

Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Kommunen stärken !

Die interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Landkreisen sowie den kreisangehörigen Städten und Gemeinden bietet einen Ansatzpunkt für aktive Politikgestaltung gerade auch in wirtschaftlich-finanziell schwierigen Zeiten. Noch zeigen sich hier vielfältige Potenziale, die es zu erschließen gilt.

Eindrucksvoll verdeutlicht der Blick in die bundesweite Praxis, dass die Landkreise, Städte und Gemeinden mit interkommunaler Zusammenarbeit aktiv zur Einsparung von Kosten sowie zur Qualitätssicherung bzw. -verbesserung der Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger beitragen können. Es erscheint nahezu ausgeschlossen, dass sich heute noch eine Kommune findet, die nicht mit einem oder mehreren ihrer Nachbarn kooperiert. Durch den zunehmenden Finanzdruck in Folge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise haben die Erwartungen, die sich mit interkommunaler Kooperation verbinden, zudem eine neue Qualitätsstufe erreicht. Sowohl die kommunalen Spitzenverbände als auch die Bundesregierung und die Landesregierungen haben an den verschiedensten Stellen erklärt, dass sie die entsprechenden Potenziale als noch nicht ausgeschöpft und sie hierin zugleich große Chancen bzw. Gestaltungsmöglichkeiten für eine moderne Kommunalpolitik sehen.

Landkreise und interkommunale Kooperation

Grundsätzlich besteht in Deutschland für die Landkreise wie die Städte und Gemeinden die Möglichkeit bzw. die Freiheit, miteinander zu kooperieren, solange diese Zusammenarbeit verfassungskonform ist bzw. geltendem Recht nicht widerspricht. Diese Möglichkeit ist aus verfassungsrechtlicher Sicht durch die Selbstverwaltungsgarantie des Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland gesichert; sie wird durch Landesverfassungen sowie weitere Spezialgesetze konkretisiert.

Auch die 301 Landkreise in Deutschland haben von diesem Recht Gebrauch gemacht und stehen den Städten und Gemeinden in ihrem Engagement der Zusammenarbeit in nichts nach. Belege hierfür liefert beispielsweise eine Studie der Technischen Universität Darmstadt zu den Kooperationserfahrungen der 21 hessischen Landkreise:

Demnach kommt heute in den Landkreisen ohne Ausnahme der interkommunalen Zusammenarbeit eine gewichtige Bedeutung zu. Bis dato wurde eine Vielzahl an Kooperationen mit den umliegenden Landkreisen und auch den kreisangehörigen Kommunen in der Praxis realisiert. Besonders ausgeprägt ist interkommunale Kooperation dabei bislang in den Handlungsfeldern "Verkehr", "Tourismus", "Wirtschaftsförderung", "Abfallwirtschaft", "Kultur" und "Raumplanung". In zunehmendem Maße gewinnt aber auch die Zusammenarbeit bei den Geschäften der laufenden Verwaltung sowie den Kassen- und Rechnungsgeschäften an Bedeutung.

Als wesentliche Rahmenbedingung für das Gelingen der Kooperationen haben sich hierbei die Aspekte "Freiwilligkeit" und "Win-Win" erwiesen. Gerade in freiwilligen Kooperationen, die ohne Zwang von Außen entstanden sind, bietet sich demnach in besonderer Weise die Möglichkeit, dass das notwendige Vertrauen der Kooperationspartner zueinander und in die gemeinsame Arbeit sich entwickeln und wachsen kann. Wichtig ist zudem, dass jeweils alle Kooperationspartner von der Zusammenarbeit unter dem Strich profitieren. Ein ausgewogenes Verhältnis von "Geben" und "Nehmen" zwischen den Partnern ist von herausgestellter Bedeutung.

In den Landkreisen zeigt sich interkommunale Kooperation jedoch nicht nur als etabliert; vielmehr wurden - bei allen sich ergebenden Umsetzungsschwierigkeiten im jeweiligen Einzelfall - auf breiter Basis positive Erfahrungen gemacht. Interkommunale Kooperation wird als konstruktives Gestaltungsmittel gesehen, dessen Potenziale der Kostenminimierung sowie der Qualitätssicherung bzw. -verbesserung der Leistungen noch bei Weitem nicht ausgeschöpft sind.

Schließlich wird als Handlungsfeld mit besonderen Entwicklungschancen und Gestaltungsmöglichkeiten die Kooperation zwischen den Landkreisen mit den jeweiligen kreisangehörigen Kommunen angegeben.

Landkreise als Partner der kreisangehörigen Kommunen

Seit jeher besteht zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Kommunen zwangsläufig in verschiedensten Sachthemen ein sehr enges, zumeist kooperatives Verhältnis, wenn dieses auch bisweilen durch die Aspekte "Kreisumlage" und "Aufsichtsfunktion" gewissen Belastungen ausgesetzt ist. Dennoch dürfte es deutschlandweit keinen Landkreis geben, in dem nicht in den unterschiedlichsten Themenbereichen sich bereits Partnerschaften mit den jeweiligen kreisangehörigen Kommunen finden.

Dennoch sind die Landkreise, Städte und Gemeinden gemeinschaftlich gefordert, immer wieder auf das Neue den Blick auf die Chancen der Zusammenarbeit zu richten und in engem Austausch das Für und Wider verschiedenster Ansätze zu erörtern. Bei einer solchen Implementierung einer Strategie intensiverer, kreisweiter Zusammenarbeit kann der Landkreis verschiedenste Rollen übernehmen. Diese reichen von der Rolle des Koordinators, über die Rolle des Kooperationspartners, bis hin zur Rolle des Zuständigen für die Aufgabenerledigung. (siehe Abbildung 1)

Abbildung 1: Rollen des Landkreises

ROLLEN DES LANDKREISES	
I. Landkreis als Koordinator	<ul style="list-style-type: none"> - Anlaufstelle bei Fachfragen - Vermittlung von Fördermitteln - Moderation von Kooperationsprozessen - Durchführung von Veranstaltungen - Evaluierung und Controlling

II. Landkreis als Kooperationspartner	<ul style="list-style-type: none"> - in den unterschiedlichsten Themenbereichen - in den unterschiedlichsten Intensitätsstufen - in freiwilligen Formen ohne rechtlicher Gestaltung - in freiwilligen Formen mit rechtlicher Gestaltung
III. Landkreis zuständig für die Aufgabenerledigung	<ul style="list-style-type: none"> - in den unterschiedlichsten Themenbereichen - auf Basis zum Beispiel der Ländergesetze zur kommunalen Zusammenarbeit

Diese Rollen von Landkreisen in der Kooperation mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden existieren allesamt in unterschiedlichster Ausprägung und Intensität in der Praxis. Hier gilt es jeweils nicht, das "Rad neu zu erfinden", sondern - auch durch Lernen von guten Beispielen - die eigenen Aktivitäten vor Ort auf den Prüfstand zu stellen und danach zu fragen, inwieweit diese Rollen des Landkreisen ausgebaut werden können und sollten.

Landkreis als Koordinator

Aufgrund der vorhandenen Kapazitäten und des Know-Hows kann der Landkreis zum Koordinator für die fachlichen Fragen interkommunaler Zusammenarbeit und damit auch zur zentralen Anlaufstelle für die kreisangehörigen Kommunen ernannt werden. Mit der Vermittlung von Informationen und der Hilfestellung bei der Akquise von Fördermitteln würde er damit eine Art Dienstleisterfunktion übernehmen. Diese lässt sich noch erweitern, wenn der Landkreis die Federführung für die Durchführung von Veranstaltungen zu interkommunaler Zusammenarbeit und die Moderation von Kooperationsprozessen übernimmt. Zudem könnte auch die übergeordnete Koordination einer regelmäßigen, systematischen Evaluierung und des Controllings der Kooperationsansätze im Landkreis dort verortet werden.

Besonders förderlich wäre hierbei, wenn im Landkreis und den kreisangehörigen Kommunen die interkommunale Zusammenarbeit grundsätzlich zur "Chefsache" erklärt und dies ggf. sogar durch Einrichtung von Stabsstellen in unmittelbarer Anbindung an die Verwaltungsspitzen flankiert würde. Damit könnte sowohl innerhalb der Verwaltungen als auch für Außenstehende eine klare Struktur für die Koordination der Aktivitäten der Kooperationen erkennbar gemacht werden. Zugleich würde damit die Optimierung und die weitere Verankerung der Handlungsstrategie der interkommunalen Zusammenarbeit in den jeweiligen Häusern begünstigt.

Mit der Koordinierungsfunktion auf Landkreisebene kann das Thema interkommunale Zusammenarbeit organisatorisch kreisweit sichtbar gemacht, Synergie-Effekte erzielt und eine abgestimmte Strategie zur dauerhaften Auseinandersetzung mit dem Thema implementiert werden.

Landkreis als Kooperationspartner

Deutlich weitergehender ist, eine Zusammenarbeit zwischen dem Landkreis und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden - bzw. ausgewählten von diesen - zu begründen. Sehr häufig zeigt sich diese aktuell zum Beispiel in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Abfall-

wirtschaft, aber auch bei der Ordnungs-, der Finanz- und der Personalverwaltung als weit ausgeprägt. Das Themenspektrum, das hierfür geeignet ist, ist zunächst kaum begrenzt; grundsätzlich ist die Zusammenarbeit für das gesamte Aufgabenspektrum der Landkreise, Städte und Gemeinden - für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bzw. Staatsaufgaben - denkbar. Lediglich bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bzw. der Staatsaufgaben gibt es häufig gesetzliche Einschränkungen für sehr weitgehende Formen der Zusammenarbeit.

Je nach Themenfeld und Intensitätsstufe kann diese Zusammenarbeit mit oder ohne rechtliche Gestaltung erfolgen. Ohne rechtliche Gestaltung ist die Zusammenarbeit in Form von Informations- und Abstimmungsgesprächen, in Arbeits- und Projektgruppen sowie in Foren und Konferenzen denkbar. Wird eine rechtliche Basis gewählt, kann auf öffentlich-rechtliche oder privat-rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten zurückgegriffen werden. (siehe Abbildung 2)

Abbildung 2: Formen der Zusammenarbeit

KOOPERATIONSFORM	GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN
Freiwillige Kooperationen ohne rechtliche Gestaltung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informations-, Abstimmungs- und Arbeitsgespräche ▪ Arbeits- und Projektgruppen ▪ Foren und Konferenzen ▪ Regionalmanagementansätze
Freiwillige Kooperationen mit rechtlicher Gestaltung	<p>Öffentlich-rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kommunale Arbeitsgemeinschaft ▪ Öffentlich-rechtliche Vereinbarung / Zweckvereinbarung ▪ Zweckverband (Freiverband) ▪ Gesetzlicher Zweckverband mit dem Willen der Kommunen ▪ Besondere Gestaltungsmögl. für den Bereich Verwaltung ▪ Kommunalunternehmen als Anstalt öffentlichen Rechts <p>Privat-rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Privatrechtliche Vereinbarung ▪ Verein ▪ Gesellschaft mit beschränkter Haftung ▪ Aktiengesellschaft ▪ Genossenschaft ▪ Stiftung

Das zur Verfügung stehende Instrumentarium für die Zusammenarbeit ist als umfassend und zu bezeichnen, es muss allerdings an den jeweiligen Einzelfall angepasst gewählt werden.

Landkreis zuständig für die Aufgabenerledigung

Die weitgehendste Rolle, die der Landkreis übernehmen kann, ist, dass er zuständig für die Erledigung einzelner Aufgaben wird, die ihm von den Kommunen - zum Beispiel im Wege

einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bzw. Zweckvereinbarung nach den Ländergesetzen über kommunale Zusammenarbeit - übertragen wird.

So kann in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (Zweckvereinbarung) geregelt werden, dass der Landkreis eine bestimmte Aufgabe oder mehrere Aufgaben für die übrigen Beteiligten auch in deren Gebiet erfüllt, wobei dies auf drei verschiedene Arten geschehen kann. Der erste mögliche Fall stellt die Übertragung der Durchführung der jeweiligen Aufgabe dar, die Trägerschaft für die Aufgabe ändert sich nicht. Zweitens kann die Zuständigkeit für die Erfüllung der Aufgabe von der übertragenden auf den Landkreis wechseln, womit zugleich die Rechte und Pflichten zur Erfüllung der Aufgabe übergehen. Der dritte mögliche Fall ist die Mitbenutzung öffentlicher Einrichtungen durch die Einwohner der Kommunen; der übernehmende Landkreis ist dann berechtigt, eine für das gesamte Gebiet der beteiligten Körperschaften geltende Satzung zur Benutzungsregelung zu erlassen.

Grundsätzlich sind hierbei öffentlich-rechtliche Vereinbarungen (Zweckvereinbarungen) potenziell in allen kommunalen Aufgabenfeldern möglich. Auch in diesen Kooperationen kann den Kommunen noch weitgehende Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Vor allem auch die Ordnungs-, Finanz- und Personalverwaltung ist hierbei in den jüngster Zeit verstärkt als Themenfeld in den Fokus gerückt.

Fazit: Ansatz für aktive Politikgestaltung

In Zeiten, in denen insbesondere mit Blick auf die Finanzsituation die Einschränkung der Handlungsspielräume für die Landkreise, Städte und Gemeinden droht und nicht selten damit verbunden auch auf Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung hingewiesen wird, bietet interkommunale Zusammenarbeit doch zukunftsweisende Spielräume für die aktive Politikgestaltung. Aufgabe moderner Kommunalpolitik und -verwaltung sollte es sein, diese Spielräume zu erkennen und in praktisches Handeln umzusetzen.

Der jeweilige Nutzen bzw. Mehrwert der Zusammenarbeit wird sich dann spezifisch in jeder einzelnen konkreten Kooperation nachweisen lassen (müssen). Generell wird sich dieser für die einzelnen Kooperationspartner auf die nachfolgend genannten Bereiche beziehen. (siehe Abbildung 3)

Abbildung 3: Potenzieller Mehrwert der Zusammenarbeit

POTENZIELLER MEHRWERT DER ZUSAMMENARBEIT	
unmittelbar monetarisierbarer direkter Nutzen	
➔	Reduzierte Personalkosten durch Aufteilung auf die Kooperationspartner
➔	Reduzierte Sachkosten durch Aufteilung auf die Kooperationspartner
➔	Reduzierte Planungs- und Realisierungskosten durch Aufteilung auf die K.-partner
nicht unmittelbar monetarisierbarer direkter Nutzen	
➔	Mitgestaltungsmöglichkeiten über die eigene Kommune hinaus
➔	Beschleunigte und optimierte Abstimmungs- bzw. Entscheidungsprozesse

→	Neue Impulse und Know-How-Zuwachs
→	Breitere Akzeptanz der Entscheidungen und größere Realisierungssicherheit
→	Mehr Gewicht und Überzeugungskraft in der Argumentation gegenüber Dritten
→	Mobilisierung zusätzlichen Engagements
→	Sachgerechtere Lösungen aufgrund fachlich gebotener überörtlicher Sichtweise
→	Erschließung von Aufgabenfeldern, die eine überörtliche Ausrichtung zwingend erfordern

Interkommunale Kooperation bewegt sich dabei zwangsläufig immer zwischen den Polen der gemeinschaftlichen Effizienzgewinnung und nachbarschaftlicher Konkurrenz. Wichtige Rahmenbedingungen für das Gelingen der Zusammenarbeit, auch zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Kommunen, sind daher das Grundprinzip der Freiwilligkeit und der Gewährleistung eine Win-Win-Situation für alle Beteiligten. Ein gemeinsamer Grundkonsens hierüber ist die Basis für Vertrauen. Nur wenn diese durch die (politisch) Verantwortlichen tatsächlich gewollt ist, wird interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich sein können. Werden diese Grundregeln berücksichtigt, so wird es möglich sein, die Zusammenarbeit zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Kommunen zu stärken sowie damit die hierin liegenden vielfältigen weiteren Potenziale auszuschöpfen.

Weitere Informationen erhalten Sie bei:

Priv.-Doz. Dr. habil. Jan Hilligardt,

E-Mail: hilligardt@hlt.de

Autor:

Priv.-Doz. Dr. habil. Jan Hilligardt,

Direktor des Hessischen Landkreistages

und Privatdozent an der Technischen Universität Darmstadt