



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz – der rheinland-pfälzische Weg

**Wissenschaftliche Untersuchung im Auftrag des Ministeriums des Innern und für
Sport des Landes Rheinland-Pfalz**

Erstellt von:

Jan Porth

Kathrin Annika Kruse

Bettina Engewald

Jan Ziekow

Speyer, den 31. Dezember 2019



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	6
Tabellenverzeichnis.....	6
Abkürzungsverzeichnis	7
Zusammenfassung.....	10
1 Einleitung	13
2 Interkommunale Zusammenarbeit in der verwaltungswissenschaftlichen Theorie	15
3 Sachstandserhebung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz	20
3.1 Inhalt und Methodik der standardisierten Befragung	20
3.2 Ergebnisse der standardisierten Befragung.....	21
3.2.1 Allgemeine Fragen.....	23
3.2.1.1 Anzahl der formellen Kooperationen und Arten der informellen Kooperationen	23
3.2.1.2 Ausbau der IKZ.....	27
3.2.1.3 Ehemalige IKZ	35
3.2.2 Detailfragen zu den einzelnen formellen Kooperationen der Gebietskörperschaften	36
3.2.2.1 Anzahl der geschilderten Kooperationen.....	36
3.2.2.2 Aufgabenbereiche der geschilderten Kooperationen	37
3.2.2.3 Arten der geschilderten Kooperationen	40
3.2.2.4 Rechtsformen der geschilderten Kooperationen	42
3.2.2.5 Anzahl und Art der Partner der geschilderten Kooperationen	43
3.2.2.6 Gründungsjahre der geschilderten Kooperationen	46
3.2.2.7 Eigener Personaleinsatz im Rahmen der geschilderten Kooperationen ...	47
3.3 Inhalt und Methodik der leitfadengestützten Experteninterviews	50
3.4 Ergebnisse der leitfadengestützten Experteninterviews	52
3.4.1 Erfahrungen mit Interkommunaler Zusammenarbeit und den unterschiedlichen Organisationsformen	52
3.4.2 Auswirkungen von Interkommunaler Zusammenarbeit	55
3.4.3 Potentiale zum Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit und mögliche Formen der Unterstützung	57
3.4.4 Interkommunale Zusammenarbeit als Alternative zu Gebietsreformen	60
3.4.5 Anmerkungen seitens der Interviewteilernehmerinnen und Interviewteilernehmer.	61
4 Mögliche (neue) Aufgabenbereiche für Interkommunale Zusammenarbeit	62
5 Rechtliche Grundlagen der Interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz	65
5.1 Europarecht	65



5.1.1	Neuordnung behördlicher Kompetenzen	65
5.1.2	Vergaberecht	66
5.1.2.1	Geschäfte ohne Vergütung	67
5.1.2.2	Inhouse-Geschäfte	67
5.1.2.2.1	Gemeinsam-vertikales Inhouse-Geschäft, § 108 Abs. 4, 5 GWB.....	67
5.1.2.2.2	Gemeinsam-inverse und gemeinsam-horizontale Inhouse-Geschäfte ..	68
5.1.2.2.3	Kriterien	69
5.1.2.2.3.1	Dienststellenähnliche Kontrolle.....	69
5.1.2.2.3.2	Überwiegende Tätigkeit für den Auftraggeber	69
5.1.2.2.3.3	Beteiligung Privater.....	70
5.1.2.2.4	Zusammenfassung.....	70
5.1.2.3	Instate-Geschäfte	70
5.1.2.4	Auswirkungen auf die Interkommunale Zusammenarbeit	73
5.2	Bundesrecht.....	74
5.3	Landesrecht Rheinland-Pfalz.....	77
5.3.1	Verfassung für Rheinland-Pfalz	77
5.3.2	KomZG	78
5.3.2.1	Grundsätze der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung	79
5.3.2.2	Zweckverbände	80
5.3.2.2.1	Definition	80
5.3.2.2.2	Mitglieder.....	81
5.3.2.2.3	Aufgaben	81
5.3.2.2.4	Bildung	82
5.3.2.2.5	Aufsicht.....	84
5.3.2.2.6	Folgen der Bildung eines Zweckverbandes	84
5.3.2.2.7	Verbandsordnung.....	85
5.3.2.2.7.1	Inhalt der Verbandsordnung	85
5.3.2.2.7.2	Änderungen der Verbandsordnung	86
5.3.2.2.8	Verbandsversammlung	86
5.3.2.2.9	Verwaltung	88
5.3.2.2.10	Auflösung	88
5.3.2.3	Zweckvereinbarung	88
5.3.2.4	Kommunale Arbeitsgemeinschaft.....	90
5.3.2.5	Gemeinsame Kommunale Anstalt	91
5.3.2.6	Stiftung des Öffentlichen Rechts und Kommunale Stiftung.....	93



5.3.2.7	Zusammenfassung	93
5.4	Möglichkeiten der Kooperation in privatrechtlichen Gesellschaften.....	94
5.4.1	Personengesellschaften	94
5.4.2	Kapitalgesellschaften.....	95
5.4.2.1	GmbH	95
5.4.2.2	AG	95
5.4.2.3	Kommanditgesellschaft auf Aktien	96
5.4.2.4	SE.....	96
5.4.2.5	Kapitalgesellschaft & Co.....	96
5.4.2.6	Zusammenfassung.....	97
5.4.3	Anderes	97
5.4.3.1	Privatrechtliche Stiftung.....	97
5.4.3.2	Verein	97
5.4.3.3	Genossenschaft.....	99
5.4.3.4	Zusammenfassung.....	100
5.4.4	Zusammenfassung	100
5.5	Möglichkeiten der Kooperation in allgemeiner vertraglicher Form.....	100
5.6	Durch Gesetz oder Verordnung angeordnete Wahrnehmung der Aufgaben mehrerer Gebietskörperschaften durch eine derselben für alle.....	101
5.7	Eignung von Rechtsformen für einzelne Formen von IKZ	103
5.8	Zusammenfassung	104
6	Mögliche (neue) Organisationsformen für Interkommunale Zusammenarbeit	105
6.1	Exkurs: Raumkonzepte als mögliche neue Organisationsform	105
6.1.1	Kulturräume als Reformansatz für Rheinland-Pfalz.....	106
6.1.1.1	Fragestellung und Vorgehensweise	106
6.1.1.2	Stadt-Umland-Ansatz und -Prozesse	106
6.1.1.3	Sächsische Kulturräume.....	107
6.1.2	Kriterien für eine Anknüpfung an das Sächsische Kulturraum-Konzept in Rheinland- Pfalz.....	109
6.1.3	Mögliche Raumkonzepte in Rheinland-Pfalz	110
6.2	Ortsbezogene Kooperationen	111
7	Auswirkungen einer Interkommunalen Zusammenarbeit auf die Organe der daran beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften	112
8	Möglichkeiten zur Unterstützung und Sicherstellung der Aufgabenerfüllung in Interkommunaler Zusammenarbeit	114
9	Fazit	116



Literaturverzeichnis	118
Verzeichnis der zitierten Rechtsprechung	123
Anhang 1: Fragebogen der standardisierten Befragung	126
Anhang 2: Interviewleitfaden der Experteninterviews	135



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ergebnisdarstellung Frage 4	24
Abbildung 2: Ergebnisdarstellung Frage 5	26
Abbildung 3: Ergebnisdarstellung Frage 6	27
Abbildung 4: Ergebnisdarstellung Frage 6c	32
Abbildung 5: Ergebnisdarstellung Frage 9	33
Abbildung 6: Ergebnisdarstellung Frage 10	35

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Teilnahmequoten der Gruppen von Gebietskörperschaften an der standardisierten Befragung.....	22
Tabelle 2: Ergebnisdarstellung Frage 4b	25
Tabelle 3: Ergebnisdarstellung Frage 6b Teilfrage 2	29
Tabelle 4: Ergebnisdarstellung Frage 6b Teilfrage 3	30
Tabelle 5: Anzahl der geschilderten formellen Kooperationen der unterschiedlichen Gruppen von Gebietskörperschaften	36
Tabelle 6: Ergebnisdarstellung Frage a	38
Tabelle 7: Ergebnisdarstellung Frage b	41
Tabelle 8: Ergebnisdarstellung Frage d	42
Tabelle 9: Ergebnisdarstellung Frage e	44
Tabelle 10: Ergebnisdarstellung Frage g Teilfrage 1	45
Tabelle 11: Ergebnisdarstellung Frage g Teilfrage 2	46
Tabelle 12: Ergebnisdarstellung Frage h	46
Tabelle 13: Ergebnisdarstellung Frage i Teilfrage 1	47
Tabelle 14: Ergebnisdarstellung Frage i Teilfrage 2.....	48
Tabelle 15: Ergebnisdarstellung Frage j.....	49



Abkürzungsverzeichnis

%	Prozent
Abs.	Absatz
AEUV	Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung) - Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung) - Protokolle - Anhänge - Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat – Übereinstimmungstabellen, Amtsblatt Nr. C 326 vom 26/10/2012 S. 0001 – 0390
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446) geändert worden ist
Art.	Artikel
AS RP-SL	Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland
BauGB	Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), neugefasst durch Bek. v. 3.11.2017 I 3634
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 24 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724) geändert worden ist
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BvR	Teil eines Aktenzeichens beim Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GemO	Gemeindeordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994, GVBl. 1994, S. 153, die zuletzt durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448) geändert worden ist
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1,



	veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446) geändert worden ist
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1151) geändert worden ist
HGB	Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 8 Absatz 4 des Gesetzes vom 8. Juli 2019 (BGBl. I S. 1002) geändert worden ist
Hs.	Halbsatz
i. V. m.	in Verbindung mit
KG	Kommanditgesellschaft
KomZG	Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 22. Dezember 1982, GVBl. 1982, S. 476, das zuletzt durch Gesetz vom 02. März 2017 (GVBl. S. 21) geändert worden ist
Konzessionsrichtlinie	Richtlinie 2014/23/EU Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe
LKreiso	Landkreisordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994, GVBl. 1994, S. 188, die zuletzt durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448) geändert worden ist
LPIG	Landesplanungsgesetz vom 10. April 2003, GVBl. 2003, S. 41, das zuletzt durch Gesetz vom 06. Oktober 2015 (GVBl. S. 283, S. 295) geändert worden ist
LT Drs.	Landtagsdrucksache
LVwVfG RLP	Landesverwaltungsverfahrensgesetz vom 23. Dezember 1976, GVBl. 1976, 308, das zuletzt durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 487) geändert worden ist
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OLG	Oberlandesgericht
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SächsKRG	Sächsisches Kulturraumgesetz vom 20. Januar 1994 (SächsGVBl. S. 175), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. April 2018 (SächsGVBl. S. 171) geändert worden ist



SächsKRVO	Sächsische Kulturraumverordnung vom 3. März 2009 (SächsGVBl. S. 124), die durch die Verordnung vom 5. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 827) geändert worden ist
SchulG	Schulgesetz vom 30. März 2004, GVBl. 2004, S. 239, das zuletzt durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 463) geändert worden ist
Sektorenrichtlinie	Richtlinie 2014/25/EU Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG
u. a.	und andere / unter anderem
Verf RP	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947, VOBl. 1947, S. 209, die zuletzt durch Gesetz vom 08. Mai 2015 (GVBl. S. 35) geändert worden ist
Verg	Teil der Aktenzeichen des Vergabesenats des OLG Koblenz
Vergaberichtlinie	Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG
vgl.	vergleiche
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 25 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist
z.B.	zum Beispiel



Zusammenfassung

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

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

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

Neben einer verwaltungswissenschaftlichen Einführung zu den in der wissenschaftlichen Literatur diskutierten Vor- und Nachteilen von IKZ sowie einer Darstellung der rechtlichen Grundlagen in Rheinland-Pfalz stützt sich die Analyse insbesondere auf eigene Datenerhebungen, da Überlegungen zu einem möglichen Ausbau von IKZ detaillierte Kenntnisse des derzeitigen Umfangs sowie der Art von Kooperationen der Kommunen voraussetzen. Mittels einer standardisierten Online-Befragung der Verwaltungen aller rheinland-pfälzischen Landkreise, kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Städte, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden wurden unter anderem Potentiale für weitere Zusammenarbeiten, Möglichkeiten zur Unterstützung eines Ausbaus von IKZ sowie detaillierte Informationen zu den bestehenden Kooperationen erfasst. Mit einer Teilnahmequote von rund 90 % der befragten Gebietskörperschaften konnten weitreichende Einblicke zum Thema IKZ gewonnen werden.

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



Unterstützungsleistungen für einen Ausbau von IKZ. Mit den Interviews konnten weiterführende Einblicke zum Thema IKZ, insbesondere auch aus Sicht von Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern, gewonnen werden.

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

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

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

Zuletzt befasste sich die Untersuchung mit Möglichkeiten zur Unterstützung und Sicherstellung der kommunalen Aufgabenerfüllung mittels IKZ. Hierbei zeigte sich, dass eine finanzielle Unterstützung von IKZ durch das Land zumeist als hilfreich erachtet wurde. Neben einer Anschubfinanzierung wäre auch eine dauerhafte Unterstützung denkbar, wobei gewährleistet sein müsste, dass die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer Kooperation nicht allein auf die finanzielle Förderung zurückgeht. Finanzielle Mittel könnten insbesondere für die Beschaffung



von gemeinsamen IT-Infrastrukturen und Fachanwendungen sowie für externe Beratungsleistungen im Rahmen einer Anschubfinanzierung für Modellprojekte bereitgestellt werden. Weiterhin sind vielfältige Beratungsangebote zur Unterstützung der Kommunen beim Ausbau von IKZ möglich. Neben einem neu geschaffenen Kompetenzzentrum ist unter anderem die Bereitstellung von Leitfäden, Best-practice-Beispielen und Musterverträgen denkbar. Beispiele für verschiedene Möglichkeiten der Ausgestaltung von Beratungsangeboten zu IKZ finden sich in mehreren anderen Bundesländern.

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

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

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

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



1 Einleitung

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

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

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

Auch seitens des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz werden Interkommunale Kooperationen⁴ im Kommunalbericht 2019 als „sinnvolle Maßnahmen zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz kommunaler Leistungen“⁵ bezeichnet. Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass hierdurch Kostenvorteile entstehen können. Die Nutzung dieser Möglichkeiten erfolge bisher

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

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

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

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

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



allerdings nur eingeschränkt und nicht flächendeckend.⁶ ⁷ Gleiches gilt auch für Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern insgesamt.⁸

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

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

In den nachfolgenden Kapiteln wird IKZ zunächst aus Perspektive der verwaltungswissenschaftlichen Theorie betrachtet (Kapitel 2). Die Ergebnisse einer eigenen standardisierten Befragung zu bestehenden Zusammenarbeiten der Gebietskörperschaften sowie hierauf aufbauenden leitfadengestützten Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik zu Vor- und Nachteilen von IKZ, möglichen Problemlagen und Ausbaupotentialen werden im Anschluss vorgestellt (Kapitel 3). Basierend auf diesen Einblicken werden Handlungsempfehlungen zu möglichen (neuen) Aufgabenbereichen für IKZ abgeleitet (Kapitel 4). Hierbei handelt es sich um den ersten von vier Untersuchungsbereichen der Studie. Hierauf folgt eine Darstellung der rechtlichen Grundlagen von IKZ in Rheinland-Pfalz (Kapitel 5). Im Anschluss werden Handlungsempfehlungen in den drei weiteren Untersuchungsbereichen abgeleitet. Hierbei handelt es sich um mögliche (neue) Organisationsformen für IKZ (Kapitel 6), Auswirkungen von IKZ auf die Organe der daran beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften (Kapitel 7) sowie Möglichkeiten zur Unterstützung und Sicherstellung der Aufgabenerfüllung in IKZ (Kapitel 8). Die Untersuchung schließt mit einem Fazit (Kapitel 9).

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

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

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



2 Interkommunale Zusammenarbeit in der verwaltungswissenschaftlichen Theorie

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

Der Vorteil von Interkommunaler Zusammenarbeit ist eng mit der Anzahl und Größe der territorialen Einheiten einer kommunalen Ebene sowie deren Aufgaben verbunden. Die beiden grundlegenden theoretischen Fragen, welche Größe, zumeist bezogen auf die Einwohnerzahl und/oder Fläche, Gebietskörperschaften idealerweise besitzen sollten und welche öffentlichen Aufgaben durch die lokale Ebene als eine von mehreren Ebenen des politisch-administrativen Systems wahrgenommen werden sollten, sind seit langer Zeit Bestandteil wissenschaftlicher Diskussionen. Bereits um 350 vor Christus befasste sich *Aristoteles* mit dem Zusammenhang zwischen der Größe von Gebietskörperschaften und der Qualität der Regierungsarbeit. Der Zielkonflikt, dass Gemeinden einerseits groß genug sein sollten, um öffentliche Dienstleistungen den Bürgerinnen und Bürgern selbstständig anzubieten, während sie andererseits klein genug sein sollten, damit die Bürgerinnen und Bürger die politische Arbeit individuell nachvollziehen und bewerten können und demokratische Teilhabe ermöglicht wird, wird hierbei bereits diskutiert.¹¹

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴ Häufig auch als Territorialreformen bezeichnet.



„Grundsätzlich können größere Gebietskörperschaften Aufgaben erfüllen, die die Leistungsgrenzen der bisherigen Einheiten überschreiten (etwa in Form einer Ausweitung der Leistungsangebote). Darüber hinaus ermöglichen größere Gebietseinheiten mit einer höheren Bedarfsträgeranzahl, dass Ressourcen gepoolt werden können und das Leistungsniveau in Folge der Ressourcenbündelung ausgebaut werden kann (Verwendung der Einsparungen für andere öffentliche Aufgaben bzw. zur Effektivitätssteigerung). So werden auch größere und hochwertigere Ersatzinvestitionen ermöglicht, z. B. im Bereich der sozialen Infrastruktur, wo teilweise Leistungen erst im Verbund möglich werden. Von zentraler Bedeutung ist das Argument der Rechtsqualität und Vollzugssicherheit. Kleinere Verwaltungseinheiten stoßen vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität und gegenseitigen Durchdringung von EU-, Bundes- und Landesrecht oft an Grenzen. Auch die Teilnahme an (oft kompliziert ausgestalteten) Förderprogrammen setzt eine leistungsfähige Verwaltung voraus. Gleiches gilt umgekehrt für Ausschreibungsverfahren“ (*Junkernheinrich/Ziekow/Ebinger u. a., Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, S. 10*).

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

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

Allgemein kann IKZ als Kooperation zwischen zwei oder mehreren Gebietskörperschaften verstanden werden. Die Zusammenarbeit ist auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet und betrifft die Ausübung einer oder mehrerer Aufgaben, welche sich im Kompetenzbereich der Kommunen befinden. Außerdem besteht die Möglichkeit, dass weitere öffentliche oder private Akteure in die Zusammenarbeit eingebunden werden.¹⁵

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



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

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

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

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

Weitere Kritik an IKZ beinhaltet mögliche Probleme im Bereich der demokratischen Rechenschaftspflicht und Kontrolle, da die Kooperationen die direkten Entscheidungsbefugnisse von kommunalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern verringern können und das Nachvollziehen von Verantwortlichkeiten erschwert werden kann. Neben einmaligen Entscheidungen kann dies auch die laufende Überwachung der Leistungserbringung im Rahmen einer Kooperation betreffen.²¹ Weiterhin kann IKZ die

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

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

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

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

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

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



Komplexität organisatorischer Abläufe innerhalb der Verwaltungen erhöhen. Darüber hinaus sind in Abhängigkeit von der vertraglichen Ausgestaltung der Kooperation außerdem rechtliche Probleme im Bereich des Vergabe- und Steuerrechts möglich.²²

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

Probleme im Bereich von IKZ können in der Praxis auch dann entstehen, wenn über einen längeren Zeitraum sehr viele Einzelvereinbarungen innerhalb eines Aufgabenfeldes geschlossen werden. Dies kann zu einer relativ hohen Komplexität und Unübersichtlichkeit bezüglich der getroffenen Vereinbarungen und deren einzelnen inhaltlichen Vorgaben, insbesondere im Falle von unterschiedlichen Kooperationspartnern, führen. Die Konsolidierung und teilweise Zusammenfassung von Vereinbarungen innerhalb eines Aufgabenbereiches kann sich daher in manchen Fällen als vorteilhaft erweisen.²⁴

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

- Vorgeschaltete und laufende Planung der Kooperation
- Externe professionelle Beratung und Projektbegleitung
- Unterstützende Steuerung durch die Landesebene
- Verstärkte Kommunikation und Vernetzung intern wie extern
- Verstärktes Engagement der beteiligten Kooperationsakteure und Vorbildfunktion der Verwaltungsspitze
- Aktive und professionelle kooperationsbezogene Außendarstellung
- Aktive Bürgerbeteiligung
- Organisatorische Projektstruktur
- Flexibles Projektbudget
- Einheitliche und finanzstarke Förderprogramme

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

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

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



3 Sachstandserhebung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz

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

3.1 Inhalt und Methodik der standardisierten Befragung

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

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

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

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

Die kommunale Ebene in Rheinland-Pfalz setzte sich zum Zeitpunkt des Beginns der Umfrage im Mai 2019 aus 24 Landkreisen, 12 kreisfreien Städten, 8 großen kreisangehörigen Städten,



22 verbandsfreien Gemeinden, 139 Verbandsgemeinden und 2262 Ortsgemeinden zusammen.³⁰ Mit Ausnahme der Ortsgemeinden, welche in Verbandsgemeinden zusammengefasst sind, wurden alle 205 kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz im Sinne einer Vollerhebung in die Umfrage einbezogen.

Vor dem Hintergrund, dass die Umfrage von den drei kommunalen Spitzenverbänden in Rheinland-Pfalz (Landkreistag Rheinland-Pfalz, Städtetag Rheinland-Pfalz und Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz) unterstützt wird, informierten zunächst die drei Verbände ihre Mitglieder Anfang Mai 2019 via E-Mail über die geplante Befragung. Neben der Druckversion des Fragebogens war den E-Mails ein Informationsschreiben des Staatssekretärs im Innenministerium sowie ein Unterstützungsschreiben des jeweiligen Spitzenverbandes beigelegt. Der Link zur Teilnahme an der Online-Befragung³¹ wurde am 8. Mai 2019 in einer separaten E-Mail durch das Innenministerium an alle in die Umfrage einbezogenen Gebietskörperschaften versandt. Im Schreiben des Staatssekretärs wurde eine Teilnahmefrist bis zum 7. Juni 2019 genannt.

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

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

3.2 Ergebnisse der standardisierten Befragung

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

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

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



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

	Anzahl	Teilnehmerzahl an der Umfrage³²	Teilnahmequote
Landkreise	24	22	91,67 %
kreisfreie Städte	12	11	91,67 %
Große kreisangehörige Städte	8	8	100,00 %
Verbandsfreie Gemeinden	22	21	95,45 %
Verbandsgemeinden	139	122	87,77 %
Summe der kommunalen Gebietskörperschaften	205	184	89,76 %

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

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



Hinweise zu nachfolgend verwendeten statistischen Kennzahlen

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

N: Grundgesamtheit der Umfrageteilnehmer bzw. Antworten

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

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

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

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

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

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

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

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

Minimum: Kleinster angegebenen Wert

Maximum: Größter angegebenen Wert

3.2.1 Allgemeine Fragen

3.2.1.1 Anzahl der formellen Kooperationen und Arten der informellen Kooperationen

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

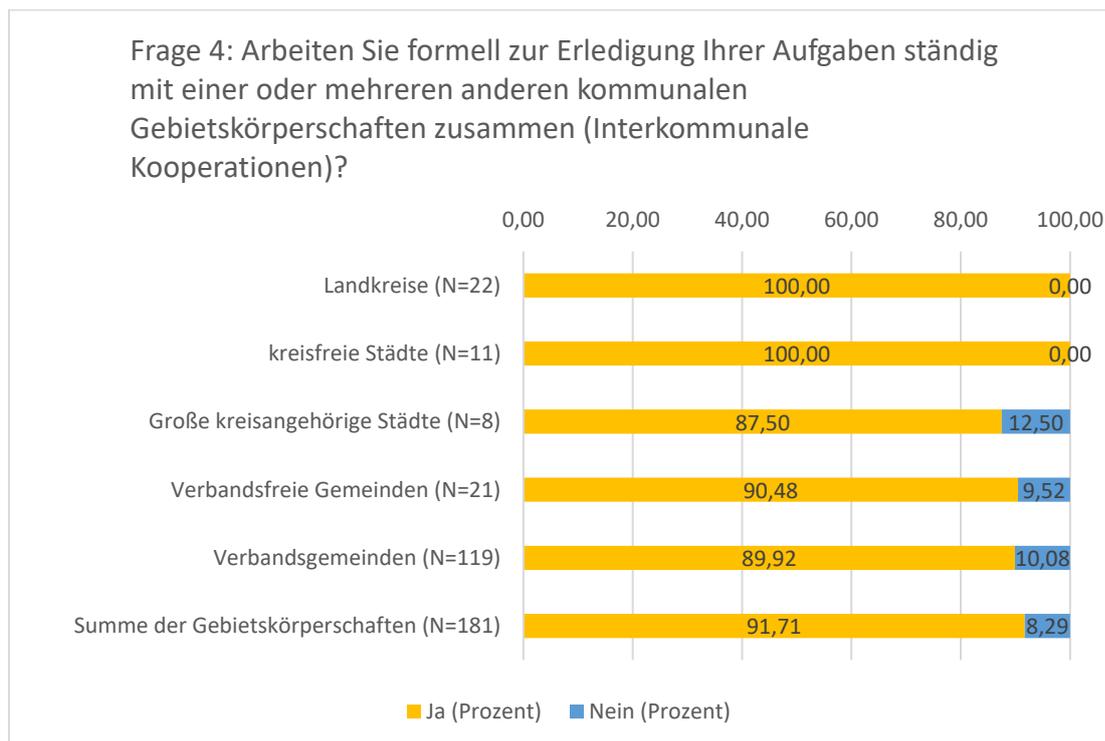


Abbildung 1: Ergebnisdarstellung Frage 4

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

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

³³ Erläuterungen zu den statistischen Kennzahlen finden sich in Kapitel 3.2.



Tabelle 2: Ergebnisdarstellung Frage 4b

		Alle Gebiets- körper- schaften	Landkreise	kreisfreie Städte	große kreis- angehörige Städte	Verbands- freie Gemeinden	Verbands- gemeinden
N	Gültig	163	21	11	7	19	105
	Fehlend	21	1	0	1	2	17
Mittelwert		8,04	28,10	24,91	8,71	4,47	2,87
Standard- abweichung		12,451	17,178	19,274	2,289	3,306	2,473
Varianz		155,017	295,090	371,491	5,238	10,930	6,117
Spannweite		71	59	67	7	12	10
Minimum		0	4	4	6	0	0
Maximum		71	63	71	13	12	10

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

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

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

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

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

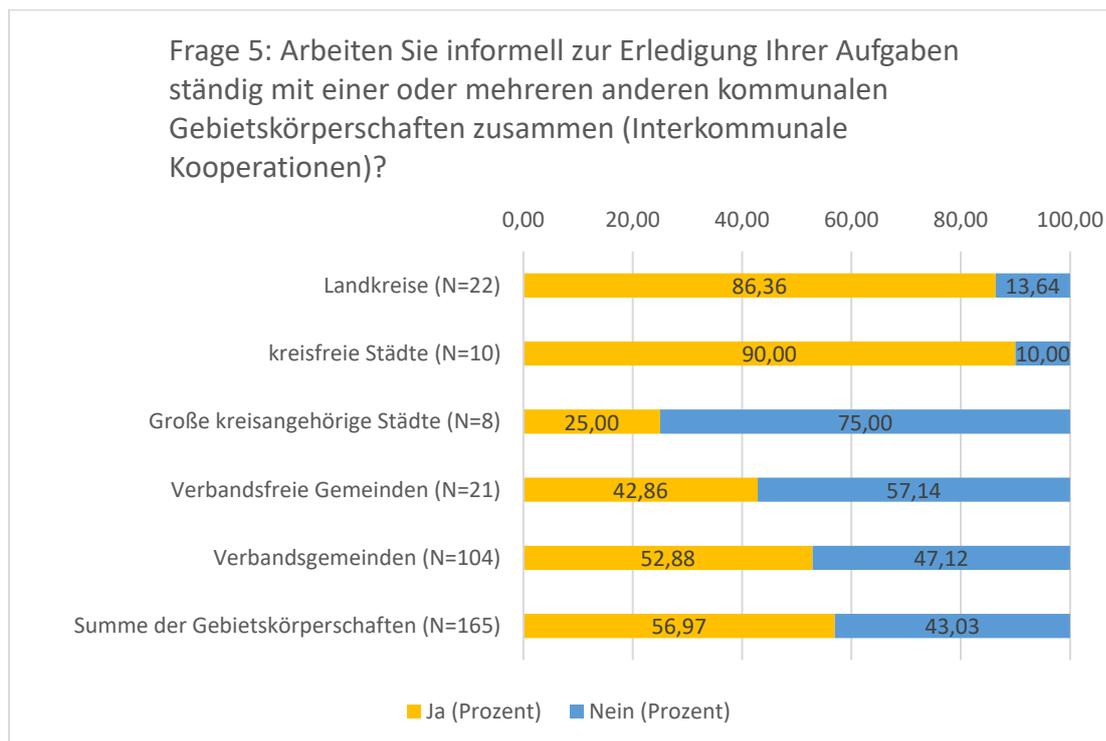


Abbildung 2: Ergebnisdarstellung Frage 5

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

Insgesamt betrachtet, findet informelle Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene in rund 55 % der untersuchten Gebietskörperschaften statt. Somit ist diese Form der Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz auch deutlich weniger verbreitet als formelle Kooperationen.

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

Die Zusammenarbeiten erfolgen zumeist zwischen benachbarten Gebietskörperschaften. Auf Grund vergleichbarer Aufgaben arbeiten insbesondere Gebietskörperschaften mit gleichem Rechtsstatus sowie Landkreise und kreisfreie Städte informell zusammen. Von Seiten einer Verbandsgemeinde wurde die informelle Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften



beispielsweise wie folgt beschrieben: „Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind angehalten, sich mit Ihren Pendants in den Nachbarverwaltungen zu vernetzen und unterjährig zu ihren jeweiligen Aufgabengebieten auszutauschen.“

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

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

3.2.1.2 Ausbau der IKZ

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

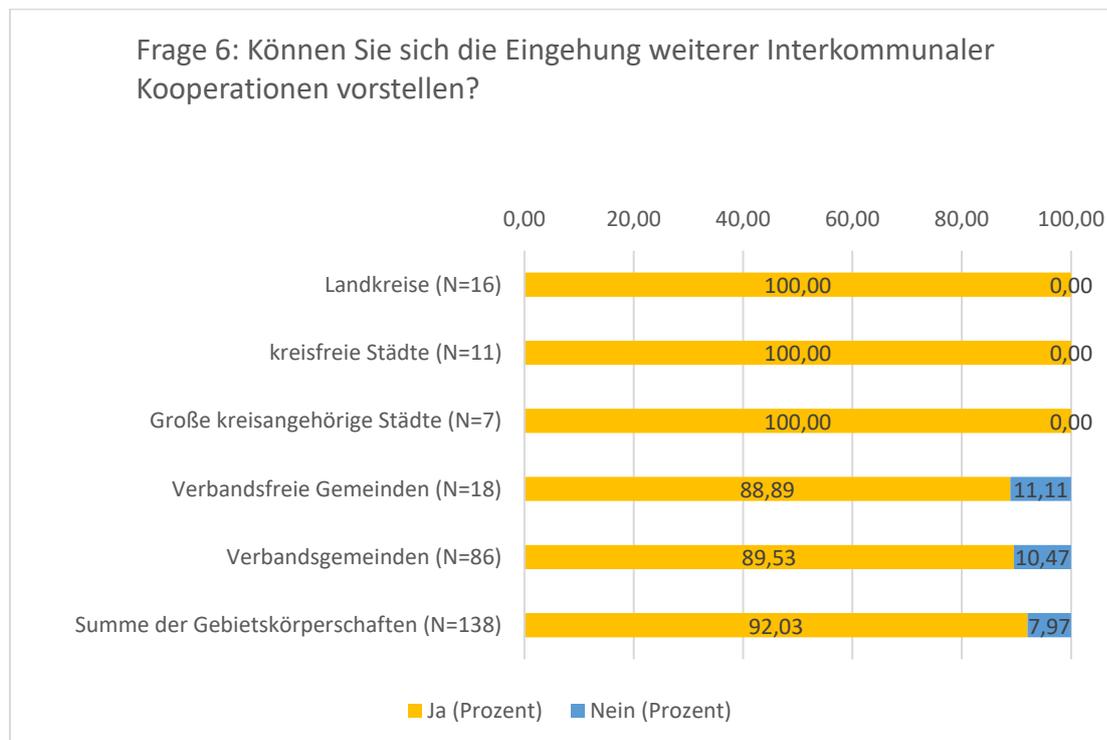


Abbildung 3: Ergebnisdarstellung Frage 6



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

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

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

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

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

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

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



Tabelle 3: Ergebnisdarstellung Frage 6b Teilfrage 2

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

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

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

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



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

Tabelle 4. Ergebnisdarstellung Frage 6b Teilfrage 3

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

Im Allgemeinen wurde in vielen Antworten hervorgehoben, dass es sich um benachbarte Gebietskörperschaften handelt, teilweise werden diese auch konkret benannt. Betrachtet man die Antworten aller Arten von Gebietskörperschaften gemeinsam, wurden *Verbandsgemeinde/n* (51 Nennungen) am häufigsten als mögliche Kooperationspartner für



neue IKZ erwähnt. Auf Platz zwei finden sich *Landkreis/e* (49 Nennungen). Platz drei belegen *kommunale Gebietskörperschaft/en* (43 Nennungen), bei denen eine genaue Zuordnung nicht möglich ist. Dies geht zumeist auf Antworten wie „Kommunen“ oder „Gebietskörperschaften“ zurück.³⁵

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

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

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

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

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

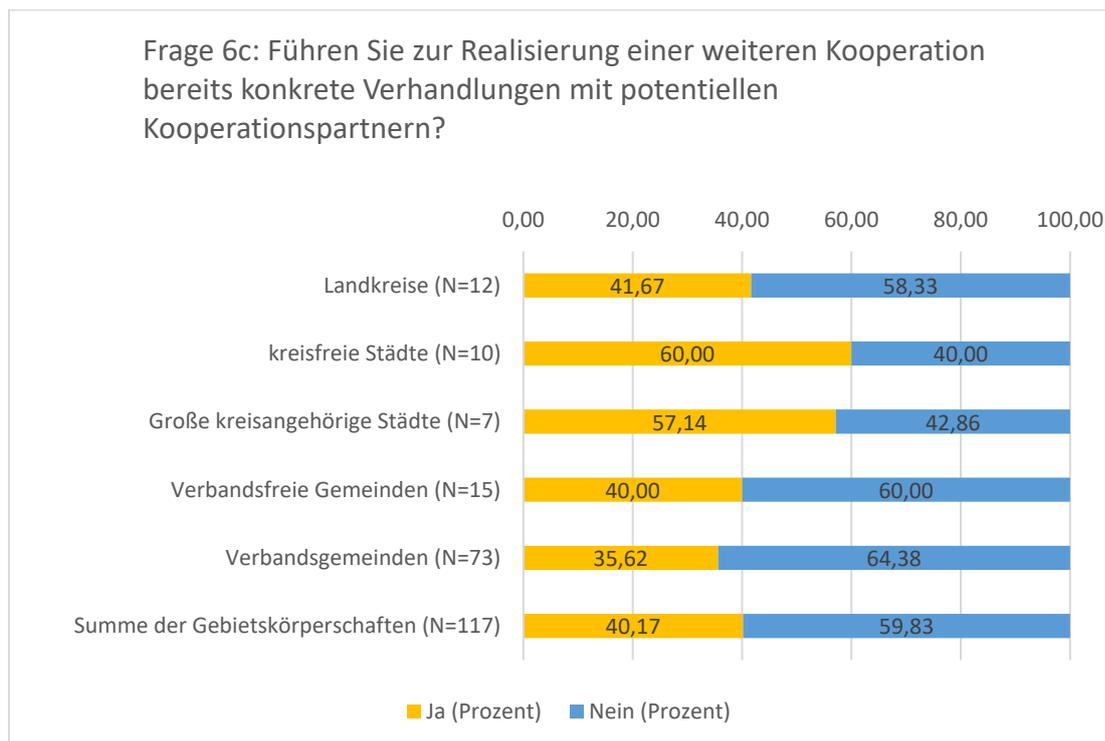


Abbildung 4: Ergebnisdarstellung Frage 6c

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

Mit den Rahmenbedingungen, welche IKZ aus Sicht der Umfrageteilnehmer hindern, befasste sich die offene Frage 8.³⁷ Vielen Antworten nennen Egoismen und Eigeninteressen der potentiell Beteiligten, insbesondere die fehlende Bereitschaft zur Abgabe von Kompetenzen, sowie ein fehlender politischer Wille und unterschiedliche politische Ziele im Allgemeinen. Auch würden die möglichen Vorteile von Zusammenarbeiten durch die potentiell Beteiligten nicht immer erkannt. Hinzu kommen teilweise unterschiedliche finanzielle Möglichkeiten der Gebietskörperschaften sowie lange Abstimmungs- und Planungsprozesse durch notwendige Gremienbeteiligungen und Genehmigungen durch die Aufsichtsbehörden. Fehlende interne Personalkapazitäten zur Planung und Vorbereitung von IKZ werden ebenfalls als Hemmnis benannt. Unterschiedliche IT-Infrastrukturen der möglichen Kooperationspartner werden ebenfalls mehrfach als Problem beschrieben.

Als Hemmnis von IKZ wird außerdem die Konkurrenzsituation zwischen kommunalen Gebietskörperschaften bei der Ansiedlung von Unternehmen und der Schaffung von Wohnraum für zahlungskräftige Schichten genannt. Auch aus Zusammenarbeiten

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



möglicherweise resultierende weitere Wege für Bürgerinnen und Bürger beim persönlichen Verwaltungskontakt werden als Hinderungsgrund erwähnt.

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

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

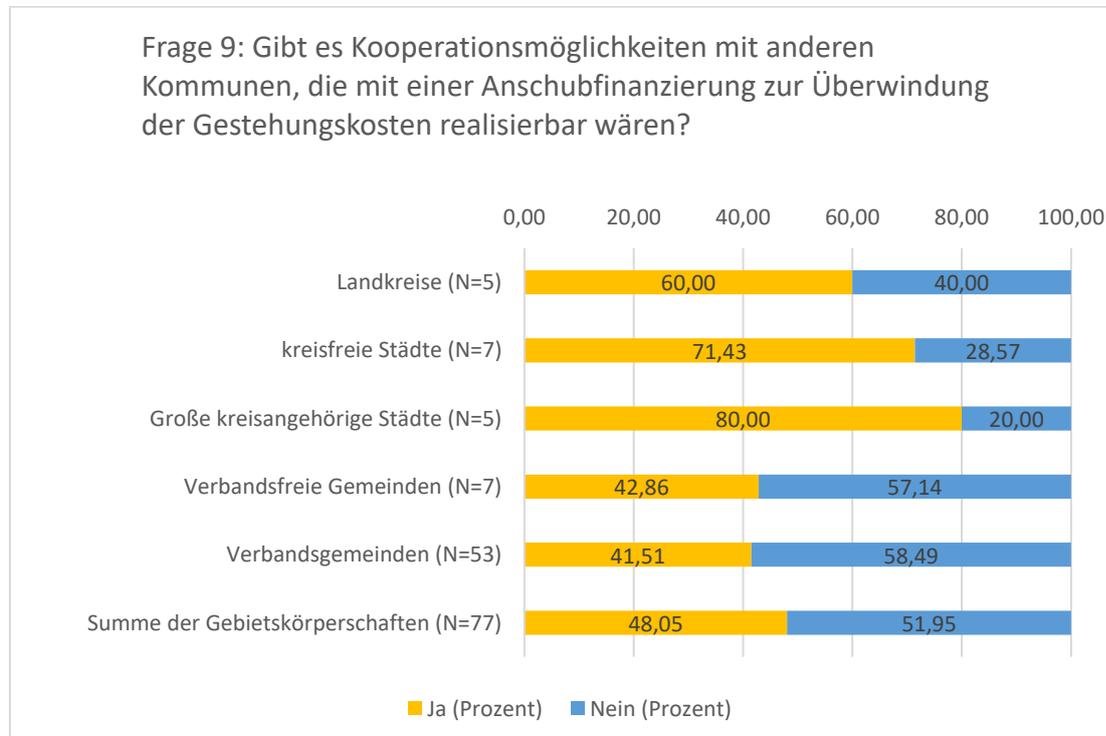


Abbildung 5: Ergebnisdarstellung Frage 9

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

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



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

Aufbauend auf Frage 9 befasste sich Frage 9b mit den Aufgabenbereichen, Kooperationsformen und möglichen Beträgen einer Anschubfinanzierung mittels drei offener Teilfragen. Zu Teilfrage 1 bezüglich der Aufgabenbereiche von Kooperationen, welche mittels einer Anschubfinanzierung realisiert werden könnten, wurden seitens der Umfrageteilnehmer nur sehr wenige Angaben gemacht. Dies betrifft alle fünf Gruppen von Gebietskörperschaften. Die gegebenen Antworten sind häufig eher allgemein gehalten. So werden beispielsweise Kooperationen, bei welchen relativ hohe Investitionen in Gebäude oder andere Arten von Infrastruktur notwendig sind, genannt. Weiterhin wird angeführt, dass eine Anschubfinanzierung zur umfassenden rechtlichen Beratung, beispielsweise im Bereich von Steuerfragen, genutzt werden könnte. Die wenigen Angaben zu konkreten Aufgabenbereichen sind sehr unterschiedlich. Hierzu zählen beispielsweise die Bereiche Abwasser, Bauhof, IT/EDV, inklusive Digitalisierung und Datenschutz, Vergabewesen und Tourismus. Bestimmte Aufgabenbereiche, welche seitens einer bestimmten Gruppe von Gebietskörperschaften als besonders geeignet für Anschubfinanzierungen gesehen werden, sind auf Basis der Umfrageergebnisse nicht ersichtlich.

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

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

⁴⁰ Siehe Kapitel 3.2.2.4.



3.2.1.3 Ehemalige IKZ

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

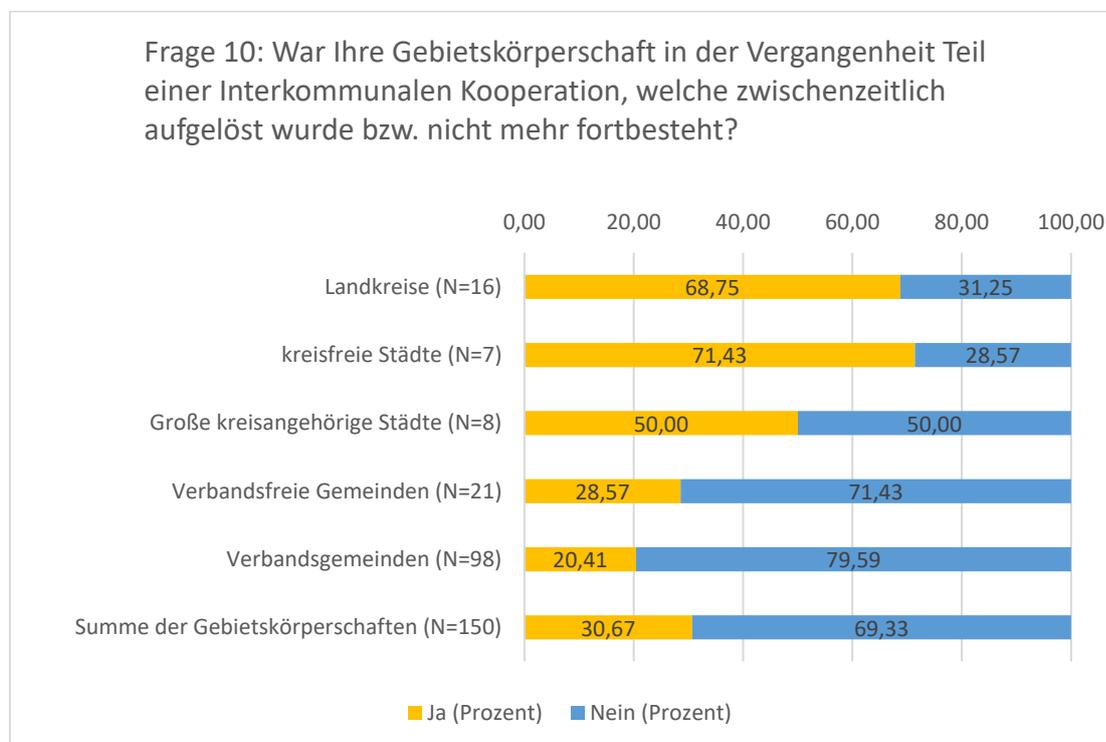


Abbildung 6: Ergebnisdarstellung Frage 10

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

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



unterschiedlichen Aufgabenbereichen auch auf Grund von Gebietsreformen auf der Ebene der Verbandsgemeinden aufgelöst wurden.

3.2.2 Detailfragen zu den einzelnen formellen Kooperationen der Gebietskörperschaften

3.2.2.1 Anzahl der geschilderten Kooperationen

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

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

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

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

Durch Landkreise, welche sich an der Umfrage beteiligten, wurden in Summe 579 Interkommunale Kooperationen geschildert, durch kreisfreie Städte 267 Kooperationen. Hinzu kommen 61 Kooperationen der großen kreisangehörigen Städte, 81 Kooperationen der verbandsfreien Gemeinden und 281 Kooperationen der Verbandsgemeinden. Hierbei ist zu bedenken, dass sich die Anzahlen der existierenden Gebietskörperschaften innerhalb der fünf Gruppen stark unterscheiden und auch die Teilnahmequoten an der Umfrage zwischen den Gruppen geringfügig variieren.

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

Durch die Befragung aller Gebietskörperschaften wurden viele einzelne Kooperationen mehrfach durch die betreffenden Kooperationspartner geschildert, was auf Grund des gewählten Untersuchungsdesigns entsprechend vorgesehen ist. In diesem Zusammenhang

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



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

3.2.2.2 Aufgabenbereiche der geschilderten Kooperationen

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

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

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



Tabelle 6: Ergebnisdarstellung Frage a

	Alle Gebiets- körper- schaften	Landkreise	kreisfreie Städte	große kreis- angehörige Städte	Verbands- freie Gemeinden	Verbands- gemeinden
Abfallwirtschaft	56 (4,41 %)	33 (5,7 %)	23 (8,61 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Abwasserbeseiti- gung	73 (5,75 %)	1 (0,17 %)	15 (5,62 %)	10 (16,39 %)	8 (9,88 %)	39 (13,88 %)
Arbeitslosenver- mittlung und -hilfe	6 (0,47 %)	5 (0,86 %)	1 (0,37 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Ausbildungs- und Berufsförderung	14 (1,1 %)	9 (1,55 %)	3 (1,12 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	2 (0,71 %)
Bauaufsicht und -verwaltung	4 (0,32 %)	2 (0,35 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	2 (0,71 %)
Aufgabenübergrei- fende Kooperati- onen	56 (4,41 %)	20 (3,45 %)	11 (4,12 %)	4 (6,56 %)	4 (4,94 %)	17 (6,05 %)
Brandschutz, Rettungsdienst und Zivil- und Katastrophenschutz	76 (5,99 %)	41 (7,08 %)	16 (5,99 %)	0 (0 %)	3 (3,7 %)	16 (5,69 %)
Breitbandausbau	18 (1,42 %)	7 (1,21 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (1,23 %)	10 (3,56 %)
Energieversorgung	35 (2,76 %)	8 (1,38 %)	13 (4,87 %)	0 (0 %)	5 (6,17 %)	9 (3,2 %)
Flugplätze	14 (1,1 %)	5 (0,86 %)	3 (1,12 %)	1 (1,64 %)	1 (1,23 %)	4 (1,42 %)
Forstwirtschaft	22 (1,73 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	4 (6,56 %)	8 (9,88 %)	10 (3,56 %)
Gewässerunterhal- tung und -aufsicht	27 (2,13 %)	9 (1,55 %)	2 (0,75 %)	3 (4,92 %)	5 (6,17 %)	8 (2,85 %)
Innere Verwaltung: Archiv	8 (0,63 %)	2 (0,35 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	6 (2,14 %)
Innere Verwaltung: Behördennummer 115	5 (0,39 %)	4 (0,69 %)	1 (0,37 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Innere Verwaltung: EDV	21 (1,65 %)	4 (0,69 %)	8 (3 %)	2 (3,28 %)	1 (1,23 %)	6 (2,14 %)
Innere Verwaltung: Personal	18 (1,42 %)	16 (2,76 %)	2 (0,75 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Innere Verwaltung: Sonstiges	8 (0,63 %)	4 (0,69 %)	0 (0 %)	1 (1,64 %)	2 (2,47 %)	1 (0,36 %)
Innere Verwaltung: Vergabewesen	5 (0,39 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (1,23 %)	4 (1,42 %)
Kultur	32 (2,52 %)	10 (1,73 %)	8 (3 %)	5 (8,2 %)	2 (2,47 %)	7 (2,49 %)
ÖPNV	40 (3,15 %)	30 (5,18 %)	7 (2,62 %)	0 (0 %)	1 (1,23 %)	2 (0,71 %)
Ordnungsangelege- nheiten und Ver- kehrsüberwachung	34 (2,68 %)	19 (3,28 %)	3 (1,12 %)	0 (0 %)	3 (3,7 %)	9 (3,2 %)
Personenstands- wesen	12 (0,95 %)	0 (0 %)	3 (1,12 %)	2 (3,28 %)	2 (2,47 %)	5 (1,78 %)
Schulträgerauf- gaben	214 (16,86 %)	117 (20,21 %)	72 (26,97 %)	6 (9,84 %)	2 (2,47 %)	17 (6,05 %)
Sonstiges	9 (0,71 %)	6 (1,04 %)	2 (0,75 %)	1 (1,64 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Soziale Hilfen und Gesundheits- dienste: Adoptions- vermittlung	19 (1,5 %)	12 (2,07 %)	5 (1,87 %)	2 (3,28 %)	0 (0 %)	0 (0 %)



Tabelle 6 (Fortsetzung)

Soziale Hilfen und Gesundheitsdienste: Jugendhilfe und -arbeit	36 (2,84 %)	27 (4,66 %)	4 (1,5 %)	0 (0 %)	1 (1,23 %)	4 (1,42 %)
Soziale Hilfen und Gesundheitsdienste: Migranten, Asylbewerber und Flüchtlinge	18 (1,42 %)	12 (2,07 %)	4 (1,5 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	2 (0,71 %)
Soziale Hilfen und Gesundheitsdienste: Sonstiges	71 (5,59 %)	47 (8,12 %)	19 (7,12 %)	1 (1,64 %)	3 (3,7 %)	1 (0,36 %)
Sparkassen	5 (0,39 %)	4 (0,69 %)	1 (0,37 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Sportstätten, Bäder und Freizeitanlagen	28 (2,21 %)	8 (1,38 %)	3 (1,12 %)	3 (4,92 %)	1 (1,23 %)	13 (4,63 %)
Tourismusförderung	87 (6,86 %)	27 (4,66 %)	5 (1,87 %)	11 (18,03 %)	7 (8,64 %)	37 (13,17 %)
Umwelt und Naturschutz	21 (1,65 %)	6 (1,04 %)	6 (2,25 %)	1 (1,64 %)	3 (3,7 %)	5 (1,78 %)
Verkehrsangelegenheiten: Fahrerlaubnisse und Fahrschulen	8 (0,63 %)	2 (0,35 %)	1 (0,37 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	5 (1,78 %)
Verkehrsangelegenheiten: Zulassung und Abmeldung von Fahrzeugen	22 (1,73 %)	10 (1,73 %)	3 (1,12 %)	1 (1,64 %)	1 (1,23 %)	7 (2,49 %)
Verkehrsflächen und -anlagen	5 (0,39 %)	2 (0,35 %)	2 (0,75 %)	1 (1,64 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Veterinärwesen	52 (4,1 %)	42 (7,25 %)	7 (2,62 %)	0 (0 %)	2 (2,47 %)	1 (0,36 %)
Wasserversorgung	60 (4,73 %)	16 (2,76 %)	8 (3 %)	2 (3,28 %)	10 (12,35 %)	24 (8,54 %)
Wirtschaftsförderung	30 (2,36 %)	12 (2,07 %)	6 (2,25 %)	0 (0 %)	4 (4,94 %)	8 (2,85 %)
Gesamt	1269 (100 %)	579 (100 %)	267 (100 %)	61 (100 %)	81 (100 %)	281 (100 %)

Wie bereits die Unterteilung in 38 Aufgabebereiche verdeutlicht, findet IKZ in Rheinland-Pfalz in sehr vielfältigen Aufgabenbereichen statt. Betrachtet man alle Gebietskörperschaften, welche sich an der Umfrage beteiligt haben, gemeinsam, ist festzustellen, dass die höchste Anzahl von Zusammenarbeit im Bereich von *Schulträgeraufgaben* (214 formelle Kooperationen) erfasst wurde. Hierbei ist allerdings zu bedenken, dass in diesem Bereich häufig Zweckvereinbarungen für einzelne Schulen geschlossen werden, während IKZ in anderen Aufgabenbereichen teilweise mehrere Einzelaufgaben umfassen. Die zweit- und dritthöchsten Anzahlen von formellen Zusammenarbeiten wurden in den Bereichen *Tourismusförderung* (87 formelle Kooperationen) und *Brandschutz, Rettungsdienst und Zivil- und Katastrophenschutz* (76 formelle Kooperationen) geschildert. Auch in anderen typischen Bereichen von IKZ,⁴⁴ wie *Abwasserbeseitigung* (73 formelle Kooperationen),

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



Wasserversorgung (60 formelle Kooperationen) und *Abfallwirtschaft* (56 formelle Kooperationen) wurden zahlreiche Kooperationen erfasst. Weiterhin wurden teilweise Aufgaben geschildert, welche mehrere kommunale Tätigkeitsbereiche betreffen, und daher als *Aufgabenübergreifende Kooperationen* (56 formelle Kooperationen) kategorisiert wurden.

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

In der Gruppe der großen kreisangehörigen Städte wurden die meisten IKZ im Bereich *Tourismusförderung* (11 formelle Kooperationen) geschildert. Die zweit- und dritthäufigsten Anzahlen an Zusammenarbeiten wurden in den Bereichen *Abwasserbeseitigung* (10 formelle Kooperationen) und *Schulträgeraufgaben* (6 formelle Kooperationen) erfasst. Durch verbandsfreie Gemeinden wurden in der Umfrage die meisten Zusammenarbeiten mit anderen Gebietskörperschaften auf kommunaler Ebene in der *Wasserversorgung* (10 formelle Kooperationen) geschildert. Auch in der *Abwasserbeseitigung* (8 formelle Kooperationen) und *Forstwirtschaft* (8 formelle Kooperationen) wurden relativ viele Fälle von Zusammenarbeiten erfasst. In der Gruppe der Verbandsgemeinden wurden Zusammenarbeiten bei der *Abwasserbeseitigung* (39 formelle Kooperationen) am häufigsten berichtet. Die Ränge zwei und drei belegen die Bereiche *Tourismusförderung* (37 formelle Kooperationen) und *Wasserversorgung* (24 formelle Kooperationen).

3.2.2.3 Arten der geschilderten Kooperationen

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



Tabelle 7: Ergebnisdarstellung Frage b

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

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

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

Seitens der großen kreisangehörigen Städte wurden mit einem Anteil von rund 45 % die meisten Zusammenarbeiten im Bereich der *freien Aufgaben der Selbstverwaltung* geschildert. *Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung* umfassen in dieser Gruppe von Gebietskörperschaften rund 40 % der erfassten Aufgaben. In verbandsfreien Gemeinden besitzen sowohl



Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung als auch *freie Aufgaben der Selbstverwaltung* einen Anteil von jeweils rund 45 % bezogen auf die in der Umfrage geschilderten Zusammenarbeiten. Bei den Verbandsgemeinden besitzen diese beiden Aufgabenarten einen Anteil von jeweils rund 40 %.

3.2.2.4 Rechtsformen der geschilderten Kooperationen

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

Tabelle 8: Ergebnisdarstellung Frage d

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

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

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



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

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

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

3.2.2.5 Anzahl und Art der Partner der geschilderten Kooperationen

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

⁴⁶ Erläuterungen zu den statistischen Kennzahlen finden sich in Kapitel 3.2.



Tabelle 9: Ergebnisdarstellung Frage e

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

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

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

Die durchschnittliche Anzahl an weiteren Kooperationspartnern neben der Gebietskörperschaft, welche die Kooperation in der Umfrage beschrieben hat, beträgt bei der gemeinsamen Betrachtung alle Arten von Gebietskörperschaften rund 8 Partner. Bei den Landkreisen und kreisfreien Städten ist die durchschnittliche Anzahl erfasster weiterer Kooperationspartner mit rund 7 Partnern beziehungsweise rund 5 Partnern etwas geringer. Die durch große kreisangehörige Städte geschilderten Zusammenarbeiten besitzen durchschnittlich rund 14 weitere Kooperationspartner. Bei den verbandsfreien Gemeinden wurde eine durchschnittliche Anzahl von rund 10 Partnern und bei den Verbandsgemeinden von rund 9 Partnern auf Basis der Erhebungsergebnisse ermittelt.

Weiterhin war es im Rahmen der Umfrage möglich, die Kooperationspartner konkret zu benennen. Hierbei fanden zumeist Gebietskörperschaften der fünf in der vorliegenden Untersuchung betrachteten Arten sowie Ortsgemeinden Erwähnung. In der Gruppe der



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

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

Tabelle 10: Ergebnisdarstellung Frage g Teilfrage 1

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

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

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



Tabelle 11: Ergebnisdarstellung Frage g Teilfrage 2

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

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

3.2.2.6 Gründungsjahre der geschilderten Kooperationen

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

Tabelle 12: Ergebnisdarstellung Frage h

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

Wie der Minimalwert aller Gebietskörperschaften zeigt, datiert die älteste geschilderte Kooperation aus dem Jahr 1816. Hierbei handelt es sich um den Bezirksverband Pfalz. Weitere bereits relativ lang bestehende Zusammenarbeiten finden sich gemäß der

⁴⁷ Erläuterungen zu den statistischen Kennzahlen finden sich in Kapitel 3.2.

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



Befragungsergebnisse insbesondere in den Bereichen der Wasserversorgung sowie der Bereitstellung von sozialem Wohnraum. Insgesamt wurden 10 Fälle von Kooperationen, welche vor der Gründung des Landes Rheinland-Pfalz 1946 vereinbart wurden, erfasst. Wie die Maximalwerte verdeutlichen, wurden in allen Gruppen von Gebietskörperschaften Zusammenarbeiten genannt, welche im Jahr 2019 begonnen wurden.

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

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

3.2.2.7 Eigener Personaleinsatz im Rahmen der geschilderten Kooperationen

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

Tabelle 13: Ergebnisdarstellung Frage i Teilfrage 1

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

Betrachtet man alle Gebietskörperschaften gemeinsam, wurde die Frage nach dem Einsatz eigener Personalressourcen in den jeweiligen Kooperationen in rund 65 % der erfassten Fälle bejaht. Bei den geschilderten Zusammenarbeiten der Landkreise und kreisfreien Städte trifft dies auf rund 65 % beziehungsweise rund 60 % der Kooperationen zu. In den großen kreisangehörigen Städten werden in rund 70 % der erfassten Kooperationen eigene Personalressourcen eingebracht. Bei den verbandsfreien Gemeinden und



Verbandsgemeinden geschieht dies in rund 80 % beziehungsweise rund 60 % der geschilderten Fälle.

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

Tabelle 14: Ergebnisdarstellung Frage i Teilfrage 2

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

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



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

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

Zuletzt wurde in Frage j darum gebeten, den Gesamtbedarf des laufend für die jeweilige Kooperation eingesetzten eigenen Personals in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) zu schätzen. Hierbei wurden sehr unterschiedliche Angaben gemacht, so dass in Tabelle 15 die statistischen Kennzahlen⁴⁹ der Verteilungen für die einzelnen Gruppen von Gebietskörperschaften dargestellt werden.

Tabelle 15: Ergebnisdarstellung Frage j

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

Zu den Antworten auf Frage j sei zunächst angemerkt, dass bei relativ vielen Kooperationen angegeben wird, dass der eigene Personaleinsatz „nicht messbar“ oder „eher gering“ ist.

⁴⁹ Erläuterungen zu den statistischen Kennzahlen finden sich in Kapitel 3.2.



Weiterhin wird teilweise darauf verwiesen, dass der Personaleinsatz in manchen Bereichen von IKZ starken ereignisbezogenen Schwankungen unterliegt, wie beispielsweise im Veterinärwesen im Falle von Tierseuchen.

Wie die Modi zeigen, beträgt die häufigste Angabe zum eigenen Personaleinsatz in den einzelnen erfassten Kooperationen in allen Gruppen mit Ausnahme der verbandsfreien Gemeinden 0,1 VZÄ. Bei den verbandsfreien Gemeinden wurde ein Modus von 0,05 VZÄ ermittelt. Betrachtet man die Angaben aller Gebietskörperschaften gemeinsam, finden sich hierbei mehrere Kooperationen ohne eigenen Personaleinsatz. Die höchste eigene Mitarbeiterzahl einer IKZ wurde mit 18 VZÄ beziffert. Hierbei handelt es sich um eine Kooperation im Bereich der Abfallwirtschaft. Auch in den einzelnen Gruppen von Gebietskörperschaften mit Ausnahme der Gruppe der kreisfreien Städte wurden IKZ ohne eigenen Personaleinsatz erfasst. Bei den kreisfreien Städten beträgt der geringste geschilderte Personaleinsatz 0,01 VZÄ. Der jeweils höchste Personaleinsatz einer einzelnen im Rahmen der Befragung geschilderten Zusammenarbeit beträgt 8 VZÄ bei den Landkreisen, 18 VZÄ bei den kreisfreien Städten, 10 VZÄ bei den großen kreisangehörigen Städten, 6 VZÄ bei den verbandsfreien Gemeinden und 8 VZÄ bei den Verbandsgemeinden. Insgesamt wurden 15 Interkommunale Zusammenarbeiten mit einem eigenen Personaleinsatz von 5 VZÄ oder mehr erfasst.

Die Standardabweichungen und Varianzen der einzelnen Gruppen zeigen weiterhin, dass die eigenen Personaleinsätze der beschriebenen Kooperationen einer gewissen Streuung unterliegen. Der durchschnittliche eigene Personaleinsatz aller Gebietskörperschaften beträgt rund 0,74 VZÄ. In den Landkreisen und kreisfreie Städte wurden durchschnittliche Werte von rund 0,58 VZÄ beziehungsweise rund 1,22 VZÄ ermittelt. Große kreisangehörige Städte setzten in ihren mittels der Umfrage erfassten Zusammenarbeiten durchschnittlich rund 0,88 VZÄ, verbandsfreie Gemeinden rund 0,66 VZÄ und Verbandsgemeinden rund 0,74 VZÄ ein. Im Zuge dieser Darstellung der eigenen Personaleinsätze sei angemerkt, dass die im Rahmen der Umfrage erfassten Zusammenarbeiten durchschnittlich aus 8,51 Kooperationspartnern bestehen (siehe Kapitel 3.2.2.5). Außerdem benötigen relativ viele der geschilderten Kooperationen einen nur zeitweisen Personaleinsatz.

3.3 Inhalt und Methodik der leitfadengestützten Experteninterviews

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

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



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

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

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

Die Anbahnung der Gespräche gestaltete sich vielfach schwierig. Auch blieben viele der anschließenden Kontaktaufnahmen unbeantwortet. Im Falle von erfolgreichen Kontaktaufnahmen wurde seitens der/des Fraktionsvorsitzenden teilweise auf andere Mitglieder der Fraktion, welche als geeignetere Interviewpartner zur Thematik IKZ erachtet wurden, verwiesen.

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



Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner nach dem zuvor beschriebenen Verfahren ausgewählt und entsprechend kontaktiert.

3.4 Ergebnisse der leitfadengestützten Experteninterviews

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

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

3.4.1 Erfahrungen mit Interkommunaler Zusammenarbeit und den unterschiedlichen Organisationsformen

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

Seitens der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner aus den Kommunalverwaltungen wird Interkommunale Zusammenarbeit zumeist als gute Option gesehen und die gemachten Erfahrungen werden überwiegend positiv beschrieben. Auch wenn in einzelnen Fällen gewisse Nachteile und Probleme geschildert wurden, wird die deutliche Mehrheit der Kooperationen, welche teilweise bereits seit langer Zeit bestehen, als sehr erfolgreich wahrgenommen. In manchen Aufgabenbereichen sei eine Aufgabenwahrnehmung ohne Zusammenarbeiten kaum noch denkbar. In einzelnen Fällen wird auch von guten Erfahrungen in der



Zusammenarbeit über Bundesländergrenzen hinweg berichtet. Weiterhin seien informelle Zusammenarbeiten wichtig. Diese würden bereits vermehrt betrieben, allerdings teilweise nicht explizit als IKZ wahrgenommen. In manchen Fällen hätten sich im Laufe der Zeit auch informelle Zusammenarbeiten zu formellen Kooperationen entwickelt.

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

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

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

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

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



Seitens der befragten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker wurden ebenfalls viele Vorteile von IKZ hervorgehoben und Beispiele teils langjähriger positiver Erfahrungen in der Zusammenarbeit geschildert. Konkret wurden insbesondere Größen- und Kostenvorteile benannt. Verschiedene Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner erachteten IKZ sowohl im Fall von hochspezialisierten Aufgaben als auch bei Routineaufgaben des Back-Office-Bereiches für sinnvoll. Ebenso wurde vereinzelt der Vorteil eines flexiblen Ausgleichs bei Personalengpässen genannt, indem Aufgaben durch die jeweils personalstärkere Gebietskörperschaft der Kooperation wahrgenommen werden.

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

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

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

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

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



Vordergrund. Auch wurde geäußert, dass die Anzahl der bestehenden Organisationsformen in Verbindung mit der Möglichkeit von informellen Zusammenarbeiten als ausreichend empfunden werden.

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

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

Auch die befragten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker verwiesen häufig darauf, dass alle Organisationsformen ihre spezifischen Vorteile besitzen und letztlich passend zur betreffenden Aufgabe gewählt werden müssten. Weiterhin wurde die hohe Bedeutung von Transparenz hervorgehoben, welche insbesondere bei Zweckverbänden gegeben sei. Andererseits wurde auch auf die Schwerfälligkeit von Zweckverbänden aus organisatorischer Sicht als Nachteil hingewiesen. Die Gesamtheit der bestehenden Organisationsformen wird als ausreichend empfunden.

3.4.2 Auswirkungen von Interkommunaler Zusammenarbeit

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

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



Gesprächen berichtet. Dies betrifft beispielsweise die Übertragung von Aufgaben auf andere Gebietskörperschaften und die Abordnung von Personal.

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

Zuletzt wurde seitens der Kommunalverwaltungen bezogen auf die beteiligten politischen Gremien darauf verwiesen, dass eine generelle Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften und auch zur teilweisen Abgabe von Aufgaben wichtig sei. Versuche der politischen Beeinflussung und häufige Änderungen der politischen Zielvorstellungen wurden in diesem Zusammenhang auch als Probleme für kommunalen Verwaltungen im Zusammenhang mit IKZ geschildert.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Auch durch die befragten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker wurden verschiedenste weitere Potentiale im Bereich IKZ benannt. Einzelne Personen verwiesen



allerdings auch darauf, dass ihnen der Gesamtüberblick fehlt, in welchen Aufgaben in der eigenen Gebietskörperschaft bereits kooperiert wird.

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

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

- Digitalisierung von Verwaltungsleistungen,
- ÖPNV,
- Wirtschaftsförderung,
- Soziale Hilfen und Gesundheitsdienste,
- Schulträgeraufgaben,
- Abfallwirtschaft,
- Verkehrsangelegenheiten,
- Energieversorgung und
- Klimaschutz.

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

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

Als weiterer Anreiz für Kooperationen wurde genannt, dass Zusammenarbeiten bei der Vergabe von Fördergeldern und im kommunalen Finanzausgleich gewürdigt werden könnten. Auch könne die Kommunalaufsicht Zusammenarbeiten zwischen den Kommunen positiv berücksichtigen. Seitens fast aller Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner wurde aber

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



auch darauf verwiesen, dass finanzielle Anreize nicht die einzige Form von Unterstützung darstellen sollten.

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

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

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

Auch seitens der befragten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker werden vielfältige Möglichkeiten zur Unterstützung von IKZ gesehen. Die Schaffung finanzieller Anreize durch das Land und teilweise auch durch den Bund wurde in vielen Gesprächen als sinnvoll erachtet. Auch eine finanzielle Würdigung für effizient zusammenarbeitende Gebietskörperschaften fand Erwähnung. Durch mehrere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner wurde im Gegensatz dazu allerdings auch erklärt, dass eine finanzielle Unterstützung im Bereich von IKZ nicht notwendig sei. Ziel sei, eigene finanzielle Synergieeffekte durch IKZ zu erzielen und so ohne finanzielle Unterstützung auszukommen. In diesem Zusammenhang wurde außerdem angemerkt, dass monetäre Anreize nicht als Werbemittel benutzt werden dürften, da sonst die primären Vorteile von Kooperationen in den Hintergrund geraten könnten. Vor dem Hintergrund sehr unterschiedlicher Haushaltslagen der Kommunen wurde weiterhin darauf hingewiesen, dass im Falle einer finanziellen Unterstützung diese entsprechend passgenau erfolgen müsse. Eine gezielte finanzielle Förderung zur Beschaffung einer einheitlichen IT-Infrastruktur durch Kooperationspartner als häufige Voraussetzung für den Erfolg von Zusammenarbeiten wurde ebenfalls vorgeschlagen.

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

Zuletzt wurden Wünsche nach zwei rechtlichen Änderungen im Bereich IKZ durch einzelne Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker angesprochen. Zum einen wird angeregt, die



entsprechenden landesgesetzlichen Rahmenbedingungen dahingehend zu ändern, dass auch Parteien mit relativ wenig Sitzen in den kommunalen Vertretungsorganen in den Verbandsversammlungen der Zweckverbände vertreten sind. Weiterhin wird gefordert, den ÖPNV als Pflichtaufgabe zu definieren, was die Finanzierung und somit auch die Möglichkeiten von Zusammenarbeiten verbessern würde.

3.4.4 Interkommunale Zusammenarbeit als Alternative zu Gebietsreformen

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

Weiterhin wurde argumentiert, dass IKZ und Gebietsreformen sich nicht immer ausschließen. So könne die Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften ausgebaut und in manchen Fällen auch Gebietsänderungen, insbesondere bei den flächenmäßig relativ kleinen Kommunen im Süden des Landes, vollzogen werden. Letztlich müssten Einzelfälle und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung betrachtet werden. Allgemeiner wurde zur Thematik angeführt, dass sich die erwarteten Fusionsrenditen von Gebietsreformen in der Vergangenheit häufig nicht bewahrheitet hätten und in manchen Teilen von Rheinland-Pfalz steigende Einwohnerzahlen bei den Reformüberlegungen stärker berücksichtigt werden müssten.

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

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

Einzelne Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker beantworteten die Frage dahingehend, dass eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Landesteilen notwendig sei. So seien Gebietsreformen hauptsächlich im Süden von Rheinland-Pfalz notwendig, wo viele



Gebietskörperschaften eine eher geringe Größe besitzen. In einer weiteren Antwort wurde angemerkt, dass der ländliche Raum insgesamt gestärkt werden müsse, wozu auch weitere Zusammenarbeiten beitragen könnten.

3.4.5 Anmerkungen seitens der Interviewtenehmerinnen und Interviewtenehmer

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

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

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



4 Mögliche (neue) Aufgabenbereiche für Interkommunale Zusammenarbeit

Die Ergebnisse der standardisierten Befragung (siehe Kapitel 3.2) sowie der leitfadengestützten Interviews (siehe Kapitel 3.4) dieser Untersuchung zeigen, dass die kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz bereits in vielen Aufgabenbereichen und in vielfältiger Weise zusammenarbeiten. Dennoch stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang Potentiale für einen Ausbau von IKZ vorliegen.

Die Vielfältigkeit bestehender Zusammenarbeiten auf kommunaler Ebene wird in den Einzelkooperationen ersichtlich, welche in der standardisierten Befragung geschildert und im Rahmen der Datenauswertung 38 Aufgabenbereichen zugeordnet wurden. Die höchsten Anzahlen erfasster formeller Kooperationen finden sich in den Bereichen von Schulträgeraufgaben, Tourismusförderung sowie Brandschutz, Rettungsdienst und Zivil- und Katastrophenschutz. Auch in anderen typischen Bereichen von IKZ, wie Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung und Abfallwirtschaft, wurden zahlreiche Zusammenarbeiten geschildert. Dies schließt allerdings nicht aus, dass auch in diesen Bereichen Potentiale für weitere Zusammenarbeiten vorliegen. Dies betrifft sowohl Gebietskörperschaften, welche in den entsprechenden Aufgabenbereichen bisher keine Kooperationen geschlossen haben, als auch solche, bei welchen dies bereits der Fall ist. Oft sind auch mehrere Zusammenarbeiten zwischen den gleichen oder teilweise gleichen Akteuren in einem Aufgabenbereich möglich. Beispielsweise schließt die Zusammenarbeit als Träger einer Schule weitere Zusammenarbeiten andere Schulen betreffend nicht aus.

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

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

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

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



- Viele Potentiale für weitere Zusammenarbeiten finden sich im Bereich der *Digitalisierung*. Die Möglichkeiten weiterer Kooperationen in diesem Bereich wurden sowohl in der standardisierten Befragung als auch in den Interviews mehrfach hervorgehoben und sind teilweise damit zu erklären, dass die dazugehörigen Aufgaben erst in jüngerer Vergangenheit entstanden sind beziehungsweise deutlich an Bedeutung gewonnen haben. Digitalisierung umfasst hierbei eine Vielzahl einzelner Aspekte. Hierzu zählen unter anderem das digitale Angebot von Verwaltungsleistungen, die Beschaffung und Unterhaltung von IT-Infrastrukturen der Verwaltungen sowie der Schulen und der Ausbau des Glasfasernetzes. Hinzu kommen teilweise komplexe Fragen in den Bereichen Datenschutz, IT-Sicherheit und der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Neue Zusammenarbeiten zwischen Kommunen können sich hierbei sowohl auf einzelne als auch auf mehrere Aspekte von Digitalisierung beziehen. Besteht die Absicht, sich mehreren Aspekten von Digitalisierung gemeinsam zu widmen, kann die Gründung von Digitalisierungszweckverbänden sinnvoll sein. Solche könnten in Rheinland-Pfalz mit Unterstützung der Landesregierung auch flächendeckend eingeführt werden. Bestehende Initiativen, wie das „Interkommunale Netzwerk Digitale Stadt“⁵² und „Digitale Dörfer“⁵³, könnten in eine flächendeckende Unterstützung der Digitalisierung der kommunalen Verwaltungen eingebunden und entsprechend ausgebaut werden.
- In den Interviews wurde außerdem geschildert, dass Fragestellungen des *Personenstandswesens* in den letzten Jahren deutlich an Komplexität gewonnen haben. Dies ist insbesondere durch die zunehmende Anzahl von Fällen, bei welchen die Berücksichtigung von im Ausland ausgestellten Dokumenten, wie Geburts-, Ehe-, und Sterbeurkunden, notwendig ist, begründet. Auf Grund der Unterschiedlichkeit dieser Fälle könnten Zusammenarbeiten in der Form von Schwerpunktstandesämtern für bestimmte Fallgruppen zusätzliche Synergien bewirken. Eine solche Zusammenarbeit könnte sich auch auf den Back-Office-Bereich beschränken, wobei bestimmte Standesämter für die Bearbeitung von Fällen mit Bezug zu bestimmten Ländergruppen zuständig wären. Eine entsprechende Spezialisierung der Standesämter könnte sowohl in einzelnen Regionen von Rheinland-Pfalz als auch bezogen auf das gesamte Bundesland erfolgen.
- In ähnlicher Weise wie im Personenstandswesen wurde in den Interviews berichtet, dass Fragestellungen im Bereich der *Kinder- und Jugendhilfe* in den letzten Jahren deutlich an Komplexität gewonnen haben. Dementsprechend könnten Schwerpunktjugendämter für bestimmte Fallgruppen zusätzliche Synergien ermöglichen. Auch diese könnten sich alleinig auf den Back-Office-Bereich beschränken und sowohl eine Zusammenarbeit von Jugendämtern in bestimmten Regionen als auch im gesamten Bundesland betreffen.
- Die Ergebnisse der standardisierten Befragung zeigten, dass rheinland-pfälzische Kommunen bereits vielfältig im Bereich von *Schulträgeraufgaben* zusammenarbeiten. Eine Zusammenfassung dieser Kooperationen zu regionalen Bildungsräumen könnte weitere Synergien ermöglichen. Rheinland-Pfalz weist insgesamt fast 1.500 weiterführende Schulen auf.⁵⁴ Auch diese Grundlage bietet Anreize, Bildungsräume als übergreifende Kooperationen verschiedener Gebietskörperschaften mit unterschiedlichen organisatorischen Schwerpunkten zu errichten, um unter anderem

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

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

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



eine optimierte Auslastung der Schulen zu erreichen. Eine Zusammenarbeit im Rahmen von Bildungsräumen besitzt weiterhin den Vorteil, dass gemeinsame organisatorische Ziele für die Schulen erarbeitet sowie aufeinander abgestimmte, regionale Organisationskonzepte entwickelt werden können. Insbesondere in Regionen mit einer geringen Bevölkerungsdichte könnten damit die schulischen Strukturen verbessert werden. Eine optimierte Auslastung der Schulen könnte außerdem ermöglichen, die Vielfalt der schulischen Angebote zu steigern. Weiterhin ist eine landesweite Einführung von Raumkonzepten in Rheinland-Pfalz in den Bereichen der Wirtschaftsförderung und des Tourismus denkbar.

- Weitere Ausführungen zu Raumkonzepten als Reformansatz finden sich in Kapitel 6.1.



5 Rechtliche Grundlagen der Interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz

Bei einer Betrachtung der rechtlichen Grundlagen für die Interkommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz sind vier Teilbereiche zu untersuchen. Zunächst ist zu fragen, welche europarechtlichen Vorgaben es für eine Interkommunale Zusammenarbeit gibt (5.1). Weitere Möglichkeiten und Grenzen ergeben sich aus dem Grundgesetz (GG) (5.2). Rechtsformen für Interkommunale Kooperationen ergeben sich sowohl aus dem Landesrecht von Rheinland-Pfalz (5.3) als auch dem Privatrecht (5.4 und 5.5). Danach soll kurz auf die Möglichkeit von Zwangskooperationen eingegangen werden (5.6) und dargestellt werden, welche rechtlichen Formen von IKZ sich für welche Aufgaben eignen (5.7). Das Kapitel schließt mit einer Zusammenfassung der rechtlichen Grundlagen von IKZ in Rheinland-Pfalz (5.8).

5.1 Europarecht

Im Rahmen des Europarechts sind zwei Komplexe zu betrachten. Einmal ist zu fragen, welchen Einfluss das Europarecht auf die Neuordnung behördlicher Kompetenzen hat (5.1.1) und daneben, welche Vorgaben aus dem Vergaberecht folgen (5.1.2).

5.1.1 Neuordnung behördlicher Kompetenzen

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

Bei einer solchen Aufgabenübertragung dürfen allerdings nicht nur die Zuständigkeiten, sondern müssen auch die Befugnisse zur Erfüllung der Zuständigkeiten übertragen werden.⁵⁶ Dazu gehören die Befugnis zur Schaffung des rechtlichen und des organisatorischen Rahmens und die finanzielle Unabhängigkeit zur Finanzierung der Aufgabenerfüllung.⁵⁷ Die Aufgabe muss selbstständig und eigenverantwortlich wahrgenommen werden.⁵⁸ Daran fehlt

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

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

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

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



es, soweit der neue Aufgabenträger durch den bisherigen Aufgabenträger kontrolliert wird oder Zustimmungserfordernissen unterliegt.⁵⁹

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

Noch nicht geklärt ist die Frage, welche vergaberechtlichen Folgen eine Beteiligung Privater an dem Zweckverband oder der delegierenden Zweckvereinbarung hat. § 2 Abs. 2 KomZG lässt eine Beteiligung Privater an Zweckverbänden zu und § 12 Abs. 1 S. 2 KomZG auch an Zweckvereinbarungen. Für die Stufe der Aufgabenerfüllung ist klar, dass zumindest eine direkte Beteiligung Privater bei der Aufgabenerfüllung zur Vergaberechtpflichtigkeit führt (§ 108 Abs. 1 Nr. 3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB). Man wird den *Europäischen Gerichtshof* wohl dahingehend verstehen müssen, dass dies auf der Stufe der Aufgabenübertragung nicht gilt. Denn laut der Remondis-Entscheidung fällt „eine Entscheidung über die Zuweisung öffentlicher Befugnisse nicht in den Bereich wirtschaftlicher Vorgänge“⁶². Leitend für den Ausschluss der Beteiligung eines Privaten an einem Inhouse-Geschäft ist jedoch gerade, dass der Private durch die Beteiligung einen unzulässigen Vorteil im Wettbewerb erhält.⁶³ Nach der Bewertung des *Europäischen Gerichtshofs* ist mithin die Aufgabenübertragung kein Vorgang, die den Wettbewerb berühren kann.

5.1.2 Vergaberecht

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

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

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

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

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

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

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



die Konzessionsvergabe (Konzessionsrichtlinie) Voraussetzungen vor, unter denen öffentliche Auftraggeber mit anderen öffentlichen Stellen vergabefrei zusammenarbeiten dürfen.

Bei der Frage, ob Vergaberecht anwendbar ist, lassen sich drei Gruppen bilden: Geschäfte ohne Vergütung (5.1.2.1), Inhouse-Geschäfte (5.1.2.2) und Instate-Geschäfte (5.1.2.3).

5.1.2.1 *Geschäfte ohne Vergütung*

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

5.1.2.2 *Inhouse-Geschäfte*

Komplizierter sind Inhouse-Geschäfte. Dabei ist zwischen Fällen, in denen eine eigene Dienststelle beauftragt wird, und Fällen, in denen eine rechtlich selbstständige Einheit beauftragt wird, zu unterscheiden. Die Beauftragung einer eigenen Dienststelle ist für die Frage nach IKZ ohne Belang. Auch wenn der Auftrag nicht durch eine eigene Dienststelle ausgeführt wird, sondern durch eine rechtlich selbstständige Einheit, kann, wenn ein Inhouse-Geschäft vorliegt, auf die Ausschreibung verzichtet werden. Dabei werden einfache von gemeinsamen Inhouse-Geschäften unterschieden. Ein einfaches Inhouse-Geschäft liegt vor, wenn auf jeder Seite des Geschäftes nur ein Partner steht. Ein gemeinsames Inhouse-Geschäft liegt vor, wenn auf einer Seite mehrere Partner beteiligt sind. Dabei ist zwischen gemeinsam-vertikalen (5.1.2.2.1) und gemeinsam-inversen und gemeinsam-horizontalen Inhouse-Geschäften (5.1.2.2.2) zu unterscheiden.

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

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

1. Der öffentliche Auftraggeber übt gemeinsam mit anderen öffentlichen Auftraggebern über die juristische Person eine ähnliche Kontrolle aus wie jeder der öffentlichen Auftraggeber über seine eigenen Dienststellen. Für diese Kontrolle formuliert § 108 Abs. 5 GWB drei weitere Kriterien:
 - a. Die beschlussfassenden Organe der juristischen Person setzen sich aus Vertretern sämtlicher teilnehmender öffentlicher Auftraggeber zusammen. Ein einzelner Vertreter kann mehrere oder alle teilnehmenden öffentlichen Auftraggeber vertreten.
 - b. Die öffentlichen Auftraggeber können gemeinsam einen ausschlaggebenden Einfluss auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen der juristischen Person ausüben.
 - c. Die juristische Person verfolgt keine Interessen, die den Interessen der öffentlichen Auftraggeber zuwiderlaufen.
2. Mehr als 80% der Tätigkeiten der juristischen Person dienen der Ausführung von Aufgaben, mit denen sie von den öffentlichen Auftraggebern oder von einer anderen



juristischen Person, die von diesen Auftraggebern kontrolliert wird, betraut wurde. Für die 80%-Schwelle genügt es, wenn sie durch Zusammenrechnen der Tätigkeiten für alle beteiligten öffentlichen Stellen erreicht wird.⁶⁴

3. An der juristischen Person besteht keine direkte private Kapitalbeteiligung. § 108 Abs. 1 Nr. 3 Hs. 2 gilt entsprechend.

Diese Kriterien müssen jeweils kumulativ vorliegen.

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

5.1.2.2.2 Gemeinsam-inverse und gemeinsam-horizontale Inhouse-Geschäfte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷³ BT-Drs. 18/6281, S. 81.

⁷⁴ BT-Drs. 18/6281, S. 81.

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

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

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

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

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



5.1.2.2.3 Kriterien

5.1.2.2.3.1 Dienststellenähnliche Kontrolle

Wichtig für die Frage, ob eine dienststellenähnliche Kontrolle vorliegt, sind insoweit ein vergleichbares Niveau der Steuerungsfähigkeit und eine wirksame Kontrolle.⁸⁰ Es ist unerheblich, ob die rechtlich selbstständige Stelle privat- oder öffentlich-rechtlich organisiert ist.⁸¹

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

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

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

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

5.1.2.2.3.2 Überwiegende Tätigkeit für den Auftraggeber

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

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

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

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

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

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

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

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

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



nicht aussagekräftig, genügt es, wenn der tätigkeitsgestützte Wert insbesondere durch Prognosen über die Geschäftsentwicklung glaubhaft gemacht wird.

5.1.2.2.3.3 Beteiligung Privater

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

5.1.2.2.4 Zusammenfassung

Damit lässt sich für Inhouse-Geschäfte festhalten, dass die Ausschreibungspflicht entfällt, wenn mehrere öffentliche Auftraggeber gemeinsam den Auftrag an eine rechtlich selbstständige Einheit vergeben, über die sie eine ähnliche Kontrolle wie über ihre eigenen Dienststellen ausüben, deren Tätigkeit zu mehr als 80% der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen sie von den öffentlichen Auftraggebern betraut wurde und an der keine direkte private Kapitalbeteiligung besteht. Das gilt auch, wenn die untergeordnete Einheit den öffentlichen Auftrag an die übergeordnete Einheit vergibt und wenn zwei gleichgeordnete Einheiten der öffentlichen Auftraggeber untereinander öffentliche Aufträge vergeben.

5.1.2.3 Instate-Geschäfte

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

Auch § 108 Abs. 6 GWB nennt drei Kriterien.

1. Der Vertrag begründet oder erfüllt eine Zusammenarbeit zwischen den beteiligten öffentlichen Auftraggebern, um sicherzustellen, dass die von ihnen zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen im Hinblick auf die Erreichung gemeinsamer Ziele ausgeführt werden.

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

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

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

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

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

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

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



2. Die Durchführung der Zusammenarbeit wird ausschließlich durch Überlegungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse bestimmt.
3. Die öffentlichen Auftraggeber erbringen auf dem Markt weniger als 20% der Tätigkeiten, die durch die Zusammenarbeit erfasst sind.

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

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

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

In der Regel unproblematisch sind Zweckvereinbarungen zwischen Kommunen gleichen Typs, weil dann der Aufgabenbestand weitgehend identisch ist. Hier bestehen Gefahren nur dann, wenn nur einer der Kooperationspartner seine Aufgabe auf eine andere Körperschaft, z. B. einen Zweckverband oder in Rheinland-Pfalz bei der Übernahme einzelner Aufgaben einer Ortsgemeinde durch eine Verbandsgemeinde, überträgt, der andere aber Aufgabenträger bleibt. Wegen des in der Regel unterschiedlichen Aufgabenportfolios nach § 108 Abs. 6 GWB kaum ohne Ausschreibung zu bewältigen sind interkommunale Kooperationen zwischen

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰² Das OLG Naumburg lehnt § 108 Abs. 6 GWB ab, da sich das Verfahren nach dem bis zum 17.

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

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

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



Kommunen unterschiedlichen Typs¹⁰⁵. Prototyp ist die Wahrnehmung gemeindlicher Aufgaben durch Kreise, weil sich diese Aufgaben zusammen mit anderen Kreisaufgaben unter Erzielung von Skalen- und Synergieeffekten wahrnehmen lassen. Hier muss der Weg über eine gemeinsame Inhouse-Gesellschaft führen.

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

Unter vergaberechtlichen Gesichtspunkten besondere Aufmerksamkeit sollte Konstellationen gewidmet werden, in denen Kommunen nicht bei der eigentlichen Aufgabenerledigung, sondern bei dahinter liegenden Serviceleistungen, etwa IT-Leistungen, kooperieren. In der dem Vorlagebeschluss des *OLG Düsseldorf* vom 28. November 2018¹⁰⁹ zugrundeliegenden Fallgestaltung ging es darum, dass die eigentliche Aufgabe allen kommunalen Kooperationspartnern in gleicher Weise oblag, die Kooperation sich jedoch nicht auf die Erbringung dieser Leistung – sie erfolgte weiterhin durch jede Kommune getrennt –, sondern auf die Entwicklung einer Software als die Aufgabenerfüllung unterstützende Tätigkeit bezog.¹¹⁰ Das *OLG Düsseldorf* hat deutlich gemacht, dass nach seiner Bewertung die Gemeinsamkeit der eigentlichen Aufgabe sich auch auf eine Kooperation bei unterstützender Tätigkeit erstreckt, und zwar auch dann, wenn bei der Erfüllung der eigentlichen Aufgabe gerade keine Kooperation erfolgt.¹¹¹ Für die Praxis der IKZ sollte allerdings beachtet werden, dass es dabei um eine sehr konkret auf eine bestimmte gemeinsame Aufgabe bezogene Zusammenarbeit bei der Entwicklung einer Software, die zwar von der eigentlichen Aufgabe abtrennbar war, aber nur für deren Erfüllung genutzt werden konnte, ging. Bei einer solchen engen Verknüpfung von Aufgabe und unterstützender Tätigkeit wird man das für eine konkrete Aufgabe gemeinsame Ziel bejahen können. Anders sieht es bei „Kooperationen auf Vorrat“ aus, die für eine Vielzahl verschiedener Einzelaufgaben genutzt werden können.

Zweite Voraussetzung für eine gemeinsame Zielverfolgung ist ein „kooperatives Konzept“ (Erwägungsgrund 33 zur Vergaberichtlinie). Ein solches Konzept definieren die

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

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

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

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

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

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

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



Nachprüfungsinstanzen als „ein bewusstes und gleichberechtigtes, horizontales Zusammenwirken“¹¹². Im Einklang mit der Rechtsprechung des *EuGH*, bspw. in der Sache *Piepenbrock*¹¹³, fehlt es hieran, wenn es sich um einen gegenseitigen Vertrag über den Austausch von Leistungen handelt, der ebenso gut mit einem privaten Unternehmen geschlossen werden könnte¹¹⁴.

Dem *OLG Koblenz* genüge insoweit die Zahlung eines Geldbetrages ohne Beteiligung an der Leistungserbringung nicht.¹¹⁵ Zusammenarbeit sei mehr als Leistung gegen Bezahlung und meine ein bewusstes Zusammenwirken bei der Verrichtung einer Tätigkeit zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels.¹¹⁶ Das ergäbe sich aus Erwägungsgrund 33 der Vergaberichtlinie.¹¹⁷ Bei einer bloßen Zahlung liege kein kooperatives Konzept vor.¹¹⁸ Das hat der *EuGH* in der Vergangenheit anders gesehen.¹¹⁹

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

5.1.2.4 Auswirkungen auf die Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



5.2 Bundesrecht

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

„Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“¹²⁵ „Die Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sichert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich zu [...]“¹²⁶ „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben [...], die also den Gemeindeeinwohnern als solchen gemeinsam sind [...]“¹²⁷ „Der Gesetzesvorbehalt, den Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ausspricht, umfasst dabei nicht nur die Art und Weise der Erledigung der örtlichen Angelegenheiten, sondern ebenso die gemeindliche Zuständigkeit für diese Angelegenheiten.“¹²⁸ Auf die Leistungsfähigkeit¹²⁹ oder die Verwaltungskraft¹³⁰ kommt es nicht an. „Entscheidend ist, ob eine Aufgabe in gemeindlicher Trägerschaft bei typisierender Betrachtung eine sachangemessene, für die spezifischen Interessen der Einwohner förderliche und auch für die Wahrnehmung anderer Gemeindeaufgaben notwendige Erfüllung finden kann.“¹³¹ Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bilden keinen feststehenden Aufgabenkreis¹³² und sind auch nicht für alle Gemeinden ungeachtet ihrer Einwohnerzahl, Fläche und Struktur gleich¹³³. Auch kann eine Aufgabe nur teilweise eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft sein.¹³⁴ Aus dem Universalitätsprinzip folgt eine Zuständigkeitsvermutung.¹³⁵ „Zum Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung gehört kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog, wohl aber die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen.¹³⁶ Träger dieser Garantie sind die Gemeinden,¹³⁷ aber nicht die Verbandsgemeinden, da diese nur Zusammenschlüsse sind und die Ortsgemeinden bestehen bleiben.¹³⁸

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

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

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

Anders als den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG wird den Kreisen durch Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG kein Aufgabenbestand verfassungsunmittelbar zugewiesen. Die von den

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴⁶ Grammatikfehler im Original.



Kreisen wahrzunehmenden Aufgaben werden vielmehr durch den Gesetzgeber bestimmt.¹⁴⁷ Soweit das Gesetzesrecht eine Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ähnliche Verbürgung enthält, dass die Landkreise auf das Kreisgebiet bezogene öffentliche Aufgaben als freie Aufgaben der Selbstverwaltung wahrnehmen können, soweit diese nicht durch Gesetz ausdrücklich anderen Stellen zugewiesen sind, § 2 Abs. 1 der Landkreisordnung (LKreisO), ist diese Verbürgung einer Allzuständigkeit nur einfachrechtlich, nicht aber verfassungsrechtlich gewährleistet.¹⁴⁸

Die institutionelle Garantie der Kreise als Selbstverwaltungskörperschaften fordert dem Gesetzgeber allerdings ab, den Kreisen substanzielle Aufgaben auch des eigenen Wirkungskreises und nicht allein staatliche Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zuzuweisen.¹⁴⁹ Die Zuweisung einer Aufgabe zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung an Kreise führt dazu, dass die *Erledigung* der Aufgabe von dem Gewährleistungsbereich des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG (bzw. des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) erfasst wird.¹⁵⁰ Ist dies der Fall, so bezieht sich die den Kreisen (wie den Gemeinden) verfassungsrechtlich gewährleistete Organisationshoheit¹⁵¹ auch auf diese Aufgaben.

Für eine Untersuchung, die sich mit Interkommunaler Zusammenarbeit befasst, ist insbesondere die Kooperationshoheit von Interesse. Die Kooperationshoheit ist eine Ausprägung der Organisationshoheit.¹⁵² Die positive Kooperationshoheit ist „die Befugnis, darüber zu befinden, ob eine bestimmte Aufgabe eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen wird und ob zu diesem Zweck gemeinsame Institutionen gegründet werden“¹⁵³. Demzufolge können die Kommunen „für einzelne Aufgaben zusammen mit anderen Kommunen gemeinschaftliche Handlungsinstrumente schaffen“¹⁵⁴. Das erfasst auch die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und Querschnittsaufgaben im verwaltungsinternen Bereich.¹⁵⁵

Die in Art. 28 Abs. 2 GG ebenfalls enthaltene negative Kooperationshoheit schützt vor einer Pflicht zur gemeinsamen Aufgabenerledigung.¹⁵⁶ Eine Zwangsverbandsbildung bedarf einer rechtzeitigen Anhörung und ist nur möglich, wenn Gemeinwohlgründe sie zwingend gebieten und eine freiwillige Zusammenarbeit dies nicht erreicht.¹⁵⁷ Auch darf das nur im Bereich der

¹⁴⁷ BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 1967 – 2 BvL 28763 –, BVerfGE 21, 117 (129); BVerfG, Urteil vom 07. Februar 1991 – 2 BvL 24/84 –, Rn. 69, juris; BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04 –, BVerfGE 119, 331 (Rn. 116); BVerfG, Urteil vom 07. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, Rn. 114, 164, juris.

¹⁴⁸ Falk, Die kommunalen Aufgaben unter dem Grundgesetz, S. 175 f..

¹⁴⁹ BVerfG, Urteil vom 07. Februar 1991 – 2 BvL 24/84 –, Rn. 69, juris; BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04 –, BVerfGE 119, 331 (Rn. 117); BVerfG, Urteil vom 07. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, Rn. 114, juris; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 09. Juni 2017 – VerfGH 61/16 –, Rn. 117, juris.

¹⁵⁰ BVerfG, Urteil vom 07. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, Rn. 115, juris; Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. Juli 2007 – 9/06 u. a. -, Rn. 110, juris.

¹⁵¹ BVerfG, Urteil vom 07. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, Rn. 117, juris; Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. Juli 2007 – 9/06 u. a. -, Rn. 110, juris.

¹⁵² BVerfG, Beschluss vom 27. November 1986 – 2 BvR 1241/82 –, Rn. 16, juris; BVerwG, Urteil vom 23. August 2011 – 9 C 2/11 –, BVerwGE 140, 245-256, Rn. 14; Dreier, in: Dreier, Art. 28, Rn. 128; Dreier, in: Dreier, Art. 28, Rn. 128; Mehde, in: Maunz/Dürig, Art. 28 Abs. 2, Rn. 72; Schmidt, Kommunale Kooperation, S. 58.

¹⁵³ BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04 –, BVerfGE 119, 331 (362). Siehe auch: Dreier, in: Dreier, Art. 28, Rn. 125.

¹⁵⁴ BVerfG, Beschluss vom 27. November 1986 – 2 BvR 1241/82 –, Rn. 16, juris.

¹⁵⁵ Mehde, in: Maunz/Dürig, Art. 28 Abs. 2, Rn. 72.

¹⁵⁶ Mehde, in: Maunz/Dürig, Art. 28 Abs. 2, Rn. 73.

¹⁵⁷ Dreier, in: Dreier, Art. 28, Rn. 128.



Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten geschehen.¹⁵⁸ Das ändert nichts an der Möglichkeit des Gesetzgebers, einen Austritt aus einem einmal gegründeten Zweckverband zu beschränken.¹⁵⁹ Das folgt bereits aus der Notwendigkeit, die Eigenverantwortlichkeit mit der Rechtssicherheit der übrigen Beteiligten in Ausgleich zu bringen.¹⁶⁰

5.3 Landesrecht Rheinland-Pfalz

Das rheinland-pfälzische Recht enthält in der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Verf RLP) ebenfalls eine Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (5.3.1). Daneben finden sich die Regelungen über die kommunale Zusammenarbeit im Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) (5.3.2).

5.3.1 Verfassung für Rheinland-Pfalz

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

Die Gemeinden im Sinne des Art. 49 Abs. 1 Satz 1 Verf RLP sind die Ortsgemeinden, die Einheitsgemeinden und die Städte.¹⁶¹ § 49 Abs. 1 Satz 2 Verf RLP begründet die Allzuständigkeit/Universalität der Gemeinden.¹⁶² Diese „umfasst diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln, weil sie das Zusammenleben in der Gemeinde und so die Gemeindeglieder in ihrer Gesamtheit betreffen“¹⁶³. Der Vorbehalt anderer gesetzlicher Regelungen begrenzt die Allzuständigkeit.¹⁶⁴ Ein dringendes öffentliches Interesse ist nicht schon gegeben, wenn eine Hochkonzentration die Verwaltung vereinfachen,

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

¹⁵⁹ Mehde, in: Maunz/Dürig, Art. 28 Abs. 2, Rn. 73.

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

¹⁶¹ Lahmann/Edinger, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (1. Einleitung); Stamm, in: Art. 49, Rn. 10.

¹⁶² Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28. März 2000 – VGH N 12/98 –, Rn. 20, juris; Lahmann/Edinger, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (1. Einleitung).

¹⁶³ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28. März 2000 – VGH N 12/98 –, Rn. 20, juris.

¹⁶⁴ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. März 2001 – VGH B 8/00 –, Rn. 28, juris; vgl. Lahmann/Edinger, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (1. Einleitung).



Zuständigkeiten konzentrieren würde oder aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit angezeigt wäre.¹⁶⁵

Verbandsgemeinden sind Gemeindeverbände im Sinne des Art. 49 Abs. 2 Verf RLP.¹⁶⁶ Die Verbandsgemeinden sind nicht institutionell gewährleistet.¹⁶⁷ Ihnen steht ein Mindestgehalt an Selbstverwaltungsrechten zu, sobald sie existieren.¹⁶⁸

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht umfasst weder einen bestimmten, noch einen nach feststehenden Merkmalen bestimmbaren Aufgabenkreis.¹⁶⁹ Sie ist nach „historisch-dynamischen“¹⁷⁰ Gesichtspunkten zu bestimmen und bedarf der einfachgesetzlichen Ausformung¹⁷¹, wobei der Gesetzgeber den Wesensgehalt beachten muss.¹⁷² Zu den Merkmalen gehört auch die Organisationshoheit.¹⁷³ Unter diese fällt auch die Kooperationshoheit.¹⁷⁴

5.3.2 KomZG

Das KomZG regelt die kommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz. Es gliedert sich in die Abschnitte Grundsätze (§ 1 KomZG), Zweckverband (§§ 2-11 KomZG), Zweckvereinbarung (§§ 12 und 13 KomZG), kommunale Arbeitsgemeinschaft (§ 14 KomZG) und gemeinsame kommunale Anstalt (§§ 14a und 14b KomZG) sowie Übergangs- und Schlussbestimmungen (§§ 15-20 KomZG). Daneben gibt es noch das Landesstiftungsgesetz (LStiftG), das sich auch mit öffentlich-rechtlichen und kommunalen Stiftungen befasst. Im Folgenden sollen entlang des KomZG zunächst die Grundsätze der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung (5.3.2.1) und dann nacheinander die Kooperationsformen Zweckverband (5.3.2.2), Zweckvereinbarung (5.3.2.3), Kommunale Arbeitsgemeinschaft (5.3.2.4), Gemeinsame Kommunale Anstalt (5.3.2.5) und Stiftungen des Öffentlichen Rechts und Kommunale Stiftungen (5.3.2.6) behandelt werden.

¹⁶⁵ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28. März 2000 – VGH N 12/98 –, Rn. 38, juris.

¹⁶⁶ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Dezember 1970 – VGH 4/70 –, AS RP-SL 12, 239 (247) zitiert nach: *Lahmann/Edinger*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (2. Die Gemeindeverbände); *Stamm*, in: Art. 49, Rn. 16.

¹⁶⁷ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, AS RP-SL 11, 271 (273) zitiert nach: *Stamm*, in: Art. 49, Rn. 17, Fn. 74.

¹⁶⁸ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 29. April 1961 – VGH 1/61 –, AS RP-SL 8, 231 (241) zitiert nach: *Stamm*, in: Art. 49, Rn. 17, Fn. 75; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, AS RP-SL 11, 118 (121) zitiert nach: *Stamm*, in: Art. 49, Rn. 17, Fn. 75; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, AS RP-SL 11, 271 (273) zitiert nach: *Stamm*, in: Art. 49, Rn. 17, Fn. 75.

¹⁶⁹ *Lahmann/Edinger*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (3. Die Selbstverwaltungsgarantie).

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

¹⁷¹ *Stamm*, in: Art. 49, Rn. 13.

¹⁷² *Lahmann/Edinger*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (3. Die Selbstverwaltungsgarantie).

¹⁷³ *Lahmann/Edinger*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (3. Die Selbstverwaltungsgarantie); *Stamm*, in: Art. 49, Rn. 12.

¹⁷⁴ *Stamm*, in: Art. 49, Rn. 12.



5.3.2.1 Grundsätze der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung

§ 1 KomZG regelt die Grundsätze der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 KomZG können kommunale Gebietskörperschaften Aufgaben, zu deren Erfüllung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam wahrnehmen. Dies gilt nicht, wenn die gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe durch Rechtsvorschrift ausgeschlossen ist, § 1 Abs. 1 Satz 2 KomZG. Kommunale Gebietskörperschaften im Sinne des KomZG sind die Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städte, kreisfreien Städte, Landkreise¹⁷⁵ und der Bezirksverband Pfalz¹⁷⁶. Die Aufgaben, die gemeinsam wahrgenommen werden können, sind Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung und Auftragsangelegenheiten.¹⁷⁷ Ebenso sind Service- und Funktionsaufgaben und Hilfstätigkeiten erfasst, die erbracht werden, um die eigentlichen kommunalen Aufgaben zu erfüllen.¹⁷⁸ Möglich ist eine kommunale Zusammenarbeit bei allen öffentlichen Aufgaben.¹⁷⁹

§ 1 Abs. 1 Satz 3 Hs. 1 KomZG nennt die möglichen Rechtsformen: Zweckverbände, kommunale Arbeitsgemeinschaften, gemeinsame kommunale Anstalten und Zweckvereinbarungen. Dies gilt nur, soweit nicht eine besondere Rechtsform für die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben ist, § 1 Abs. 1 Satz 3 Hs. 2 KomZG. Diese Reihenfolge ist nach dem Willen des Gesetzgebers keine Rangfolge.¹⁸⁰ Die Aufzählung ist abschließend, soweit nicht spezielle Gesetze weitere Formen vorsehen.¹⁸¹ Besondere Rechtsformen finden sich beispielweise im Landesplanungsgesetz¹⁸², im Schulgesetz¹⁸³, im Baugesetzbuch¹⁸⁴, im Bundeswaldgesetz¹⁸⁵ und im LStiftG. Nach § 14 Abs. 1 des Landesplanungsgesetzes (LPIG) bilden die kreisfreien Städte und Landkreise im Gebiet einer Region eine Planungsgemeinschaft. Diese Planungsgemeinschaften sind nach § 15 Abs. 1 Satz 1 LPIG Körperschaften des öffentlichen Rechts. Nach § 76 Abs. 2 des Schulgesetzes (SchulG) kann ein Schulverband aus Gebietskörperschaften, die nach § 76 Abs. 1 SchulG als Schulträger vorgesehen sind, Schulträger sein. Auf diesen ist das KomZG anwendbar, soweit das SchulG nichts anderes bestimmt, § 79 Abs. 1 SchulG. Nach § 205 Abs. 1 des Baugesetzbuches (BauGB) können sich Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsträger zu einem Planungsverband zusammenschließen. Das schließt einen Zusammenschluss nach Zweckverbandsrecht nicht aus, § 205 Abs. 6 BauGB. Das Bundeswaldgesetz sieht im dritten Kapitel Forstbetriebsgemeinschaften,

¹⁷⁵ LT-Drs. 15/4488, S. 42.

¹⁷⁶ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 1, 1. [- Kommunale Gebietskörperschaften im Sinne dieses...]).

¹⁷⁷ LT-Drs. 15/4488, S. 42; *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 1, 1. [- Kommunale Gebietskörperschaften im Sinne dieses...]).

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

¹⁷⁹ LT-Drs. 15/4488, S. 42.

¹⁸⁰ LT-Drs. 15/4488, S. 42.

¹⁸¹ LT-Drs. 15/4488, S. 42.

¹⁸² *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 1, 1. [- Kommunale Gebietskörperschaften im Sinne dieses...]).

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

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

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



Forstbetriebsverbände und forstwirtschaftliche Vereinigungen vor. Daneben sieht das LStiftG öffentlich-rechtliche und kommunale Stiftungen vor.

§ 1 Abs. 2 KomZG fügt hinzu, dass die Befugnis, sich bei der gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben einer Rechtsform des privaten Rechts zu bedienen, unberührt bleibt. Das gilt nur für Aufgaben, die nicht-hoheitlicher Natur sind.¹⁸⁶ Gemeinden können sich nach Maßgabe der §§ 87, 88 GemO an wirtschaftlichen Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts beteiligen.¹⁸⁷

Nach § 1 Abs. 3 KomZG sind die zuständigen Stellen als Stellen innerhalb derjenigen Verwaltungseinheit anzusehen, der die Meldebehörde angehört, wenn Aufgaben nach § 1 Abs. 1 KomZG für mehrere kommunale Gebietskörperschaften gemeinsam wahrgenommen werden. „Mit § 1 Abs. 3 KomZG werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung errichteten Zweckverbände, kommunalen Arbeitsgemeinschaften und gemeinsamen kommunalen Anstalten in gleicher Weise wie die Ämter und Stellen innerhalb der Verwaltungen im Rahmen der sogenannten „Intranetauskunft“ auf die Meldedaten der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften zugreifen können.“¹⁸⁸

Nach wie vor haben die Aufsichtsbehörden eine Beratungsfunktion und können kooperationswilligen Gebietskörperschaften Empfehlungen bezüglich der Zusammenarbeitsformen geben.¹⁸⁹ Die Beschränkung der Wahrnehmung einer Aufgabe durch den Zweckverband auf sachlich begrenzte Aufgabenteile oder auf Gebietsteile ist zulässig, § 3 Satz 2 KomZG. Ein Zweckverband kann auch mehrere Aufgaben der Beteiligten übernehmen.¹⁹⁰

5.3.2.2 Zweckverbände

5.3.2.2.1 Definition

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 KomZG ist der Zweckverband eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er hat im Rahmen der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung, § 2 Abs. 1 Satz 2 KomZG. Die Erfüllung einer Aufgabe durch einen Zweckverband bleibt eine Erfüllung einer kommunalen Aufgabe.¹⁹¹

Es gibt zwei Arten von Zweckverbänden: Den Freiverband, § 4 Abs. 1 Satz 1 KomZG, und den Pflichtverband, § 4 Abs. 3 KomZG. Beim Freiverband schließen sich die Beteiligten aus eigener Entscheidung zusammen und vereinbaren den Entwurf einer Verbandsordnung, § 4 Abs. 1 Satz 1 KomZG. Zur gemeinsamen Erfüllung von Pflichtaufgaben der kommunalen Selbstverwaltung oder von Auftragsangelegenheiten kann die Errichtungsbehörde auch ohne Antrag der Beteiligten einen Zweckverband errichten, wenn die gemeinsame Erfüllung im

¹⁸⁶ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 1, 2. [-Erläuterungen – Selbstverständlich bleibt gem. § 1 Abs....]).

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

¹⁸⁸ LT-Drs. 15/4488, S. 42.

¹⁸⁹ LT-Drs. 15/4488, S. 42.

¹⁹⁰ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 3, 2. [Erläuterungen – Das Zweckverbandsgesetz vom 22.12....]).

¹⁹¹ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, AS RP-SL 10, 244 (246), zitiert nach: *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 3, 2.3 [...Weisungsbefugnis...]).



dringenden öffentlichen Interesse geboten ist (Pflichtverband), § 4 Abs. 3 Satz 1 KomZG. Der Begriff des dringenden öffentlichen Interesses entspricht dem Begriff des dringenden öffentlichen Interesses nach § 67 Abs. 4 GemO.¹⁹²

5.3.2.2.2 Mitglieder

Die klassischen Mitglieder von kommunalen Zweckverbänden sind kommunale Gebietskörperschaften. Daneben können andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie juristische Personen des Privatrechts und natürliche Personen Mitglied eines Zweckverbandes werden, § 2 Abs. 2 Hs. 1 KomZG. Dies bedarf der Zustimmung der Errichtungsbehörde, § 2 Abs. 2 Hs. 1 KomZG. Daneben müssen die kommunalen Gebietskörperschaften, Anstalten im Sinne des § 86a Abs. 1 GemO, gemeinsame kommunale Anstalten oder Zweckverbände die Mehrheit der Mitglieder und die Mehrheit der Stimmen in der Verbandsversammlung stellen, die Erfüllung der Verbandsaufgabe gefördert werden und Gründe des Gemeinwohls dürfen nicht entgegenstehen, § 2 Abs. 2 Hs. 2 KomZG. Die Zahl der nichtkommunalen Mitglieder ist dabei auf den sachlich notwendigen Umfang zu beschränken, um den kommunalen Charakter des Zweckverbandes zu erhalten.¹⁹³ Aus diesem Grund muss auch die Errichtungsbehörde zustimmen.¹⁹⁴ Diese Voraussetzung ist auch erfüllt, wenn sich die nicht-kommunalen Mitglieder zu einer rechtsfähigen juristischen Person des Privatrechts zusammenschließen und diese wiederum Mitglied des Zweckverbandes wird.¹⁹⁵

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

5.3.2.2.3 Aufgaben

Nach § 3 Satz 1 KomZG darf ein Zweckverband Aufgaben für alle beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften und für einzelne beteiligte kommunale Gebietskörperschaften wahrnehmen. Es besteht damit nach geltendem Recht anders als in der Vergangenheit keine Vorrangigkeit einer (anderen) Form der interkommunalen Zusammenarbeit oder der Aufgabenwahrnehmung durch Verbandsgemeinden oder Landkreise mehr.¹⁹⁶ Diese hatte keine praktische Bedeutung erlangt.¹⁹⁷

¹⁹² *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 3, 3. Zu Absatz 3.).

¹⁹³ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 3, 3.1 [...sachlich notwendigen...]).

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

¹⁹⁵ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 3, 3.2 [Zu Absatz 2 – Probleme ergaben sich in der...]).

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

¹⁹⁷ LT-Drs. 14/4674, S. 50; *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 3, 1. [- Schon mit Art. 4 des...]).



5.3.2.2.4 Bildung

Die Bildung eines Zweckverbandes erfolgt in zwei Schritten. Zunächst haben die Beteiligten zur Bildung eines Zweckverbandes den Entwurf einer Verbandsordnung zu vereinbaren, § 4 Abs. 1 Satz 1 KomZG. Bei kommunalen Gebietskörperschaften bedarf der Entwurf der Zustimmung der Vertretungen, § 4 Abs. 1 Satz 2 KomZG. Die zustimmungsberechtigten Vertretungsorgane sind der Gemeinderat, der Verbandsgemeinderat, der Stadtrat, der Kreistag bzw. der Bezirkstag.¹⁹⁸ Das Zustimmungserfordernis folgt aus dem Kommunalverfassungsrecht¹⁹⁹ und dort aus § 32 Abs. 1 GemO. Die Zustimmung kann bis zur Feststellung durch die Errichtungsbehörde zurückgenommen werden.²⁰⁰ Dies bedarf derselben Form wie die Zustimmung.²⁰¹

Die Verbandsordnung bedarf der Form des § 49 GemO, da sie eine Verpflichtungserklärung ist.²⁰² Nach § 49 Abs. 1 Satz 1 GemO bedürfen Erklärungen, durch die die Gemeinde verpflichtet werden soll, der Schriftform. Sie sind nur rechtsverbindlich, wenn sie vom Bürgermeister/Landrat oder dem zur allgemeinen Vertretung berufenen Beigeordneten/Kreisbeigeordneten oder einem ständigen Vertreter unter Beifügung der Amtsbezeichnung handschriftlich unterzeichnet sind, § 49 Abs. 1 Satz 2 GemO.

Es ist möglich, den Zweckverband auf Zeit zu bilden, wie a maiore ad minus aus der Auflösungsmöglichkeit, die nur einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedarf, folgt.²⁰³ Die Bestätigung der Errichtungsbehörde zur Auflösung kann aber erst nach Ablauf der Frist und nur wenn kein Pflichtverband errichtet werden muss, erteilt werden.²⁰⁴

Die Verbandsordnung muss die mit dem Aufgabenübergang verbundene Rechtsnachfolge regeln.²⁰⁵ Der Name des Zweckverbandes muss die Bezeichnung „Zweckverband“ enthalten und die Aufgabe des Zweckverbandes kurz bezeichnen, § 4 Abs. 2 Satz 2 KomZG.

Die Errichtung erfolgt durch die Errichtungsbehörde, § 4 Abs. 2 Satz 1 KomZG. Nach § 5 Abs. 1 KomZG ist für die Errichtung bei Zweckverbänden aus Gemeinden und Verbandsgemeinden im selben Landkreis die Kreisverwaltung und im Übrigen die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zuständig. Soweit durch Staatsvertrag andere Zuständigkeiten festgelegt sind, bleiben diese unberührt, § 5 Abs. 5 KomZG. Die Befugnisse der

¹⁹⁸ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.1 [Zu Absatz 1 – Es ist bei Freiverbänden den...]).

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

²⁰⁰ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.3 [Zu Absatz 1 – Ein Verbandsmitglied hat den Entwurf...]).

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

²⁰² *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.2 [Zu Absatz 1 – Im Gegensatz zum Zweckverbandsrecht (1954)...]).

²⁰³ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.4 [...unter Vorbehalt...]).

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

²⁰⁵ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.7 [...Aufgabenübergang...]).



Errichtungsbehörde erstrecken sich auf die Errichtung und alle Vorgänge, die den Bestand und die Grundlagen des Zweckverbandes berühren.²⁰⁶

Eine der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften hat auch im Namen der übrigen Beteiligten den Entwurf der Errichtungsbehörde mit dem Antrag vorzulegen, einen Zweckverband zu errichten, § 4 Abs. 1 Satz 3 KomZG. Sie stellt die Verbandsordnung fest, § 4 Abs. 2 Satz 1 KomZG. Die Errichtungsbehörde stellt die Verbandsordnung durch einen hoheitlichen Feststellungsakt fest.²⁰⁷ Sie prüft dabei, ob die Voraussetzungen für die Bildung eines Zweckverbandes vorliegen.²⁰⁸ Soll der Zweckverband nur aus zwei Mitgliedern bestehen, hat die Errichtungsbehörde aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten auf die einfachere Art der Zusammenarbeit hinzuweisen.²⁰⁹ Das gilt auch bei der Entscheidung über das Fortbestehen von Zweckverbänden.²¹⁰ Zugleich bestimmt sie den Tag der Errichtung, mit dessen Beginn der Zweckverband existiert, § 4 Abs. 2 Satz 1 KomZG.

Die Errichtungsbehörde kann Änderungen des Entwurfs nur verlangen, soweit dieser Bedenken wegen Rechtsverletzung begegnet, § 4 Abs. 1 Satz 4 KomZG. Sie hat insoweit nur eine Rechtsaufsicht, was aus dem Selbstverwaltungsrecht der Verbandsmitglieder folgt.²¹¹

Will die Errichtungsbehörde den Antrag auf Errichtung des Zweckverbandes ablehnen, so hat sie dies zuvor mit den Beteiligten mündlich zu erörtern, § 4 Abs. 1 Satz 5 KomZG. Dies dient nicht nur dem Anspruch auf rechtliches Gehör, sondern soll auch eine Möglichkeit zur Prüfung anderer Aufgabenerfüllungsmöglichkeiten mit den Beteiligten schaffen.²¹²

Einige Besonderheiten bestehen beim Pflichtverband. Die Errichtungsbehörde hat vor Errichtung des Pflichtverbandes den Beteiligten eine angemessene Frist für die Beantragung eines Freiverbands zu setzen, § 4 Abs. 3 Satz 2 KomZG. Auch nach Ablauf der Frist ist eine jederzeitige Unterbrechung zur Errichtung eines Freiverbandes möglich.²¹³ Wird innerhalb dieser Frist nicht die Errichtung eines Freiverbands beantragt, so hat die Errichtungsbehörde die beabsichtigte Errichtung eines Pflichtverbandes und den Entwurf der Verbandsordnung mit den Beteiligten mündlich zu erörtern, § 4 Abs. 3 Satz 3 KomZG.

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

²⁰⁶ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 5, 1.1 [...Zuständigkeit allein...]).

²⁰⁷ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.3 [Zu Absatz 1 - Ein Verbandsmitglied hat den Entwurf...]).

²⁰⁸ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.5 [Zu Absatz 1 - Liegen die Voraussetzungen für die...]).

²⁰⁹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.6 [Zu Absatz 1 - Sowohl bei der Errichtung von...]).

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

²¹¹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.5 [Zu Absatz 1 - Liegen die Voraussetzungen für die...]).

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

²¹³ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 3. Zu Absatz 3).



Beteiligten dem Antrag auf Mitgliedschaft nicht zustimmen, § 4 Abs. 4 KomZG. Auch für einen freiwilligen Beitritt ist eine angemessene Frist zu setzen.²¹⁴

Nach § 4 Abs. 5 KomZG ist die Errichtung des Zweckverbandes von der Errichtungsbehörde zusammen mit der von ihr festgestellten Verbandsordnung in den Bekanntmachungsorganen der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften auf deren Kosten öffentlich bekanntzumachen. Die öffentliche Bekanntmachung ist in § 27 GemO geregelt. Nach § 27 Abs. 1 können öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinde in einer Zeitung oder in einem Amtsblatt erfolgen. Näheres regelt das fachlich zuständige Ministerium, § 27 Abs. 2 GemO. Die Form der öffentlichen Bekanntmachung ist in die Hauptsatzung aufzunehmen, § 27 Abs. 3 GemO. Die Bekanntmachung ist kein konstitutives Element, sondern dient der allgemeinen Unterrichtung.²¹⁵ Die Errichtungsbehörde kann sich für die Bekanntmachung der Mitarbeit der kommunalen Gebietskörperschaften bedienen, muss die Veröffentlichung aber überwachen.²¹⁶ Die Veröffentlichung in den Bekanntmachungsorganen der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften dient der Bürgernähe.²¹⁷

5.3.2.2.5 Aufsicht

Die nach § 5 Abs. 1 KomZG zuständige Behörde führt zugleich die Staatsaufsicht über den von ihr errichteten Zweckverband, § 5 Abs. 2 KomZG. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion kann im Einzelfall ihre Zuständigkeit ganz oder teilweise auf eine nachgeordnete Behörde übertragen, § 5 Abs. 3 Satz 1 KomZG. Dies ist den Beteiligten schriftlich mitzuteilen, § 5 Abs. 3 Satz 2 KomZG. Die Kreisverwaltung nimmt die Aufgaben der Errichtungsbehörde und der Aufsichtsbehörde als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung wahr, § 5 Abs. 4 KomZG. Aufsichtsbehörde für große kreisangehörige Städte nach § 118 Abs. 1 GemO ist die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion. Diese Regelung ist älter als das Zweckverbandsgesetz von 1982 und die divergierende Aufsicht besteht seitdem trotz mehrfacher Gesetzesänderungen.²¹⁸

5.3.2.2.6 Folgen der Bildung eines Zweckverbandes

Nach § 4 Abs. 6 KomZG gehen mit der Errichtung des Zweckverbandes die Rechte und Pflichten der Verbandsmitglieder, die in der Verbandsordnung bestimmte Aufgabe zu erfüllen und die damit verbundenen Befugnisse auszuüben, auf den Zweckverband über. Die damit verbundene Rechtsnachfolge, insbesondere der Übergang von benötigten Bediensteten, wird in der Verbandsordnung geregelt.²¹⁹

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

²¹⁵ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 2. Zu Absatz 2).

²¹⁶ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 5. Zu Absatz 5).

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

²¹⁸ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 5, 1.2 [Zu Absätzen 1 und 2 - Gem. § 5 Abs. 1 Nr...]).

²¹⁹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 4, 1.7 [...Aufgabenübergang...]).



Der Zweckverband ist berechtigt, Beamte zu haben, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgabe notwendig und zulässig ist, § 2 Abs. 1 Satz 3 KomZG. Diese Regelung dient lediglich der Verwaltungsvereinfachung.²²⁰ Er führt ein Dienstsiegel mit dem Landeswappen, § 2 Abs. 1 Satz 4 KomZG.

Soweit Zweckverbände hoheitliche Maßnahmen anstelle der Kommunen ausführen, stehen ihnen hoheitliche Befugnisse zu, die sie anstelle der ihnen angehörigen Gebietskörperschaften ausüben.²²¹ Das ist in allen Bundesländern geltendes Recht.²²²

5.3.2.2.7 Verbandsordnung

5.3.2.2.7.1 Inhalt der Verbandsordnung

Nach § 6 Abs. 1 KomZG hat die Verbandsordnung mindestens Bestimmungen zu enthalten über die Aufgabe, die Mitglieder, den Namen und den Sitz, die Form der öffentlichen Bekanntmachungen, die Aufteilung des Eigenkapitals auf die einzelnen Mitglieder sowie die Deckung des Finanzbedarfs und die Abwicklung bei Auflösung. Zusätzlich können weitere Regelungen nur in der Verbandsordnung getroffen werden. Diese sind:

- von § 6 Abs. 4 KomZG abweichende Mehrheiten für den Beitritt oder das Ausscheiden von Mitgliedern, die Zahl der Stimmen und Vertreter der Verbandmitglieder in der Verbandsversammlung,²²³
- Verzicht auf eine einheitliche Stimmabgabe der Verbandsmitglieder,²²⁴
- Verzicht auf eine Weisungsabhängigkeit der Vertreterinnen und Vertreter,²²⁵
- eine andere als die gesetzliche Amtszeit der Verbandsvorsteherin bzw. des Verbandsvorstehers,²²⁶
- eine Verwaltungsführung abweichend von § 9 Abs. 2 KomZG,²²⁷
- die Festsetzung der Bemessung der Grundlagen der Verbandsumlage.²²⁸

Auch ist es denkbar, den Übergang der Bediensteten und Vermögensgegenstände, Verteilung von Überschüssen, Voraussetzungen für das Ausscheiden und den Beitritt von Mitgliedern und die Vermögensauseinandersetzung beim Austritt in der Verbandsordnung zu regeln.²²⁹

²²⁰ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 2, 2.1 [...Dienstherr...]).

²²¹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 2, 2.2 [Zu Absatz 1 - Soweit durch Abs. 1 Satz 2...]).

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

²²³ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 6, 2.1 Zu Absatz 1).

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

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

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

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

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

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



Die Verbandsordnung muss auch eine Regelung über die Weiterfinanzierung der von ihnen verursachten Belastungen durch ausscheidende Verbandsmitglieder enthalten.²³⁰

5.3.2.2.7.2 Änderungen der Verbandsordnung

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

Änderungen der Verbandsordnung, welche die Aufgabe des Zweckverbandes betreffen, bedürfen außerdem der Zustimmung von zwei Dritteln der Verbandsmitglieder, § 6 Abs. 3 KomZG. Dies soll die übrigen Verbandsmitglieder vor Alleingängen eines Verbandsmitgliedes mit hoher Stimmenzahl schützen.²³¹

Soweit die Verbandsordnung nicht etwas anderes bestimmt, bedürfen Änderungen der Verbandsordnung, die den Beitritt oder das Ausscheiden eines Verbandsmitglieds betreffen, außerdem der Zustimmung der Mehrheit der Verbandsmitglieder, § 6 Abs. 4 Satz 1 KomZG. Da die Verbandsordnung alle Mitglieder nennen muss, tritt dieser Fall bei jedem Beitritt oder Ausscheiden ein.²³²

Die Errichtungsbehörde kann den Beschluss der Verbandsversammlung und die Zustimmung der Verbandsmitglieder zum Ausscheiden eines Verbandsmitglieds ersetzen, wenn Gründe des Gemeinwohls nicht entgegenstehen, insbesondere wenn durch das Ausscheiden des Verbandsmitglieds die Erfüllung der Verbandsaufgabe nicht beeinträchtigt wird und das betroffene Verbandsmitglied die Aufgabe selbst erfüllen kann, § 6 Abs. 4 Satz 2 KomZG. Dies soll verhindern, dass die Verbandsmitglieder ohne wichtigen Grund das Ausscheiden verhindern.²³³ Nach der Rechtsprechung des OVG Koblenz können Verbandsmitglieder einen Anspruch auf Ausscheiden haben.²³⁴ Eine einseitige Kündigung ist nicht möglich, da Zweckverbände durch die Errichtungsbehörde errichtet werden.²³⁵

5.3.2.2.8 Verbandsversammlung

Regelungen über die Verbandsversammlung finden sich in § 8 KomZG und in den über § 7 Abs. 1 KomZG entsprechend anwendbaren Regelungen der GemO. Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 KomZG sind die Regeln über den Gemeinderat, seine Ausschüsse und die

²³⁰ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 6, 2.2.2 [...öffentlich bekannt...]).

²³¹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 6, 3. Zu Absatz 3).

²³² *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 6, 4. Zu Absatz 4).

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

²³⁴ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. Juni 1962 – 1 A 21/62 –, zitiert nach: *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 6, 4. Zu Absatz 4); Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 12. Juni 1979 – 7 A 78/77 –, zitiert nach: *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung (§ 6, 4. Zu Absatz 4).

²³⁵ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 06. Dezember 1993 – 7 B 12364/93 –, Rn. 6, juris.



Bürgermeisterin bzw. den Bürgermeister und die Beigeordneten sinngemäß auf den Zweckverband anzuwenden.

Die Verbandsversammlung ist die Vertretung der Verbandsmitglieder und legt die Grundsätze für den Zweckverband fest, § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 KomZG i. V. m. § 32 Abs. 1 GemO. Sie besteht aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter der Verbandsmitglieder, § 8 Abs. 1 Satz 1 KomZG. Diese abgeleitete Legitimation ist ausreichend, da die Verbandsversammlung nicht den Rang eines Gemeinde- oder Stadtrates oder Kreistages hat.²³⁶ Die Verbandsversammlung ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der Verbandsmitglieder und mehr als die Hälfte der Stimmen vertreten sind, § 8 Abs. 1 Satz 3 KomZG.

Grundsätzlich vertritt die bzw. der Hauptverwaltungsbeamte ((Ober-)Bürgermeisterin/(Ober-)Bürgermeister/Landrätin/Landrat) die Gebietskörperschaft.²³⁷ Die wesentliche Aufgabe der Vertreterinnen und Vertreter ist es, die Interessen des Vertretenen zu wahren.²³⁸ Das ist nicht mit einem Ratsmandat vergleichbar.²³⁹ Die Verbandsmitglieder können ihren Vertreterinnen und Vertretern in der Verbandsversammlung Richtlinien oder Weisungen erteilen, § 8 Abs. 2 Satz 2 KomZG. Die Weisungsgebundenheit besteht, da die Gebietskörperschaft Mitglied ist und nur einen einheitlichen Willen haben kann.²⁴⁰ Im Innenverhältnis ist dieser nach demokratischen Grundsätzen zu bilden.²⁴¹ Für die Vertretung der kommunalen Gebietskörperschaften in der Verbandsversammlung gilt § 88 Abs. 1 Satz 1 bis 5, Abs. 2 Satz 2 und Abs. 6 GemO sinngemäß, § 8 Abs. 2 Satz 3 Hs. 1 KomZG.

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

Die Stimmen eines Verbandsmitglieds können nur einheitlich abgegeben werden, § 8 Abs. 2 Satz 1 KomZG. Die Entscheidung, wie die Stimme bei einheitlicher Stimmabgabe abgegeben wird, trifft bei mehr als zwei Vertreterinnen und Vertretern die einfache Mehrheit und andernfalls die (Ober-)Bürgermeisterin bzw. der (Ober-)Bürgermeister und die Landrätin bzw. der Landrat.²⁴²

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

²³⁶ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 8, 1.1 [Allgemeines - Die Verbandsversammlung ist das eigentliche...]).

²³⁷ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 8, 2.2.2 [Zu Absatz 2 - Absatz 1 Satz 1 sieht als Regelfall...]).

²³⁸ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 8, 1.2 [...Vertreter...]).

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

²⁴⁰ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 8, 2.2.1 [Zu Absatz 2 - Das einzelne Verbandsmitglied kann im...]).

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

²⁴² *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 8, 2.2.3 [Zu Absatz 2 - Die interne Willensbildung hinsichtlich Einheitlichkeit...]).



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

5.3.2.2.9 Verwaltung

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

5.3.2.2.10 Auflösung

Wenn die Verbandsversammlung den Zweckverband auflösen will, bedarf der Beschluss der Verbandsversammlung über die Auflösung des Zweckverbandes der Zustimmung von zwei Dritteln der Verbandsmitglieder und der Bestätigung durch die Errichtungsbehörde, § 11 Abs. 1 Satz 1 KomZG. Diese Bestätigung ist der *actus contrarius* zum hoheitlichen Akt der Errichtung.²⁴³

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

5.3.2.3 Zweckvereinbarung

Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 KomZG sind Zweckvereinbarungen Vereinbarungen, in denen kommunale Gebietskörperschaften, Zweckverbände und rechtsfähige kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts untereinander oder mit anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts oder rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts vereinbaren, dass einer der Beteiligten Aufgaben zugleich für die übrigen Beteiligten übernimmt oder diesen das Recht zur Mitbenutzung einer von ihm unterhaltenen Einrichtung einräumt. Der Beteiligte, der die Aufgabe wahrnimmt, wird beauftragter Beteiligter genannt. Nur unter diesen engen Voraussetzungen handelt es sich um eine Zweckvereinbarung.²⁴⁴ Sonst liegt ein einfacher öffentlich-rechtlicher Vertrag vor.²⁴⁵ Zweckvereinbarungen sind somit eine Sonderform des öffentlichen Vertrages.²⁴⁶ Das Gesetz beschränkt sich bewusst auf Eckpunkte, um einen

²⁴³ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 11, 1. Zu Absatz 1).

²⁴⁴ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 12, 1. Zu Abs. 1).

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

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



möglichst großen Freiraum zur Ausgestaltung von Zweckvereinbarungen zu gewähren.²⁴⁷ Die Zweckvereinbarung kann auch weitere Regelungen über Mitwirkungsrechte, beratende Gremien, Zustimmungsvorbehalte, Kostenerstattung, Unterrichtung und Beratung und die Auseinandersetzung bei Aufhebung enthalten.²⁴⁸

Ebenso wie Zweckverbände können auch Zweckvereinbarungen für mehrere Aufgaben, die in keinem Zusammenhang stehen müssen, geschlossen werden.²⁴⁹ Die Erfüllung der Aufgaben durch den beauftragten Beteiligten kann in der Zweckvereinbarung auf sachlich begrenzte Aufgabenteile oder auf Gebietsteile beschränkt werden, § 12 Abs. 1 Satz 3 KomZG. Wie der Wortlaut zeigt, kommen als beauftragter Beteiligter auch Körperschaften oder Stiftungen des öffentlichen Rechts in Betracht.²⁵⁰ Allerdings muss jeder Beteiligte Träger der Aufgabe sein (können).²⁵¹ Anders als beim Zweckverband bleiben die Rechte und Pflichten der Beteiligten unberührt.²⁵² Der beauftragte Beteiligte handelt im Namen und Auftrag der anderen Beteiligten.²⁵³ Er ist an die Beschlüsse der Gemeinde- und Stadträte, Kreistage, ihrer Ausschüsse, der (Ober-)Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeister und der Landrätinnen und Landräte gebunden.²⁵⁴

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

Der Abschluss und die Änderung der Zweckvereinbarung bedürfen der Genehmigung der untersten gemeinsamen Aufsichtsbehörde der kommunalen Beteiligten, § 12 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 KomZG. Die Aufhebung der Zweckvereinbarung ist der untersten gemeinsamen Aufsichtsbehörde anzuzeigen, § 12 Abs. 2 Satz 2 KomZG. Da die Aufhebung die gesetzliche Regelung wiederherstellt, genügt die Anzeige.²⁵⁵

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁵⁵ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 12, 2. Zu Absatz 2).



In anderen Angelegenheiten als dem Erlass von Satzungen und Verordnungen des beauftragten Beteiligten auch für alle anderen Beteiligten, § 13 Abs. 2 Satz 1 KomZG, können den übrigen Beteiligten in der Zweckvereinbarung Mitwirkungsrechte eingeräumt werden, § 13 Abs. 2 Satz 2 KomZG. Die Mitwirkungsrechte können ein Anhörungs- oder ein Zustimmungsrecht sein.²⁵⁶ Mitwirkungsrechte sollen gewährleisten, dass durch die Zweckvereinbarung die Aufgabe nicht ganz der Einflussnahme der bisherigen Aufgabenträger entzogen wird.²⁵⁷ Sie sollten nicht zu umfassend sein, da ansonsten vermeidbare Verzögerungen bei der Aufgabenausübung zu erwarten sind.²⁵⁸ „Zudem wird infolge sehr umfassender Mitwirkungsrechte das mit dem Abschluss der Zweckvereinbarung bekundete partnerschaftliche Vertrauen der Beteiligten in Frage gestellt.“²⁵⁹

Nach § 13 Abs. 1 KomZG gehen am Tag der Rechtsverbindlichkeit der Zweckvereinbarung alle mit der Erfüllung der Aufgaben verbundenen Rechte und Pflichten auf den beauftragten Beteiligten über, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes vereinbart ist. Umgekehrt werden die anderen Beteiligten rechtsverbindlich von den Rechten und Pflichten und Befugnissen befreit.²⁶⁰

In der Zweckvereinbarung sind die Voraussetzungen für eine Aufhebung durch alle Beteiligten und für eine Kündigung durch einen einzelnen Beteiligten sowie die Folgen daraus zu regeln, § 13 Abs. 3 Satz 1 KomZG. Das soll für Rechtssicherheit sorgen.²⁶¹

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

5.3.2.4 Kommunale Arbeitsgemeinschaft

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

²⁵⁶ LT-Drs. 15/4488, S. 44; *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 13, 3. Zu Absatz 2).

²⁵⁷ LT-Drs. 15/4488, S. 44.

²⁵⁸ LT-Drs. 15/4488, S. 44.

²⁵⁹ LT-Drs. 15/4488, S. 44.

²⁶⁰ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 13, 2. Zu Absatz 1).

²⁶¹ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 13, 4. Zu Absatz 3).



Kaiserslautern als Oberzentrum und über 60²⁶² Orte als Mittelzentren ausgewiesen.²⁶³ Gerade bei Ober- und Mittelzentren kann eine gemeinsame Beratung kommunaler Aufgaben mit den sie umgebenden Gebietskörperschaften geboten sein.²⁶⁴

An der Arbeitsgemeinschaft können sich auch das Land, sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie juristische Personen des Privatrechts beteiligen, wenn hierfür ein Bedürfnis besteht, § 14 Abs. 1 Satz 2 KomZG. Natürliche Personen können bei Bedarf zur Beratung hinzugezogen werden.²⁶⁵

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

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

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

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft ist damit die freieste und schwächste Form der Zusammenarbeit.²⁶⁶

5.3.2.5 Gemeinsame Kommunale Anstalt

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

²⁶² Adenau, Altenkirchen, Alzey, Andernach, Bad Ems, Bad Kreuznach, Bad Neuenahr/Ahrweiler, Bad Sobernheim, Baumholder, Bendorf, Bernkastel-Kues, Betzdorf, Bingen am Rhein, Birkenfeld, Bitburg, Boppard, Cochem, Daun, Dernbach, Dierdorf, Diez, Eisenberg (Pfalz), Gerolstein, Grünstadt, Hachenburg, Hermeskeil, Höhr-Grenzhausen, Idar-Oberstein, Ingelheim am Rhein, Kastellaun, Kirchen/Sieg, Kirchheimbolanden, Kirn, Konz, Kusel, Lahnstein, Lauterecken, Linz am Rhein, Mayen, Meisenheim, Montabaur, Nastätten, Neuerburg, Neuwied, Nieder-Olm, Nierstein, Oppenheim, Prüm, Remagen, Rockenhausen, Saarburg, Simmen (Hunsrück), Sinzig, St. Goar, St. Goarshausen, Traben-Trarbach, Vallendar, Westerburg, Wirges, Wissen, Wittich und Zell (Mosel).

²⁶³ *Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz*, Landesentwicklungsprogramm (LEP IV), S. 62.

²⁶⁴ *Nauheim-Skrobek*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, (§ 14, 1. [- Ausdrücklich werden die Ober- und...]).

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

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



des Eigenbedarfs der Gemeinde dienen. Sie sind keine wirtschaftlichen Unternehmen, § 85 Abs. 4 Satz 1 GemO. Sie sind aber, soweit es mit ihrem öffentlichen Zweck vereinbar ist, nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten, § 85 Abs. 4 Satz 2 GemO. Anstalten im Sinne des 86a Abs. 1 GemO sind die Einrichtungen nach § 85 Abs. 4 Satz 1 GemO und die wirtschaftlichen Unternehmen, die die Gemeinde als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts führt.

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

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

An einer gemeinsamen kommunalen Anstalt können sich weitere kommunale Gebietskörperschaften, Anstalten im Sinne des § 86a Abs. 1 GemO und Zweckverbände als Träger beteiligen, § 14a Abs. 1 Satz 3 KomZG. Regie- und Eigenbetriebe können im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf eine gemeinsame kommunale Anstalt ausgegliedert werden, § 14a Abs. 2 KomZG.

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

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

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



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

5.3.2.6 *Stiftung des Öffentlichen Rechts und Kommunale Stiftung*

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

Kommunale Stiftungen sind Stiftungen des bürgerlichen oder des öffentlichen Rechts, deren Zweck im Rahmen der jeweiligen kommunalen Aufgaben liegt, deren Verwaltung von einer kommunalen Gebietskörperschaft oder einem Zweckverband wahrgenommen wird und die als kommunale Stiftung errichtet oder anerkannt worden sind, § 3 Abs. 5 LStiftG. Bei rechtsfähigen kommunalen Stiftungen werden die Aufgaben nach § 9 LStiftG von der Behörde wahrgenommen, die die Staatsaufsicht über die stiftungsverwaltende kommunale Gebietskörperschaft oder den stiftungsverwaltenden Zweckverband führt, § 11 LStiftG. Der Stifter kann neben der Kommune auch eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts oder eine Personengesellschaft sein.²⁶⁷ Entscheidend ist die Verwaltung durch die Kommune.²⁶⁸

5.3.2.7 *Zusammenfassung*

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

²⁶⁷ Weitemeyer, in: MüKo-BGB, BGB § 80, Rn. 172.

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



stark, mit dem Zweckverband an einem und der kommunalen Arbeitsgemeinschaft am anderen Ende.

5.4 Möglichkeiten der Kooperation in privatrechtlichen Gesellschaften

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

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

Letzteres ist eine Folge von § 87 Abs. 1 Nr. 4 GemO, nach dem die Kommunen nur dann private Unternehmen gründen oder sich an ihnen beteiligen dürfen, wenn sie eine Rechtsform wählen, die die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt. Die privatrechtlichen Formen der Kooperation lassen sich in die Personengesellschaften (5.4.1) und die Kapitalgesellschaften (5.4.2) gliedern. Zum Schluss sollen noch in der Interkommunalen Zusammenarbeit seltener genutzte Formen angesprochen werden (5.4.3).

5.4.1 Personengesellschaften

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

Die OHG ist eine Personengesellschaft, eine Handelsgesellschaft, eine Außengesellschaft und eine Gesamthandsgesellschaft.²⁶⁹ Die Gesellschafter haften für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft den Gläubigern als Gesamtschuldner persönlich, § 128 Satz 1 HGB. Eine entgegenstehende Vereinbarung ist Dritten gegenüber unwirksam, § 128 Satz 2 HGB. Damit liegt eine unmittelbare, primäre und unbeschränkte Haftung der Gesellschafter vor,²⁷⁰ weshalb die OHG als mögliche Kooperationsform für Kommunen ausscheidet.

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

Nach § 705 BGB verpflichten sich die Gesellschafter der GbR gegenseitig, die Erreichung eines gemeinsamen Zweckes in der durch den Vertrag bestimmten Weise zu fördern,

²⁶⁹ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1362.

²⁷⁰ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1413 f. m. w. N..



insbesondere die vereinbarten Beiträge zu leisten. Die Gesellschafter der Außen-GbR haften unbeschränkt. Damit scheidet sie als mögliche Kooperationsform für Kommunen aus.

5.4.2 Kapitalgesellschaften

Die Kapitalgesellschaften umfassen die GmbH (5.4.2.1) und die AG (5.4.2.2). Dazu kommen die Kommanditgesellschaft auf Aktien (5.4.2.3), die Europäische Aktiengesellschaft (SE) (5.4.2.4) und die Kapitalgesellschaft & Co. (5.4.2.5).

5.4.2.1 GmbH

Die GmbH ist eine juristische Person.²⁷¹ Die Gesellschafter in ihrer Gesamtheit²⁷² sind das oberste Willensbildungsorgan, §§ 45 ff. GmbHG, und die Geschäftsführer das Handlungsorgan, §§ 6, 35 ff. GmbHG.²⁷³ Daneben kann ein Aufsichtsrat geschaffen werden, § 52 GmbHG. Die Geschäftsführer sind weisungsgebunden, § 46 Nr. 6 GmbHG. Sie sind die organschaftlichen Vertreter der Gesellschaft²⁷⁴, wobei die Vertretungsmacht nach außen unbeschränkt ist²⁷⁵. Die Zuständigkeit der Gesellschafter ist allumfassend, § 45 GmbHG.

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

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

5.4.2.2 AG

Die AG ist eine juristische Person²⁷⁶ und wird durch die strenge Trennung zwischen Vorstand und Aufsichtsrat gekennzeichnet.²⁷⁷ Nach § 76 AktG leitet der Vorstand die Gesellschaft unter eigener Verantwortung. Dabei steht ihm ein unternehmerischer Ermessensspielraum zu.²⁷⁸ Die Leitungsmacht kann durch Unternehmensverträge auf Dritte übertragen werden.²⁷⁹ Die Vertretungsbefugnis des Vorstands kann nicht beschränkt werden, § 82 Abs. 1 AktG. Es besteht eine Interessenwahrungs- und Treuepflicht nur der Gesellschaft gegenüber.²⁸⁰ Der Aufsichtsrat muss dem Vorstand bei der Leitung der Geschäfte des

²⁷¹ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 985.

²⁷² Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1094.

²⁷³ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 994.

²⁷⁴ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1074.

²⁷⁵ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1075.

²⁷⁶ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 755.

²⁷⁷ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 770.

²⁷⁸ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 804 f..

²⁷⁹ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 805.

²⁸⁰ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 815.



Gesellschaftsunternehmens einen weiten Handlungsspielraum zubilligen, ohne den eine unternehmerische Tätigkeit schlechterdings nicht denkbar ist.²⁸¹

Einen Ausnahmefall stellen Beherrschungsverträge dar. Ein Beherrschungsvertrag ist ein Vertrag, durch den eine AG oder Kommanditgesellschaft auf Aktien die Leitung ihrer Gesellschaft einem anderen Unternehmen unterstellt, § 291 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 AktG. Die Zustimmungserfordernisse des § 293 AktG dürften keine Schwierigkeiten bereiten. Das beherrschende Unternehmen übernimmt sowohl die Leitungsmacht, § 308 AktG, als auch die Verantwortlichkeit, § 309 AktG, für das abhängige Unternehmen.²⁸² Die Leitungsmacht des Vorstandes wird teilweise auf das beherrschende Unternehmen verlagert, § 308 Abs. 2 AktG. Das beherrschende Unternehmen kann auch nachteilige Weisungen erteilen, § 308 Abs. 1 Satz 2 AktG. Besteht ein Beherrschungs- oder ein Gewinnabführungsvertrag, so hat der andere Vertragsteil jeden während der Vertragsdauer sonst entstehenden Jahresfehlbetrag auszugleichen, soweit dieser nicht dadurch ausgeglichen wird, dass den anderen Gewinnrücklagen Beträge entnommen werden, die während der Vertragsdauer in sie eingestellt worden sind, § 302 Abs. 1 AktG.

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

5.4.2.3 Kommanditgesellschaft auf Aktien

Für Kommunen vereint die Kommanditgesellschaft auf Aktien alle Nachteile der KG mit denen der AG. Die Komplementäre haften unbeschränkt und stellen den Vorstand, §§ 278 Abs. 2 AktG, 161 Abs. 2, 114 ff. HGB. Die Kommanditistenaktionäre haften beschränkt und haben die Einflussmöglichkeiten von Aktionären²⁸³. Einen Ausnahmefall stellen Beherrschungsverträge dar.

5.4.2.4 SE

Die SE ist auf die Beteiligung von Gesellschaften aus verschiedenen Mitgliedstaaten ausgerichtet und braucht bereits bei der Gründung ein grenzüberschreitendes Element.²⁸⁴ Das macht sie für eine Interkommunale Zusammenarbeit, die nur innerhalb von Rheinland-Pfalz besteht, ungeeignet.

5.4.2.5 Kapitalgesellschaft & Co.

Eine Kapitalgesellschaft & Co. ist eine Personengesellschaft mit einer geschäftsleitend tätigen Kapitalgesellschaft als Mitglied.²⁸⁵ Hauptfall ist die GmbH & Co. KG²⁸⁶, bei der eine GmbH die geschäftsführende Gesellschafterin ist und die Personengesellschaft eine

²⁸¹ BGH, Urteil vom 21. April 1997 – II ZR 175/95 –, BGHZ 135, 244-257, Rn. 22.

²⁸² Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 951.

²⁸³ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 976.

²⁸⁴ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 757.

²⁸⁵ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1621.

²⁸⁶ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1621.



Kommanditgesellschaft ist.²⁸⁷ Möglich sind aber auch GmbH & Co. OHGs und GmbH & Co. GbRs.²⁸⁸ Weder die Kommanditisten noch die GmbH-Gesellschafter haften unbeschränkt.²⁸⁹ Das Management der KG liegt in der Hand des GmbH-Geschäftsführers, was es ermöglicht, dass ein Kommanditist oder ein Dritter die Geschäfte der KG führt.²⁹⁰

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

5.4.2.6 Zusammenfassung

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

5.4.3 Anderes

Kooperationswillige Kommunen können auch auf einige Formen der Kooperation, die im Privatrecht durchaus weit verbreitet sind, zurückgreifen. Dafür kommen namentlich die privatrechtliche Stiftung (5.4.3.1), der Verein (5.4.3.2) und die Genossenschaft (5.4.3.3) in Betracht.

5.4.3.1 Privatrechtliche Stiftung

Auch die öffentliche Hand kann privatrechtliche Stiftungen nach § 80 BGB gründen.²⁹¹ Auch von mehreren Kommunen und/oder Bundesländern gegründete Stiftungen sind denkbar.²⁹² In Rheinland-Pfalz scheidet die privatrechtliche Stiftung jedoch aus. Eine Stiftung wird durch ein Stiftungsgeschäft und die Anerkennung durch die zuständige Behörde errichtet. Nach § 87 Abs. 1 Nr. 2 GemO müssen der Gesellschaftsvertrag oder die Satzung sicherstellen, dass das Unternehmen den öffentlichen Zweck erfüllt. Das Stiftungsgeschäft ist weder ein Gesellschaftsvertrag, weil es eine einseitige Willenserklärung ist, noch eine Satzung, weil es privatrechtlich ist.

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

5.4.3.2 Verein

Das BGB kennt rechtsfähige, §§ 21 ff. BGB, und nichtrechtsfähige, § 54 BGB, Vereine. Ein Verein ist „ein auf Dauer angelegter, körperschaftlich organisierter Zusammenschluss von

²⁸⁷ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1622 m. w. N..

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

²⁸⁹ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1628.

²⁹⁰ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1628.

²⁹¹ Weitemeyer, in: MüKo-BGB, BGB § 80, Rn. 236.

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



Personen mit einem gemeinsamen Zweck²⁹³. Es lassen sich vier Gruppen von Vereinen bilden: rechtsfähige wirtschaftliche Vereine, § 22 BGB, rechtsfähige nichtwirtschaftliche Vereine, § 21 BGB, nichtrechtsfähige wirtschaftliche Vereine und nichtrechtsfähige nichtwirtschaftliche Vereine.

Nach § 21 BGB erlangt ein nichtwirtschaftlicher Verein Rechtsfähigkeit durch Eintragung in das Vereinsregister des zuständigen Amtsgerichts. Ein wirtschaftlicher Verein erlangt Rechtsfähigkeit durch staatliche Verleihung, § 22 Satz 1 BGB. Die Abgrenzung, ob ein wirtschaftlicher Verein vorliegt, ist schwierig und umstritten.²⁹⁴ Ein rechtsfähiger Verein ist eine juristische Person.²⁹⁵ Bei einem rechtsfähigen Verein haftet nur der Verein.²⁹⁶

Nach § 26 Abs. 1 Satz 1 BGB hat der Verein einen Vorstand. Der Vorstand wird durch Beschluss der Mitgliederversammlung bestellt, § 27 Abs. 1 BGB. Die Bestellung ist jederzeit widerruflich, solange die Vereinssatzung dies nicht auf den Fall beschränkt, dass ein wichtiger Grund für den Widerruf vorliegt, § 27 Abs. 2 Satz 2 Hs. 1 BGB. Wenn der Vorstand aus mehreren Personen besteht, so ist nur die Mehrheit der Vorstandsmitglieder zusammen vertretungsberechtigt, § 26 Abs. 2 Satz 1 BGB. Der Umfang der Vertretungsmacht beschränkt sich nicht auf Geschäfte, die dem Vereinszweck entsprechen.²⁹⁷ Er kann durch die Satzung mit Wirkung gegen Dritte beschränkt werden, § 26 Abs. 1 Satz 2 BGB.

Das höchste Organ des Vereins ist die Mitgliederversammlung, deren Zuständigkeit grundsätzlich allumfassend ist, § 32 Abs. 1 Satz 1 BGB.²⁹⁸ Die Schaffung einer Delegiertenversammlung und damit einer repräsentativen Vereinsdemokratie ist zulässig.²⁹⁹ Dafür müssen aber sachliche Gründe vorliegen.³⁰⁰ Die Mitgliederversammlung ist in den durch die Satzung bestimmten Fällen sowie dann einzuberufen, wenn das Interesse des Vereins es erfordert, § 36 BGB. Die Stimmen sind grundsätzlich nach Köpfen verteilt, aber als Sonderrechte kann die Satzung auch ein mehrfaches Stimmrecht für einzelne Mitglieder vorsehen, wobei das Stimmrecht dann einheitlich ausgeübt werden muss.³⁰¹

Ein nichtrechtsfähiger Verein ist keine juristische Person, aber fähig, Träger von Rechten und Pflichten zu sein.³⁰² Seine Existenz ist nirgends dokumentiert.³⁰³ Dies kann dazu führen, dass Geschäftspartner mit der Vorsitzenden oder dem Vorsitzenden kontrahieren, der dieses Geschäft treuhänderisch für den Verein führt.³⁰⁴ Zwar sind nach § 54 Satz 1 BGB die Vorschriften über die Gesellschaft anzuwenden, doch haftet nach § 54 Satz 2 Hs. 1 BGB die handelnde Person aus einem Rechtsgeschäft, das im Namen eines nichtrechtsfähigen Vereins einem Dritten gegenüber vorgenommen wird, persönlich. Wenn mehrere handeln, haften sie

²⁹³ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 659 m. w. N..

²⁹⁴ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 668 Vgl. zu den Details: Schmidt, Gesellschaftsrecht, § 23 III 2. m. v. w. N..

²⁹⁵ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 664 m. w. N..

²⁹⁶ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 719.

²⁹⁷ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 689.

²⁹⁸ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 693.

²⁹⁹ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 693.

³⁰⁰ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 698.

³⁰¹ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 695.

³⁰² Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 736 m. w. N..

³⁰³ Vgl. Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 737.

³⁰⁴ Vgl. Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 737 f..



als Gesamtschuldner; § 54 Satz 2 Hs. 2 BGB.³⁰⁵ Insoweit hat sich eine Rechtsfortbildung entwickelt, die ein Sonderrecht für nichtrechtsfähige Vereine geschaffen hat.³⁰⁶ Dies führt dazu, dass auch bei einem nichtrechtsfähigen Verein die Mitglieder nicht haften.³⁰⁷ Eine Ausnahme gilt nur für den bzw. die Handelnden, die nach § 54 Satz 2 BGB haften.³⁰⁸

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

5.4.3.3 Genossenschaft

Eine weitere Möglichkeit wäre eine Genossenschaft. Die eingetragene Genossenschaft ist eine juristische Person, § 17 Abs. 1 des Genossenschaftsgesetzes (GenG), und eine Sonderform des wirtschaftlichen Vereins^{309, 310} Eine nicht eingetragene Genossenschaft ist entweder eine Vorgenossenschaft oder eine nichtrechtsfähige Dauergenossenschaft.³¹¹ Bei der nichtrechtsfähigen Dauergenossenschaft haften die Mitglieder unbeschränkt für die Verbindlichkeiten der Genossenschaft.³¹² Für die Vorgenossenschaft als werdende juristische Person gilt das Genossenschaftsrecht.³¹³

Das GenG sieht zwingend drei Organe vor, den Vorstand, den Aufsichtsrat und die Generalversammlung, §§ 9, 24 ff., 36 ff., 43 ff. GenG. Der Vorstand vertritt die Genossenschaft, § 24 Abs. 1 Satz 1, § 26 Abs. 1 GenG, und besteht aus mindestens zwei Personen, § 24 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 GenG. § 24 Abs. 2 Satz 3 GenG. Die Mitglieder des Vorstands sind nur gemeinschaftlich zur Vertretung der Genossenschaft befugt, § 25 Abs. 1 Satz 1 GenG. Der Vorstand hat die Genossenschaft unter eigener Verantwortung zu leiten, § 27 Abs. 1 Satz 1 GenG. Er hat dabei die Beschränkungen zu beachten, die durch die Satzung festgesetzt worden sind, § 27 Abs. 1 Satz 2 GenG. Bei Genossenschaften mit nicht mehr als 20 Mitgliedern kann die Satzung vorsehen, dass der Vorstand an Weisungen der Generalversammlung gebunden ist, § 27 Abs. 1 Satz 3 GenG. Gegen dritte Personen hat eine Beschränkung der Befugnis des Vorstands, die Genossenschaft zu vertreten, keine rechtliche Wirkung, § 27 Abs. 2 Satz 1 GenG.

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

³⁰⁵ Die Norm lässt sich nur historisch erklären und wird als wenig gelungen empfunden, vgl. *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 740 m. w. N..

³⁰⁶ *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 740 ff..

³⁰⁷ *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 746 f..

³⁰⁸ Insoweit ist der Begriff des Handelnden umstritten, vgl. *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 748 f..

³⁰⁹ *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 1263.

³¹⁰ *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 1267.

³¹¹ *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 1267.

³¹² *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 1267 m. w. N..

³¹³ *Schmidt*, Gesellschaftsrecht, S. 1268 m. w. N..



Die Generalversammlung ist das höchste Willensbildungsorgan.³¹⁴ Jedes Mitglied hat eine Stimme und Mehrstimmrechte sind an gesetzliche Voraussetzungen gebunden, § 43 Abs. 3 GenG.

Die Genossenschaft kennt kein Stammkapital, sondern nur die satzungsmäßig bestimmten Geschäftsanteile, §§ 7, 22 GenG. Es gibt keine Außenhaftung der Genossen.³¹⁵ Dafür kann eine Nachschusspflicht in die Insolvenzmasse existieren und nach § 6 Nr. 3 GenG muss die Satzung regeln, ob es eine gibt und wenn ja, ob sie betragsmäßig begrenzt ist. Zusätzlich ist eine echte Verlustdeckungsumlage (Nachzahlung) möglich, aber es ist umstritten, ob eine dissentierende Minderheit zur Zahlung verpflichtet werden kann.³¹⁶

Damit eignet sich auch eine Genossenschaft für eine Interkommunale Zusammenarbeit.

5.4.3.4 Zusammenfassung

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

5.4.4 Zusammenfassung

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

5.5 Möglichkeiten der Kooperation in allgemeiner vertraglicher Form

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

Die Anforderungen des § 56 VwVfG für einen Austauschvertrag sind auf koordinationsrechtliche Verträge zwischen Hoheitsträgern nicht anwendbar, da bei ihnen mangels Schutzwürdigkeit keine Notwendigkeit besteht, das Koppelungsverbot anzuwenden.³¹⁷ „Durch das VwVfG sollen keine Grundsätze über den Inhalt einer Zusammenarbeit zwischen Behörden und ihren Rechtsträgern aufgestellt werden, weil damit in ihr Finanzverfassungs- und Verwaltungsorganisationsrecht eingewirkt werden könnte.“³¹⁸

³¹⁴ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1270.

³¹⁵ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1276.

³¹⁶ Schmidt, Gesellschaftsrecht, S. 1276 f. m. w. N..

³¹⁷ Bonk/Neumann/Siegel, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 56, Rn. 7 m. w. N..

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



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

Bei einer entgeltlichen Geschäftsbesorgung verpflichtet sich der Geschäftsbesorger gegenüber dem Geschäftsherrn, „eine selbstständige Tätigkeit wirtschaftlicher Art zur Wahrnehmung fremder Vermögensinteressen auszuführen“³¹⁹. Die Tätigkeit muss selbstständig sein, d. h., dass dem Geschäftsbesorger gegenüber dem Geschäftsherrn „ein gewisses Maß an Eigenverantwortlichkeit zukommen [muss], ihm muss ein Handlungs- und Entscheidungsspielraum zustehen“³²⁰. Aufgrund der Selbstständigkeit des Geschäftsbesorgers ist ein Geschäftsbesorgungsvertrag ausgeschlossen.

Ein Dienstvertrag ist ein auf Austausch von Diensten und Vergütung gerichteter Vertrag, § 611 Abs. 1 BGB. Dienstverträge zielen nicht auf ein bestimmtes Arbeitsergebnis oder einen bestimmten Arbeitserfolg ab, sondern auf unabhängige Dienste oder abhängige Arbeit.³²¹ Da Dienste jeder Art Gegenstand eines Dienstvertrags sein können, kommt auch die Erbringung von gemeindlichen Aufgaben in Betracht.

Zuletzt kommen auch privatrechtliche Verträge sui generis in Betracht. Diese unterfallen keinem der ausdrücklich geregelten Vertragstypen und sind in ihrer Zusammensetzung frei, sofern sie die allgemeinen Regeln des Schuldrechts beachten³²². Maßgebend ist insoweit der Einzelfall.³²³

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

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

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

Soweit eine zwangsweise Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden in Rede steht, ist der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG nicht betroffen. Die Zusammenarbeit in einzelnen Bereichen hindert die Gemeinden nicht generell, sich eigenständig organisatorisch zu gestalten. Das wäre erst der Fall, wenn sie zwangsweise in allen Bereichen zusammenarbeiten müssten. Die zwangsweise zusammenarbeitenden Gemeinden können weiterhin Hauptsatzungen erlassen und ihre Organisation wird nicht durch staatliche Behörden beliebig steuerbar.

³¹⁹ Heermann, in: MüKo-BGB, BGB § 675, Rn. 3 m. w. N..

³²⁰ Heermann, in: MüKo-BGB, BGB § 675, Rn. 6.

³²¹ Müller-Glöge, in: MüKo-BGB, BGB § 611, Rn. 22.

³²² Emmerich, in: MüKo-BGB, BGB § 311, Rn. 26.

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



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

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

1. Die Landesverordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständerechts regelt
 - a. in § 8, dass die Kreisverwaltungen auch in den ihr nach Anlage 2 zugeordneten kreisfreien Städten die zuständige Behörde im Sinne verschiedener EG-Richtlinien zum Agrarrecht ist und
 - b. in § 19 Abs. 2, dass die Kreisverwaltung auch in den ihr nach Anlage 2 zugeordneten kreisfreien Städten die zuständige Behörde nach einer Lebensmittelhygieneverordnung ist.
2. Die Landesverordnung über Zuständigkeiten im Bereich des Tierische-Nebenproduktebeseitigungsrechts regelt in § 8, dass die Kreisverwaltungen auch in den ihr nach Anlage 2 zugeordneten kreisfreien Städten die untere Behörde im Sinne des Tierische-Nebenproduktebeseitigungsrechts ist.
3. Die Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Tierschutzrechts regelt
 - a. in § 1 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 2, Abs. 5 Nr. 2, Abs. 6 Nr. 2, § 2 Abs. 1 Nr. 2 die Auffangzuständigkeit der Kreisverwaltungen auch in den ihr nach Anlage 2 zugeordneten kreisfreien Städten und
 - b. in § 1 Abs. 7, § 2 Abs. 2, dass die Kreisverwaltungen auch in den ihr nach Anlage 2 zugeordneten kreisfreien Städten die zuständige Behörde nach einem Gesetz über Tierprodukte ist.
4. Das Landesgesetz zur Durchführung der Kriegsopferfürsorge weist in § 1 den Kreisverwaltungen Mainz-Bingen und Mayen-Koblenz für alle anderen Landkreise und alle kreisfreien Städte die örtliche Trägerschaft der Kriegsopferfürsorge zu.
5. Die Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem Gräbergesetz weist in § 1 den Kreisverwaltungen Mainz-Bingen und Mayen-Koblenz für alle anderen Landkreise und alle kreisfreien Städte die Zuständigkeit für die Erteilung der Zustimmung zur Verlegung von Gräbern zu.
6. Die Landesverordnung über die Zuständigkeiten nach dem Unterhaltssicherungsgesetz weist in § 1 den Kreisverwaltungen Mainz-Bingen und Mayen-Koblenz für alle anderen Landkreise und alle kreisfreien Städte die Zuständigkeit für die Feststellung und Bewilligung der Leistungen zur Unterhaltssicherung nach dem Unterhaltssicherungsgesetz zu.
7. Die Landesverordnung über Zuständigkeiten im Rahmen des Erstattungsverfahrens nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch erklärt in § 2 die Kreisverwaltung Mainz-Bingen zur unteren, landesweit zuständigen Behörde.
8. Die Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts regelt in § 4, dass die Kreisverwaltungen Mainz-Bingen, und Mayen-Koblenz sowie die Stadtverwaltung Trier über ihr Gebiet hinaus Aufgaben auf



dem Gebiet der großen kreisangehörigen Städte bzw. im Gebiet des Landkreises Trier-Saarburg wahrnehmen.

5.7 Eignung von Rechtsformen für einzelne Formen von IKZ

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

1. Die öffentlich-rechtlichen Formen sind stärker auf IKZ zugeschnitten als die privatrechtlichen, weil sie geschaffen wurden, um IKZ zu ermöglichen und zu strukturieren. Privatrechtliche Formen sind geschaffen worden, um Verträge und Gesellschaften von Privaten zu ermöglichen. Dementsprechend nehmen die öffentlich-rechtlichen Formen, vielleicht mit Ausnahme der öffentlich-rechtlichen Stiftung, die Spezifika von Kommunen und der Zusammenarbeit von Kommunen wesentlich stärker in den Blick als die eher allgemeinen zivilrechtlichen Formen.
2. Entscheidend ist, wieso die IKZ durchgeführt werden soll. Soll eine Kommune für die anderen Kommunen Aufgaben übernehmen? Wollen sich die Kommunen nur miteinander beraten, aber doch die Aufgabe allein durchführen? Sind zwei oder mehr Kommunen beteiligt?
3. Die Gründung eines Zweckverbandes oder auch einer Gemeinsamen Kommunalen Anstalt erscheint für die Erfüllung einer nur auf eine kurze Zeit angelegten Zusammenarbeit aufwändig. Sie eignen sich mehr für formelle, langfristig angelegte Kooperationen, die verstetigt werden sollten. Ähnliches zeigt sich auch bei den privatrechtlichen Gesellschaften. Dieser Aufwand kann wiederum gerechtfertigt sein, wenn die rechtliche Selbstständigkeit eines Zweckverbandes oder einer Gemeinsamen Kommunalen Anstalt auch für eine nur kurzfristige IKZ entscheidend ist.
4. Demgegenüber ist eine Zweckvereinbarung durch ihren wenig institutionalisierten Charakter für Zusammenarbeiten geeignet, bei denen es nicht des höheren Institutionalierungsgrades der Gründung einer juristischen Person bedarf.

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

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



5.8 Zusammenfassung

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



6 Mögliche (neue) Organisationsformen für Interkommunale Zusammenarbeit

IKZ ist in Rheinland-Pfalz in vielen unterschiedlichen Organisations- beziehungsweise Rechtsformen möglich (siehe Kapitel 5). Die rechtlichen Rahmenbedingungen bestehen bereits seit 1982 und wurden im Laufe der Zeit ausgeweitet.³²⁴

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

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

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

6.1 Exkurs: Raumkonzepte als mögliche neue Organisationsform

Abweichend von den anderen Kapiteln dieser wissenschaftlichen Untersuchung wurde dieses Unterkapitel mit seinen weiteren Unterkapiteln von den folgenden Autoren verfasst: Annika Diehl, Martin Junkernheinrich (beide Technische Universität Kaiserslautern), Kathrin Annika Kruse und Jan Ziekow.

³²⁴ Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2019, S. 70–71.



6.1.1 Kulturräume als Reformansatz für Rheinland-Pfalz

6.1.1.1 Fragestellung und Vorgehensweise

Zentrale Aufgabenwahrnehmungen kommunaler Angelegenheiten des Gemeinwohls werden häufig in kreisfreien Städten erbracht und im Regelfall durch die Einwohner des Umlandes mitbenutzt, sodass ein sog. Nutzen-Spillover entsteht.³²⁵ Infolgedessen stellt sich für den Stadt-Umland-Bereich die Frage, für welche Gemeinwohlaufgaben welche interkommunalen oder regionalen Kooperationsformen geeignet sind. In Deutschland gibt es eine Vielzahl an Beispielen für Modelle zur Organisation von Stadt-Umland-Beziehungen wie z.B. Regionalkreise in Hannover oder Saarbrücken, stadregionale Verbände im Ruhrgebiet oder in der Region Stuttgart oder aber auch pflichtige und freiwillige Stadt-Umland-Kooperationen.

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

6.1.1.2 Stadt-Umland-Ansatz und -Prozesse

Die regionale Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften unterliegt durch eine voranschreitende Verdichtung und Verflechtung der kreisangehörigen und kreisfreien Städte mit umliegenden (nichtstädtischen) Gemeinden veränderten Bedingungen und Hindernissen.³²⁶ Die gemeinsame kommunale Aufgabenerfüllung von Stadt und Umland hat sich dadurch im Laufe der Zeit verändert. Das lange vorherrschende Abhängigkeitsverhältnis des Umlands zur dominierenden Kernstadt entwickelt sich zum Netzwerkgefüge mit vielfältigen Austauschbeziehungen.³²⁷ Sog. Stadt-Umland-Ansätze sind entstanden.

Stadt-Umland-Ansätze verfolgen mit einem geringeren, aber gezielter abgestimmten Mitteleinsatz der involvierten Gebietskörperschaften im Vergleich zu hierarchisch bezogenen Ansätzen regionalübergreifende Entwicklungsprozesse.³²⁸ Dabei sollen die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und regionalen Besonderheiten berücksichtigt und Synergieeffekte regionaler Netzwerke ermöglicht werden.³²⁹ Stadt-Umland-Ansätze und ihre Prozesse können einerseits in räumlicher Hinsicht bestehen. Hierbei wird der geografische Bereich um eine Kernstadt oder um mehrere Kernstädte (sog. polyzentrale Stadtregionen) und ihrer Umlandgemeinden erfasst.³³⁰ Andererseits lassen sich Stadt-Umland-Ansätze auch in

³²⁵ Vgl. *Schneider/Vierbauch*, *Wirtschaft und Gesellschaft* 2002, 527 (527–528); *Mädig*, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Handwörterbuch der Raumordnung*, S. 376.

³²⁶ *Schleberger/Fuhrmann/Wiese*, *Die Stadt und ihr Umland – Diskussionsbeiträge zum Stadt-Umland-Problem*, S. 6.

³²⁷ *Beier/Matern*, *Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit – Stand und Perspektiven der Forschung*, S. 1.

³²⁸ *Böcher/Krott/Tränker*, in: *Böcher/Krott/Tränker*, *Regionale Governance und integrierte ländliche Entwicklung – Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“*, S. 11–12.

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

³³⁰ *Beier/Matern*, *Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit – Stand und Perspektiven der Forschung*, S. 9.



prozessualer Hinsicht definieren. Dazu werden die wesentlichen stadtreionalen Prozesse herangezogen und in Gänze betrachtet.³³¹

Beide Betrachtungsweisen ermöglichen funktionale Zusammenhänge durch eine Einbettung und somit Vernetzung in gleiche kommunale Netzwerke.³³² Stadt-Umland-Prozesse münden damit in eine Art kommunale Regionalisierung, indem ein Funktionsraum konstituiert wird, durch den Entwicklungspotentiale entstehen und mithilfe von Kooperationsprozessen gesteuert werden kann.³³³ Region ist in diesem Zusammenhang anhand ihrer konstitutiven Merkmale, d. h. ihrer Politik- und Verwaltungsstrukturen zu definieren und abzugrenzen.³³⁴

Einen weiteren Ansatz stellt das Konzept der Sächsischen Kulturräume dar, das zunächst dargestellt und anschließend anhand verschiedener Bewertungskriterien auf die Anknüpfbarkeit für Rheinland-Pfalz überprüft wird.

6.1.1.3 Sächsische Kulturräume

Die gesetzliche Grundlage der sog. Sächsischen Kulturräume findet sich im Gesetz über die Kulturräume in Sachsen (Sächsisches Kulturraumgesetz – SächsKRG). Das vorrangige Ziel der Kulturräume ist die möglichst weitreichende Erhaltung der kulturellen Infrastruktur und Souveränität der Kommunen für die kulturellen Einrichtungen.³³⁵ Dabei sollen sie bürgernahe, effiziente und wandlungsfähige Strukturen im jeweiligen Kulturraum schaffen.

Die Sächsischen Kulturräume werden aus Zweckverbänden zwischen Landkreisen (ländliche Kulturräume) oder kreisfreien Städten (urbane Kulturräume) gebildet. Die Organisation des Kulturraumes wird übergreifend subregional durch den Kulturbeirat, den Facharbeitsgruppen und dem Kulturkonvent koordiniert.³³⁶ Nach dem SächsKRG ist die Mitgliedschaft in einem Kulturraum für die Landkreise verpflichtend.³³⁷ Kreisfreie Städte können (eingeschränkt) ebenfalls einer Pflichtmitgliedschaft unterliegen.³³⁸ Diese Pflichtmitgliedschaft in einem der kulturellen Zweckverbände richtet sich nicht nach der Kreisfreiheit der Gebietskörperschaft, sondern nach der Leistungsfähigkeit auf kulturellem Gebiet.³³⁹ Die Besonderheit des Verhältnisses der Zweckverbandsmitglieder ist der Lastenausgleich, wodurch die Sächsischen Kulturräume zu regionalen Kulturlasten-Zweckverbänden werden.³⁴⁰ Es existieren derzeit fünf Kulturräume in Sachsen (§ 1 Abs. 2 SächsKRG), welche eine Deckung der Ausgabelasten im Verhältnis zum Benutzerkreis über die jeweiligen kommunalen Grenzen der Gebietskörperschaften hinaus ermöglichen.³⁴¹

³³¹ *Beier/Matern*, Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit – Stand und Perspektiven der Forschung, S. 9.

³³² *Grove*, Raumforschung und Raumordnung 2013, S. 129.

³³³ *Benz/Fürst/Kilper u. a.*, Regionalisierung – Theorie, Praxis, Perspektiven, S. 55.

³³⁴ *Bogumil/Grohs*, in: *Bogumil/Kuhlmann*, Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, S. 90.

³³⁵ *Wiegand*, Landes- und Kommunalverwaltung 1994, 204 (206).

³³⁶ *Winterfeld/Hofmann/Voigt*, in: *Winterfeld/Hofmann/Voigt*, Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien, S. 226.

³³⁷ *Wiegand*, Landes- und Kommunalverwaltung 1994, 204 (206).

³³⁸ *Karpen*, Die Öffentliche Verwaltung 2017, 286 (288).

³³⁹ *Wiegand*, Landes- und Kommunalverwaltung 1994, 204 (206).

³⁴⁰ *Vogt*, in: *Vogt*, Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995, S. 23.

³⁴¹ *Vogt*, in: *Vogt*, Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995, S. 29.



Das SächsKRG reagiert damit auf die oftmals angespannte Finanzlage der Gemeinden und Landkreise sowie auf die knappen Personalressourcen, indem es eine monetäre Förderung und Koordinierung hinsichtlich Personal, Sachressourcen und Investitionen ermöglicht. Die Sächsischen Kulturräume haben einen gesetzlichen Anspruch auf Landesförderung in einem normierten monetären Rahmen (SächsKRG i.V.m. der Sächsische Kulturräumverordnung – SächsKRVO).³⁴² Das SächsKRG knüpft die Mittelvergabe ausdrücklich an nutzbare zentrale Einrichtungen.³⁴³ Dadurch wird die Aufrechterhaltung der dezentralisierten Aufgabenwahrnehmung anhand einer effizienten Mitteleinsetzung aller beteiligten Gebietskörperschaften im Zweckverband ermöglicht und lässt dabei einen souveränen kommunalen Gestaltungsspielraum.³⁴⁴ Ferner erhält der Zweckverband eine gewisse Planungssicherheit und mithin Beständigkeit durch die ihm zustehenden Fördermittel.³⁴⁵ Das SächsKRG schafft durch die monetären Leistungen in Form der Fördermittel den Anreiz, dass Landkreise und kreisfreie Städte über den Förderungszuschuss hinaus eigene Finanzmittel und Ressourcen im Rahmen des binnenregionalen Kulturlastenausgleichs einsetzen.³⁴⁶ Darüber hinaus ist der Kulturräum berechtigt, eine Umlage zum regionalen Kulturlastenausgleich zu erheben, um die Deckungslücke zwischen den Zuweisungen aus dem interregionalen Kulturlastenausgleich zum einen und dem Zuschuss des Rechtsträgers zum anderen auszugleichen.³⁴⁷

Seit Inkrafttreten des SächsKRG ist Kulturförderung in Sachsen als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe konstituiert worden (§ 2 Abs. 2 SächsKRG).³⁴⁸ Dadurch müssen die Kommunen Kulturpflege als Teil der sozialen Daseinsvorsorge auf gemeindlicher und kreislicher Ebene adäquat berücksichtigen.³⁴⁹ Folglich entscheidet das Land über das Ob, wohingegen über das Wie der Kulturräum in Gestalt des Zweckverbandes entscheidet.³⁵⁰ Das Konzept „Kulturräume“ in Sachsen fußt somit auf zwei Säulen: Die eine Säule steht für die Kulturpflege der kommunalen Gebietskörperschaften als Pflichtaufgabe, die andere Säule fasst Landkreise und teilweise kreisfreie Städte pflichtmitgliedschaftlich in Kulturräumen zusammen und gewährleistet eine koordinierte und konzentrierte Finanzierung der Kulturpflege.³⁵¹ Die Sächsischen Kulturräume unterstreichen damit die Wichtigkeit des regionalen Kulturgutes. Es handelt sich somit im weitesten Sinne um eine Regionalpolitik, welche über die Konzentration auf einer kommunalen Gebietskörperschaft hinausgeht.³⁵²

³⁴² *Karpen*, Die Öffentliche Verwaltung 2017, 286 (291).

³⁴³ *Vogt*, in: *Vogt*, Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturräumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995, S. 25–26.

³⁴⁴ *Karpen*, Die Öffentliche Verwaltung 2017, 286 (291).

³⁴⁵ *Winterfeld*, in: *Winterfeld/Hofmann/Voigt*, Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturräum Oberlausitz-Niederschlesien, S. 104.

³⁴⁶ *Winterfeld*, in: *Winterfeld/Hofmann/Voigt*, Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturräum Oberlausitz-Niederschlesien, S. 100.

³⁴⁷ *Vogt*, in: *Vogt*, Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturräumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995, S. 30.

³⁴⁸ *Winterfeld*, in: *Winterfeld/Hofmann/Voigt*, Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturräum Oberlausitz-Niederschlesien, S. 102.

³⁴⁹ *Vogt*, in: *Vogt*, Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturräumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995, S. 28.

³⁵⁰ *Karpen*, Die Öffentliche Verwaltung 2017, 286 (288).

³⁵¹ *Ossenbühl*, in: *Vogt*, Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturräumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995, S. 139.

³⁵² *Lutz*, COMPARATIV, Leipziger Beiträge zur Universitätsgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung 2001, 13 (15).



6.1.2 Kriterien für eine Anknüpfung an das Sächsische Kulturräum-Konzept in Rheinland- Pfalz

Um die Übertragbarkeit der sächsischen Kulturräume auf Rheinland-Pfalz kritisch zu überprüfen und zu reflektieren, werden verschiedene Bewertungskriterien zugrunde gelegt. Daran soll deutlich werden, ob das den Sächsischen Kulturräumen zugrundeliegende Konzept in Rheinland-Pfalz Optimierungspotentiale gegenüber der derzeitigen Aufgabenwahrnehmung ermöglicht und dessen Übertragung auf Rheinland-Pfalz umsetzbar, praktikabel und zielführend ist. Die Auswahl der Kriterien orientiert sich dabei zunächst allgemein an Maßstäben zur Bewertung wirtschaftspolitischer Instrumente, die jedoch interdisziplinär angewendet werden können.³⁵³

- Effektivität: Ist das Konzept der Kulturräume als Reformansatz ein geeignetes und treffsicheres Instrument, um das regionale Angebot zu erhalten und zu fördern?
- Effizienz: Kann das Konzept der Kulturräume das regionale Angebot an bestimmten Gütern und/oder Leistungen erhalten und fördern und im Vergleich zu den aktuellen Strukturen Kosten/Personal/Ressourcen einsparen?

Diese Kriterien werden dann durch verwaltungstechnische und umsetzungsrelevante Kriterien ergänzt:

- Administrative Praktikabilität: Wie praktikabel ist das Instrument? Steht der Aufwand der Implementierung im Verhältnis zum erreichten Nutzen? Wie könnte eine mögliche Umlagefinanzierung aussehen?
- Induzierte Nebeneffekte: Welche Auswirkungen entstehen für den kommunalen Finanzausgleich? Welche Synergieeffekte ergeben sich durch die Räume untereinander?

Wesentlich für eine Anknüpfung an das den Kulturräumen zugrundeliegende Konzept ist, dass gemeinsame organisatorische Ziele für die kooperierenden Gebietskörperschaften erarbeitet werden können, sodass ein aufeinander abgestimmtes, regionales Organisationskonzept entwickelt werden kann. Dies könnte einen deutlichen Mehrwert im Vergleich zur jetzigen Aufgabenwahrnehmung der einzelnen Kommunen darstellen. Die Auslastung der einzelnen Einrichtungen könnte durch die Clusterungen optimiert werden, wodurch eine Effizienzsteigerung möglich wäre und mithin ggf. auch das kommunale Angebot durch die Bündelung der verschiedenen Angebotsportfolios vielfältiger wäre.

Die Raumkonzepte müssen im Kontext der Bevölkerungsdichte betrachtet werden, um wesentliche Zentren abzugrenzen. Mainz und Ludwigshafen haben über 1.860 Einwohner pro km²; Koblenz, Trier und Kaiserslautern hingegen haben bis 1.500 Einwohner pro km².³⁵⁴ Im Vergleich zu den urbanen Kulturräumen Sachsens,³⁵⁵ bietet sich bei den angeführten Städten an, kreisfreie Städte nicht für sich, sondern mit umliegenden Gebietskörperschaften zu einem der angeführten Raumkonzepte zusammenzufassen. Somit kann die Effizienz der

³⁵³ Vgl. *Fritsch*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, S. 99–100; *Endres*, Umweltökonomie, S. 142 ff.

³⁵⁴ *Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz*, Geowebdienste zur Bevölkerung, <http://www.statistik.rlp.de/de/regional/geowebdienste/bevoelkerung/> (besucht am 12. Dezember 2019).

³⁵⁵ *Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen*, Bevölkerungsstand, <https://www.statistik.sachsen.de/html/426.htm> (besucht am 12. Dezember 2019). (Chemnitz 247.237 Einwohner bei 221 km² Bodenfläche, Dresden 554.649 Einwohner bei 328 km² Bodenfläche und Leipzig 257.763 Einwohner bei 1.651 km² Bodenfläche)



bestehenden organisatorischen Strukturen durch ein einheitliches Konzept erhöht und gleichzeitig die Qualität des Angebotsportfolios verbessert werden. Die Effizienz kann außerdem dadurch gesteigert werden, dass ein Kooperationspartner übergreifend die Umsetzung der Angebote übernimmt. Infolgedessen können Mehrfachstrukturen vermieden und finanzielle Mittel dort effizient eingesetzt werden, wo sie gebraucht werden. Dies betrifft vor allem personelle Kapazitäten, aber auch Verwaltungsaufwand, wodurch letztendlich finanzielle Mittel eingespart werden können.

Durch die Optimierung der bestehenden Strukturen könnten entsprechende Raumkonzepte nicht nur ein effizientes, sondern damit einhergehend auch ein effektives und zielführendes Instrument zur Förderung des in dem jeweiligen Raumkonzept im Fokus stehenden Angebots in Rheinland-Pfalz werden.

Bei der Bewertung derartiger Raumkonzepte muss die Frage im Blick behalten werden, wie attraktiv eine solche Umsetzung für die einzelnen Kommunen wäre. Die Zustimmungsrate zu der Einführung eines Raumkonzepts lässt sich wahrscheinlich erhöhen, sofern sich das Land, wie es in Sachsen der Fall ist, finanziell am Aufbau der Kooperationen beteiligen würde. Dies würde zudem die Planungssicherheit der Kommunen deutlich stärken. Infolgedessen könnte eine mögliche Umverteilung von finanziellen Mitteln, die durch eine Umlagefinanzierung entstehen würde, auch eher durchgesetzt werden. Darüber hinaus müssen jedoch auch kommunale Eigeninteressen, insbesondere die Abführung der Steuern durch angesiedelte Unternehmen im eigenen Territorium, bedacht und ausgeglichene Lösungen gefunden werden.

Ebenso muss die administrative Praktikabilität betrachtet werden. In Rheinland-Pfalz gibt es mehr Landkreise (24) und kreisfreie Städte (12) als in Sachsen. Dadurch erhöht sich der Verwaltungsaufwand zur Implementierung und Koordinierung der verschiedenen Raumkonzepte vergleichsweise deutlich. Dementsprechend bedarf es entweder mehr Mitglieder innerhalb des jeweiligen Raumes, was allerdings durch die Größe und Vielfältigkeit des Gebietes die Gestaltung einer aggregierten regionalen Identität erschweren könnte. Oder es bedarf einer höheren Anzahl des jeweiligen Zusammenschlusses, was sich jedoch möglicherweise negativ auf die Effizienz und den Implementierungsaufwand auswirken könnte. Hier bedarf es einer sorgfältigen Abwägung, welche und wie viele Kommunen sinnvollerweise zu einem Raumkonzept zusammengefasst werden könnten.

6.1.3 Mögliche Raumkonzepte in Rheinland-Pfalz

In Sachsen sind folgende kulturelle Einrichtungen förderungsfähig: Professionelle Theater, kommunale Kinos, Filmtheater, Tanzbühnen, Orchester, Chöre, Museen, Sammlungen, Gärten, Gedenkstätten, Bibliotheken, kulturelle Projekte (bspw. Literaturtage/-wettbewerbe), Literaturbüros sowie Festivals.³⁵⁶ In Rheinland-Pfalz werden einige Kulturgüter unter anderem durch den Bezirksverband Pfalz in einem abgegrenzten regionalen Zuständigkeitsbereich finanziert.³⁵⁷ Ein flächendeckendes Kulturraum-Konzept für ganz Rheinland-Pfalz erscheint

³⁵⁶ Vgl. Rahmenrichtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst für die Erarbeitung regionaler Förderschwerpunkte durch die Kulturräume in Sachsen.

³⁵⁷ Hörster, in: Mann/Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Rn. 58.



daher redundant, da der Bezirksverband bereits in einem Teil des Landes kulturelle Aufgaben wahrnimmt und fördert.

Erwägenswert wäre etwa ein Raumkonzept mit einer zentralen Organisation von wirtschaftlichen Angelegenheiten. Dadurch könnte eine zentralisierte Wirtschaftsförderung in Form von Wirtschaftsräumen die örtlichen Entwicklungspotenziale konzentrieren und stärken. Hierdurch könnte der Anreiz geschaffen werden, dass sich steuerzahlende Unternehmen nicht nur in Ballungsgebieten, sondern verteilt auf den Wirtschaftsraum ansiedeln.

Ferner käme ein weiterentwickelter Raumansatz als Bildungsraum in Betracht. Rheinland-Pfalz weist fast 1.500 weiterführende Schulen aus.³⁵⁸ Diese Grundlage bietet Anreize, neue übergreifende, organisatorische Schwerpunkte zu errichten, um eine optimierte Auslastung der Schulen zu erreichen und das schulische Angebotsportfolio zu erweitern.

Des Weiteren könnte das Konzept der Kulturräume auch in Form von geclusterten Tourismusgebieten modifiziert werden. Dadurch könnten Themenbereiche wie Destinationsmarketing, Durchführung von Veranstaltungen, Erarbeitung von Informationsmaterial und abgestimmte Angebote des ÖPNV im Tourismusgebiet erarbeitet und mit bestehenden Umsetzungen verknüpft werden.

6.2 Ortsbezogene Kooperationen

Neben der Anknüpfung an die zu erfüllenden Aufgaben könnte für die Entwicklung Interkommunaler Kooperationen „vor Ort“ auch der Ortsbezug stärker in den Fokus genommen werden. Dies betrifft beispielsweise den Fall, dass Verwaltungen unterschiedlicher Gebietskörperschaften ihren Sitz in demselben Ort haben. Hier könnte es sich beispielsweise anbieten, ein gemeinsames Bürgerbüro zu unterhalten und bei der Aufgabenerfüllung – insbesondere, aber nicht nur – im Back Office-Bereich zu kooperieren.

Im Interesse der Bürgernähe könnte dieser Ansatz u. a. dahingehend weitergedacht werden, dass Bürgerbüros verschiedener Ebenen kommunaler Gebietskörperschaften miteinander kooperieren, so dass z.B. das Bürgerbüro einer Verbandsgemeinde auch an die Kreisverwaltung adressierte Vorgänge entgegennimmt und umgekehrt.

³⁵⁸ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistische Berichte: Allgemeinbildende Schulen im Schuljahr 2017/2018, S. 10.



7 Auswirkungen einer Interkommunalen Zusammenarbeit auf die Organe der daran beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften

Mögliche negative Auswirkungen von IKZ auf die kommunalen Vertretungsorgane der beteiligten Gebietskörperschaften wurden in den leitfadengestützten Interviews erfasst. Durch die befragten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker aller größeren Gruppierungen wurden in diesem Zusammenhang keine grundsätzlichen oder weitreichenden Probleme geschildert.

Auch von Problemen bezüglich der Transparenz der Aufgabenwahrnehmung mittels IKZ wurde mehrheitlich nicht berichtet. Im Fall von Zweckverbänden wird bereits in Kapitel 6 auf mögliche rechtliche Änderungen zur Erweiterung der Einbeziehung der Mitglieder der kommunalen Vertretungsorgane in die Arbeit der Zweckverbände hingewiesen. Dies betrifft sowohl Ausweitungen der Möglichkeiten zur Bestellung mehrerer Vertreter durch ein Verbandsmitglied sowie der nicht einheitlichen Stimmabgabe in der Verbandsversammlung. Hinzu kommen vereinzelt Forderungen hinsichtlich einer Einführung von Veröffentlichungs- und Informationspflichten bezogen auf die Arbeit der Verbandsversammlungen, der Verbandsvorsteher sowie der Verbandsverwaltungen, um allen kommunalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern detaillierte Einblicke in die Arbeit der Zweckverbände zu gewähren. Entsprechende Regelungen ergeben sich bereits aus § 3 Abs. 1 i.V.m. § 7 Abs. 1 Landestransparenzgesetz (LTranspG). Allerdings sind diese Vorgaben erst ab dem 01. Januar 2021 verpflichtend umzusetzen (§ 26 Abs. 2 Satz 2 LTranspG).

Weitere durch Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker geäußerte Kritikpunkte an IKZ betreffen auch die Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben ohne Kooperationen in vergleichbarer Weise. Hierzu zählen ein geringer kurzfristiger Einfluss auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung sowie die Schwierigkeit, die Arbeit der Verwaltung zu kontrollieren. Hinzu kommen im Rahmen der Ratsarbeit teilweise sehr technische und komplexe Fragestellungen, bei welchen eine inhaltliche Befassung seitens der Ratsmitglieder aus zeitlichen Gründen nicht tiefergehend erfolgen kann, sowie generelle Zeitprobleme bei der Wahrnehmung des kommunalen Mandats als Ehrenamt.

Eine weitere Möglichkeit zur Erhöhung der Transparenz von IKZ gegenüber den kommunalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern und auch den Bürgerinnen und Bürgern besteht in der Schaffung einer allgemeinen Berichtspflicht. Gemäß § 90 Abs. 2 Gemeindeordnung ist die Gemeindeverwaltung bereits dazu verpflichtet, dem Gemeinderat einen Beteiligungsbericht über unmittelbare und mittelbare Beteiligungen der Gemeinde an privatrechtlichen Unternehmen zusammen mit dem geprüften Jahresabschluss vorzulegen, sofern die Beteiligung bei mindestens 5 % liegt. Privatrechtliche Formen von IKZ werden in den Beteiligungsberichten entsprechend erfasst, während dies auf alle anderen Formen von IKZ nicht zutrifft. Zur Erhöhung der Transparenz im Bereich IKZ, insbesondere im Falle eines weitreichenden Ausbaus von Zusammenarbeiten, wäre es daher denkbar, den Beteiligungsbericht im Sinne eines Beteiligungs- und Zusammenarbeitsberichtes auf alle Formen von IKZ auszudehnen. Auch die Einführung eines eigenständigen Zusammenarbeitsberichtes wäre eine mögliche Option. Eine entsprechende Berichtspflicht könnte auch für alle weiteren Arten von kommunalen Gebietskörperschaften eingeführt werden.



Betrachtet man die durchschnittlichen Anzahlen formeller Kooperationen der Gebietskörperschaften, welche in der standardisierten Befragung dieser Untersuchung erfasst wurden (Alle Gebietskörperschaften: rund 8 formelle Kooperationen; Landkreise: rund 28 formelle Kooperationen; kreisfreie Städte: rund 25 formelle Kooperationen; große kreisangehörige Städte: rund 9 formelle Kooperationen; verbandsfreie Gemeinden: rund 4 formelle Kooperationen; Verbandsgemeinden: rund 3 formelle Kooperationen), in Verbindung mit der Tatsache, dass manche dieser Kooperationen bereits in den Beteiligungsberichten Erwähnung finden, ist der zusätzliche Erfüllungsaufwand der Verwaltung zur Erstellung eines jährlichen Zusammenarbeitsberichtes als relativ gering einzuschätzen. Bedenkt man weiterhin die durchschnittlichen Gründungsjahre der formellen Kooperationen, welche ebenfalls in der standardisierten Befragung erfasst wurden (Alle Gebietskörperschaften: 2001; Landkreise: 2004; kreisfreie Städte: 2000; große kreisangehörige Städte: 1999; verbandsfreie Gemeinden: 1993; Verbandsgemeinden: 2002), wird ersichtlich, dass die grundlegenden Informationen zu vielen Kooperationen in großen Teilen über viele Jahre fortgeschrieben werden können.



8 Möglichkeiten zur Unterstützung und Sicherstellung der Aufgabenerfüllung in Interkommunaler Zusammenarbeit

Mit Möglichkeiten der Unterstützung sowie Anreizen im Bereich IKZ befassten sich sowohl die standardisierte Befragung als auch die leitfadengestützten Interviews. Hierbei zeigte sich, dass eine finanzielle Unterstützung von IKZ durch das Land zumeist als hilfreich erachtet wird. Neben einer Anschubfinanzierung wäre auch eine dauerhafte Unterstützung denkbar, wobei gewährleistet sein müsste, dass die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer Kooperation nicht allein auf die finanzielle Förderung zurückgeht. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Haushaltslagen der rheinland-pfälzischen Kommunen wäre insbesondere die Passgenauigkeit eines entsprechenden Förderprogrammes zum Ausbau von IKZ zu berücksichtigen. Neben einer direkten finanziellen Förderung von IKZ könnte eine finanzielle Unterstützung weiterhin auch durch eine bevorzugte Berücksichtigung bei der Vergabe von Fördergeldern aus bestehenden Programmen in anderen Bereichen und/oder über den kommunalen Finanzausgleich erfolgen.

Konkret könnten finanzielle Anreize im Bereich IKZ in Form einer Anschubfinanzierung für Modellprojekte geschaffen werden. Die finanziellen Mittel würden insbesondere für die Beschaffung von gemeinsamen IT-Infrastrukturen und Fachanwendungen für die jeweils beteiligten Kooperationspartner sowie für externe Beratungsleistungen zur Verfügung gestellt.

Neben möglichen finanziellen Anreizen bestehen weitreichende Potentiale zur Unterstützung der Kommunen im Bereich IKZ insbesondere in der Beratung zur Thematik. Dies umfasst sowohl rechtliche, insbesondere steuer- und vergaberechtliche, als auch finanzwissenschaftliche und organisatorische Aspekte von IKZ. Entsprechende Beratungsangebote könnten beispielsweise durch ein neu geschaffenes Kompetenzzentrum beziehungsweise eine Transferstelle der Landesregierung als zentraler Ansprechpartner für IKZ erfolgen. Die Unterstützung der Kommunen könnte beispielsweise Leitfäden, Best-practice-Beispiele, Musterverträge, Prozessbibliotheken und Managementhilfen sowie fallbezogene Beratungsleistungen umfassen. Vor dem Hintergrund, dass einheitliche IT-Infrastrukturen und Fachanwendungen häufig eine erfolgreiche Zusammenarbeit begünstigen, könnte sich eine entsprechende Beratungsstelle auch mit Fragen in diesen Bereichen befassen. Neben der direkten Beratung einzelner Kommunen, könnte mittels verschiedener Veranstaltungsformate auch über die Thematik IKZ im Allgemeinen informiert und konkrete Fragestellungen diskutiert werden. Hierdurch könnte außerdem der Austausch zwischen den Kommunen gefördert werden.

Verschiedene Beispiele für Beratungsangebote im Bereich IKZ finden sich in anderen Bundesländern, wobei eine Übertragung auf Rheinland-Pfalz jeweils denkbar ist:

- Ein landesweites *Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit* findet sich in Hessen. Dieses befasst sich mit strategischen und inhaltlichen Fragen im Bereich IKZ, der fallbezogenen Beratung von Kommunen, dem Erstellen und Sammeln von Informationsmaterial und Publikationen sowie der Durchführung von Informationsveranstaltungen für Kommunalverwaltungen, Kommunalpolitik sowie Bürgerinnen und Bürger.³⁵⁹

³⁵⁹ Weitere Informationen: <http://www.ikz-hessen.de/das-kikz> (besucht am 18. Dezember 2019).



- Ein *Portal zur Interkommunalen Zusammenarbeit* wird in Nordrhein-Westfalen betrieben. Die geschilderten Projekte im Bereich IKZ dienen hierbei als Beispiele für andere Kommunen.³⁶⁰
- In Baden-Württemberg existiert eine Datenbank zu *IKZ in der Praxis*. Hierin finden sich eine Sammlung relevanter Rechtsvorschriften sowie Best-practice-Beispiele im Bereich IKZ.³⁶¹
- Im Saarland informiert ein Themenportal über *Kommunale Kooperation*. Dieses beinhaltet unter anderem eine Kooperationsdatenbank bestehender Zusammenarbeiten als auch einen Kooperationskatalog, welcher auf Voraussetzungen und Effekte/Chancen von IKZ in bestimmten Aufgabenbereichen hinweist.³⁶²
- In Bayern werden umfassende Informationen und Best-practice-Beispiele im Bereich IKZ auf den Webseiten der sieben Regierungen zur Verfügung gestellt. Weiterhin ist jede Regierung auf Basis eines Ministerratsbeschlusses dazu verpflichtet, einen Ansprechpartner für IKZ zu benennen.³⁶³
- In Brandenburg werden Handreichungen für eine Aufgabenübertragung im Rahmen von IKZ im Bereich des Personenstandswesens (Standesämter) und darüber hinaus weitere Rechtsgrundlagen zu IKZ gebündelt bereitgestellt.³⁶⁴
- In Schleswig-Holstein wurde eine Handreichung mit dem Titel *Interkommunale Kooperation als Schlüssel zur Energiewende* veröffentlicht.³⁶⁵

Während finanzielle Unterstützungsleistungen und Beratungsangebote freiwillige Zusammenarbeiten von Kommunen fördern, kann die Wahrnehmung einer kommunalen Aufgabe durch eine kommunale Gebietskörperschaft für andere in manchen Fällen auch durch ein Gesetz oder eine Verordnung angeordnet werden. Fälle von überörtlichen Zuständigkeiten finden sich in Rheinland-Pfalz beispielsweise bereits im Bereich der Gesundheitsämter und des Lebensmittel- Bedarfsgegenstände- und Futtermittelrechts (siehe Kapitel 5.6). Eine entsprechende Anordnung zur Aufgabenübertragung besitzt insbesondere den Vorteil, dass sich Zuständigkeiten in einem kommunalen Aufgabenbereich landesweit einheitlich regeln lassen. Beispielsweise bei einer Einführung von Schwerpunktstandesämtern, Schwerpunktjugendämtern oder Bildungsräumen erscheint ein entsprechendes Vorgehen im Allgemeinen vorteilhaft. Die Möglichkeiten der rechtlichen wie organisatorischen Ausgestaltung entsprechender Maßnahmen wären allerdings zunächst im Detail zu prüfen. Ergänzende finanzielle Unterstützungen und Beratungsangebote für die Kommunen, insbesondere im Rahmen der notwendigen Umstrukturierungsprozesse, sind auch im Fall von angeordneten Aufgabenübertragungen nicht ausgeschlossen.

³⁶⁰ Weitere Informationen: <https://interkommunales.nrw> (besucht am 18. Dezember 2019).

³⁶¹ Weitere Informationen: <https://www.ikz-bw.de> (besucht am 18. Dezember 2019).

³⁶² Weitere Informationen: https://www.saarland.de/kommunale_kooperation.htm (besucht am 18. Dezember 2019).

³⁶³ Beispiel: https://www.regierung.oberfranken.bayern.de/kommunales/interkommunale_zusammenarbeit/index.php (besucht am 18. Dezember 2019).

³⁶⁴ Weitere Informationen: <https://mik.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.351992.de> (besucht am 18. Dezember 2019).

³⁶⁵ Weitere Informationen: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/E/energieKlimaschutz_kt/Downloads/interkommunaleKooperation.html (besucht am 18. Dezember 2019).



9 Fazit

Die vorliegende wissenschaftliche Untersuchung befasst sich mit der Interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz und orientiert sich an der folgenden Leitfrage:

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

Mittels einer standardisierten Befragung und leitfadengestützten Experteninterviews wurden detaillierte Einblicke in die bestehenden Zusammenarbeiten der Kommunen sowie Möglichkeiten einer Ausweitung und Verbesserung von IKZ erfasst.

In der Gesamtbetrachtung ist in Rheinland-Pfalz ein breites Spektrum von Formen Interkommunaler Zusammenarbeit in unterschiedlichen Aufgabenfeldern festzustellen. Wenngleich die Mehrzahl der Kooperationen erst der jüngeren Zeit entspringt, lassen sich auch schon über beträchtliche Zeiträume existierende Zusammenarbeiten nachweisen. Dies macht deutlich, dass IKZ auch längerfristige Effekte zu setzen vermag. Dass allerdings gerade die Erleichterung einer Beendigung rechtlich formalisierter Kooperationen mehrfach angemahnt wurde, weist darauf hin, dass derartige langfristige Stabilisierungseffekte gerade nicht als Wesensmerkmal von IKZ angesehen werden. Eine Einengung kommunaler Handlungsspielräume durch IKZ wird offenbar nicht positiv gesehen. Kommunale Strategien zur administrativen Effektivitätssteigerung durch ganzheitliche Betrachtung der eigenen Aufgaben waren in dieser Untersuchung nicht nachweisbar.

Ein allein auf Freiwilligkeit setzendes Verständnis von IKZ im Sinne eines *landesweit* ansetzenden Konzepts zur nachhaltigen Erhaltung oder Steigerung der Effektivität der kommunalen Aufgabenwahrnehmung erscheint als im Vergleich zu einer Gebietsreform weniger geeignet. Dies ist insbesondere durch die geringe Stabilität von Verwaltungszusammenarbeiten zwischen Behörden im Vergleich zur Verwaltungsarbeit innerhalb einer Behörde begründet. Auch die flexible Fähigkeit zur Aufnahme neuer Aufgaben in einem sich dynamisch ändernden Umfeld ist mittels IKZ nur in geringerem Umfang gewährleistet.

Sofern der Gedanke verfolgt werden sollte, auf IKZ anstelle einer Gebietsreform zurückzugreifen, ist zu bedenken, dass eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene nur im Falle eines systematischen Ansatzes zu erwarten ist. Somit ist ein landesweites Konzept zum Ausbau von IKZ notwendig. Ein solches könnte sich auf verschiedene kommunale Aufgabenbereiche beziehen. Innerhalb der einzelnen Bereiche könnten hierbei gegebenenfalls auch mehrere der bestehenden Organisationsformen von IKZ genutzt werden.³⁶⁶ Als kommunale Aufgabenbereiche mit Potentialen zum Ausbau von IKZ wurden in der vorliegenden Untersuchung Bildung, Digitalisierung, Personenstandswesen, Kinder- und Jugendhilfe, Wirtschaftsförderung und Tourismus identifiziert.

Darüber hinaus wurden von den befragten Stellen und Personen folgende weitere denkbare Bereiche für den Ausbau von IKZ genannt:

- ÖPNV,

³⁶⁶ Junkernheinrich/Ziekow/Ebinger u. a., Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, S. 57.



- Vergabewesen,
- Bauhöfe,
- Ausbildungskooperationen zwischen Verwaltungen,
- Ordnungsangelegenheiten und Verkehrsüberwachung,
- KFZ-Zulassung,
- Fahrradverkehr,
- Finanzverwaltung,
- Brand- und Katastrophenschutz,
- Energieversorgung bzw. regenerative Energien,
- Klimaschutz und
- Integration.

Die Umsetzung eines landesweiten Konzepts zum Ausbau von IKZ müsste aus verfassungsrechtlichen Gründen mit einer Freiwilligkeitsphase beginnen.³⁶⁷ In einer solchen könnten die Kommunen durch Anschubfinanzierungen sowie umfangreiche Beratungsangebote unterstützt werden. In dieser Weise könnte ein Ausbau von IKZ nach dem Motto „Fördern und Fordern“ erfolgen.

Sollte eine Freiwilligkeitsphase im Rahmen eines landesweiten Konzepts zum Ausbau von IKZ nicht zu Kooperationen in einem ausreichenden Maße führen, müsste zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene als ultima ratio eine zwangsweise Durchsetzung von Kooperationen durch das Land erfolgen. Im Falle eines ergänzenden Ausbaus von IKZ neben einer Gebietsreform, wäre eine zwangsweise Durchsetzung von Kooperationen hingegen nicht erforderlich.

Eine Verlagerung von Aufgaben der Landesebene auf die kommunale Ebene mit dem Ziel, diese Aufgaben mittels IKZ wahrzunehmen, erscheint ebenfalls nicht zielführend. Auch hier ist auf Grund der geringen Stabilität von IKZ im Vergleich zu Zuständigkeiten einer einzelnen Behörde, keine Steigerung der Effektivität der Aufgabenwahrnehmung zu erwarten. Hinzu kommt die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Kommunen. Sofern die administrative Leistungsfähigkeit der betreffenden kommunalen Ebene in der vorhandenen Struktur eine Aufgabenerfüllung nicht mit der gebotenen Qualität erwarten lässt, wäre eine Aufgabenübertragung nur mit gleichzeitiger Gründung von landesweit angeordneten IKZ vertretbar. Vorteile einer solchen Lösung sind allerdings nicht erkennbar.

Auch mit Blick auf die Bürgernähe besitzt IKZ im Vergleich zu einer Gebietsreform keine zwingenden Vorteile. In räumlicher Hinsicht erzeugen jedenfalls solche IKZ, die zur Aufgabenerfüllung durch eine gemeinsame juristische Person oder durch eine Kommune für eine andere Kommune führen, zu einer Entörtlichung, der in einer einheitlichen Gebietskörperschaft durch Dislozierung begegnet werden kann. In Bezug auf die Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern beinhaltet die Teilung von Verantwortung mit anderen Kommunen eine Reduzierung der Dichte der Aufgabensteuerung zumindest für einen der Kooperationspartner und damit eine Reduzierung der Einflussnahmemöglichkeiten der gewählten Vertreterinnen und Vertreter.

³⁶⁷ *Junkernheinrich/Ziekow/Ebinger u. a., Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, S. 57.*



Literaturverzeichnis

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 1995.
- Aristoteles*, *Politics*, Übersetzung von Ernest Barker, Oxford World's Classics, Oxford 2009.
- Beier, Markus/Matern, Antje*, Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit – Stand und Perspektiven der Forschung, Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 332, Hannover 2007.
- Benz, Arthur/Fürst, Dietrich/Kilper, Heiderose/Rehfeld, Dieter*, Regionalisierung – Theorie, Praxis, Perspektiven, Opladen 1999.
- Blesse, Sebastian/Rösel, Felix*, Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 18 (2017), 307–324.
- Böcher, Michael/Krott, Max/Tränker, Sebastian*, Regionale Governance und integrierte ländliche Entwicklung, in: Böcher, Michael/Krott, Max/Tränker, Sebastian (Hrsg.), Regionale Governance und integrierte ländliche Entwicklung – Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“, Wiesbaden 2008, 11–22.
- Böcher, Michael/Krott, Max/Tränker, Sebastian* (Hrsg.), Regionale Governance und integrierte ländliche Entwicklung – Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“, Wiesbaden 2008.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan*, Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen, in: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, Wiesbaden 2010, 89–110.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, Wiesbaden 2010.
- Brocker, Lars/Droege, Michael/Jutzi, Siegfried* (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Baden-Baden 2014.
- Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz*, „Spar-Euro“ für vorbildliche kommunale Projekte, <https://www.steuerzahler-rheinland-pfalz.de/2019/11/15/spar-euro-fuer-vorbildliche-kommunale-projekte-2/> (besucht am 18. November 2019).
- Dahl, Robert A./Tuftes, Edward R.*, *Size and Democracy*, Stanford 1973.
- Denters, Bas*, Chapter 3: Participation and Democratic Accountability: Making a Difference for the Citizens, in: Schwab, Christian/Bouckaert, Geert/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.), *The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries*, Baden-Baden 2017, 79–100.
- Denters, Bas/Goldsmith, Michael/Ladner, Andreas/Mouritzen, Poul E./Rose, Lawrence E.*, *Size and Local Democracy*, Cheltenham 2014.
- Dirnberger, Frank/Henneke, Hans-Günter/Meyer, Hubert/Schliesky, Utz/Schwarting, Gunnar/Sponer, Wolf-Uwe/Steger, Christian O./Stubenrauch, Hubert/Winkel, Johannes/Klang, Klaus/Bülow, Jörg/Dieter, Jürgen/Haßenkamp, Werner/Zimmermann, Uwe* (Hrsg.), *Praxis der Kommunalverwaltung*, Landesausgabe Rheinland-Pfalz, Wiesbaden.
- Dreier, Horst*, Art. 28, in: Dreier, Horst (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar*, 3. Auflage., Tübingen 2015.



- Dreier, Horst* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, Tübingen 2015 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Dreier*).
- Emmerich, Volker*, BGB § 311, in: Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina (Hrsg.): Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Band 3: Schuldrecht – Allgemeiner Teil, 8. Auflage, München 2019.
- Endres, Alfred*, Umweltökonomie, 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart 2000.
- Falk, Matthias*, Die kommunalen Aufgaben unter dem Grundgesetz, Eine Untersuchung der rechtlichen Stellung der Aufgaben der kommunalen Körperschaften in der Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2006.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian* (Hrsg.), Die Demokratien der deutschen Bundesländer, Opladen 2008.
- Fritsch, Michael*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 9., vollständig überarbeitete Auflage, München 2014.
- Growe, Anna*, Regionalisierungsprozesse von wissensintensiven Dienstleistungsaktivitäten: Veränderung des Stadt-Umland-Verhältnisses im deutschen Städtesystem, Raumforschung und Raumordnung 71. Jahrgang (2013), 129–142.
- Heermann, Peter W.*, BGB § 675, in: Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina (Hrsg.): Münchner Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Band 5/2: Schuldrecht - Besonderer Teil III/2 §§ 651a-704, 7. Auflage, München 2017.
- Henneke, Hans-Günter* (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung in der Bewährung, Stuttgart 2013.
- Hinz, Elmar* (Hrsg.), Regieren in Kommunen. Herausforderungen besser bewältigen – Außen- und Binnenorientierung beeinflussen, Wiesbaden 2017.
- Hörster, Ansgar*, Höhere Kommunalverbände, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 - Grundlagen und Kommunalverfassung. 3. Auflage, Berlin/Heidelberg 2007, 901–936.
- Hulst, Rudie/van Montfort, André* (Hrsg.), Inter-Municipal Cooperation in Europe, Dordrecht 2007.
- Hulst, Rudie/van Montfort, André*, Inter-Municipal Cooperation: A Widespread Phenomenon, in: Hulst, Rudie/van Montfort, André (Hrsg.), Inter-Municipal Cooperation in Europe, Dordrecht 2007, 1–22.
- Junkernheinrich, Martin/Ziekow, Jan/Ebinger, Falk/Kuhlmann, Sabine/Schmidt, Thorsten Ingo/Spellerberg, Annette*, Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Zusammenfassung der Ergebnisse 2018.
- Karpen, Ulrich*, Kommunale Kulturvielfalt in Bedrängnis, Die Öffentliche Verwaltung 70. Jahrgang (2017), 286-292.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement*, Interkommunale Zusammenarbeit, Rahmenkapitel zum Handbuch, Bericht Nr. 4/2008, 2008.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement*, Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich planen, durchführen und evaluieren, Bericht Nr. 5/2009, 2009.
- Kuhlmann, Sabine*, Steuerung in/von Verwaltungen, Anlage 8 zu LT-Brb. P-EK2 5/10.



- Lahmann, Marc/Edinger, Florian*, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, in: Dirnberger, Frank/Henneke, Hans-Günter/Meyer, Hubert u. a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Rheinland-Pfalz, Wiesbaden.
- Luutz, Wolfgang*, Identitätspolitik qua symbolische Regionalpolitik – Das Beispiel Sachsen, COMPARATIV, Leipziger Beiträge zur Universitätsgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung 11. Jahrgang (2001), 13–28.
- Mädling, Heinrich*, Gemeindeaufgaben, Gemeindeausgaben, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 1995, 372–377.
- Magin, Raphael/Eder, Christina*, Kommunale Selbstverwaltung und Dezentralisierung, in: Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.), Die Demokratien der deutschen Bundesländer, Opladen 2008, 195–220.
- Mann, Thomas/Püttner, Günter* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 - Grundlagen und Kommunalverfassung. 3. Auflage, Berlin/Heidelberg 2007.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, München 2019 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Maunz/Dürig*).
- Mehde, Veith*, Art. 28 Abs. 2, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, München 2019.
- Mill, John Stuart*, Considerations on Representative Government, London 1861.
- Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz*, Landesentwicklungsprogramm (LEP IV), Herausforderungen erkennen. Nachhaltig handeln. Zukunft gestalten, 2008.
- Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz*, Starke Kommunen - Starkes Land. Die Zukunftsinitiative des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, Abschlussbericht 2016.
- Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz*, Struktur der rheinland-pfälzischen Gemeinden, Städte, Verbandsgemeinden und Landkreise, <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/struktur/> (besucht am 28. Mai 2019).
- Müller-Glöge, Rudi*, BGB § 611, in: Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina (Hrsg.): Münchener Kommentar zum BGB. Band 4: Schuldrecht – Besonderer Teil II, 7. Aufl., München 2016.
- Nauheim-Skrobek, Ulrike*, Das Zweckverbandsrecht in Rheinland-Pfalz, Kommentar, in: Dirnberger, Frank/Henneke, Hans-Günter/Meyer, Hubert u. a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Rheinland-Pfalz, Wiesbaden.
- Ossenbühl, Fritz*, Kommunale Kulturpflege und legislative Organisationshoheit – Zur Verfassungsmäßigkeit der Bildung von Kulturräumen im Freistaat Sachsen, in: Vogt, Matthias Theodor (Hrsg.), Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995, Leipzig 1996, 133–183.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz*, Kommunalbericht 2019, 2019.
- Röhl, Hans-Christian*, Veränderungen kommunaler Selbstverwaltung durch interkommunale Zusammenarbeit und elektronische Verwaltungskommunikation unter besonderer Berücksichtigung des ländlichen Raumes, in: Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung in der Bewährung, Stuttgart 2013, 219–233.



- Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina (Hrsg.), Münchener Kommentar zum BGB, Band 4: Schuldrecht – Besonderer Teil II, 7. Auflage, München 2016 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *MüKo-BGB*).
- Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 5/2: Schuldrecht - Besonderer Teil III/2 §§ 651a-704, 7. Auflage, München 2017 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *MüKo-BGB*).
- Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 1: Allgemeiner Teil, §§ 1–240, AllgPersönlR, ProstG, AGG, 8. Auflage, München 2018 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *MüKo-BGB*).
- Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 3: Schuldrecht – Allgemeiner Teil, 8. Auflage, München 2019 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *MüKo-BGB*).
- Schleberger, Erwin/Fuhrmann, Ursus/Wiese, Rolf, Die Stadt und ihr Umland – Diskussionsbeiträge zum Stadt-Umland-Problem, Heft 1, Köln 1975.
- Schmidt, Karsten, Gesellschaftsrecht, 4. Auflage, Köln 2002.
- Schmidt, Thorsten Ingo, Kommunale Kooperation, Der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts, Jus Publicum Band 137, Tübingen 2005.
- Schneider, Martin/Vierbauch, Doris, Spillover-Effekte in Stadttagglomerationen: Die Quantifizierung budgetärer Spillovers am Beispiel Wiens, *Wirtschaft und Gesellschaft* 28 (2002), 527–548.
- Schwab, Christian/Bouckaert, Geert/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.), *The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries*, Baden-Baden 2017.
- Seuberlich, Marc, Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen, *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 5 (2012), 105–124.
- Silva, Patricia/Teles, Filipe/Ferreira, Joanna, Intermunicipal cooperation: The quest for governance capacity?, *International Review of Administrative Sciences* 84 (2018), 619–638.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Bevölkerungsstand, <https://www.statistik.sachsen.de/html/426.htm> (besucht am 12. Dezember 2019).
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistische Berichte: Allgemeinbildende Schulen im Schuljahr 2017/2018, Teil I: Schülerinnen und Schüler, Schulabgängerinnen und Schulabgänger, 2. korrigierte Fassung vom 23.05.2018, 2018.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Geowebdienste zur Bevölkerung, <http://www.statistik.rlp.de/de/regional/geowebdienste/bevoelkerung/> (besucht am 12. Dezember 2019).
- Steen, Trui/Teles, Filipe/Torsteinsen, Harald, Chapter 2: Improving Local Service Delivery: Increasing Performance through Reforms, in: Schwab, Christian/Bouckaert, Geert/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.), *The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries*, Baden-Baden 2017, 53–78.
- Steinebach, Gerhard/Gilcher, Elena/Felz, Carsten, Endbericht zur wissenschaftlichen Begleitung und Evaluierung der Zukunftsinitiative „Starke Kommunen – Starkes Land“ 2016.
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 9. Auflage, München 2018 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*).



- Swianiewicz, Pawel/Teles, Filipe*, Inter-municipal cooperation in Europe: introduction to the symposium, *International Review of Administrative Sciences* 84 (2018), 613–618.
- Tilp, Helmut*, Kommunale Anstalt öffentlichen Rechts: Vor- und Nachteile der neuen Rechtsform interkommunaler Zusammenarbeit, in: Hinz, Elmar (Hrsg.), *Regieren in Kommunen. Herausforderungen besser bewältigen – Außen- und Binnenorientierung beeinflussen*, Wiesbaden 2017, 199–210.
- Vogt, Matthias Theodor*, Kinder schafft Neues! Eine Einführung in das Sächsische Kulturraumgesetz (SächsKRG), in: Vogt, Matthias Theodor (Hrsg.), *Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995*, Leipzig 1996, 21–32.
- Vogt, Matthias Theodor* (Hrsg.), *Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995*, Leipzig 1996.
- Weitemeyer, Birgit*, BGB § 80, in: Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina (Hrsg.): *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Band 1: Allgemeiner Teil, §§ 1–240, AllgPersönlR, ProstG, AGG*, 8. Auflage, München 2018.
- Wiegand, Bodo*, Das Gesetz über Kulturräume in Sachsen, *Landes- und Kommunalverwaltung* 4. Jahrgang (1994), 204–207.
- Winterfeld, Klaus/Hofmann, Michael/Voigt, Karen* (Hrsg.), *Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien*, Leipzig 2003.
- Winterfeld, Klaus*, Zur Wirkungsweise des Sächsischen Kulturraumgesetzes im Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien, in: Winterfeld, Klaus/Hofmann, Michael/Voigt, Karen (Hrsg.), *Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien*, Leipzig 2003, 99–182.
- Winterfeld, Klaus/Hofmann, Michael/Voigt, Karen*, Kulturelle Potenzen in Oberlausitz-Niederschlesien – Schlussfolgerungen für die weitere Arbeit im Kulturraum, in: Winterfeld, Klaus/Hofmann, Michael/Voigt, Karen (Hrsg.), *Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien*, Leipzig 2003, 223–236.
- Ziekow, Jan* *GWB § 108*, in: Ziekow, Jan/Völlink, Uwe-Carsten (Hrsg.): *Vergaberecht. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – Teil 4, Vergabeverordnung, Sektorenverordnung, Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit, Verordnung über die Vergabe von Konzessionen, Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Unterschwellenvergabeordnung, Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste : Kommentar*, 3. Auflage, München 2018.
- Ziekow, Jan/Völlink, Uwe-Carsten* (Hrsg.), *Vergaberecht, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen - Teil 4, Vergabeverordnung, Sektorenverordnung, Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit, Verordnung über die Vergabe von Konzessionen, Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Unterschwellenvergabeordnung, Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste : Kommentar*, 3. Auflage, München 2018 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Ziekow/Völlink*).



Verzeichnis der zitierten Rechtsprechung

Gericht	Entscheidungsart	Datum	Aktenzeichen	Fundstelle
BGH	Urteil	25. Februar 1982	II ZR 174/80	
BGH	Urteil	21. April 1997	II ZR 175/95	BGHZ 135, 244-257
BGH	Urteil	26. April 2004	II ZR 155/02	BGHZ 159, 30-48
BVerfG	Urteil	20. März 1952	1 BvR 267/51	BVerfGE 1, 167-184
BVerfG	Beschluss	12. Juli 1960	2 BvR 373, 442/60	BVerfGE 11, 266-277
BVerfG	Beschluss	26. November 1963	2 BvL 12/62	BVerfGE 17, 172-188
BVerfG	Beschluss	17. Januar 1967	2 BvL 28763	BVerfGE 21, 117-132
BVerfG	Urteil	18. Juli 1967	2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62; 2 BvR 139, 140, 334, 335/62	BVerfGE 22, 180-220
BVerfG	Beschluss	21. Mai 1968	2 BvL 2/61	BVerfGE 23, 353-373
BVerfG	Beschluss	27. November 1986	2 BvR 1241/82	
BVerfG	Beschluss	23. November 1988	2 BvR 1619/83	BVerfGE 79, 127-161
BVerfG	Urteil	07. Februar 1991	2 BvL 24/84	
BVerfG	Beschluss	26. Oktober 1994	2 BvR 445/91	BVerfGE 91, 228-245
BVerfG	Beschluss	19. November 2002	2 BvR 329/97	BVerfGE 107, 1-27
BVerfG	Urteil	20. Dezember 2007	2 BvR 2433/04	BVerfGE 119, 331-394
BVerfG	Beschluss	27. Januar 2010	2 BvR 2185, 2189/04	BVerfGE 124, 161-199
BVerfG	Urteil	07. Oktober 2014	2 BvR 1641/11	
BVerwG	Urteil	23. August 2011	9 C 2/11	BVerwGE 140, 245-256
EuGH	Urteil	11. Januar 2005	C-26/03	
EuGH	Urteil	09. Juni 2009	C-480/06	
EuGH	Urteil	19. Dezember 2012	C-159/11	
EuGH	Urteil	13. Juni 2013	C-386/11	
EuGH	Urteil	21. Dezember 2016	C-51/15	ECLI:EU:C:2016:985



Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz	Urteil	25. Juni 1962	1 A 21/62	
Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz	Urteil	12. Juni 1979	7 A 78/77	
Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz	Urteil	10. Oktober 1985	7 A 33/85	
Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz	Beschluss	06. Dezember 1993	7 B 12364/93	
OLG Düsseldorf	EuGH-Vorlage	28. November 2018	Verg 25/18	
OLG Koblenz	Beschluss	03. Dezember 2014	Verg 8/14	
OLG Koblenz	Beschluss	14. März 2018	Verg 4/17	
OLG Koblenz	EuGH-Vorlage	14. Mai 2019	Verg 1/19	
OLG Naumburg	Beschluss	17. März 2017	7 Verg 8/16	
Thüringer Verfassungsgerichtshof	Urteil	09. Juni 2017	VerfGH 61/16	
Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern	Urteil	26. Juli 2007	9/06 u. a.	
Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen	Urteil	09. Februar 1979	13/77	
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz				AS RP-SL 11, 118
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz				AS RP-SL 11, 271
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	Urteil	29. April 1961	VGH 1/61	AS RP-SL 8, 230-241
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	Entscheidung	22. Januar 1968	VGH 2/67	AS RP-SL 10, 244-252
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	Urteil	14. Dezember 1970	VGH 4/70	AS RP-SL 12, 239-252



Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	Urteil	15. Januar 1973	VGH 1/71	
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	Urteil	09. Dezember 1974	VGH 2/73	
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	Entscheidung	18. März 1992	VGH 3/91	
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	Urteil	28. März 2000	VGH N 12/98	
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	Urteil	16. März 2001	VGH B 8/00	
Vergabekammer Münster	Beschluss	02. Juli 2019	VK 1 - 17/19	



Anhang 1: Fragebogen der standardisierten Befragung



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung



Interkommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz

Die folgende Umfrage ist Teil der ergänzenden wissenschaftlichen Untersuchungen zur Interkommunalen Zusammenarbeit im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz.

Sehr geehrte Damen und Herren,

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ), beispielsweise in Form von Zweckvereinbarungen, Zweckverbänden oder organisiert in gemeinsamen kommunalen Anstalten oder in privatrechtlichen Formen hat in Rheinland-Pfalz eine lange Tradition und sich bereits vielfach bewährt. Damit ist IKZ ein wesentlicher Bestandteil der Wirklichkeit kommunaler Aufgabenerfüllung geworden. Die jetzt anstehenden ergänzenden wissenschaftlichen Untersuchungen im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz sind an der Leitfrage ausgerichtet, inwieweit IKZ eine adäquate Alternative zu einer Gebietsreform auf der Ebene der Landkreise und der kreisfreien Städte darstellen kann. Die zur Durchführung dieser Untersuchungen erforderliche folgende Datenerhebung ist mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt.

Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) in Speyer und die Technische Universität Kaiserslautern (TUK) erheben den derzeitigen Status quo im Bereich der IKZ. Um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten, bauen wir auf Ihre Mithilfe und möchten Sie bitten, sich an der Umfrage zu beteiligen.

Im Rahmen der Datenerhebung, -verarbeitung und -analyse werden die Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes und der Datenschutz-Grundverordnung sowie wissenschaftliche Standards eingehalten.

Für Rückfragen stehen Ihnen Herr Jan Porth (E-Mail: porth@foev-speyer.de; Telefon: 06232/654-174) und Frau Kathrin Annika Kruse (E-Mail: kruse@foev-speyer.de; Telefon: 06232/654-375) gerne zur Verfügung.

Vielen Dank für Ihre Teilnahme!



Interkommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz - Druckversion -

Allgemeine Fragen Teil 1

Frage 1: Bitte nennen Sie den Namen Ihrer Gebietskörperschaft.*

Frage 2: Bitte nennen Sie einen Ansprechpartner für eventuelle Rückfragen (Name, Funktion, Telefonnummer, E-Mail-Adresse).

Frage 3: Welchen Rechtsstatus hat Ihre Gebietskörperschaft?*

[Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten.]

- Landkreis
- kreisfreie Stadt
- große kreisangehörige Stadt
- verbandsfreie Gemeinde
- Verbandsgemeinde

Frage 4: Arbeiten Sie formell zur Erledigung Ihrer Aufgaben ständig mit einer oder mehreren anderen kommunalen Gebietskörperschaften zusammen (Interkommunale Kooperationen)?

[Formell sind Interkommunale Kooperationen mit vertraglicher Grundlage.]

Ja

Nein

Keine Antwort

*Pflichtfrage



Frage 4b*: Wie viele unterschiedliche formelle Interkommunale Kooperationen unterhalten Sie derzeit?

[Für Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden: Bitte berücksichtigen Sie für diese und alle folgenden Antworten ausschließlich Kooperationen, an denen mindestens ein Landkreis oder mindestens eine kreisfreie Stadt beteiligt ist.]

Anzahl:

[Allgemeiner Hinweis: Wenn Sie mehr als 10 formelle Kooperationen haben, kontaktieren Sie Herrn Jan Porth (E-Mail: porth@foev-speyer.de; Telefon: 06232/654-174) oder Frau Kathrin Annika Kruse (E-Mail: kruse@foev-speyer.de; Telefon: 06232/654-375).]

***Bitte füllen Sie diese Frage nur aus, sofern Sie Frage 4 bejaht haben.**

Frage 5: Arbeiten Sie informell zur Erledigung Ihrer Aufgaben ständig mit einer oder mehreren anderen kommunalen Gebietskörperschaften zusammen (Interkommunale Kooperationen)?

[Informell sind Interkommunale Kooperationen ohne vertragliche Grundlage.]

Ja

Nein

Keine Antwort

Frage 5b*: Bitte erläutern Sie kurz Ihre informelle(n) Interkommunale(n) Kooperation(en).

***Bitte füllen Sie diese Frage nur aus, sofern Sie Frage 5 bejaht haben.**

Hinweis:

Im Folgenden werden Sie gebeten, die formellen Kooperationen Ihrer Gebietskörperschaft jeweils einzeln näher zu beschreiben. Gemäß Ihrer Angabe zur Anzahl solcher Kooperationen wird Ihnen eine entsprechende Anzahl an Seiten zur Verfügung gestellt. In welcher Reihenfolge Sie die Kooperationen schildern, spielt keine Rolle.

Nachfolgend wird nur eine Kooperation beispielhaft abgefragt. In der digitalen Umfrage wird entsprechend Ihrer Angabe unter Frage 4b die benötigte Anzahl an Ausfüllblättern erzeugt.



Kooperation Nr. 1

(a) Bitte beschreiben Sie die Aufgabe, auf die sich die Kooperation bezieht.

[Beispiele: Abfallwirtschaft: Zusammengelegte Baubetriebsverwaltung;
Vergabewesen: Interkommunales Vergabezentrum;
Verkehr: Gemeinsame Kfz-Zulassungsstelle;
Wirtschaft: Gemeinsame Wirtschaftsförderung;
Zentrale Dienste: Gemeinsames Gebäudemanagement]

(b) Die genannte Aufgabe ist eine...

- Freie Aufgabe der Selbstverwaltung, § 2 Abs. 1 Satz 1 LKO bzw. § 2 Abs. 1 Satz 1 GemO
- Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung, § 2 Abs. 1 Satz 2 LKO bzw. § 2 Abs. 1 Satz 2 GemO
- Auftragsangelegenheit, § 2 Abs. 2 LKO bzw. § 2 Abs. 2 GemO
- Gemeindliche Aufgabe, § 2 Abs. 3 LKO
- Den Landkreisen obliegende Auftragsangelegenheit, die von den kreisfreien Städten als Auftragsangelegenheit wahrgenommen wird, § 7 Abs. 2 GemO
- keine Antwort

(c) Inwiefern betrifft die genannte Aufgabe den Back Office-Bereich?

[Hinweis: Das Front-Office ist insbesondere für die Interaktion zwischen der Verwaltung und ihren Adressaten (z.B. Bürgern, Unternehmen) zuständig. Die inhaltliche Bearbeitung der Anliegen und die Leistungserstellung erfolgen daraufhin teilweise im Back-Office. Weiterhin kommen dem Back-Office unterstützende, spezialisierte oder auch rein technische Aufgaben zu, die nach verwaltungsinternem Bedarf oder Auftrag erfüllt werden.]

- Die Kooperation beschränkt sich ausschließlich auf den Back-Office-Bereich.
- Die Kooperation betrifft die Wahrnehmung von Kernaufgaben und bezieht den Back-Office-Bereich mit ein.
- Der Back-Office-Bereich ist kein Bestandteil der Kooperation.
- keine Antwort



(d) Bitte nennen Sie die Rechtsform der Kooperation:

- Zweckvereinbarung
- Zweckverband
- Kommunale Arbeitsgemeinschaft
- Gemeinsame kommunale Anstalt
- BGB-Gesellschaft
- Eingetragener Verein
- Eingetragene Genossenschaft
- GmbH
- Aktiengesellschaft
- Sonstiges:
- keine Antwort

(e) Wie viele aktuelle Kooperationspartner hat Ihre Gebietskörperschaft im Falle der hier geschilderten Aufgabe?

[In dieses Feld dürfen nur Zahlen eingetragen werden]

(f) Der/die weiteren Kooperationspartner im Falle der hier geschilderten Aufgabe ist/sind...

[Bitte namentlich benennen]

- Kommunale Gebietskörperschaften:
- Andere juristische Personen des öffentlichen Rechts:
- Juristische Personen des Privatrechts, durch Gebietskörperschaften beherrscht:
- Juristische Personen des Privatrechts, durch privates Wirtschaftsunternehmen beherrscht:



(g) Sind das Land Rheinland-Pfalz und/oder natürliche (Einzel-)Personen weitere Kooperationspartner im Falle der hier geschilderten Aufgabe?

	Ja	Nein	Keine Antwort
Land Rheinland-Pfalz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Natürliche (Einzel-) Personen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(h) Bitten nennen Sie das Jahr, in dem die Kooperation vereinbart wurde.

[Bitte benennen Sie das Gründungsjahr unabhängig davon, ob sich die Kooperation im Laufe der Zeit verändert hat.]

(i) Werden für die laufende Durchführung der Kooperation eigene Personalressourcen Ihrer Gebietskörperschaft benötigt?

Ja

Nein

Keine Antwort

Wenn Ja: In welchen Bereichen werden die Personalressourcen benötigt?

[Bitte wählen Sie eine der folgenden Antworten.]

- Zur unmittelbaren Durchführung der Kooperationsaufgabe (Bsp.: eigenes technisches Personal)
- Zur Steuerung der Kooperation (Bsp.: für das Vertragsmanagement oder zur Vertretung in Aufsichtsorganen)
- Zur unmittelbaren Durchführung der Kooperationsaufgabe (Bsp.: eigenes technisches Personal) und zur Steuerung der Kooperation (Bsp.: für das Vertragsmanagement oder zur Vertretung in Aufsichtsorganen)
- keine Antwort

(j) Bitte schätzen Sie den Gesamtbedarf des laufend für die Kooperation eingesetzten Personals Ihrer Gebietskörperschaft in Vollzeitäquivalenten (VZÄ).



Allgemeine Fragen Teil 2

Frage 6: Können Sie sich die Eingehung weiterer Interkommunaler Kooperationen vorstellen?

Ja

Nein

Keine Antwort

Frage 6b*:

- In welchen Aufgabenbereichen?

- Was wären die Gründe, weshalb Sie die Erfüllung dieser Aufgaben in Interkommunaler Zusammenarbeit in Erwägung ziehen?

- Welche Kooperationspartner kämen dafür in Betracht?

***Bitte füllen Sie diese Frage nur aus, sofern Sie Frage 6 bejaht haben.**

Frage 6c*: Führen Sie zur Realisierung einer weiteren Kooperation bereits konkrete Verhandlungen mit potentiellen Kooperationspartnern?

Ja

Nein

Keine Antwort

***Bitte füllen Sie diese Frage nur aus, sofern Sie Frage 6 bejaht haben.**

Frage 7: Halten Sie den Back-Office-Bereich für zukünftige Interkommunale Kooperationen Ihrer Kommune relevant?

- Nein
- Ja
- Ja, es werden hierzu bereits entsprechende bi-/multilaterale Gespräche geführt und/oder es bestehen entsprechende Planungen.
- keine Antwort

Frage 7b*: Die Planungen und/oder Gespräche beziehen sich auf die folgenden Aufgaben:

***Bitte füllen Sie diese Frage nur aus, sofern Sie bei Frage 7 die Antwortoption „Ja, es werden hierzu bereits entsprechende bi-/multilaterale Gespräche geführt und/oder es bestehen entsprechende Planungen.“ ausgewählt haben.**



Frage 8: Welche Rahmenbedingungen hindern aus Ihrer Sicht Interkommunale Kooperationen (z.B. nachteilige gesetzliche Gestaltungsregeln; bitte benennen Sie die aus Ihrer Sicht bestehenden Hinderungen konkret)?

Frage 9: Gibt es Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Kommunen, die mit einer Anschubfinanzierung zur Überwindung der Gestehungskosten realisierbar wären?

Ja

Nein

Keine Antwort

Frage 9b*:

- In welchen Aufgabenbereichen?

- In welcher Kooperationsform?

- Mit einer erforderlichen Anschubfinanzierung in welcher Höhe (soweit umsetzbar)?

***Bitte füllen Sie diese Frage nur aus, sofern Sie Frage 9 bejaht haben.**

Frage 10: War Ihre Gebietskörperschaft in der Vergangenheit Teil einer Interkommunalen Kooperation, welche zwischenzeitlich aufgelöst wurde bzw. nicht mehr fortbesteht?

Ja

Nein

Keine Antwort

Frage 10b*: Welche Aufgabe betraf die Kooperation?

***Bitte füllen Sie diese Frage nur aus, sofern Sie Frage 10 bejaht haben.**



Anmerkungen

Haben Sie Anmerkungen zur Umfrage?

Hinweis: Die Absendung Ihrer Antworten setzt in der Regel die vorherige Freigabe durch die Verwaltungsspitze Ihrer Gebietskörperschaft voraus.

- Ich bestätige die Freigabe der Daten.

Vielen Dank für Ihre Teilnahme!

Für Rückfragen stehen Ihnen Herr Jan Porth (E-Mail: porth@foev-speyer.de; Telefon: 06232/654-174) und Frau Kathrin Annika Kruse (E-Mail: kruse@foev-speyer.de; Telefon: 06232/654-375) gerne zur Verfügung.



Anhang 2: Interviewleitfaden der Experteninterviews



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz - der rheinland-pfälzische Weg

Interviewleitfaden für Vertreter der Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik

1. Name und Funktion des Interviewpartners

2. Name und Rechtsstatus der Gebietskörperschaft

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) hat in Rheinland-Pfalz eine lange Tradition und findet in sehr unterschiedlichen kommunalen Aufgabenbereichen statt. Entsprechende Kooperationen erfolgen beispielsweise in der Form von Zweckverbänden.

3. Welche Erfahrungen mit Interkommunaler Zusammenarbeit haben Sie im Rahmen Ihrer Tätigkeit gemacht? Welche Vor- und Nachteile ergaben sich für Ihre Gebietskörperschaft? Wie bewerten Sie diese im Vergleich zur Aufgabenwahrnehmung ohne Kooperation? Unterscheiden sich Ihre Angaben für Kooperationen in unterschiedlichen Aufgabenbereichen?

4. Welche Organisationsformen (Zweckvereinbarung, Zweckverband, ...) haben sich für die Interkommunale Zusammenarbeit in besonderer Weise bewährt und warum? Unterscheiden sich die durchschnittlichen Transaktions- und Steuerungskosten zwischen den verschiedenen Organisationsformen? Unterscheiden sich Ihre Angaben für Kooperationen in unterschiedlichen Aufgabenbereichen?

5. a) *Frage für Vertreter der Kommunalverwaltung*

Wie wirkt sich Interkommunale Zusammenarbeit auf die Verwaltungsarbeit aus? Gab es beispielsweise Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeiten für bestimmte Aufgaben? Im Falle von Problemen, wie bewerten Sie diese im Vergleich zu einer Aufgabenwahrnehmung ohne Kooperation? Gibt es im Falle von Problemen entsprechende Lösungsansätze? Unterscheiden sich die Auswirkungen von Interkommunaler Zusammenarbeit auf die



Verwaltungsarbeit für Kooperationen mit unterschiedlichen Organisationsformen und/oder in unterschiedlichen Aufgabenbereichen?

5. b) *Frage für Vertreter der Kommunalpolitik*

Wie wirkt sich Interkommunale Zusammenarbeit auf die Wahrnehmung der Aufgaben des kommunalen Vertretungsorgans aus? Werden durch die Erfüllung von Aufgaben in Interkommunaler Zusammenarbeit die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten des Vertretungsorgans geschmälert? Wenn ja, in welcher Hinsicht? Wie gehen Sie in der politischen Praxis mit einer solchen Schmälerung um (z. B. verstärkte Information und Rückkoppelung durch die Verwaltung)? Im Falle von Problemen, wie bewerten Sie diese im Vergleich zu einer Aufgabenwahrnehmung ohne Kooperation? Gibt es im Falle von Problemen entsprechende Lösungsansätze? Unterscheiden sich die Auswirkungen von Interkommunaler Zusammenarbeit auf die politischen Prozesse für Kooperationen mit unterschiedlichen Organisationsformen und/oder in unterschiedlichen Aufgabenbereichen?

6. In welchen Aufgabenbereichen und mit welcher Organisationsform halten Sie einen Aufbau oder Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften für sinnvoll und warum?

7. Welche Anreize und Unterstützung (bspw. externe Beratung, Anschubfinanzierung, ...) in welcher Häufigkeit (einmalig/dauerhaft) wären für den Aufbau oder Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit hilfreich?

8. Halten Sie einen Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz insgesamt für eine adäquate Alternative zu Gebietsreformen?

9. Haben Sie weitere Anmerkungen oder Anregungen zum Thema Interkommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz?