

Stadt-Umland-Kooperationen: Geboten und doch so schwierig
Gunnar Schwarting
Mainz/Speyer
Beitrag im Rahmen der Tagung
„Demographischer Wandel und die Kommunen in Deutschland - Konsequenzen für Infrastruktur, Bildungswesen und Sozialstruktur“
Speyer 22. – 24.9. 2010

I.

Dass der demographische Wandel zur Kooperation geradezu zwingt, haben Sie in diesen Tagen, auch an Beispielen verdeutlicht, mehrfach gehört. Deshalb will ich auf die erforderlichen demographieorientierten Begründungen nicht im Einzelnen eingehen. Als Beleg möchte ich nur auf das Landesentwicklungsprogramm IV des Landes Rheinland-Pfalz verweisen, das explizit unter Verweis auf den demographischen Wandel mit dem Konzept kooperierender Zentren den Versuch unternimmt, eine Bündelung von Infrastrukturen in Arbeitsteilung und damit zugleich den Erhalt zentralörtlicher Strukturen zu erreichen. Dabei sind öffentliche wie private Infrastrukturen einbezogen. Wenig konkret wird das LEP IV allerdings, wenn es um spezifische Kooperationsfelder und –formen geht. Das mir gestellte Thema betrifft genau diesen Sachverhalt eigentlich nicht, denn kooperierende Zentren befinden sich in der Regel auf einer gleichen Zentralitätsstufe und müssen sich nicht (so jedenfalls im LEP IV) in unmittelbarer räumlicher Nähe befinden. Im Stadt-Umland-Verhältnis hingegen ist ein Ober- oder Mittelzentrum mit seinen direkt umgebenden Gemeinden im Blickfeld, die in der Regel unterhalb der mittelzentralen Stufe einzuordnen sind.

Was zunächst so einfach klingt, ist in der Realität oft weitaus komplexer. Denn es gibt keineswegs überall die Kernstadt, um die sich kleinere Gemeinden gruppieren. Die Metropolregion Rhein-Neckar mag dafür als nahe liegender Beleg gelten. Dem Idealbild entspräche in der Nähe dagegen die Stadt Kaiserslautern mit – in dem Fall besonders prägnant – dem sie umgebenden „Kragenkreis“ gleichen Namens. Deshalb möchte ich den Begriff Stadt-Umland meiden und stattdessen von Nachbarschaftskooperationen sprechen. Dies gilt umso mehr als „Stadt“ und „Umland“ mit einigen sehr emotionalen Assoziationen verbunden sind. Aus der Sicht der (Kern)stadt „saugt“ das Umland Bevölkerung, Kaufkraft und evtl. auch Gewerbe aus der Stadt heraus (exploitation thesis). Aus der Sicht des Umlandes wiederum verbindet sich mit dem Begriff der (Kern)stadt u.a. die Furcht vor Dominanz, vielleicht sogar vor Eingemeindung. Es versteht sich von selbst, dass Nachbarschaftskooperationen durchaus auf gleicher raumordnerischer Ebene angesiedelt sein können.

II.

Kooperation ist nun keineswegs etwas Neues. Im Gegenteil: Die Kooperation zwischen verschiedenen Kommunen kann auf eine sehr lange Tradition zurückblicken. In der Wasserversorgung oder der Abwasserbeseitigung sind gemeinschaftliche Lösungen ebenso gängige Praxis wie im öffentlichen Nahverkehr oder im Tourismus. Gleichwohl tun sich viele Kommunen mit der Ausweitung der Zusammenarbeit noch immer recht schwer. Allerdings hat der Gedanke einer interkommunalen Zusammenarbeit in jüngster Zeit, u.a. im Zusammenhang mit dem Begriff der „shared-services-centers“ wichtige Impulse erfahren. Damit greifen die Kommunen Entwicklungen auf, wie sie im privatwirtschaftlichen Sektor, vor allem aber im Bereich der öffentlichen

Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, schon längere Zeit Praxis sind. Gemeinsame Rechenzentren der Sparkassen oder Einkaufskooperationen von Stadtwerken, öffentlichen Büchereien oder kommunalen Krankenhäusern seien hier genannt. Die Einkaufsgemeinschaft der Krankenhäuser ist dabei insoweit etwas Besonderes, als sie unter dem Dach des Deutschen Städtetages in Form einer Genossenschaft organisiert ist. Viele dieser Kooperationen gehen allerdings über reine Nachbarschaftslösungen deutlich hinaus.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat für den kommunalen Bereich in einem umfassenderen Modellprojekt einige – bislang für Kooperationen weniger erprobte – Aufgabengebiete aufgegriffen, auf denen benachbarte Kommunen zusammenarbeiten. Dazu zählen ein interkommunales Finanzcenter, eine Servicestelle Personal zwischen Kreis und Gemeinden, die gemeinschaftliche digitale Postbearbeitung verschiedener Kommunen sowie ein generelles Projekt zur vernetzten Verwaltung. In einer Studie der Bertelsmann-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund sind darüber hinaus der Fuhrpark, die Rechtsberatung oder das Gebäudemanagement aufgeführt. Auch gemeinsame Call-Center werden erwähnt; beispielhaft sei auf das Call-Center der Stadt Köln verwiesen, dem sich innerhalb der letzten 3 Jahre die Städte Bonn, Leverkusen, Siegburg sowie der Rhein-Erft-Kreis angeschlossen haben, ein typisches Nachbarschafts-Projekt. Schließlich stellt sich die Frage, ob nach der Einführung der Argen nach dem SGB II nicht auch ein Sozialamt einer Stadt einen größeren Umkreis versorgen kann.

III.

Ausschlaggebend für eine verstärkte Zusammenarbeit sind mehrere Gründe, die die gemeinschaftliche Erledigung kommunaler Aufgaben angeraten erscheinen lassen: Als erstes ist zweifelsohne der finanzielle Druck zu nennen, der die Kommunen dazu zwingt, alle Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung auszuloten. Dies entspricht den Erfahrungen, die die kommunalen Unternehmen, die auf Wettbewerbsmärkten aktiv sind, zur verstärkten Zusammenarbeit veranlasst haben. Darüber hinaus verlangt die steigende Komplexität kommunaler Aufgaben eine deutlich höhere Qualifizierung der Mitarbeiterschaft, die gerade in kleineren Kommunalverwaltungen nur schwer gewährleistet werden kann. Dies gilt umso mehr als im Zuge des demografischen Wandels die Gewinnung qualifizierten Personals für die Kommunalverwaltungen zunehmend schwieriger werden dürfte. Hinzu kommen Sprungkosten bei Infrastruktureinrichtungen, die nach höheren Nutzer- oder Anschlusszahlen verlangen, bzw. ein weiteres Einzugsfeld benötigen, wenn im demographischen Wandel die „Kundschaft“ abnimmt.

Als Beispiel für alle diese Entwicklungen mag die Informationstechnologie gelten, die auf der einen Seite ein wichtiges Instrument zur Rationalisierung von Verwaltungsabläufen ist und damit zur Reduzierung kommunalen Aufwandes führen kann. Auf der anderen Seite ist die Informationstechnologie ein so komplexes Aufgabengebiet geworden, dass es – anders als noch vor einer Reihe von Jahren – nicht quasi „nebenher“ ausgefüllt werden kann. Dies gilt nicht nur für die IT-Administration innerhalb der Kommunalverwaltung, die inzwischen eine Fülle von Programmen und Schnittstellen beherrschen muss. Besonders hohe Anforderungen werden mittlerweile an die Datenspeicherung, insbesondere die Sicherheit und Verfügbarkeit der Daten gestellt. Hierfür sind hohe Investitionen erforderlich, die von der einzelnen (kleineren) Kommune gar nicht geleistet werden können sondern leistungsfähiger Rechenzentren

bedürfen. Nicht übersehen werden soll dabei, dass gerade Großprojekte, die auf die IT-Nutzung setzen, wie die EU-Dienstleistungsrichtlinie oder der deutschlandweite Behördenruf D 115, neue Herausforderungen mit sich bringen, die in der Regel nur im Verbund bewältigt werden können. So hat das Land Nordrhein-Westfalen bei der Schaffung des Einheitlichen Ansprechpartners nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie zwar die kreisfreien Städte und Kreise mit der Aufgabe betraut, sie aber zugleich verpflichtet, regionale Verbände zu schaffen.

IV.

Dabei können als Kooperation nur solche Formen der Zusammenarbeit bezeichnet werden, die auf dem freien Entschluss der Partnerkommunen (und ggf. anderer Beteiligter) beruhen. Zwangskooperationen, die der Gesetzgeber eingerichtet hat, wie die früheren Kommunalen Datenzentralen in Nordrhein-Westfalen, die Integrierten Leitstellen oder die Zweckverbände für den Schienenpersonennahverkehr in Rheinland-Pfalz sind zwar Formen der interkommunalen Zusammenarbeit. Ihnen fehlt jedoch das für eine Kooperation konstitutive Element der Freiwilligkeit (der Einheitliche Ansprechpartner in Nordrhein-Westfalen bewegt sich insoweit an der Grenze). Ebenfalls nicht betrachtet werden Kooperationen über die Ebenen hinweg, auch wenn z.B. im Hinblick auf IT-Verfahren und -strukturen die staatlich-kommunale Zusammenarbeit innerhalb eines Bundeslandes nicht unüblich ist. Die bemerkenswerteste Form der ebenenübergreifenden Kooperation ist im Übrigen die Schaffung der Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II, die nunmehr sogar grundgesetzlich abgesichert werden wird.

Eine interessante Frage betrifft das Verhältnis von interkommunaler Zusammenarbeit und Funktionalreform. Die skizzierten generellen Entwicklungstendenzen scheinen nach größeren und leistungsfähigeren Verwaltungseinheiten zu drängen. Dies wäre im Regelfall die nächsthöhere Ebene, im gemeindlichen Bereich oft die Kreisstufe, für die Kreisstufe wiederum der (Regierungs-)Bezirk oder gar die Landesverwaltung. Derartige „Hochzonen“ hat es in der Vergangenheit tatsächlich immer wieder gegeben. Mit dem „Rastede-Urteil“ aus dem Jahr 1988 hat das Bundesverfassungsgericht allerdings einer Verlagerung von Aufgaben nach oben Grenzen gesetzt. Umgekehrt wird im Rahmen von Verwaltungsreformen oft eine Kommunalisierung angestrebt, die an der Leistungsfähigkeit der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften aber scheitern kann. Mit der Zusammenarbeit zwischen den Kommunen wird eine Lösung gewählt, die deren Selbstverwaltungsspielraum nicht einschränkt, gleichzeitig aber die Vorteile größerer Leistungseinheiten nutzt.

Interkommunale Kooperation kann gleichzeitig auch als ein Instrument verstanden werden, den Druck zur Fusion kleinerer Gemeinden untereinander oder zur Eingliederung in eine größere Stadt zu mildern. Indem bestimmte Aufgaben, insbesondere im sog. „back-office-Bereich“, gemeinschaftlich erledigt werden können, lassen sich Skaleneffekte erzielen, ohne die Eigenständigkeit als Gemeinde aufgeben zu müssen. Dazu bedarf es dann aber auch des klaren Willens der jeweiligen Kommunen; denn sie begeben sich eines Teils ihrer Steuerungsmöglichkeiten. Allerdings wäre es verfehlt, in der Zusammenarbeit nun eine Möglichkeit zu sehen, auf alle Herausforderungen, denen sich die Kommunen gegenübersehen, eine geeignete Antwort zu sehen. Aufgabenverlagerungen werden daher in Zukunft ebenso erfolgen müssen wie eine territoriale Neuordnung.

V.

Die Formen kommunaler Zusammenarbeit sind vielfältig und seit einiger Zeit im Wandel begriffen. Eine interessante Art ist die informelle Kooperation in Form von runden Tischen, regionalen Netzwerken u.ä. Die Ergebnisse dessen sind zwar nicht verbindlich sondern bedürfen stets der Umsetzung durch die Kommunen selbst. Andererseits haben informelle Lösungen den Vorteil, dass sie Akteure unterschiedlicher Art einbinden können. Dies sind zweifelsohne zunächst die Kommunen; hinzutreten können aber auch Unternehmen der Region, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und viele weitere Interessierte. Solche Lösungen sind in der Regionalentwicklung oder im Stadt-Umland-Verhältnis nicht selten anzutreffen. Dabei ist der Kreis – sofern nicht eine festgefügtere Organisation wie ein Verein gewählt worden ist – insofern offen, als Akteure relativ einfach hinzukommen aber auch wieder ausscheiden können. Eine interessante Form zumeist informeller Zusammenarbeit sind Ausbildungsverbände zwischen öffentlichen Verwaltungen, aber auch unter Einbeziehung der Wirtschaft, die es gerade kleineren Kommunen ermöglichen, Nachwuchskräfte zu gewinnen.

Die klassische Form der Zusammenarbeit ist indes formeller Art. Zweckvereinbarungen u.ä. erfordern in der Regel keine neue Organisationseinheit – sie sind besonders zweckmäßig, wenn eine Kommune zugleich auch für eine Nachbarkommune tätig wird. Unter den öffentlich-rechtlichen Kooperationen ist allerdings der Zweckverband, bisweilen auch die gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts, unter den privatrechtlichen Formen das gemeinsame Unternehmen mehrerer Kommunen hervorzuheben. Typische Zweckverbände finden sich im Bereich der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung, privatrechtliche Formen sind z.B. im Bereich des Tourismus oder der Entwicklung gemeindeübergreifender Gewerbegebiete zu finden. Daneben gibt es Zweckverbände, die sich wiederum eines privatrechtlich organisierten Unternehmens bedienen, wie dies z.B. in Verkehrsverbänden geläufig ist.

Welche Form die geeignete ist, kann dabei nur an Hand des spezifischen Einzelfalls entschieden werden. Dazu gehören die Frage der staatlichen Aufsicht, der Flexibilität bei der Erweiterung bzw. Verringerung der teilnehmenden Kommunen, die Art der Rechnungsführung und –prüfung, die Haftung der Beteiligten sowie – ganz besonders – die Möglichkeit der Übernahme hoheitlicher Funktionen. Sollen private Akteure hinzutreten, ist in der Regel jedoch, unabhängig von diesen Erwägungen, eine privatrechtliche Form geboten. Nur am Rande sei erwähnt, dass die interkommunale Zusammenarbeit immer mit den strengen Regeln des Vergabe- und des Gemeindefinanzrechts harmonieren muss. Als Beispiel sei nur die Frage der Zulässigkeit der Übernahme der Abfallsammlung in einer Gemeinde durch den Abfallwirtschaftsbetrieb der benachbarten kreisfreien Stadt erwähnt.

Bisher sind Kooperationen vielfach auf einen spezifischen Zweck gerichtet. Für jede neue Aufgabenstellung ist demzufolge eine neue Organisation zu bilden, auch wenn der Kreis der Beteiligten weitgehend deckungsgleich sein sollte. Dies erweist sich zunehmend als hemmend; insofern sind Ansätze, die gerade im Bereich der Zweckverbände eine Multifunktionalität zulassen, wie dies z.B. in Rheinland-Pfalz vorgesehen ist, außerordentlich interessant. Sie kontrastieren insoweit zu einer anderen Entwicklung, der Bildung von Regionen, wie sie zuletzt im Raum Aachen erfolgt ist. Mit der Region verschmelzen Kernstadt und Umland zu einer Einheit, die ihre Konflikte

te nunmehr innerhalb der gemeinsamen Grenze austragen müssen. Die Region ist allerdings nicht das zwangsläufige Ergebnis langjähriger Kooperationen.

VI.

Wenn die Notwendigkeit der Kooperation so offensichtlich ist, so stellt sich die Frage, warum interkommunale Zusammenarbeit in der Praxis sich immer noch als ausgesprochen schwierig herausstellt. Das beste Argument für die Kooperation ist zweifellos ein Effizienzgewinn, der sich möglichst auch in Haushaltsentlastungen der beteiligten Kommunen niederschlagen soll. Je rascher diese zu erzielen sind, umso überzeugender wird die Zusammenarbeit. Leider ist jedoch genau dies eher selten der Fall. Kooperationen sind ggf. sogar mit Anlaufkosten verbunden, weil z.B. IT-Verfahren aufeinander abgestimmt werden müssen. Besonders schwierig sind die personellen Veränderungen, wenn Arbeitsinhalte neu strukturiert werden oder sogar der Wechsel in eine neue Organisation erfolgen soll. Hierfür müssen ggf. Überleitungsverträge abgeschlossen werden, die nicht nur Zeit erfordern sondern u.U. auch mit finanziellen Folgen verbunden sind.

Insofern kann die Effizienzsteigerung u.U. erst mit einiger zeitlicher Verzögerung eintreten. Hinzu kommt, dass der Erfolg nicht bei allen Beteiligten in gleichem Umfang eintreten mag. In solchen Fällen mag es geboten sein, eine Reihe von Kooperationsmöglichkeiten auszuloten, bei denen zumindest im Durchschnitt der Erfolg der Beteiligten in angemessenen Relationen steht. Leider scheitert die gemeinsame Erledigung von Aufgaben nicht selten an gesetzlichen Barrieren, die zwingend eine Anbindung an die jeweilige Gebietskörperschaft verlangen. So ist z.B. das Meldewesen auf die jeweilige Wohnortgemeinde ausgerichtet – ein gemeinsames Meldeamt insoweit nur in räumlicher, nicht aber in sachlicher Hinsicht möglich. Gleiches gilt für die Kraftfahrzeugzulassung, obgleich für diese Aufgabe durch das Kraftfahrtbundesamt sogar eine bundesweite Datenvorhaltung erfolgt.

Zu den wichtigen Vorbedingungen für eine erfolgreiche Kooperation zählt das gegenseitige Vertrauen der Partner. Nur wenn die beteiligten Kommunen den Eindruck haben, in der Zusammenarbeit angemessen repräsentiert zu sein und an den Erfolgen hinreichend zu partizipieren, werden sie bereit sein, sich auf eine gemeinsame Aufgabenerfüllung einzulassen. Denn zu den gängigen Schwierigkeiten gemeinsamer Aufgabenerledigung zählt der Vorwurf, dass die Beteiligten nicht in gleichem Umfang, mit gleicher Qualität oder in gleicher Geschwindigkeit mit den Leistungen bedacht werden. Um einem derartigen Eindruck entgegenzuwirken, ist ein hohes Maß an Transparenz erforderlich. So war der Zeitplan für den Winterdienst eine der zentralen Fragen bei der Überlegung, im Bergischen Land einige Bauhöfe zusammenzulegen.

Dies gilt umso mehr, als die Kooperation keine allein der Administration zuzuordnende Angelegenheit ist. Die Kommunalpolitik ist in jedem Fall einzubeziehen – soweit die Zusammenarbeit sich auf Leistungen bezieht, die den Einwohnerinnen und Einwohnern direkt zugute kommen, sind auch diese hinreichend zu informieren. Dabei spielt dann auch der Aspekt der Wiedererkennung eine große Rolle, da kommunale Leistungen zunächst der eigenen Gemeinde und damit auch der jeweiligen Kommunalpolitik zugerechnet werden. Deshalb sind großflächige Kooperationen in der Regel weniger geeignet. Die Zusammenarbeit im engeren Umfeld dürfte in der Kommunalpolitik daher am ehesten zu vermitteln sein.

VII.

Interkommunale Zusammenarbeit muss sich immer wieder neu rechtfertigen. Denn Gründe für eine gemeinsame Aufgabenerledigung können sich im Lauf der Zeit ändern, sei es weil sich die Anforderungen neu gestalten, sei es weil technische Neuerungen Lösungen in kleinerem Rahmen zulassen. Dies war z.B. der Fall, als mit der mittleren Datentechnik die Existenz von Gebietsrechenzentren nicht mehr zwingend notwendig erschien – heute sprechen ganz andere Argumente, wie oben erwähnt, wiederum für eine zentrale Lösung. Insofern erscheint es geboten, in eine Kooperationsvereinbarung auch eine Evaluationsklausel aufzunehmen sowie die Möglichkeit der Beendigung vorzusehen.

Dies ist bei informellen Formen der Zusammenarbeit naturgemäß einfacher als bei formellen Zusammenschlüssen. Kooperationen, die eine gewisse Form der Endgültigkeit aufweisen, sind in der Regel problematischer. Sie bedürfen daher einer besonders gründlichen Vorbereitung, insbesondere einer sorgfältigen Vor- und Nachteilsabwägung. Ausgesprochen schwierig ist eine Zusammenarbeit dann, wenn sie als Vorstufe zu einer territorialen Neuordnung angesehen wird, auch wenn dies gar nicht beabsichtigt ist. Aber bereits die Sorge, im Rahmen einer Kooperation die eigene Identität zu verlieren, darf nicht unterschätzt werden. Dies gilt z.B. im Tourismus, da jede Kommune ihr ganz eigenes touristisches Profil auch unter einem gemeinsamen Auftritt nach außen erhalten möchte. Die Abgrenzung derjenigen Aufgaben, die in einer gemeinsamen Organisation – z.B. der regionalen Tourismusagentur – sowie in der Kommune selbst angesiedelt sind, ist eine ausgesprochen diffizile Angelegenheit.

Zusammenarbeit selbst bedeutet aber auch Koordination, die wiederum Aufwand bedeutet. Dabei ist es durchaus von Bedeutung, ob eine gemeinsame Organisationseinheit geschaffen wird oder eine der beteiligten Kommunen die Aufgabe für die anderen Kommunen übernimmt. Für eine neue Organisation sind auf jeden Fall Begleitgremien zu schaffen, ein – wenn auch weniger aufwendiger – Erfahrungsaustausch ist aber auch bei der Übernahme durch eine der beteiligten Kommunen durchaus geboten. In jedem Fall müssen die durch die Kooperation erzielbaren Synergieeffekte solche Koordinationskosten erheblich übersteigen, damit für die beteiligten Kommunen ein finanziell merklicher Erfolg erreicht werden kann. Nicht unterschätzt werden darf auch der Zeitbedarf für die Abstimmung unterschiedlicher Interessen. Viele Jahre der Mitwirkung in einem DV-Zweckverband haben mich dies leidvoll erfahren lassen.

Bei aller Bedeutung, die Kooperationslösungen beigemessen wird; ihr Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der Kommunen darf auch nicht überschätzt werden. So bleiben insbesondere die Länder in der Verpflichtung, leistungsfähige Kommunalstrukturen zu schaffen, die Aufgabenbelastungen der Kommunen an deren Möglichkeiten zu orientieren und letztlich für eine den Aufgaben angemessene Finanzausstattung zu sorgen. Wenn Bund und Länder gleichwohl das Spektrum der für eine Kooperation in Betracht zu ziehenden Aufgaben durch den Abbau gesetzlicher Hemmnisse erweitern, wäre für die kommunale Selbstverwaltung gewonnen.