



Universität Potsdam

KWI-Projektberichte 11

Zusammenarbeit von Landkreisen in Deutschland

Bestandsaufnahme, Gründe, Möglichkeiten und Grenzen
kooperativer Aufgabenwahrnehmung in der Region

**Christiane Büchner, Oliver Klein, Michael Scheske,
Jens Tessmann, Burkhard von Watzdorf**

KWI
Kommunalwissenschaftliches Institut

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.

Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. Michael Nierhaus
Geschäftsführender Direktor des
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)
Am Park Babelsberg 14
14482 Potsdam
Telefon: +49 (0) 0331 9774534
Telefax: +49 (0) 0331 9774531
e-mail: kwi@rz.uni-potsdam.de
internet: www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm

Druck: AVZ, Universität Potsdam

Vertrieb: Universitätsverlag Potsdam
Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0) 0331 977 4517
Fax: +49 (0) 0331 977 4625
email: ubpub@uni-potsdam.de
internet: <http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Die KWI-Projektberichte erscheinen in zwangloser Folge. Der Bezug ist unentgeltlich. Bestellungen sind direkt an den Universitätsverlag zu richten.

Manuskripte für Beiträge sind an den Herausgeber oder direkt an die Redaktion als e-mail oder auf Diskette in einem üblichen Textformat zu senden. Die Beiträge werden redaktionell bearbeitet, die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autoren.

Alle Rechte liegen bei den Autoren. Bei Veröffentlichungen für gewerbliche Zwecke ist gemäß § 54 UrhG eine Vergütung an den Autor zu zahlen.

Erscheinungsdatum: 11/2006

ISBN 3-939469-45-9; 978-3-939469-45-2
ISSN 1611-3969

KWI-Projektberichte 11

Zusammenarbeit von Landkreisen in Deutschland

Bestandsaufnahme, Gründe, Möglichkeiten und Grenzen
kooperativer Aufgabenwahrnehmung in der Region

**Christiane Büchner, Oliver Klein, Michael Scheske,
Jens Tessmann, Burkhard von Watzdorf**

KWI

Kommunalwissenschaftliches Institut

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung in die Thematik	8
2. Untersuchungsaufbau der Studie	9
3. Rechtsstellung und Aufgabenbestand der Kreise	10
4. Wahl der Rechtsform zur Organisation der Kreiskooperation	13
4.1. Allgemeines zur Kooperationsfreiheit des Kreises	13
4.2. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	14
4.2.1. Traditionelle öffentlich-rechtliche Organisationsformen	14
4.2.1.1. Kommunale Arbeitsgemeinschaften (nach GKG Bbg)	14
4.2.1.2. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen (nach GKG Bbg)	15
4.2.1.3. Zweckverbände als Bundkörperschaften (nach GKG Bbg)	15
4.2.2. Moderne öffentlich-rechtliche Organisationsformen	17
4.2.2.1. Ausgangspunkt und Überblick	17
4.2.2.2. Regionalkonferenzen	18
4.2.2.3. Verwaltungsgemeinschaften	18
4.2.2.4. Gemeinsame Kommunalunternehmen als kommunale An- stalten des öffentlichen Rechtes (vor allem nach GkZ SH)	19
4.3. Privatrechtliche Organisationsformen	21
5. Verwaltungsoptimierung durch Kreiskooperation	24
5.1. Positionierung der Aufgabenkooperation	24
5.1.1. Allgemeines	24
5.1.2. Public-Private-Partnerships (PPP)	25
5.1.3. Public-Public-Cooperations (PPC)	27
5.2. Gründe und Chancen von Landkreiskooperationen in PPC	30
5.2.1. Allgemein	30
5.2.1.1. Effizienzsteigerung und Überforderung	30
5.2.1.2. Externe Effekte und Abstimmungsbedarf	33
5.2.2. Speziell	35
5.2.2.1. Komplexe Verflechtungen in Ballungsräumen	35
5.2.2.2. Geringe Besiedlungsdichte in ländlichen Räumen	37
5.3. Grenzen u. Risiken von Landkreiskooperationen in PPC	40
5.3.1. Allgemein	40
5.3.1.1. Rechtlicher Art	40
5.3.1.2. Effektivität	42
5.3.1.3. Spezifität	43
5.3.1.4. Effizienz	44
5.3.2. Speziell	45
5.3.2.1. Raumnutzung	45
5.3.2.2. Einwohnerzahl und Topographie	46
5.3.2.3. Historische und kulturelle Beziehungen	47
5.3.2.4. Bürgerorientierung, Partizipation u. politische Verhältnisse	48
5.3.2.5. Leistungsfähigkeit	49

6. Kreiskoperationen in der Verwaltungspraxis	51
6.1. Aufbau, Methodik und Verlauf der Befragung	51
6.2. Analyse der Befragungsergebnisse	53
6.2.1. Kreiskoperationen im Überblick-Controlling/Steuerungskern	53
6.2.1.1. Aufgabenbereich, Form und Intensität	53
6.2.1.2. Bewertung	55
6.2.1.3. Wirkungen	59
6.2.1.4. Auslöser von Kreiskoperationen	61
6.2.2. Kreiskoperationen im Aufgabenbereich Schulverwaltung	63
6.2.2.1. Aufgabenbereich und Form	63
6.2.2.2. Gründe, Kriterien und Wirkungen	64
6.2.3. Kreiskoperationen im Aufgabenbereich Abfallwirtschaft	66
6.2.3.1. Aufgabenbereich und Form	66
6.2.3.2. Gründe, Kriterien und Wirkungen	67
6.2.4. Kreiskoperationen im Aufgabenbereich Rettungsdienst	69
6.2.4.1. Aufgabenbereich und Form	69
6.2.4.2. Gründe, Kriterien und Wirkungen	70
6.2.5. Kreiskoperationen im Aufgabenbereich Kreisstraßenreinigung	72
6.2.5.1. Aufgabenbereich und Form	72
6.2.5.2 Gründe, Kriterien und Wirkungen	73
7. Zusammenfassung und Bewertung der Untersuchung	75
8. Weiterführende Forschungsfragen und Ausblick	81
Literaturverzeichnis	83

VORWORT

Die Organisation der öffentlichen Aufgabenerfüllung ist in Deutschland in den letzten Jahren unter Einfluss von zunehmendem internationalen Wettbewerb der Wirtschaftsregionen, Europäisierung, allgemein sinkenden öffentlichen Einnahmen und vor allem der negativen demographischen Entwicklung wieder verstärkt unter Modernisierungsdruck geraten. Angesichts lahmender Binnenkonjunktur, Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland, steigender Arbeitslosigkeit sowie Bevölkerungsstrukturkrise ist wohl in fast allen Teilen der Gesellschaft die Einsicht in die Notwendigkeit einer grundlegenden Modifizierung der Organisation von öffentlicher Aufgabenwahrnehmung vorhanden. Auch die Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung als Fundament der staatlichen Ordnung und konkret örtlicher Wirkungsbereich politisch-administrativen Handelns ist wieder verstärkt ins Zentrum von grundlegenden Reformüberlegungen geraten. Die Neujustierung des öffentlichen Zuständigkeitsgefüges in den Ländern sowie die äußere und innere Architektur der kommunalen Gebietskörperschaften werden erneut diskutiert. Immer mehr Bundesländer planen umfangreiche Modernisierungsmaßnahmen ihres Verwaltungsgefüges.

Von großem Interesse ist deshalb die Frage, inwieweit durch Optimierung der Zusammenarbeit von Kreisen die überörtliche Aufgabenwahrnehmung gestärkt werden kann und welche Rahmenbedingungen dabei beachtet werden müssen. Die bestehenden öffentlich-rechtlichen Handlungsformen der interkommunalen Kooperation stammen überwiegend noch aus dem 19. Jahrhundert. Als sich das Kommunalwissenschaftliche Institut diesem Untersuchungsgegenstand im Jahre 2004 zuwandte, gab es nur wenige empirische Studien und Publikationen zu diesem Thema. Zwischenzeitlich hat die Debatte zu diesem Untersuchungsgegenstand in der Fachöffentlichkeit vor allem aus Gründen des europäischen Wettbewerbsrechtes, aber auch wegen des zunehmenden Handlungsdruckes zugenommen. Unstrittig ist insoweit, dass auf diesem Feld Modernisierungsbedarf besteht (bspw. Einführung gemeinsamer Kommunalunternehmen als Anstalten des öffentlichen Rechtes). Nach einer langen Rücklauf-, Auswertungs- und Studierstellungsphase liegen erste Ergebnisse des Projektes vor. Ohne die wertvolle Unterstützung und den fachkundigen Rat von Vertretern vom Deutschen und Brandenburgischen Landkreistag sowie der Wissenschaft wäre diese Studie nicht zustande gekommen. Besonderer Dank gilt insofern dem Engagement von Prof. Nierhaus, Prof. em. Reichard, Dr. Schliesky, Dr. Ruge, Dr. Humpert und den Beteiligten aus den befragten Landkreisen bzw. kreisfreien Städten für das Forschungsprojekt. Das Autorenteam hofft, dass diese Studie mit der Förderung des Wissensstandes über die Kreiskooperation einen Beitrag für die Diskussion in der Fachöffentlichkeit und in der Verwaltungspraxis leistet.

Potsdam/Park Babelsberg, Oktober 2006

**Christiane Büchner, Oliver Klein, Michael Scheske
Jens Tessmann und Burkhard von Watzdorf**

1. EINFÜHRUNG IN DIE THEMATIK

Im Verwaltungsgefüge der Bundesrepublik bildet die Landkreisverwaltung ein Verbundsystem aus überörtlichen Selbstverwaltungsaufgaben und der staatlichen Behördenorganisation. Der Landkreis ist die unterste staatliche Verwaltungs- und Aufsichtsbehörde. Durch diese Doppelfunktion und die räumliche Konzentration überlagern sich vielfältige divergierende fachliche, politische und zivilgesellschaftliche Interessen in den Regionen. Die zur Lösung von komplexen Problemstellungen im unmittelbaren Lebensumfeld von Bürgern und Unternehmen notwendige Einheit des Verwaltungshandelns kann auf diese Weise sichergestellt werden.¹ Die fehlende Kongruenz zwischen den vernetzten Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen einerseits und dem Hoheitsgebiet der Landkreise andererseits erschweren ein natürlich nur relativ² abgestimmtes Vorgehen und eine abgestimmte, einheitliche Verwaltung zum Wohle der Kreiseinwohner. Gerade der verstärkte Blick auf die Wirtschaftlichkeit der Kreisverwaltung (z.B. durch die Einführung der doppelten Buchführung und der damit verbundenen vollständigen Erfassung aller Vermögenswerte) erfordert einen effektiven Ressourceneinsatz mit dem Ziel der Vermeidung unnötiger Doppelstrukturen etc.

Die ständig mal stärker, mal schwächer geführte kommunalwissenschaftliche Debatte um den optimalen Gebietszuschnitt (z.B. durch Regionalisierung) i.V.m. der Modifizierung des Aufgabenspektrums³ der Kreise hat deshalb vor allem bei den Vertretern von ressourcenarmen Bundesländern wieder große Beachtung gefunden.⁴ Vor allem in Ostdeutschland (z.B. Mecklenburg-Vorpommern)⁵, aber auch in westdeutschen Ländern (z.B. Schleswig-Holstein, Niedersachsen), haben

¹ Vgl. Schmidt-Aßmann, Eberhard (1996): Perspektiven der Selbstverwaltung der Landkreise., S. 533ff.

² Aufgrund des dynamischen Wandels der Verwaltungsumwelt kann es zu keinem Zeitpunkt ein perfekt strukturcompatibles Verwaltungssystem geben. Es gibt also nur Ober- und Untergrenzen.

³ Vgl. bspw. Jakoubek, Alfred und Ruder, Tim (2005): Kommunalisierung der staatlichen Landräte in Hessen, S. 532ff.

⁴ Vgl. Bull, Hans Peter (2005): Zur Verfassungsmäßigkeit des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern; Erbguth, Wilfried (2004): Modellvorhaben Verwaltungsreform Mecklenburg-Vorpommern, S. 1-6.; Stüer, Bernhard (2004): Region und Regionalisierung., S. 6ff.; Mecking, Christoph (1995): Die Regionalebene in Deutschland. Begriff - Institutioneller Bestand - Perspektiven, und kritisch gegenüber dem Regionalkreismodell bzw. sog. Großkreisen etc. Meyer, Hubert (2005): Verwaltungsreform als Chance für den ländlichen Raum, S. 520ff.; Dombert, Matthias (2005): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, S. 526ff. sowie Reuter, Bernhard (2005): Verwaltungsmodernisierung, Schulstrukturreform, Hartz IV, S. 646ff.

⁵ Vgl. dazu Meyer (2005), ebenda und für das Land Brandenburg Appel, Clemens (2005): Die Auswirkungen des demographischen Wandels in Brandenburg auf die öffentliche Verwaltung und staatliche Organisationen, S. 377ff.

stetig sinkende öffentliche Einnahmen⁶ und der Bevölkerungsrückgang bedingt durch Strukturschwäche der Wirtschaft und Arbeitslosigkeit einen steigenden Reformdruck innerhalb der Verwaltung aufgebaut.⁷ Denn Landkreisverwaltungen haben notwendige kreiskommunale öffentliche Infrastruktur- und Verwaltungsleistungen auch bei tendenziell abnehmenden Einnahmen weiterhin zur Verfügung zu stellen und den veränderten Bevölkerungsstrukturen anzupassen. Die Alternative zu Kreisfusionen sind der Ausbau und die Intensivierung von Kooperationen zwischen Kreisen, aber auch zwischen Kreisen und kreisfreien Städten sowie nichtöffentlichen Partnern. Das Analyseziel dieser Vorstudie besteht deshalb darin, die Optimierungsmöglichkeiten von Prozessen innerhalb der Landkreisverwaltungen und zwischen ihnen durch den Einsatz unterschiedlichster Formen von Kreiskooperationen zu erfassen und zu analysieren. Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Annahme, dass durch den Einsatz von Kooperationen zusätzliches Leistungspotential durch Ressourcenverbindung sowie verbesserte Koordination der Leistungserbringung zur Stabilisierung der überörtlichen ergänzenden und ausgleichenden Aufgabenerfüllung freigesetzt werden kann. Welche Chancen und Grenzen in kooperativen Arrangements für die Kreisverwaltung wurzeln und welche Erfolgsfaktoren sowie Gestaltungskriterien dabei eine Rolle spielen, ist Thema dieser kommunalwissenschaftlichen Untersuchung.

2. UNTERSUCHUNGSaufbau der Studie

Ausgehend vom aktuellen Aufgabenbestand der Kreise und deren spezifischen Merkmalen wird im ersten Teil der Untersuchung zunächst auf Basis der wissenschaftlichen Publikationen (aus unterschiedlicher fachlicher Perspektive) der Untersuchungsgegenstand eingegrenzt. Die Ursachen, Chancen, Grenzen sowie mögliche rechtliche Gestaltungsformen werden herausgearbeitet. Im zweiten Teil der Studie werden die Ergebnisse einer umfangreichen schriftlichen Befragung zu den bereits bestehenden kooperativen Beziehungen einer Auswahl von Kreisen vorgestellt. Eine Übersicht aller Kooperationen in den einzelnen Aufgabenfeldern der Untersuchungskreise liefert die Befragung des Fachbereiches Organisation/Controlling bzw. zentrale Steuerungsunterstützung in den einzelnen Landkreisverwaltungen. Durch vertiefende Befragung von repräsentativ ausgewählten Aufgabenbereichen können weiterführende aufgabenspezifische Erkenntnisse über Kreiskooperationen vor Ort gewonnen werden. Nach der Zusammenfassung der Teilergebnisse der theoretischen und empirischen Analysen erfolgt eine Bewertung dieser Erkenntnisse. Den Abschluss der Vorstudie bilden Handlungsempfeh-

⁶ Vgl. zur Finanzkrise der Städte und Gemeinden ausführlich Jungfer, Klaus (2005): Die Stadt in der Krise, S. 21ff. sowie Articus, Stephan (2005): Neue Formen der Kooperation nutzen. und Das Thesenpapier zu neuen Formen der Kooperation, S. 21.

⁷ Vgl. dazu die Reformübersicht aus der Perspektive des Deutschen Landkreistages von Ruge, Kai (2005): Verwaltungsreformen in den Bundesländern, S. 514ff.

lungen für Kreiskooperationen und weiterführende Forschungsfragen für eine vertiefende Untersuchung. Die Studie schließt mit einem Schriftenverzeichnis zu aktuellen Publikationen und im Anhang der elektronischen Fassung (siehe S. 91) liefern SPSS-Grafiken Informationen zur Auswertung der Befragungsdaten sowie zur Häufigkeit der gewählten Kooperationsformen in den jeweiligen Aufgabenfeldern der untersuchten Landkreise.

3. RECHTSSTELLUNG UND AUFGABENBESTAND DER KREISE

Gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 97 Abs. 1 und Abs. 2 LV Bbg haben die Gemeindeverbände (Kreise)⁸ neben den Gemeinden auch das Recht auf Selbstverwaltung⁹ (Selbstverwaltungsgarantie). Jedoch gilt nicht die Allzuständigkeit im Rahmen der Gesetze, sondern der Aufgabenbestand ist abhängig von den Kompetenzzuweisungen durch den jeweiligen Landesgesetzgeber. Gegenüber den Gemeinden als originärer ist der Kreis also nur ein derivativer (gesetzesabhängiger) Selbstverwaltungsträger. Damit der Kreis als Institution erhalten bleibt und von einer lebendigen Selbstverwaltung gesprochen werden kann, bedarf es allerdings eines Mindestbestandes an kreiskommunalen Aufgaben¹⁰.¹¹ Der Landesgesetzgeber ist also verpflichtet bei der Modifizierung und Modernisierung der Aufgabenverteilung (Funktionalreformen) den typischen übergemeindlichen und kommunaldemokratischen Charakter des Kreises zu erhalten. Im Gemeinde-Kreis-Verhältnis gilt bei der Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich das Subsidiaritätsprinzip. Eine örtlich radizierte Aufgabe kann insoweit nur vom Kreis übernommen werden, wenn die Aufgabe aufgrund mangelnder Leistungsfähigkeit (Defizite in der Verwaltungskraft) unerledigt bleibt oder ein unverhältnismäßiger Kostenanstieg droht.¹² Ebenso besitzen nur die Gemeinden ein universelles Zugriffs- und Aufgabenerfindungsrecht auf gesetzlich nichtbesetzte Aufgabenfelder.¹³ Da eine

⁸ Siehe zum Kreis als überörtliche Selbstverwaltungsinstanz auch den Klassiker von Stern, Klaus (1972): Die Verfassungsrechtliche Garantie des Kreises.

⁹ Siehe zum Begriff der Selbstverwaltung das ausführliche klassische Werk von Mutius, Albert (Hrsg.) (1983): Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, sowie die aktuelle Darstellung des Wissens bei Schoch, Friedrich (2006): Stand der Dogmatik, S. 11-57 und Schmidt-Aßmann, Eberhard (2006): Entwicklung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, S. 59-82.

¹⁰ BVerfGE 6, 19 (23); 83, 363 (383).

¹¹ Vgl. auch Nierhaus, Michael (2003b): VII. Das Selbstverwaltungsrecht der Kreise (Satz 2), S. 1059-1060 und Nierhaus (2003a): Kommunalrecht für Brandenburg, S. 174-176 sowie Erbguth (2004), S. 2. ebenso Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht, S. 561 auch Rothe, Björn (2004): Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, S. 93-94 und schon Tettinger, Peter J. (2000): III. Das Recht der Selbstverwaltung für die Gemeindeverbände, S. 738.

¹² Vgl. Henneke, Hans-Günter (2002): Sind Gemeindeverbände dem aufgabenumverteilenden Gesetzgeber schutzlos ausgeliefert? S. 465-468.

¹³ Vgl. ebenda.

trennscharfe Abgrenzung der Kreisaufgaben weder möglich noch zweckmäßig sein dürfte (Flexibilitätserfordernis), weisen die Landesverfassungen und Kreisordnungen den Kreisen ihre kreisintegralen Aufgaben nur generalklauselartig zu.¹⁴ Das Land Brandenburg z.B. überantwortet den Kreisen nach § 1 Abs. 1 Satz 2, §§ 2,4 LKrO Bbg die überörtlichen, ergänzenden, ausgleichenden und fördernden Aufgaben. Zusätzlich müssen die Kreise Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und (ausnahmsweise) staatliche Auftragsangelegenheiten erledigen.

Damit der Kreis diese Aufgaben ordnungsgemäß ausführen kann, hat er im Rahmen seiner Eigenverantwortlichkeit u.a. Satzungs-, Planungs-, Personal-, Organisations- und Finanzhoheit zur Wahrnehmung der Existenzaufgaben.¹⁵ Wesensmerkmal der überörtlichen Aufgaben ist grundsätzlich ihr Bezug auf den Einzugsbereich mehrerer kreisangehöriger Gemeinden. Sie sind also nicht nur in einem Ort radiziert oder ihre Wahrnehmung übersteigt die Leistungsfähigkeit von einzelnen Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften (Ämtern) und interkommunalen Zusammenschlüssen.¹⁶ Die einzelaufgabenbezogene Zusammenarbeit zwischen den Orten hat in Brandenburg also Vorrang vor der Erledigung durch den Kreis. Die Bildung eines kreisähnlichen Verbandes durch Zusammenschluss aller kreisangehörigen Gemeinden ist jedoch nicht zulässig.¹⁷ Folgende Beispiele für überörtliche Aufgaben können genannt werden:

- 1) Größere Museen, Verkehrsbetrieb für ein Kreisgebiet
- 2) Naturschutzgebiete, Naturparks und Kreisentwicklungsplanung
- 3) Immissionsschutz, Kreisstraßen und Abfallentsorgung

Neben diesen überörtlichen Aufgaben nimmt der Kreis auch Aufgaben in Ergänzung zur örtlichen kommunalen Selbstverwaltung wahr. Zu Gewährleistung einer gleichwertigen und kostengünstigen Versorgung im Kreisgebiet unterhält der Kreis vor allem öffentliche Einrichtungen, deren Einzugsbereich über das Gebiet einer einzelnen Gemeinde hinausgehen und die Leistungsfähigkeit der Ortsebene übersteigen. Dazu zählen beispielsweise:¹⁸

¹⁴ Nach BVerwGE 101, 99 ff. sind das insbesondere Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben.

¹⁵ Vgl. Nierhaus (2003b), a.a.O., S. 1059 und Nierhaus (2003a), a.a.O., S. 177 sowie Gern (2003), a.a.O., S. 562 übereinstimmend auch Muth, Michael und andere (2005): Kommunalrecht in Brandenburg, LKrO-Kommentar zu § 2, 20.02., S. 3.

¹⁶ Siehe aktuell zur verwaltungspraktischen Schwierigkeit der Abgrenzung von örtlichem und überörtlichem Bezug der Aufgabenwahrnehmung des öffentlichen Personennahverkehrs Jarass, Hans (2006): Aktivitäten kommunaler Unternehmen S. 2ff sowie den Verweis auf Thieme und Schmidt-Aßmann von Tettinger (2000), a.a.O., S. 739.

¹⁷ Vgl. Nierhaus (2003a), a.a.O., S. 178-179 und Gern (2003), a.a.O., S. 562 ähnlich auch Rothe (2004), a.a.O., S. 94.

¹⁸ Vgl. Nierhaus (2003a), a.a.O., S. 179 und Rothe (2004), a.a.O., S. 94 sowie Muth (2005), a.a.O., § 2, 20.02.

- 1) Krankenhäuser, Spezialkliniken sowie Altenwohn- und Pflegeheime.
- 2) Erwachsenenbildungsstätten (Volkshochschulen und Akademien).
- 3) Jugendeinrichtungen, Hallenbäder und Sporthallen.

Im Sinne des Solidargedankens des Kreises als Verband von kreisangehörigen Gemeinden nimmt der Kreis darüber hinaus Ausgleichsaufgaben wahr. Zur Vermeidung von zu großen Niveauunterschieden innerhalb der Ortstufe gewährt der Kreis den leistungsschwächeren Gemeinden sächliche, personelle und finanzielle Unterstützung. Eine vollständige Beseitigung der Unterschiede im Sinne einer Nivellierung soll allerdings vermieden werden. Generell gelten der Subsidiaritätsgedanke, die Möglichkeit der Zweckbindung sowie der Rahmenvorgaben für die Aufgabenerledigung. Beispiele für ausgleichende Unterstützungsleistungen sind:¹⁹

- 1) Vergabe von Finanzzuweisungen
 - a. an freie Träger wie z.B. Rotes Kreuz und Arbeiterwohlfahrt.
 - b. für den Bau und Unterhalt von Schulen, Feuerwehren, Kindergärten und Sportplätzen.
 - c. für den Ausbau von Gemeindestraßen und den Erhalt von Kulturdenkmälern.
- 2) Beratungs- und Planungshilfen.
- 3) Technische- und organisatorische Unterstützung.

Hinsichtlich der Aufgabenverteilung im Gemeinde-Kreis-Verhältnis besitzt der Kreis die Möglichkeit, mit Zustimmung, aber auch gegen den Willen einer einzelnen Gemeinde, örtliche Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen (Kompetenz-Kompetenz).²⁰ Durch Zwang kann es gem. § 4 LKrO Bbg. auf Beschluss des Kreistages nur aus näher zu konkretisierenden Gründen des öffentlichen Wohles (z.B. Defizite wegen Leistungsschwäche) zum Aufgabenzug kommen. Ebenso können nach dem gleichen Prinzip aufgrund von Leistungszuwachs Aufgaben auch wieder auf die gemeindliche Ebene zurückverlagert werden. Ein Anspruch auf Rückübertragung besteht jedoch nicht.²¹

Zusätzlich zum bisher genannten Aufgabenspektrum der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sowie der Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben der Kreise gibt es in Brandenburg noch die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Das Land kann gem. Art. 97 Abs. 3 i.V.m. § 3 Abs. 1, 2 LKrO Bbg. durch Gesetz die Kreise zur Erfüllung von Aufgaben der zuständigen Landesbehörden verpflichten. Der Kreis unterliegt dabei einer begrenzten Weisungsbefug-

¹⁹ Vgl. Nierhaus (2003a), a.a.O., S. 179-182 und Rothe (2004), a.a.O., S. 95 sowie Tettinger (2000), a.a.O., S. 738-739 ebenso Ehlers, Dirk (1997a): Die Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben der Kreise, S. 225ff., im Detail und auch Muth (2005), a.a.O., § 2, 20.02., S. 3-4.

²⁰ Vgl. Nierhaus (2003b), a.a.O., S. 1059 und Gern (2003), a.a.O., S. 564 sowie Vogelsang, Klaus und andere (2005): Kommunale Selbstverwaltung, S. 61.

²¹ Vgl. Nierhaus (2003a), a.a.O., S. 182-183.

nis der Sonderbehörden und erhält vom Land zur Deckung der Kosten einen vollen Kostenausgleich für die Mehrbelastung. Beispiele²² für solche Aufgaben sind:

- 1) Gefahrenabwehr, Lebensmittelüberwachung und Denkmalschutz.
- 2) Untere Behörden für Bauaufsicht, Jagd, Fischerei- und Wasser.
- 3) Vermessungs- und Katasterwesen sowie Brandschutz.

Bei den staatlichen Auftragsangelegenheiten unterliegt der Kreis einem unbeschränkten Weisungsrecht durch die Fachaufsichtsbehörden. Im Wege der Organelihe nimmt der Landrat die Aufgaben der allgemeinen unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr, gem. § 15 Abs. 1 LOG Bbg. i.V.m. § 70 Abs. 2 LKrO Bbg. unterliegt er dabei nicht den Weisungen des Kreistages, sondern nur der Dienst- und Fachaufsicht durch der obersten Staatsbehörden²³ (Doppelfunktion des Landrates als Leiter des Gemeindeverbandes und der unteren Staatsbehörde).²⁴ Im Rahmen dieser Funktion erledigt er folgende Aufsichts-Aufgaben:²⁵

- 1) Kommunal-, Sonder- und Fachaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden, Ämter und Zweckverbände.
- 2) Aufsicht über die Fischerei- und Jagdgenossenschaften.
- 3) Stiftungsaufsicht vorbehaltlich der Übertragung durch das Land.

4. WAHL DER RECHTSFORM ZUR ORGANISATION DER KREISKOOPERATION

4.1. Allgemeines zur Kooperationsfreiheit des Kreises

Grundsätzlich haben die Kreise aufgrund ihrer durch Art. 28 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Satz 1 GG garantierten kommunalen Eigenverantwortlichkeit die Organisationshoheit bei der Gestaltung ihrer Aufgabenerledigung.²⁶ Insofern können sie im Rahmen der darin eingeschlossenen positiven und negativen Kooperationshoheit über die Notwendigkeit sowie die organisationsrechtliche Ausgestaltung der inter(kreis)kommunalen Zusammenarbeit grundsätzlich frei entscheiden. Begrenzt wird diese kommunale Gestaltungsfreiheit der Kreiselbstverwaltung durch die Vorgaben der Bundes- und Landesgesetze.²⁷ Dabei bestimmt der Charakter der Aufgabe wesentlich die Gestaltungsfreiheit. Bei Hoheitsaufgaben ist die Rechtsformwahl schon traditionell wesentlich eingeschränkter (Ausschluss des Privat-

²² Vgl. Muth (2005), a.a.O., Kommentar zu § 3 GO Bbg, 10.03, S. 13.

²³ insbesondere dem Innenministerium.

²⁴ Vgl. Nierhaus (2003a), a.a.O., S. 184, 188-189 und Gern (2003), a.a.O., S. 578.

²⁵ Vgl. Muth (2005), a.a.O., LKrO-Kommentar zu § 69, 20.69, S. 1.

²⁶ BVerfGE 83, 363 (383).

²⁷ Vgl. Nierhaus (2003a), a.a.O., S. 167 und Gern (2003), a.a.O., S. 590ff. sowie Rothe (2004), a.a.O., S. 175-176.

rechts) als bei Aufgaben der sogenannten öffentlichen Daseinsvorsorge oder der Leistungsverwaltung.²⁸ Generell können die Kreise aber aus dem Spektrum der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen die jeweils günstigste Variante zur Verfolgung des öffentlichen Zweckes wählen.²⁹

Infolge von zunehmender Verantwortungsteilung und Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft (z.B. im Sinne von PPP) kommt es zu vielschichtigen Kombinationen von privatem sowie öffentlichem Organisationsrecht. Für die öffentlich-rechtlichen Rechtsformen bilden die Landesgesetze über die kommunale Gemeinschaftsarbeit den normativen Rahmen. Allgemein können dabei zur gemeinsamen Wahrnehmung von Einzelaufgaben drei Grundmodelle unterschieden werden:

- 1) Abstimmungslösung
- 2) Zuständigkeitsverlagerung und Mitnutzung
- 3) Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durch Partnerorganisation

Die interkommunale Abstimmung erfolgt in kommunalen Arbeitsgemeinschaften. Zuständigkeitsverlagerungen und Mitnutzung von Verwaltung oder öffentlichen Einrichtungen wird geregelt durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen. Die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung wird ermöglicht durch die Bildung von Zweckverbänden als neuen Körperschaften des öffentlichen Rechtes. Privatrechtliches Äquivalent zur öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist die privatrechtliche Vereinbarung und zum Zweckverband die Kapitalgesellschaften GmbH und AG sowie der Verein.

4.2. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen

4.2.1. Traditionelle öffentlich-rechtliche Organisationsformen

4.2.1.1. Kommunale Arbeitsgemeinschaften (nach GKG Bbg)

Gem. §§ 2 und 3 GKG Bbg können auf Basis eines koordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages im Sinne des § 54 Satz 2 VwVfG Bbg für den Zweck der Erörterung, Planung und Beschlussfassung von gemeinsamen Angelegenheiten kommunale Arbeitsgemeinschaften (ARGE) gebildet werden. Da sie über keine

²⁸ Siehe dazu schon Frotscher, Werner (1983): II. Rechtsformen öffentlicher Einrichtungen, S. 142 und aktuell Rothe (2004), a.a.O., S. 176 sowie Schliesky (2005), a.a.O., S. 483.

²⁹ Siehe dazu ausführlich Ehlers, Dirk (1997b): Interkommunale Zusammenarbeit in Gesellschaftsform, S. 141-142 und aktuell Schliesky (2005), a.a.O., S. 483-484. Schmidt, Thorsten Ingo (2005): Kommunale Kooperation, S. 620, haben allerdings grundsätzlich – infolge der Bindung der öffentlichen Verwaltung an die Grundrechte und das Rechtsstaats- sowie Demokratieprinzip – die öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen einen Vorrang. Privatrechtliche Formen hätten nur Ergänzungscharakter.

eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, haben ihre Entscheidungen nur unverbindlichen Empfehlungscharakter für die Beteiligten. Die Erfahrungen in der Verwaltungspraxis zeigen, dass die bestehenden Arbeitsgemeinschaften nicht besonders effektiv sind.³⁰ Wegen mangelnder Selbstbindung der Mitglieder werden gemeinsame Lösungen oftmals nur unvollkommen umgesetzt. Für konfliktreiche Themenfelder ist diese Organisationsform deshalb kaum geeignet. Sofern eine solide Vertrauensbasis vorhanden ist, sind die ARGE jedoch durchaus zum Informationsaustausch sinnvoll. Zur Strukturierung der ARGE können ein Vorstand, Arbeitsausschuss sowie ein Geschäftsführer mit Geschäftsstelle als Organe eingerichtet werden.³¹

4.2.1.2. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen (nach GKG Bbg)

Mit Hilfe einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gem. § 23 Abs. 1 GKG Bbg können Kreise Zuständigkeiten für einzelne Aufgaben auf einen Nachbarkreis bzw. eine kreisfreie Stadt übertragen oder nur die Durchführung (Vollzug) der Aufgabe übertragen. Hinsichtlich der Verbindlichkeit und des Formalisierungsgrades ist die Vereinbarung zwischen der ARGE und dem Zweckverband angesiedelt. Die Entscheidungen und Tätigkeiten auf Basis dieser Rechtsform haben verbindliche Außenwirkung (Satzungsrecht etc.) und eignen sich deshalb besonders gut für die Wahrnehmung von einfachen und eher technischen Pflichtaufgaben (z.B. Müllverbrennung, Rettungsdienst). Die gemeinsame Wahrnehmung der politischen Steuerung (z.B. Gemeinschaftskreistag) sowie vertikale Aufgabenverlagerungen (z.B. Abweichung von einer Funktionalreform) können, weil gesetzeswidrig, nicht vereinbart werden. Regelmäßig sind die Vereinbarungen freiwillig, aber ausnahmsweise kann die Aufsichtsbehörde gem. § 26 GKG Bbg aus Gründen des öffentlichen Wohles die betroffenen Kreise auch dazu zwingen.³²

4.2.1.3. Zweckverbände als Bundkörperschaften (nach GKG Bbg)

Zur gemeinsamen Wahrnehmung von Einzelaufgaben oder auch Aufgabenbündeln können gem. §§ 4 ff. GKG Bbg Gemeinden und Gemeindeverbände (Kreise) einen Zweckverband gründen. Durch Aufgabenverlagerung von den Mitgliedern auf den Zweckverband entsteht gem. §§ 9 ff. GKG Bbg nach Gründungsbeschluss, Satzungsvereinbarung, Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde und entspre-

³⁰ Vgl. Schink, Alexander (1999): Organisationsmodelle für überörtliche Kooperation, S. 72.

³¹ Vgl. Nierhaus (2003a), a.a.O., S. 168 für Brandenburg und allgemein Gern (2003), a.a.O., S. 594 sowie Rothe (2004), a.a.O., S. 179.

³² Vgl. Nierhaus (2003a), a.a.O., S. 168-169 für Brandenburg und allgemein Gern (2003), a.a.O., S. 602-603 sowie Rothe (2004), a.a.O., S. 179, ebenso Schink (1999), a.a.O., S. 74.

chender öffentlicher Bekanntmachung von Satzung und Genehmigung eine rechtlich selbständige (personale) Körperschaft des öffentlichen Rechtes.³³ Dabei handelt es sich aber nach h.M. nicht um einen durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz GG geschützte Gemeindeverband mit Hoheitsrechten und Allzuständigkeit für Selbstverwaltungsaufgaben. Zu unterscheiden sind in Brandenburg Freiverbände, Pflichtverbände und gesetzliche Zweckverbände. Die Aufsichtsbehörde kann aufgrund dringender Gründe des öffentlichen Wohles Kommunen zur Wahrnehmung von Pflichtaufgaben nach Einräumung einer Freiwilligkeitsphase durch Verfügung zu einem Pflichtverband zusammenschließen.³⁴

Zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben, zu denen sie berechtigt, aber nicht verpflichtet sind, können Kommunen durch Gesetz zu einem gesetzlichen Verband zusammengeschlossen werden. Der Nachweis des Landesgesetzgebers von dringenden Gründen des öffentlichen Wohles ist dabei in Brandenburg nicht erforderlich.³⁵ Organe des Zweckverbandes sind die Verbandsversammlung als Vertretungskörperschaft der Mitgliedskommunen und der Verbandsvorstand mit Verbandsvorsteher zur Leitung der Verbandsverwaltung. Die Verbandsversammlung als Beschluss- und Entscheidungsorgan bestimmt über alle wichtigen Angelegenheiten des Verbandes, insbesondere die Satzung und den Haushaltsplan. Sie wählt den Vorsteher und den Vorstand des Verbandes aus dem Kreis der Mitglieder. Der Vorsteher führt die Geschäfte der laufenden Verwaltung nach Maßgabe der Gesetze, der Satzung und der Verbandsbeschlüsse. Finanziert wird der Verband durch Gebühren, Beiträge und eine Umlage, deren Umlageschlüssel durch die Verbandssatzung festgelegt wird. Der Zweckverband unterliegt der allgemeinen Staats- und (je nach Aufgabe) der Fach- oder Sonderaufsicht.³⁶

Da die Entscheidungsstrukturen des Zweckverbandes den Strukturen der Kommunen ähneln, gilt der Zweckverband traditionell als ideale Gemeinschaftseinrichtung zur interkommunalen Zusammenarbeit bei der Erledigung von Selbstverwaltungsaufgaben. Neben dem mittelbaren demokratischen Steuerungsvorteil ergeben sich noch weitere Vorteile aus der öffentlich-rechtlichen Verfasstheit als Körperschaft. So hat der Zweckverband Dienstherrenfähigkeit, Satzungsgewalt und besitzt das Recht der Verwaltungsvollstreckung seiner ausstehenden Geldforderungen. Ebenso wie bei privatrechtlich organisierter Kooperation z.B. in GmbH-Form ergeben sich durch Konzentration der Ressourcen und Zuständigkeiten Größen-, Auslastungs- und Koordinationsvorteile sowie aller-

³³ Dazu ausführlich Bovenschulte, Andreas (1999): Gemeindeverbände als Organisationsformen, S. 407ff., 417ff. und Schmidt (2005), a.a.O., S. 618ff., 621ff.

³⁴ Vgl. Nierhaus (2003a), a.a.O., S. 169-171 und Gern (2003), a.a.O., S. 595ff. sowie Rothe (2004), a.a.O., S. 178-179 und aktuell im Detail Schmidt (2005), a.a.O., S. 621ff.

³⁵ Siehe ausführlicher zur kommunalrechtlichen Problematik dieser Regelung Nierhaus (2003a), a.a.O., S. 170 Rn. 768.

³⁶ Vgl. Nierhaus (2003a), a.a.O., S. 171-172 und Schmidt (2005), a.a.O., S. 628ff. sowie Schink, (1999), a.a.O., S. 75-76.

dings auch Verselbständigungsnachteile.³⁷ So sinkt tendenziell die demokratische Legitimation wegen Mittelbarkeit³⁸ der Einflussnahme und Kontrollverlust über die Zweckmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung (Budgetierungsnachteil). Jedoch ist die Bindung zwischen Verband und Trägerkommune tendenziell enger als bei privatrechtlichen äquivalenten Rechtsformen. Für die Kooperation mit Privaten ist der Zweckverband weniger geeignet, da das Gemeinwohlziel dominiert und der Vorstand nur aus den Reihen der kommunalen Mitglieder gewählt werden kann.³⁹

4.2.2. Moderne öffentlich-rechtliche Organisationsformen

4.2.2.1. Ausgangspunkt und Überblick

Um den Bedarf der Kommunen nach geeigneten modernen Instrumenten zur Gestaltung der komplexer werdenden Kooperationsanforderungen zu decken, wird schon seit geraumer Zeit die Erweiterung und Optimierung der Organisationsformen des öffentlichen Rechtes gefordert.⁴⁰ Die öffentlich-rechtlichen Organisationsmöglichkeiten der Ländergesetze über kommunale Zusammenarbeit weisen nämlich seit dem 19. Jahrhundert kaum wesentliche Veränderungen auf. Zur Verbesserung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Erledigung von ausgegliederten Aufgaben weichen deshalb immer mehr Kommunen auf die Formen des Privatrechtes aus. Speziell für die inter(kreis)kommunale Zusammenarbeit ist das aber vor allem wegen des Verlustes an demokratischer Steuerung der Beteiligungen nicht immer von Vorteil.⁴¹ Deshalb modernisieren immer mehr Bundesländer den Formenkanon für die öffentlich-rechtliche Kooperation. Als Ergänzung und Präzisierung zu den bestehenden Varianten gelten Regionalkonferenzen, die Verwaltungsgemeinschaft und vor allem das gemeinsame Kommunalunternehmen.⁴²

³⁷ Vgl. ebenda.

³⁸ Vgl. Schmidt (2005), a.a.O., S. 628 spricht von geographisch beschränkten Sprengelversammlungen, die der Information und Beratung dienen, aber ihre Entscheidungsbefugnisse selbst kaum ausüben können. Zur Steigerung der Arbeitsfähigkeit sollen deshalb Ausschüsse mit einer angemessenen Minderheitenrepräsentation gebildet werden. In Thüringen ist darüber hinaus zur Optimierung der Steuerung ein Verbraucherbeirat nach § 26a ThürGKG möglich.

³⁹ Vgl. Schink (1999), a.a.O., S. 77-78.

⁴⁰ Vgl. Schliesky (2005), a.a.O., S. 478, 479ff., im Anschluss an Schliesky (2004), a.a.O., S. 9.

⁴¹ Vgl. Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner (2005): Kapitel 4: Fragmentarisierung der politischen Steuerung, S. 60ff., Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan-Hendrik (2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen, S. 125ff. und Gern (2003), a.a.O., S. 487 Rn 761-762.

⁴² Vgl. Ehlers (1997b), a.a.O., S. 141 und aktuell Schliesky (2005), a.a.O., S. 486 sowie Schliesky (2004), ebenda und ebenso Arndt, Marcus (2005): Rechtliche Ausgestaltung von Verwaltungskooperationen, S. 182.

4.2.2.2. Regionalkonferenzen

Das Modell der Regionalkonferenzen wurde zur Verbesserung der Konsensfindung bei regional bedeutsamen Projekten in Nordrhein-Westfalen entwickelt. Dabei sollen Strukturpolitik und Aktionsprogramme im Rahmen von regionalen Entwicklungskonzepten (Regionalplanung) so miteinander vernetzt werden, dass die Potenziale aller regionalen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Gruppen optimal genutzt werden können. Der informelle Forumscharakter mit geringer Strukturierung des Entscheidungsprozesses ohne rechtsverbindliche Außenwirkung ermöglicht dabei allen Beteiligten, relativ frei ihre Interessen zu artikulieren und zu flexiblen gemeinsamen Lösungen zu finden. Die Unverbindlichkeit der Konferenzen ist aber auch gleichzeitig ein großer Nachteil, denn mühsam ausgehandelte Kompromisse müssen nicht umgesetzt werden. Unbequeme Entscheidungen werden durch Blockade, Nichtbeteiligung oder Nichtumsetzung vermieden. Für die Umsetzung einer konsistenten regionalen Entwicklung können also große Nachteile entstehen. Gleichwohl ist für eine effektive Strukturförderung in den Ländern die Bildung von regionalen Gremien unerlässlich. Die Landesregierung NRW hat deshalb ihre Fördermittelvergabe an die entsprechende regionale Konsensfindung gekoppelt. Demgegenüber gelten fest strukturierte regionale Einrichtungen wie z.B. der regionale Pflichtverband zur stabilen Koordination der Interessen als sinnvoller (siehe z.B. regionale Planungsverbände in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern).⁴³

4.2.2.3. Verwaltungsgemeinschaften

Zur Stärkung einer möglichst bürgernahen kommunalen Selbstverwaltung sowie als Alternative von Gemeindezusammenlegung und Eingemeindung haben die Bundesländer schon in der Vergangenheit unterschiedliche Varianten von gemeinschaftlicher Verwaltung und Mitnutzung von öffentlichen Einrichtungen geschaffen. Diese Verwaltungsgemeinschaften unterscheiden sich vor allem nach ihrem rechtlichen Status (Institutionalisierungsgrad) und dem möglichen Beteiligtenkreis an öffentlichen Verwaltungsträgern.⁴⁴ Nach dem Rechtsstatus lassen sich die rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden und die niedersächsischen Samtgemeinden mit ihrer Qualifizierung als Gemeindeverbände im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG⁴⁵ von den weisungsgebundenen Verwaltungsgemeinschaften ohne eigene Rechtspersönlichkeit (z.B. Thüringen, Sachsen-Anhalt etc.) unterschei-

⁴³ Vgl. Schink (1999), a.a.O., S. 92-93 und Rothe (2004), a.a.O., S. 180.

⁴⁴ Vgl. zur Vielfalt der Verwaltungsgemeinschaften in den Bundesländern ausführlich Gern (2003), a.a.O., S. 603-627.

⁴⁵ Aufgrund ihrer herausgehobenen verfassungsrechtlichen Stellung als Gebietskörperschaften mit Selbstverwaltungsrecht besitzen diese Verwaltungsgemeinschaften ebenso wie die Gemeinden und Kreise unmittelbar gewählte Vertretungsorgane sowie einen gesetzlichen Aufgabenbestand.

den.⁴⁶ Das brandenburgische, schleswig-holsteinische und mecklenburg-vorpommersche Amt als öffentlich-rechtliche Verbandskörperschaft von kreis-angehörigen Gemeinden mit Ähnlichkeit zum Zweckverband ist dazwischen anzusiedeln.⁴⁷ Hinsichtlich des Beteiligtenkreises können rein interkommunale (horizontale) Verwaltungsgemeinschaften von benachbarten Gemeinden eines Kreises von erweiterten Verwaltungsgemeinschaften zwischen allen kommunalen öffentlich-rechtlichen Aufgabenträgern unterschieden werden.⁴⁸ Darüber hinaus gibt es noch höhere Kommunalverbände, die oberhalb der Kreise regionale Aufgaben wahrnehmen und dadurch Aufgabenübergang zur Landesebene verhindern.

Im Zuge der Optimierung der gesetzlichen Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit wurde in Schleswig-Holstein aktuell der Beteiligtenkreis der erweiterten Verwaltungsgemeinschaft deutlich ausgedehnt (§ 19a Abs. 1 GkZ Schleswig-Holstein). Kommunen und deren Zusammenschlüsse können nun auch mit allen sonstigen öffentlich-rechtlichen Aufgabenträgern innerhalb des Bundeslandes eine Verwaltungsgemeinschaft bilden. Auf Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages können Gemeinden, Ämter, Kreise, Zweckverbände und sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechtes sich der Verwaltung eines Vertragspartners bei der Erledigung ihrer Aufgaben bedienen. Ebenso kann auf diesem Wege die Mitnutzung von öffentlichen Einrichtungen vereinbart werden. In ihren Rechten und Pflichten als Aufgabenträger werden die Beteiligten der Verwaltungsgemeinschaft nicht berührt. Die ausführende Verwaltung ist insofern an die fachlichen Weisungen der Trägerbehörden gebunden. Sie dient den Vertragspartnern lediglich als Erfüllungsgehilfe bei der Aufgabenerledigung. Das hat Auswirkungen auf etwaige vergabe- und haftungsrechtliche Bindungen. Die Aufgabenübertragung als Maßnahme der Staatsorganisation entbindet in jedem Fall anders als bei einem öffentlichen Auftragsverhältnis von entsprechenden Pflichten (z.B. Haftung bei Überschwemmung wegen Planungsfehler).⁴⁹

4.2.2.4. Gemeinsame Kommunalunternehmen als kommunale Anstalten des öffentlichen Rechtes (vor allem nach GkZ SH)

Neben den bisher genannten relativ neuen Organisationsformen für die öffentliche Zusammenarbeit dürfte von besonderem Interesse die Möglichkeit der Bildung von gemeinsamen Kommunalunternehmen sein.⁵⁰ Zur Bündelung von Ressourcen, Gewährleistung der Mindestauslastung und Flexibilisierung der dezentralen

⁴⁶ Vgl. ebenda, S. 614-616 im Vergleich zu S. 608-613.

⁴⁷ Vgl. ebenda, S. 617ff.; Nierhaus (2000a), a.a.O., S. 152ff.; Nierhaus, Michael/Gebhardt, Ihno (2000): Kommunale Selbstverwaltung zur gesamten Hand, S. 31-33, S. 37-39 und zusammenfassend S. 118ff. und Meyer, Hubert (2004): Zukunftsfähige Gemeinde- und Ämterstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern?, S. 241ff.

⁴⁸ Vgl. Arndt (2005), a.a.O., S. 183 und Schliesky (2004), a.a.O., S. 5 sowie Rothe (2004), a.a.O., S. 179 ebenso Gern (2003), a.a.O., S. 603ff.

⁴⁹ Vgl. ebenda.

Ergebnissteuerung bei komplexen Aufgaben wie z.B. Abfallwirtschaft ist diese Handlungsform eine komfortable öffentlich-rechtliche Alternative zum Privatrecht. Das gemeinsame Kommunalunternehmen ist eine rechtlich selbständige (kommunale) Anstalt des öffentlichen Rechtes.⁵¹ Träger können Gemeinden, Kreise, Ämter oder Zweckverbände sein. Zu unterscheiden ist das gemeinsame Kommunalunternehmen von unselbständigen oder teilselbständigen Anstalten des öffentlichen Rechtes wie den schwerfällig strukturierten Eigenbetrieben⁵² sowie den einfachen Kommunalunternehmen^{53, 54}. Derzeit gibt es gemeinsame Kommunalunternehmen nur in Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.⁵⁵ Doch auch andere Länder erkennen den Wert dieser Rechtsform und so befürwortet das Innenministerium in Brandenburg in seinem Eckpunktepapier zur Gesamtnovellierung der Kommunalverfassung ebenfalls dessen Einführung.⁵⁶

Gem. § 19 b ff. GkZ Schleswig-Holstein können unter dem Dach des gemeinsamen Kommunalunternehmens neben den kommunalen Gebietskörperschaften und Zweckverbänden auch ihre Regie- und Eigenbetriebe sowie ihre Eigengesellschaften (GmbH und AG) rechtlich unkompliziert eingebracht werden. Ein gemeinsames Kommunalunternehmen kann auch durch Verschmelzung von einfachen Kommunalunternehmen durch öffentlich-rechtlichen Vertrag entstehen. Ebenso können Zweckverbände und Kapitalgesellschaften (an denen keine Privaten beteiligt sind) nach Umwandlungsbeschluss und Vereinbarung einen entsprechenden Rechtsformwechsel durchführen. Wie schon traditionell bei selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten üblich, gewähren auch die Vorschriften des § 19 d GkZ Schleswig-Holstein einen großen Freiraum bei der Organisation des gemeinsamen Kommunalunternehmens. So regeln die Beteiligten in der Organisationssatzung des Unternehmens die konkrete innere Struktur, den Sitz, die Höhe der Stammeinlage, den räumlichen Wirkungsbereich, die hoheitlichen Befugnisse, das Satzungs- und Ordnungsrecht sowie die Sitz- und Stimmverteilung im Verwaltungsrat unter Beachtung der Vorgaben des Innenministeriums.⁵⁷

⁵⁰ Vgl. Arndt (2005), a.a.O., S. 183 und § 19 b ff. des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) Schleswig-Holstein.

⁵¹ Vgl. im Überblick zu kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechtes Gern (2003), a.a.O., S. 480ff.

⁵² Siehe zu den gemeindlichen Eigenbetrieben und Anstalten die sehr ausführliche aktuelle Publikation von Bolsenkötter, Heinz und andere (2004): Gemeindliche Eigenbetriebe und Anstalten.

⁵³ Diese können nur von einer Kommune getragen werden.

⁵⁴ Vgl. Arndt (2005), a.a.O., S. 183 und ausführlich zu Anstalten des öffentlichen Rechtes Püttner, Günter (1998): Zur Leistungsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalt, S. 223ff.

⁵⁵ Vgl. Arndt (2005), a.a.O., S. 183, Schliesky (2004), a.a.O., S. 5, Gern (2003), a.a.O., S. 483ff., Püttner (1998), a.a.O., S. 227 und Ehlers (1997b), a.a.O., S. 141.

⁵⁶ Vgl. Ministerium des Innern Brandenburg (2005): Eckpunktepapier zur Gesamtnovellierung der Kommunalverfassung vom 14.11.2005, S. 7.

Im Vergleich zu den kapitalgesellschaftlichen Organisationsäquivalenten des Privatrechts können die Kommunalunternehmen also viel flexibler und individueller ausgestaltet werden. Bei dieser modernen Kooperationsform des öffentlichen Rechtes sind hohe Organisationsflexibilität, Effizienz und spezifische hoheitliche Handlungsbefugnisse auf intelligente Weise miteinander verbunden.⁵⁸ Für die (kreis)kommunale Selbstverwaltung wurde vom Landesgesetzgeber insoweit die einmalige Chance eröffnet, die Organisation der kooperativen Aufgabenerledigung effektiv zu optimieren und dabei die Nachteile der formellen Privatisierung zu vermeiden.⁵⁹ Das Rechtsinstitut des gemeinsamen Kommunalunternehmens wird deshalb wesentlich zur Stabilisierung einer modernen Selbstverwaltung beitragen. Bei den Sparkassen, Landesbanken und Rundfunkanstalten kann die Organisationsform der Anstalt des öffentlichen Rechtes jedenfalls auf eine überwiegend positive Bilanz verweisen.⁶⁰

4.3. Privatrechtliche Organisationsformen

Neben den bisher genannten öffentlich-rechtlichen Organisationsformen können die Kommunen selbstverständlich zur Gestaltung der öffentlichen Zusammenarbeit auch auf privatrechtliche Formen zurückgreifen.⁶¹ Oft sollen dabei auch gerade private Unternehmen mit eingebunden werden. Ist die Kommune Alleingesellschafterin so handelt es sich um eine Eigengesellschaft. Bei Mehrheits- und Minderheitenbeteiligungen wird eine solche Unternehmensverbindung Beteiligungsgesellschaft⁶² genannt.⁶³ Wesentlich ist bei der Organisationsprivatisierung, dass die zentrale Verfolgung des öffentlichen Zweckes (der konkrete Gemeinwohlaufrag) durch die Einrichtung sichergestellt wird.⁶⁴ Die Gewinnerzielungsinteressen von privaten Anteilseignern und Gesellschaftern sollen diesem Kernziel eindeutig untergeordnet sein. Ebenso muss eine zu starke Verselbständigung und Entkoppelung des kommunalen Unternehmens vom Selbstverwaltungsträger vermieden werden. Die Beziehungen zwischen Träger und selbständigen Unterneh-

⁵⁷ Vgl. Arndt (2005), a.a.O., S. 183-184 und § 19 b ff. GkZ Schleswig-Holstein.

⁵⁸ Vgl. ebenda.

⁵⁹ Vgl. Schliesky (2005), a.a.O., S. 478ff. und Ehlers (1997b), a.a.O., S. 141 ff.

⁶⁰ Vgl. Püttner (1998), a.a.O., S. 227.

⁶¹ Vgl. dazu im Überblick Gern (2003), a.a.O., S. 485ff.

⁶² Besteht die Gesellschaft aus privaten und öffentlichen Rechtssubjekten so wird von public-private-partnership oder einem gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen gesprochen.

⁶³ Vgl. Gern (2003), a.a.O., S. 486.

⁶⁴ Vgl. Brosius-Gersdorf, Frauke (2005): Wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden außerhalb ihres Gebiets, S. 396-399, Schwintowski, Hans-Peter (2001): Corporate Governance im öffentlichen Unternehmen, S. 610, Gundlach, Ulf (2000): Die Haftung der Gemeinden für ihre Eigengesellschaften, S. 59-60, Schink (1999), a.a.O., S. 78ff. und Ehlers (1997b), a.a.O., S. 137ff.

men müssen die strategische kommunalpolitische Steuerung der Wirtschaftstätigkeit ermöglichen (Ingerenzrechte), um so die demokratische Legitimation zu sichern.⁶⁵ Regelmäßig sollten entsprechende Organisationsentscheidungen auf ihre Nützlichkeit für das kommunale Gemeinwesen überprüft werden.⁶⁶ Wegen des kommunalrechtlich gebotenen Grundsatzes der Haftungsbeschränkung scheiden Personengesellschaften wie die BGB-Gesellschaft und die oHG aus. Ebenso dürfen der nicht rechtsfähige Verein, die Genossenschaft mit unbeschränkter Nachschusspflicht sowie die Beteiligung als Komplementär an einer KG oder einer KGaA nicht gewählt werden. Genutzt werden können die Kapitalgesellschaften GmbH und AG sowie der rechtsfähige Verein. In der Verwaltungspraxis wird vor allem die GmbH und der Verein genutzt.⁶⁷ Die kommunalrechtskonforme Errichtung und Steuerung von Aktiengesellschaften ist problematisch. Ebenso wird ihre Zweckmäßigkeit für die rein öffentliche Zusammenarbeit angezweifelt, da der Anteilseignerkreis und damit der Kapitalisierungsgrad begrenzt sind. Zum Schutz vor zu starker Verselbständigung der Leitungsorgane müsste jedenfalls konzernrechtlich⁶⁸ ein Beherrschungsvertrag abgeschlossen werden. Problematisch ist dann aber das Haftungsrisiko.

Die Kommune muss sich von der unbeschränkten Haftung (Verlustausgleichspflicht, Nachschusspflicht etc.) befreien.⁶⁹ Eine gesellschaftsrechtlich sinnvolle und auch in der Verwaltungspraxis häufig angewendete Hilfskonstruktion ist die Bildung einer Holding in der Rechtsform der GmbH als Bindeglied (Obergesellschaft) zwischen Kommune und nachgeordneten öffentlichen Unternehmen (Tochtergesellschaften). Die Tochtergesellschaften (beherrschte Unternehmen) werden dann über Beherrschungsverträge gemäß § 291 AktG an die Obergesellschaft gebunden (herrschendes Unternehmen), welche als Eigengesellschaft eine ausreichende demokratische Steuerung durch die Kommune i.V.m. einer auf das Stammkapital beschränkten Haftung ermöglicht.⁷⁰ Sollte allerdings die Kommune bzw. ihre Holding-Gesellschaft den Einfluss in Folge dieser Beherrschungsverhältnisse auf die Tochtergesellschaften missbräuchlich oder nicht verhältnismäßig hinsichtlich der Verfolgung der öffentlichen Interessen ausüben, so haftet die Holding-Gesellschaft bzw. die Kommune unbeschränkt (Verlustausgleich und Ausfallhaftung).⁷¹

⁶⁵ Vgl. zur demokratischen Legitimation von kommunaler Wirtschaftstätigkeit im Sinne von Art. 28 Abs. 1 Satz 1, 20 Abs. 2 GG aktuell Brosius-Gersdorf (2005), a.a.O., S. 396-399, S. 422-428 und Gern (2003), a.a.O., S. 488.

⁶⁶ Vgl. Ehlers (1997b), a.a.O., S. 139-140.

⁶⁷ Vgl. ebenda und Gern (2003), a.a.O., S. 485 sowie Rothe (2004), a.a.O., S. 180-181.

⁶⁸ Nach herrschender Rechtsprechung und Lehre gelten (kommunale) Gebietskörperschaften, die an Unternehmen des Privatrechts beteiligt sind als Unternehmen im Sinne des aktienrechtlichen Konzernrechts. Vgl. Kropff, Bruno/Semler, Johannes (2006): 4. Die Beteiligung von Gebietskörperschaften im Konzernrecht, Rn 52-54.

⁶⁹ Vgl. Ehlers (1997b), a.a.O., S. 139-140.

⁷⁰ Vgl. Gern (2003), a.a.O., S. 489-490 und Kropff (2006), a.a.O., Rn 58-61.

Als Alternative zum Zweckverband wird vielfach die GmbH gewählt. Bei eingeschränkter Kontrollierbarkeit bietet sie tendenziell Flexibilitäts- und Effizienzvorteile. Jedoch bestehen im Normalfall bei der GmbH deutlich bessere Einwirkungsmöglichkeiten auf die Leitungsorgane als bei der AG^{72, 73}. Oftmals sind die Kommunen in diesen Unternehmen dann Mehrheits- oder Alleingesellschafter und verfügen daher über eine dauernde und umfassende Leitungsmacht auch über die Tochtergesellschaften (qualifiziert faktischer GmbH-Konzern). Bei einer solchen Unternehmensverbindung kann die Haftung über die gesetzliche Haftungsgrenze hinausgehen, wenn die Konzernleitungsmacht in schädigender Weise also unter Missachtung der Eigeninteressen der GmbH ausgeübt wird.⁷⁴ Gemeinsam haben Zweckverband und GmbH die Versammlung der Mitglieder und ein geschäftsleitendes Organ sowie die Möglichkeit der organisatorischen Differenzierung. Gegenüber der schwerfälligen Entscheidungsstruktur des Verbandes mit seinen Bindungen an die Vorgaben des öffentlichen Haushalts- und Dienstrechtes etc. ist die GmbH wesentlich selbständiger bei ihrer Leistungserbringung. Der Geschäftsführer der GmbH ist relativ frei von diesen Zwängen und hat es leichter Kredite zu erhalten.⁷⁵ Die Gesellschafterversammlung der Gesellschaft besteht in der Regel aus Mitgliedern der Vertretungskörperschaften und hat bei wichtigen Angelegenheiten Mitspracherechte. Diese beziehen sich z.B. auf die Gestaltung der Entgelte, der Gewinn- und Verlustrechnung sowie auf die Bestellung des Geschäftsführers. Als problematisch gelten die hohe Entkoppelungsgefahr vom Träger und der damit einhergehende geringe Einfluss der Kommunalpolitik auf die Wirtschaftstätigkeit der GmbH. Leider können die objektiv gegebenen Vorteile in der Praxis oft nicht generiert werden. Die Organisationsprivatisierung bleibt insofern dann zweiseitig. Eine regelmäßige kritische Überprüfung nach zentralen Bewertungsmaßstäben mit Alternativenvergleichen erscheint deshalb dringend geboten.⁷⁶

⁷¹ Vgl. OLG Celle (2000): Haftung der Gemeinde als Alleingesellschafterin einer GmbH, S. 757, Gundlach (2000), a.a.O., S. 62 zur Problematik im qualifizierten faktischen Konzern (z.B. Ein-Mann-Gesellschaft) sowie kurz zur materiellen Unterkapitalisierung Schwintowski (2001), a.a.O., S. 611, BGHZ 95, 300, BGHZ 95, 330, BGHZ 107, 7, BGHZ 115, 187, BGHZ 122, 123.

⁷² Die komplizierte organisationsrechtliche Konstruktion des Beherrschungsvertragsverhältnisses gemäß § 308 Abs. 1 AktG und die Bildung einer Holding-Gesellschaft etc. ist insofern nicht notwendig.

⁷³ Vgl. Gern (2003), a.a.O., S. 488, Schwintowski (2001), a.a.O., S. 609-610.

⁷⁴ Vgl. Gundlach (2000), a.a.O., S. 60-62 und OLG Celle (2000), a.a.O., S. 757.

⁷⁵ Vgl. Ehlers (1997b), a.a.O., S. 140-141 und Schink (1999), a.a.O., S. 78-79 sowie Rothe (2004), a.a.O., S. 180-181.

⁷⁶ Vgl. ebenda und kritisch zur Organisationsprivatisierung etc. auch Schliesky (2005), a.a.O., S. 478ff. sowie Püttner (1998), a.a.O., S. 223ff.

5. VERWALTUNGSOPTIMIERUNG DURCH KREISKOOPERATION

5.1. Positionierung der Aufgabenkooperation

5.1.1. Allgemeines

Zwischen einer ganzheitlichen, integrierten Eigenerstellung von Verwaltungsleistungen auf allen Abschnitten der Wertschöpfungskette einerseits und dem kompletten Fremdbezug aller Produkte andererseits, gibt es ein breites Spektrum von partnerschaftlichen institutionellen Arrangements zur zielgerechten Leistungserbringung einer öffentlichen Organisationseinheit. Insofern lässt sich im Sinne der Transaktionskostenökonomie die Kooperation (Zusammenarbeit) zwischen dem durch Preise vermittelnden Markt und dem durch Anweisungen steuernden Hierarchien positionieren.⁷⁷ Kooperation meint nach allgemeinem betriebswirtschaftlichem Verständnis die Zusammenarbeit zwischen mehreren Unternehmen zur Erreichung gemeinsamer wirtschaftlicher Ziele oder zumindest von kompatiblen Zielen.⁷⁸ Dabei kommt es – im Unterschied zum Produktionskonzept der Konzentration der Leistungsprozesse in einer Unternehmung – gerade auf die Stärkung der autonomen unternehmerischen Entscheidungsfreiheit und der Wettbewerbsfähigkeit durch Zusammenarbeit an. Wirtschaftliche und rechtliche Selbständigkeit der Partner sowie Freiwilligkeit in Verbindung mit einer Kündbarkeit der Zusammenarbeit sind demnach die wesentlichen Merkmale einer Kooperation.⁷⁹ Auch der Formalisierungsgrad und die an die Zielerreichung gekoppelte zeitliche Begrenzung haben Bedeutung für die partnerschaftliche Beziehung. Abzugrenzen sind Kooperationen vom Begriff des Netzwerkes. Dieses ist gekennzeichnet durch lose gekoppelte Beziehungen zwischen einer relativ großen Zahl von autonomen, interagierenden Akteuren (Vertreter öffentlicher, privater und gemeinnütziger Organisationen). Im Gegensatz dazu weisen Kooperationen keine losen Koppelungen⁸⁰ und Wechselseitigkeiten auf. Bei größerer formaler Geschlossenheit in Verbindung mit einem höheren Formalisierungsgrad bildet sich vor allem zwischen dyadisch geprägten also aus zwei Einheiten bestehenden Kooperationsverhältnissen eine geringere Interaktionskomplexität gegenüber Netzwerkstrukturen heraus.⁸¹

⁷⁷ Vgl. Jansen, Stephan A. (1998): *Mergers & Acquisitions*, S. 89.

⁷⁸ Vgl. Jansen (1998), a.a.O., S. 91, verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass oftmals auch Kooperationen zwischen Unternehmen deshalb eingegangen werden, um von den Kompetenzen und Ressourcen des Partners zu profitieren. In diesen Fällen liegt keine Zielgleichheit vor, aber eben eine Zielkompatibilität!

⁷⁹ Siehe dazu im Detail Fontanari, Martin (1996): *Kooperationsprozesse*, S. 34-38.

⁸⁰ Lose Koppelungen dienen dem Erhalt der Autonomie bei gleichzeitiger Verhinderung von Abschottung. So sind der Ressourcenaustausch und ein interaktiver reflexiver Lernprozess langfristig gewährleistet.

⁸¹ Vgl. Hellmer, Friedhelm u.a. (1999): *Mythos Netzwerke*, S. 75.

Fontanari unterscheidet die Vielzahl der Kooperationsformen durch Bündelung von Merkmalsdimensionen seiner Abgrenzungskriterientabelle⁸² nach den Dimensionen

- 1) Bindungsintensität: Schärfe bzw. Strenge der Zusammenarbeit
- 2) Formalisierungsgrad: Vertragsabschluss, Zielsystem und Rechtsstatus
- 3) Dispositionsfreiheit: Zielausrichtung, Ressourceneinbringung und Organisationsintensität.

Von der Aufwands- und Ertragsgegenüberstellung aus gesehen differenziert Hellmer zwischen antagonistischen und komplementären Kooperationen. Bei antagonistischen Kooperationen steht nach dieser Begriffsprägung eher der Verteilungsaspekt im Mittelpunkt und nicht so sehr der gemeinsame Ertrag der Partnerschaft. Es handelt sich also um sogenannte Nullsummenspiele. Demgegenüber ist bei komplementären Kooperationen der gemeinsame Ertrag primäres Ziel der Verbindung. Das Kooperationsergebnis wird also als Positivsummenspiel bewertet.⁸³ Daran anknüpfend können nach Fontanari Kooperationen nach der Ausrichtung der Kooperationsbeziehung in vertikale Kooperationen, horizontale und diversifizierte Kooperationen unterschieden werden. Bei horizontalen Kooperationen arbeiten die beteiligten Partner auf derselben Wirtschafts- bzw. Produktionsstufe zur Verbindung der komplementären Produktionsprozesse zusammen. Im Unterschied dazu werden bei vertikalen Kooperationen die komplementären Glieder der vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette synergetisch miteinander kombiniert. In diversifizierten Kooperationen wird unabhängig von der Zusammengehörigkeit der Leistungen miteinander kooperiert.⁸⁴ Da sich diese Arbeit auf die Zusammenarbeit von Landkreisen konzentriert, werden allein horizontale Kooperationsbeziehungen auf der überörtlichen Ebene untersucht. In diesem Sinne ist zunächst einmal die Abgrenzung dieser Kooperationsform zu Kooperationen zwischen Landkreisen und Privaten Partnern notwendig.

5.1.2. *Public-Private-Partnerships (PPP)*

Wirtschaftlicher Strukturwandel, veränderte Marktverhältnisse und nicht zuletzt die Finanzknappheit der Kommunen führten auch in Deutschland bereits Ende der 80er Jahre im Rahmen von Verwaltungsmodernisierungen zu einem Organisationswandel bei der öffentlichen Aufgabenerledigung.⁸⁵ In diesem Sinne wird gerade die in Deutschland traditionell vorherrschende strenge Dichotomie zwi-

⁸² Vgl. Fontanari (1996), a.a.O., S. 40.

⁸³ Vgl. Hellmer (1999), a.a.O., S. 63.

⁸⁴ Vgl. Fontanari (1996), a.a.O., S. 45.

⁸⁵ Vgl. Klesspies, Mathias (2002): *Police Private Partnership*, S. 4-6 und Gerstlberger, Wolfgang (2000): *Kooperation zwischen öffentlichem und privatem Sektor am Beispiel*, S. 16. im Überblick sowie im Detail die PPP-Diskussion nachzeichnend Budäus, Dietrich und Grüning, Gernod (1997): *Public Private Partnership*, S. 25-40.

schen bürokratisch-hierarchisch organisierter staatlicher Aufgabenerledigung einerseits und ausschließlich marktwirtschaftlich organisierter Leistungserbringung andererseits in Frage gestellt. Gleichzeitig wird sukzessiv der öffentliche Leistungserstellungsprozess im Zuge einer zunehmenden Aufgabenkritik einer Analyse unterzogen.⁸⁶ Das öffentliche Leistungsangebot soll deshalb tendenziell in den Bereichen reduziert werden, in denen nichtstaatliche Akteure in der Lage sind, die Leistungen genauso gut bzw. sogar besser zu erstellen oder in denen kein Bedarf mehr für eine Leistung aus staatlicher Hand besteht.⁸⁷ Ansatzweise wird diese Intention deutlich in den Regelungen über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden (§ 100 Abs. 3 GO Bbg.). Insofern verändern sich Art und Umfang der Leistungserbringung gegenüber dem Bürger und hiermit auch die Leistungstiefe öffentlicher Wertschöpfung. Zunehmend wird die Kommune deshalb als Gewährleistungs- und Steuerungseinheit⁸⁸ betrachtet.

Der politisch-administrative Steuerungskern (Kreistag und Verwaltungsleitung) entscheidet über die Leistungsziele sowie die benötigten Finanzmittel und überwacht durch aktives Controlling die Zielerreichung und den Ressourcenverbrauch. Eine Vergabeabteilung erteilt die Leistungsaufträge an interne operative Basiseinheiten oder an externe Anbieter und überwacht deren Leistungserstellungsprozess.⁸⁹ In Folge differenzierter Entscheidungsprozesse über die Organisation und die Erbringung von Verwaltungsleistungen wurde eine Vielzahl von institutionellen Arrangements unter Integration von privaten Akteuren entwickelt.⁹⁰ Wesentliches Ziel dieser Kombination von Privaten und öffentlichen Akteuren ist die Verbreiterung der Finanzbasis durch die Aktivierung privaten Kapitals und der Know-How-Transfer von branchenspezifischem Spezialwissen. Darüber hinaus sollen sich durch die Zusammenarbeit betriebswirtschaftliche Instrumente, Managementmethoden und neuartige Formen der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung und in den öffentlichen Unternehmen durchsetzen. Gleichzeitig stellen diese Mischformen zunächst einen Kompromiss dar zwischen der teilweise energisch geführten Privatisierungsdebatte und dem befürchteten Einflussverlust an kommunalen Steuerungsmöglichkeiten.⁹¹ Allein anhand der Dimensionen For-

⁸⁶ Vgl. Naschold, Frieder (1996): II. Leistungstiefenpolitik und öffentlicher Sektor, S. 17-37 und vertiefend dann Picot, Arnold (1996): III. Leistungskette und V. Spezifität, S. 39-44.

⁸⁷ Vgl. aktuell zu den Grenzen kommunaler Wirtschaftstätigkeit Scharpf, Christian (2006): Von Ressourcennutzungen und Annexstätigkeiten, S. 23ff.

⁸⁸ Abgestufte Verantwortungsdimensionen nach dem Prinzip des Auftraggeber- und Auftragnehmermodells.

⁸⁹ Vgl. Reichard, Christoph (1998): Institutionelle Wahlmöglichkeiten, S. 122-123 und Reichard, Christoph (1996): VII. Institutionelle Wahlmöglichkeiten, S. 102-104.

⁹⁰ Vgl. Schliesky, Utz (2005): Pflicht zur Selbstverwaltung und Privatisierungsnotwendigkeit, S. 480.

⁹¹ Vgl. Gerstlberger (2000), a.a.O., S. 18.

malisierungsgrad und Zielkomplementarität lassen sich eine Vielzahl von PPP-Formen unterscheiden.⁹² Daraus ergibt sich aber auch eine Abgrenzung gegenüber dem eher durch einen Zielkonflikt bestimmten Contracting Out (Privater erbringt öffentliche Leistungen, ist aber nur an der Einnahmemaximierung interessiert). PPP im engeren Sinne bedeutet eine formelle Kooperation mit einer vertraglich fixierten Zusammenarbeit zwischen Privaten und der öffentlichen Hand auf der Basis komplementärer Ziele zur Realisierung von Synergiepotentialen. Kennzeichen hierfür sind eine strenge Prozessorientierung, der Erhalt identitätsstiftender Merkmale und die Verantwortung gegenüber dem anderen Vertragspartner. PPP im weiteren Sinne sind demgegenüber lediglich informeller Natur und beinhalten keine Vertragsbindung.⁹³

5.1.3. Public-Public-Cooperations (PPC)

Im Gegensatz zu den PPPs handelt es sich bei den PPCs um freiwillige⁹⁴ und nicht-hierarchische Kooperationen allein zwischen Verwaltungsträgern und ihren organisatorischen Untereinheiten zur partnerschaftlichen Verwirklichung von gemeinsamen bzw. zumindest kompatiblen Zielen.⁹⁵ Eine Differenzierung in PPCs im engeren und weiteren Sinne soll zunächst nicht vorgenommen werden. Insofern erfasst die Definition alle Formen und Intensitätsstufen von interadministrativer Kooperation unter Ausschluss nichtöffentlicher Akteure. Die Zusammenfassung unterschiedlich strukturierter Ressourcen soll hier im Idealfall für beide Partner gleichermaßen zu einem Mehrwert aufgrund von Synergie- und Bündelungseffekten führen. Ebenso wie bei den formellen PPPs bleiben Identität und Verantwortung erhalten. Es werden auf freiwilliger Basis partnerschaftliche Beziehungen aufgebaut, in der zunehmend wachsendes Vertrauen aufgebaut wird. Die Selbstbindung der Akteure in der Entscheidungs- und Verantwortungsgemeinschaft bildet langfristig den Ausgangspunkt für weiterführende Kooperationen in zeitlicher und räumlicher Hinsicht. Dabei sind inter(kreis)kommunale PPCs zunächst noch nicht streng formalisiert und es besteht daher keine direkte Bindungswirkung (z.B.

⁹² Häfner, Christof (2005): Aspekte einer Normierung von Public Private Partnerships (PPP), S. 340ff., Reicherzer, Max (2005): Die gesetzliche Verankerung von Public-Private-Partnerships, S. 603ff. und zur vergaberechtlichen Relevanz von PPP Zeiss, Christopher (2005): Public Private Partnerships und gemischtwirtschaftliche Gesellschaften am Ende? S. 819ff.

⁹³ Vgl. Kleespies, a.a.O., S. 4-6 und Gerstlberger (2000), a.a.O., S. 16-19 im Überblick sowie detailliert Budäus, a.a.O., S. 48-55, aber auch kurz Reichard (1996), a.a.O., S. 106-107 und auch Reichard (1998), a.a.O., S. 128.

⁹⁴ Partnerschaftliche Kooperation in diesem Sinne bedeutet Koordination der jeweiligen Interessen auf gleicher Ebene und schließt daher ein durch zwangsweise Unterordnung eines Partners geprägtes Subordinationsverhältnis aus.

⁹⁵ Vgl. Schliesky, Utz (2004): Organisationsrechtliche Rahmenbedingungen von Verwaltungskooperationen, S. 4.

informelle Gespräche und Arbeitskreise). Experimentelle Formen der Zusammenarbeit sind eine Vorstufe für weiterführende sowie verbindlichere Kooperationsformen. Bevorzugt werden insofern zunächst privatrechtliche Kooperationsformen gewählt. Erst bei zunehmender Dauer und Aufgabenkomplexität wird auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungsformen zurückgegriffen.⁹⁶ Um Missverständnissen vorzubeugen, soll schon an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass sich die hier untersuchten PPCs keine generelle Alternative zu PPP oder sonstigen Kooperationen mit Dritten darstellen. Vielmehr sind sie als weitere Kooperationsmöglichkeit zur Leistungssteigerung und zur Gewährleistung einer qualitativ angemessenen Bedarfsdeckung zu verstehen, die vor allem in ländlichen Räumen aus Mangel an nichtstaatlichen Kooperationspartnern zunehmend an Bedeutung gewinnen.⁹⁷ PPC sind in diesem Sinne aber nicht isoliert zu betrachten, sondern ergänzen bzw. stärken das Public Management bei seiner Leistungstiefenoptimierung sowie der organisatorischen Gestaltung der öffentlichen Wertschöpfung. Durch die sinnvolle aufgabenbezogene Verbindung von Ressourcen können sich nicht nur im öffentlichen Sektor interne Produktionsprozesse verbessern, sondern auch neue Kooperationspotentiale mit nichtöffentlichen Akteuren erschlossen werden.

Insofern sind gut strukturierte PPCs eine Bereicherung der institutionellen Wahlmöglichkeiten und bilden einen wichtigen Knotenpunkt in regionalen interorganisatorischen Netzwerkstrukturen. Vielleicht könnte durch gezielte Vernetzung von Verwaltungsträgerkapazitäten in vielen Fällen ein funktionales Äquivalent zu Fusionen geschaffen werden. Dabei würden dezentrale, ortsnahe Entscheidungs-, Leistungs- und Kontrollstrukturen erhalten bleiben. Wesentliches Kriterium für die Wahl einer Kooperationslösung unter Verzicht auf die Körperschaftverschmelzung muss indes das vorhandene Kooperationspotential (relative Kongruenz von Ressourcenausstattung, politischen- und binnenorganisatorischen Strukturen sowie von Kooperationsfähigkeit der Akteure etc.) sein. Sofern Verwaltungsorganisationseinheiten in denselben Aufgabenbereichen eine defizitäre Ressourcenausstattung aufweisen, kann gerade nicht mehr von der gleichberechtigten, partnerschaftlichen Gestaltung einer kooperativen Lösung ausgegangen werden. Das gleiche gilt bei Missverhältnissen zwischen dem jeweils vorgehaltenem öffentlichem Dienstleistungspotential⁹⁸ und dem tatsächlich vorhandenem Bedarf⁹⁹.

⁹⁶ Gawron, Thomas, und Jähne, Petra (2000): Kooperation in der Region, S. 11ff. Siehe dazu auch die Übersicht der interkommunalen Kooperationstypen und Beispiele auf S. 12.

⁹⁷ Siehe zu dieser Problematik im Detail die Ausführungen von Weiß, Wolfgang (2002): Jenseits der Verdichtung: der ländlichste Raum, S. 22-25.

⁹⁸ Daher: Bereithaltung einer bestimmten Faktorausstattung zur Erbringung eines auf der Basis von Erfahrungswerten und z.T. statistischen Erhebungen geschätzten Leistungsumfanges.

⁹⁹ Daher: Die tatsächlich nachgefragten Leistungen in Abweichung vom geschätzten Leistungsvolumen.

Sofern beide Problemausprägungen aufeinandertreffen, müssen die Chancen für eine am Gemeinwohl orientierte Kooperationslösung besonders deutlich kritisch hinterfragt werden.

Die Abwägungsentscheidung zwischen einer Fusion oder Kooperation von Verwaltungsträgern (resp. Gebietskörperschaften) unterliegt einem ähnlichen Fragenkatalog wie diejenige pro oder kontra von PPP. Aus einer die gesamte Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors innerhalb einer Region beurteilenden Sichtweise, sind die Instrumente der Fusion und der Kooperation zwei sich im Grunde ergänzende Organisationsprinzipien. Beide müssen nach den jeweiligen Umfeldanforderungen des regionalen Systems eingesetzt werden, wobei beide organisatorischen Instrumente eigenen Leistungs- und Anforderungsgrenzen unterliegen. Eine Kooperation erfordert ein bestimmtes Kooperationspotential genauso wie nach einer Fusion eine gewisse Mindestanzahl von vielfältig kooperierenden, aber eben auch konkurrierenden Organisationseinheiten bestehen bleiben müssen.

Nur auf diese Weise kann es einen innovationsfördernden Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften zum Nutzen der Bürger geben, wobei das bestimmende, finale Wettbewerbsmoment das Ausscheiden aus dem Markt aufgrund eines eigenen Versagens dem öffentlichen Recht fremd ist. Sofern verantwortliche Entscheidungsträger aus welchen Motiven auch immer den organisatorischen Mindestanforderungen im Bereich der Außenstruktur des regionalen Public Sektors nicht gerecht werden, sind (zumindest langfristig betrachtet) absehbare Konsequenzen bei der Bedarfsdeckung mit entsprechenden politischen Folgewirkungen unausweichlich.¹⁰⁰ Im Vergleich zu Kooperationen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor begegnen interkommunale Kooperationspartner aufgrund ihrer Systemgleichheit einer geringeren Asymmetrie bei z.B. den Parametern Zielstruktur, Strategien, Ressourcen, Organisationsstruktur und -kultur sowie den Anreizstrukturen. Diese größere Kongruenz der genannten Kooperationsfaktoren sollte die Kooperation in einer PPC gegenüber einer PPP jedenfalls erleichtern.

Allerdings kann es natürlich auch enormes Konfliktpotential geben, sofern sich bei parteipolitisch entgegengesetzten ausgerichteten öffentlichen Kooperationspartnern wegen unterschiedlicher politischer Konzepte andere Strategien und operative Lösungen herausgebildet haben. Aber vor allem an sozialen Komponenten wie z.B. Vertrauen, Motivation und Engagement sowie Sympathie bzw. Antipathie können PPCs sehr leicht scheitern. In diesem Punkt dürften sich PPCs jedoch kaum von PPPs oder Kooperationen allein zwischen privatwirtschaftlichen Unternehmen unterscheiden. Hingegen sind bei den Parametern Anreizmechanismus, Organisationskultur und -struktur Hemmnisse wegen des im Wesentlichen gleichen Organisationstypus als gering einzustufen. Bei der Ressourcenausstattung

¹⁰⁰ Natürlich bei tendenziell gleichbleibenden Umweltauforderungen. Entsprechende Veränderungen des Systemumfeldes haben Einfluss auf die Wirkung der Maßnahmen.

kann es wiederum insbesondere auf dem Gebiet der Finanzen, aber auch bei der Anzahl und der Qualifikation des Personals, teilweise enorme Divergenzen geben.¹⁰¹

5.2. Gründe und Chancen von Landkreiskooperationen in PPC

Die Gründe für Aufgabenkooperationen in PPC werden nachfolgend bezogen auf allgemeine Kooperationen (für Normalregionen) sowie solche spezifischer Art (für Kooperationen in ökonomischen Zentren und ökonomisch peripheren Gebieten) dargestellt.¹⁰²

5.2.1. Allgemein

5.2.1.1. Effizienzsteigerung und Überforderung

Einer der wesentlichen Gründe für interkommunale, aber auch für intersektorale Kooperation ist die Senkung der Kosten des Produktionsprozesses bei gleichzeitigem Erhalt bzw. Steigerung der Produktmenge und Produktqualität.¹⁰³ Es geht insofern darum, durch eine optimale Gestaltung der Wertschöpfungskette Ressourcen einzusparen und die im politischen Entscheidungsprozess quantitativ und qualitativ festgelegten Ziele auf bestmöglichem Wege zu erreichen. Die damit verbundenen Steuerungsprobleme der Outcome-Outputbeziehung sollen an dieser Stelle nicht näher thematisiert werden. Effizienzsteigerungen¹⁰⁴ haben zum Ziel, durch Optimierung der Produktions- und Beschaffungskosten sowie der Transaktionskosten, die Gesamtminimalkosten zu realisieren. In diesem Sinne sollen durch Synergiegewinne und Bündelungseffekte die Personal-, Betriebs- und Finanzierungskosten infolge partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Landkreisen gesenkt werden. Im Verhältnis dazu dürfen die Kosten für die Anbahnung, die Vereinbarung, die Koordination und die Kontrolle der Tauschaktivitäten (Transaktionskosten) nicht unverhältnismäßig ansteigen und dadurch das Ziel der gemeinschaftlichen Leistungserbringung schwächen.¹⁰⁵

¹⁰¹ Siehe dazu die Ausführungen von Bleicher, Knut (1992): *Der Strategie-, Struktur- und Kulturfit zur Partnerwahl bei strategischen Allianzen im privaten Sektor*, S. 269 ff. im einzelnen und grafisch im Überblick auf S. 291.

¹⁰² Im Folgenden findet in dieser Vorstudie die von Friedhelm Hellmer (1999), a.a.O., nach der Wirtschaftsstruktur vorgenommenen Differenzierung der Regionen in Ausnahmeregionen, ökonomische Zentren, ökonomisch peripherisierte Gebiete und Normalregionen, S. 100-103, Verwendung.

¹⁰³ Vgl. aktuell dazu Schmidt, (2005), a.a.O., S. 9-10 u. zusammenfassend S. 617 sowie die Befragungsergebnisse der Kienbaum Management Consultants GmbH (2004): *Studie zur interkommunalen Zusammenarbeit*, S. 16ff.

¹⁰⁴ Unter Effizienz ist dabei nach Bert Rürup zitiert von Bernhardt, Béla St. (2000): *Neuorganisation der staatlichen Aufgabenerfüllung* S. 136ff. das Verhältnis von Output (Leistungsmenge) zu Input (leistungsbezogener Ressourcenverbrauch) zu verstehen.

Konkretes Ziel der kooperativen Anstrengungen ist eine Vergrößerung der Produktionsmenge, so dass Skalenerträge und Spezialisierungsvorteile erreicht werden können. Skalenerträge entstehen z.B. durch eine günstigere Verteilung der anfänglich hohen Fixkosten bei gleichzeitiger Unteilbarkeit des Faktoreinsatzes. Dadurch sinken die Durchschnittskosten und damit das Nutzungsentgelt für die Leistung. Eine Spezialisierung des Personals und eine damit verbundene höhere Produktionsmenge hat wiederum positive Wirkungen auf die Produktqualität und die Innovationsleistung der Organisation. Insgesamt kann so also nicht nur eine Optimierung der Effizienz, sondern im Idealfall auch eine Erhöhung der Effektivität erreicht werden.¹⁰⁶ Andererseits benötigen aufwendige technische Anlagen mit einem hohen (oftmals gesetzlich vorgeschriebenen) Qualitätsstandard eine bestimmte Mindestproduktionsmenge und damit ein bestimmtes Einzugsgebiet mit einem entsprechenden Nachfragepotential.

Gleiches gilt für Dienstleistungen mit einem hohen Spezialisierungsgrad und einer analogen Mindestfallzahl.¹⁰⁷ In diesen Fällen bietet sich zur Sicherstellung des Bedarfes eine Kooperation an. Ebenso wichtig ist natürlich die günstigere Fixkosten- bzw. Gemeinkostenverteilung auf eine größere Zahl von Nachfragern. Durch Partnerschaften in entsprechend strukturierten Aufgabenfeldern können somit die Nutzungsentgelte für alle spürbar sinken bzw. überhaupt bezahlbar werden.¹⁰⁸ Bei einer Vielzahl von öffentlichen Einrichtungen der Ver- und Entsorgung¹⁰⁹, genauso wie bei Kultur- und Freizeiteinrichtungen¹¹⁰ sowie bei Serviceeinrichtungen¹¹¹ waren deshalb Public-Sektor-interne und Public-Sektor-übergreifende Kooperationen notwendig.¹¹² Vor allem wird bei PPCs auf den Zweckverband als Träger interkommunaler Einrichtungen zurückgegriffen.¹¹³ Vielfach werden aber auch Verwaltungsvereinbarungen gewählt (Dominanz z.B. in der Abfallwirtschaft).¹¹⁴ Beispielhaft soll an dieser Stelle die Abfallwirtschaft weiter analysiert

¹⁰⁵ Siehe dazu ausführlich Budäus, Dietrich (1996): VI. Wirtschaftlichkeit, S. 81-99 und komprimiert Reichard (1998), a.a.O., S. 146-149.

¹⁰⁶ Vgl. Scholl, Rainer (1998): Eigenerstellung oder Fremdbezug kommunaler Leistungen, S. 30ff.

¹⁰⁷ Z.B. Amtsapotheker, Amtsarzt, Lebensmittelüberwachung und Veterinärwesen.

¹⁰⁸ Vgl. Schink, (1999), a.a.O., S. 61-66 und auch Schmidt (2005), a.a.O., S. 10.

¹⁰⁹ Z.B. Abfall-, Abwasser- und Tierkörperbeseitigung und Wasser-, Energie- sowie Fernwärmeversorgung.

¹¹⁰ Z.B. Stadttheater, Schwimmbäder, Eislaufhallen, Sportplätze, Skaterbahnen, Orchester und Freilichtbühnen.

¹¹¹ Z.B. Studieninstitute, Datenverarbeitungszentralen sowie Beschaffungswesen.

¹¹² Vgl. Schmidt (2005), a.a.O., S. 10 und das Beispiel der freiwilligen Kooperationen in der Region Starkenburg und der Metropolregion Rhein-Main berichtet von Jakoubek, Alfred und Hilligardt, Jan (2004): Mehrwert durch freiwillige interkommunale Zusammenarbeit, S. 391.

¹¹³ Vgl. Seele (1985), a.a.O., S. 123-124 und sehr ausführlich aktuell Schmidt (2005), a.a.O., S. 27ff.

werden. Steigende Umwelanforderungen i.V.m. einer Anhebung des technischen Standards führten zu erheblich ansteigenden Investitions- und Betriebskosten im Entsorgungsbereich. Diese Vorgaben führten in den letzten Jahren verstärkt weg von der Deponierung und hin zu einer differenzierteren Wiederverwertung und Restmüllverbrennung unter Energiegewinn. Dementsprechend mussten Deponien geschlossen und Investitionen in die Modernisierung der vorhandenen Verbrennungs- und Verwertungsanlagen vorgenommen werden.¹¹⁵ Zusätzlich entstanden Verwertungs- und Verbrennungsüberkapazitäten durch den Rückgang der Abfallmenge aus Gewerbebetrieben und privaten Haushalten.¹¹⁶ Diese brisante Mischung führte dann zu enormen Kostensteigerungen durch bestehende Überkapazitäten. Damit die Nutzungsentgelte weiterhin bezahlbar bleiben, haben die gewährleistenden Gebietskörperschaften mit Privaten (PPP) genauso wie mit anderen öffentlichen Verwaltungen (PPC) kooperiert, um auf diese Weise Know-how und Rationalisierungseffekte zu erschließen. Diese Situation verschärft sich derzeit gerade infolge der negativen demographischen Entwicklung eher noch und ein gebührensteigernder Verdrängungswettbewerb unter den Kommunen zum Abbau dieser Überkapazitäten muss vermieden werden.

Folglich sind regionale Kooperationen zwischen den Kreisen geboten. Auf diese Weise können die Kapazitäten in den bestehenden Entsorgungsanlagen besser ausgelastet und kostenintensive Doppelstrukturen vermieden werden.¹¹⁷ Eine zumindest abgestimmte oder sogar kooperative Abfallentsorgung ist dabei auch aus umweltpolitischen Gesichtspunkten unter Beachtung von nachhaltigem und ganzheitlichem Prozessdenken sinnvoll. Durch die kooperative Initiierung von regionalen Wertstoffkreisläufen kann der Mülltransportverkehr und der Einsatz von Produktionsfaktoren gesenkt und insgesamt eine ressourcenschonende Abfallbewirtschaftung erreicht werden. Wegen politischer Unstimmigkeiten und wegen eines Kirchturmdenkens können diese Ziele oft nur schwer oder gar nicht umgesetzt werden. Weitere Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der Abfallentsorgung und damit letztendlich unausgeschöpfte Potentiale für Gebührensenkungen sind wahrscheinlich. Dessen ungeachtet hat das Recht auf eine eigenständige Leistungserstellung (Grundsatz der Kooperationsfreiheit) trotz dieser Potentiale weiterhin Vorrang vor Kooperationen durch Zwang. Die Kooperationsfreiheit der Kreise kann nur zur Sicherung wichtiger Gründe des Gemeinwohls eingeschränkt

¹¹⁴ Vgl. Schink, Alexander (1998): II. Organisationsmodelle für die kommunale Abfallwirtschaft, S. 56-59.

¹¹⁵ Neubaukosten: a) Müllverbrennungsanlage = ca. 150 Mio. €, b) Kompostieranlage = ca. 25 Mio. €.

¹¹⁶ Vgl. Schink (1999), a.a.O., S. 61-66.

¹¹⁷ Vgl. zu den weiteren Ausführungen Tomerius, Stephan (1999): 9. Kooperation von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern, S. 204-206 i.V.m. Schink (1998), S. 56-59.

werden. Vorstellbar ist eine zwangsweise Zusammenarbeit in den Fällen, in denen eine dauerhafte Blockade zweier benachbarter Kommunen die umweltgerechte und kostengünstige Entsorgung verhindert.

5.2.1.2. Externe Effekte und Abstimmungsbedarf

Ein weiterer wesentlicher allgemeiner Grund für Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften ist die Notwendigkeit, negative externe Effekte des Verwaltungshandelns zu minimieren bzw. zu kompensieren durch die gezielte Koordination dezentraler Aktivitäten. Eine Vielzahl von Verwaltungsleistungen wirkt sich nämlich nicht isoliert auf dem (Hoheits-)Gebiet allein auf einen Verwaltungsträger aus. Vielmehr haben Verwaltungsentscheidungen unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen über das eigentliche Hoheitsgebiet einer Körperschaft hinaus auch auf benachbarte Hoheitsträger allerdings mit unterschiedlicher Intensität und Reichweite. Eine wichtige Rolle spielt dabei das Auseinanderfallen von Planungs-, Lebens- und Wirtschaftsraum einerseits und der Verwaltungsstruktur andererseits. Die bestehende Territorialorganisation der Kreise bildet die Lebenswirklichkeit der Bevölkerung zum Teil nur noch unzureichend ab, wenngleich aus zwingenden verfassungsrechtlichen Gründen vom Territorialprinzip nicht abgewichen werden darf. Das Prinzip der Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung erfordert in einer zersplitterten dezentralen Struktur eine Vielzahl an Abstimmungsnotwendigkeiten. Oftmals sind so innerhalb einer zusammenhängenden Region die Zuständigkeiten für eine aus der Sicht der Bevölkerung integrierte Leistung auf mehrere Landkreise aufgeteilt, wobei diese Divergenzen zum Großteil auf gewachsene historische, kulturelle und politische Faktoren zurückzuführen sind.¹¹⁸

Vielfach haben sich die Verflechtungsbeziehungen durch einen mehr oder minder starken ökonomischen, technologischen und sozialen Strukturwandel verändert. Dieser Prozess ist generell durch eine großräumigere Vernetzung der sozio-ökonomischen Strukturen gekennzeichnet (Regionalisierung). Effektives überörtliches Verwaltungshandeln macht deshalb bei immer mehr Aufgabenbereichen eine kreisgrenzenüberschreitende regionale Koordination der Kreise notwendig.¹¹⁹ Eine im organisatorischen Sinne gleitende Anpassung der tradierten Gebiets- und Zuständigkeitsverteilung an diesen Wandel wurde und wird eher selten vorgenommen. Erst der Druck durch Ressourcenknappheit erzeugte entsprechende tiefgreifende Reformen wie z.B. die umfangreiche kommunale Gebietsreform in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts in den alten Bundesländern.¹²⁰ In Nordrhein-Westfalen

¹¹⁸ Vgl. Wickel, Martin (2001): Zur rechtlichen Organisation von Regionen, S. 837 und 848 genauso wie Erbguth (2004), a.a.O., S. 4.

¹¹⁹ Vgl. ebenda und aktuell dazu die Landesregierung M-V (2005) in ihrer Begründung zum Gesetzentwurf zur Modernisierung der Verwaltung des Landes auf Seite 230ff. und Seitz, Helmut (2005): Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform, S. 6ff. sowie Appel (2005), a.a.O., S. 379ff., für die Situation in Brandenburg ebenso aber auch schon Wagener (1983), a.a.O., S. 747ff.

beispielsweise sank die Zahl der Zweckverbände infolge der Gebietsreform in dieser Zeit um ca. die Hälfte.¹²¹ Um den mit Gebietsreformen verbundenen zum Teil heftigen Zäsuren zu entgehen, waren und sind Landkreise gezwungen, formal organisatorische Mängel durch Kooperation in unterschiedlichen PPC-Formen auszugleichen oder gar zu überwinden.

Um die für den Bürger zunehmend wichtigeren regionalen Leistungen sinnvoll und nutzerbezogen anbieten zu können, müssen also die komplementären Leistungen so miteinander verknüpft werden, dass ein synergetischer Gesamtnutzen entsteht. Diesem Gedankengang folgend, entwickelten viele Landkreise¹²² z.B. grenzüberschreitende integrierte Nahverkehrskonzepte und passten die Tarifsysteme und die Fahrpläne aneinander an.¹²³ Besonders im Bereich der Raum- und Bodennutzung¹²⁴ ist wie bei der Verkehrswegeplanung sowie bei der Ausweisung von Gewerbe- und Wohngebieten eine Vielzahl an Abstimmungen notwendig.¹²⁵ Solche Koordinationsprozesse helfen die Zersiedlung der Landschaft zu verhindern¹²⁶ und schaffen lebenswerte Arbeits-, Wohn- und Freizeiträume.¹²⁷ Verbundlösungen sind aber auch im Bereich der Wirtschaftsförderung (z.B. Ausweisung von regional bedeutsamen Projekten für die EU-Förderung) und bei der Standortwahl von bedeutenden öffentlichen Einrichtungen geboten.¹²⁸ So werden kostenintensive Doppelstrukturen vermieden und gleichzeitig durch Ressourcenbündelungen das Wirkungspotential von Entscheidungen um ein Mehrfaches erhöht. Reflexives Handeln und ganzheitliche Lösungen schaffen eine nachhaltigere und bedarfsorientierte Struktur.

¹²⁰ Siehe zu dieser Argumentation ausführlich Seele, a.a.O., S. 47ff. i.V.m. dem vielzitierten Aufsatz von Frido Wagener (1983), a.a.O., S. 745ff. Dazu neuerdings auch Schmidt-Eichstädt, Gerd (2001): Gebiets- und Funktionalreform in den neuen Ländern. S. 77-89.

¹²¹ Vgl. zu diesem Argument die Ausführungen zur Zweckverbandsbildung von Schink (1999), a.a.O., S. 75 und Schmidt, a.a.O., S. 27ff.

¹²² Siehe dazu die Ausführungen von Fehrer, Günter (1999): Betrachtungen aus Landkreissicht, S. 151-154.

¹²³ Vgl. Schink (1999), a.a.O., S. 66 und 70 i.V.m. Schink (2002): Interkommunale Zusammenarbeit ist Trumpf, a.a.O., S. 16.

¹²⁴ Vgl. die Aufzählung der Vorteile von Planungskoordination über einen regionalen Flächennutzungsplan von Schink (1999), a.a.O., S. 82-83.

¹²⁵ Vgl. dazu den Verweis von Schink (1999), a.a.O., S. 91, auf öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und Arbeitsgemeinschaften als eher weiche Formen interkommunaler Zusammenarbeit am Beispiel von Nordrhein-Westfalen und der Stadt Mönchengladbach.

¹²⁶ Siehe dazu die Ausführungen von Steinacher, Bernd (1999): Verband Region Stuttgart, S. 115 unten, zur Förderung von interkommunalen Gewerbegebieten in der Region Stuttgart.

¹²⁷ Vgl. Schmidt (2005), a.a.O., S. 15-16.

¹²⁸ Vgl. Schink (1999), a.a.O., S. 67.

5.2.2. *Speziell*

5.2.2.1. Komplexe Verflechtungen in Ballungsräumen¹²⁹

Die komplexe Problemstruktur in hoch verflochtenen Ballungsräumen fordert von den vielfach auf mehreren Ebenen strukturell verbundenen Verwaltungseinheiten ein erhöhtes Maß an Kooperationsfähigkeit. Ohne leistungsfähige komplementäre Kooperationsmechanismen sind dicht vernetzte Siedlungsräume kaum zu beherrschen.¹³⁰ Insofern war der Handlungsdruck für die Implementierung geeigneter Strukturen in den Ballungsräumen von jeher größer als in anderen Problemregionen bzw. Normalregionen. Obwohl teilweise auch in diesen Gebieten erhebliche Kooperationswiderstände¹³¹ vorlagen, fanden die Akteure immer wieder geeignete organisatorische Lösungen, um den drängenden Kooperationsbedarf zu decken. Bei der Analyse der Strukturen im Zeitverlauf ist erkennbar, dass von Beginn an eine ideale Lösung nie sofort vorlag. Kooperative institutionelle Arrangements haben sich erst sukzessiv im Rahmen eines Lernprozesses weiterentwickelt.¹³²

Beim Kommunalverband Hannover beispielsweise scheiterten die kooperativen Bemühungen sogar für kurze Zeit gänzlich, um sich dann nicht zuletzt aufgrund des äußeren Druckes wieder in neuer organisatorischer Verfassung als Region Hannover zu konstituieren.¹³³ Dabei wurden die jahrzehntelangen bisherigen kooperativen Erfahrungen zwischen dem Landkreis Hannover, der Stadt Hannover und der Bezirksregierung gewinnbringend verarbeitet. Letztlich also siegte die Einsicht in die Notwendigkeit einer bedarfsorientierten Zusammenarbeit zum Wohle der gemeinsamen Region. Ballungsräume sind vor allem gekennzeichnet durch starke wechselseitige Ausstrahlungseffekte und eigendynamische Entwicklungsprozesse der verschiedenen Subsysteme. Die Ausdifferenzierung der Raumnutzung im Verdichtungsraum in Wohn-, Arbeits- und Freizeitgebiete brachte eine Vielzahl von Steuerungsproblemen. Durch den Wegzug der einkommensstarken Familien in die Umlandgemeinden kam es vielerorts zur sozialen Segregation und zum Auseinanderfallen von Kostenträger- sowie Nutzerkreis. Daraus folgte eine erhöhte Finanzbelastung der Kernstädte vor allem durch das Vorhalten von großen öffentlichen Einrichtungen auch für die Bewohner des Umlandes.

¹²⁹ Vgl. im Überblick Schink (1999), a.a.O., S. 61 ff. und 67 ff.

¹³⁰ Siehe dazu im Detail die Kooperationsgeschichte der Regionen Saarbrücken, Hannover, Stuttgart, Frankfurt am Main bei Jähne und Gawron (2000), a.a.O., S. 61-101.

¹³¹ Widerstände gegen Regionalisierungsprozesse sind regelmäßig auf Seiten der Akteure zu finden, die Kompetenz-, Macht-, Prestige- und Positionsverluste etc. befürchten. Dazu zählen oftmals unter Anderem die Vertreter der Landkreise und deren Verbands- sowie Spitzenverbandsvertreter. Siehe zu dieser Problematik stellvertretend Prieb, Axel (2002): Die Bildung der Region Hannover, S. 144ff.

¹³² Vgl. Prieb (2002), a.a.O., S. 144ff.

¹³³ Vgl. Prieb (2002), a.a.O., S. 144ff. i.Vm. Kriegel, Jürgen (1996): Gemeindeübergreifende Zusammenarbeit, S. 77ff.

Die sinkenden Schlüsselzuweisungen und Einkommenssteueranteile i.V.m. einer steigenden Sozialausgabenquote (aufgrund der wachsenden Zahl der zurückbleibenden Sozialleistungsempfänger) verstärkten die Ballungsraumproblematik. Den Kernstädten entstehen so höhere Kosten infolge der Herausbildung sozialer Brennpunkte und Leerstand (Verwahrlosung) in Großraumwohnsiedlungen. Die soziale Kontrolle nimmt hierdurch im Allgemeinen ab. Die fortschreitende Zunahme vor allem des Individual-, aber auch des öffentlichen Personennah- und -fernverkehrs, führte durch eine verminderte Verwurzelung ebenso zu enormen Steuerungsproblemen. Die dichten Verkehrsströme zwischen den Raumeinheiten ziehen enorme Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur sowie in den Immissionsschutz nach sich.

Kernstädte reklamieren darüber hinaus einen wachsenden Raumnutzungsbedarf im Umland für den Bau von Verkehrswegen (Umgehungsstraßen etc.), Ver- und Entsorgungseinrichtungen, Erholungseinrichtungen sowie Gewerbeansiedlungen. Viele dieser Steuerungsprobleme lassen sich nur durch verwaltungsträgerübergreifende enge Kooperationen z.B. in den Formen von PPC lösen.¹³⁴ Gleichwohl ist die Zusammenarbeit in hoch verdichteten Räumen vor allem in Metropolregionen noch immer defizitär und bleibt weit hinter dem tatsächlichen Kooperationsbedarf zurück. In der Region Berlin-Brandenburg mit ihrem hohen Abstimmungsbedarf wird die Problematik besonders deutlich. Konkrete Kooperationsziele in den Ballungsräumen sind vor allem:¹³⁵

- 1) Freiraumschutz, Entfernungsreduktion und sozialer Wohnungsbau
- 2) Schaffung lebenswerter Siedlungsstrukturen
- 3) Kostenreduktion bei hoher Leistungsqualität und Gewährleistung der Bedarfsdeckung
- 4) Reduktion des Individualverkehrs und Optimierung des Immissionsschutzes
- 5) Stärkung der Identität der Region durch gemeinsame Trägerschaft von kulturellen Einrichtungen

Daraus ergaben sich bisher folgende Kernaufgaben für die Kooperation:¹³⁶

- 1) Planungsaufgaben, Bodenbevorratung, Landschaftsschutz und Rettungsdienst
- 2) Krankentransport, Erwachsenenbildung und Erholungsplanung
- 3) Ver- und Entsorgungseinrichtungen sowie ÖPNV

¹³⁴ Vgl. in Bezug auf die interkommunalen Konflikte der Metropolregion Saarbrücken den Vorschlag einer auf dem Kooperationsmodell der Verwaltungsgemeinschaft basierenden Städtegemeinschaft (Alternative zum sog. Stadtkreis) von Jochum, Heike (2005): Der Stadtkreis, S. 632ff.

¹³⁵ Vgl. Prieb (2002), a.a.O., S. 144ff., Wickel (2001), a.a.O., S. 837ff., Schink (1999), a.a.O., S. 66-70 und Steinacher (1999), a.a.O., S. 97ff.

¹³⁶ Vgl. ebenda.

5.2.2.2. Geringe Besiedlungsdichte in ländlichen Räumen

Gegenüber den vielfältigen Studien zu Kooperationsstrukturen in Ballungsräumen sind die kooperativen Aktivitäten in den peripheren ländlichen Räumen bisher kaum Gegenstand von wissenschaftlichen Untersuchungen gewesen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit institutionelle PPC-Erfahrungen aus den Verdichtungsräumen für die ländlichen Räume sinnvoll nutzbar gemacht werden können. Ausgangspunkt der Betrachtung sind grundsätzlich andersgeartete strukturelle Umfeldfaktoren für die politisch-administrative Tätigkeit. Im Gegensatz zu den hoch verdichteten Ballungsräumen mit ihren stark vernetzten Strukturen und den zahlreichen Austauschbeziehungen weisen die peripheren ländlichen Räume im Regelfall eine relativ weit zerstreute Wirtschafts- und Siedlungsstruktur mit geringen Interdependenzen zwischen den Einheiten auf. Oftmals fehlen große Zentralorte, die als regionale Kristallisationspunkte, Entwicklungs- und Vernetzungsimpulse für das Umland geben könnten.

Politik und Wirtschaft weisen aufgrund der geringen Anzahl an antipolaren Akteuren monopolartige Strukturen mit kaum vorhandenem Wettbewerb auf. Auch aus soziologisch-demographischer Perspektive, kann wegen des Wegzugs von jungen, qualifizierten weiblichen Bewohnern von einer Disproportionalität gesprochen werden.¹³⁷ Im Allgemeinen sind diese Räume von einer gewissen Homogenität in allen Dimensionen der Gesellschaft gekennzeichnet. Für Innovation und Wachstum fehlt innerhalb der Region das nötige Entwicklungspotential. Impulse von Außen zur Ausweitung dieses Potentials sind deshalb langfristig mehr als notwendig¹³⁸. Diese werden nicht selten aber aus Skepsis gegenüber externen Einflüssen abgelehnt. Diese Rahmenbedingungen haben große Auswirkungen auf die Produktion öffentlicher Leistungen. Die öffentliche Hand ist deshalb zunächst bei Planung, Finanzierung und Leistungserstellung tendenziell auf sich allein gestellt. Starke Kooperationspartner aus dem Privaten oder Dritten Sektor sind zur Verwirklichung des Prinzips der Gewährleistungsverwaltung nur vereinzelt vorhanden.¹³⁹ Dementsprechend scheint es dringend geboten, dass der öffentliche Sektor sich verwaltungsträgerübergreifend durch PPC besser vernetzt. Die Zusammenarbeit bei der Leistungserbringung ist besonders mit Blick auf die Auslastungsprobleme von öffentlichen Einrichtungen und Anlagen von großer Bedeutung.¹⁴⁰ Dabei kommt es darauf an, die geringen Ressourcen (Finanzen, Personal und Ausstattung) zu bündeln und ineffiziente Doppelstrukturen zu vermeiden. Dazu sollte

¹³⁷ Vgl. für die demographische Entwicklung in Brandenburg Appel (2005), a.a.O., S. 377ff.

¹³⁸ Vgl. Weiß (2002), a.a.O., S. 22-25.

¹³⁹ Vgl. Weiß (2002), a.a.O., S. 23-24 i.V.m. der interessanten Anmerkung von Dieckmann, Rudolf (1982): § 50 Aufgabenkritik und Privatisierungsproblem, S. 103, zu den praktischen Hindernissen zu Privatisierungen sowie zur Zusammenarbeit mit Privaten.

¹⁴⁰ Vgl. Appel (2005), a.a.O. zu den Folgen des demographischen Wandels für die öffentliche Verwaltung, S. 379ff. und auch Meyer (2005), a.a.O., S. 524.

das Vorgehen der Landkreise eng aufeinander abgestimmt werden. Eine Konzentration der Mittel auf Projekte in größeren Siedlungen (sofern vorhanden) ist wegen des Ausstrahlungseffektes auf das Umland hilfreich und sollte obere Priorität haben. Auch über eine sinnvolle Verantwortungsteilung bei der konkreten Leistungserbringung könnte zusätzliches Rationalisierungspotential erschlossen werden. Sinnvoller wäre es, den Aufgabenvollzug im Rahmen von Leistungsvereinbarungen komplett in die Hände eines öffentlichen Partners übergehen zu lassen, während die Gewährleistungsverantwortung (Außenhaftung)¹⁴¹ unangetastet bleibt. Durch wechselseitige Vereinbarungen könnte ein Großteil des Aufgabenspektrums der Landkreise zweckmäßig zwischen den Kooperationspartnern aufgeteilt werden.

Eine derartige Aufgabenorganisation bedarf eines Kontraktmanagements mit exakten Zielvorgaben und eines begleitenden Controllingsystems. Erfolgt die Leistungserbringung in einer gemeinsamen öffentlichen Einrichtung, sind die politischen Interessen der Partner zu bündeln und angemessen über das Aufsichtsgremium durch das operative Management (Geschäftsleitung) in den Leistungsprozess einzubinden. Wo sich der Erfüllungsort der Leistung befinden soll, muss für jede Aufgabe zwischen den Kooperationspartnern auf der Basis sachlicher Einschätzung der Bedarfsentwicklung ausgehandelt werden. Wichtige Faktoren bei der Kompromissfindung für die Standortentscheidung sind dabei sicherlich die Leistungsfähigkeit, die Bürgerorientierung (einschließlich Erreichbarkeit) sowie die Steuerbarkeit der Leistungserbringung. Kooperative Aufgabefelder sind dabei vor allem die Ver- und Entsorgungseinrichtungen, die großen Kultur-, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen sowie die Serviceeinrichtungen.¹⁴²

Zentraler Ausgangspunkt für eine kooperative Aufgabenerledigung im ländlichen Raum ist in jedem Fall eine integrierte Regionalplanung.¹⁴³ So kann für jedes einzelne Aufgabefeld die regionale strategische Bedeutung und damit auch das Kooperationspotential ermittelt werden. Dazu muss die Regionalplanung aber von allen beteiligten Körperschaften als strategisches Steuerungsinstrument zur Optimierung eines regional integrierten Leistungsprozesses verstanden werden.¹⁴⁴ Es zeigt sich also, dass die vorhandenen Steuerungsinstrumente nicht nur einer Feinjustierung bedürfen, sondern auch durch die Entscheidungsträger beachtet werden müssen. Die öffentliche Aufgabenerledigung innerhalb einer Region kann somit nicht isoliert aus der Sicht lediglich eines Landkreises als Aufgabenträger gesehen werden. Eine bedarfs- und problemorientierte ganzheitliche Sichtweise muss zur Vermeidung von Effektivitäts- und Effizienzdefiziten das gesamte Spektrum von möglichen Partnern bei der Leistungserbringung berücksichtigen. Diesem Gedan-

¹⁴¹ Vgl. zur Verantwortungstrennung für die öffentliche Aufgabenwahrnehmung in Gewährleistungs- und Vollzugsverantwortung stellvertretend Reichard (1996), a.a.O., S. 102-104.

¹⁴² Siehe dazu die vorangegangenen Ausführungen unter Punkt 5.1.1 und 5.2.1.

¹⁴³ Vgl. dazu die Ausführungen von Wickel (2001), a.a.O., S. 841ff.

¹⁴⁴ Vgl. ebenda.

kengang folgend, müssen auch die kreisangehörigen Gemeindeverwaltungen (und ggf. die sie administrativ entlastenden Amtsverwaltungen) in die Planungen einbezogen werden. Eine Zerlegung von Aufgaben in eine Wertschöpfungskette und somit in sog. Front¹⁴⁵ Office- und Back Office¹⁴⁶-Aufgabenbündel erscheint sinnvoll.¹⁴⁷ Verfolgt man diesen Ansatz weiter, so wird die Kontaktaufnahme weitgehend dezentral auf die durch die Gemeindestrukturreform gestärkte Gemeindeebene verlagert werden. Auf der Landkreisstufe wird dann komplementär die detaillierte Facharbeit gebündelt. Rationalisierung und Bürgerorientierung werden so intelligent verbunden. Eine bürgerorientierte sog. Prozessoptimierung kann durch eGovernment-Systeme zu einer weiteren Steigerung der Leistungsfähigkeit des regionalen Verwaltungsgefüges führen.¹⁴⁸ Eine Optimierung der Leistungsqualität im ländlichen Raum könnte durch die Absenkung gesetzlicher Standards auf eine Mindestqualität erreicht werden (was indes nicht wünschens- und erstrebenswert ist). Dieses Steuerungsinstrumentarium liegt allerdings nicht in den Händen der Landkreise. Nur der Bundes- und der Landesgesetzgeber können regional differenzierte Qualitätsstandards für öffentliche Leistungen vorgeben. Über die Absenkung von Standards hinaus sind alle Anstrengungen zum bedarfsorientierten Bürokratieabbau durch Deregulierung weiterhin mit großem Engagement geboten.¹⁴⁹

Der ländliche Raum benötigt darüber hinaus auch zukünftig spezielle Finanzzuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichsystems. Nur so ist es möglich, den Bürgern dieser Regionen weiterhin ein Mindestmaß an öffentlichen Leistungen zu bieten und durch gezielte Strukturmaßnahmen regionale Entwicklungsprozesse zu fördern. Da diese bevorzugte Förderung vor der Bevölkerungsmehrheit in den hiervon nicht betroffenen Regionen gerechtfertigt werden müsste, könnten auf Landesebene und ggf. ergänzend auf Bundesebene die Erstellung eines Leitbildes Zukunft des ländlichen Raumes in Deutschland vorgenommen werden. In den

¹⁴⁵ Front-Office (bspw. in Form des Bürgeramtes): möglichst weitgehende Abwicklung des Publikumsverkehrs. Identifikation des Sachverhaltes (Lotsenfunktion), Erstinformation (Infotheke) und Abwicklung von einfachen Standardverfahren wie z.B. Kfz-Zulassungsverfahren.

¹⁴⁶ Back-Office (Fachverwaltung): individualisierte und umfassende Fallbearbeitung auf Basis der Informationen aus dem Front-Office z.B. Baugenehmigungsverfahren.

¹⁴⁷ Lenk, Klaus und Klee, Gudrun (2000): Multifunktionale Serviceläden, S. 82-89.

¹⁴⁸ Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (2003): 3.3 Kommunale Verwaltungseinheiten, S. 13-14ff. und Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2004): Unterrichtung durch den Innenminister, S. 298ff. sowie interessanterweise allerdings eher kritisch schon bei Seele, Günter (1985): Bestands-, Verfassungs- und Organisationsstrukturen der neuen Kreise, S. 417 genau wie Gröming, Erko (2003): 3. Interkommunale Zusammenarbeit vom Deutschen Städtetag, S. 29-36 nun aber stark befürwortend gegenüber 1985.

¹⁴⁹ Vgl. Appel (2005), a.a.O., S. 377ff. zu den geplanten Maßnahmen zur Kompensation der Auswirkungen des demographischen Wandels in Brandenburg.

Erstellungsprozess des Leitbildes sollten dabei Vertreter aus allen Bereichen der Gesellschaft einbezogen werden. Aus diesem Leitbild können dann konkrete Strategien und Förderprogramme¹⁵⁰ abgeleitet werden, die eine nachhaltige und zukunftsbezogene Entwicklung von ländlichen Räumen im Gefüge der sonstigen Regionen gewährleisten. Im Rahmen solcher Randbedingungen werden allerdings Landkreiskooperationen in allen Facetten des PPC ein wichtiger Baustein zur Verbesserung der öffentlichen Leistungserbringung sein.

5.3. Grenzen u. Risiken von Landkreiskooperationen in PPC

5.3.1. Allgemein

5.3.1.1. Rechtlicher Art¹⁵¹

Den Ausgangspunkt für die rechtliche Bewertung inter(kreis)kommunaler Kooperationsmöglichkeiten bilden Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG sowie die entsprechenden Regelungen in den Landesverfassungen. Diese Verfassungsnorm garantiert den Gemeindeverbänden (d.h. Landkreisen) im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabebereichs das Recht der Selbstverwaltung nach Maßgabe der Gesetze. Die positive und die negative Kooperationshoheit sind ein Ausschnitt der Organisationshoheit und sind somit Teil des verfassungsmäßig geschützten Kernbereiches der Selbstverwaltungsgarantie. Das autonome Kooperationsrecht Gegenstände des eigenen oder übertragenen Wirkungskreises gemeinschaftlich mit anderen Kreiskörperschaften zu erledigen, ist somit geschützt, aber auch gleichzeitig beschränkbar.¹⁵² Der Gesetzgeber kann durch Gesetz den Aufgabenbestand und den Aufgabenschnitt der Landkreise modifizieren und die Form ihrer Erledigung regeln. Insofern sind die Landkreise gegenüber den Gemeinden, die einen originären Zugriffsschutz für Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft verfügen (Universalität), weniger geschützt.

Landkreise dürfen durch die Gesetze für kommunale Gemeinschaftsarbeit Kreisaufgaben, zu deren Erfüllung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam mit anderen Landkreisen erledigen. Eine vollständige Aufgabenübertragung auf einen anderen Landkreis ist jedoch unzulässig. Nur einzelne Aufgaben können kooperativ erledigt werden, weil der Landkreis andernfalls zu einer destinationslosen Gebietskörperschaft generieren würde eine Körperschaft ohne Aufgabenbestand. Jeder Kooperationspartner, d.h. jeder Landkreis, muss mit Blick auf die Eigenverantwortlichkeit seiner Aufgabenerledigung in seinem Hoheitsgebiet ein gewisses Maß an Letztverantwortlichkeit verbleiben.¹⁵³ Mithin sind jedem Partner auch

¹⁵⁰ Vgl. Appel (2005), a.a.O., zur Planung von integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten in Brandenburg, S. 383.

¹⁵¹ Vgl. Nierhaus (2003a), a.a.O., S. 167, Gern (2003), a.a.O., S. 560f. sowie S. 590ff.

¹⁵² Vgl. Schmidt (2005), a.a.O., S. 619 verweist insoweit auch auf die Gewährleistung der positiven und negativen Kooperationshoheit der Kommunen innerhalb eines Vertragsstaates durch die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (EKC).

adäquate Mitsprache- und Kontrollrechte bei der gemeinsamen Leistungserbringung einzuräumen, da er andernfalls für eine Aufgabe haften müsste, ohne diese nennenswert gestalten und beeinflussen zu können. Der hier gewählte Begriff der Letztverantwortlichkeit steht als Synonym für die Begriffe der Haftung, aber auch des Anspruches.

Ohne hier auf Nuancen im Haftungsverhältnis eingehen zu wollen, beschreibt der Begriff der Haftung im weiteren Sinne das Entstehenmüssen für eine (eigene oder fremde) Schuld. Mit einem Anspruch im hier verwendeten Sinne ist das Recht gemeint, eine Aufgabe erledigen zu dürfen, soweit diese den Landkreisen zur Erledigung zugewiesen wurde. Durch den Gesetzesvorbehalt in Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG können Kooperation im Einzelfall und mit einer gesonderten Begründung erzwungen werden insbesondere für übertragene Aufgaben. Hoheitliche Aufgaben dürfen aber nur durch oder aufgrund eines Gesetzes auf Dritte übertragen werden. Eingeschränkt werden die Landkreiskooperationsmöglichkeiten durch vielfältige Privatisierungsgebote der EU sowie durch die Bundes- und Landesgesetzgebung. Europäisches und deutsches Wettbewerbsrecht fordern zunehmend auch von den Kommunen (also auch von den Landkreisen) die Ausschreibung von solchen öffentlichen Leistungen, die aus der herkömmlichen Kernverwaltung jedenfalls auf Private, aber auch auf öffentliche Kooperationspartner im Wege der Auftragsvergabe, ausgelagert werden sollen.¹⁵⁴ Ob hierunter auch solche Verwaltungskooperationen fallen, bei denen ein Partner eine Aufgabe zur Erledigung auf einen anderen öffentlichen Partner überträgt, ist ungewiss (obwohl, wie schon dargelegt, dieser Vorgang als Maßnahme der Staatsorganisation angesehen werden könnte). Als sicher gilt aber, dass die gemeinsame Leistungserbringung in verselbständigten öffentlichen Partneereinrichtungen (z.B. in einem Zweckverband) von der Ausschreibungspflicht befreit ist. Das europäische Wettbewerbsrecht mit seinem weitgehenden Liberalisierungsanspruch wird also zukünftig die bisher relativ autonomen Gestaltungsmöglichkeiten von kooperativen Arrangements der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland deutlich einschränken und erschweren.¹⁵⁵ Für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen setzt das deutsche Gemeindefinanzierungsrecht bereits objektive Rechtfertigungsschranken. Jede wirtschaftliche Betätigung muss danach durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt sein. Ebenso enthalten die Gemeindeordnungen Privatisierungsprüf- und -abwägungspflichten zur Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips, der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit- und Sparsamkeit sowie zur Vermeidung

¹⁵³ Vgl. Nierhaus (2003a), a.a.O., S. 167, Gern (2003), a.a.O., S. 560f. sowie S. 590ff.

¹⁵⁴ Vgl. Schliesky (2005), a.a.O., S. 481-483; Pencereci, Turgut (2005): Quo vadis interkommunale Zusammenarbeit, S. 140ff., Burgi, Martin (2005): Interkommunale Zusammenarbeit und Vergaberecht, S. 468ff., Bleicher, Ralf und Rekker, Engelbert (2005): Auswirkungen der Rechtsprechung des EuGH, S. 473ff. und Rekker, Engelbert (2005): Europäisches Vergaberecht und interkommunale Zusammenarbeit, S. 241ff.

¹⁵⁵ Vgl. ebenda.

ökonomischer Risiken (Verdrängung), die durch die Teilnahme am Wettbewerb auftreten können. Für besonders hohe wirtschaftliche Risiken gelten kategorische Verbote (siehe z.B. das Verbot der Errichtung und des Betriebes von privaten Banken; Sparkassen in der Rechtsform von Anstalten des öffentlichen Rechts sind zulässig).¹⁵⁶

5.3.1.2. Effektivität¹⁵⁷

Wesentlich¹⁵⁸ für den Leistungsprozess von öffentlichen Aufgabenträgern ist die Frage, ob ein bestimmter kollektiver Bedarf in einer angemessenen Qualität bei möglichst geringem Ressourcenverbrauch befriedigt werden kann. Dieser Bedarf wird im öffentlichen Sektor gemeinhin vom demokratisch legitimierten politischen Steuerungsgremium Parlament, Gemeinde- und Kreisvertretung durch Gesetz, Verordnung, Satzung oder einfacher Beschlussfassung als Zielvorgabe für die administrative Verwirklichungsebene mehr oder minder exakt definiert.¹⁵⁹ Die Administration gestaltet als Gewährleistungsverwaltung den konkreten Prozess der Leistungserbringung. Dabei kann die Verwaltung zwischen unterschiedlichen Methoden, Partnern und institutionellen Arrangements auswählen. Entscheidungsrelevant bleiben aber die Zielerreichung und damit die Deckung des Kollektivbedarfs. Die Steuerbarkeit der Leistungserbringung rückt folglich in das Zentrum der Betrachtung. Sämtliche Organisationsstrukturen müssen in der Lage sein, auf politisch-administrative Steuerungsimpulse der Landkreiskörperschaft zu reagieren. Instrumente der strategischen Steuerung von Landkreiskooperationen in PPC sind

- 1) das Beteiligungsmanagement, sofern Landkreise Anteile an verselbständigten Kooperationseinheiten besitzen,
- 2) das Aufsichtsgremium der Vertretungskörperschaft,
- 3) die ergebnisorientierte sog. Kontraktsteuerung bei einer Aufgabenübertragung auf einen externen Partner im Wege einer Leistungsvereinbarung.¹⁶⁰
- 4) die hierarchische Steuerung¹⁶¹ bei lediglich informellen Kooperationen.¹⁶²

¹⁵⁶ Vgl. ebenda.

¹⁵⁷ Vgl. Jann, Werner (1996): IV. Strategische Relevanz, S. 57-62 und Reichard (1998), a.a.O., S. 141-144.

¹⁵⁸ Daher: Objektive Existenzberechtigung i.V.m. nötiger Ressourcenausstattung der Organisation.

¹⁵⁹ Zur besseren Messbarkeit des Zielerreichungsgrades sollten nach Bernhardt, S. 137-138, möglichst eindeutige und klare Zielvorgaben formuliert werden. Auf vage Leerformeln sollte verzichtet werden. Zweckmäßig erscheint die Auswahl von wenigen, aber klar fassbaren und überprüfbaren Indikatoren. Ein breitgefächertes Indikatorensystem ist insofern nicht sinnvoll.

¹⁶⁰ Schliesky (2005), a.a.O., S. 484 verweist auf die Einbeziehung von externer Beratung und den damit zwangsläufig verbundenen Aufwand zur Gestaltung von effektiven Leistungsvereinbarungen.

Ungeachtet einer Vielzahl von Steuerungsmechanismen sind wahrscheinlich weniger die harten Gestaltungsfaktoren (z.B. Hierarchie, Kooperation oder Markt als Steuerungsmodus i.V.m. Rechtsformwahl) entscheidend für den Erfolg, sondern vielmehr die weichen Aspekte wie Motivation, Kompetenz und Verantwortungsgefühl der Verwaltungsleitung und ehrenamtlichen Kreispolitikern.¹⁶³ Allerdings gelten flexiblere Organisationsformen¹⁶⁴ mit ihren lose gekoppelten, auf Vertrauen und Zielvereinbarungen basierenden, Strukturen in einer dynamischen Umwelt grundsätzlich als besser steuerbar.¹⁶⁵

5.3.1.3. Spezifität¹⁶⁶

Ein weiteres wichtiges Entscheidungskriterium für die Gestaltung der öffentlichen Aufgabenerfüllung ist die Spezifität von Leistungsprozessen. Unter Spezifität im Gegensatz zu Standardisiertheit wird die exklusive (einzigartige) Gestaltung und Widmung von sog. Produktionsfaktoren verstanden. Ein höherer Grad an Spezifität erschwert anderweitige Verwendungsmöglichkeiten oder macht diese im Extremfall unmöglich. Zusätzlich entstehen bei alternativer Nutzung hohe Transaktionskosten. Im Übrigen sind spezifische Leistungskooperationen durch eine hohe Kapitalbindung¹⁶⁷ und einem hohen Verlustrisiko von Investitionen bei einem vorzeitigen¹⁶⁸ Ende der Leistungserbringung gekennzeichnet. Landkreiskooperationen in Einzelleistungsbeziehungen erfordern deshalb eine enge vertrauensvolle Bindung, langfristige formale Sicherheiten¹⁶⁹ sowie Zielkomplementarität. Darüber hinaus sollte grundsätzlich abgewogen werden, ob für die Zielerreichung

¹⁶¹ Einigungszwang durch Ausführungsanweisung an die Mitarbeiter im informellen kooperativen Gremium (z.B. Koordinierungstreffen der Sozialamtsleiter) durch den Behördenleiter.

¹⁶² Eigene Kategorisierung in Anlehnung an Reichard (1998), a.a.O., S. 142 f.

¹⁶³ Vgl. Vest, Peter (1998): Die formelle Privatisierung öffentlicher Unternehmen, S. 200-201 sowie mit Blick auf den Zweckverband Schmidt (2005), a.a.O., S. 14-15.

¹⁶⁴ So erklärt sich die Bevorzugung von privatrechtlichen Organisationsformen bei der Optimierung des Leistungsprozesses im öffentlichen Sektor, wenn zunächst einmal von Eigeninteressen des Public Managements abgesehen wird.

¹⁶⁵ Vgl. Vest (1998), a.a.O., S. 190-197 und Renneke, Leo (2000): 2. Globalisierung und Flexibilisierung, S. 19-21.

¹⁶⁶ Vgl. Picot (1996), a.a.O., S. 63-65, ebenso Reichard (1998), a.a.O., S. 145-146.

¹⁶⁷ Z.B. Bau einer Müllverbrennungsanlage (siehe dazu Ausführungen in dieser Arbeit) oder einer Abwasserentsorgungsanlage. Beide Einrichtungen weisen durch die Beschaffenheit der Betriebsmittel eine hohe Spezifität auf mit äußerst schwierigen alternativen Nutzungsmöglichkeiten.

¹⁶⁸ Daher: Ende des Produktionsprozesses vor abschließender Befriedigung der Nachfrage oder vor dem Ende der technischen Nutzungsdauer.

¹⁶⁹ Beispielsweise Schaffung von dauerhaft rechtlich und wirtschaftlich selbständigen gemeinsamen Einrichtungen mit formaler Beteiligungsstruktur (GmbH, AG, Zweckverband oder Anstalt).

stark spezifizizierte Produktionsfaktoren wirklich notwendig sind. Generell verweist die ökonomische Organisationstheorie darauf, dass der Produktionsprozess soweit wie möglich entspezifiziert und dafür standardisiert werden sollte.

5.3.1.4. Effizienz¹⁷⁰

Obwohl die Effizienzsteigerung¹⁷¹ als eines der Hauptmotive für Landkreiskooperationen gelten kann, zieht dieses Bewertungskriterium auch gleichzeitig eine Grenze. Oftmals werden nämlich bei der kooperativen Gestaltung von Leistungsprozessen nur die Senkung der Produktions- und Beschaffungskosten betrachtet. Eine Analyse der Transaktionskosten¹⁷² unter dem Aspekt des Steuerungsaufwandes zur Überwachung der kooperativen Zielerreichung wird vielfach unzureichend durchgeführt bzw. falsch eingeschätzt.¹⁷³ Bei der Gestaltung von Organisationsstrukturen gibt es im Allgemeinen ein Spannungsfeld zwischen Flexibilität und Effizienz.¹⁷⁴ Eine Verringerung der Leistungstiefe und die Auslagerung auf ein Gemeinschaftsunternehmen oder auf ein Partnerunternehmen führt zwar zu einem Flexibilitätsvorteil durch eine synergetische Faktorkombination, kann aber u.U. zu höheren Transaktionskosten führen. Landkreiskooperationen sollten deshalb neben der Steigerung der Effektivität minimale Gesamtkosten zum Ziel haben. Insofern kommt es auf die Beschaffenheit des Produktionsprozesses und darüber hinaus auch auf die Wahl der kostengünstigsten Organisationsform¹⁷⁵ an.

Für einen entsprechenden Betriebskostenvergleich werden in der Literatur z.B. Zeitreihenvergleiche mit Hilfe der Plankostenrechnung vorgeschlagen. In diesem Sinne wird durch Bildung des Quotienten aus Planstückkosten und Ist-Stückkosten die Effizienzkennzahl ε gewonnen. Dabei gilt wie folgt:¹⁷⁶

$$\varepsilon = \frac{\text{Plankosten/Planmenge}}{\text{Ist-Kosten/Ist-Menge}} = \frac{\text{Planstückkosten}}{\text{Ist-Stückkosten}}$$

¹⁷⁰ Vgl. Budäus (1996), a.a.O., S. 81-99 und Reichard (1998), a.a.O., S. 146-149.

¹⁷¹ Effizienz als Kennziffer für das Verhältnis Input zu Output.

¹⁷² Kosten für Anbahnung, Vereinbarung, Koordination und Kontrolle von Tauschaktivitäten.

¹⁷³ Besonders problematisch gestaltete sich für viele ostdeutsche Gemeinden die Steuerung der Wasser- und Abwasserzweckverbände im Sinne ihrer Interessen etc. Siehe zu dieser Problematik kurz Nierhaus (2003a), a.a.O., S. 169-173. Allerdings gab es in diesem Aufgabenbereich zusätzlich noch einen Anstieg der Produktionskosten, wegen Überdimensionierung und Misswirtschaft.

¹⁷⁴ Vgl. Renneke (2000), a.a.O., S. 23.

¹⁷⁵ Siehe dazu Vest (1998), a.a.O., S. 193-199.

¹⁷⁶ Effizienzermittlung nach Bernhardt, S. 137 am Beispiel des Straßenunterhaltungs- und Betriebsdienstes.

- 1) Plankosten: landesweite- oder bundesweite Durchschnittssätze
- 2) Planmenge: Sollmenge = Bestandsmenge x Turnus
- 3) Ist-Kosten: Vollkosten der Leistungserbringung im Erhebungszeitraum
- 4) Ist-Menge: Leistungsmenge im Abrechnungszeitraum¹⁷⁷
- 5) Interpretation der Effizienzkennziffer ε :

- a. $\varepsilon > 1$: Hohe Effizienz
- b. $\varepsilon < 1$: Niedrige Effizienz
- c. $\varepsilon = 1$: Effizienzvorgabe erfüllt

Sofern also $\varepsilon < 1$ ist, sollten Maßnahmen zur Kostensenkung ergriffen werden, um die Effizienz des Leistungsprozesses zu verbessern. Folgende Szenarien sind denkbar:

- 1) Minimierung der Ist-Kosten bei gegebenen Planmengen und Plankosten.
- 2) Maximierung der Ist-Mengen bei gegebenen Ist-Kosten.
- 3) Optimierung des Verhältnisses zwischen Planstückkosten und Ist-Stückkosten bei vorhandener Dispositionsfreiheit.

Die Verwaltungsleitung der Landkreise ist jedoch weitestgehend durch normative und politisch übergeordnete Vorgaben an ein bestimmtes Leistungsspektrum gebunden. Eine Effizienzsteigerung ist deshalb oftmals nur durch Kostenminimierung möglich. Durch Senkung der Standards können der Gesetzgeber und die Ministerialverwaltung zur Reduktion der Planmengen und damit erheblich zur Effizienzsteigerung beitragen.

5.3.2. *Speziell*

5.3.2.1. Raumnutzung¹⁷⁸

Über die genannten allgemeinen Kooperationsgrenzen hinaus, rücken noch kreisorganisationsspezifische Bewertungskriterien ins Blickfeld der Grenzbetrachtungen. Diese Kriterien wurden im Wesentlichen im Rahmen der Kreisgebietsreform umfassend in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts in den alten Bundesländern und später in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts in den neuen Bundesländern interdisziplinär entwickelt. Letztendlich haben diese Untersuchungen gezeigt, dass

¹⁷⁷ Siehe dazu das Berechnungsbeispiel von Bernhardt, S. 137, Fußnote 451, für die Ermittlung der Leistungsmenge Mähen an der Strecke des Straßenunterhaltungs- und Betriebsdienstes.

¹⁷⁸ Vgl. Seele (1985), a.a.O., S. 47-54 und 70-71, inhaltsgleich Seele, Günter (1990): Die Kreise in der Bundesrepublik Deutschland, S. 46-47 sowie kurz Gern, a.a.O., S. 158 i.V.m. Clausen, Wolfgang (1992): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, S. 114 i.V.m. Erbguth (2004), a.a.O., S. 4 und kritisch dazu Stürer (2004), a.a.O., S. 10.

exakte Bewertungsmaßstäbe für die jeweiligen Kriterien nicht existieren, sondern nur faustformelmäßige Ober- und Untergrenzen genannt werden können.¹⁷⁹ Für das Kriterium Raumnutzung gilt allgemein, dass die in der Region gewachsenen Siedlungs-, Wirtschafts- und Infrastrukturen beim Prozess der öffentlichen Leistungserbringung dringend beachtet werden müssen.¹⁸⁰ Für die möglichst optimale Bedarfsdeckung verbietet sich eine isolierte von den verflochtenen Strukturen losgelöste Aufgabenerfüllung. Durch tradierte, vielfach zur Raumnutzung inkongruente kreiskommunale Gebietsstrukturen ist eine interkreiskommunale kooperative Aufgabenerfüllung in der Verwaltungspraxis oft notwendig. Hingegen erscheinen Kooperationen mit Körperschaften außerhalb komplementärer Strukturen aus dieser Perspektive heraus wenig sinnvoll. Zur Bestimmung des kreiskommunalen Kooperationspotentials sollten die Entscheidungsträger folglich nach entsprechend komplementären Strukturen suchen. Idealerweise sind dazu wissenschaftliche Analysen mit verwaltungspraktischen Erfahrungen zu verbinden. Dabei gelingen in der Regel nur Abbildungen eines augenblicklichen IST-Zustandes, der sich im Zeitverlauf meist dynamisch ändert. Insofern ist die Analyse der Kreisstruktur eine ständige Aufgabe der Verwaltungsleitung zur Anpassung der kooperativen Positionierung der Körperschaft.

5.3.2.2. Einwohnerzahl und Topographie¹⁸¹

Weitere wichtige Kriterien für die überörtliche Aufgabenerfüllung sind regelmäßig die Einwohnerzahl und die topographischen Verhältnisse (besonders die Fläche). Die Einwohnerzahl ist dabei ein wichtiger Parameter für die Bestimmung des quantitativen Bedarfes. Von ihrer Zahl und vor allem Sozialstruktur hängt die Nachfrage nach den diversen kreiskommunalen Leistungen im Wesentlichen ab. Der Ressourceneinsatz und die konkrete Organisation des Leistungsprozesses müssen auf die Bewohner des Kreisgebietes abgestimmt werden. Daraus ergeben sich Aufgabenschwerpunkte und damit Vorgaben für die kooperative Gestaltung der Aufgabenerledigung. Die Fläche eines Kreisgebietes gilt als einer der wichtigsten Bestimmungsfaktoren für die erforderliche Bürgernähe, Integrationskraft und die administrative Steuerbarkeit. Im Rahmen der Diskussion um die Konzentration der bestehenden Landkreise zu sog. Regionalkreisen (z.B. in Mecklenburg-Vorpommern) wird teilweise befürchtet, dass diese großen Gebilde entsprechend bedenkliche Defizite in dieser Hinsicht aufweisen könnten.¹⁸² Auch für koopera-

¹⁷⁹ Vgl. ebenda und die Habilitationsschrift von Wagener, Frido (1969): *Neubau der Verwaltung*.

¹⁸⁰ Vgl. Wickel (2001), a.a.O., S. 841ff. sowie Stür, Bernhard und Landgraf, Beate (1998): *Gebietsreform in den neuen Bundesländern*, S. 209-248.

¹⁸¹ Vgl. Seele (1985), a.a.O., S. 47-61 und 70-78, inhaltsgleich Seele (1990), a.a.O., S. 23-54 sowie kurz Gern (2003), a.a.O., S. 157 unten i.V.m. Clausen (1992), a.a.O., S. 112-115 und hierzu kritisch dazu Stür (2004), a.a.O., S. 9 unten.

¹⁸² Vgl. Dombert (2005), a.a.O., S. 526ff.

tive Beziehungen ist deshalb der Aktionsradius der gemeinsamen Leistungserbringung ein wichtiger Grenzfaktor.

Sofern nämlich die Leistungserbringung z.B. innerhalb von gemeinschaftlichen öffentlichen Einrichtungen auf dem Gebiet des Partnerlandkreises stattfindet, kann es u.U. zu Einbußen bei der Bürgernähe der Leistung und zu Schwierigkeiten bei der Fernsteuerbarkeit für einen der Partner kommen.¹⁸³ Auch sonstige topographische Randbedingungen wie z.B. Flussverläufe, Gebirgszüge, Vegetation und allgemein die Bodenbeschaffenheit beeinflussen teilweise sehr stark den Leistungsprozess der Landkreiskörperschaft, weil diese Faktoren die Erreichbarkeit der Leistungen erschweren können. Landschaftliche Gegebenheiten und Besonderheiten können bestimmte Rationalisierungsmaßnahmen und Leistungssteigerungen somit undurchführbar machen. Doppelstrukturen bzw. Missverhältnisse zwischen Ressourcenvorhaltung und -nachfrage¹⁸⁴ sind unter diesem Gesichtspunkt in einigen Fällen gerechtfertigt.

5.3.2.3. Historische und kulturelle Beziehungen

Beachtenswerte Parameter für eine Kooperation sind die kulturellen, landschaftlichen, konfessionellen und historischen Bindungen und Verbindungen. Die bei den Gebietsreformen der 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts im Vordergrund stehenden Aspekte der Effizienzsteigerung der Organisationsstruktur haben z.B. zur Vernachlässigung dieser (eher weichen) Kriterien geführt, was schließlich über Jahre hinweg zu Akzeptanzproblemen und somit zu Legitimationsdefiziten bei der Reform geführt hat. Die Optimierung der Leistungserbringung war hierdurch in manchen Gebieten nachhaltig geschwächt. Von Erbguth¹⁸⁵, aber auch von Vertretern des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern, wird demgegenüber relativierend argumentiert, dass entsprechende Faktoren für die Bürger mit Blick auf die Kreisverwaltung eher eine untergeordnete Rolle spielen. Umfragen und Analysen hätten ergeben, dass genannte Faktoren eher für die Ortstufe und für die Landes- und Bundesebene relevant sind. Trotzdem sollten die kooperierenden Landkreise bei der gemeinsamen Aufgabenerledigung derlei Aspekte entsprechende den regionalen Erfordernissen angemessen berücksichtigen.¹⁸⁶

¹⁸³ Allerdings weist Erbguth (2004), a.a.O., S. 2-5, darauf hin, dass diese Defizite durch den Einsatz von eGovernment-Elementen, der rechtlichen Neugestaltung der kreiskommunalen Aufgabenerfüllung, der Ausweitung der Mobilitäts- und Kommunikationsmöglichkeiten der Bürger sowie durch sonstige Elemente der Verwaltungsreform mehr als überkompensiert wird. Siehe dazu auch schon die bei vielen Autoren zitierten Ausführungen von Wagener, Frido (1983): Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung, zu den Auswirkungen der Gebietsreform der 70er Jahre in den alten Bundesländern.

¹⁸⁴ Siehe dazu die Problematik der Verwaltung von Inseln (z.B. Rügen) und Halbinseln (z.B. Usedom) sowie von Gebirgsregionen (z.B. Alpen und Schwarzwald).

¹⁸⁵ Vgl. Erbguth (2004), a.a.O., S. 3-4.

Gleichwohl es keine empirischen Belege für entsprechende Korrelationen im größeren Maßstab gibt, so sollten doch alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um die Akzeptanz des Reformvorhabens vor in den Landkreisen zu erhöhen. Defizitäre Konstellationen könnten u.U. über Jahrzehnte hinweg den Entscheidungs- und Leistungsprozess der Institution negativ beeinflussen.

5.3.2.4. Bürgerorientierung, Partizipation u. politische Verhältnisse¹⁸⁷

Im Zentrum der kooperativen Leistungserbringung stehen die Bürgerorientierung, die bürgerschaftliche Mitwirkung und die politische Struktur. Den Bürgern muss es möglich sein, auf den kreiskommunalen Leistungsprozess zumindest über gewählte Vertreter Einfluss zu nehmen. Bedeutsam ist dieser demokratische Einfluss insbesondere bei verselbständigten Kooperationseinrichtungen. Problematisch für die Außersteuerbarkeit und die Transparenz ist in diesem Zusammenhang die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf informelle und formelle kaum steuerbare, weil von der Vertretungskörperschaft entfernten Experten- und Fachgremien.¹⁸⁸ Die Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung auf einen von der Kernverwaltung entfernten Aufgabenträger kann zu einer Einschränkung ehrenamtlicher Gestaltungsmöglichkeiten führen. Demgegenüber kann die verselbständigte spezialisierte Fachbürokratie des Verbandes bzw. die Geschäftsleitung der Eigengesellschaft die Leistungserbringung der Einrichtung losgelöst von der Kommunalpolitik relativ autonom bestimmen.

Auch die direkte Beteiligung von Bürgern im Steuerungsgremium des Partnerbetriebes ist erfahrungsgemäß geringer.¹⁸⁹ Insbesondere bei einer formellen und funktionalen Privatisierung (d.h. der Kreis bedient sich nur der privaten Rechtsform und ist Alleingesellschafter) sind die demokratischen Steuerungsverluste erheblich. Allerdings können diese negativen Effekte durch den Ausbau der Möglichkeiten des Beteiligungscontrollings mit einem präzisen und transparenten Berichtswesen abgemildert bzw. sogar neutralisiert werden. Damit verbundener Mehraufwand an Ressourcen darf jedoch nicht die Effizienzvorteile der kooperativen Faktorbündelung aufzehren.¹⁹⁰ An dieser Stelle wird deutlich, dass die Kooperation und Konzentration von Kommunen gerade unter dem Aspekt einer zumindest mittelbaren demokratischen Steuerung von kreiskommunalen Leistungsprozessen zwei sich ergänzende organisatorische Hebel sind. Denn nur

¹⁸⁶ Vgl. dazu auch Schmidt (2005), a.a.O., S. 14 zur psychologischen Komponente von Kooperationen.

¹⁸⁷ Vgl. Gern (2003), a.a.O., S. 158 i.V.m. Stürer (2004), a.a.O., S. 9-10 i.V.m. Erbgut (2004), a.a.O., S. 3-5.

¹⁸⁸ Vgl. zu dieser Argumentation aktuell Schmidt (2005), a.a.O., S. 11 mit Blick auf das Verhältnis zwischen Kommune und Zweckverband und den möglichen Steuerungsverlusten durch Verselbständigung.

¹⁸⁹ Vgl. ebenda.

¹⁹⁰ Vgl. dazu Schliesky (2005), a.a.O., S. 484.

wenn die Vertretungskörperschaft in der Lage ist die auch bei größeren Einheiten notwendige kooperative Aufgabenerledigung zu steuern, kann eine bedarfsgerechte Leistungserbringung gewährleistet werden. Anzahl und Qualifikation des Personals sowie die verfügbaren Zeitressourcen sind in diesem Sinne die wesentlichen Einflussfaktoren.

Insofern erscheint es zwingend, kreisliche Organisationseinheiten zu schaffen, die über die nötigen organisatorischen Leistungspotentiale verfügen, um eine angemessene demokratische Steuerung von Kooperationsaufgaben zu ermöglichen. Einer intransparenten und nicht demokratisch steuerbaren Zersplitterung der Leistungserbringung ist somit entschlossen entgegenzutreten.¹⁹¹ Darüber hinaus sind geeignete Steuerungsinstrumente zu implementieren, die eine angemessene demokratische Steuerbarkeit der Leistungserbringung in den kooperativen Einheiten ermöglicht. Wesentlich ist deshalb auch die Komplementarität der politischen Struktur der Vertretungskörperschaften. Unüberbrückbare Divergenzen können zum Nichtzustandekommen oder zum Scheitern der kooperativen Beziehung führen. Zumindest kann eine starke politische Inkongruenz Reibungsverluste und Entscheidungsblockaden in den Kooperationseinheiten erzeugen. Aus dieser Perspektive erscheint es vernünftig, wenn sich politisch tendenziell komplementäre Partner in Landkreiskooperationen verbinden.

5.3.2.5. Leistungsfähigkeit¹⁹²

Ein entscheidender Grenzfaktor für die Kooperation von Landkreisen ist die Leistungsfähigkeit des gewählten institutionellen Arrangements. Dazu zählen als wichtigste Untergruppen gemeinhin die Verwaltungs- und Veranstaltungskraft, die Planungs- und Ausgleichsfähigkeit, die Entscheidungsfähigkeit, die Aufsichtsspanne und die Wirtschaftlichkeit. Bei der Verwaltungskraft geht es darum, für die bedarfsorientierte Aufgabenerledigung eine angemessene Anzahl an qualifiziertem Personal zur Verfügung stellen zu können (Personalschlüssel).¹⁹³ In Ergänzung zu dieser Maßzahl gilt die Veranstaltungskraft als Bewertungskriterium für eine ausreichende finanzielle Ausstattung (Haushaltsvolumen) des Landkreises zur Unterhaltung der öffentlichen Einrichtungen und Anlagen sowie seiner sonstigen Infrastruktur.¹⁹⁴

¹⁹¹ Siehe zu diesem Aspekt insbesondere Nierhaus (2003a), a.a.O., S. 171.

¹⁹² Siehe dazu vor allem Seele (1985), a.a.O., S. 55-72 und inhaltsgleich Seele (1990), a.a.O., S. 37-39 sowie die interessante Argumentation von Erbguth (2004), a.a.O., S. 4-5 i.V.m. den Ausführungen von Stür (2004), a.a.O., S. 9. Ebenso die Ausführungen des Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (2003a): Prüfung unterschiedlicher Varianten künftiger Kreiszuschnitte, S. 1-4.

¹⁹³ Verhältnis der Einwohner zum Personal der Kreiskörperschaft.

¹⁹⁴ Vgl. Wagener (1969), a.a.O.

Ausgleichsfähigkeit bezeichnet die Möglichkeit des Kreises, innerhalb seines Kreisgebietes zwischen strukturschwachen und strukturstarken Gebietsteilen einen verhältnismäßigen Ausgleich durch Fördermaßnahmen unterschiedlicher Art und Intensität sicherzustellen. Zusätzlich muss der Landkreis in der Lage sein, die nötigen Daten und Fakten zusammentragen und auswerten zu können, um den Leistungsprozess auf lange Sicht adäquat zu steuern (Planungsfähigkeit). Ein gewichtiger Aspekt, der oft unterschlagen wird, ist die Schaffung von entscheidungsfähigen Organisationsstrukturen. Dabei kommt es nicht unbedingt auf die quantitative Größe einer Institution, sondern vielmehr auf die Möglichkeit an, durch entsprechende Ressourcenausstattung und Gestaltung des Leistungsprozesses die nötigen Entscheidungen in dem festgelegten Umfang und der Qualität zu treffen. Ein wichtiger Parameter hierfür ist die Informationsverarbeitungskapazität der Organisation, was wiederum mit dem Aktionsradius der Leistungseinheiten und der Entscheidungshäufigkeit in Verbindung steht.¹⁹⁵ Ähnlich verhält es sich mit dem Kriterium Aufsichtsspanne. Die Kommunalaufsicht hat die Rechtmäßigkeit der Tätigkeit der Verwaltung und der Vertretungskörperschaften bzw. Aufsichtsgremien in den kreisangehörigen Gemeinden, Ämtern und interkommunalen Verbänden zu überwachen.¹⁹⁶

Die kooperative Aufgabenerledigung lässt grundsätzlich erwarten, dass sich die Verwaltungs- und Veranstaltungskraft sowie die Ausgleichs- und Planungsfähigkeit grundsätzlich verbessern werden, da die Kreisstruktur weiterhin dezentral aufgabenbezogen strukturiert bleibt.¹⁹⁷ Dennoch dürfte dieses Optimierungspotential bei einer Konzentration von Ressourcen durch regionale Fusionen von Landkreisen tendenziell noch größer sein.¹⁹⁸ Das Rationalisierungspotential infolge von Bündelungseffekten ist hingegen geringer. Beide organisatorischen Hebel weisen – isoliert betrachtet – Defizite und Stärken auf. Die Gesamtbewertung der Leistungsfähigkeit anhand der Einzelparameter ist nicht einfach möglich. Eine vernünftige kooperative Aufgabenerledigung muss auf einem soliden Fundament

¹⁹⁵ Hier kommt es bei Dienstleistungsprozessen auf die Abschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit der Leistung an. Was dann entsprechend zum Aufbau eines bestimmten Leistungspotentials führt. Da dieser Aspekt schwer fassbar ist, verbleibt ein relativ hohes Restrisiko gegenüber industrieller Produktion. Insofern ist das Management der Dienstleistungseinheiten auf die Erfahrungen der Mitarbeiter relativ stark angewiesen.

¹⁹⁶ Schmidt (2005), a.a.O., S. 13 vermutet in Anlehnung an andere Autoren, dass die Kommunalaufsicht trotz aufgabenspezifischer Verantwortungsbündelung durch Anwachsen der Aufsichtsobjekte erschwert wird.

¹⁹⁷ Vgl. dazu Schmidt (2005), a.a.O., S. 11.

¹⁹⁸ Vgl. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) (2003): Ansatzpunkte zur Verbesserung der Ausgabensituation der kommunalen Ebenen im Landkreis Lüchow-Dannenberg und Seitz (2005), a.a.O. in seinem wirtschaftswissenschaftlichen Gutachten zu den ökonomischen und fiskalischen Effekten der geplanten Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern.

stehen.¹⁹⁹ Andernfalls bleiben die positiven Effekte der organisatorischen Optimierung immer hinter den faktisch vorhandenen Potentialen zurück. Die Steigerung der Leistungsfähigkeit stellt den zentralen Beweggrund für eine kooperative Aufgabenerledigung zwischen Landkreisen dar; die kooperierenden Landkreisverwaltungen (das Management) hat hierbei alle Untergruppen zu berücksichtigen und kritisch zu würdigen.

6. KREISKOOPERATIONEN IN DER VERWALTUNGSPRAXIS

6.1. Aufbau, Methodik und Verlauf der Befragung

Zur Erforschung des Optimierungspotentials von Kooperationen im Allgemeinen und solchen zwischen Landkreisen im Besonderen unter den Bedingungen abnehmender Finanzmittel und demographischer Veränderungen, wurden 44 Landkreise, aber auch einzelne benachbarte kreisfreie Städte und Stadtstaaten zur schriftlichen Befragung ausgewählt. Für die Auswahl waren folgende Kriterien entscheidend

1. bestehende kooperative Arrangements,
2. erkennbare sozio-ökonomische Strukturschwächen und
3. Kooperationsbereitschaft mit dem PPC-Team.

Das PPC-Team hat dabei eine Vollerhebung für das Land Brandenburg angestrebt. Kreisfreie Städte und Stadtstaaten wurden vereinzelt auch in die Untersuchung einbezogen, da sie in unmittelbarer Nachbarschaft zu den Landkreisen auch Kreisaufgaben wahrnehmen. Von diesen Auswahlkommunen haben 20 die Befragung innerhalb der Fachbereiche durchgeführt und zur Auswertung zurückgesendet. Der Landkreis Lüchow-Dannenberg wollte nicht an der Untersuchung teilnehmen, da dort komplizierte Fusionspläne in der Umsetzungsphase sind. Das entspricht einer im Vergleich zu ähnlichen empirischen Studien guten Rücklaufquote von ca. 45 %. Die Befragungsergebnisse können daher insgesamt als repräsentativ und aussagekräftig angesehen werden. Speziell für das Land Brandenburg ergibt sich eine etwas positivere Rücklaufquote von ca. 61 %. Von den angeschriebenen 14 Landkreisen und 4 kreisfreien Städten haben 9 Kreise und zwei kreisfreie Städte an der Befragung teilgenommen. Trotz der guten Rücklaufquote konnte deshalb eine besonders aussagekräftige Vollerhebung nicht erfolgen. Gründe für die Nichtteilnahme können mit Ausnahme der Argumente Zeitmangel und zu großer Arbeitsaufwand nicht festgestellt werden. Für die Untersuchung wurden sechs Aufgabenbereiche repräsentativ ausgewählt:

1. Schulverwaltung
2. Abfallwirtschaft

¹⁹⁹ Gemeint sind hier die Faktoren Gebietszuschnitt des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden i.V.m. Kreisstruktur und Gemeindestruktur sowie die Ressourcenausstattung (Finanzen, Personal und Ausstattung) im Allgemeinen.

3. Rettungsdienst, Katastrophen- und Brandschutz
4. Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung
5. Informations- und Kommunikationstechnik
6. Kreisstraßenreinigung einschließlich Winterdienst

Neben der Analyse der Kooperationsbeziehungen wurde der Fachbereich Zentrale Steuerungsunterstützung/Controlling befragt. Wegen der Komplexität der Auswertung und aus Gründen der Effizienz wurde die Auswertung auf vier repräsentative Aufgabenfelder sowie den Fachbereich Controlling konzentriert. Die Aufgabenfelder Veterinärwesen/Lebensmittelüberwachung und Informations- und Kommunikationstechnik konnten deshalb nicht ausgewertet werden. In einer Nachfolge-Studie könnten die erhobenen Daten verwendet werden. Als Befragungsinstrument wurde zu den ausgewählten Aufgabenbereichen ein siebenteiliger Fragebogen mit überwiegend standardisierten, halbstandardisierten und wenigen offenen Fragen entworfen. Die Beantwortung sollte innerhalb der jeweiligen Fachbereiche der Kreise erfolgen. Die Fragenstruktur der sechs Fachaufgabenbereiche wegen der Vergleichbarkeit der Aussagen wurde einheitlich gestaltet. Der Controlling-Fragebogen wurde jedoch wegen seiner zentralen Aussagekraft für alle Aufgabenkooperationen und weil er fachbereichsübergreifende Fragen enthielt komplexer konzipiert. Mit seiner Hilfe können aus der Perspektive der zentralen Steuerungsunterstützung Aussagen getroffen werden zur:

- 1) Häufigkeit von Art und Form der Kooperation je Aufgabenfeld einschließlich der Bedeutung der sog. Eigenfertigung
- 2) Intensität der Kooperation in den Aufgabenbereichen
- 3) Beurteilung der Kooperationen in den Aufgabenbereichen
- 4) Wirkung der kooperativen Aufgabenerledigung
- 5) vermuteten zusätzlichen Leistungspotentialsteigerung durch andere Formen der Zusammenarbeit

Die Fragenstruktur innerhalb der einzelnen Fachbereiche erlaubt ferner Aussagen über die Häufigkeit der Eigenfertigung und die Art und Form von Kooperationen sowie über die aufgabenspezifischen Gründe, Gestaltungskriterien und Auswirkungen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen, aber auch zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen (privaten und gemeinnützigen) Partnern. Einzelne Fragen wurden von einigen Teilnehmern nicht im Sinne der Frageintention bzw. überhaupt nicht beantwortet. Aus diesem Grund ist die Aussagekraft einzelner Fragekategorien nur zum Teil geschwächt, was angesichts der hohen Rücklaufquote und den Umfang der gesamten Befragung sowie der geringen Fehlerzahl dennoch zu vernachlässigen ist.

6.2. Analyse der Befragungsergebnisse

6.2.1. Kreisk Kooperationen im Überblick Controlling/Steuerungskern

6.2.1.1. Aufgabenbereich, Form und Intensität

In der Gesamtschau der kooperativen Beziehungen der untersuchten Kreise zeigt sich, dass die Kooperationsintensität ebenso wie die Organisationsform variiert je nach den spezifischen Anforderungen an die Abstimmungsintensität und die Wirtschaftlichkeit sowie die Leistungsfähigkeit, die mit der jeweiligen Aufgabe verbunden sind. Bei der Wahl der Organisationsform also der Wahl des Formalisierungs- und Autonomiegrades spielte offensichtlich die erforderliche Bindungsintensität und Flexibilität eine große Rolle. Die Untersuchungskreise sind offenbar bestrebt, ihre Aufgaben nach Möglichkeit in Eigenregie zu erledigen. Der Mittelwert von 1,95 der Beurteilung der Kooperationsintensität über alle relevanten großen Aufgabenblöcke hinweg auf einer Skala von 1 bis 5 zeigt, dass tendenziell nur zeitweise bei wenigen Aufgaben kooperiert wird (Tab. 1). Die klassischen gebietsgebundenen hoheitsrechtlichen Kernverwaltungsaufgaben wie Bauaufsicht, Denkmal-, Boden- und Immissionsschutz mit ihrem ordnungsrechtlichen Charakter weisen im Vergleich zu den übrigen Aufgaben eine deutlich geringere Kooperationsintensität auf. Hohe Kooperationswerte gibt es dagegen in den Bereichen der Infrastrukturaufgaben wie Abfallwirtschaft, Straßenverkehr, Beschulung, Jugend- und Sozialdienstleistungen und beim Rettungsdienst. Auch die Bereiche der Planungsverwaltung und der überörtlichen Wirtschaftsförderung weisen eine hohe Kooperationsintensität auf. Die besten drei Mittelwerte können die Aufgabenfelder Wirtschaftsförderung mit 3,45, Rettungsdienst mit 2,92 und die Abfallwirtschaft mit 2,67 erzielen. Die schlechtesten Mittelwerte werden von den drei Aufgabenfeldern Sport mit 1,18, Liegenschaften mit 1,18 und Bauaufsicht mit 1,25 erreicht. Um den Mittelwert der Mittelwerte pro Aufgabe von 1,95 liegen der Aufgabenbereich Kultur mit 1,91 gefolgt von den Aufgabenbereichen Sicherheit und Ordnung, Jugend und Umweltinformation mit 2,00. Die allgemeinen Gründe für kooperative Beziehungen wie Mindestnachfrage, Größenklasseneffekte und Inkongruenz von Lebens- und Verwaltungsraum wirken sich, wie bereits theoretisch vermutet, bei Infrastruktur- und Planungsaufgaben mit Blick auf die vorliegenden Daten besonders stark aus. Im Umkehrschluss haben diese zentralen Faktoren kaum einen Einfluss auf die Aufgabenerledigung der übrigen Aufgaben. Bei der Organisationsformwahl wurden überwiegend die öffentlich-rechtlichen Formen nach dem GKG wie kommunale und öffentlich-rechtliche Arbeitsgemein-

1= keine Kooperation	
2= sehr geringe Kooperation	zeitweise bei wenigen Aufgaben
3= geringe Kooperation	dauerhaft bei wenigen Aufgaben
4= starke Kooperation	zeitweise bei vielen Aufgaben
5= sehr starke Kooperation	dauerhaft bei vielen Aufgaben

Tab. 1: Skala für die Kooperationsintensität in den Aufgabenbereichen

Aufgaben-Nr.	Aufgabe	Mittelwert	Rang
27	Wirtschaftsförderung	3,45	1
4	Rettungsdienst	2,92	2
24	Abfallwirtschaft	2,67	3
13	Raumplanung	2,42	4
26	Freiraum- und Landschaftsplanung	2,38	5
6	Schulverwaltung	2,30	6
8	Soziales	2,17	7
3	Straßenverkehr	2,15	8
5	Lebensmittelüberwachung	2,14	9
21	Gewässerschutz	2,08	10
2	Sicherheit und Ordnung	2,00	11
9	Jugend	2,00	11
20	Umweltinformation	2,00	11
	Mittelwert	1,95	12
7	Kultur	1,91	13
11	Gesundheit	1,90	14
12	Lastenausgleich	1,86	15
28	Wasserstraßen u.	1,86	15
23	Bodenschutz	1,85	16
1	Recht	1,71	17
25	Wald- und Forstwirtschaft	1,70	18
14	Katasterwesen	1,67	19
22	Immissionsschutz	1,67	19
17	Wohngeldzahlung	1,45	20
18	Verkehrsflächen	1,45	20
16	Denkmalschutz	1,31	21
15	Bauaufsicht	1,25	22
10	Sport	1,18	23
19	Liegenschaften	1,18	23

Tab. 2: Rangfolge der Aufgaben nach Mittelwert der Kooperationsintensität

schaft (koordinationsrechtlicher öffentlich-rechtlicher Vertrag) und der Zweckverband bevorzugt. In Abhängigkeit von der Notwendigkeit der Formalisierung für den einzelnen Kooperationsprozess findet gemessen an der Zahl der Kooperati-

onsaufgaben die kommunale Arbeitsgemeinschaft gefolgt von der öffentlich-rechtlichen Arbeitsgemeinschaft und schließlich der Zweckverband Verwendung. Informelle also nichtformalisierte Abstimmungen können bei ca. der Hälfte der Untersuchungskreise und in fast allen Aufgabenfeldern nachgewiesen werden. Es zeigt sich, dass zumindest lose Absprachen zur Koordination der verschiedenen Kreisaufgaben unverzichtbar für eine effektive Aufgabenerfüllung in der unteren regionalen Ebene (daher kreisgrenzenüberschreitend) sind.

Die Befragungsergebnisse zeigen aber auch, dass es Unterschiede bei den Kooperationsformen und -arten entsprechend der Charakteristik der jeweiligen Aufgabe gibt. So finden die Arbeitsgemeinschaften als lose Kooperationsformen mit geringem Formalisierungsgrad und geringem Autonomieverlust der beteiligten Partnerkreise bei den meisten Kooperationsaufgaben Zuspruch. Die Organisationsvarianten mit hohem Formalisierungs- und hohem Verselbständigungsgrad (Bildung eines wirtschaftlich selbständigen Partnerbetriebes mit eigener Rechtspersönlichkeit) wie etwa der Zweckverband als öffentlich-rechtliche Institution (Bundkörperschaft) oder die GmbH und der Verein als privatrechtliche Institutionen finden nur in wenigen Aufgabenfeldern mit hohem Spezialisierungs- und Abstimmungserfordernis bzw. hohem Faktorbündelungszwang (z.B. wegen intensiver Regelungsdichte bezogen auf die Aufgabenfelder) Verwendung. Das trifft besonders auf die Aufgaben Lebensmittelüberwachung, Rettungsdienst, Wirtschaftsförderung, Abfallwirtschaft, und Beschulung zu.

6.2.1.2. Bewertung

Auf einer Schulnotenskala von 1 bis 6 haben die Untersuchungskreise in der Befragung zunächst allgemein den Erfolg der inter(kreis)kommunalen Zusammenarbeit innerhalb der Kreisaufgabenfelder bewertet. Die kooperativen Bezie-

1= sehr gut	4= ausreichend
2= gut	5= mangelhaft
3= befriedigend	6= noch keine Erfahrung

Tab. 3: Bewertungsskala für die Kooperation je Aufgabenbereich

hungen werden insgesamt mit einem Mittelwert der aufgabenbezogenen Mittelwerte von 2,68, d.h. mit befriedigend bis gut bewertet. In der Nähe dieses Wertes liegen die Mittelwerte der Aufgaben Umweltinformation und Kultur mit 2,67 und Wohngeldzahlung sowie Wasserstraßen mit 2,80. Die drei Aufgabenbereiche Rettungsdienst mit 1,75, Gesundheit mit 2,00 und Lastenausgleich mit 2,00 (also gut bis sehr gut) konnten die besten Wertungen erzielen. Dagegen wurden mit 3,50 die Wald- und Forstwirtschaft sowie die Bereiche Katasterwesen und Liegenschaften mit 3,40 am schlechtesten bewertet (Tab. 4)

Aufgaben-Nr.	Aufgabe	Mittelwert	Rang
4	Rettungsdienst	1,75	1
11	Gesundheit	2,00	2
12	Lastenausgleich	2,00	2
3	Straßenverkehr	2,14	3
21	Gewässerschutz	2,38	4
27	Wirtschaftsförderung	2,38	4
5	Lebensmittelüberwachung	2,40	5
6	Schulverwaltung	2,43	6
13	Raumplanung	2,43	6
16	Denkmalschutz	2,50	7
18	Verkehrsflächen	2,50	7
23	Bodenschutz	2,50	7
24	Abfallwirtschaft	2,50	7
26	Freiraum- und Landschaftsplanung	2,50	7
8	Soziales	2,57	8
7	Kultur	2,67	9
20	Umweltinformation	2,67	9
	Mittelwert	2,68	10
17	Wohngeldzahlung	2,80	11
28	Wasserstraßen	2,80	11
15	Bauaufsicht	3,00	12
22	Immissionsschutz	3,00	12
1	Recht	3,14	13
9	Jugend	3,14	13
2	Sicherheit und Ordnung	3,17	14
10	Sport	3,25	15
19	Liegenschaften	3,40	16
14	Katasterwesen	3,50	17
25	Wald- und Forstwirtschaft	3,50	17

Tab. 4: Rangfolge der Aufgabe nach dem Mittelwert der Bewertung

Im Ergebnis der Datenauswertung stellte sich heraus, dass mit der Kooperationsintensität nicht automatisch die Ergebnisqualität der gemeinsamen Aufgabenerledigung wächst. Vielmehr zeigt die Gegenüberstellung der Rangfolge der

Intensitätswertungen mit der Rangfolge der Beurteilungen bei einigen Aufgaben einen erheblichen Rangordnungsabfall. Insofern sind mit steigender Kooperationsintensität auch offensichtlich negative Effekte verbunden. Die höchsten Herabstufungen mussten die Aufgabenfelder Abfallwirtschaft mit (-4), Sicherheit und Ordnung sowie die Wirtschaftsförderung mit (-3) hinnehmen. Der Spitzenreiter bei der Kooperationsintensität, das Aufgabenfeld Wirtschaftsförderung, fiel also von Rang 1 auf Rang 4 (-3) zurück. Das zweitplatzierte Aufgabenfeld Rettungsdienst weist dagegen kaum Rangunterschiede auf. Vielmehr erreicht es mit Rang 1 stattdessen die beste Beurteilung aller Kooperations-Aufgaben. Die Abfallwirtschaft als drittplatziertes Aufgabenfeld allerdings muss von den drei kooperationsintensivsten Aufgaben die schlechteste Bewertung von 2,50 (-4) hinnehmen (Tab. 5).

Im Sinne der Überlegungen im theoretischen Teil der Arbeit können diese Effekte auf den hohen Steuerungs- und Kontrollaufwand i.V.m. Defiziten wegen der Verselbständigung zurückgeführt werden. Aber auch ein zu hoher Ressourcenverbrauch i.V.m. einem negativen Aufwand-Ertrag-Verhältnis könnten ebenfalls die Ursache sein.²⁰⁰ Andererseits könnte die negative Bewertung auch auf nichtausgeschöpftes Kooperationspotential oder auch Missmanagement etc. zurückgeführt werden. Neben diesen negativen Effekten verbunden mit entsprechenden schlechten Beurteilungen und Rangverschlechterungen können aber auch positive Effekte nachgewiesen werden. So erhalten auch Aufgaben mit keiner bis sehr geringer Kooperation wie z.B. die klassischen ordnungsrechtlichen Hoheitsaufgaben wie Bauaufsicht und Immissionsschutz noch befriedigende Bewertungen. Aufgaben wie Denkmalschutz, Verkehrsflächen und Lastenausgleich können sogar trotz sehr geringer Kooperationsintensität gute Beurteilungen der resultierenden Ergebnisqualität erzielen. Damit sind im Sinne der Logik des Messinstruments weitreichende Rangfolgeverbesserungen (um 14 und 13 Ränge nach oben) verbunden. Es zeigt sich also, dass die bestehenden wenigen und kooperativen Beziehungen bei diesen Aufgabenfeldern relativ erfolgreich waren. Zurückführen lässt sich dieses Phänomen zunächst allgemein auf die Charakteristik der jeweiligen kooperativen Aufgabenerledigung. Insofern erfordert ganz im Sinne der Theorie der Transaktionskostenökonomie eine größere Kooperationskomplexität auch einen höheren Transaktionsaufwand infolge aufwendigerer Steuerungs- und Kontrollzwänge. Hinzu kommen der damit verbundene Ressourcenverbrauch und ein möglicher Qualitätsverlust wegen Missmanagements aufgrund eines höheren Verselbständigungs- und Autonomiegrades (z.B. in der Abfallwirtschaft). Bei den Aufgaben mit guten bis befriedigenden Bewertungen und geringer Kooperationsintensität sind diese negativen Effekte in der Tendenz eher nicht zu erwarten, da es sich um Kooperationen mit geringer Komplexität und geringem Verselbständigungsgrad handelt.

²⁰⁰ Das Befragungsdesign liefert an dieser Stelle leider keine genaueren Informationen.

Auf. Nr.	Aufgabe	Intensität		Beurteilung		Differenz
		MW	Rang	MW	Rang	
24	Abfallwirtschaft	2,67	3	2,50	7	-4
2	Sicherheit und Ordnung	2,00	11	3,17	14	-3
27	Wirtschaftsförderung	3,45	1	2,38	4	-3
9	Jugend	2,00	11	3,14	13	-2
13	Raumplanung	2,42	4	2,43	6	-2
26	Freiraum- u. Landschaftspl.	2,38	5	2,50	7	-2
8	Soziales	2,17	7	2,57	8	-1
6	Schulverwaltung	2,30	6	2,43	6	0
4	Rettungsdienst,	2,92	2	1,75	1	1
25	Wald- und Forstwirtschaft	1,70	18	3,50	17	1
14	Katasterwesen	1,67	19	3,50	17	2
20	Umweltinformation	2,00	11	2,67	9	2
	Mittelwert	1,95	12	2,68	10	2
1	Recht	1,71	17	3,14	13	4
5	Lebensmittelüberwachung	2,14	9	2,40	5	4
7	Kultur	1,91	13	2,67	9	4
28	Wasserstraßen	1,86	15	2,80	11	4
3	Straßenverkehr	2,15	8	2,14	3	5
21	Gewässerschutz	2,08	10	2,38	4	6
19	Liegenschaften	1,18	23	3,40	16	7
22	Immissionsschutz	1,67	19	3,00	12	7
10	Sport	1,18	23	3,25	15	8
17	Wohngeldzahlung	1,45	20	2,80	11	9
23	Bodenschutz	1,85	16	2,50	7	9
15	Bauaufsicht	1,25	22	3,00	12	10
11	Gesundheit	1,90	14	2,00	2	12
12	Lastenausgleich	1,86	15	2,00	2	13
18	Verkehrsflächen	1,45	20	2,50	7	13
16	Denkmalschutz	1,31	21	2,50	7	14

Tab. 5: Differenz zwischen Intensität und Beurteilung der Kooperation
(Rangfolgeveränderung der Aufgabenbereiche)

Mit Blick auf diese Ergebnisse erwarten die Untersuchungskreise von einem möglichen Ausbau der Kreiskooperationen nicht die Lösung aller ihrer Probleme. Eine

hohe bis mittlere Steigerung des Leistungspotentials durch entsprechende organisatorische Arrangements halten daher nur 58 % der befragten Kreise für erzielbar. Der Rest erwartet eher geringe bis sehr geringe Optimierungen. Festgehalten werden kann an dieser Stelle aber trotzdem, dass mehr als die Hälfte der Befragungsteilnehmer sich für eine Ausweitung der Kooperationen ausspricht.

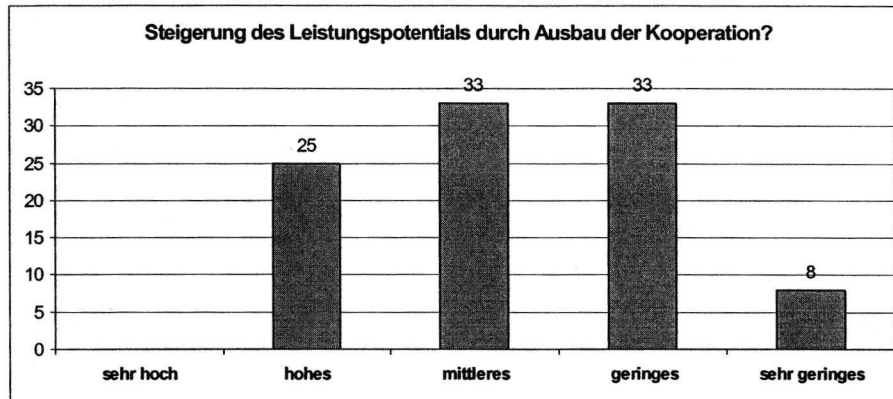


Abb. 1: Steigerung des Leistungspotenzials durch Ausbau der Kooperation

6.2.1.3. Wirkungen

Entscheidend für die Wahl von Nachbesserungsmöglichkeiten oder die Abschaffung bestimmter Kooperationen, insbesondere aber für die zukünftige Ausgestaltung kooperativer Leistungsprozesse ist die Überprüfung (Evaluation) der Auswirkungen deren innerer Organisationsstrukturen. Von den befragten Kreisen haben allerdings 41 % (also etwas weniger als die Hälfte) trotz vorhandener Kreisk Kooperationen leider solche Messungen noch nicht durchgeführt bzw. durchführen lassen. Konkrete Aussagen über den Nutzen und die negativen Effekte der bestehenden Kreisk Kooperationen sind also nicht möglich. Dieser Befund ist äußerst problematisch, da Fehlsteuerungen mit ihren negativen Auswirkungen auf den Ressourcenverbrauch und die Ergebnisqualität nicht erkannt und damit auch nicht vermieden werden können. Somit besteht ein entsprechender Studienbedarf, um die Output-Legitimität zu erhalten und Akzeptanzverlusten in der Bevölkerung rechtzeitig vorzubeugen.

Hingegen hat der überwiegende Teil der Untersuchungskreise bereits zumindest allgemeine Analysen durchgeführt. Gemessen werden konnten besonders Auswirkungen auf den Ressourcenverbrauch (Geld, Personal). Bei diesen Faktoren konnten mit großem Abstand zu den anderen Faktoren durch Einsparung die höchsten positiven Effekte erzielt werden. Ansonsten stellten drei Befragte auch positive Wirkungen auf die Steuerung des Leistungsprozesses und die Ergebnisqualität fest. Bei zwei Untersuchungskreisen konnten auch positive Auswirkungen auf die Verkürzung der Bearbeitungszeit festgestellt werden. In einem Kreis hat sich darüber hinaus auch das Leistungsangebot verbessert (Tab. 6).

lfd. Nr.	Kategorien für Diagramm	Absolut
1	keine Messung	7
2	Einsparung von Betriebsstätten	6
3	Personalkosteneinsparung	6
4	Positive Skaleneffekte	5
5	Produktionskosteneinsparung	4
6	Reduzierung der Beschaffungskosten	4
7	Verbesserung der Steuerung	3
8	Qualitätsverbesserung – Gesamt	3
9	Steigerung der Prozessqualität	3
10	Verkürzung der Bearbeitungszeit	2
11	Steigerung der Strukturqualität	2
12	Steigerung der Ergebnisqualität	2
13	Sonstiges	1
14	Verbesserung des Angebots	1
15	Sonstiges	

Tab. 6: Rangfolge von Bewertungsfaktoren nach Wirkung der Kooperation

Die Effektivität von Kreiskooperationen ist abhängig von einer Vielzahl direkter und indirekter Variablen. Zur Erfassung dieser komplexen Messkategorie wurden den Befragungsteilnehmern zur Vereinfachung 10 allgemeine Einflussgrößen genannt, deren negative, positive oder neutrale Wirkung sie bestimmen sollten. Für jede Variable wurde zur Auswertung ein repräsentativer Mittelwert gebildet, der die jeweilige Tendenz anzeigt. Im Ergebnis wurde den Variablen Topographie (also der natürlichen Raumstruktur des Kreises), dem Willen bzw. der Fähigkeit der Entscheidungsträger zur Kooperation und der politischen Ausrichtung der Partnerkreise ein überwiegend positiver Einfluss bescheinigt. Tendenziell eher negative Auswirkungen wurden den Variablen Kultur/Tradition, Siedlungsstruktur und der Kreisgröße (also Einwohnerzahl und Fläche) zugeschrieben. Als neutral wurden in diesem Sinne die Strukturen und Prozesse der Kreisorganisation im Allgemeinen angesehen. Diese Ergebnisse verweisen darauf, dass insbesondere die Kreistopographie als harter Faktor die Wahl der Organisationsstrukturen beeinflusst. Da die Oberflächenstruktur für den Leistungsprozess selbstverständlich sehr konkrete Rahmenbedingungen setzt, ist dieses Ergebnis eigentlich wenig erstaunlich. Dass den weichen (sozialen) Faktoren wie Kooperationswille und

Nummer	Variable	Mittelwert
5	Größe (Einwohner/Fläche)	-0,50
7	Siedlungsstruktur	-0,33
10	Kultur/Tradition	-0,33
2	Strukturen/Prozesse	0,00
6	Wirtschaft	0,33
8	Geographie	0,50
4	Ressourcen	0,60
3	politische Ausrichtung	0,71
1	Wille/Fähigkeit	1,00
9	Topographie	1,00

Tab. 7: Rangfolge von Einflussgrößen nach nach Mittelwert ihres Einflusses

politische Ausrichtung eine so große Bedeutung zugeschrieben wird, überrascht aber dennoch; gelten doch oftmals die harten Wirtschaftsfaktoren als ausschlaggebend.

Die negative Einstufung der Größenvariablen ist dagegen nicht überraschend; so ist aus den Analysen und theoretischen Betrachtungen zu den organisatorisch-äquivalenten Kreisfusionen das Entfernungsdefizit etc. bei wachsender Größe seit langem bekannt. Auch die geringe Bedeutung von kulturellen und traditionellen Bindungen der Kreiseinwohnerschaft mit ihrem Landkreis ist keine neue Erkenntnis, sondern bestätigt bestehendes Wissen. Die geringe Bedeutung der Siedlungsstruktur ist jedoch nicht zu erklären, da bisherige Studien davon ausgingen, dass gerade diese Variable ein wesentlicher Auslöser für Kooperationen ist. Sie müsste deshalb einen stark positiven Einfluss haben.

6.2.1.4. Auslöser von Kreisk Kooperationen

Zu Beginn des theoretischen Teiles dieser Studie wurden bereits ausführlich mögliche Gründe für die Notwendigkeit von Kreisk Kooperationen beschrieben. Insofern hat die Kreisbefragung den Teilnehmern 15 mögliche Einflussgrößen zur Beurteilung vorgelegt. Das Ergebnis zeigt, dass keine der Variablen einen hohen bis sehr hohen Einfluss auf die Initiierung von Kooperationen hat. Die harten Faktoren Personalkosten, Finanznöte und die Funktionalreform gelten allerdings im Gegensatz zu den eher weichen Erfolgsvariablen als Auslöser für Kreisk Kooperationen (hier: mittlerer bis hoher Einfluss). Von geringem bis mittlerem Einfluss sind Variablen Qualifikation, zusätzliche Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben und EU-Vorgaben. Geringen bis keinen Einfluss haben offenbar Variablen wie Pendlerbewegungen, Infrastrukturausstattung oder Versorgungseinrichtungen.

Die letzte Beurteilung erscheint mit Blick auf unsere theoretischen Überlegungen und im Vergleich mit anderen empirischen Analysen nicht plausibel. Sollten es doch gerade die auf Großräumigkeit und Mindestbedarf etc. angelegten öffentlichen Einrichtungen sein, die die Kreise bei vernetzter, überkreislicher Siedlungsstruktur dazu veranlassen, Kreiskooperationen zur Angebotsverbesserung und zur Kostenreduktion einzugehen. Erklärbar ist dieses Phänomen jedoch vor dem Hintergrund, dass ein Großteil der öffentlichen Einrichtungen in den Befragungskreisen auf Ortsebene unterhalten wird die wiederum durchaus interkommunale Kooperationen eingegangen sein könnten. Abgesehen vom fehlenden örtlichen Kooperationsgründen, müsste ansonsten von Defiziten bei der Aufgabenerledigung ausgegangen werden. Insgesamt bestätigen die Ergebnisse jedoch bereits bekanntes Wissen.

Faktorennummer	Faktor	Mittelwert	Rang
3	Personalkosten	3,67	1
1	Finanznöte	3,64	2
14	Funktionalreform	3,33	3
15	Sonstiges	3,00	4
2	Personalqualifikation	2,87	5
12	Ausgleichs- und Ergänzungs-Aufgaben	2,75	6
	Mittelwert	2,58	7
13	EU-Vorgaben	2,55	8
8	Abfallwirtschaft	2,46	9
9	Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen	2,42	10
11	IT-Struktur	2,17	11
6	Verkehrsanbindung	2,08	12
10	Energieversorgung	2,08	13
4	Migration/Pendlerströme	2,00	14
5	Infrastruktur gesamt	2,00	15
7	Wasserwirtschaft	1,73	16

Tab. 8: Rangfolge der Kooperationsgründe nach Mittelwert der Beurteilung

6.2.2. Kreisk Kooperationen im Aufgabenbereich Schulverwaltung

6.2.2.1. Aufgabenbereich und Form

Für den Aufgabenbereich Schulverwaltung zeigen die Analyseergebnisse, dass der Schwerpunkt der Aufgabenerledigung in allen Teilaufgaben ganz überwiegend beim einzelnen Kreis liegt. Nur bei wenigen Aufgaben sind die Untersuchungskreise kooperative Beziehungen mit anderen öffentlichen (vor allem Nachbarkreise) oder privaten Partnern eingegangen. Typische Kooperationsaufgaben sind

1. die Schülerbetreuung
2. der Betrieb von Schulen
3. die Förderung von Schulveranstaltungen
4. die Schülerbeförderung
5. die Schulentwicklungsplanung

Größte Bedeutung bei den Kooperationen haben eindeutig die Schülerangelegenheiten wie z.B. die Schülerbeförderung, die Schülerverkehrserziehung, die Förderung von Schülern, die Schülerbetreuung und die Förderung von Schulveranstaltungen. Bei der Wahl des Kooperationspartners dominieren die Privaten und freien Träger. Wahrscheinlich wurden aus diesem Grund privatrechtliche Organisationsformen klar bevorzugt. Öffentlich-rechtliche Partner und öffentlich-rechtliche Organisationsformen finden sich in klassischen hoheitsrechtlichen Bereichen wie der Schulentwicklungsplanung und der Festlegung von Schuleinzugsbereichen. Wobei dabei Kooperationsformen mit einem (im Vergleich) geringen Formalisierungs- und Verselbständigungsgrad wie Informelle Abstimmungen und Vereinbarungen gewählt worden sind. Zweckverbände (Betrieb von Schulen) und GmbH (Schülerbeförderung) finden bei der partnerschaftlichen Aufgabenerledigung eine nur geringe Verwendung. Arbeitsgemeinschaften wurden bei den Befragungskreisen überhaupt nicht eingerichtet. Es zeigt sich bei den Kooperationen im Aufgabenbereich Schulverwaltung wie schon insgesamt für die kooperative Aufgabenerledigung im Controlling-Bereich festgestellt, dass es die Charakteristik der Teilaufgabe ist, die den kooperativen Leistungsprozess bestimmt. So kann die Kreisverwaltung bei der Aufgabenwahrnehmung im Teilbereich Schülerangelegenheiten im Vergleich zu anderen Aufgaben auf relativ viele nichtöffentliche Partner (Private und freie Träger) zurückgreifen. Auf diese Weise können Erfahrungen und Ressourcen gesellschaftlicher Akteure entlastend sowie qualitätssteigernd in die öffentliche Aufgabenerledigung transportiert werden. Bei den meisten Teilaufgaben der Schulverwaltung scheint es den Kreisen jedoch nicht angebracht Kooperationspartner einzubeziehen bzw. verbietet dies der hoheitliche Charakter der Aufgabe. Inwieweit die Entscheidungen im Detail (Leistungstiefe, Partner- und Organisationsformwahl) sinnvoll sind und ob es noch objektive Kooperationspielräume im Einzelfall gibt, kann nur durch eine entsprechende Tiefenanalyse ermittelt werden.

6.2.2.2. Gründe, Kriterien und Wirkungen

Ausgangspunkt für die Eingehung kooperativer Beziehungen in den genannten Aufgabenfeldern war überwiegend das öffentliche Interesse an der Zusammenarbeit mit privaten bzw. öffentlichen Partnern mit 26 Nennungen (unabhängig von der Teilnehmerzahl). Die Initiierung der Kooperation durch die Spezialisten der Fachbereiche hat demgegenüber nur zweitrangige Bedeutung. Das öffentliche Interesse an der Einbindung gesellschaftlicher Ressourcen und Kompetenzen (Entlastungswirkung etc.) sowie konkrete fachliche Aspekte sind also im Bereich Schulverwaltung die wesentlichen Gründe für die partnerschaftliche Aufgabenerledigung. Erst mit einigem Abstand an dritter Stelle mit neun Nennungen sind Finanzdefizite (also Defizite in der Leistungsfähigkeit) ausschlaggebend gewesen. Die übrigen Gründe scheinen im Vergleich dazu nur geringe Initiativkraft zu entfalten.

lfd. Nr.	Kooperationsgründe	Häufigkeit	Rangfolge
1	Öffentliches Interesse	26	1
2	Initiative der Fachbereiche	18	2
3	Finanznöte	9	3
4	Initiative externer Partner	7	4
5	Initiative der Verwaltungsführung	4	5
6	Legitimationsdefizit	4	5
7	Probleme auf dem Land	3	6
8	Personalnöte	1	7

Tab. 9: Rangfolge der Kooperationsgründe nach Häufigkeit der Nennung im Aufgabenbereich Schulverwaltung

Dieses Ergebnis wird mit Blick auf die von den Kreisen angewendeten Kooperationskriterien bestätigt. So waren die Stärke und Erfahrungen, also Ressourcen- und Kompetenzvorteile beim jeweiligen Partner wesentlich für die Gestaltung des kooperativen Leistungsprozesses. Noch wichtiger waren den Kreisen (als typische Verwaltungsinstitution) nur die rechtlichen Vorgaben. Finanzierungsvorteile, Organisationsflexibilität und einfachere Arbeitsabläufe sind erst mit einigem Abstand dazu wichtig gewesen (Ränge 9 und 8). Die übrigen Kriterien wie Arbeitsrechts- und Rechnungswesenvorteile spielten hingegen nur eine untergeordnete Rolle für die Befragungsteilnehmer.

lfd. Nr.	Kooperationskriterien	Häufigkeit	Rangfolge
1	klarer rechtlicher Rahmen	17	1
2	Stärke und Erfahrungen des Partners	11	2
3	einfachere Ablauforganisation	9	3
4	mögliche (Fremd-)Finanzierung	9	3
5	Organisationsflexibilität	8	4
6	Umsetzung der Politik	6	5
7	Flexibilität des Arbeitsrechtes	3	6
8	Flexibilität von Rechnungswesen/Finanzen	2	7
9	Steuervorteile	1	8
10	Transparenz von Führungsentscheidungen	0	9

Tab. 10: Rangfolge der Kooperationskriterien nach Häufigkeit der Nennung im Aufgabenbereich Schulverwaltung

Gemessen an der Wirkungstendenz (Summe von positiven und negativen Auswirkungen) haben die befragten Kreise im Bereich Schulverwaltung bei den kooperativen Leistungsprozessen eine deutliche Verbesserung der Ergebnisqualität und des Leistungsangebotes wahrnehmen können. Erfreulicherweise konnten ebenso die Produktionskosten gesenkt und damit die Effizienz der Aufgabenerledigung erhöht werden. Positive Auswirkungen bei der Steuerungswirkung im Fachbereich, beim Personalbestand und bei den Bearbeitungszeiten konnten in Relation dazu eher weniger festgestellt werden. Insgesamt ist die Bilanz der kooperativen Arrangements im Fachbereich Schulverwaltung nach Auswertung der Befragungsdaten deutlich positiv.

Die Qualität der Ergebnisse konnte erhöht, das Angebot ausgeweitet und die Produktionskosten gesenkt werden. Gleichzeitig haben sich Steuerungswirkung, Personalaufwand und Bearbeitungszeit nicht wesentlich verschlechtert. Vielmehr wurden sogar tendenziell minimale positive Auswirkungen festgestellt. Den Verantwortlichen im Fachbereich ist es also gelungen, durch die Zusammenarbeit bei der Erledigung von Teilaufgaben nichtöffentliche Akteure zu beteiligen und das Ergebnis zu verbessern. Der notwendige Koordinationsaufwand zur effektiven Steuerung des Leistungsprozesses konnte offensichtlich in Grenzen gehalten werden (Tab. 11).

lfd. Nr.	Kooperationswirkungen	Häufigkeitstendenz	Rangfolge
1	Ergebnisqualität	17	1
2	Produktionskosten	15	2
3	Leistungsangebot	14	3
4	Prozessqualität	13	4
5	Beschaffungskosten	11	5
6	Betriebskosten	11	5
7	Strukturqualität	7	6
8	Steuerungswirkung im Fachbereich	6	7
9	Personalbestand	6	7
10	Bearbeitungszeiten	1	8

Tab. 11: Rangfolge der Kooperationswirkung nach Häufigkeitstendenz der Nennung im Aufgabenbereich Schulverwaltung

6.2.3. Kreiskooperationen im Aufgabenbereich Abfallwirtschaft

6.2.3.1. Aufgabenbereich und Form

Ebenso wie schon allgemein für alle Kooperationsaufgaben und im besonderem bei der Schulverwaltung festgestellt, bestimmt der Charakter des Aufgabenbereiches die Möglichkeiten von Zusammenarbeit mit privaten und öffentlichen Partnern. Die Abfallwirtschaft kann in diesem Sinne grob in die drei Aufgabenbereiche Planung (Strategien zur Vermeidung, Verwertung und Entsorgung von Abfällen), Abfallbeseitigung und hoheitliche Regulierung der Abfallbehandlung gemäß Kreislauf-, Wirtschafts- und Abfallgesetz unterschieden werden. Die grafische Auswertung der Befragungsdaten lässt eine klare Abstufung der Kooperationsintensität erkennen. So werden die ordnungsrechtlichen Verwaltungsaufgaben ganz überwiegend (60-70%) selbstverständlich vom einzelnen Kreis als untere Abfallbehörde in Eigenregie wahrgenommen.

Der verbleibende Rest der Aufgaben wird von anderen Verwaltungen und konkret von höheren staatlichen Verwaltungsinstanzen (z.B. Staatliches Amt für Umwelt und Naturschutz) von Bund und Land wahrgenommen. Private und gemeinnützige Akteure sind aufgrund des hoheitlichen Charakters des Aufgabenbereiches von der Aufgabenerledigung eindeutig ausgeschlossen. Mit Ausnahme von gegenseitiger Amtshilfe sind die räumlichen und hierarchischen Zuständigkeitsbereiche zwischen den Behörden klar abgegrenzt. Die hohen Werte bei der Eigenfertigung überraschen daher nicht. Mit strukturell höherem Kooperationspotential ist demgegenüber der Aufgabenbereich der Planungsaufgaben ausgestattet. Hier gebietet

In diesem Sinne zeigt auch das Auswertungsergebnis geringere Eigenfertigungswerte und dafür mittelmäßige Beteiligungswerte von öffentlichen und nichtöffentlichen Akteuren. Das höchste Kooperationspotential besitzt allerdings der Aufgabenbereich der Abfallbeseitigung mit seinen verselbständigten Wirtschaftsbetrieben und hohem Technisierungs- und Spezialisierungsgrad. Mindestauslastung, logistische Herausforderungen, hohe Investitions- und Betriebskosten sowie Bezahlbarkeit der Entgelte bestimmen den Leistungsprozess. So verwundert es nicht, dass auch die Befragungsergebnisse in diesem Bereich im Vergleich eine große Kooperationsintensität mit privaten und öffentlichen Partnern erkennen lassen.

Allerdings wird durch ca. 1/3 der Befragungskreise die Abfallbeseitigung trotzdem noch in Eigenregie wahrgenommen. Inwieweit hier das Kooperationspotential ausgeschöpft wurde bzw. Defizite bei der Entsorgung und der Entgelthöhe vorliegen kann durch das Befragungsdesign nicht erklärt werden. Soweit die Kreise kooperieren kommt dem Zweckverband und danach der öffentlich-rechtlichen Arbeitsgemeinschaft die größte Bedeutung zu. Privatrechtliche Organisationsformen wie die GmbH finden nur zum geringen Teil Verwendung. Interessanterweise scheinen auch informelle Abstimmungen kaum eine Rolle zu spielen. Offensichtlich sind die institutionalisierten Kooperationsformen zur Abstimmung ausreichend für eine effektive Koordination.

6.2.3.2. Gründe, Kriterien und Wirkungen

Auslöser für kooperative Arrangements im Bereich der Abfallwirtschaft sind mit 18 Nennungen mit großem Abstand zu den übrigen Faktoren die Initiative durch die Fachbereiche. Alle übrigen Faktoren folgen mit einer Spanne von 5 bis 1 Nennungen erst in weitem Abstand und liegen in geringem Abstand zueinander. Die Spezialisten aus den Fachbereichen haben also aufgrund von fachlichen Gesichtspunkten entschieden, Kooperationen einzugehen. Finanzielle und personelle Res-

lfd. Nr.	Kooperationsgründe	Häufigkeit	Rangfolge
1	Initiative der Fachbereiche	18	1
2	Öffentliches Interesse	5	2
3	Finanznöte	4	3
4	Initiative der Verwaltungsführung	3	4
5	Personalnöte	2	5
6	Initiative externer Partner	1	6
7	Probleme auf dem Land	1	6
8	Legitimationsdefizit	0	7

Tab. 12: Rangfolge der Kooperationsgründe nach Häufigkeit der Nennung im Fachbereich Abfallwirtschaft

sourcendefizite scheinen dabei nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Tragfähigkeitsaspekte i.V.m. der Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung sind demnach wie auch schon theoretisch und in anderen Studien vermutet die Hauptgründe für Zusammenarbeit bei der Abfallwirtschaft.

Kriterien für die Gestaltung der Kooperationen waren mit Abstand zu den übrigen Faktoren die Stärke und Erfahrungen der Kooperationspartner, die Vereinfachung des Leistungsprozesses und die politischen Zielvorgaben. Vorhandene Ressourcen und Kompetenzen des öffentlichen oder privaten Partners sind also die wichtigsten Parameter für eine Kooperationsbeziehung vor Ort gewesen. Andere Faktoren sind demgegenüber eher untergeordnet.

lfd. Nr.	Kooperationskriterien	Häufigkeit	Rangfolge
1	Stärke und Erfahrungen des Partners	13	1
2	einfachere Ablauforganisation	9	2
3	Umsetzung der Politik	9	2
4	Organisationsflexibilität	7	3
5	mögliche (Fremd-)Finanzierung	5	4
6	klarer rechtlicher Rahmen	4	5
7	Flexibilität von Rechnungswesen/Finanzen	3	6
8	Steuervorteile	2	7
9	Schranken des Haushaltsrechtes	2	7
10	Flexibilität des Arbeitsrechtes	1	8
11	Transparenz von Führungsentscheidungen	0	9

Tab. 13: Rangfolge der Kooperationskriterien nach Häufigkeit der Nennung im Aufgabenbereich Abfallwirtschaft

Die tendenziell positivsten Wirkungen haben die kooperativen Leistungsbeziehungen auf die Produktionskosten, Ergebnisqualität und die Beschaffungskosten (Rang 1 und 2) gehabt. Gleich danach erhalten die Beschaffungskosten und Ausweitung des Leistungsangebotes die höchsten Nennungen (beide Rang 3). Feststellen lässt sich also, dass Zusammenarbeit mit privaten und öffentlichen Akteuren vor allem zur Effizienzsteigerung geführt hat. In zweiter Linie kann aber auch eine Verbesserung der Qualität und des Angebotes nachgewiesen werden. Leider kann diese Studie keine Aussagen über mögliche positive Wirkungen auf die Entgelthöhe machen. Die geringste positive Wirkung ergibt sich für den Faktor Steuerungswirkung im Fachbereich. Allerdings ist dieses Ergebnis noch zufriedenstellend, da es den Schluss zulässt, dass der Koordinationsaufwand der partnerschaftlichen verselbständigten Einheit durch effektive Gestaltung der Organisationsstruktur wirkungsvoll begrenzt werden konnte.

lfd. Nr.	Kooperationswirkungen	Häufigkeitstendenz	Rangfolge
1	Produktionskosten	12	1
3	Ergebnisqualität	12	1
5	Beschaffungskosten	11	2
7	Leistungsangebot	10	3
9	Strukturqualität	10	3
10	Prozessqualität	9	4
11	Bearbeitungszeiten	8	5
12	Personalbestand	7	6
13	Steuerungswirkung im Fachbereich	3	7

Tab. 14: Rangfolge der Kooperationswirkung nach Häufigkeitstendenz der Nennungen im Aufgabenbereich der Abfallwirtschaft

6.2.4. Kreiskooperationen im Aufgabenbereich Rettungsdienst

6.2.4.1. Aufgabenbereich und Form

Auch im Aufgabenbereich Rettungsdienst, Katastrophen- und Brandschutz bestimmt der Charakter der Aufgabe und die Beteiligungsmöglichkeiten nichtöffentlicher Akteure Art, Form und Ausmaß der Kooperation. Auffällig ist jedoch, dass die befragten Kreise den überwiegenden Teil der Aufgaben in diesem Bereich in Eigenregie wahrnehmen. Wird die Eigenfertigung durch andere Verwaltungen hinzugerechnet, ist eine deutliche Dominanz der öffentlichen Hand bei der Leistungserstellung in diesem Aufgabenfeld festzustellen. Das betrifft natürlich besonders die hoheitlichen Genehmigungs- und Planungskompetenzen im Teilbereich Brandverhütung (Baugenehmigungen etc.), aber auch die Katastrophenabwehr, den Betrieb von Rettungsleitstellen und die Qualifizierung für Feuerwehrtechnik und Katastrophenschutz.

Ebenso zentrale Servicedienstleistungen (Planung, Organisation und Geräte/Ausstattung) einschließlich der IuK-Technik werden zum Großteil autonom oder von anderen Verwaltungen erbracht. Kooperiert wird mit privaten und gemeinnützigen Akteuren in großem Umfang im Aufgabenfeld Rettungsdienst (Notfallrettung, Krankentransporte und medizinische Transporte) sowie Qualifizierung für Rettungsdienst und Katastrophenschutz. Der Kreis kann bei diesen Aufgaben auf ein breites Spektrum an privaten (private Krankenhäuser) und gemeinnützigen (z.B. Wohlfahrtsverbände wie das DRK) Leistungsanbietern zurückgreifen. Die Zusammenarbeit entlastet den Kreis und trägt darüber hinaus noch wesentlich zur Angebotsverbesserung durch Kompetenzintegration und größere Problemnähe bei.

Bei den Kooperationen mit anderen öffentlichen Verwaltungen (vor allem Nachbarkreise) im Aufgabenfeld Rettungsdienst greifen die befragten Kreise vor allem auf öffentlich-rechtliche Vereinbarungen (ca. 1/4) und zum geringeren Teil (ca. 15 %) auf den Zweckverband als verselbständigte öffentlich-rechtliche Partnerinstitution zurück. Die Zusammenarbeit mit privaten und gemeinnützigen Partnern wird durch privatrechtliche Vereinbarungen (Leistungsverträge) und in Vereinsform geregelt. Arbeitsgemeinschaften und GmbH finden hingegen keine Verwendung. Die Regelung der Kooperation mit den nichtöffentlichen Partnern im Aufgabenfeld Qualifizierung für Rettungsdienst und Katastrophenschutz erfolgt schwerpunktmäßig in Vereinen. Die Verwendung der Organisationsform ist offenbar abhängig von der Rechtsnatur des Partners und von dem notwendigen Bindungsanfordernis.

6.2.4.2. Gründe, Kriterien und Wirkungen

Auslöser für die Gestaltung von kooperativen Beziehungen war ähnlich wie im Aufgabenbereich Schulverwaltung mit Abstand (28 Nennungen) zu den übrigen Faktoren das öffentliche Interesse an der gemeinschaftlichen Aufgabenerledigung. Von zweitrangiger Bedeutung waren die Initiativen von Verwaltungsführung und den Fachbereichen. Alle drei Faktoren zusammen sind also mit einem Erklärungsanteil von über 60% die wesentlichen Gründe für das Zustandekommen der entsprechenden Kooperationen. Die anderen Faktoren haben mit Nennungen zwischen 5 und 1 nur geringe Bedeutung. Fachliche Gesichtspunkte und das Bedürfnis an einer qualitativen Aufgabenerledigung haben also die Organisation der Leistungserbringung vordergründig beeinflusst. Leistungspotentialdefizite sind im Vergleich nachrangig.

lfd. Nr.	Kooperationsgründe	Häufigkeit	Rangfolge
1	öffentliches Interesse	28	1
2	Initiative der Verwaltungsführung	19	2
3	Initiative der Fachbereiche	13	3
4	Personalnöte	5	4
5	Initiative externer Partner	4	5
6	Finanznöte	4	5
7	Probleme auf dem Land	1	6
8	Legitimationsdefizit	0	7

Tab. 15: Rangfolge der Kooperationsgründe nach Häufigkeit der Nennung im Aufgabenbereich Rettungswesen

Wesentliches Gestaltungskriterium für die kooperativen Arrangements der befragten Kreise war eindeutig der vorgegebene rechtliche Rahmen z.B. des GKG. Erst mit einigem Abstand dazu spielten die Vereinfachung der Arbeitsabläufe und die Organisationsflexibilität eine Rolle. Mittleren Einfluss hatten Faktoren wie Kompetenzen/Ressourcen des Kooperationspartners, Umsetzung von politischen Zielen und die Flexibilität des Arbeitsrechtes. Dieses Befragungsergebnis verweist wieder auf den engen Zusammenhang zwischen Aufgabencharakter und Prozessorganisation. Im Bereich Rettungsdienst, Katastrophen- und Brandschutz kommt auf die schnelle Hilfeleistung im Notfall und auf die effektive Abwehr von existentiellen Gefahren an.

lfd. Nr.	Kooperationskriterien	Häufigkeit	Rangfolge
1	klarer rechtlicher Rahmen	24	1
2	einfachere Ablauforganisation	14	2
3	Organisationsflexibilität	11	3
4	Stärke und Erfahrungen des Partners	9	4
5	Umsetzung der Politik	7	5
6	Flexibilität des Arbeitsrechtes	3	6
7	mögliche (Fremd-)Finanzierung	1	7
8	Flexibilität von Rechnungswesen/Finanzen	0	8
9	Steuervorteile	0	8
10	Schranken des Haushaltsrechtes	0	8
11	Transparenz von Führungsentscheidungen	0	8

Tab. 16: Rangfolge der Kooperationskriterien nach Häufigkeit der Nennung im Aufgabenbereich Rettungswesen

Neben den umfangreichen rechtlichen Vorgaben bestimmen also die effektive Beseitigung und Vorbeugung von Notständen die überragende Rolle. Wirtschaftliche, finanztechnische und andere sonst entscheidende Aspekte werden an dieser Stelle tendenziell eher zurückgestellt werden. Die Öffentlichkeit hat an der Erfüllung der Aufgabe ein gesteigertes sachliches Interesse und ist bereit entsprechende Ressourcen zur Verfügung zu stellen (der Gemeinwohlaspekt steht klar im Vordergrund). In diesem Sinne verwundert es nicht, dass die gebündelten kooperativen Anstrengungen in der Tendenz vor allem eine große positive Wirkung auf die Ergebnisqualität (21 Nennungen) und das Leistungsangebot (16 Nennungen) hatte. Aber auch im Personalbereich konnten offensichtlich Verbesserungen erreicht werden.

lfd. Nr.	Kooperationswirkungen	Häufigkeitstendenz	Rangfolge
1	Ergebnisqualität	21	1
2	Leistungsangebot	16	2
3	Personalbestand	15	3
4	Strukturqualität	15	3
5	Betriebskosten	14	4
6	Produktionskosten	13	5
7	Prozessqualität	13	5
8	Beschaffungskosten	12	6
9	Bearbeitungszeiten	9	7
10	Steuerungswirkung im Fachbereich	6	8

Abb. 17: Rangfolge der Kooperationswirkung nach Häufigkeitstendenz der Nennungen im Aufgabebereich Rettungswesen

Durch die Zusammenarbeit mit anderen Kreisen und den kreisfreien Städten sowie privaten und gemeinnützigen Partnern konnte offenbar durch Ressourcenbündelung die Einsatzmöglichkeiten verbessert werden. Bekanntermaßen wären ohne die Einbindung der vielen ehrenamtlich Engagierten aus den gemeinnützigen Organisationen die Aufgaben im Rettungsdienst nur schwer zu bewältigen. Der sektorübergreifenden Kooperation zwischen den verschiedenen regionalen Akteuren kommt also in diesem Aufgabenbereich eine große Bedeutung zu. Den Wirkungsfaktoren Effizienz, Bearbeitungszeit und Steuerungswirkung im Fachbereich kommt bisher nur eine geringe Bedeutung zu. Bei zukünftig tendenziell abnehmenden Finanzmitteln dürfte allerdings der Einfluss der Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsparameter deutlich steigen.

6.2.5. Kreiskooperationen im Aufgabebereich Kreisstraßenreinigung

6.2.5.1. Aufgabebereich und Form

Ebenso wie bei den bereits untersuchten Aufgabebereichen sind auch bei der Kreisstraßenreinigung der Charakter der Aufgaben und die Verfügbarkeit von nichtöffentlichen Anbietern wesentlich für die kooperativen Gestaltungsmöglichkeiten. Die Reinigung der Fahrbahnen in Trägerschaft des Kreises und der damit verbundenen Gehwege und Grünflächen sowie der entsprechende Winterdienst wird von gut der Hälfte der befragten Kreise in Eigenregie durchgeführt. Ca. 16 % der Kreise hat seine Straßenaufgaben anderen Verwaltungen zur autonomen Leistungserbringung übergeben (wahrscheinlich den Ortsverwaltungen). Wenige Untersuchungskreise lassen diese Aufgaben auch durch private Anbieter erledigen. Der Winterdienst wird im Ausnahmefall in öffentlich-privater Gemein-

schaftsleistung erbracht. Gemeinnützige Anbieter spielen in diesem Aufgabenbereich keine Rolle. Entsprechend der Rechtsnatur des Partners wurde jeweils die öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Vereinbarung zur Regulierung der gemeinsamen Leistungserbringung gewählt. Andere Rechtsformen scheinen den befragten Kreisen nicht zweckmäßig zu sein und haben daher bisher offenbar keine Verwendung gefunden. Erstaunlich ist der sehr geringe Anteil der informellen Abstimmungen nur für die witterungsbedingt notwendige schnelle ad hoc Koordination des Winterdienstes hat es hier einen Bedarf gegeben.

Größere Auslagerungen in selbständige Partnerinstitutionen z.B. zur Effizienzsteigerung hat es bislang scheinbar auch nicht gegeben. Mit Blick auf die abnehmenden finanziellen Handlungsspielräume der Kreise ist es allerdings fragwürdig, ob der hohe Anteil der Eigenfertigung sinnvoll ist und ob nicht vielleicht private Anbieter zu einem größeren Anteil eingebunden werden könnten. Vermutet werden kann jedoch, dass dieses Unterfangen besonders im entlegenen ländlichen Raum recht schwierig sein könnte; da es kaum Anbieter geben dürfte, die dieses Geschäftsfeld profitabel einstufen. Andererseits müsste es aus Wettbewerbsgründen mindestens zwei Anbieter geben, so dass kein privates Angebotsmonopol mit allen hinreichend bekannten negativen Folgen entsteht. Bedenklich ist dabei auch noch, dass den privaten Anbietern in Gestalt des Kreises ein Nachfragemonopolist als einziger Auftraggeber der Leistungen gegenüberstehen würde.

6.2.5.2. Gründe, Kriterien und Wirkungen

Auslöser für die bestehenden Kooperationen waren mit weitem Abstand zu den sonstigen Faktoren mit 10 und 9 Nennungen die Initiative der Verwaltungsführung und der Spezialisten aus den Fachbereichen. Sehr geringen Einfluss (1 bis 2 Nennungen) hatten Ressourcenmangel (Personal- und Finanznöte) und das öffentliche Interesse. Abnehmende Ressourcen oder Abstimmungsprobleme haben also erstaunlicherweise bislang kaum eine Rolle gespielt für die Organisation der Lei-

lfd. Nr.	Kooperationsgründe	Häufigkeit	Rangfolge
1	Init. Verwaltungsführung	10	1
2	Init. Fachbereiche	9	2
3	Personalnöte	2	3
4	Finanznöte	1	4
5	öffentl. Interesse	1	4
6	Init. Externe Partner	0	5
7	Legitimationsdefizit	0	5
8	Probleme auf dem Land	0	5

Tab. 18: Rangfolge der Kooperationsgründe nach Häufigkeit der Nennung

stungsprozesse. Hinterfragt werden müsste also insofern, ob durch Ressourcenbündelung in Partnereinrichtungen oder anderen kooperativen Arrangements eine Effizienzsteigerung und entsprechende Mittelfreisetzung möglich erscheint. Hauptkriterium für die Gestaltung der Zusammenarbeit im Aufgabenbereich Kreisstraßen war die Vereinfachung der Arbeitsabläufe. Organisationsflexibilität

Ifd. Nr.	Kooperationskriterien	Häufigkeit	Rangfolge
1	einfachere Ablauforganisation	14	1
2	Organisationsflexibilität	9	2
3	Stärke und Erfahrungen des Partners	9	2
4	Umsetzung der Politik	2	3
5	mögliche (Fremd-)Finanzierung	1	4
6	klarer rechtlicher Rahmen	0	5
7	Flexibilität des Arbeitsrechtes	0	5
8	Flexibilität von Rechnwesen/Finanzen	0	5
9	Steuervorteile	0	5
10	Schranken des Haushaltsrechtes	0	5
11	Transparenz von Führungsentscheidungen	0	5

Tab. 19: Rangfolge der Kooperationskriterien nach Häufigkeit der Nennung im Aufgabenbereich Kreisstraßenreinigung

und Ressourcen/Kompetenzen des Partners waren zweitrangig. Alle übrigen Kriterien wie z.B. Rechtsvorgaben und Steuerungsvorteile hatten kaum bzw. keine Bedeutung. Dieses Ergebnis weist darauf hin, dass zumindest für einige Straßenabschnitte eine negative Aufwand-Ertrag-Relation zu einer Rationalisierungsentcheidung durch Einbindung von Partnern geführt hat. Überprüft werden müsste, ob entsprechende Analysen auch für alle übrigen Straßenabschnitte mit Alternativenvergleich durchgeführt wurden oder ob dieser Vorgang eher singulär war. Positive Wirkungen hatte die Kooperation in der Tendenz vor allem auf die Wirtschaftlichkeit der Leistungsprozesse. So konnten offenbar deutliche Kostenreduktionen bei Produktion, Betrieb insgesamt und den Beschaffungskosten erzielt werden. Auch die Bearbeitungszeiten wurden optimiert. Allerdings hat sich dieser Effizienzgewinn leider scheinbar negativ ausgewirkt auf die Qualität und besonders das Leistungsangebot. So überwiegen tendenziell die negativen die positiven Wirkungen bei diesem Faktor sogar. Bei den Messungen in den übrigen Aufgabenbereichen konnten bisher keine in der Summe negativen Kooperationswirkungen nachgewiesen werden. Fragwürdig ist insofern, welchen Grund diese Effektivitätsverluste haben.

lfd. Nr.	Kooperationswirkungen	Häufigkeitstendenz	Rangfolge
1	Betriebskosten	15	1
2	Produktionskosten	10	2
3	Beschaffungskosten	9	3
4	Bearbeitungszeiten	9	3
5	Personalbestand	9	3
6	Steuerungswirkung im Fachbereich	5	4
7	Ergebnisqualität	4	5
8	Strukturqualität	3	6
9	Prozessqualität	3	6
10	Leistungsangebot	-5	7

Abb. 20: Rangfolge der kooperationswirkung nach Häufigkeitstendenz der Nennung im Aufgabenbereich Kreisstraßenreinigung

7. ZUSAMMENFASSUNG UND BEWERTUNG DER UNTERSUCHUNG

Ausgangspunkt der Studie war die Feststellung, dass angesichts sinkender Einnahmen und nachhaltiger Strukturschwächen die Handlungsfähigkeit des Kreises als historisch bewährte räumliche und fachliche Bündelungsinstanz in vielen Regionen Deutschlands immer stärker eingeschränkt wird. Gerade mit Blick auf bestehende Unterschiede zwischen Verwaltungs- und Lebensraum in der Region gelten der Zusammenschluss und die Zusammenarbeit von Kreisen in der wissenschaftlichen und verwaltungspraktischen Debatte als alternative Lösungen. Welche Steigerungen des Leistungspotentials durch Kooperationen möglich sind, stand deshalb im Zentrum der Studie. Dazu wurden Chancen, Risiken und Erfolgsfaktoren von Kreiskooperationen in Theorie und Praxis analysiert. Dazu wurde innerhalb des Feldes der Zusammenarbeit die Kreiskooperation als Besonderheit der Verwaltungskooperation (PPC) von den öffentlich-privaten Kooperationen (PPP) abgegrenzt. Voraussetzungen zur effektiven Steuerung von entsprechend komplexen kooperativen Arrangements sind die Konstruktion der Kreisverwaltung als Gewährleistungsverwaltung mit abgestufter Aufgabenwahrnehmung und das Vorhandensein des nötigen Kooperationspotentials (Koordination und Koproduktion) sowie ein Mindestmaß an Zielgleichheit.

Freiwilligkeit, Gleichberechtigung, Identität, Verantwortung und Vertrauen kennzeichnen die idealtypische Kooperation – unabhängig von der Partnerwahl (öffentlich, nichtöffentlich oder Mischformen). Entscheidend für den Erfolg der

Zusammenarbeit ist also eine sinnvolle Kombination aus harten und weichen Faktoren. Sind die Disharmonien zwischen den Partnern aufgrund entsprechender Defizite zu groß, scheitert die Kooperation oder es müssen Ineffektivität und Ineffizienz mit resultierenden Akzeptanzproblemen hingenommen werden. Vorteilhaft für die Kooperation zwischen Kreisen im Speziellen ist zumindest die relative Systemgleichheit (Ziele, Strategien, Ressourcen etc.) der Organisationen im Vergleich zu anderen Verbindungen (siehe z.B. Arbeitsgemeinschaften aus Bundesagentur für Arbeit und Kommunen im Rahmen der Arbeitsamtsreform). Im Anschluss wurden als allgemeine Gründe und Chancen von Kreiskooperationen Effizienzsteigerung/Überforderung einerseits und externe Effekte/Abstimmungsbedarf andererseits im theoretischen Teil der Studie herausgearbeitet.

Die Realisierung von Größenklasseneffekten sowie der Mindestmenge zur Reduzierung der Kosten und damit der Senkung der Nutzerentgelte stand dabei im Mittelpunkt (Beispielhaft wurde die Abfallwirtschaft genauer analysiert). Wesentlicher Auslöser waren aber auch Koordinationsmängel wegen bestehender Inkompatibilität zwischen Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensraum. Im Sinne einer effektiven Bedarfsdeckung ist also die regionale Verbindung von Kreisleistungsprozessen notwendig. Ohne Abstimmung würde es zu vielfältig negativen gegenseitigen Einwirkungen mit Qualitäts- und Ressourcenverlusten kommen. Eine nachhaltige Steuerung der Raumnutzung und der Bedarfsdeckung wäre so nicht möglich. Als spezielle Auslöser für Zusammenarbeit von Kreisen wurden komplexe Verflechtungen von Ballungsräumen und die geringe Besiedlungsdichte von ländlichen Räumen benannt. In Ballungsräumen erfordern die vernetzten Strukturen ein besonders abgestimmtes Vorgehen zur Ressourcenintegration und Minimierung der negativen externen Effekte. Zentral sind bei dieser Kategorie die altbekannten Stadt-Umland-Probleme wie soziale Segregation, Verkehrsdichte, Immissionswachstum, negative Kosten-Nutzeräquivalenz, Raumbedarf der Kernstädte und das Autonomiestreben der Nachbarkommunen (Orts- und Kreisebene²⁰¹).

Die zerstreute Nutzungsstruktur der ländlichen Räume mit wenigen Zentralorten, geringer Siedlungsdichte, Infrastrukturdefiziten und ausgeprägter sozio-ökonomischer Homogenität stellt ebenfalls spezifische Herausforderungen an das Public Management der Kreise. Durch partnerschaftliche Ressourcenbündelung, Verantwortungsteilung und sinnvolle Rationalisierung zwischen den Kreisen in den betroffenen Regionen können deutliche Verbesserungen für die Bedarfsdeckung erreicht werden. Wesentliche Instrumente sind eine integrierte Raumwirtschaft (Regionalplanung) und die Konstruktion von intelligenten kommunalen Leistungsverbänden (Synergiesystemen). Eine staatliche Absenkung der Standards, Verwirklichung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung sowie die Erstellung eines bundesweiten Leitbildes für den ländlichen Raum sind denkbare Rahmenbe-

²⁰¹ Gerade das Verhältnis zwischen Umlandkreis und kreisfreier Stadt bestimmt schon seit dem Bestehen von ausdifferenzierten kommunalen Selbstverwaltungsstrukturen die Debatte in Wissenschaft und Praxis.

dingungen für ein effektives Kreismanagement. Neben diesen zentralen Gründen und Chancen von Kooperationen wurden auch Grenzen und Risiken herausgearbeitet. Rechtsrahmen, administrative Steuerbarkeit, Spezifität, Wirtschaftlichkeit im Allgemeinen und Raumnutzung, Einwohnerzahl/Topographie, Geschichte/Kultur, Bürgerorientierung/Partizipation/Politik sowie Leistungsfähigkeit wurden als spezifische Grenzfaktoren benannt.

Rechtlich beachtlich sind die Vorgaben des Art. 28 GG, der Landesgesetze zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit (GKG) und der Gebote, Verbote sowie Prüfpflichten zur Privatisierung in den Gemeindehaushaltsverordnungen und des Gemeindefinanzrechtes. Aktuell spielt auch das EU-Wettbewerbsrecht (Vergaberecht) eine bedeutsame Rolle. Aus der Wirtschaftlichkeits- und Leistungsfähigkeitsperspektive sind die Kosten des Steuerungsaufwandes und das Vorhandensein von notwendigen Ressourcen für die Leistungserbringung beachtlich. Die hohe Bindungswirkung von nichtstandardisierter Gestaltung der Ressourcen (Gebäudearchitektur, technische Ausstattung und Infrastruktur etc.) stellt hohe Anforderungen an Vertrauen und Zielgleichheit der Kooperationspartner. Gewachsene soziale und natürliche Raumstrukturen mit ihrer spezifischen regionalen Veränderungsdynamik sowie Anzahl, Sozialstruktur und Konzentrationsgrad der Einwohner beeinflussen ebenfalls erheblich die Kooperationsbeziehungen. Sofern diese Vorgänge in der Verwaltungspraxis nicht genügend beobachtet und beachtet werden, kann es zu erheblichen Fehlsteuerungen der Aufgabenerfüllung kommen. Aufgrund der verfassungsrechtlich gebotenen demokratischen Legitimation der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 1 Satz 1, 20 Abs. 2 GG) bestimmt die repräsentative und direkte kommunalpolitische Gestaltungsmöglichkeit des Kreisleistungsprozesses durch die Bürger ganz wesentlich die organisatorischen Entscheidungen. Fremdbezug, Auslagerung, Verselbständigung und Koproduktion von kreiskommunalen Leistungen dürfen nicht zu schwerwiegenden Mitwirkungsverlusten führen. Das Primat der bürgerschaftlichen Definition und Kontrolle von kommunalen Aufgaben im Rahmen der Gesetze muss erhalten bleiben. Entkoppelungen zwischen Kernverwaltung und verselbständigten Wirtschaftsunternehmen ist zu vermeiden (demokratisches Legitimationsdefizit). Letztlich sind auch eher weiche Aspekte wie historische und kulturelle Prägungen sowie das gewachsene Gemeinschaftsgefühl (Identität) Rahmenbedingungen für eine effektive und effiziente Gestaltung der Zusammenarbeit zum Wohle der Bürger. Bei technokratischer Ignoranz entsprechender Parameter und übermäßiger Dominanz der Wirtschaftlichkeitsfaktoren kann das Leistungsgefüge insgesamt trotz objektiver Optimierung nicht die gewünschte Akzeptanz der Kreiseinwohner finden.

Auf der Basis dieser theoretischen Überlegungen wurde zur Untersuchung der Kooperationsbeziehungen in der Verwaltungspraxis eine schriftliche Befragung durchgeführt. Die Befragung hat einen zweistufigen Aufbau. Durch Analyse der Leitungsebene (Controlling/Zentrale Steuerungsunterstützung) wurden Daten über bestehende kooperative Beziehungen in allen Aufgabenfeldern der Kreise gesammelt und aus der Überblicksperspektive bewertet. In einem zweiten Analyseschritt

wurden vertiefende Daten aus sechs ausgewählten Aufgabenbereichen erhoben von denen vier verwertet wurden. Mit einer Rücklaufquote von 45 % kann die Befragung als aussagekräftig und repräsentativ gelten. Aus der Perspektive des Leitungsbereiches dominiert eindeutig die Aufgabenerledigung in Eigenregie des Kreises. Kooperiert wird in der Tendenz überwiegend nur bei wenigen Aufgaben und für begrenzte Zeit. Die flächenbezogenen Infrastrukturaufgaben sowie die Leistungs- und Planungsverwaltung weisen die höchste Kooperationsintensität auf. Im Bereich der Eingriffsverwaltung (Ordnungsaufgaben) wird am wenigsten zusammengearbeitet. Die höchste Kooperationsintensität wurde bei der Wirtschaftsförderung, beim Rettungsdienst und bei der Abfallwirtschaft gemessen.

Dieses Befragungsergebnis bestätigt insoweit die bestehenden Erkenntnisse über den Einfluss der Mindestnachfrage und die Größenklasseneffekte für die Leistungsverwaltung sowie die Auswirkungen von Strukturproblemen auf die Infrastruktur- und Planungsaufgaben. Bei der organisationsrechtlichen Gestaltung der Kreiskooperationen besteht eine deutliche Dominanz der Formen des öffentlichen Rechtes in abnehmender Reihenfolge von der kommunalen Eigenverantwortung über die öffentlich-rechtliche Arbeitsgemeinschaft bis hin zum Zweckverband. Entscheidend für den Formalisierungsbedarf sind das Bindungsbedürfnis und der Verselbständigungsgrad i.V.m. Aufgabenkomplexität. Deshalb finden Rechtsformen wie der Zweckverband, die GmbH und der Verein vor allem bei Aufgabenkooperationen mit hohem Formalisierungsbedarf wie Lebensmittelüberwachung/Veterinärwesen, Rettungsdienst, Wirtschaftsförderung, Abfallwirtschaft und Beschulung Verwendung. In Abhängigkeit vom Verhältnis der negativen und positiven Wirkungen wurden die bestehenden Kooperationen sehr unterschiedlich bewertet. Insgesamt konnten die Kooperationen eine Note von 2,68 (befriedigend bis gut) erzielen. Tendenziell konnte festgestellt werden, dass Aufgaben mit geringer Kooperationsintensität und minimalem Formalisierungsgrad die besten Wertungen bekommen haben (z.B. die Eingriffsverwaltung).

Umkehrt haben Aufgaben mit hoher Kooperationskomplexität und somit hohem Koordinationsaufwand eher schlechte Wertungen erzielt. Nur der Rettungsdienst als Aufgabe mit hoher Kooperationsintensität etc. folgt nicht diesem negativen Trend und erzielt hohe Wertungen. 58 % der Kreise erwarten von einer Kooperation eine hohe bis mittlere Potentialsteigerung und 50 % befürworten eine Ausweitung der partnerschaftlichen Beziehungen. Erstaunlich und bedauernswert ist allerdings, dass fast 41 % der Kreise noch keine Überprüfung der Effektivität der Kooperationen vorgenommen haben. Um Fehlsteuerungen zu vermeiden, wären entsprechende wissenschaftliche Analysen dringend notwendig. Bei bisher vorgenommenen Messungen wurden vor allem positive Effekte bei der Wirtschaftlichkeit, der Koordination und der Ergebnisqualität nachgewiesen. Kaum jedoch hat sich die Bearbeitungszeit verkürzt oder das Angebot verbessert. Für den Erfolg der Zusammenarbeit sind vor allem soziale Faktoren ausschlaggebend gewesen und die Raumstruktur. Die Ausdehnung des Kreises mit ihren Entfernungsdefiziten hat dagegen negative Auswirkungen auf die Kooperationseffektivität gehabt.

Die Erkenntnisse aus der Leitungsebene werden z.T. auch von den Befragungsergebnissen aus den ausgewählten Fachbereichen Schulverwaltung, Abfallwirtschaft, Rettungsdienst und Kreisstraßenreinigung bestätigt. So dominiert bei diesen Aufgabenfeldern ebenso wie insgesamt bei den Kreisen die Aufgabenerledigung in Eigenregie. Die höchste Kooperationsintensität zeigt sich wieder bei der Leistungs- und Planungsverwaltung und den Infrastrukturleistungen. Gering ausgeprägt ist die Kooperation dagegen bei den ordnungsrechtlichen Aufgaben (Hoheitsverwaltung). Entscheidend für die zusätzliche Einbindung von nichtöffentlichen Partnern sind neben deren bloßen Vorhandensein vor allem die Ressourcenausstattung und die Kompetenz. Der Kreis bindet private und gemeinnützige Partner gerne zur Entlastung, Ergebnisverbesserung und Interessenintegration in den Leistungsprozess ein. Dies geschieht konkret bei Schülerangelegenheiten (Beförderung, Verkehrserziehung, Förderung, Betreuung und Schulveranstaltungen), bei der Abfallbeseitigung, beim Rettungsdienst sowie bei der Qualifizierung für den Rettungsdienst und Katastrophenschutz. Auch im Bereich der Kreisstraßenreinigung wird für vereinzelte Straßenabschnitte die Zusammenarbeit mit den Privaten gesucht (z.B. Winterdienst).

Die Öffentlich-Öffentliche Kooperation vollzieht sich überwiegend wie schon vom Leitungsbereich bekannt in öffentlich-rechtlichen Arbeitsgemeinschaften und Zweckverbänden. GmbH und privatrechtliche Leistungsverträge finden nur eine geringe Verwendung. Bei der Kooperation mit nichtöffentlichen Partnern findet dies jedoch in Form von Leistungsverträgen, Vereinen oder in GmbH statt. Aktiengesellschaften und sonstige privatrechtliche Rechtsformen spielen keine Rolle bei den Befragungskreisen. Inwieweit damit mit Blick auf die hohen Eigenfertigungswerte das Kooperationspotential tatsächlich ausgeschöpft ist, kann im Rahmen dieser Studie nicht nachgewiesen werden. Die befragten Kreise sollten aber die verschiedenen Leistungsprozesse darauf überprüfen, ob die bestehende Eigenfertigung wirtschaftlich und sinnvoll ist oder ob nicht vielleicht in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen und nichtöffentlichen Partnern bestimmte Teilaufgaben besser bewältigt werden könnten. Manche Aufgaben wie z.B. die verschiedensten Serviceleistungen könnten mit Sicherheit vielleicht sogar ganz privatisiert und eingekauft werden, sofern nicht zwingende rechtliche und strategische Gründe dagegen sprechen.

Bei den Kooperationen in den einzelnen Fachbereichen stehen überwiegend Gemeinwohlziele im Vordergrund, wirtschaftliche und andere Aspekte sind eher nachrangig. Dieses Ergebnis wird auch durch die verwendeten Kriterien für die Gestaltung der Zusammenarbeit bestätigt. Gleich nach den rechtlichen Vorgaben (z.B. durch das GKG) wurden durch die Fachbereiche der Ressourcen- und Kompetenzvorteil durch die Einbindung des Partners sowie der Flexibilitätsgewinn und die Vereinfachung von Arbeitsabläufen als wesentlich genannt. Andere Kriterien waren eher unwichtig. Positive Wirkungen der Zusammenarbeit wurden bei der Wirtschaftlichkeit (Effizienzgewinn), bei der Ergebnisqualität (mit Ausnahme der negativen Bilanz der Kreisstraßenreinigung) und beim Leistungsangebot gemessen. Verbesserungen bei der Verkürzung der Bearbeitungszeit oder bei der Steue-

zung (Koordination) konnten eher nicht nachgewiesen werden. Zusammenfassend zeigt sich also, dass die Befragung der repräsentativen Kreise die bisherigen Erkenntnisse einerseits bestätigt und andererseits weiter konkretisiert wurden. So stehen aus Sicht der Leitungsebene also der Controllingabteilung eher wirtschaftliche und Abstimmungsinteressen als Auslöser für Kooperationen im Vordergrund. Für die Fachbereiche sind die Gemeinwohlgründe ausschlaggebend also die Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Fachaufgabenerfüllung. Dieses Ergebnis überrascht nicht, sehen sich doch schon traditionell die Fachbereiche als Kompetenzeinheit für die materielle Aufgabenerledigung und die Querschnittsbereiche als Steuerungszentrum für den Ressourceneinsatz. Scheinbar hat sich auch nach Einführung des Neuen Steuerungsmodells mit dem erklärten Ziel der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung an dieser Aufgabenwahrnehmung in der Verwaltungspraxis der Kreise nichts geändert. Trotz der lebhaften Privatisierungsdebatte hat sich auch offenbar nicht viel an der Aufgabenerledigung vor Ort verändert. Der überwiegende Teil der Aufgaben wird immer noch autonom durch den Kreis selbst erledigt. Das betrifft natürlich besonders die Eingriffsverwaltung, aber auch weite Teile der Leistungsverwaltung sowie der Infrastrukturaufgaben. Bei kooperativen Beziehungen wird zunächst ein Partner aus dem öffentlichen Bereich bevorzugt. Erst nachrangig wird bei Vorhandensein eines nichtöffentlichen Partners ein privater oder gemeinnütziger Partner in die Leistungserstellung einbezogen. Jedoch muss ein klares Potential zur Verbesserung der Aufgabenerledigung sowie zur Integration von zivilgesellschaftlichen Interessen und Engagement vorhanden ist. Dieses Vorgehen bei der Organisation der Aufgabenerledigung setzt sich fort bei der Rechtsformwahl für Kooperationen. So dominieren ganz eindeutig die Organisationsformen des öffentlichen Rechtes und darunter die mit geringer Bindungsintensität sowie einfachem Steuerungsaufwand wie die Arbeitsgemeinschaften. Werden für verselbständigte komplexe Leistungsprozesse festere und institutionalisiertere Formen benötigt wie z.B. bei der Abfallwirtschaft, so findet der Zweckverband immer noch vorzugsweise Verwendung. Privatrechtliche Leistungsvereinbarungen oder die Vereinsform bestimmen dagegen die Zusammenarbeit mit privaten Partnern in wenigen ausgewählten Aufgabenbereichen, wo das Engagement der Ehrenamtlichen bzw. Freiwilligen oder deren Ressourcen- und Kompetenzvorteil für die Aufgabenerledigung unverzichtbar ist. Die große Zahl von Kreisen, die bisher keine Effektivitätsprüfung ihrer Kooperationen durchgeführt hat, obwohl Verbesserungspotential durch Ausbau der Zusammenarbeit attestiert wurde, lässt vermuten, dass es noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Gestaltung der öffentlichen Aufgabenerledigung gibt. Gerade mit Blick auf die weiter abnehmenden kommunalen Finanzen und den weitreichenden Strukturproblemen in vielen Regionen sind eine kritische Überprüfung des Aufgabenbestandes der Kreise, der Form der Aufgabenerledigung und deren Finanzierung unverzichtbar. Noch bestehende Entlastungsmöglichkeiten durch Einbindung privater und gemeinnütziger Akteure könnten in jedem Fall intensiv erforscht und genutzt werden. Doch gerade für die dünn besiedelten ländlichen Räume wird es aufgrund nicht vorhandener nichtöffentlicher Leistungsan-

bieter das Auslagerungspotential auch bei gutem Willen aller Beteiligten weiterhin relativ gering bleiben. Die öffentliche Hand und vor allem die Städte, Gemeinden und Kreise als kommunale Handlungsakteure vor Ort werden überwiegend die zentralen Leistungsanbieter in der Region bleiben. Aber auch unter diesen schlechten Rahmenbedingungen für kooperative Arrangements stellt sich die Frage, inwieweit durch die Ausweitung von interkommunaler und interkreiskommunaler Kooperation die Handlungsmöglichkeiten optimiert werden können. Die Chancen zur Schaffung eines leistungsfähigen kommunalen Verwaltungsverbundes sollten nicht an persönlichen Eitelkeiten, Besitzstandswahrenden, Karriereerwägungen, unzweckmäßigen bürokratischen Überlegungen oder schlichtweg an nicht vorhandenen Informationen und Wissen scheitern. Vielmehr sollten unter problembewusster aktiver Führung durch den Leitungsbereich der Kreisverwaltung die Verantwortlichen in den Fachbereichen die jeweils spezifischen Arbeitsabläufe auf kooperative Optimierungsmöglichkeiten hin überprüfen. Die bisherigen kommunalwissenschaftlichen Publikationen sowie die Befragungsergebnisse dieser Studie zeigen, dass die bestehenden Kooperationen überwiegend positive Wirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung, auf die Ergebnisqualität, das Leistungsangebot und auf Flexibilität sowie Prozessvereinfachung hatten. Negative Folgen für den Steuerungsaufwand der Beziehungen oder andere Faktoren konnten nur vereinzelt nachgewiesen werden. Das Aufwand-Ertrags-Verhältnis der Kreiskooperationen ist also eindeutig positiv. Die Zusammenarbeit zwischen Kreisen, aber auch mit anderen öffentlichen und nichtöffentlichen Partnern, hat sich bisher gelohnt. Es konnten klare Verbesserungen bei der Bedarfsdeckung und bei der Leistungserbringung erzielt werden.

Der immer noch große Anteil der Eigenfertigung i.V.m. Defiziten bei der Überprüfung der Effektivität von bestehenden Kreiskooperationen lässt vermuten, dass durch weitere Analysen der Leistungsprozesse und aktiver Suche nach Partnerkreisen weiteres Kooperationspotential erschlossen werden kann. Eine Optimierung der Aufgabenerledigung durch Ausbau der Kreiskooperation ist damit gegeben. Jedoch sollte die Gestaltung der möglichen Zusammenarbeit entlang transparenter Bewertungskriterien erfolgen und neben den Chancen auch bestehende Risiken sowie Grenzen in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Die vorliegende Studie gibt dafür allgemeine Anhaltspunkte und kann somit den Verantwortlichen vor Ort als aktuelle Entscheidungshilfe dienen. In weiteren Studien könnte das Thema insgesamt sowie Teilaspekte durch das PPC-Team weiter vertieft und praxisnah aufbereitet werden.

8. WEITERFÜHRENDE FORSCHUNGSFRAGEN UND AUSBLICK

Die mit der vorliegenden Studie gewonnenen Erkenntnisse über den theoretischen Stand des Wissens über die Kreiskooperationen und die bestehenden kooperativen Leistungsbeziehungen in der Verwaltungspraxis könnten bei entsprechender Unterstützung durch die Vertreter der Kreise in Folgestudien weiter ausgebaut werden. Der Analyseprozess würde insoweit grundsätzlich weiter eine theoreti-

sche und eine empirische Linie verfolgen. Im theoretischen Teil könnte weiter versucht werden, ausgehend von der Erforschung der Auswirkungen von sinkenden Einnahmen und der Strukturschwächen auf den Bedarfs- und Aufgabenwandel sowie der Aufgabenwahrnehmung, die Optimierungspotentiale von Kreiskoperationen zu ergründen. Dazu könnte durch interdisziplinäre Sammlung und Bündelung von wissenschaftlichen Erkenntnissen über Gründe/Chancen, Grenzen/Risiken sowie Erfolgsfaktoren ein Bewertungsraster für die Bestimmung der Zweckmäßigkeit von Kooperationen und deren Gestaltung entworfen werden.

Das Spektrum der äußeren und inneren Steuerungsmöglichkeiten mit den jeweiligen Vor- und Nachteilen würde dabei weiter ausgeleuchtet. Auch hemmende und befördernde Faktoren könnten in diesem Zusammenhang näher analysiert werden. Da die entsprechenden Ausprägungen stark abhängig sind vom Charakter (bestimmenden Merkmalen) der Aufgabenfelder und den spezifischen vor rechtlichen Charakter Rahmenbedingungen, sollte auch diese Thematik genauer untersucht werden. Durch präzise Offenlegung der Zusammenhänge zwischen den Umfeldfaktoren, dem Aufgabencharakter, den Gestaltungsmöglichkeiten, den Bewertungskriterien und den Erfolgsfaktoren könnten umfassende neue Erkenntnisse über Kreiskoperationen gewonnen werden. Im Bereich der Erforschung von Kreiskoperationen in der Verwaltungspraxis könnte das PPC-Team versuchen, durch Präzisierung der schriftlichen Befragung und durch Ergänzung von Gesprächen vor Ort detailliertere Informationen für die Entwicklung der Kooperations-theorie zu gewinnen. Der Umfang der theoretischen und empirischen Analysen über die genannten Einflussfaktoren, deren Ausprägung und Zusammenhänge sowie die mögliche Zahl der Befragungskreise wird davon wesentlich beeinflusst. Folgenden Fragen soll in vertiefenden Befragungen unter anderem nachgegangen werden:

1. Welchen Grund hat der immer noch hohe Eigenverwaltungsanteil?
2. Wie kann die Auswahl des Kooperationspartners erklärt werden?
3. Welchen Stellenwert haben Privatisierung und Aufgabenkritik?
4. Welche Rolle sollen die Kreise bei der Kommunalisierung von Landesverwaltungsaufgaben und im kommunalen Leistungsverbund spielen?
5. Soll der Staat rechtliche Rahmenbedingungen für die Kreise ändern?
6. Wie könnte ein modernes Verwaltungskooperationsrecht aussehen?
7. Welche Faktoren sollten aus Sicht der Kreise dabei bedacht werden?
8. Warum wurden die Kooperationseffekte bisher nicht gemessen?
9. Sofern sie gemessen wurden, welche Instrumente kamen zum Einsatz?
10. Wie stark ist die Kooperationsentscheidung durch nachvollziehbare Kriterien strukturiert gewesen?
11. Welche Maßnahmen wurden zur Verbesserung bestehender Kooperationen ergriffen?
12. Welche Defizite bei der Leistungserbringung bestehen derzeit?
13. Inwieweit beeinflusst die Kreisstruktur die Aufgabenerledigung?
14. Wie hoch ist der Steuerungsaufwand für Kooperationen?

15. Gibt es Verluste für die demokratische Mitwirkung?
16. Worin bestehen die Vor- und Nachteile bei bestimmten Rechtsformen?
17. Welchen Einfluss hat das EU-Wettbewerbsrecht zukünftig auf Verwaltungskooperationen?
18. In welchem Verhältnis stehen Kooperation und Fusion?

Literaturverzeichnis

- Appel, Clemens (2005): Die Auswirkungen des demographischen Wandels in Brandenburg auf die öffentliche Verwaltung und staatliche Organisationen. In: LKV, Heft 9, S. 377ff.
- Arndt, Marcus (2005): Rechtliche Ausgestaltung von Verwaltungskooperationen und Zusammenschlüssen. In: Die Gemeinde SH 7-8/2005, S. 182ff.
- Articus, Stephan (2005): Neue Formen der Kooperation nutzen. und Das Thesenpapier zu neuen Formen der Kooperation. In: der Städtetag 4/2005, S. 14ff.
- Bernhardt, Béla St. (2000): Neuorganisation der staatlichen Aufgabenerfüllung. Anspruch und Leistungsfähigkeit des New Public Management. Dargestellt am Beispiel des Straßenunterhaltungs- und Betriebsdienstes. Band 53, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft).
- Bleicher, Knut (1992): Der Strategie-, Struktur- und Kulturfit. Strategische Allianzen als Erfolgsfaktor. In: Bronder, Christoph und Pritzl, Rudolf (Hrsg.): Wegweiser für Strategische Allianzen: Meilen- und Stolpersteine bei Kooperationen. Frankfurt am Main, Wiesbaden (Gabler GmbH), S. 267-292.
- Bleicher, Ralf und Recker, Engelbert (2005): Auswirkungen der Rechtsprechung des EuGH auf die Vergaberechtspflichtigkeit interkommunaler und gemischt-wirtschaftlicher Zusammenarbeit. In: Der Landkreis 7/2005, S. 473ff.
- Bolsenkötter, Heinz und Andere (2004): Gemeindliche Eigenbetriebe und Anstalten. Länderübergreifende Darstellung. 5., völlig neu bearbeitete Auflage, Stuttgart (Verlag W. Kohlhammer).
- Bovenschulte, Andreas (1999): Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung. Kommunalrecht Kommunalverwaltung, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft).
- Brosius-Gersdorf, Frauke (2005): Wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden außerhalb ihres Gebiets. Gemeindeordnungsrecht und Verfassungsrecht in Harmonie oder Disharmonie? Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR), Band 130, S. 392-444.
- Budäus, Dietrich (1996): VI. Wirtschaftlichkeit. In: Naschold, Frieder / Budäus, Dietrich / Jann, Werner / Mezger, Erika / Oppen, Maria / Picot, Arnold / Reichard, Christoph / Schanze, Erich / Simon, Nikolaus (1996): Leistungstiefe im

- öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. (Modernisierung des öffentlichen Sektors: Sonderband 4) Berlin (Edition Sigma Rainer Bohn Verlag), S. 81-99.
- Budäus, Dietrich und Grüning, Gernod (1997): Public Private Partnership Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie. In: Budäus, Dietrich und Eichhorn, Peter (Hrsg.): Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 41, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft), S. 25-66.
 - Bull, Hans Peter (2005): Zur Verfassungsmäßigkeit des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern. Rechtsgutachten im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion Mecklenburg-Vorpommern. Hamburg, September 2005.
 - Burgi, Martin (2005): Interkommunale Zusammenarbeit und Vergaberecht. In: Der Landkreis 7/2005, S. 468ff.
 - Clausen, Wolfgang (1992): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. In LKV, Heft 4, S. 111-115.
 - Dieckmann, Rudolf (1983): § 50 Aufgabenkritik und Privatisierungsproblem. In: Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 3. Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung. Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin-Heidelberg-New York (Springer-Verlag), S. 96-103.
 - Diller, Christian (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen (Leske und Budrich).
 - Dombert, Matthias (2005): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: juristisches Neuland oder verfassungsrechtlicher Irrweg? In: Der Landkreis 8-9/2005, S. 526ff.
 - Ehlers, Dirk (1997): Die Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben der Kreise und ihre Finanzierung. In: DVBl, S. 225ff.
 - Ehlers, Dirk (1997): Interkommunale Zusammenarbeit in Gesellschaftsform. In: DVBl, S. 137ff.
 - Erbguth, Wilfried (2004): Modellvorhaben Verwaltungsreform Mecklenburg-Vorpommern. Anmerkungen aus rechtlicher Sicht. In: LKV, Heft 1/2004, S. 1-6.
 - Fehring, Günter (1999): Betrachtungen aus Landkreissicht. In: Henneke, Hans-Günter (Hrsg.): Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet? Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht. Band 8, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden (Richard Boorberg Verlag), S. 149-156.
 - Fontanari, Martin (1996): Kooperationsprozesse in Theorie und Praxis. Betriebswirtschaftliche Schriften, Heft 138, Berlin (Duncker & Humblot).
 - Frotscher, Werner (1983): II. Rechtsformen öffentlicher Einrichtungen. In: Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 3. Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung. Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin-Heidelberg-New York (Springer-Verlag), S. 142-148.

- Gawron, Thomas und Jähne, Petra (2000): Kooperation in der Region Einführung und Problemstellung. In: Dies. (Hrsg): Regionale Kooperation Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. Band 21, Graue Reihe, Materialien des IRS, Erkner bei Berlin (IRS / Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung).
- Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht. 3. neubearbeitete Auflage, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft).
- Gerstlberger, Wolfgang (2000): Kooperation zwischen öffentlichem und privatem Sektor am Beispiel der Stadtregion Kassel. In: Zeitschrift für öffentliche Unternehmen (ZögU), Band 23, Heft 1, S. 16-33.
- Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKG), GVBl. 1999 I S. 194.
- Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) in Schleswig-Holstein, GVOBl. 2003, S. 122, zuletzt geändert durch Gesetz vom 1.2.2005, GVBl. 2005, S. 66.
- Gröming, Erko (2003): 3. Interkommunale Zusammenarbeit unter organisatorischen Aspekten. In: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Interkommunale Kooperation. Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen. Reihe A, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 31, Köln-Berlin (Deutscher Städtetag), S. 29-36.
- Gundlach, Ulf (2000): Die Haftung der Gemeinden für ihre Eigengesellschaften. In: LKV, Heft 2, S. 58ff.
- Häfner, Christof (2005): Aspekte einer Normierung von Public Private Partnerships (PPP). In: LKV, Heft 8, S. 340ff.
- Hellmer, Friedhelm; Friese, Christian; Kollros, Heike und Krumbein, Wolfgang (1999): Mythos Netzwerke. Regionale Innovationsprozesse zwischen Kontinuität und Wandel. Berlin (Edition Sigma Rainer Bohn Verlag).
- Henneke, Hans-Günter (2002): Sind Gemeindeverbände dem aufgabenumverteilenden Gesetzgeber schutzlos ausgeliefert? In: DÖV, Heft 11, S. 463ff.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (2003a): Prüfung unterschiedlicher Varianten künftiger Kreiszuschnitte., Prüfraster der Lenkungsgruppe vom 10.09.2003.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (2003b): Stand der Verwaltungsfusionen auf gemeindlicher Ebene., Sitzungsvorlage der Kommission zur Reform der öffentlichen Verwaltung am 24.09.2003.
- Jakoubek, Alfred und Hilligardt, Dr. Jan (2004): Mehrwert durch freiwillige interkommunale Zusammenarbeit. In: Der Landkreis 5/2004, S. 389ff.
- Jakoubek, Alfred und Ruder, Tim (2005): Kommunalisierung der staatlichen Landräte in Hessen: eine epochale Reform. In: Der Landkreis 8-9/2005, S. 532ff.

- Jann, Werner (1996): IV. Strategische Relevanz. In: Naschold, Frieder / Budäus, Dietrich / Jann, Werner / Mezger, Erika / Oppen, Maria / Picot, Arnold / Reichard, Christoph / Schanze, Erich / Simon, Nikolaus (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. (Modernisierung des öffentlichen Sektors: Sonderband 4) Berlin (Edition Sigma Rainer Bohn Verlag), S. 45-62.
- Jansen, Stephan A. (1998): Mergers & Acquisitions. Unternehmensakquisitionen und Kooperationen. Eine strategische, organisatorische und kapitalmarkttheoretische Einführung. Wiesbaden (Gabler GmbH).
- Jarass, Hans (2006): Aktivitäten kommunaler Unternehmen außerhalb des Gemeindegebiets, insbesondere im öffentlichen Personennahverkehr. In: DVBl, 121. Jahrgang, Heft 1, S. 1ff.
- Jochum, Heike (2005): Der Stadtkreis: Ein neues Modell zur Bewältigung interkommunaler Konflikte. In: DÖV, Heft 15, S. 632ff.
- Jungfer, Klaus (2005): Die Stadt in der Krise. Ein Manifest für starke Kommunen. München - Wien (Carl Hanser Verlag).
- Kienbaum Management Consultants GmbH (2004): Studie zur interkommunalen Zusammenarbeit in Kooperation mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund.
- Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan-Hendrik (2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Modernisierung des öffentlichen Sektors: Sonderband 25, Berlin (Edition Sigma Rainer Bohn Verlag).
- Klesspies, Mathias (2002): Police Private Partnership. Recht öffentlicher Aufgabenwahrnehmung durch gemischtwirtschaftliche Unternehmen. Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, Band 691, München (VVF Verlag).
- Kriegel, Jürgen (1996): Gemeindeübergreifende Zusammenarbeit im Kommunalverband Großraum Hannover. In: Gawron, Thomas und Jähnke, Petra (Hrsg): Regionale Kooperation Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. Band 21, Graue Reihe, Materialien des IRS, Erkner bei Berlin (IRS / Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung), S. 77-88.
- Kropff, Bruno/Semler, Johannes (2006): 4. Die Beteiligung von Gebietskörperschaften im Konzernrecht. In: Dies. (2006): Münchner Kommentar zum Aktiengesetz. 2. Auflage, Rn 52-61, München (Verlag C.H. Beck/Verlag Franz Vahlen).
- Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (2003): 3.3 Kommunale Verwaltungseinheiten. In: Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung., S. 15 - 19.

- Landkreisordnung für das Land Brandenburg (Landkreisordnung LkrO), GVBl. I/93 S. 398, 433, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben vom 4. Juni 2003 (GVBl. I/03 S. 172, 176.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2004): Unterrichtung durch den Innenminister. Zusammenstellung von Beiträgen und Untersuchungen zur Vorbereitung der Verwaltungsreform zur Information des Landtages. Landtagsdrucksache 4/1210.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2005): Gesetzentwurf der Landesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. 4. Wahlperiode, Drucksache 4/1710 vom 18.05.2005.
- Lenk, Klaus und Klee, Gudrun (2000): Multifunktionale Serviceläden: ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter. Modernisierung des öffentlichen Sektors: Sonderband 15, Berlin (Edition Sigma Rainer Bohn Verlag).
- Mecking, Christoph (1995): Die Regionalebene in Deutschland. Begriff institutioneller Bestand Perspektiven. Dissertation, München Hannover Berlin Weimar Dresden (Richard Boorberg Verlag GmbH & Co).
- Meyer, Hubert (2004): Zukunftsfähige Gemeinde- und Ämterstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern? In: LKV, 14. Jahrgang, Heft 6, S. 241ff.
- Meyer, Hubert (2005): Verwaltungsreform als Chance für den ländlichen Raum. In: Der Landkreis 8-9/2005, S. 520ff.
- Ministerium des Innern Brandenburg (2005): Eckpunktepapier zur Gesamtnovellierung der Kommunalverfassung vom 14.11.2005.
- Muth, Michael und Andere (2005): Kommunalrecht in Brandenburg. Potsdamer Kommentar zur Gemeindeordnung, Amtsordnung und Landkreisordnung. Carl Link Kommentare, München (Wolters Kluwer Deutschland GmbH).
- Naschold, Frieder (1996): II. Leistungstiefenpolitik und öffentlicher Sektor. In: Naschold, Frieder / Budäus, Dietrich / Jann, Werner / Mezger, Erika / Oppen, Maria / Picot, Arnold / Reichard, Christoph / Schanze, Erich / Simon, Nikolaus (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. (Modernisierung des öffentlichen Sektors: Sonderband 4) Berlin (Edition Sigma Rainer Bohn Verlag), S. 17-37.
- Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) (2003): Ansatzpunkte zur Verbesserung der Ausgabensituation der kommunalen Ebenen im Landkreis Lüchow-Dannenberg im Zuge einer Neuorientierung der Verwaltung. Kurzfassung. Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport. Hannover, den 22. Dezember 2003.

- Nierhaus, Michael (2003a): Kommunalrecht für Brandenburg. Kompendien für Studium, Ausbildung und Fortbildung. 1. Auflage, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft).
- Nierhaus, Michael (2003b): VII. Das Selbstverwaltungsrecht der Kreise (Satz 2). In: Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage, München (C.H. Beck Verlag), S. 1059ff.
- Nierhaus, Michael/Gebhardt, Ihno (2000): Kommunale Selbstverwaltung zur gesamten Hand: von der Samt- und Verbandsgemeinde zur Orts- und Amtsgemeinde? Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam; Band 6, Berlin (Duncker & Humblot GmbH).
- OLG Celle (2000): Haftung der Gemeinde als Alleingesellschafterin einer GmbH. In: NVwZ-PR, Heft 11-12, S. 754ff.
- Pencereci, Turgut (2005): Quo vadis interkommunale Zusammenarbeit. In: LKV, Heft 4, 15. Jahrgang, S. 137-184.
- Picot, Arnold (1996): III. Leistungskette und V. Spezifität. In: Naschold, Frieder / Budäus, Dietrich / Jann, Werner / Mezger, Erika / Oppen, Maria / Picot, Arnold / Reichard, Christoph / Schanze, Erich / Simon, Nikolaus (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. (Modernisierung des öffentlichen Sektors: Sonderband 4) Berlin (Edition Sigma Rainer Bohn Verlag), S. 39-44 und S. 63-79.
- Priebes, Axel (2002): Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 4, S. 144-151.
- Püttner, Günter (1998): Zur Leistungsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalt als spezifische Organisationsform öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. In: Budäus, Dietrich (1998): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft), S. 223ff.
- Recker, Engelbert (2005): Europäisches Vergaberecht und interkommunale Zusammenarbeit. In: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZKF), Nr. 11/2005, S. 241ff.
- Reichard, Christoph (1996): VII. Institutionelle Wahlmöglichkeiten. In: Naschold, Frieder / Budäus, Dietrich / Jann, Werner / Mezger, Erika / Oppen, Maria / Picot, Arnold / Reichard, Christoph / Schanze, Erich / Simon, Nikolaus (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. (Modernisierung des öffentlichen Sektors: Sonderband 4) Berlin (Edition Sigma Rainer Bohn Verlag), S. 101-125.
- Reichard, Christoph (1998): Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. In: Budäus, Dietrich (1998): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft), S. 121-153.

- Reicherzer, Max (2005): Die gesetzliche Verankerung von Public-Private-Partnerships. Überlegungen zur Novellierung des §§ 54 ff. VwVfG. In: DÖV, Heft 14, S. 603ff.
- Renneke, Leo (2000): 2. Globalisierung und Flexibilisierung. In: Naschold, Frieder (Hrsg.): Kooperieren über Grenzen: Evolutionsprozesse globaler Produktentwicklungsverbände in der InfoCom-Industrie. Heidelberg (Physica- Verlag), S. 17-33.
- Reuter, Bernhard (2005): Verwaltungsmodernisierung, Schulstrukturreform, Hartz IV und Gebietsreform aus niedersächsischer Sicht. In: Der Landkreis 11/2005, S. 646ff.
- Rothe, Björn (2004): Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen. Kommunalrecht Kommunalverwaltung, Band 46, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft).
- Ruge, Kai (2005): Verwaltungsreformen in den Bundesländern. In: Der Landkreis 8-9/2005, S. 514ff.
- Scharpf, Christian (2006): Von Ressourcennutzungen und Annextätigkeiten. In: DÖV, Heft 1, S. 23ff.
- Schink, Alexander (1998): II. Organisationsmodelle für die kommunale Abfallwirtschaft In: Henneke, Hans-Günter (Hrsg.): Organisation kommunaler Aufgabenerfüllung. Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht. Band 8, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden (Richard Boorberg Verlag), S. 50-81.
- Schink, Alexander (1998): Organisationsmodelle für überörtliche Kooperation. In: Henneke, Hans-Günter (Hrsg.): Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet? Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht. Band 8, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden (Richard Boorberg Verlag), S. 61-93.
- Schink, Alexander (2002): Interkommunale Zusammenarbeit ist Trumpf. In: Die Neue Verwaltung, DNV 5/2002, S. 15-18.
- Schliesky, Utz (2004): Organisationsrechtliche Rahmenbedingungen von Verwaltungskooperationen. In: Die Gemeinde SH 1/2004, S. 3-9.
- Schliesky, Utz (2005): Pflicht zur Selbstverwaltung und Privatisierungsnotwendigkeit Skizzen eines modernen Verwaltungskooperationsrechts. In: Der Landkreis 7/2005, S. 478ff.
- Schmidt, Thorsten Ingo (2005): Kommunale Kooperation. Der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts. Habilitationsschrift, Tübingen (Mohr Siebeck Verlag).
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (1996): Perspektiven der Selbstverwaltung der Landkreise. In: DVBl., 111. Jahrgang des Reichsverwaltungsblattes, Heft 10, S. 533ff.

- Schmidt-Aßmann, Eberhard (2006): Entwicklung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht. Band 8, Stuttgart-München- Hannover-Berlin-Weimar-Dresden (Richard Boorberg Verlag), S. 59-82.
- Schmidt-Eichstädt, Gerd (2001): Gebiets- und Funktionalreform in den neuen Ländern. In: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost-eine Evaluation. Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften. Band 27, 1. Auflage, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft), S. 77-89.
- Schoch, Friedrich (2006): Stand der Dogmatik. In: Henneke, Hans-Günter und Meyer, Hubert (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewahrung und Entwicklung. Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht. Band 8, Stuttgart-München- Hannover-Berlin-Weimar-Dresden (Richard Boorberg Verlag), S. 11-57.
- Scholl, Rainer (1998): Eigenerstellung oder Fremdbezug kommunaler Leistungen: theoretische Grundlegung, empirische Untersuchungen. Stuttgart (Deutscher Sparkassen Verlag), S. 36-53.
- Schwintowski, Hans-Peter (2001): Corporate Governance im öffentlichen Unternehmen. In: NVwZ, Heft 6, S. 607ff.
- Seele, Günter (1985): Bestands-, Verfassungs- und Organisationsstrukturen der neuen Kreise. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. (Hrsg.): Der Kreis. Dritter Band. Strukturen und Perspektiven der neuen Kreise. Köln und Berlin (Grot'sche Verlagsbuchhandlung KG), S. 45-183.
- Seele, Günter (1990): Die Kreise in der Bundesrepublik Deutschland. Verfassung, Organisation und Aufgabenstellung einer Institution. Köln (Deutscher Gemeindeverlag).
- Seitz, Helmut (2005): Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. April 2005.
- Steinacher, Bernd (1999): Verband Region Stuttgart. In: Henneke, Hans-Günter (Hrsg.): Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet? Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht. Band 8, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden (Richard Boorberg Verlag), S. 97-116.
- Stern, Klaus (1972): Die Verfassungsrechtliche Garantie des Kreises. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. (Hrsg.): Der Kreis. Ein Handbuch. Erster Band. Köln und Berlin (Grot'sche Verlagsbuchhandlung KG), S. 156ff.
- Stüer, Bernhard (2004): Region und Regionalisierung. Verwaltungsorganisatorische Konzeption verfassungsrechtliche Grenzen. In: LKV, Heft 1/2004, S. 6-10.
- Stüer, Bernhard und Landgraf, Beate (1998): Gebietsreform in den neuen Bundesländern Bilanz und Ausblick. In: LKV, 8. Jahrgang, Heft 6, S. 209-248.

- Tettinger, Peter J. (2000): III. Das Recht der Selbstverwaltung für die Gemeindeverbände. In: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 28 Rdn. 236-242, München (Verlag Franz Vahlen GmbH), S. 738ff.
- Tomerius, Stephan (1999): 9. Kooperation von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Handlungsformen. In: Ders.: Zwischen Pflichtaufgaben und wirtschaftlicher Betätigung: kommunale Abfallentsorgung in der Kreislaufwirtschaft. Difu-Beiträge zur Stadtforschung; 30, Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik), S. 204-210.
- Vest, Peter (1998): Die formelle Privatisierung öffentlicher Unternehmen Eine Effizienzanalyse anhand betriebswirtschaftlicher Kriterien der Rechtsformwahl. In: Zeitschrift für öffentliche Unternehmen (ZögU), Band 21, Heft 2, S. 189-201.
- Vogelsang, Klaus und Andere (2005): Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen Organisation Aufgaben Neue Steuerungsmodelle., 3., überarbeitete Auflage, Berlin (Erich Schmidt Verlag GmbH).
- von Mutius, Albert (Hrsg.) (1983): Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh. Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel, Heidelberg (R.v. Decker's Verlag, G. Schenck).
- Wagener, Frido (1969): Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 41, Veröffentlichung der Habilitationsschrift an der Hochschule Speyer 1968, Berlin (Duncker & Humblot).
- Wagener, Frido (1983): Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 36. Jahrgang, Heft 18, S. 745ff.
- Weiß, Wolfgang (2002): Jenseits der Verdichtung: der Ländlichste Raum. In: Die Neue Verwaltung, DNV 5/2002, S. 22 25.
- Wickel, Martin (2001): Zur rechtlichen Organisation von Regionen. In: DÖV, 54. Jahrgang, Heft 20, S. 837ff.
- Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner (2005): Kapitel 4: Fragmentarisierung der politischen Steuerung. In: Dies. (2005): Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im „Konzern“ Stadt. Hamburg (VSA-Verlag), S. 60ff.
- Zeiss, Christopher (2005): Public Private Partnerships und gemischtwirtschaftliche Gesellschaften am Ende? Anmerkungen zum Urteil des EuGH vom 11. Januar 2005 (C-26/03). In: DÖV, Heft 19, S. 819ff.

Hinweis:

Eine ausführliche Projektdokumentation und die detaillierte Übersicht der statistischen Auswertung kann unter folgender web-Adresse eingesehen werden: <http://www.uni-potsdam.de/u/kwi>.

ISBN
ISSN

3-939469-45-9; 978-3-939469-45-2
1611-39