

# **KWI-Projektberichte 11**

---

## **Zusammenarbeit von Landkreisen in Deutschland**

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

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

---

**KWI**  
Kommunalwissenschaftliches Institut

## **Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

---

## Impressum

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

Druck: AVZ, Universität Potsdam

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

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

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

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

Erscheinungsdatum: 11/2006

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

# **KWI-Projektberichte 11**

---

## **Zusammenarbeit von Landkreisen in Deutschland**

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

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

---

**KWI**  
Kommunalwissenschaftliches Institut

ISBN  
ISSN

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

## Inhaltsverzeichnis

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

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

## VORWORT

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

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

Potsdam/Park Babelsberg, Oktober 2006

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

## 1. EINFÜHRUNG IN DIE THEMATIK

Im Verwaltungsgefüge der Bundesrepublik bildet die Landkreisverwaltung ein Verbundsystem aus überörtlichen Selbstverwaltungsaufgaben und der staatlichen Behördenorganisation. Der Landkreis ist die unterste staatliche Verwaltungs- und Aufsichtsbehörde. Durch diese Doppelfunktion und die räumliche Konzentration überlagern sich vielfältige divergierende fachliche, politische und zivilgesellschaftliche Interessen in den Regionen. Die zur Lösung von komplexen Problemstellungen im unmittelbaren Lebensumfeld von Bürgern und Unternehmen notwendige Einheit des Verwaltungshandelns kann auf diese Weise sichergestellt werden.<sup>1</sup> Die fehlende Kongruenz zwischen den vernetzten Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen einerseits und dem Hoheitsgebiet der Landkreise andererseits erschweren ein natürlich nur relativ<sup>2</sup> abgestimmtes Vorgehen und eine abgestimmte, einheitliche Verwaltung zum Wohle der Kreiseinwohner. Gerade der verstärkte Blick auf die Wirtschaftlichkeit der Kreisverwaltung (z.B. durch die Einführung der doppelten Buchführung und der damit verbundenen vollständigen Erfassung aller Vermögenswerte) erfordert einen effektiven Ressourceneinsatz mit dem Ziel der Vermeidung unnötiger Doppelstrukturen etc.

Die ständig mal stärker, mal schwächer geführte kommunalwissenschaftliche Debatte um den optimalen Gebietszuschnitt (z.B. durch Regionalisierung) i.V.m. der Modifizierung des Aufgabenspektrums<sup>3</sup> der Kreise hat deshalb vor allem bei den Vertretern von ressourcenarmen Bundesländern wieder große Beachtung gefunden.<sup>4</sup> Vor allem in Ostdeutschland (z.B. Mecklenburg-Vorpommern)<sup>5</sup>, aber auch in westdeutschen Ländern (z.B. Schleswig-Holstein, Niedersachsen), haben

<sup>1</sup> Vgl. Schmidt-Abmann, Eberhard (1996): Perspektiven der Selbstverwaltung der Landkreise., S. 533ff.

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

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

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

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

stetig sinkende öffentliche Einnahmen<sup>6</sup> und der Bevölkerungsrückgang bedingt durch Strukturschwäche der Wirtschaft und Arbeitslosigkeit einen steigenden Reformdruck innerhalb der Verwaltung aufgebaut.<sup>7</sup> Denn Landkreisverwaltungen haben notwendige kreiskommunale öffentliche Infrastruktur- und Verwaltungsleistungen auch bei tendenziell abnehmenden Einnahmen weiterhin zur Verfügung zu stellen und den veränderten Bevölkerungsstrukturen anzupassen. Die Alternative zu Kreisfusionen sind der Ausbau und die Intensivierung von Kooperationen zwischen Kreisen, aber auch zwischen Kreisen und kreisfreien Städten sowie nichtöffentlichen Partnern. Das Analyseziel dieser Vorstudie besteht deshalb darin, die Optimierungsmöglichkeiten von Prozessen innerhalb der Landkreisverwaltungen und zwischen ihnen durch den Einsatz unterschiedlichster Formen von Kreiskooperationen zu erfassen und zu analysieren. Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Annahme, dass durch den Einsatz von Kooperationen zusätzliches Leistungspotential durch Ressourcenverbindung sowie verbesserte Koordination der Leistungserbringung zur Stabilisierung der überörtlichen ergänzenden und ausgleichenden Aufgabenerfüllung freigesetzt werden kann. Welche Chancen und Grenzen in kooperativen Arrangements für die Kreisverwaltung wurzeln und welche Erfolgsfaktoren sowie Gestaltungskriterien dabei eine Rolle spielen, ist Thema dieser kommunalwissenschaftlichen Untersuchung.

## 2. UNTERSUCHUNGSaufbau der Studie

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

---

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

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

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

### 3. RECHTSSTELLUNG UND AUFGABENBESTAND DER KREISE

Gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 97 Abs. 1 und Abs. 2 LV Bbg haben die Gemeindeverbände (Kreise)<sup>8</sup> neben den Gemeinden auch das Recht auf Selbstverwaltung<sup>9</sup> (Selbstverwaltungsgarantie). Jedoch gilt nicht die Allzuständigkeit im Rahmen der Gesetze, sondern der Aufgabenbestand ist abhängig von den Kompetenzzuweisungen durch den jeweiligen Landesgesetzgeber. Gegenüber den Gemeinden als originärer ist der Kreis also nur ein derivativer (gesetzesabhängiger) Selbstverwaltungsträger. Damit der Kreis als Institution erhalten bleibt und von einer lebendigen Selbstverwaltung gesprochen werden kann, bedarf es allerdings eines Mindestbestandes an kreiskommunalen Aufgaben<sup>10, 11</sup>. Der Landesgesetzgeber ist also verpflichtet bei der Modifizierung und Modernisierung der Aufgabenverteilung (Funktionalreformen) den typischen übergemeindlichen und kommunaldemokratischen Charakter des Kreises zu erhalten. Im Gemeinde-Kreis-Verhältnis gilt bei der Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich das Subsidiaritätsprinzip. Eine örtlich radizierte Aufgabe kann insoweit nur vom Kreis übernommen werden, wenn die Aufgabe aufgrund mangelnder Leistungsfähigkeit (Defizite in der Verwaltungskraft) unerledigt bleibt oder ein unverhältnismäßiger Kostenanstieg droht.<sup>12</sup> Ebenso besitzen nur die Gemeinden ein universelles Zugriffs- und Aufgabenerfindungsrecht auf gesetzlich nichtbesetzte Aufgabenfelder.<sup>13</sup> Da eine

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

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

<sup>10</sup> BVerfGE 6, 19 (23); 83, 363 (383).

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

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

<sup>13</sup> Vgl. ebenda.