eigene Rechtspersönlichkeit und sein Recht auf Selbstverwaltung (vgl. § 2 Abs. 1 KomZG), sodass auch die Verantwortung bei dieser liegt und die zu erfüllende Aufgabe auf diese übertragen wird. Zudem können die beteiligten Mitglieder angemessen mitwirken und Kontrolle ausüben.⁶³⁴ Wichtige Aufgabenfelder, in denen

⁶³³ Für eine detailliertere Darstellung dieser Organisationsformen sei verwiesen auf Kap. 5.3 und 5.4 von *Porth, J./Kruse, K. A./Engewald, B./Ziekow, J. (2019), Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz – der rheinland-pfälzische Weg, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer.*

⁶³⁴ Vgl. *Hüttlinger, A. (2004), Kommunalrechtliche und kommunalwirtschaftliche Aspekte interkommunaler Gewerbegebiete, S. 4.*

Zweckverbände Anwendung finden, sind beispielsweise der Bau und die Unterhaltung von Wasserversorgungs-, Abwasser- und Abfallwirtschaftsanlagen oder der Betrieb des Öffentlichen Nahverkehrs.⁶³⁵

Ein Musterbeispiel für die Organisation kultureller Aufgaben in einem Zweckverband sind die Sächsischen Kulturräume.⁶³⁶ Diese sind eine kommunale Initiative, die sich als Konsequenz der sich verändernden ökonomischen Bedingungen der regionalen Kulturlandschaft ergaben. Ihre gesetzliche Grundlage findet sich im Gesetz über die Kulturräume in Sachsen (Sächsisches Kulturräumengesetz – SächsKRG). Das vorrangige Ziel der Kulturräume ist die möglichst weitreichende Erhaltung der kulturellen Infrastruktur und Souveränität der Kommunen für die kulturellen Einrichtungen.⁶³⁷ Dabei ist ihre Aufgabe bürgernahe und effiziente Strukturen im jeweiligen Kulturraum zu schaffen.

Als sondergesetzliche Zweckverbände sehen die Kulturräume eine Pflichtmitgliedschaft aller Landkreise vor, wobei derzeit jeder ländliche Kulturraum zwei Landkreise umfasst. Daneben werden die kreisfreien Städte als urbane Kulturräume eingeordnet. Die Organisation des Kulturraumes wird übergreifend durch den Kulturbeirat, die Facharbeitsgruppen und den Kulturkonvent koordiniert.⁶³⁸ Die Besonderheit des Verhältnisses beider Zweckverbandsmitglieder ist der Lastenausgleich, wodurch die Sächsischen Kulturräume zu regionalen Kulturlasten-Zweckverbänden werden.⁶³⁹ Darüber hinaus ist der Kul-

⁶³⁵ Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2003), Zweckverband. Online verfügbar unter <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/zweckverband>, zuletzt geprüft am 16.12.2019.

⁶³⁶ Näheres zu den Sächsischen Kulturräumen ist Kap. 6.1.1.3 von *Porth, J./Kruse, K. A./Engewald, B./Ziekow, J.* (2019), Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz – der rheinland-pfälzische Weg, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer, zu entnehmen.

⁶³⁷ Vgl. *Wiegand, B.* (1994), Das Gesetz über Kulturräume in Sachsen, in: Landes- und Kommunalverwaltung, Jg. 4, H. 6, S. 206.

⁶³⁸ Vgl. *Winterfeld, K./Hofmann, M./Voigt, K.* (2003), Kulturelle Potenzen in Oberlausitz-Niederschlesien – Schlussfolgerungen für die weitere Arbeit im Kulturraum, in: *Winterfeld, K./Hofmann, M./Voigt, K.* (Hrsg.), Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien, Dresdner Studien zur Kultur, B. 1, Leipzig: Leipziger Universitätsverlag GmbH, S. 226.

⁶³⁹ Vgl. *Vogt, M. T.* (1996), Kinder schafft Neues! Eine Einführung in das Sächsische Kulturräumengesetz (SächsKRG), in: *Vogt, M. T.* (Hrsg.), Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturräumengesetzes und zum „Probejahr“

turraum berechtigt, eine Umlage zum regionalen Kulturlastenausgleich zu erheben, um die Deckungslücke zwischen den Zuweisungen aus dem interregionalen Kulturlastenausgleich zum einen und dem Zuschuss des Rechtsträgers zum anderen auszugleichen.⁶⁴⁰

Öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Die Zweckvereinbarung ist eine weitere Form der kommunalen Zusammenarbeit im Rahmen des Landesgesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (§§ 12-13 KomZG). Meist wird diese für den gemeinschaftlichen Betrieb öffentlicher Einrichtungen genutzt. Eine bestimmte Aufgabe kann somit von einer Gemeinde auf eine andere übertragen werden. Die erfüllende Gemeinde übernimmt dann die Aufgabe für die Bürger der die Aufgabe abgebenden Gemeinde. Die Zweckvereinbarung kommt durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen kommunalen Körperschaften zustande, es entsteht jedoch keine neue Rechtskörperschaft.⁶⁴¹ Mitglieder können neben Gebietskörperschaften auch rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts sein. Für Rheinland-Pfalz findet sich die gesetzliche Grundlage für das Zustandekommen von Zweckvereinbarungen in § 12 KomZG. Der Vorteil der Zweckvereinbarung liegt im relativ geringen Gründungsaufwand und dem großen Gestaltungsspielraum der Kooperation.

Kommunale Arbeitsgemeinschaften

Nach dem Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) Rheinland-Pfalz können *„Kommunale Gebietskörperschaften, insbesondere Ober- und Mittelzentren (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Landesplanungsgesetzes) und benachbarte Gebietskörperschaften, [...] zur gemeinsamen Beratung kommunaler Aufgaben eine nicht rechtsfähige Arbeitsgemeinschaft bilden“* (§ 14 Abs. 1 S. 1 KomZG). Diese soll *„ihren Mitgliedern Empfehlungen und Anregungen geben sowie auf eine Abstimmung ihrer Planungen und Vorhaben hinwirken“* (§ 14 Abs. 2 KomZG).

1995, Reihe Kulturelle Infrastruktur, B. 1, 2. Auflage, Leipzig: Universitätsverlag Leipzig, S. 23.

⁶⁴⁰ Ebd., S. 30.

⁶⁴¹ Vgl. Portz, N./Düsterdiek, B./Fuchs, T. (2005), Interkommunale Zusammenarbeit, Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts, in: Stadt und Gemeinde INTERAKTIV, H. 10., S. 5.

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft ist demnach ein eher loser Zusammenschluss von Gemeinden und Gemeindeverbänden auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Jedoch besteht keine Bindungswirkung nach außen. Außerdem entsteht keine neue Körperschaft mit Rechten und Pflichten, die Souveränität der einzelnen Mitglieder wird nicht eingeschränkt.⁶⁴² Neben kommunalen Gebietskörperschaften können zudem auch das Land, sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie juristische Personen des Privatrechts an einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft beteiligt sein (§ 14 Abs. 1 S. 2 KomZG).

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft wird zum Erfahrungsaustausch und zur gegenseitigen Abstimmung genutzt. Die betroffenen Themenfelder sind dabei breit gefächert, zu diesen zählen beispielsweise folgende Aufgabenbereiche: Bauleitplanung, Verkehrsplanung, Ver- und Entsorgung, Schaffung kultureller Einrichtungen, Betrieb von Sportplätzen oder Badeeinrichtungen.⁶⁴³

Gemeinsame Kommunale Anstalten

Die gemeinsame kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts gilt als Alternative zu den Organisationsformen des Regie- oder Eigenbetriebes und den privatrechtlichen Formen. Hiermit wird angestrebt, die Vorteile öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Betriebsformen zu vereinen. Darunter fallen beispielsweise die Wahrung der Dienstherrnenfähigkeit und kommunalen Steuerung sowie die unternehmerische Selbstständigkeit und Flexibilität.⁶⁴⁴

In Rheinland-Pfalz können kommunale Gebietskörperschaften zur gemeinschaftlichen Erfüllung von Aufgaben „*wirtschaftliche Unternehmen [...] als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts unter ihrer gemeinsamen Trägerschaft führen*“ (§ 14a Abs. 1 S.1 KomZG). Diese gemeinsame kommunale Anstalt kann durch Errichtung, Beteiligung an einer bestehenden Anstalt oder Verschmelzung von Anstalten entstehen. Demnach handelt es sich um eigenständige Rechtskörperschaften mit Rechten und Pflichten, die auf Basis einer Satzung gegründet wird. Im kommunalen Bereich werden Anstalten des öffentlichen Rechts zum Beispiel für die Trägerschaft von Krankenhäusern oder für die Organisation der Abfallentsorgung genutzt.

⁶⁴² Vgl. *Schneider, B. J.* (Hg.) (2015), Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit Nordrhein-Westfalen, 2., digitale Ausgabe, rev. Ausg. Siegburg: Reckinger, W., S. 12.

⁶⁴³ Ebd., S. 13.

⁶⁴⁴ Vgl. *Portz, N./Düsterdiek, B./Fuchs, T.* (2005), Interkommunale Zusammenarbeit, Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts, in: Stadt und Gemeinde INTERAKTIV, H. 10., S. 6.

Privatrechtliche Organisationsformen

Um Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen, können Kommunen auch privatwirtschaftliche Möglichkeiten nutzen. Dazu gehören beispielsweise privatrechtliche Organisationsmodelle wie die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und die Aktiengesellschaft (AG). Außerdem ist die Gründung eines rechtsfähigen Vereins, einer Genossenschaft sowie einer Stiftung bürgerrechtlichen Rechts möglich. Privatrechtliche Formen mit unbeschränkter Haftung (z.B. OHG) widersprechen den kommunalrechtlichen Bestimmungen der Länder und sind daher nicht für interkommunale Kooperationen geeignet.⁶⁴⁵

Am ehesten zu finden ist eine privatwirtschaftliche Kooperation⁶⁴⁶ in Form einer GmbH, die jedoch nur öffentliche Ziele verfolgen darf⁶⁴⁷. Die beteiligten Kommunen sind rechtlich verpflichtet, ihren Einfluss auf die GmbH in ausreichendem Maße zu sichern. Im Zuge einer interkommunalen Zusammenarbeit müssen sich die Kommunen daher mit Befugnissen ausstatten lassen, die ihren jeweiligen Beteiligungsquoten entsprechen.⁶⁴⁸

⁶⁴⁵ Vgl. *Dahlbeck, E./Flögel, F./Langguth, F./Schlieter, D.* (2017), Interkommunale Kooperation, Eine Kurzexpertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen, S. 11, oder *Porth, J./Kruse, K. A./Engewald, B./Ziekow, J.* (2019), Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz – der rheinland-pfälzische Weg, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer, S. 92.

⁶⁴⁶ Zur Eignung privatwirtschaftlicher Organisationsmodelle vgl. *Porth, J./Kruse, K. A./Engewald, B./Ziekow, J.* (2019), Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz – der rheinland-pfälzische Weg, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer, S. 92 ff.

⁶⁴⁷ Ein Beispiel für eine interkommunale GmbH ist die Mosellandtouristik GmbH, bestehend aus drei Landkreisen, 10 Verbandsgemeinden, den Städten Trier und Wittlich und dem Moselwein e.V. Die Aufgabe dieser GmbH ist es, den Tourismus in der Region zu fördern, das Image der Region zu verbessern und das touristische Angebot zu verbessern (vgl. www.mosellandtouristik.de/de/fussbereich/ueber-uns/aufgabenziele/).

⁶⁴⁸ Vgl. *Portz, N./Düsterdiek, B./Fuchs, T.* (2005), Interkommunale Zusammenarbeit, Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts, in: Stadt und Gemeinde INTERAKTIV, H. 10, S. 7.

Tabelle 53 fasst die Eigenschaften der genannten und potenziell für Stadt-Umland-Kooperationen geeigneten Organisationsmodelle überblicksartig zusammen. Die abschließende Bewertung und Einschätzung der Eignung dieser verschiedenen Modelle wird in *Kapitel 5* aufgegriffen.

Tabelle 53: Aufgabenbezogene Organisationsmodelle der interkommunalen Zusammenarbeit

	Zweckverband (§ 2 ff. KomZG)	Zweckvereinbarung (§ 12 f. KomZG)	Kommunale Arbeitsgemeinschaft (§ 14 KomZG)	Gemeinsame kommunale Anstalt (§ 14a KomZG)	GmbH (GmbHG)
Rechtsgrundlage	Verbandsordnung	Vertrag	Vertrag	Satzung	Gesellschaftsvertrag, GmbHG
Rechtspersönlichkeit	Körperschaft des öffentlichen Rechts	keine eigene Rechtspersönlichkeit	keine eigene Rechtspersönlichkeit	Anstalt des öffentlichen Rechts	eigene jur. Person
Zweck	Wahrnehmung der Aufgaben beteiligter Gebietskörperschaften	Aufgabendelegation, gemeinsame Aufgabendurchführung, Mitbenutzung	Gegenseitige Abstimmung, Anregungen, Empfehlungen	Gemeinsame Erfüllung öffentlicher Aufgaben	jeden gesetzlich zulässigen Zweck
Organe	Verbandsversammlung, Verbandsvorsteher, Stellvertreter	keine	Vorsitz, Geschäftsführung	Bestimmung nach § 86a Abs. 2 GemO in der Satzung	Geschäftsführer, Aufsichtsrat, Generalversammlung
Übertragung von Aufgaben u. Befugnissen	Aufgaben und Befugnisse	Aufgaben und Befugnisse	Aufgabenbereich nach Vereinbarung	Aufgaben und Befugnisse	-
Mitglieder	Gebietskörperschaften, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, Personen des Privatrechts, natürliche Personen	Gebietskörperschaften, Zweckverbände, rechtsfähige kommunale Anstalten, Körperschaften des kommunalen Rechts, rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts	Gebietskörperschaften, sonst. Körperschaften, Anstalten, Stiftungen, Personen des Privatrechts	Gebietskörperschaften, Anstalten gem. § 86a Abs. 1 GemO, Zweckverbände	Jede natürliche und juristische Person
Finanzierung	Entgelte für Lieferungen und Dienstleistungen, Verbandsumlage	Kostenabrechnung mit Auftraggeber, Umlage	Vertragliche Regelung	Entgelte, Umlage	Nach Gesellschaftervertrag (Geschäftsanteile, Stammkapital)
typische Anwendungsfelder	Ver- und Entsorgung, ÖPNV, Schulverbände	Betrieb von Sport- und Sozialeinrichtungen, Schulzweckvereinbarungen	Verkehrsplanung, Ver- u. Entsorgung, Kultureinrichtungen	Krankenhäuser, Ver- und Entsorgung, Kultureinrichtungen	Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde

(Quelle: Eigene Darstellung.)

3.5.4.4 Finanzierungsoptionen

Gemeinhin gilt, dass insbesondere für standardisierte, unmittelbar zurechenbare Leistungen eine Nutzerfinanzierung über spezielle Entgelte anzustreben ist. Dies gilt auch im Stadt-Umland-Verhältnis, wenn von der Kernstadt angebotene Leistungen durch Nutzer des Umlandes in Anspruch genommen werden. Da nicht alle Leistungen aber einer direkten Nutzerabrechnung zugänglich sind, bedarf es einer anderen (Ausgleichs-)Finanzierung dieser Aufgaben.

POSTLEP betont die besondere Bedeutung einer Quantifizierung bzw. Monetarisierung der im Stadt-Umland-Bereich zu ermittelnden Kosten und Nutzen, um eine transparente Ableitung eines etwaigen Vorteils- und Lastenausgleichs als Entscheidungsgrundlage sicherzustellen und Informationsasymmetrien zu reduzieren.⁶⁴⁹ Für die Identifikation und Bemessung für die Umlandversorgung relevanter zentralörtlicher Funktionsbereiche ist eine empirische Fundierung unabdingbar.

Die Aufteilung der entstandenen Kosten kann aus finanzwissenschaftlicher Perspektive insbesondere auf folgenden Maßstäben beruhen:

- der Nutzen, den die einzelnen Gebietskörperschaften aus der kooperativen Aufgabenerfüllung erfahren,
- die Anzahl der Leistungsnutzer,
- das Verhältnis der Einwohnerzahlen, ggf. in Verbindung mit der Gebietsfläche sowie
- der Finanzkraft.

Allein die Quantifizierung des Anteils externer Nutzer ist jedoch nicht oder nur unter hohem Verwaltungsaufwand möglich. Zudem wären Leistungen gegenüberzustellen, die Kernstadt und Umland wechselseitig erbringen. Unter Berücksichtigung der allokativen Effizienz sind Finanzierungsregelungen zu priorisieren, die dem fiskalischen Äquivalenzprinzip entsprechen. Grundsätzlich sind dazu auch freiwillige Kooperationen geeignet.

Das System des kommunalen Finanzausgleichs, das primär auf einen Disparitätenausgleich ausgerichtet ist, reagiert mit seinen Bedarfsansätzen auch auf Stadt-Umland-Disparitäten. Insofern besteht für zentralörtliche Lasten be-

⁶⁴⁹ Vgl. *Postlep, R.-D.* (2002), Das Anreiz- und Ausgleichsproblem bei zentralörtlichen Leistungen und Möglichkeiten seiner Lösung, in: *Blotevogel, H. H.* (2002) (Hrsg.), *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts*, Hannover, S. 37 ff.

reits über das rheinland-pfälzische Landesfinanzausgleichsgesetz im Schlüsselzuweisungssystem (Schulansatz, Zentrale-Orte-Ansatz) und bei den Zweckzuweisungen (z. B. Zuweisungen zum Ausgleich von Schülerbeförderungskosten, § 15 LFAG) ein Ansatz zur Integration eines Vorteils- und Lastenausgleichs. Dabei ist allein der Differenzbetrag zwischen den zur Erbringung der Aufgaben erforderlichen Ausgaben und den vorhandenen (eigenen) Deckungsmitteln ausgleichsrelevant.

Über den kommunalen Finanzausgleich kann landesseitig ein meritorisch motivierter Einfluss auf die Raumordnungspolitik ausgeübt werden. Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive sind zur Abgeltung zentralörtlicher Sonderlasten gezielte Zweckzuweisungen vorzugswürdig, da diese dem Verursacherprinzip stärker entsprechen. Als autonomieschonendere Variante wird die Gewährung pauschaler ungebundener Finanzzuweisungen eingestuft.⁶⁵⁰ In beiden Fällen besteht neben dem Ausgleichseffekt auch ein Anzeizeffekt zur bedarfsgerechten Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen. Eine aufgabeninadäquate Finanzierung führt hingegen tendenziell zu einer Unterversorgung mit überörtlich bedeutsamer öffentlicher Infrastruktur.

Alternativ können Mischformen (z. B. fall- oder einwohnerbezogene Pauschalen für Gemeinkosten zzgl. der variablen fallbezogenen Kosten) zum Einsatz kommen. Auch im Falle einer Leistungsübertragung ist eine fallspezifische Abrechnung möglich. Neben der aufgabenspezifischen Umlagenfinanzierung – etwa durch die Mitglieder eines Zweckverbands – können allgemeine Umlagen für die Organisation der interkommunalen Finanzbeziehungen herangezogen werden. Im Zuge einer Einkreisung könnte beispielsweise die Umlagenbelastung für große kreisangehörige Städte durch die Einführung differenzierter Umlagesätze vermindert werden, wenn eine signifikante Umlandversorgung festzustellen ist.⁶⁵¹ Voraussetzung für die Durchsetzung differenzierter Finanzierungsbeiträge ist allerdings eine eindeutige Quantifizierung des Nutzerkreises sowie der entstandenen Kosten. Im Regelfall erfolgt eine Mischfinanzierung auf Basis allgemeiner und spezieller Deckungsmittel. Zudem ist eine projektspezifische Finanzierung möglich. Die Projektfinanzierung kann in gesonderten öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen geregelt werden. Durch

⁶⁵⁰ Ebd., S. 40. „Ungebundene Zuweisungen hätten auch den Vorteil, dass bei ihrer Dotierung dem Aspekt eines Ausgleichs der „versunkenen Kosten“ für die zentralen Orte in pauschaler Weise Rechnung getragen werden könnte.“

⁶⁵¹ Im Land Nordrhein-Westfalen wird beispielsweise eine Jugendamtsumlage allein für jene kreisangehörigen Kommunen zusätzlich zur Kreisumlage erhoben, die nicht Träger eines eigenen Jugendamtes sind.

eine sachliche und räumliche Bündelung der Mittel können insbesondere kapitalintensive Investitionen mit überörtlicher Bedeutung tragfähiger finanziert werden.

Zusammenfassend ist die Ausgestaltung eines tragfähigen Finanzierungsmodells zur Erbringung zentralörtlicher Leistungen allein im Rahmen einer fall-spezifischen Abwägung unter Beachtung folgender Aspekte sicherzustellen:

- Besonderheiten der öffentlichen Leistung(en) (Regulierungsintensität, Variationspotenzial, Kostendeckungsgrad),
- Organisationsform der Kooperation (Rechtsform, beteiligte Träger, Förderkulisse),
- Standardisierungsgrad der Leistung sowie Art der auszugleichenden Kosten (Gemeinkosten und Einzelkosten mit Implikationen etwa für Pauschalierung oder Spitzabrechnung – eine Spitzabrechnung ist häufig nicht möglich) sowie
- bereits bestehende direkte oder indirekte finanzwirksame Kompensationsleistungen.

Im Rahmen der Kommunalbefragung (vgl. S. 330) wurde das Potenzial einer „Anschubfinanzierung“ zurückhaltend eingeschätzt: Allein vier kreisfreie Städte und drei Landkreise identifizieren weitere Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Kommunen, die mit einer Anschubfinanzierung zur Überwindung der Gestehungskosten realisierbar wären. Die genannten Aufgabenbereiche beschränken sich dabei auf den Backoffice-Bereich sowie allgemeine investive Maßnahmen. Unter dem Gesichtspunkt der Stadt-Umland-Beziehungen ist die Förderung interkommunaler Gewerbegebiete sowie die Kulturförderung von Relevanz. Durch das Land Rheinland-Pfalz wurden bereits die Voraussetzungen für die Intensivierung freiwilliger interkommunaler Zusammenarbeit geschaffen. Mit der Zukunftsinitiative „Starke Kommunen – Starkes Land“ (SKSL²) werden bereits in einer zweiten Phase im Zeitraum von 2018-2021 Städtenetze und Stadt-Umland-Kooperationen gefördert – allerdings stehen hier ländlich geprägte Räume im Vordergrund.⁶⁵²

⁶⁵² Vgl. dazu Ministerium des Innern und für Sport (2018), Starke Kommunen – Starkes Land. Online verfügbar unter: <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/foerderung/kommunalentwicklung/starke-kommunen-starkes-land/> (zuletzt geprüft am 20.12.2019).

3.5.4.5 Diskussion der Organisationsoptionen

Im Folgenden soll eine vergleichsorientierte, kriteriengeleitete Bewertung der grundlegenden Organisationsoptionen erfolgen. Diese kann als Entscheidungshilfe dienen, um die Vor- und Nachteile von aufgabenbezogenen, -übergreifenden und -integrierenden Modellen im Kontext der folgenden relevanten Bewertungskriterien im Hinblick auf eine Eignung zur Stadt-Umland-Kooperation gegeneinander abzuwägen.

Internalisierung externer Effekte: Das gewählte Organisationsmodell soll sicherstellen, dass der Nutzerkreis kongruent zu den Kostenträgern der betrachteten zentralörtlichen Funktion ist. Hierfür sollte beispielsweise ein veränderter Gebietszuschnitt oder eine verursachergerechte Leistungsfinanzierung genutzt werden, um die gegebenen Nutzen-Spillover zu internalisieren und das Leistungsniveau sicherstellen zu können. Sowohl aufgabenbezogene als auch aufgabenübergreifende Modelle können durch ihre Individualität in der Festlegung der Mitgliedsgebietskörperschaften so gewählt werden, dass sich die Kostenträger an den Nutzerkreis annähern. Für die aufgabenbezogenen Organisationsmodelle sollte dies wahrscheinlich einfacher gelingen, da der Gebietszuschnitt an einen aufgabenspezifischen Nutzerkreis angepasst werden kann. Mehrere Aufgaben bedingen u. U. unterschiedliche Nutzerkreise, sodass hier die Festlegung des optimalen Gebietszuschnittes mitunter erschwert werden könnte. Allerdings eignet sich eine Gebietsreform grundsätzlich für die Internalisierung der Nutzen-Spillover, da etwa über die Zentralisierung der Schulträgerschaft die verursachergerechte Finanzierung zentralörtlicher Leistungen sicherstellt wird. Dies betrifft im Falle einer Einkreisung kreisfreier Städte etwa die Trägerschaft von Gymnasien, Kooperativen bzw. Integrierten Gesamtschulen, mit einer Fachoberschule organisatorisch verbundenen Realschulen plus, berufsbildenden Schulen und sonstigen Förderschulen (§ 76 Nr. 3 SchulG).

Tragfähigkeit von Verwaltungsstrukturen und Effizienzsteigerung: Eine Stadt-Umland-Kooperation sollte zum Ziel haben, die Effizienz bestehender Strukturen zu erhöhen. Die überörtliche Abstimmung soll dazu dienen, Doppelstrukturen zu vermeiden, Kapazitäten optimal auszulasten und damit die Tragfähigkeiten der Verwaltungsstrukturen sicherzustellen. Dafür ist zunächst eine bedarfsgerechte Infrastrukturausstattung anzustreben. Die aufgabenbezogenen Modelle führen tendenziell eher zu einer Vielzahl an kleinräumigen Einzellösungen, diese können zwar aufgabenadäquat eine Effizienzsteigerung herbeiführen, insgesamt bleibt der Verwaltungsaufwand jedoch vergleichsweise hoch. Die Vorteile dieser Lösungsoptionen bestehen vorwiegend darin,

dass die Verwaltungsstrukturen derart angepasst werden, dass die Internalisierung der Nutzen-Spillover erfolgen kann. Die aufgabenübergreifenden Modelle haben im Vergleich zu den aufgabenbezogenen Modellen den Vorteil, dass diese eine Gesamtlösung schaffen, welche durch den Abbau von Einzelstrukturen und Aufgabenübertragung Synergiepotenziale realisieren kann. Somit können Tragfähigkeiten voll ausgelastet werden. Trotzdem ist die Verwaltungsstruktur der aufgabenübergreifenden Modelle derart komplex, dass die Effizienzpotenziale u. U. kompensiert werden. Das Fusionsmodell dagegen schafft keine neue Verwaltungseinheit, sondern optimiert bestehende Verwaltungsstrukturen. Es findet also ein Abbau von Strukturen statt. Der neue Gebietszuschnitt sollte dann so gewählt werden, dass die Tragfähigkeiten verbessert und dadurch eine Effizienzsteigerung erreicht wird.

Koordinierungs- und Steuerungspotenzial: Bei der Schaffung neuer Kooperationsräume und Stadt-Umland-Beziehungen ist eine Vermeidung von Doppelstrukturen in der Aufgabenwahrnehmung sinnvoll. Je größer die Zahl der beteiligten Gebietskörperschaften wird, desto größer wird auch der Koordinierungsaufwand. Ein aufgabenbezogenes Modell kann hier vor allem eine problembezogene Koordinierung liefern, die gezielt Doppelstrukturen abbaut und aufgabenspezifische Synergieeffekte generiert. Gleichwohl können hier nur Einzellösungen geliefert werden, die aufgrund ihrer Anzahl und Heterogenität in der Gesamtschau wieder einer Koordinierung bedürfen. Eine aufgabenübergreifende Organisationsform generiert eine Gesamtlösung, sodass die Aufgabenerfüllung für die Mitglieder des Funktionsraumes aus einer Hand kommt. Dadurch können die zu erfüllenden Aufgaben hinsichtlich des Bedarfs analysiert und koordiniert werden, sodass bei dieser Form die Lenkungsfunktion am größten ist. Hierdurch ist das Potenzial groß, dass aus funktionaler Perspektive Doppelstrukturen der Aufgabenwahrnehmung vermieden werden, sodass Steuerungsproblematiken und Kompetenzkonkurrenz vermieden werden können.

Administrierbarkeit und institutionelle Komplexität: Die Aufgabenerfüllung wird umso komplexer, je mehr verschiedene Organisationsformen für Einzelaufgaben und für die Gesamtsteuerung genutzt werden. Dies erschwert gleichzeitig die Administrierbarkeit des Systems. Betrachtet man jedoch nur die Stadt-Umland-Kooperation bezogen auf die Erfüllung einer einzelnen Aufgabe, steigt die Komplexität, je mehr Gebietskörperschaften beteiligt sind. Dafür bieten die aufgabenbezogenen Organisationsmodelle eine gute Lösung, hier sollte der Umsetzungsaufwand im Vergleich zu den anderen Modellen relativ gering sein, außerdem beschränkt sich die Institutionalisierung auf ein konkretes Aufgabenfeld. Aufgabenübergreifende Modelle dagegen bedingen

ein komplexes Verwaltungskonstrukt, welches zusätzlich zu den bereits bestehenden Strukturen etabliert wird. Daher fallen die Transaktionskosten der Umsetzung hierbei eher hoch aus. Jedoch entsteht schließlich eine einheitliche Lösung ohne Einzellösungen, sodass die Administrierbarkeit insgesamt hier besser ist als bei zahlreichen problembezogenen Einzellösungen. Nichtsdestotrotz verbleiben wechselseitige Stadt-Umland-Beziehungen, die einer einräumigen Verwaltung nicht unterliegen und der Lösung bedürfen.

Finanzierungs- bzw. Kostentragungsregelung: Die Internalisierung der Nutzen-Spillover kann nur dann erfolgen, wenn ein aufgabenspezifisches und gemeindescharfes Finanzierungsmodell Teil des Organisationsmodells ist, das bereits bestehende Finanzierungsströme und bislang nicht finanzwirksame Elemente verursachergerecht berücksichtigt. Vorausgesetzt es gelingt, den Anteil der externen Nutzer der betrachteten Aufgabe zu quantifizieren und diese in den Lastenausgleich zu integrieren, bieten vor allem zwei Organisationsmodelle Möglichkeiten, um ein Finanzierungsmodell festzulegen: Die aufgabenbezogenen Modelle bieten eine flexible und konkrete problembezogene Gestaltung von Finanzierungsoptionen an. Hier sollten vertragliche Regelungen und Umlagen aufgabenorientiert so angepasst werden, dass eine verursachergerechte Finanzierung sichergestellt werden kann. Auch bei den aufgabenübergreifenden Modellen kann ein belastungsorientiertes Umlagesystem entwickelt werden.

Legitimität: Die Legitimation einer Stadt-Umland-Kooperation wird unter anderem einerseits davon beeinflusst, ob sie freiwillig oder unter Zwang umgesetzt wird und andererseits auch davon, ob die Selbstverwaltungshoheit bei den betroffenen Gebietskörperschaften verbleibt. Hier haben freiwillige und kleinräumige Lösungen den Vorteil, dass die Steuerungs- und Verwaltungsautonomie zum Großteil bei den Mitgliedern verbleibt. Bei einer Aufgabenübertragung auf beispielsweise einen Zweckverband verbleibt ein Mitbestimmungsrecht zwar bei den Mitgliedern, die Verwaltungshoheit liegt dann jedoch bei einer anderen Rechtskörperschaft und nicht mehr bei den Kommunen selbst. Ein höherer Kommunalverband oder ein Regionalkreismodell entzieht den Mitgliedern Kompetenzen, sodass hier die Legitimität aufgrund der geringeren Selbstverwaltungshoheit und einer geringeren Bürger- und Ortsnähe als gering einzustufen ist. Eine Gebietsreform überträgt im Gegensatz dazu die Kompetenzen nicht auf einen höheren „Verbandstypus“, auch wenn Kommunen Aufgaben im Zuge einer Zusammenlegung an die neue Gebietskörperschaft abtreten müssen.

Tabelle 54: Aufgabenbezogene Organisationsmodelle der interkommunalen Zusammenarbeit

	aufgabenbezogene Modelle	aufgabenübergreifende Modelle	Integrationsmodell (Gebietsreform)
Internalisierung externer Effekte	+ räumliche Nutzer- und Kostenträgerkreise können übereinstimmen	o Übereinstimmung räumlicher Nutzer- und Kostenträgerkreise bei mehreren Aufgaben schwierig	o/+ Internalisierung bei Kongruenz von Funktions- und Verwaltungsraum
Tragfähigkeit von Verwaltungsstrukturen / Effizienzsteigerung	o aufgabenbezogene Einzellösungen mit Tendenz zu Kleinräumigkeit, Konkurrenzabbau	o komplexe Verwaltungsstruktur, multifunktionale Bündelung von Aufgaben	+ Einräumigkeit der Verwaltung, Skaleneffekte, Synergiepotenzial
Koordinierungs- und Steuerungspotenzial	+ problembezogene Koordination, je nach Rechtsbindung mehr oder weniger starkes Steuerungspotenzial	+ Koordination und Steuerung werden zusammengeführt	+ klare Kompetenzzuweisung, jedoch Verlust an Autonomie
Administrierbarkeit / institutionelle Komplexität	+ für einzelne Aufgabe leicht umzusetzen	- zusätzliches komplexes Verwaltungskonstrukt, Hürde zur Umsetzung eher hoch, Gesamtlösung aber leichter zu administrieren als Vielzahl an Einzellösungen	o je nach beteiligten Kommunen, nur einmalige Umsetzung nötig, danach weniger komplexe Verwaltungsstrukturen
Finanzierungs- / Kostentragungsregelung	+ flexible aufgabenbezogene Finanzierungsregelungen möglich	+ Umlage zur sachgerechten Kostenbeteiligung der Mitglieder	o breitere Basis der Umlagenfinanzierung bedingt kreisinterne Ausgleichseffekte
Legitimität	o je nach gewählter Rechtsform Übertragung der Verwaltungsautonomie	- Verlust von Bürger und Ortsnähe, Übertragung von Kompetenzen auf höhere Ebene	+ Erhalt der Selbstverwaltung

(Quelle: Eigene Darstellung.)

In der Zusammenschau der möglichen Organisationsmodelle zeigt sich, dass diese allein in aufgaben- und raumspezifischer Betrachtungsweise hinsichtlich

ihrer Eignung für Stadt-Umland-Kooperationen zu bewerten sind. Eine im Rahmen der Modellvorhabenforschung des BBSR gewonnene Erkenntnis für die erfolgreiche Umsetzung von Stadt-Umland-Kooperationen ist, *„dass es für stadregionale Kooperation nicht die optimale Form gibt, sondern je nach der inhaltlichen Aufgabe und den Rahmenbedingungen vor Ort die geeignete organisatorische Lösung zu suchen ist.[...] Der regionale Zuschnitt der Kooperation soll [...] eine bedarfsgerechte Form der Leistungserbringung ermöglichen.“*⁶⁵³

Der zentrale Erfolgsfaktor für Stadt-Umland-Kooperationen ist der für die beteiligten Kommunen erkennbare Vorteil, bspw. in Form von Steuerungsge winnen oder Nutzenzuwachs, („Win-Win-Situation“). Kooperationen werden nur selten dauerhaft sein, wenn nicht für alle Beteiligten ein Vorteil erzielt wird.

Da es sich bei der Erfüllung oberzentraler Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge unter dem Aspekt der Internalisierung von Nutzen-Spillovern insbesondere um spezifische Aufgabenbereiche handelt (z. B. Bildungseinrichtungen, Kultur- und Freizeiteinrichtungen), sollte das gewählte Organisationsmodell vorrangig eine aufgabenbezogene Organisation fokussieren. Hinzu kommt, dass die rheinland-pfälzischen Gebietskörperschaften für eine Übertragbarkeit der Regionalkreismodelle in ihrer Raum- und Aufgabenstruktur zu sehr abweichen. Zudem lässt der derzeitige Verwaltungsaufbau weder Raum noch die notwendige kritische Masse, um einen zusätzlichen Aufgabenträger in Form eines höheren Kommunalverbands zu rechtfertigen. Daher wird zurzeit weder eine uneingeschränkte Übertragbarkeit der Regionalkreismodelle noch die Etablierung eines weiteren höheren Kommunalverbandes für Rheinland-Pfalz als sachgerecht eingestuft.

3.5.5 Schlussfolgerungen: Zentrale Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

Oberzentrale Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge führen in Stadt-Umland-Regionen insbesondere bei Bildungs-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie Sportstätten mit überörtlicher Bedeutung zu räumlichen Externalitäten. Die Zentren erbringen die Leistungen, die vom Umland zwar mitgenutzt, aber

⁶⁵³ BBSR (Hrsg.) (2018), Stadt-Umland-Kooperationen, Einsatzfelder, Mehrwert und Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung, S. 5.

nicht oder nicht hinreichend mitfinanziert werden. Zur Optimierung von Versorgungsangeboten sowie zum Ausgleich von Versorgungsdefiziten können regionale Kooperationen gebildet werden, innerhalb derer regionalbedeutungsame öffentliche Daseinsvorsorgeleistungen erbracht werden. Für einzelne mittel- und oberzentrale Aufgaben sind spezifische Institutionalisierungen interkommunaler Kooperationen eine Reformoption (z. B. Kultur-, Schulverbände). Somit sollen Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollaufgaben für einen funktional abgegrenzten Kooperationsraum zusammengeführt werden – damit wird unter Finanzierungsgesichtspunkten auch dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zwischen Nutzer- und Kostenträgerkreis in höherem Maße Rechnung getragen.

Durch interkommunale bzw. interregionale Konkurrenz induzierte planerische Abstimmungserfordernisse sind im Rahmen der Einzelhandels-, Gewerbe- und Wohnflächenentwicklung von besonderer Bedeutung. Dies gilt ebenso für die koordinierte Kultureinrichtungs- sowie Sportstättenplanung und -bewirtschaftung bzw. die Bündelung investiver und personeller Ressourcen. Zudem sollte angesichts der regional heterogenen demographischen Entwicklung die interkommunale Abstimmung der regionalen Schulentwicklungsplanung intensiviert werden.

Die raumbezogene Analyse auf Basis bestehender Verflechtungsbeziehungen weist auf Basis der Berufs- und Schulpendlerverflechtung sowie bestehender Kooperationen auf teilträumlich stark variierende Potenziale und Akzeptanz von Modellen interkommunaler Zusammenarbeit hin. Insgesamt zeigt sich, dass sich die interkommunale Zusammenarbeit im Schulbereich – analog zum Sozialbereich – gegenüber anderen Bereichen deutlich abhebt. Gleichwohl wird die interkommunale Kooperation im Schulbereich in weiten Teilen des Landes abseits der Förderschulen und berufsbildenden Schulen zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen in der Gesamtschau nur in geringem Umfang praktiziert. Es ist davon auszugehen, dass in etlichen Aufgabenbereichen ein beträchtliches Potenzial für die Etablierung kooperativer Organisations- und Finanzierungsformen besteht.

Aufgabenbezogene, kleinräumige Kooperationsformen sind – dem Subsidiaritätsprinzip folgend – als freiwillige Bottom-Up-Entscheidung aufzufassen, die auf weitere Aufgabenbereiche erweitert werden können. Im Falle eines geringen regionalen Problem- bzw. Handlungsdrucks sind kooperative, aufgabenbezogene Organisationsformen vorzugswürdig, um aufgabenspezifische Verletzungen des fiskalischen Äquivalenzprinzips zu kompensieren. Zudem eignen sich informelle bzw. netzwerkartige Kooperationen für den interkom-

munalen Wissenstransfer oder als Ansatzpunkt für die Bildung institutionalisierter Formen.⁶⁵⁴ Im Falle eines akuten (fiskalischen) Problemdrucks, fehlender Homogenität der Kooperationspartner oder in Ermangelung von „Win-Win-Konstellationen“ gleichwertiger Kooperationspartner sind Top-Down-Entscheidungen des Landes bzw. Kooperationsanreize in der Initialphase erforderlich. Zudem sind fachliche und organisatorische Mindeststandards sicherzustellen – ansonsten würde das Risiko einer weiteren institutionellen Fragmentierung der Aufgabenerfüllung bestehen, sollten kommunale IKZ-Modelle jeweils in einer – auch aus Bürger- bzw. Nachfragersicht – intransparenten Vielzahl heterogener Teillösungen münden.

Im Falle einer gesamträumlichen Unterfinanzierung können interkommunale Kooperationen nicht signifikant zu einer Stärkung der kommunalen Verwaltungskraft beitragen, daher ist die aufgabenangemessene Finanzausstattung als unabdingbare Voraussetzung für die Sicherung der kommunalen Verwaltungs- und Gestaltungskraft aufzufassen. Dies betrifft sowohl die (horizontalen) interkommunalen Aufgaben- und Finanzbeziehungen als auch die (vertikalen) Transfers zwischen Bund, Land und Kommunen. Stadt-Umland-Beziehungen stellen in diesem Zusammenhang nur einen Teilaspekt der öffentlichen Aufgaben- und Finanzbeziehungen dar. Demgegenüber besteht die Option zur Verbreiterung bestehender IKZ-Modelle zu größeren Verbänden für umfassendere Aufgabenbündel.

Der Einsatz aufgabenübergreifender (multifunktionaler) IKZ-Modelle erfordert stets eine Entscheidung des Landes: Die Vorteile einer Bildung von höheren Kommunalverbänden sind den Nachteilen einer zusätzlichen Ebene der Verwaltungsstruktur bzw. dem Risiko institutioneller Überfrachtung und Komplexität gegenüberzustellen – dabei ist die Eingriffsintensität in das kommunale Aufgabenspektrum höher als im Falle einer am Funktionalraum orientierten Gebietsreform. An den Grundsätzen einer gebietsbezogen organisierten und multifunktionalen kommunalen Selbstverwaltung ist festzuhalten. Gebietsreformen eignen sich grundsätzlich für eine Reform der interkommunalen Aufgaben- und Finanzbeziehungen. Die mit multi- oder monofunktionalen IKZ-Modellen adressierten Problemkreise variieren erheblich – und vernachlässigen beispielsweise aufgrund ihrer räumlichen Selektivität die Tragfähigkeitsprobleme ländlichen geprägter Regionen – hier stößt das Ausgleichspotenzial durch selektive und/oder kleinräumige Kooperationen an Grenzen.

⁶⁵⁴ Bericht des BBSR „Stadt-Umland-Kooperationen (Stand: 13.04.2018), Einsatzfelder, Mehrwert und Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung, S. 5.

Für die gezielte Kompensation von Stadt-Umland-Disparitäten eignen sich grundsätzlich insbesondere aufgabenbezogene Organisationsmodelle – dies gilt für regionalbedeutsame und fiskalisch hinreichend gewichtige Aufgaben. Allerdings ist das erweiterte, landesweite Wirkungsspektrum einer umfassenden Gebietsreform nicht zu substituieren. Die umfassenden, durch den Landesgesetzgeber formulierten Zielvorstellungen der Kommunal- und Verwaltungsreform können durch eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit allenfalls flankiert werden.

Die Neugestaltung der kommunalen Gebietsstruktur in Rheinland-Pfalz sollte von weiteren Reformschritten flankiert werden. Die Ausschöpfung der Effektivitäts- und Effizienzreserven erfordert ein Zusammenwirken von Funktional- (Aufgabenkritik, Standardflexibilisierung, IKZ), Gebiets-, Binnen- (E-Government) sowie Finanzierungsreformelementen (kommunaler Finanzausgleich, Aufgabenzuordnung). Interkommunale Kooperationsmodelle sind ergänzend unstreitig wichtig, stellen aber keine Alternative dar, um breite Aufgabenbündel flächendeckend wahrzunehmen. Dies gilt in besonderem Maße, wenn in den Gebietskörperschaften bzw. Regionen verschiedene Belastungsfaktoren zusammenkommen und heterogene Verflechtungsbeziehungen, Interessenlagen und Anreizstrukturen bestehen.

3.5.6 Literaturverzeichnis

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2003), Zweckverband. Online verfügbar unter <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/zweckverband>, zuletzt geprüft am 16.12.2019.
- BBSR (2018): Stadt-Umland-Kooperationen (Stand: 13.04.2018), Einsatzfelder, Mehrwert und Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung.
- Dahlbeck, E./Flögel, F./Langguth, F./Schlieter, D.* (2017), Interkommunale Kooperation, Eine Kurzexpertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen.
- Ebinger, F./Kuhlmann, S./Dumas, P./Nitze, C./Ullrich, N./Zabler, S.* (2018), Teilgutachten zur Optimierung der Aufgabenzuordnung und der Organisationsstrukturen in aufgabenbezogener Betrachtung, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Potsdam/ Speyer/Wien.
- Furkert, M.* (2015), Erkennen und Handeln: Restrukturierung der landesplanerischen Mittelbereiche in Rheinland-Pfalz, Hamburg.
- Greiving, S./Winkel, R.* (2008), Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes, Gutachten im Auftrag der Universitäts- und Hansestadt Greifswald, Stadt Neubrandenburg, Hansestadt Rostock, Landeshauptstadt Schwerin, Hansestadt Stralsund und Hansestadt Wismar, Dortmund.
- Hesse, J. J.* (2005), Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland, Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken, Berlin.
- Hesse, J. J.* (2007), Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Berlin.
- Hörster, A.* (2007), Höhere Kommunalverbände, in: Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 – Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Auflage, Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, S. 901-936.
- Hüttlinger, A.* (2004), Kommunalrechtliche und kommunalwirtschaftliche Aspekte interkommunaler Gewerbegebiete.
- Junkernheinrich, M./Markert, H./Frankenberg, D./Müller, C./Stahlke, T./Micosatt, G.* (2018), Gebietsreform in Rheinland-Pfalz, Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden, Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Kaiserslautern.
- Landtag Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2015), Bericht der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“, LT-Drs. 16/5250, Mainz.
- Ministerium des Innern und für Sport (2018), Starke Kommunen – Starkes Land, Online verfügbar unter: <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/foerderung/kommunalentwicklung/starke-kommunen-starkes-land/> (zuletzt geprüft am 20.12.2019).
- Ministerium des Innern und für Sport (Hrsg.) (2008), Landesentwicklungsprogramm – LEP IV, Mainz.

- Porth, J./Kruse, K.A./Engewald, B./Ziekow, J.* (2019), Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz – der rheinland-pfälzische Weg, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer.
- Portz, N./Düsterdiek, B./Fuchs, T.* (2005), Interkommunale Zusammenarbeit, Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts, in: Stadt und Gemeinde INTERAKTIV, H. 10, S. 7.
- Postlep, R.-D.* (2002), Das Anreiz- und Ausgleichsproblem bei zentralörtlichen Leistungen und Möglichkeiten seiner Lösung, in: Blotevogel, H. H. (2002) (Hrsg.), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Hannover, S. 37-42.
- Reichard, C./Grossi, G.* (2017), Die Organisation kommunaler Dienstleistungen, in: Kuhlmann, S./Schwab, O. (Hrsg.), Starke Kommunen – wirksame Verwaltung, S. 101-116.
- Schliesky, U.* (2007), Stadt-Umland-Verbände, in: Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 – Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Auflage, Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, S. 873-899.
- Schneider, B. J.* (Hrsg.) (2015), Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit Nordrhein-Westfalen, Siegburg.
- Stadt Hannover (2019), Die Region Hannover stellt sich vor, Online verfügbar unter <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Region-Hannover/Stellt-sich-vor>, zuletzt geprüft am 16.12.2019.
- Vogt, M. T.* (1996), Kinder schafft Neues! Eine Einführung in das Sächsische Kulturraumgesetz (SächsKRG), in: Vogt, M. T. (Hrsg.), Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995, Reihe Kulturelle Infrastruktur, B. 1, 2. Auflage, Leipzig: Universitätsverlag Leipzig, S. 21-32.
- Wiegand, B.* (1994), Das Gesetz über Kulturräume in Sachsen, in: Landes- und Kommunalverwaltung, Jg. 4, H. 6, S. 204-207.
- Winterfeld, K./Hofmann, M./Voigt, K.* (2003), Kulturelle Potenzen in Oberlausitz-Niederschlesien – Schlussfolgerungen für die weitere Arbeit im Kulturraum, in: Winterfeld, K./Hofmann, M./Voigt, K. (Hrsg.), Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien, Dresdner Studien zur Kultur, B. 1, Leipzig: Leipziger Universitätsverlag GmbH, Seite 223-236.
- Terfrüchte, T./Greiving, S./Flex, F.* (2017), Empirische Fundierung von Zentrale-Orte-Konzepten – Vorschlag für ein idealtypisches Vorgehen, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 75. S. 471-485.
- Wohltmann, M.* (2019), Städte, Gemeinden, Landkreise – Fiskalische Konflikte innerhalb der kommunalen Ebene – Umlagenfinanzierung, Stadt-Umland-Probleme, in: Schweisfurth, T./Wallmann, W. (Hrsg.), Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 213-232.

3.5.7 Anhang

Anhang 1: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Landau in der Pfalz, 2015

			BEVI	SEVI	BEVI	SEVI	
			absolut		Anteil		
KS Landau in der Pfalz		stadt-intern	6 868	4 940			
I.	LK Südliche Weinstraße	einpendernde SvB/Schüler	7 079	3 686	51 %	43 %	
	LK Germersheim		2 433	1 369	26 %	22 %	
	KS Neustadt a. d. W.		778	329	10 %	6 %	
II.	LK Südwestpfalz		754	172	10 %	3 %	
	LK Bad Dürkheim		480		7 %		
	LK Rhein-Pfalz-Kreis		372		5 %		
III.	KS Speyer		190		3 %		
LK: TOP 6 bzw. 3			11 044	5 384	62 %	52 %	
LK: Anteil zu allen LK			88 %	91 %			

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.)

Anhang 2: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Pirmasens, 2015

			BEVI	SEVI	BEVI	SEVI
			absolut		Anteil	
KS Pirmasens		stadt-intern	8 373	3 937		
I.	LK Südwestpfalz	einpendernde SvB/Schüler	8 095	1.894	49 %	32 %
II.	KS Zweibrücken		846	125	9 %	3 %
III.	LK Kaiserslautern		352		4 %	
LK: TOP 2 bzw. 1			8 941	2 019	52 %	34 %
LK: Anteil zu allen LK			89 %	97 %		

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.)

Anhang 3: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Koblenz, 2015

		BEVI	SEVI**	BEVI	SEVI**
		<i>absolut</i>		<i>Anteil</i>	
KS Koblenz		23 536	12 028		
	stadt-intern				
I.	LK Mayen-Koblenz	19 167	5 082	45 %	30 %
	Rhein-Lahn-Kreis	5 622	1 075	19 %	8 %
	Westerwaldkreis	5 238	1 251	18 %	9 %
	LK Neuwied	4 640	804	16 %	6 %
	Rhein-Hunsrück-Kreis	3 116	994	12 %	8 %
II.	LK Cochem-Zell	1 505	472	6 %	4 %
	LK Ahrweiler	1 329		5 %	
III.	LK Altenkirchen (Ww.)	287		1 %	
	LK: TOP 7 bzw. 5	40 617	9 678	63 %	45 %
	LK: Anteil zu allen LK	95 %	94 %		

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

** Für eine bessere Übersichtlichkeit ist die Sortierung des LK Neuwied und des Rhein-Hunsrück-Kreises vertauscht.

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.)

Anhang 4: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Trier, 2015

		BEVI	SEVI	BEVI	SEVI
		<i>absolut</i>		<i>Anteil</i>	
KS Trier		23 693	10 954		
	stadt-intern				
I.	LK Trier-Saarburg	18 585	6 150	44 %	36 %
	LK Berncastel-Wittlich	3 538	1 300	13 %	11 %
	Eifelkreis Bitburg-Prüm	2 572	924	10 %	8 %
II./III.	LK Vulkaneifel	445	203	2 %	2 %
	LK: TOP 3	24 695	8 374	51 %	43 %
	LK: Anteil zu allen LK	92 %	94 %		

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.)

Anhang 5: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Speyer, 2015

			BEVI**	SEVI	BEVI**	SEVI
			absolut		Anteil	
KS Speyer		stadt-intern	8 807	5 615		
I.	Rhein-Pfalz-Kreis	einpendernde SvB/Schüler	5 772	2 904	40 %	34 %
	LK Germersheim		2 438	741	22 %	12 %
II.	LK Bad Dürkheim		1 128	111	11 %	2 %
	KS Ludwigshafen am Rhein		1 156		12 %	
	LK Südliche Weinstraße		996		10 %	
	KS Neustadt a. d. W.		685		7 %	
III.	KS Landau in der Pfalz		372		4 %	
LK: TOP 6 bzw. 2			12 175	3 645	58 %	39 %
LK: Anteil zu allen LK			87 %	88 %		

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

** Für eine bessere Übersichtlichkeit ist die Sortierung des LK Bad Dürkheim und der KS Ludwigshafen am Rhein vertauscht.

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.)

Anhang 6: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Zweibrücken, 2015

			BEVI**	SEVI	BEVI**	SEVI
			absolut		Anteil	
KS Zweibrücken		stadt-intern	5 512	3 568		
I.	LK Südwestpfalz	einpendernde SvB/Schüler	3 520	1 422	39 %	28 %
II.	LK Kaiserslautern		409	78	7 %	2 %
	KS Pirmasens		539		9 %	
III.	LK Kusel		228		4 %	
LK: TOP 3 bzw. 1			4 696	1 422	46 %	28 %
LK: Anteil zu allen LK			96 %	90 %		

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

** Für eine bessere Übersichtlichkeit ist die Sortierung des LK Kaiserslautern und der KS Pirmasens vertauscht.

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.)

Anhang 7: *Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Kaiserslautern, 2015*

			BEVI	SEVI	BEVI	SEVI
			absolut		Anteil	
KS Kaiserslautern		stadt-intern	21 430	10 537		
I.	LK Kaiserslautern	einpendernde SvB/Schüler	13 946	4 558	39 %	30 %
	LK Kusel		3 591	813	14 %	7 %
	LK Südwestpfalz		2 659	769	11 %	7 %
	Donnersbergkreis		2 180	720	9 %	6 %
II./III	LK Bad Dürkheim		672	366	3 %	3 %
	LK: TOP 4		22 376	6 860	51 %	39 %
	LK: Anteil zu allen LK		86 %	86 %		

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.)

Anhang 8: *Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Mainz, 2015*

			BEVI	SEVI	BEVI	SEVI
			absolut		Anteil	
KS Mainz		stadt-intern	40 096	21 729		
I.	LK Mainz-Bingen	einpendernde SvB/Schüler	22 197	4 958	36 %	19 %
	LK Alzey-Worms		7 215	1 110	15 %	5 %
II.	LK Bad Kreuznach		3 370	499	8 %	2 %
III.	Rhein-Hunsrück-Kreis		762		2 %	
	LK: TOP 3 bzw. 2		33 544	6 068	46 %	22 %
	LK: Anteil zu allen LK		85 %	85 %		

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.)

Anhang 9: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Ludwigshafen am Rhein, 2015

		BEVI**	SEVI	BEVI**	SEVI
		absolut		Anteil	
KS Ludwigshafen am Rhein		30 864	20 150		
	stadt-intern			<i>Anteil</i>	
I.	Rhein-Pfalz-Kreis	17 072	3 582	36 %	15 %
	LK Bad Dürkheim	9 373	1 357	23 %	6 %
II.	KS Frankenthal (Pfalz)	4 015	776	12 %	4 %
	KS Worms	2 234		7 %	
	KS Speyer	2 270		7 %	
	KS Neustadt a. d. W.	2 262		7 %	
	LK Südliche Weinstraße	1 869		6 %	
	LK Germersheim	1 769		5 %	
	Donnersbergkreis	1 543		5 %	
III.	LK Alzey-Worms	1 361		4 %	
	LK: TOP 9 bzw. 2	43 768	5 715	59 %	22 %
	LK: Anteil zu allen LK	94 %	65 %		

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

** Für eine bessere Übersichtlichkeit ist die Sortierung der KS Worms, Speyer und Neustadt a. d. W. vertauscht.

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.)

Anhang 10: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Worms, 2015

		BEVI	SEVI	BEVI	SEVI
		absolut		Anteil	
KS Worms		16 015	9 381		
	stadt-intern			<i>Anteil</i>	
I.	LK Alzey-Worms	6 111	1 642	28 %	15 %
	LK Rhein-Pfalz-Kreis	895		5 %	
II.	LK Donnersbergkreis	877		5 %	
	LK Bad Dürkheim	771		5 %	
III.	LK Mainz-Bingen	701	142	4 %	1 %
	LK: TOP 4 bzw. 1	8 654	1 642	35 %	15 %
	LK: Anteil zu allen LK	76 %	70 %		

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.)

Anhang 11: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Frankenthal (Pfalz), 2015

		BEVI	SEVI	BEVI	SEVI
		absolut		Anteil	
KS Frankenthal (Pfalz)		5 246	4 984		
	stadt-intern				
I.	Rhein-Pfalz-Kreis	2 471	1 624	32 %	25 %
	LK Bad Dürkheim	1 749	779	25 %	14 %
	KS Ludwigshafen am Rhein	1 376	422	21 %	8 %
II.	KS Worms	754	178	13 %	3 %
	LK Alzey-Worms	353		6 %	
	Donnersbergkreis	290		5 %	
III.	KS Neustadt a. d. W.	149		3 %	
	LK: TOP 6 bzw. 3	6 703	2 825	56 %	36 %
	LK: Anteil zu allen LK	85 %	83 %		

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.)

Anhang 12: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Neustadt an der Weinstraße, 2015

		BEVI**	SEVI	BEVI**	SEVI
		absolut		Anteil	
KS Neustadt a. d. W.		7 441	4 811		
	stadt-intern				
I.	LK Bad Dürkheim	3 059	1 889	29 %	28 %
	LK Südliche Weinstraße	1 813	474	20 %	9 %
	Rhein-Pfalz-Kreis	724	262	9 %	5 %
II.	LK Germersheim	421	210	5 %	4 %
	KS Landau in der Pfalz	448		6 %	
III.	KS Ludwigshafen am Rhein	281		4 %	
	LK: TOP 5 bzw. 3	6 044	2 835	45 %	37 %
	LK: Anteil zu allen LK	74 %	80 %		

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

** Für eine bessere Übersichtlichkeit ist die Sortierung des LK Germersheim und der KS Landau in der Pfalz vertauscht.

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.)

4. Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen (Martin Junkernheinrich & Jan Ziekow)

4.1 Ergebnisse

Die unterschiedlichen Fragestellungen und methodischen Herangehensweisen der Studien haben es ermöglicht, sich den mit IKZ verbundenen Themen aus mehreren Perspektiven zu nähern, um auf diese Weise ein möglichst breites Bild zu gewinnen. Die dabei erzielten Ergebnisse ermöglichen die Einordnung der Möglichkeiten und Grenzen von IKZ als Instrument zur Stabilisierung bzw. Steigerung der Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung.

IKZ ist eine auch in Rheinland-Pfalz seit vielen Jahren intensiv genutzte Form der kommunalen Aufgabenerfüllung. Sie ermöglicht eine wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung dort, wo Größenvorteile der Leistungserstellung in einem Verbund genutzt werden können. Sie erlaubt die Bereitstellung von spezialisierten Leistungen, wenn eine einzelne Kommune wegen der notwendigen Mindestgrößen für den Aufbau entsprechender Kapazitäten überfordert wäre. Insofern kann IKZ zu einer qualitativ guten und kostengünstigen Aufgabenerfüllung beitragen.

Potenziale für einen Ausbau von IKZ zeigten sich in mehreren Aufgabenbereichen. Hierfür ist zwischen zwei unterschiedlichen Raumbezügen zu differenzieren:

- Zum einen ist für einen Teil der Aufgaben bzw. für einzelne Aufgabenelemente über landeseinheitliche Lösungen nachzudenken.
- Zum anderen gibt es Aufgabensegmente mit einem kleinräumigen Bezug, bei der interkommunale Zusammenarbeit sich im klassischen Sinne auf eine nachbarschaftliche Kooperation bezieht.

Seitens der kommunalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger wurde eine breite Palette an denkbaren Bereichen für den Ausbau von IKZ genannt. Zu nennen sind hier u. a. die Themen ÖPNV, Vergabewesen, Ausbildungskooperationen zwischen Verwaltungen, Kfz-Zulassung, Energieversorgung/regenerative Energie und Integration. Auf konkrete Planungen oder Verhandlungen zum Ausbau der IKZ konnte allerdings nur selten verwiesen werden.

Durch die Digitalisierung entstehen neue IKZ-Potenziale in vielen Aufgabenbereichen. Ihre Nutzung führt zu einer Verringerung der „in-house“ erledigten Aufgaben und Teilprozesse. Das gilt insbesondere für kleine Gebietskörperschaften.

In den Gutachten wurden arbeitsteilig nachfolgend zusammenfassend dargestellte Bereiche einer besonders intensiven Betrachtung unterzogen:

4.1.1 IKZ im Back-Office-Bereich

Gerade der für die Bürgernähe wenig konfliktäre Back-Office-Bereich bietet Potenzial für Optimierung – nicht zuletzt dadurch, dass für die Bürgerinnen und Bürger keine Mehrkosten anfallen und es sich häufig um Aufgaben mit hohem Standardisierungsgrad und geringer „Fühlbarkeit“ handelt:

- Im Bereich der allgemeinen Verwaltung stellen das Beschaffungswesen, aber auch die Personal-, Finanz- und Liegenschaftsverwaltung relevante Potenzialbereiche dar.
- Back-Office-Aufgaben mit IKZ-Potenzial bestehen beispielsweise auch im Sozialbereich.

4.1.2 IKZ zur Bewältigung der digitalen Transformation

Die Themen Digitalisierung, KVR und IKZ müssen in Zukunft zusammen betrachtet werden. Anderenfalls ist zu befürchten, dass sich Reformen gegenseitig behindern und Ressourcen verschwendet werden.

Die Bereitstellung von IT-Infrastruktur und Dienstleistungen bietet sich insgesamt für eine überkommunale Lösung an. Hier besteht ein hoher Zeitdruck, um vor dem Hintergrund der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, des Ausbaus der Schul-IT und der allgemein fortschreitenden Verwaltungsdigitalisierung eine möglichst effiziente und sichere Bereitstellung zu erreichen. Dabei sind sowohl stark zentralisierte IKZ-Lösungen unter Rückgriff auf bestehende Kooperationsverbände, wie ZIDKOR, als auch kleinere regionale und landesweite, hoch zentralisierte neue Lösungen in den Blick zu nehmen. Gerade im IT-Bereich liegt es nahe, eine tiefergreifende Zentralisierung durch landeseinheitliche Lösungen mit größeren Skalen- und Spezialisierungsvorteilen bei geringeren Transaktionskosten anzugehen. Auch der Sozial- und Jugendhilfebereich dürfte dem allgemeinen Trend der Konzentration der Datenverarbeitung auf Rechenzentren folgen.

4.1.3 IKZ im Sozialbereich

Der Sozial- und Jugendhilfebereich ist durch einen engen Bezug zu den Leistungsempfängern geprägt. Im Vordergrund der Arbeit steht die persönliche Fallbetreuung. Bei insgesamt hohen Fallzahlen im Sozialbereich ist ein Effizienzgewinn durch IKZ insbesondere für kleinere Gebietskörperschaften mit vergleichsweise wenigen Hilfefällen und für kleinere Hilfebereiche mit geringen Fallzahlen zu erwarten. Am Beispiel der bestehenden Kooperationen in den Bereichen der Adoptionsvermittlung und der Betreuung unbegleitet eingereister Minderjähriger zeigt sich, dass für Spezialgebiete mit kleineren Fallzahlen Kooperationspotenziale bestehen.

Die Analyse des Prozesses zum Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes deutet auf das Vorhandensein von IKZ-Potenzialen auch in diesem Bereich hin. Denkbar wäre eine Auslagerung der Rückholaktivitäten auf einen oder mehrere überkommunale IKZ-Verbünde.

Im Rahmen der IKZ mit landesweitem Bezug sind auch Vergleichsringe ein zweckmäßiger Rahmen, um über die lokale Lageeinordnung (Benchmarking) und über die Identifizierung von Best-Practice einen Wissensaustausch zu bewirken (Transferfunktion). Davon können Impulse auf die lokale Fallbearbeitung und die Organisationsabläufe ausgehen. Angesichts der großen Bedeutung der Fallkosten bleibt die Verbesserung der Fallbearbeitung der zentrale Schlüssel zur Senkung von Sozial- und Jugendhilfeausgaben. Aber auch dazu kann eine Bearbeitung in größeren Einheiten mit einer Stärkung des Know-how-Potenzials einen Beitrag leisten. Dies gilt sowohl für eine Gebietsreform als auch für eine IKZ.

4.1.4 Einsatz von IKZ in Stadt-Umland-Konstellationen, in der Raumplanung, insbesondere in den kleinen kreisfreien Städten

Oberzentrale Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge führen in Stadt-Umland-Regionen insbesondere bei Bildungs-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie Sportstätten mit überörtlicher Bedeutung zu räumlichen Externalitäten. Die Zentren erbringen Leistungen, die vom Umland zwar mitgenutzt aber nicht oder nicht hinreichend mitfinanziert werden. Zur Optimierung von zentralörtlichen Versorgungsangeboten sollten Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollaufgaben für einen funktional abgegrenzten Kooperationsraum zusammengeführt werden.

Die raumbezogene Analyse auf Basis bestehender Verflechtungsbeziehungen (Berufs- und Schulpendler) sowie bestehende Kooperationen weisen auf

teilräumlich stark variierende Potenziale und Akzeptanz von Modellen interkommunaler Zusammenarbeit hin.

Der Einsatz aufgabenübergreifender (multifunktionaler) IKZ-Modelle erfordert stets eine Entscheidung des Landes: Die Vorteile einer Bildung von höheren Kommunalverbänden sind den Nachteilen einer zusätzlichen Ebene der Verwaltungsstruktur bzw. dem Risiko institutioneller Überfrachtung und Komplexität gegenüberzustellen. In Rheinland-Pfalz würde die komplexe Verwaltungsstruktur de facto noch weiter ausdifferenziert. Daher eignen sich für die gezielte Kompensation von Stadt-Umland-Disparitäten insbesondere aufgabenbezogene Organisationsmodelle.

In Anlehnung an das Modell der Sächsischen Kulturräume könnten gemeinsame organisatorische Ziele für die kooperierenden Gebietskörperschaften erarbeitet werden, sodass ein aufeinander abgestimmtes, regionales Organisationskonzept entwickelt werden kann. Allerdings muss die administrative Praktikabilität betrachtet werden. In Rheinland-Pfalz gibt es mehr Landkreise (24) und kreisfreie Städte (12) als in Sachsen (10 Landkreise, 3 kreisfreie Städte). Dadurch erhöht sich der Verwaltungsaufwand zur Implementierung und Koordinierung der verschiedenen Raumkonzepte vergleichsweise deutlich.

4.1.5 Institutioneller Rahmen von IKZ

IKZ garantiert keine dauerhafte Zusammenarbeit zur besseren Aufgabenerledigung. In diesem Sinne wurde der Wunsch geäußert, bestehende Zusammenarbeiten leichter beenden zu können. Ein Bedarf für die Einführung neuer rechtlicher Organisationsformen für IKZ besteht nicht.

Negative Auswirkungen von IKZ auf die kommunalen Vertretungsorgane der beteiligten Gebietskörperschaften wurden nicht ermittelt. Dies gilt grundsätzlich auch für die Transparenz der Aufgabenwahrnehmung mittels IKZ. Lediglich vereinzelt wurde der geringe kurzfristige Einfluss der Vertretungsorgane auf einzelne Kooperationen sowie die Schwierigkeit, die Verwaltungsarbeit zu kontrollieren, bemängelt.

Mit Blick auf die Bürgernähe besitzt IKZ im Vergleich zu einer Gebietsreform keine zwingenden Vorteile. Viele Formen von IKZ bewirken eine Entörtlichung der Aufgabenwahrnehmung, welcher in einer einheitlichen Gebietskörperschaft durch Dislozierung begegnet werden kann.

4.2 Schlussfolgerungen

Eine leistungsfähige Kommunalstruktur entsteht durch einen ausgewogenen Mix aus tragfähigen Ortsgrößen und Verwaltungsebenen sowie ergänzenden IKZ. In Teilen des Schrifttums wird dazu die Auffassung vertreten, dass frühere Gebietsreformen die ex ante berechneten Renditen oftmals nicht oder nur teilweise gehoben haben. Zu den Wirkungen von IKZ gibt es bisher nur wenige Studien. Die Realisierung von Reformrenditen ist an die sachgerechte Umsetzung von Reformen gebunden. Dieses gilt für eine Gebietsreform und interkommunale Zusammenarbeit gleichermaßen. Das bisherige Ausmaß an Größe bzw. Zusammenarbeit lässt erhebliche Potenziale ungenutzt.

IKZ bietet gerade in Anbetracht der kleinteiligen Strukturen und der teilweise noch immer problematischen Haushaltslage in aufgabenbezogener Perspektive merkliche Potenziale, Skalen- und Spezialisierungsvorteile zu verwirklichen. Es gibt – auch begünstigt durch die Digitalisierung – noch erhebliche Größen- und Verbundvorteile, die von den Kommunen bisher weitgehend nicht genutzt werden. Zu nennen sind hier insbesondere Bereiche wie die Allgemeine Verwaltung oder Soziales und Jugend. Auch eine intensivere Kooperation bei der Erstellung raumrelevanter Entwicklungskonzepte (Wirtschaftsförderung, Tourismus, Regionalplanung) erscheint sinnvoll.

Zur Lösung der Schnittstellenproblematik in der Umsetzung der digitalen Transformation müssen landesweite Standards etabliert werden. Hier kann das Land eine unterstützende oder sogar führende Rolle übernehmen.

Dabei ist die interkommunale Kooperation nicht in allen Konstellationen und für alle Aufgaben gleichermaßen oder mit der gleichen Kooperationstiefe die geeignete Form der Leistungserbringung. Transaktionskosten müssen frühzeitig erkannt und mit politischen Maßnahmen begegnet werden, wenn Reformrenditen erwirtschaftet werden sollen.

Bei konsequenter Nutzung der IKZ-Potenziale werden alle Kommunen, vor allem aber die kleinen Kommunen, einen merklichen Teil der Aufgaben, die sie derzeit erledigen, an übergeordnete IKZ-Verbünde abgeben müssen. In einigen Fällen ist auch eine Übertragung an die Landesebene denkbar. Bei Multifunktionsverbänden ist die Eingriffsintensität in das kommunale Aufgabenspektrum höher als im Falle einer am Funktionalraum orientierten Gebietsreform. In Rheinland-Pfalz würde die komplexe Verwaltungsstruktur de facto noch weiter ausdifferenziert.

Viele Größen- und Verbundvorteile können auch durch Gebietsreformen gehoben werden. Kleine kreisfreie Städte, die bereits intensiv mit geeigneten Partnern auf Kreisebene kooperieren, sollten die Möglichkeiten einer Fusion

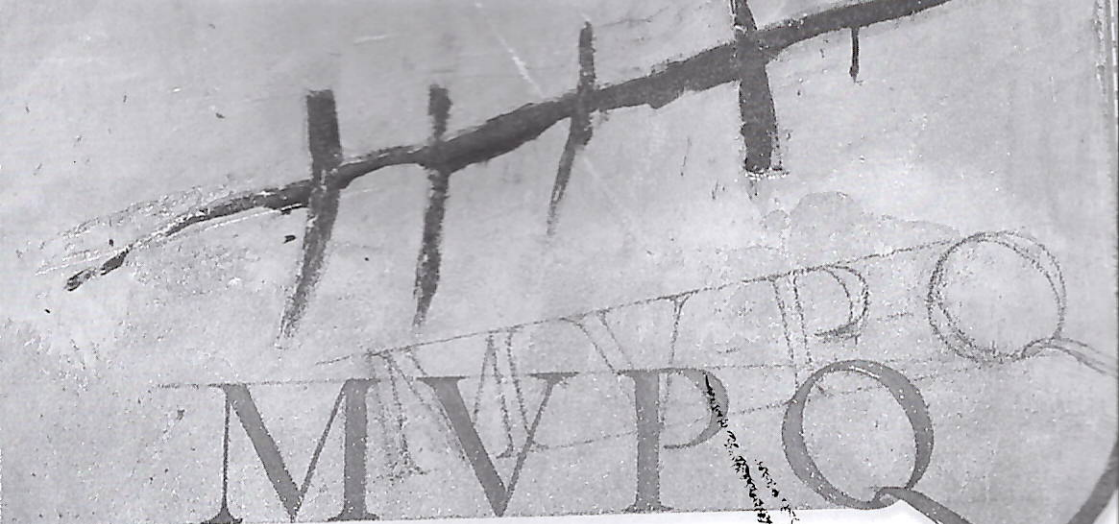
ausloten. Die Landesebene sollte hier unterstützend mitwirken. Aber auch nach einer Gebietsreform ist in vielen Bereichen eine interkommunale Zusammenarbeit notwendig.

Zur Erhöhung der Transparenz von IKZ könnten Zusammenarbeitsberichte eingeführt werden, welche über die Entwicklungen der eigenen Kooperationen einer jeden Gebietskörperschaft informieren und den kommunalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern vorgelegt werden.

Zur besseren Abbildung der Sitzverteilungen innerhalb der jeweiligen kommunalen Vertretungsorgane in den Verbandsversammlungen von Zweckverbänden könnte erwogen werden, die Möglichkeiten der Bestellung mehrerer Vertreter eines Verbandsmitgliedes sowie der nicht einheitlichen Stimmabgabe auszuweiten. Allerdings müssten dabei mögliche negative Auswirkungen auf die Arbeit der Verbandsversammlungen abgewogen werden.

Eine finanzielle Unterstützung von IKZ durch das Land ist bestenfalls als Anschubfinanzierung sinnvoll. Dabei muss gewährleistet sein, dass die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer Kooperation nicht allein auf die finanzielle Förderung zurückgeht. Sinnvoll sind hingegen Beratungsangebote zur Unterstützung der Kommunen beim Ausbau von IKZ. Hier ist z.B. die Bereitstellung von Leitfäden, Best-Practice-Beispielen und Musterverträgen denkbar.

Die Frage, inwieweit die IKZ eine Alternative zu einer Gebietsreform auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz darstellen kann, lässt sich insgesamt dahingehend beantworten, dass die Gebietsreformen auf Kreisebene in ihrer Substanz nicht durch eine Intensivierung der IKZ ersetzt werden können. Dies würde die im Vergleich der Flächenländer sehr kleinen Orts-, Kreis- und Verwaltungsgrößen fortführen und die Komplexität der Aufgabenerfüllung durch IKZ deutlich erhöhen. Ein eng gesponnenes Netz von IKZ-Verbänden, das als Alternative zu einer Gebietsreform entstehen müsste, ist politisch und administrativ nicht effektiv und effizient handhabbar. Daher wird die Empfehlung abgeleitet, dass die Zukunftsfähigkeit des Landes durch eine Kombination aus Gebietsreformen und ergänzenden IKZ gesichert werden sollte. Die Digitalisierung wird – differenziert nach kommunalen Aufgabenbereichen – den Raumbezug der Leistungserbringung verringern. So wird das OZG beispielsweise mittelfristig zu einer merklichen Abnahme der Vor-Ort-Kontakte zwischen Bürger und Verwaltung und zu größeren Gebietskörperschaften führen.



ISBN 978-3-947661-06-0
ISSN 0179-2326

DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT FÜR
ÖFFENTLICHE VERWALTUNG SPEYER

FORSCHUNG ÜBER UND FÜR DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

Hausanschrift
Freiherr-vom-Stein-Straße 2
67346 Speyer

Postanschrift
Postfach 14 09
67324 Speyer

Tel.: +49 (0) 62 32 / 654-0
E-Mail: foev@foev-speyer.de
<http://www.foev-speyer.de>

