

Im Fokus: Interkommunale Kooperation ist deutlich im Kommen – Ergebnisse einer Kommunalbefragung des IWH und der Universität Kassel

Martin T. W. Rosenfeld, Ivo Bischoff, Christian Bergholz, Simon Melch, Peter Haug, Frédéric Blaeschke

Interkommunale Kooperation wird vielfach als ein Mittel angesehen, mit dem speziell Städte und Gemeinden außerhalb der großen Ballungsräume die Folgen des demographischen Wandels und des zunehmenden interregionalen Standortwettbewerbs besser bewältigen könnten. Obwohl immer mehr Gemeinden bei ihrer Aufgabenerfüllung zusammenarbeiten, fehlen für Deutschland bislang großflächige empirische Untersuchungen zum Phänomen der interkommunalen Kooperation. Der vorliegende Beitrag stellt Ergebnisse aus einer Befragung von 6 745 Gemeinden abseits der großen Ballungsräume zu ihrem Kooperationsverhalten in den Aufgabenbereichen Allgemeine Verwaltung, Bauhof und Tourismusmarketing vor. Die Auswertung der 1 321 Antworten gewährt aktuelle Einblicke in Merkmale und Tendenzen der interkommunalen Zusammenarbeit. Es werden unter anderem Befunde zum räumlichen, zeitlichen und thematischen Auftreten sowie zu den dahinterstehenden Rechtsformen und Motiven vorgestellt. Abschließend wird ein Ausblick auf die Möglichkeiten gegeben, mit den erhobenen Daten die Fragen nach den Wirkungen und den Bedingungen für das Zustandekommen von interkommunaler Kooperation zu beantworten.

JEL-Klassifikation: D73, H70, H72, H77, R50

Schlagwörter: kommunale Zusammenarbeit, Kommunalfinanzen, Daseinsvorsorge

Vor allem die Städte und Gemeinden abseits der großen Ballungsräume stehen vor großen Herausforderungen. Neben einem zunehmenden interregionalen Wettbewerb um Kapital und hochqualifizierte Arbeitskräfte müssen sie mit den Folgen des demographischen Wandels, der Abwanderung junger Familien in die Ballungskerne und einer angespannten Lage ihrer Haushalte fertig werden. Es wird immer schwieriger für sie, die soziale Infrastruktur, ihre ökonomische Wettbewerbsfähigkeit und eigene politische Handlungsspielräume aufrechtzuerhalten. Seit einigen Jahren wird die interkommunale Zusammenarbeit von Vertretern der Politik- und Verwaltungswissenschaften als eine Möglichkeit favorisiert, diesen Herausforderungen zu begegnen.¹ Einige Landesregierungen fördern die interkommunale Zusammenarbeit mit verschiedenen Maßnahmen, auch weil Kooperationen als Alternative zu politisch heiklen Gemeindegebietsreformen gesehen werden. Das wirft folgende Fragen auf: Inwieweit ist die interkommunale Kooperation ein probates Mittel zur Lösung der oben genannten

Probleme? Welche Vor- und Nachteile hat diese Form der Aufgabenerfüllung gegenüber anderen Modi? Welche Faktoren fördern oder hemmen das Zustandekommen der interkommunalen Zusammenarbeit? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt eines gemeinsamen Forschungsprojekts des IWH und der Universität Kassel, das seit dem Herbst 2014 läuft und von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wird.² Da amtliche Daten zum Umfang und zu den Ausprägungen der interkommunalen Zusammenarbeit weitgehend fehlen, führte das Projektteam hierzu im Sommer 2015 eine bundesweite Befragung sämtlicher Gemeinden außerhalb der großen Ballungsräume in Deutschland durch, auf deren Basis im weiteren Verlauf des Forschungsprojekts die zuvor genannten Fragen für wichtige kommunale Aufgabenbereiche beantwortet werden sollen. Das Anliegen des vorliegenden Beitrags besteht darin, mit Hilfe der Befragungsergebnisse den aktuellen Stand der interkommunalen Kooperation in den betrachteten Regionen für die ausgewählten Aufgaben darzustellen.

1 Vgl. Hulst, R.; Monfort, A. v. (Hrsg.): *Inter-municipal Cooperation in Europe*. Berlin 2007. – Schulz-Hönerhoff, B.: *Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen*. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bonn 2012.

2 Projekt „Interkommunale Kooperation – Ein Ansatz zur Sicherung der nachhaltigen Kommunalentwicklung sowie der Versorgung mit öffentlichen Leistungen?“, [HBS-Projektnummer 2014-713-4](#).

Bislang kaum gesicherte Daten zur interkommunalen Kooperation

Unter interkommunalen Kooperationsvorhaben (hier nach IKV) wird im Folgenden ein institutionelles Arrangement verstanden, bei dem zwei oder mehr Gemeinden freiwillig und auf eine mittlere bis lange Frist bei ihrer Aufgabenerfüllung zusammenarbeiten.³ Zumeist finden IKV vor allem zwischen benachbarten Gemeinden statt. Die deutsche Rechtslage erlaubt für IKV unterschiedliche Organisationsformen. Maßgeblich für die Ausgestaltung sind die jeweiligen Landesgesetze. Dabei lassen sich die realisierten Kooperationen nach ihrem Formalisierungsgrad und ihrem Aufgabenspektrum differenzieren.⁴

Um quantitative empirische Untersuchungen zu den eingangs genannten Fragestellungen zu ermöglichen, reichen die vorhandenen Daten der amtlichen Statistik nicht aus, denen – wenn überhaupt – in erster Linie Informationen zu den (traditionellen) Kooperationen in der Form so genannter Zweckverbände entnommen werden können. Zweckverbände werden primär in Aufgabenbereichen gegründet, die eine sehr kapitalintensive Produktion erfordern (Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung). Über die – in jüngerer Zeit im Vordergrund stehenden – weniger kapitalintensiven Bereiche liefern die amtlichen Statistiken keine Angaben. Umfassende wissenschaftliche Darstellungen fehlen ebenfalls. In der verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Literatur ist immerhin eine beachtliche Anzahl von Fallstudien und Überblicksartikeln zu den verschiedenen Ausprägungen von IKV entstanden.⁵

3 Formen der vertikalen Kooperation zwischen kommunalen Verwaltungseinheiten auf verschiedenen Ebenen – zwischen so genannten verbandsangehörigen Gemeinden und der jeweiligen Verbandsverwaltung oder zwischen kreisangehörigen Gemeinden und dem Landkreis – wurden aus der Erhebung ausgeschlossen. Erstere, weil der Fokus der Untersuchung auf freiwilligen bzw. zusätzlichen Kooperationen liegt, die über die standardmäßige Verwaltungszentralisierung und -kooperation in einem Verwaltungsverband hinausgehen, und letztere, weil sie in der Regel (abgesehen von einer Kooperation von kreisfreien Städten mit Landkreisen) eher den Charakter eines reinen Outsourcings als den einer Kooperation inter pares hat.

4 Vgl. Blume, L.; Blume, T.: The Economic Effects of Local Authority Mergers: Empirical Evidence for German City Regions, in: *Annals of Regional Science*, Vol. 41, (3), 2007, 689-713.

5 Für einen Überblick zu IKV im Bereich der Wirtschaftsförderungs- und Infrastrukturpolitik vgl. Hollbach-Grömg, B.; Floeting, H.; Koldolitsch, P. von; Sander, R.; Siener, M.: Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. *Difu-Materialien*, 3, Berlin 2005. Die o. g. Studie von Schulz-Hönerhoff zeigt die Vielfalt der betroffenen Aufgabenbereiche und der formalen Ausgestaltung von IKV im ländlichen Raum auf. Eine bundesweite Betrachtung interkommunaler Gewerbegebiete findet sich bei Wuschansky, B.; König, K.: Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland. Grund-

Für den Aufbau einer umfassenderen Datenbasis war eine eigene Befragung erforderlich. Weil sich das Forschungsprojekt des IWH und der Universität Kassel wegen des dortigen ausgeprägten demographischen Problemdrucks auf Gemeinden abseits der großen Ballungsräume konzentriert, wurden Großstädte mit mehr als 250 000 Einwohnern sowie alle Gemeinden, die über Pendlerströme eng mit diesen verbunden sind, aus der Untersuchung herausgenommen. Damit verblieben 6 745 Gemeinden (≈ 60% aller deutschen Gemeinden), bestehend aus 41 kreisfreien Städten, 1 818 kreisangehörigen Einheitsgemeinden, 1 148 verbandsangehörigen Gemeinden mit potenzieller eigener Verwaltungsaktivität⁶ und 3 738 verbandsangehörigen Gemeinden ohne nennenswerte eigene Verwaltungsaktivität. Verbandsangehörige Gemeinden sind selbstständige Mitgliedsgemeinden eines Gemeindeverbandes (hier: Verwaltungsgemeinschaft, Amt, Verbandsgemeinde, Samtgemeinde etc.). Demgegenüber versteht man unter Einheitsgemeinden selbstständige Körperschaften, die keine weitere Untergliederung aufweisen und keine Mitgliedsgemeinden eines Gemeindeverbandes sind. Die Befragung konzentrierte sich auf IKV in drei Bereichen: Allgemeine Verwaltung, Bauhof und Tourismusmarketing. Hierbei handelt es sich um eher personalintensive Aufgaben.

Insgesamt haben 1 321 der befragten Gemeinden (19,6%) geantwortet – etwa zu gleichen Teilen online und in Papierform. Bei Einheitsgemeinden lag die Rücklaufquote über 35%, bei den i. d. R. kleineren verbandsangehörigen Gemeinden bei ca. 16%. Die Rücklaufquote nach Bundesländern schwankte erheblich und lag zwischen knapp 6,6% für Mecklenburg-Vorpommern und 43,1% für Hessen. Insgesamt war die Rücklaufquote in Ostdeutschland mit 13,8% signifikant niedriger als in Westdeutschland (21,9%). Schließt man andere Ursachen für das unterschiedliche Antwortverhalten aus, so deutet dies auf eine

lagen und Empfehlungen zur Planung, Finanzierung, Organisation, Vermarktung. *ILS-Forschung 01/2011*. ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforchung. Dortmund 2006.

6 Die Abgrenzung erfolgte danach, ob den verbandsangehörigen Gemeinden nach Landesrecht noch in nennenswertem Umfang administrative Aufgaben zugeordnet werden oder ob diese mehr oder weniger auf der Verbandsebene zentralisiert sind. Demnach zählen etwa die Mitglieder baden-württembergischer Verwaltungsverbände zur Kategorie „mit eigener Verwaltungsaktivität“, während beispielsweise die Mitgliedsgemeinden der niedersächsischen Samtgemeinden, der rheinland-pfälzischen und sachsen-anhaltischen Verbandsgemeinden oder der bayerischen Verwaltungsgemeinschaften zur Kategorie „ohne nennenswerte eigene Verwaltungsaktivität“ gerechnet werden. Für letztere bedeutet das im Ergebnis, dass sie überhaupt keine Grundlage für IKV im Bereich der allgemeinen Verwaltung haben.

weniger ausgeprägte Bereitschaft zu bzw. geringere Notwendigkeit für IKV in Ostdeutschland hin.

Bezogen auf die Grundgesamtheit der 6 745 Städte und Gemeinden lässt sich feststellen, dass die durchschnittliche Einwohnerzahl (Stand: 2013) von 6 293 und auch der Median von 2 748 der antwortenden Gemeinden deutlich über den entsprechenden Werten von 4 546 bzw. 1 468 der Grundgesamtheit liegen. Tendenziell haben also im Vergleich zur Grundgesamtheit größere Gemeinden geantwortet, trotzdem sind es die kleineren Gemeinden, die die Befragung dominieren, da bei den antwortenden Gemeinden 75% höchstens 6 488 Einwohner haben.

Kasten

Erläuterungen zur Auswahl der in die Befragung einbezogenen Aufgabenbereiche

Um den Fragebogenumfang begrenzt zu halten, konzentrierte sich die Befragung auf interkommunale Kooperationen in drei wichtigen Aufgabenfeldern: Allgemeine Verwaltung, Bauhof und Tourismusmarketing. Diese wurden weiter ausdifferenziert. So wurden für die Allgemeine Verwaltung die Unterbereiche Personalverwaltung, Standesamt, EDV, Beschaffung sowie Finanzverwaltung, Kasse und Kämmerei abgefragt. Für die Sammelkategorie Bauhof wurde nach Leistungen gefragt, die mit dem Bauhof in Verbindung stehen, wie Grünflächenpflege, Straßenreinigung und -unterhaltung.

Diese Auswahl erklärt sich zum einen dadurch, dass sich existierende ökonometrische Untersuchungen zumeist auf stark formalisierte IKV in kapitalintensiven Tätigkeitsfeldern konzentrieren. Kooperationen in den eher personalintensiven Verwaltungs- und Dienstleistungsbereichen sind zwar zunehmend verbreitet, wurden jedoch zumindest für Deutschland bislang kaum untersucht. Die Auswahl soll ferner die unterschiedlichen Motivlagen hinter den IKV abdecken.

Kooperation im Bereich Allgemeine Verwaltung besonders häufig

Der Anteil der Gemeinden, die in der Leistungserstellung mit anderen Gemeinden kooperieren, variiert bei den antwortenden Gemeinden nach Aufgabenbereichen, Bundesländern und Gemeindegrößen. So ist im Bereich der Allgemeinen Verwaltung mit 60% der antwortenden Gemeinden der höchste Anteil kooperierender Gemeinden zu beobachten. Den größten Anteil kooperierender Gemeinden hat hier mit 80%

Hessen, das keine Verbandsgemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften kennt. In Sachsen-Anhalt, Thüringen und Bayern hingegen liegt er unter 50%. Mit 67% ist das Standesamt der am häufigsten genannte Kooperationsbereich in der Allgemeinen Verwaltung. Dies könnte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass die Anforderungen des deutschen Personenstandsgesetzes ständig komplexer geworden sind. Fast jede zweite Gemeinde mit IKV in der Allgemeinen Verwaltung kooperiert in den Bereichen EDV (46%), Beschaffung (45%) oder Personalverwaltung (42%). Am wenigsten verbreitet sind hier IKV in den kommunalen Finanzangelegenheiten (Finanzverwaltung, Kämmerei und Kasse), wofür immerhin noch 36% ein IKV angaben.

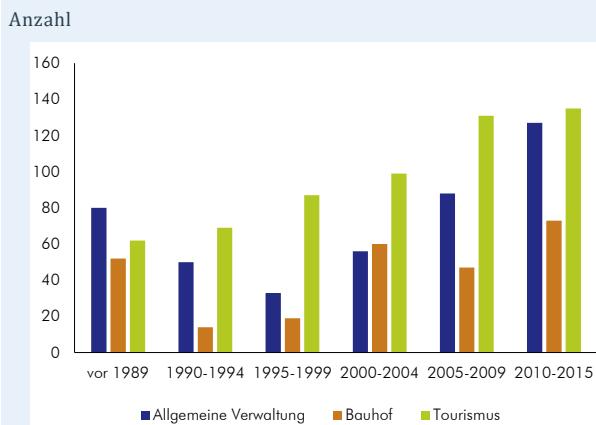
Beim Tourismusmarketing kooperieren knapp 52% der antwortenden Gemeinden. Im Bereich der Bauhöfe liegt der Anteil der kooperierenden Gemeinden bei 25%. Die ostdeutschen Bundesländer weisen hier durchweg einen Wert von unter 20% auf. Schleswig-Holstein mit 48% und Hessen mit 36% führen die Rangliste an.

Während in den Bereichen Allgemeine Verwaltung und Bauhof kleine Verbünde von zwei bis vier Gemeinden 66% bzw. 82% aller Verbünde ausmachen, sind die Verbünde im Bereich Tourismusmarketing meist deutlich größer. Zwar gibt es auch hier kleine lokale Kooperationen. Daneben existieren aber Verbünde von bis zu 121 Mitgliedern. Die hohe Neigung zur Kooperation in diesem Bereich dürfte wohl darauf zurückzuführen sein, dass im Vergleich zu den möglichen Vorteilen (z. B. überregionale Sichtbarkeit) nur geringe eigene Ressourcen eingesetzt werden müssen. Zudem ist es den kooperierenden Gemeinden weiterhin möglich, eigene Aktivitäten im Bereich des Tourismusmarketings zu entfalten.

Es zeigt sich außerdem, dass seit dem Jahr 2000 deutlich mehr IKV entstanden als in den Jahren zuvor (vgl. Abbildung 1). Knapp 50% aller erfassten Kooperationsvorhaben sind seit dem Jahr 2005 entstanden. In der zeitlichen Struktur der IKV-Entstehung unterscheiden sich die Aufgabenbereiche nicht grundsätzlich voneinander.

Abbildung 2 zeigt die Häufigkeit der gewählten Rechtsformen. Die hohe Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass sie für Gemeinden, die nur punktuell kooperieren wollen, mit geringeren Abschluss- und Auflösungskosten verbunden ist als die Bildung eines Zweckverbands. Speziell in der Allgemeinen Verwaltung konzentrieren sich die Kooperationen zudem auf

Abbildung 1
Zeitliche Struktur der IKV-Entstehung nach Aufgabenbereichen



Quellen: IKV-Befragung 2015; eigene Berechnungen und Darstellung.

„Gegenstände des öffentlichen Rechts“. Hier ist – im Gegensatz zu vielen Bauhofleistungen, bei denen ein privatrechtlicher Vertrag ausreichend ist – eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwingend vorgeschrieben.

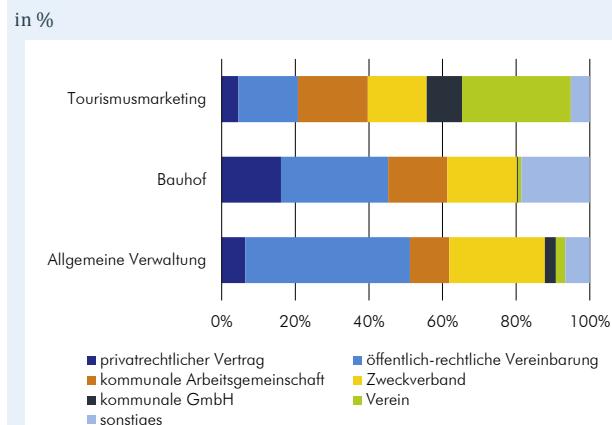
Staatliche Einflussnahme nur nachgeordnetes Motiv der Kooperation

Hinsichtlich der Motive, eine Kooperation mit anderen Gemeinden einzugehen, spielen Kostensenkungen und eine verbesserte Kapazitätsauslastung vor allem bei IKV in den Bereichen Allgemeine Verwaltung (83%) und Bauhof (77%) eine große Rolle. Qualitätsverbesserungen bzw. ein verbessertes Leistungsspektrum haben demgegenüber untergeordnete Bedeutung. Anders verhält sich die Motivlage für IKV im Tourismusmarketing. 81% der Kommunen mit einem IKV in diesem Bereich geben die überregionale Sichtbarkeit als Motiv an; 79% erwarten einen Zuwachs an Professionalität. Für deutlich weniger (58%) sind Kostensparnisse bzw. verbesserte Kapazitätsauslastungen ausschlaggebend. Über die Aufgabenbereiche hinweg sind staatliche Auflagen oder die finanzielle Förderung durch den Staat – nach Auskunft der antwortenden Gemeinden – bei der Entscheidung für ein IKV von untergeordneter Bedeutung.

Ausblick

Die Kommunen stehen unter erheblichem Handlungsdruck und favorisieren zunehmend das Instrument der Kooperation mit benachbarten Kommunen, um ihre Situation zu verbessern. Es stellt sich die Frage,

Abbildung 2
Verbreitung der Rechtsformen nach Aufgabenbereichen



Quellen: IKV-Befragung 2015; eigene Berechnungen und Darstellung.

ob die von den kooperierenden Gemeinden genannten Zielsetzungen für das Eingehen von IKV tatsächlich erreicht werden können. Entsprechende Wirkungsanalysen für die drei in die Befragung einbezogenen Aufgabenbereiche existieren für Deutschland bislang nicht. Auf der Basis der vorliegenden Befragungsergebnisse werden die Projektpartner IWH und Universität Kassel daher weitergehende Analysen sowohl zu den Determinanten der Entstehung von Kooperationen als auch zu den Auswirkungen von IKV auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen durchführen. Bei letzterem stehen insbesondere die Kosteneffekte und die Auswirkungen auf das Verhältnis von Aufwand zu Leistung (Effizienz) der kommunalen Aufgabenerfüllung im Vordergrund. 

Die Autoren dieses Beitrags arbeiten gemeinsam an dem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekt „Interkommunale Kooperation – Ein Ansatz zur Sicherung der nachhaltigen Kommunalentwicklung sowie der Versorgung mit öffentlichen Leistungen?“

Professor Dr. Martin T. W. Rosenfeld

IWH, Leiter des Forschungsfelds Stadtökonomik

Martin.Rosenfeld@iwh-halle.de

Professor Dr. Ivo Bischoff

Universität Kassel, Institut für Volkswirtschaftslehre, Fachgebiet Finanzwissenschaft

bischoff@wirtschaft.uni-kassel.de

Christian Bergholz, Frédéric Blaesche

Universität Kassel, Institut für Volkswirtschaftslehre, Fachgebiet Finanzwissenschaft

Simon Melch, Dr. Peter Haug

IWH, Forschungsfeld Stadtökonomik