

Interkommunale Kooperationspotenziale in Rheinland-Pfalz

Interkommunale Kooperationen stellen eine in allen Flächenländern intensiv genutzte Form der kommunalen Aufgabenerledigung dar. Die von Univ.-Prof. Ziekow vorgelegte Projektskizze stellt eine sachgerechte Vorgehensweise zur vertiefenden Analyse der Entwicklungspotenziale dieses Instrumentes in Rheinland-Pfalz dar.

Nachfolgend sollen einige vertiefende Projektschwerpunkte vorgeschlagen werden, die mit dem Ziel der Identifikation erfolgversprechender Kooperationsoptionen einige Analyseaspekte vertiefen. Bei allen Schwerpunkten ist zu fragen, ob bzw. inwieweit sie eine Gebietsreform ersetzen können:

IKZ in Back-Office-Bereichen

Angesichts der großen Bedeutung der Bürgernähe in Rheinland-Pfalz ist zum einen – kriteriengestützt und durch empirische Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz und anderen Ländern untermauert – zu prüfen, für welche Aufgaben im Back-Office-Bereich noch ergänzender Kooperationsbedarf besteht (z.B. auf dem Feld der kommunalrelevanten Digitalisierung, etwa bei einer rechtskonformen Umsetzung der E-Akte). Gerade der Back-Office-Bereich weist die geringsten Zielkonflikte mit dem Ziel des Erhaltes bzw. der Stärkung der Bürgernähe auf.

Im Kern der Untersuchung kann eine schriftliche Befragung der kommunalen Gebietskörperschaften stehen, die auslotet, in welchen Bereichen aus Sicht der betroffenen Gebietskörperschaften realistisch ein weiteres Kooperationspotenzial besteht. Dabei kann unterschieden werden zwischen folgenden Varianten:

- Zusammenarbeit zwischen Landkreisen,
- Zusammenarbeit zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen,
- Zusammenarbeit zwischen Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden sowie Städten/Landkreisen.

Die von kommunaler Seite genannten Beispiele können im Kontext der in der Wissenschaft genannten Eignungskriterien für interkommunale Kooperationen diskutiert werden. Dabei sollte der Fokus auf Kooperationen gelegt werden, die innerhalb der nächsten zwei bis vier Jahre realisiert werden könnten.

IKZ im Sozialbereich

Für den Sozialbereich, der das dominierende Aufgabenfeld der Landkreise ist und auch für die kreisfreien Städte von zentraler Bedeutung ist, ist die Auslotung von Verbesserungen, die den wachsenden Kostendruck auffangen können, ein wesentliches Element zur Sicherung des Haushaltsausgleichs und damit der kommunalen Selbstverwaltung. Inwieweit eine interkommunale Zusammenarbeit hierbei fiskalische Potenziale heben kann, bedürfte eingehender Untersuchungen. Dabei ist der Blick auf

- die Optimierung der Verwaltung einer Aufgabe (Organisation und Kapazitätsauslastung) und
- die Verbesserung der inhaltlichen Aufgabenerfüllung (Outcome-Dimension)

zu richten. Eine interkommunale Zusammenarbeit muss dabei gegenüber einer verwaltungsinternen Optimierungsstrategie einen zusätzlichen Nutzen erbringen. Dabei können zwei Wege beschrrieben werden:

- Die (wechselseitige) Übertragung einer Aufgabe auf einen Partner, was insbesondere bei kleinteiligen Aufgaben (geringe Fallzahlen) oder für Back-Office-Bereiche eine höhere Kapazitätsauslastung und einen Spezialisierungseffekt erbringen kann.
- Die Bildung einer gemeinsamen Organisationseinheit mit dezentralen Standorten, in der Kräfte gebündelt werden.

Der Sozialbereich ist ein stark sektoralisiertes Aufgabenfeld, das grob in drei Teilsegmente untergliedert werden kann: Existenz- bzw. Mindestsicherungssysteme, Familien-, Kinder- und Jugendhilfe sowie Hilfen für besondere Lebenslagen. Dabei weisen die einzelnen Teilbereiche unterschiedliche Größen bzw. Fallzahlen auf. Darüber hinaus bestehen zwischen den Teilbereichen auch Querverbindungen (z.B. Transfergeldbezieher und Jugendhilfeproblematik).

Für weitergehende Untersuchungen zu interkommunalen Kooperationen wäre zunächst grundlegend zu prüfen,

-
- a) inwieweit es in den rheinland-pfälzischen Landkreisen und kreisfreien Städten relevante Unterschiede bei den Fallkosten und/oder der Falldichte gibt (Kurzauswertung der amtlichen Statistik; beispielsweise indizieren hohe Fallkosten und eine geringe Falldichte in kleineren kommunalen Gebietskörperschaften einen Kooperationsbedarf),
 - b) welche Sozialbereiche eher durch einen hohen oder niedrigen Back-Office-Anteil und durch eine direkte Fallbetreuung gekennzeichnet sind (beispielsweise indizieren Sozialbereiche mit hohen Back-Office-Anteilen einen Kooperationsbedarf),
 - c) welche Sozialbereiche einen besonders hohen und einen besonders niedrigen Spezialisierungsgrad aufweisen (beispielsweise indizieren Sozialbereiche mit einem besonders hohen Spezialisierungsgrad einen Kooperationsbedarf) und
 - d) inwieweit für den Sozialhilfebereich und für den Jugendhilfebereich im Hinblick auf eine interkommunale Zusammenarbeit fachspezifische Aspekte, die eine jeweils separate Betrachtung oder eine gemeinsame Betrachtung angezeigt sein lassen, vorhanden sind.

Die Fragenkomplexe b und c werden schwerpunktmäßig durch Expertengespräche beantwortet.

Auf der Grundlage der dabei erzielten Ergebnisse kann zu gegebener Zeit an konkreten Fällen von Landkreisen bzw. von Landkreisen und kreisfreien Städten eine Verwaltungsanalyse vorgenommen werden, die die Verwaltungsstrukturen, die Fallzahlen und den Personalbesatz untersucht. Dies erfordert jedoch die Mitarbeit der untersuchten Kommunen.

Beispielhaft lässt sich eine solche Analyse in ein oder zwei Räumen durchführen, die sowohl Landkreise wie auch kreisfreie Städte aufweisen (z.B. die Landkreise Kusel, Donnersbergkreis, Kaiserslautern und die Stadt Kaiserslautern und/oder der Kreis Südwestpfalz und die Städte Pirmasens und Zweibrücken).

IKZ im Stadt-Umland-Bereich

Die oberzentralen Funktionen werden überwiegend in den kreisfreien Städten erbracht und im Regelfall durch die Einwohner des Umlandes mitgenutzt (sog. Nutzen-Spillovers). Daher ist für den Stadt-Umland-Bereich zu fragen, für wel-

che zentralörtlichen Aufgaben und welche planerischen Abstimmungserfordernisse welche interkommunalen bzw. regionalen Kooperationsformen geeignet sind.

Angesichts der Fülle der in der Bundesrepublik Deutschland vorhandenen und diskutierten Modelle zur Organisation von Stadt-Umland-Beziehungen (Regionalkreise, z.B. in Hannover, Saarbrücken und Aachen; stadregionale Verbände, z.B. im Ruhrgebiet und in der Region Stuttgart; Mehrzweckpflichtverbände bis hin zu freiwilligen oder pflichtigen Stadt-Umland- oder Kreis-Kooperationen) ausgewertet und diese auf ihre Anwendbarkeit in Rheinland-Pfalz geprüft werden.

Der Fokus sollte dabei auf die Erfüllung und Finanzierung zentralörtlicher Aufgaben in den Bereichen Kultur und Bildung liegen (zum Sozialbereich, s.o.).