



Universität Potsdam
Kommunalwissenschaftliches Institut

Kooperation von Gebietskörperschaften zur Aufgabenerledigung – eine Alternative zur Neugliederung der Landkreise in Brandenburg?

schriftlicher Bericht zum Blockseminar
„Das Recht der Kommunen –
Einführung und aktuelle Probleme“
im Sommersemester 2006
bei Frau Dr. Büchner und Hrn. Prof. Dr. Nierhaus

Eingereicht von:

Ivo Lormes

Inhaltsverzeichnis

1.	<i>Einleitung</i>	3
2.	<i>Landkreisspezifika</i>	4
2.1	rechtlicher Status	4
2.2	Aufgaben der Landkreise	4
2.3	Brandenburgs Landkreise	6
2.3.1	Kreisgebietsreform	6
2.3.2	Funktionalreformen.....	7
2.3.3	Reformnotwendigkeit.....	8
3.	<i>Stichwort „Kooperation“</i>	11
4.	<i>Abwägungskriterien „Alternative“</i>	12
5.	<i>Kooperation - eine rechtliche Alternative?</i>	13
5.1	Vorgaben und Grenzen interkreiskommunaler Kooperation	13
5.2	Rechtsformen kommunaler Gemeinschaftsarbeit	15
5.2.1	öffentlich-rechtliche Organisationsformen (nach GKG Bbg.)	16
5.2.2	privatrechtliche Organisationsformen	17
5.2.3	„neue“ Organisationsformen	18
6.	<i>Kooperation – eine Alternative in der Praxis?</i>	19
6.1	politik- und betriebswirtschaftliche Aspekte	19
6.1.1	Legitimität	19
6.1.2	Veto-Player	19
6.1.3	Transaktionskosten.....	20
6.2	Ergebnisse der PPC-Studie des KWI	20
7.	<i>Kurzexkurs: Frankreich</i>	22
8.	<i>Fazit</i>	22
9.	<i>Quellen</i>	24

1. Einleitung

Die finanzielle Situation der Gebietskörperschaften in Brandenburg wie im ganzen Bundesgebiet ist aufgrund einer schwachen Wirtschaft und großer Arbeitslosigkeit problematisch, der demographische Wandel wirkt sich zusätzlich negativ auf die Leistungsfähigkeit und somit die Handlungskapazitäten der Verwaltung aus. Der Zusammenschluss Brandenburgs mit Berlin auf Landesebene wird auf absehbare Zeit nicht verwirklicht werden, die Neustrukturierung der Gemeindeebene mit Eingemeindungen und der Schaffung von Ämtern – eine flächendeckend praktizierte Form interkommunaler Kooperation - wurde erst am 26. Oktober 2003 abgeschlossen, Änderungen sind hier in nächster Zeit kaum zu erwarten. Der Landkreiszuschnitt Brandenburgs ist seit dem Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte vom 16. Dezember 1992 konstant. Um die Leistungsfähigkeit der Kreise bei steigenden Anforderungen an Aufgabenerledigung und –umfang unter problematischen Rahmenbedingungen herzustellen und zu gewährleisten gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten einer Reform: ein Neuzuschnitt der Landkreise durch Landkreisfusion oder die Schaffung von alternativen institutionellen Arrangements zur Aufgabenerledigung. Ob und unter welchen Bedingungen die Kooperation zwischen Gebietskörperschaften als mögliches institutionelles Arrangement eine Alternative zur Neugliederung der Landkreise sein könnte, soll in dieser Hausarbeit erörtert werden, wobei sich die Untersuchung auf die interkreiskommunale Kooperation in Brandenburg beschränkt und folgendermaßen vorgegangen wird:

Nach einer Betrachtung der Gebietskörperschaft „Landkreis“ und der aktuellen Situation der brandenburgischen Landkreise sollen anhand der nachfolgend entwickelten Kriterien zunächst die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen einer Kooperation zwischen den Landkreisen, im Anschluss daran „praktische“ Aspekte der alternativen Organisationsformen abgewogen werden.

Ausgangspunkt ist hierbei die Annahme, dass durch den Einsatz von Kooperationen zusätzliches Leistungspotenzial durch Ressourcenverbindung sowie verbesserte Koordination der Leistungserbringung zur Stabilisierung der überörtlichen Aufgabenerfüllung freigesetzt werden kann.¹

¹ Tessmann et al., S. 6

2. Landkreisspezifika

2.1 *rechtlicher Status*

Der Landkreis zeichnet sich durch seine Doppelnatur aus. Er ist zugleich Gebietskörperschaft und Gemeindeverband.² Unter Gebietskörperschaft versteht man eine Körperschaft der öffentlichen Rechts, die sich durch ihre Beziehung zu einem Gebiet in Form von Hoheitsgewalt auszeichnet. Sie stellt eine Organisationseinheit dar, der Aufgaben für einen bestimmten Teil des Staatsgebietes zugewiesen sind. Gemeindeverbände, die nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG „im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung“ haben, sind „alle Gebietskörperschaften, deren Mitglieder Gemeinden, Gemeindeverbände oder deren Einwohner sind und im Rahmen gesetzlicher Zuständigkeitsübertragung überörtliche, gemeindeverbandgebietsbezogene Aufgaben in Selbstverwaltung wahrnehmen.“³ Das Gebiet des Landkreises ist „zugleich der Zuständigkeitsbereich der allgemeinen unteren Landesbehörde“⁴ im zweistufigen Verwaltungsaufbau Brandenburgs (sog. „Janusköpfigkeit“ des Landkreises). Im Unterschied zu den grundgesetzlich gewährten Selbstverwaltungshoheiten der Kommunen hat der Kreis keine Allzuständigkeit, kein Aufgabenerfindungsrecht und keine Planungshoheit im engeren Sinne. Gegenüber den Gemeinden als „originärer“ ist der Kreis also nur ein „derivativer“ (gesetzesabhängiger) Selbstverwaltungsträger.⁵ In diesem Rahmen verfügt er über Satzungs-, Planungs-, Organisations-, und Finanzhoheit.

2.2 *Aufgaben der Landkreise*

Grundsätzlich gilt das Subsidiaritätsprinzip als Aufgabenverteilungskriterium zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen, so auch im Gemeinde-Kreis-Verhältnis. Im Rahmen der Bestandsgarantie der Landkreise ist der Landesgesetzgeber allerdings verpflichtet, bei der Modifizierung der Aufgabenverteilung dessen „typischen übergemeindlichen und kommunaldemokratischen Charakter“⁶ zu erhalten und ihn mit einem Mindestbestand kreiskommunaler Aufgaben auszustatten. Da gleichzeitig eine trennscharfe Abgrenzung der Kreisaufgaben weder möglich noch zweckmäßig sein dürfte (Flexibilitätserfordernis),⁷ weisen

² § 1 Abs. 1 Satz 2, LKrO Bbg.

³ Gern, S. 88

⁴ § 1 Abs. 1 Satz 3, LKrO Bbg.

⁵ Tessmann et al., S. 6

⁶ Tessmann et al., S. 7

⁷ Tessmann et al., S. 7

die Landesverfassungen und Kreisordnungen den Kreisen ihre kreisintegralen Aufgaben nur generalklauselartig zu. In Brandenburg sind dies die überörtlichen, ergänzenden, ausgleichenden und fördernden Aufgaben.⁸ Zusätzlich erledigen die Kreise Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und in Ausnahmen staatliche Auftragsangelegenheiten. Wesensmerkmal der überörtlichen Aufgaben ist grundsätzlich ihr Bezug auf den Einzugsbereich mehrerer kreisangehöriger Gemeinden.

Die Kreisaufgaben lassen sich wie folgt kategorisieren:⁹

a) originäre Kreisaufgaben

Aufgaben, die den Bestand und die Funktion der Landkreise erst begründen und gewährleisten.

- Bsp.: - Verkehrsbetriebe, Museen
- Naturschutzgebiete, Kreisentwicklungsplanung
- Kreisstraßen, Abfallentsorgung.

b) Ergänzungsaufgaben

Zur Gewährleistung einer gleichwertigen und kostengünstigen Versorgung im Kreisgebiet unterhält der Kreis vor allem öffentliche Einrichtungen, deren Einzugsbereich über das Gebiet einer einzelnen Gemeinde hinausgeht und die Leistungsfähigkeit der Ortsebene übersteigen.

- Bsp.: - Krankenhäuser, Alten- und Pflegeheime
- Volkshochschulen
- Jugendeinrichtungen, Hallenbäder und Sporthallen.

c) Ausgleichsaufgaben

Zur Vermeidung von zu großen Niveauunterschieden innerhalb der Ortsstufe gewährt der Kreis im Sinne des Solidargedankens sachliche, personelle und finanzielle Unterstützung.

- Bsp.: - Finanzausweisungen an freie Träger (Rotes Kreuz, ...); Bau und Unterhalt von Schulen, Feuerwehren, Kindergärten; Ausbau von Gemeindestraßen, Erhalt von Kulturdenkmälern
- Beratungs- und Planungshilfen
- technische und organisatorische Unterstützung.

Der Kreis besitzt die Möglichkeit mit Zustimmung, aber auch gegen den Willen einer einzelnen Gemeinde, örtliche Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen (Kompetenz-

⁸ § 1 Abs.1 Satz 2; §§ 2,4 LKrO Bbg.

⁹ nach Gern, S. 562 f., Bsp. nach Tessmann et al., S. 7 ff.

Kompetenz).¹⁰ Zwangsweiser Aufgabenentzug ist auf Beschluss des Kreistages nur aus näher zu konkretisierenden Gründen des öffentlichen Wohls möglich. Durch Anfechtungs- und Verpflichtungsklage vor dem Verwaltungsgericht kann die entsprechende Gemeinde ihre Rechte gegenüber dem Kreis durchsetzen.

Zusätzlich zum genannten Aufgabenspektrum der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise gibt es in Brandenburg aufgrund der fehlenden Mittelstufe

d) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

Durch Gesetz kann das Land die Kreise zur Erfüllung von Aufgaben der zuständigen Landesbehörden verpflichten. Der Kreis unterliegt dabei einer begrenzten Weisungspflicht und erhält vom Land zur Deckung der Kosten einen Ausgleich:

- Bsp.: - Gefahrenabwehr, Denkmalschutz, Lebensmittelüberwachung
- Bauaufsicht, Jagd, Fischerei, Wasser
- Brandschutz, Vermessungs- und Katasterwesen.

e) staatliche Auftragsangelegenheiten

Im Wege der Organleihe nimmt der Landrat sog. Aufsichts-Aufgaben der allgemeinen unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr. Dabei unterliegt er nicht den Weisungen des Kreistages, sondern nur der in diesem Fall mit unbeschränktem Weisungsrecht ausgestatteten Dienst- und Fachaufsicht der übergeordneten Staatsbehörden.

- Bsp.: - Kommunal-, Sonder-, und Fachaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden
- Aufsicht über die Fischerei- und Jagdgenossenschaften
- Stiftungsaufsicht vorbehaltlich der Übertragung durch das Land.

2.3 Brandenburgs Landkreise

2.3.1 Kreisgebietsreform

Brandenburg hatte Anfang der 90er Jahre als erstes der neuen Länder eine Kreisgebietsreform abgeschlossen. Es bestanden mit der Reduzierung der Landkreise von 38 auf 14 und jener der kreisfreien Städte von sechs auf vier Voraussetzungen für leistungsfähige Einheiten, die im zweistufigen Verwaltungsaufbau wichtige Aufgaben übernehmen konnten. Bis auf die dünn besiedelte Prignitz (110.000) hatten die Landkreise im Durchschnitt 155.000 Einwohner und

¹⁰ Gern, S. 564

lagen somit über der Mindestmarke von 120.000.¹¹ Wegen der spezifischen geografischen Gestalt wird von „Tortenstücken“ oder Sektoralkreisen gesprochen. Acht der 14 Landkreise grenzen an Berlin, profitieren von dem sog. „Speckgürtel“ der Bundeshauptstadt und erstrecken sich bis tief ins Landesinnere, bis auf eine Ausnahme sogar bis an die Landesgrenze. Noch 1997 lobt Jann die Reform und die Durchsetzung des Gebietsorganisationsmodells in hohen Tönen: „Die Landesregierung hat die bei weitem leistungsfähigsten Landkreise der neuen Bundesländer geschaffen. [...] Die Schlussfolgerung ist, dass auch hier für das neue Bundesland kein Handlungsbedarf besteht.“¹² Allerdings konnten die Kreise weder bei der Debatte über den Neuzuschnitt (welche dann wie erwähnt per Gesetz beendet wurde) noch bei dem daran anschließenden Streit um etwa den Namen der Kreise oder den Sitz der Kreisverwaltungen einen Konsens finden.¹³ Schließlich musste dieser 1993 durch 14 Einzelgesetze des Landtags erzwungen werden. Inwieweit bei diesem sehr stark ausgeprägten „Kirchturmdenken“ der für die Erschließung von Kooperationspotenzialen wichtige Wille zu einer Zusammenarbeit besteht, kann bereits hier als fraglich gelten.

2.3.2 Funktionalreformen

Seit der Wiedervereinigung gab es in Brandenburg vier Gesetze zur Funktionalreform. Nach der Schaffung einer leistungsfähigen kommunalen Ebene durch die Gebietsreform als Voraussetzung sollten Aufgaben mit dem Ziel übertragen werden, einen orts- und bürgernahen Vollzug der Verwaltung bei größtmöglicher Aufgabenbündelung vor Ort zu einzurichten. Nur, wenn eine sachgerechte, wirtschaftliche und effektive Erfüllung nicht gewährleistet werden konnte, sollte die Kompetenz nicht übertragen werden. In der Regel wurden die Aufgaben als „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“ übertragen, was den Entscheidungsspielraum bei der Umsetzung bereits einschränkte.

Die Zahl der in kommunale Trägerschaft übergegangenen Einzelaufgaben liegt inzwischen bei beeindruckenden 300, wobei die inhaltlichen Schwerpunkte in den Bereichen der Sozialhilfe, des Naturschutzes, des Landschaftspflege, des Immissionsschutzes, der Wasserwirtschaft, des Kataster- und Vermessungswesens und der Bauaufsicht fast allesamt in den Zuständigkeitsbereich der Landkreise fallen. Trotz dieser hohen Zahl erfüllten die Reformen die Erwartungen nicht, da in einer Vielzahl von Einzelfällen die Prüfungen mit der Empfehlung endeten, die Aufgabe nicht an die Kommunen (bzw. auch oder an Private) zu

¹¹ Jann, S. 153

¹² Jann, S. 154

¹³ Künzel, S. 6

übertragen. Die anvisierte Reduzierung des Apparates der Landesverwaltung blieb aus. Somit wurde und wird auch hier deutlich, dass zusätzlich andere Wege zur Sicherstellung einer effektiven Aufgabenerledigung in Brandenburg beschritten werden müssen.¹⁴

2.3.3 Reformnotwendigkeit

Der Modernisierungsdruck auf die Organisation der öffentlichen Aufgabenerfüllung ist in den letzten Jahren nicht nur durch zunehmenden internationalen Wettbewerb der Wirtschaftsregionen und Europäisierung stark gestiegen. Neben der Tatsache, dass die fehlende Kongruenz zwischen den vernetzten Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen einerseits und dem Hoheitsgebiet der Landkreise andererseits erschweren¹⁵, rückt zunehmend die Wirtschaftlichkeit der Kreisverwaltungen mit einem effektiven Ressourceneinsatz, der Vermeidung von Doppelstrukturen, usw. in den Vordergrund. Vor allem in Ostdeutschland haben die negative demographische Entwicklung und durch Arbeitslosigkeit und Strukturschwäche der Wirtschaft bedingte sinkende öffentliche Einnahmen und steigende Ausgaben zu einer sehr schwierigen Situation geführt.

Merkmale	Land Brandenburg	Bundesgebiet Ost	Bundesgebiet West
Arbeitslose			
Bestand am Monatsende	227.934	1.489.803	3.045.514
davon nach SGB III	76.904	486.112	1.129.791
davon nach SGB II	151.030	1.003.691	1.915.723
Arbeitslosenquoten in %			
alle zivilen Erwerbspersonen	17,1	17,4	9,2
abhängige zivile Erwerbspersonen	19,0	19,4	10,3
Offene Stellen			
Bestand Monatsende	21.964	130.894	434.537
je 100 Arbeitslose	10	9	14
Arbeitslosengeld II-Quote in %	15,0	16,1	7,7

www.wasgf.brandenburg.de, Berichtsmonat: Mai 2006

Die finanziellen Belastungen der sozialen Leistungen, die den größten Haushaltsposten der brandenburgischen Landkreise ausmachen¹⁶, bleiben mindestens auf gleich bleibend sehr hohem Niveau.

Die Bevölkerungsdichte ist nach Mecklenburg-Vorpommern in Brandenburg mit einem Wert von 87,1 Einwohnern pro Quadratkilometer die zweitniedrigste in ganz Deutschland. Das

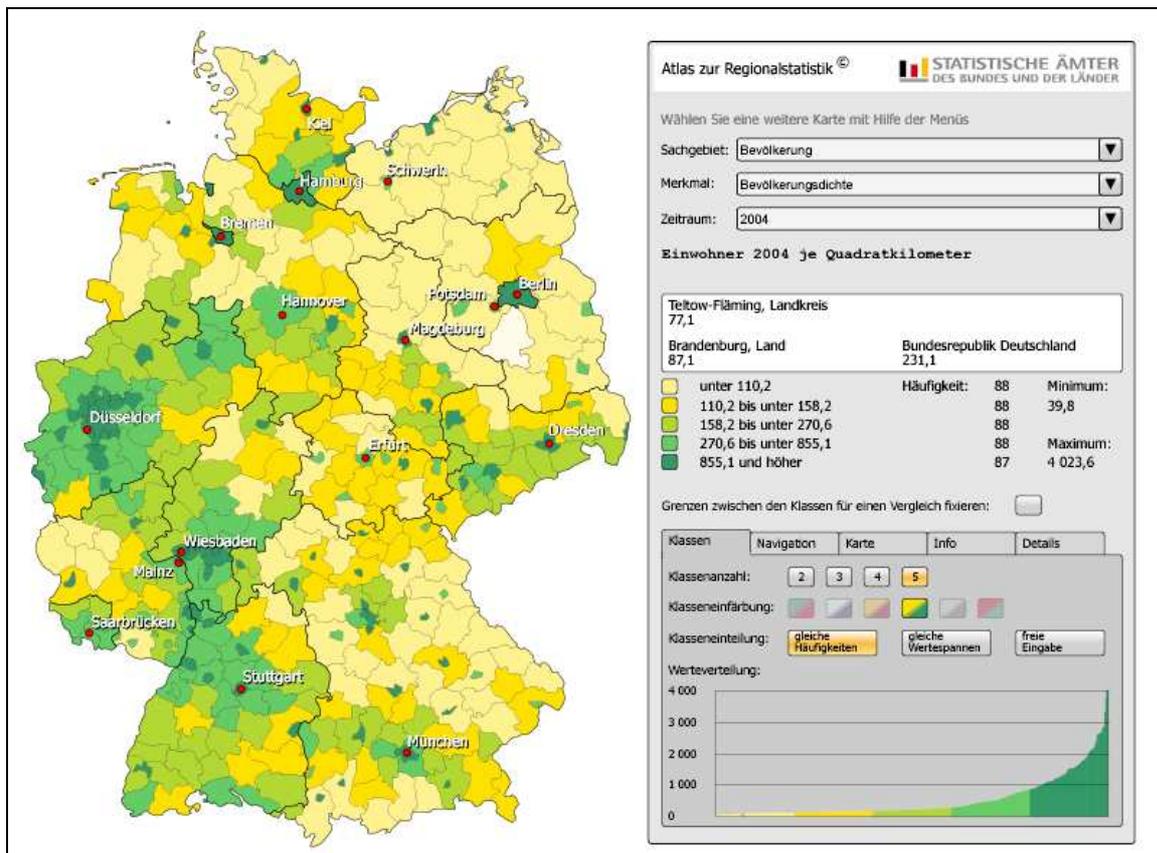
¹⁴ nach Künzel, S. 7 f.

¹⁵ Tessmann et al., S. 5

¹⁶ Büchner-Skript, Einführung in die Kommunalwissenschaft, 11. Sitzung

Kriterium Bevölkerungszahl, welches mit einem Richtwert von 120.000 zur Neugliederung der Landkreise angelegt wurde, ist hinsichtlich der Schaffung leistungsfähiger Verwaltungseinheiten nur bedingt tauglich. Durch die geringe Bevölkerungsdichte entstehen besondere Anforderungen an die Landkreise, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge. Wasser- und Stromnetz, die Abfallentsorgung und den öffentlichen Verkehr in sehr dünn besiedelten Gebieten aufrecht zu erhalten, ist besonders kostenintensiv und subventionsbedürftig.

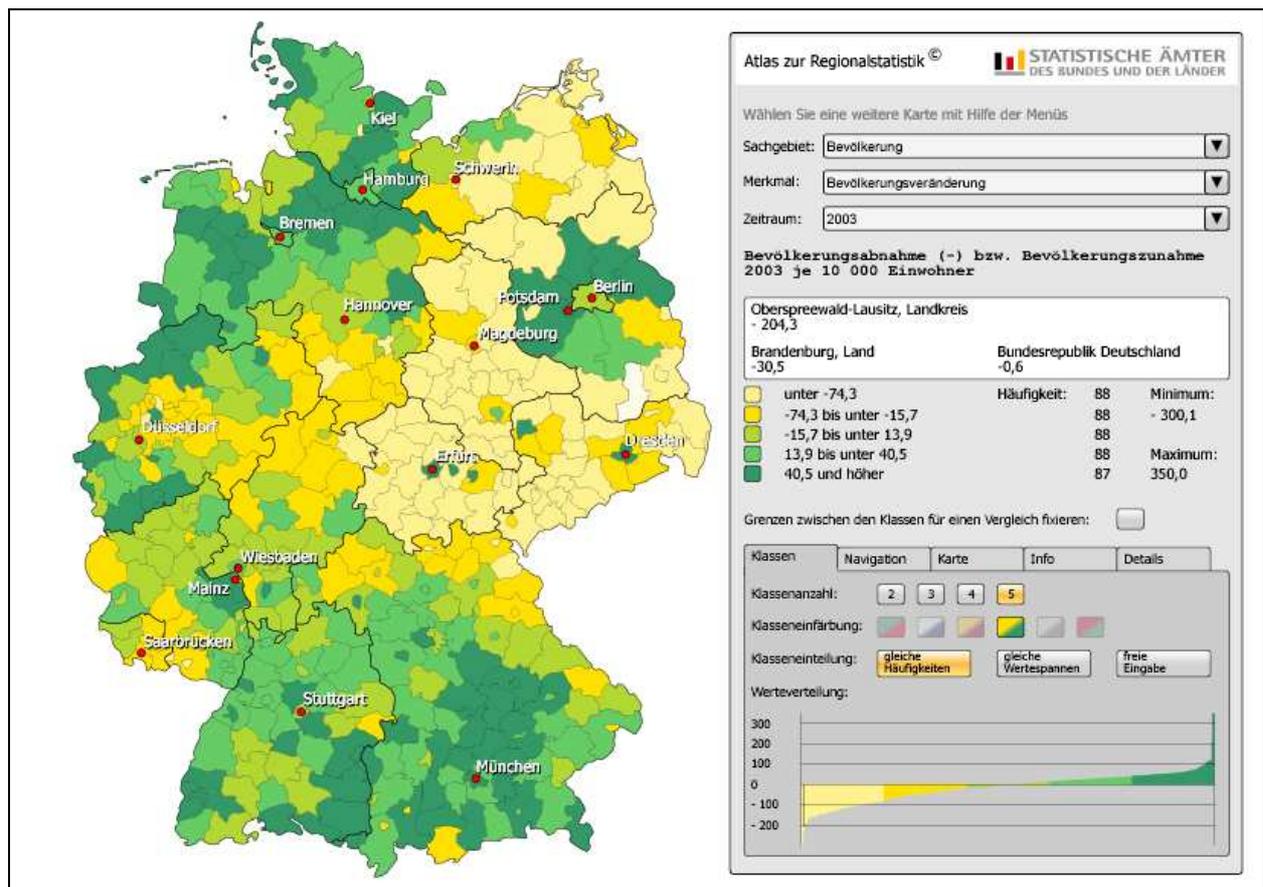
Bevölkerungsdichte



www.destatis.de/onlineatlas/

Zusätzlich ist das dünn besiedelte Brandenburg von einem starken Bevölkerungsrückgang betroffen. Zwar ist dieser Wert in anderen ostdeutschen Bundesländern noch deutlich höher, mit einem Bevölkerungsrückgang von 30,4 pro 10 000 Einwohner im Jahr 2003 dennoch eine in ihren längerfristigen Folgen hochproblematische Entwicklung. Besonders stark betroffen sind die „speckgürtelfernen“, also jene Landkreise, die keinen Berührungspunkt mit Berlin haben, wobei eine tendenzielle Bevölkerungsbewegung und –konzentration, soweit man in Brandenburg hiervon sprechen kann, in Richtung eben dieser „Speckgürtellandkreise“ festzustellen ist.

Bevölkerungsveränderung



www.destatis.de/onlineatlas/

Insbesondere diese nun genannten Probleme führen zu einem sehr großen Anpassungsdruck auf die Organisation der öffentlichen Leistungserbringung in Brandenburg. Die Landkreise werden zudem von „beiden Seiten“ (überforderte Ämter oder Gemeinden und vom Land) mit immer neuen Aufgaben befasst, wobei die nötigen Ressourcen weder vorhanden sind noch ausreichend mit übertragen werden. Es ist erschwerend von der Annahme auszugehen, dass diese Problematiken und Entwicklungen langfristig bestehen bleiben und sich eventuell sogar noch verschärfen könnten. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass eine effektivere Leistungserbringung Prozesse wie den Bevölkerungsrückgang nicht aufzuhalten im Stande ist. Dass die Landkreisverwaltungen notwendige kreiskommunale öffentliche Infrastruktur- und Verwaltungsleistungen auch bei tendenziell sinkenden Einnahmen weiterhin zur Verfügung stellen oder zumindest gewährleisten und dem veränderten Bevölkerungsbedarf anpassen müssen, ist dabei unbestritten. Auch die Notwendigkeit der raumübergreifenden Erfüllung und Koordinierung von kommunalen Aufgaben und deren zwischengemeindliche Finanzierung können als erforderlich vorausgesetzt werden.¹⁷

¹⁷ Gern, S. 589

Als Stellschrauben stehen neben den „traditionellen“, wie der optimale Gebietszuschnitt oder die Modifizierung des Aufgabenspektrums, auch in der Debatte neuere Instrumente zur (noch weitgehend theoretischen) Verfügung, die insbesondere die Leistungstiefe, die Wirtschaftlichkeit und „modernere“ institutionelle Arrangements der öffentlichen Aufgabenerledigung ins Blickfeld rücken.¹⁸

3. Stichwort „Kooperation“

Ein breites Spektrum an institutionellen Arrangements steht zwischen der Eigenerstellung und der Ausgliederung einzelner Abschnitte der Wertschöpfungskette bis hin zum Fremdbezug aller Produkte zur Verfügung. Kooperation meint nach allgemeinem betriebswirtschaftlichem Verständnis die Zusammenarbeit zwischen mehreren Unternehmen zur Erreichung gemeinsamer wirtschaftlicher oder zumindest kompatibler Ziele.¹⁹ Wirtschaftliche und rechtliche Selbständigkeit der Partner sowie Freiwilligkeit in Verbindung mit einer Kündbarkeit der Zusammenarbeit sind die wesentlichen Merkmale einer Kooperation.²⁰ Ersichtlich wird bereits hier, dass diese Merkmale im Bereich der öffentlichen Aufgabenerledigung problematisch sein können.

Bei Public-Public-Cooperations (PPCs) handelt es sich um nicht-hierarchische Kooperationen allein zwischen Verwaltungsträgern und deren organisatorischen Untereinheiten zur partnerschaftlichen Verwirklichung von gemeinsamen oder zumindest kompatiblen Zielen, wobei diese Definition alle Formen und Intensitätsstufen von interadministrativer Zusammenarbeit unter Ausschluss nichtöffentlicher Akteure meint.²¹

Die Motivation der beteiligten Akteure – in diese Fall Landkreisverwaltungen – Kooperationsbeziehungen einzugehen, besteht vor allem in der erhofften Leistungsfähigkeitssteigerung der Aufgabenerfüllung durch Synergie- und Bündelungseffekte eines gemeinsamen Produktionsprozesses sowie Überforderung. Inwieweit Kooperationspotenziale auch ausgeschöpft werden können, hängt stark vom jeweiligen Akteursverhalten ab.

¹⁸ Kooperationen mit privatwirtschaftlichen Akteuren (z.B. i.S.v PPPs) und anderen Rechtspersönlichkeiten, die nicht Kommunen sind, bleiben in dieser Arbeit ausgeklammert

¹⁹ Jansen, S. 91

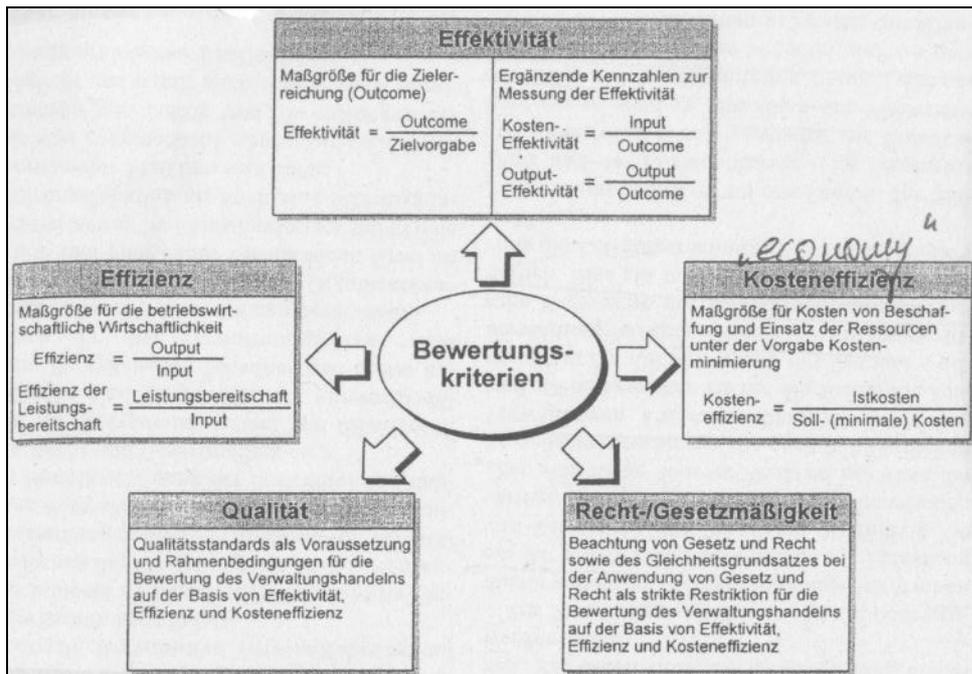
²⁰ Fontanari, S. 40

²¹ Tessmann et al. S. 18

4. Abwägungskriterien „Alternative“

Ob eine Kooperation von Landkreisen bei der Aufgabenerledigung unter den erörterten problematischen Bedingungen und im Rahmen der aktuell möglichen Organisationsformen eine Alternative zur Neugliederung der Landkreise sein könnte, soll anhand folgender Kriterien erörtert werden.

Bewertungskriterien für die öffentliche Leistungserstellung



Budäus/Buchholz, S. 331

Vereinfacht dargestellt wäre die Kooperation von Gebietskörperschaften zur Aufgabenerledigung eine Alternative, wenn die „Summe“ der anhand obiger Kriterien gemessenen Werte langfristig mindestens gleich groß ist wie jene einer Landkreisfusion.

Im begrenzten Rahmen einer Hausarbeit und unter Berücksichtigung des Seminarthemas soll im Folgenden hinsichtlich der Fragestellung lediglich untersucht werden,

- inwieweit auf Basis der bestehenden rechtlichen Vorgaben Kooperationen zur Aufgabenerfüllung möglich und welche Grenzen gesetzt,
- welche Organisationsformen in Brandenburg hierfür in Frage kommen und wie diese zu beurteilen sind,
- welche Schlüsse eine kurze Betrachtung der politik- bzw. betriebswissenschaftlicher Aspekte Legitimität, veto-player und Transaktionskosten zulassen,

- d) zu welchen Ergebnissen die Public-Public Cooperation-Arbeitsgruppe des KWI bei ihrer empirischen Untersuchung zu diesem Thema kommt und
- e) welches Fazit auf Basis der betrachteten Kriterien bezüglich der Abwägung zwischen Landkreiskooperation und –neugliederung abschließend zu ziehen ist.

5. Kooperation - eine rechtliche Alternative?

5.1 Vorgaben und Grenzen interkreiskommunaler Kooperation

Grundsätzlich haben die Kommunen das Recht zur zwischengemeindlichen Zusammenarbeit innerhalb der Landesgrenzen, welches durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gleichzeitig geschützt und begrenzt ist (Kooperationshoheit der Kommunen). Aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG folgt, dass sich die Zusammenarbeit auf Gegenstände des eigenen oder übertragenen Wirkungskreises im Rahmen der Gesetze beschränkt.²² Im Rahmen der positiven Kooperationshoheit²³ können die Kommunen über die Notwendigkeit sowie die organisationsrechtliche Ausgestaltung der Kooperation frei entscheiden, wobei diese Gestaltungsfreiheit durch die Vorgaben der Bundes- und Landesgesetze im Rahmen des Gesetzesvorbehalts des Art. 28 Abs. 2 GG begrenzt ist. Grundsätzlich bestimmt der Charakter der Aufgabe wesentlich die Gestaltungsfreiheit. Bei Hoheitsaufgaben ist sie schon traditionell wesentlich eingeschränkter (Ausschluss des Privatrechts) als bei Aufgaben der sog. öffentlichen Daseinsvorsorge oder der Leistungsverwaltung.²⁴

Die Einschränkung der Kooperationshoheit im Rahmen des Gesetzesvorbehalts des Art. 28 Abs. 2 GG kann im Verbot der Kooperation, im Zwang zur Kooperation, speziell zum Beitritt zu Gemeindeverbänden oder zur Übertragung von Hoheitsrechten auf Institutionen der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit oder in der Duldung der näheren Ausgestaltung dieser Institutionen durch den Staat bestehen.²⁵

Ein Verbot der Kooperation kann sich aus der zwingenden Kompetenzordnung der Verfassung ergeben. Aus ihr folgt speziell die Unzulässigkeit einer Übertragung von Hoheitskompetenzen durch Gemeinden auf zwischengemeindliche Institutionen ohne eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung, eines Eingriffs in diese oder deren Usurpation.²⁶

²² Gern, S. 590

²³ Tessmann et al., S. 9

²⁴ Tessmann et al., S. 9

²⁵ Gern, S. 591

²⁶ Gern, S. 591

Die Zulässigkeit eines Zwangs zur Kooperation ergibt sich aus Art. 28 Abs. 2 GG in Verbindung mit der Landesverfassung. Die Landesverfassungen gestatten eine gesetzliche Übertragung bzw. (Teil-)Entziehung von gemeindlichen Aufgaben zur höherstufigen oder gemeinsamen Erledigung. Voraussetzung ist das Vorliegen eines öffentlichen Interesses. Nach der Rechtsprechung ist der Begriff des öffentlichen Wohls identisch mit dem Begriff des öffentlichen Wohls – der Voraussetzung für Grenzänderungen – und setzt eine Güterabwägung mit dem Selbstverwaltungsrecht der Kommunen, speziell auch dem Grundsatz des Vorrangs freiwilliger Lösungen voraus. Allerdings müssen im Rahmen dieser Abwägung die Gründe des öffentlichen Wohls, die für die (zwangsweise) Beteiligung einer Gemeinde an einer zwischengemeindlichen Zusammenarbeit verfassungsrechtlich ausreichen, von nicht so hohem Gewicht sein wie bei einer Gebietsänderung, da der Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht hier nicht so intensiv ist. Ferner ist es zulässig, das Selbstverwaltungsrecht umso mehr zurücktreten zu lassen, je mehr die Aufgaben, die auf Institutionen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit verlagert werden, überörtliche Bezüge aufweisen.²⁷

Den gesetzlichen Rahmen für interkommunale Kooperationen eines Bundeslandes bilden neben den Vorgaben des EU-Vergabe²⁸-, des Haushaltsrechtes und zur wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen die „Gesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG)“. In Brandenburg bestimmt §1 Abs. 1 GKG:

„Gemeinden und Gemeindeverbände können Aufgaben, zu deren Erfüllung sie berechtigt oder verpflichtet sind, nach den Vorschriften dieses Gesetzes gemeinsam wahrnehmen. Dies gilt nicht, wenn durch Gesetz eine besondere Rechtsform für die Zusammenarbeit vorgeschrieben oder die gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe ausgeschlossen ist.“

Zwischenfazit a): Hinsichtlich Kriterium a) kann festgehalten werden, dass die rechtlichen Vorgaben bei der Erfüllung überörtlicher Aufgaben keine grundsätzlichen Hindernisse für eine interkreiskommunale Kooperation darstellen, obschon die Vorgaben juristisch beachtlich sind.²⁹ Grenzen bestehen bei der Übertragung von Hoheitskompetenzen und der Aushöhlung eines Mindestaufgabenbestandes des Selbstverwaltungsträgers.

²⁷ Gern, S. 591 f., Länder- und Bundesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit bleibt in dieser Arbeit unberücksichtigt

²⁸ die Debatte um den evtl. Anwendungszwang des EU-Vergaberechts bleibt ausgeklammert

²⁹ Tessmann et al., S. 58

5.2 Rechtsformen kommunaler Gemeinschaftsarbeit

Zur gemeinsamen Erfüllung von öffentlichen Aufgaben stehen den kooperierenden Kommunen verschiedene Rechtsformen des öffentlichen und privaten Rechts zur Verfügung, wobei sich aufgrund des unterschiedlichen rechtlichen Rahmens grundsätzliche Unterschiede in der Arbeitsweise ergeben. Die Rechtsformen unterscheiden sich darüber hinaus in Formalisierungsgrad und Verbindlichkeit. Es ist jeweils abzuwägen, welche Rechtsform für welche Aufgabe am besten geeignet ist.

Zur gemeinsamen Wahrnehmung von Einzelaufgaben können hierbei drei Grundmodelle mit zunehmender Verbindlichkeit und steigendem Formalisierungsgrad unterschieden werden.³⁰

1) Abstimmungslösung

Die kommunale Abstimmung erfolgt in kommunalen Arbeitsgemeinschaften.

2) Zuständigkeitsverlagerung und Mitnutzung

Zuständigkeitsverlagerungen und Mitnutzung von Verwaltung oder öffentlichen Einrichtungen wird geregelt durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen. Privatrechtliches Äquivalent ist die privatrechtliche Vereinbarung.

3) Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durch Partnerorganisation

Die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung wird ermöglicht durch die Bildung von Zweckverbänden. Privatrechtliches Äquivalent sind die Kapitalgesellschaften GmbH und AG sowie der Verein.

In Brandenburg (Bbg.) sind nach §1 Abs. 2 GKG die hier genannten öffentlich-rechtlichen Organisationsformen zulässig. § 1 Abs. 3 regelt: „Die Befugnis, zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben die Gestaltungsmöglichkeiten des Privatrechts zu benutzen, bleibt unberührt“, wobei Folgendes zu beachten ist: Wenn nach Abwägung der im Einzelfall relevante Sachgründe die Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Einrichtungen genauso gut erledigt werden, wie durch privatrechtliche, spricht grundsätzlich alles dafür, einen Vorrang des öffentlichen Rechts anzunehmen und eine Flucht in das Privatrecht als rechtswidrig anzusehen.³¹

³⁰ nach Tessmann et al., S. 9

³¹ Ehlers, S. 141

5.2.1 öffentlich-rechtliche Organisationsformen (nach GKG Bbg.)³²

5.2.1.1 kommunale Arbeitsgemeinschaft

Sie ist eine kraft öffentlich-rechtlichen Vertrags gegründete Gemeinschaft ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die gemäß §§ 2 und 3 GKG Bbg. auf Basis eines koordinationsrechtlichen Vertrags im Sinne des § 54 Satz 2 VwVfG Bbg. zwischen Gemeinden oder Gemeindeverbänden für den Zweck der Erörterung, Planung und Beschlussfassung von gemeinsamen Angelegenheiten gebildet werden kann. Ihre Entscheidungen haben lediglich unverbindlichen Empfehlungscharakter an die Beteiligten, weshalb sie sich in der Verwaltungspraxis als speziell bei konfliktreichen Themenfeldern nicht besonders effektiv erweisen.

5.2.1.2 öffentlich-rechtliche Vereinbarung / Zweckvereinbarung

Gemeinden und Landkreise können vereinbaren, dass eine der beteiligten Körperschaften bestimmte Aufgaben für alle Beteiligten erfüllt, insbesondere den übrigen Beteiligten die Mitwirkung an einer von ihr betriebenen (öffentlichen) Einrichtung gestattet. Durch Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung entsteht kein neues Rechtssubjekt. Die zu erfüllenden Aufgaben können Selbstverwaltungsaufgaben oder übertragene Weisungsaufgaben sein; es können nach § 23 Abs. 1 GKG Bbg. Zuständigkeiten für einzelne Aufgaben auf einen Nachbarkreis oder eine kreisfreie Stadt übertragen oder nur die Durchführung (Vollzug) der Aufgabe überantwortet werden. Die zur Erfüllung der Aufgabe verpflichtete Körperschaft besitzt im Rahmen der ihr übertragenen Aufgabengebiete im Zweifel die Satzungshoheit für das gesamte Gebiet der Beteiligten und übt damit außerhalb ihrer Gebietsgrenzen Hoheitsrechte aus (bspw. Erlass von Benutzungs- oder Benutzungsgebührensatzungen).

Die Entscheidungen und Tätigkeiten haben verbindliche Außenwirkung und eignen sich deshalb besonders gut für die Wahrnehmung von einfachen und eher technischen Pflichtaufgaben. Die gemeinsame Wahrnehmung der politischen Steuerung sowie vertikale Aufgabenverlagerungen können nicht vereinbart werden. In Ausnahmefällen kann die Aufsichtsbehörde die Kreise aus Gründen des öffentlichen Wohls auch dazu zwingen.

5.2.1.3 Zweckverband

Zur gemeinsamen Wahrnehmung von Einzelaufgaben oder Aufgabenbündeln können gemäß §§ 4 ff. GKG Bbg. Gemeinden und Gemeindeverbände (Kreise) einen Zweckverband gründen. Es findet dabei eine Kompetenzverlagerung bzw. Funktionennachfolge statt. Diese

³² nach Tessmann et al., S. 10f. , und Gern, S. 594 ff.

Verlagerung unterscheidet den Zweckverband von privatrechtlichen Formen der kommunalen Zusammenarbeit.

Seiner Rechtsnatur nach ist er eine Verbandskörperschaft des öffentlichen Rechts, der seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung verwaltet, nach juristisch herrschender Meinung aber kein Gemeindeverband ist. Zu unterscheiden sind in Brandenburg Frei-, Pflicht- und gesetzliche Zweckverbände. Auch hier kann die Aufsichtsbehörde unter bereits genannten Bedingungen zur Zusammenarbeit zwingen. Der Zweckverband unterliegt der allgemeinen Staats- und (je nach Aufgabe) der Fach- sowie Sonderaufsicht.

Da die Entscheidungsstrukturen des Zweckverbandes den Strukturen der Kommune ähneln, gilt er traditionell als ideale Gemeinschaftseinrichtung zur interkommunalen Zusammenarbeit bei der Erledigung von Selbstverwaltungsaufgaben. Zusätzlich ergeben sich weitere Vorteile aus seiner öffentlich-rechtlichen Verfasstheit, auf die hier nicht näher eingegangen wird. Gemeinsam mit privatrechtlichen Organisationsformen sind Größen-, Auslastungs- und Koordinationsvorteile sowie Verselbständigungsnachteile. Die Bindung zwischen Verband und Trägerkommune ist aber wohl enger als bei privatrechtlichen äquivalenten Rechtsformen. Gegen den Zweckverband spricht vor allem seine schwerfällige Organisationsstruktur.³³

5.2.2 privatrechtliche Organisationsformen

Wie bereits erwähnt, können die Kommunen bei der Zusammenarbeit nach GKG Bbg. auch auf privatrechtliche Organisationsformen zurückgreifen, wobei bei der Organisationsprivatisierung nach den Vorgaben für kommunale Wirtschaftstätigkeit stets die Verfolgung des öffentlichen Zwecks durch die Einrichtung sichergestellt werden muss. Ferner muss die strategische kommunalpolitische Steuerungsmöglichkeit ermöglicht (verfassungsgebote Ingerenzpflicht) sowie die Haftungsbeschränkung der Kommunen beachtet bleiben³⁴, weshalb neben der privatrechtlichen Vereinbarung nur die Rechtsformen GmbH und rechtsfähiger Verein übrig bleiben (auch die kommunalrechtskonforme Errichtung und Steuerung von Aktiengesellschaften ist problematisch, deren Zweckmäßigkeit zweifelhaft³⁵).

5.2.2.1 GmbH

Wenn eben genannte Kriterien durch einen entsprechend ausgestalteten Beherrschungsvertrag gewährleistet sind, wird die Gesellschaft mit beschränkter Haftung meist aufgrund von

³³ Ehlers, S. 140

³⁴ Ehlers, S. 139

³⁵ Tessmann et al., S. 14 f.

Flexibilitäts- und Effizienzvorteilen gewählt. Gegenüber der schwerfälligen Entscheidungsstruktur des Verbandes mit seinen Bindungen an die Vorgaben des öffentlichen Haushalts-, Dienst- und Vergaberechts usw. ist die GmbH wesentlich selbständiger bei ihrer Leistungserbringung. Aufgrund der hohen Entkopplungsgefahr und der in der Praxis meist nicht generierten objektiven Vorteile ist vor der Rechtsformwahl eine genaue Prüfung dringend nötig.³⁶

5.2.2.2 rechtsfähiger Verein

Die Rechtsfähigkeit erhält ein Verein durch Verleihung der zuständigen Landesbehörde, wenn die Gründung einer Kapitalgesellschaft nicht möglich oder zumutbar ist.

5.2.3 „neue“ Organisationsformen

Da die öffentlich-rechtlichen Organisationsformen der kommunalen Zusammenarbeit seit dem 19. Jahrhundert keine wesentlichen Änderungen aufweisen und das Ausweichen der auf Privatrechtsformen nicht immer von Vorteil ist, muss über mögliche neue Organisationsformen nachgedacht werden. In einigen anderen Bundesländern wurden oder werden entsprechende Anstrengungen unternommen. Verschiedene neue Formen sollen vor allem die Flexibilität hinsichtlich der Ausgestaltung der Kooperation erhöhen, die Freisetzung der zu erwartenden Kooperationspotenziale wahrscheinlicher machen und die Nachteile formeller Privatisierungen vermeiden. Das Rechtsinstitut des gemeinsamen Kommunalunternehmens zum Beispiel könnte deshalb wesentlich zur Stabilisierung einer modernen Selbstverwaltung in Brandenburg beitragen.³⁷

Zwischenfazit b): Auch wenn die bestehenden Möglichkeiten zur Kooperation in beiden Rechtsrahmen mitunter Nachteile aufweisen, scheinen diese in Bezug auf Kriterium b) keine elementaren Hindernisse zur Erschließung von Kooperationssynergien darzustellen, wenngleich die in anderen Bundesländern betriebene Etablierung zeit- und sachgemäßerer öffentlich-rechtlicher Organisationsformen zusätzliche Anreize schaffen könnte und in Abhängigkeit vom Aufgabentyp Einschränkungen bei der Übertragbarkeit bestehen.

³⁶ Tessmann et al. S. 15

³⁷ Tessmann et al. S. 14

6. Kooperation – eine Alternative in der Praxis?

6.1 politik- und betriebswirtschaftliche Aspekte

6.1.1 Legitimität

Da die politische Identität im lokalen Bereich besonders wichtig ist, sind laut Kersting interkommunale Kooperationen dort eine aufgrund der Aufrechterhaltung der örtlichen Demokratie und der Abwendung von Gefahren politischer Verwerfungen und Konflikte ernsthafte Alternative.³⁸ Die Schaffung von Ämtern in Brandenburg stellt aus diesem Blickwinkel eine verwirklichte, enge interkommunale Kooperation zur Aufgabenerfüllung unter Beachtung der besonderen Nähe der Bürger zu ihrer Gemeinde dar.

Diese besondere Nähe besteht für die Landkreise als quasi reine Aufgabenerfüller nicht. Obschon Kreistag und Landrat demokratisch legitimiert sind, bezieht der Landkreis seine Daseinsberechtigung zu großen Teilen durch seinen Output. Bei einer Abwägung der Alternativen Landkreisfusion oder –kooperation ist – dies ist eine These – die Output-Legitimität deshalb höher zu bewerten wie der damit (oder mit einer Fusion) einhergehende „Verlust“ an demokratischer Legitimation bzw. Input-Legitimität.

6.1.2 Veto-Player

Unter der Annahme, dass das Akteursverhalten für die erfolgreiche Leistungserbringung einer Kooperation aufgrund eines geringeren Hierarchisierungsgrades und einer größeren Anzahl an beteiligten Akteuren entscheidender ist als bei einer Fusion der Landkreise, und mit der Erfahrung des bereits erwähnten stark ausgeprägten „Kirchturmdenkens“ bei der letzten Landkreisneugliederung in Brandenburg, ist nicht davon auszugehen, dass die brandenburgischen Landkreise (über die bereits bestehenden Kooperationen hinaus und in dem Maße, in dem sie aufgrund des Problemdrucks zusammenarbeiten müssten) freiwillig, langfristig zuverlässig und effektiv sowie unter weitestgehender Ausschöpfung der Potenziale kooperieren würden bzw. die Zusammenarbeit unter diesem Gesichtspunkt eine Alternative darstellt. Auch die Kooperationsbereitschaft scheint dabei nicht in ausreichendem Maße mit dem Handlungsdruck zu korrelieren. Gleichzeitig würden einer Neugliederung vermutlich alle Veto-Kapazitäten von Seiten der Landkreisakteure entgegengestellt.

Um diesem Dilemma zu entfliehen, böte sich ein ähnliches Vorgehen wie bei der Ämterbildung an. Unter Androhung von Fusionen durch den Landesgesetzgeber könnten innerhalb einer Freiwilligkeitsphase die Akteure „gezähmt“ und zu weitreichenden

³⁸ Kersting, S. 38

Kooperationsgründungen gedrängt werden. Daran notwendigerweise anschließende zwangsweise Kooperationen – in sich ein Oxymoron – sind wiederum sehr kritisch zu beurteilen, da die definitorischen Grundbedingungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit dann nicht gegeben sind.

6.1.3 Transaktionskosten

Abgesehen davon, dass die Beibehaltung zweier Landkreisverwaltungen in den meisten Fällen langfristig teurer sein dürfte als deren Fusion, ist aus Perspektive der Transaktionskosten Folgendes zu konstatieren: Die einmalig hohen Anbahnungskosten einer Fusion sind verhältnismäßig sehr groß. Da sich Brandenburgs Problemlagen wie bspw. die demographische Entwicklung auf absehbare Zeit eher verschärfen werden, könnten neue Fusionen mit entsprechenden Kosten nötig werden. Die Anbahnungskosten für (flexiblere) Kooperationen sind geringer, müssen aber mehr oder weniger für jede Aufgabe gesondert aufgebracht werden. Auch zu berücksichtigen sind hier die Anpassungskosten, welche stark von der Partnerschaftlichkeit abhängen.

Zwischenfazit c): Entscheidend ist nach den genannten Aspekten das Verhältnis von Outputsteigerung zu entstehenden Kosten der beiden Alternativen. Beide Faktoren hängen bei der Kooperationslösung deutlich stärker von einem partnerschaftlichen Akteursverhalten ab. Die diesbezüglichen Erfahrungen bei Landkreisumstrukturierungen in Brandenburg lassen am nötigen Grad der Partnerschaftlichkeit zweifeln, so dass hier eher für eine Fusion plädiert werden muss.

6.2 *Ergebnisse der PPC-Studie des KWI*³⁹

Für den empirischen Teil der Studie wurden 44 Landkreise, aber auch einzelne benachbarte kreisfreie Städte und Stadtstaaten schriftlich befragt. Die Kooperationsbeziehungen in der Verwaltungspraxis wurden dabei in zwei Stufen untersucht: Durch Analyse der Leitungsebene (Controlling/Zentrale Steuerungsunterstützung) wurden Daten über bestehende kooperative Beziehungen in allen Aufgabenfeldern der Kreise gesammelt und aus der Überblicksperspektive bewertet. In einem zweiten Analyseschritt wurden vertiefende Daten aus den Fachbereichen Schulverwaltung, Abfallwirtschaft, Rettungsdienst und Kreisstraßenreinigung ausgewertet.

³⁹ nach Tessmann et al. S. 57 ff.

Festzustellen ist zunächst, dass die Aufgabenerledigung in Eigenregie nach wie vor eindeutig dominiert.

Als Auslöser für Kooperationen stehen aus Sicht der Leitungsebene wirtschaftliche und Abstimmungsinteressen im Vordergrund, für die Fachbereiche sind dies überwiegend Gemeinwohlgründe. 58 % der Kreise erwarten von einer Kooperation eine „hohe bis mittlere“ Potenzialsteigerung und 50 % befürworten eine Ausweitung der partnerschaftlichen Beziehungen. Erstaunlich und bedauerlich ist allerdings, dass fast 41 % der Kreise noch keine Überprüfung der Effektivität der Kooperationen vorgenommen haben.

Die höchste Kooperationsintensität wurde bei der Wirtschaftsförderung, beim Rettungsdienst und bei der Abfallwirtschaft gemessen. Im Bereich der Eingriffsverwaltung (Ordnungsaufgaben) wird am wenigsten zusammengearbeitet.

Bei der organisationsrechtlichen Ausgestaltung besteht eine deutliche Dominanz der Formen des öffentlichen Rechts. Entscheidend für den Formalisierungsbedarf sind das Bindungsbedürfnis und der Verselbständigungsgrad in Verbindung mit der Aufgabenkomplexität. Deshalb finden Rechtsformen wie der Zweckverband, die GmbH und der Verein vor allem bei Aufgabenkooperationen mit hohem Formalisierungsbedarf wie Lebensmittelüberwachung/Veterinärwesen, Rettungsdienst, Wirtschaftsförderung, Abfallwirtschaft und Beschulung Verwendung.

Aufgaben mit geringer Kooperationsintensität und minimalem Formalisierungsgrad erhielten die besten Wertungen (z. B. die Eingriffsverwaltung). Umgekehrt haben Aufgaben mit hoher Kooperationskomplexität und somit hohem Koordinationsaufwand eher schlechte Wertungen erzielt.

Die Befragungsergebnisse der Studie zeigen, dass die bestehenden Kooperationen überwiegend positive Wirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung, auf die Ergebnisqualität, das Leistungsangebot und auf Flexibilität sowie Prozessvereinfachung hatten. Negative Folgen für den Steuerungsaufwand der Beziehungen oder andere Faktoren konnten nur vereinzelt nachgewiesen werden.

Zwischenfazit d): Das Aufwand-Ertrags-Verhältnis der untersuchten Kreiskooperationen ist eindeutig positiv. Nach wie vor dominiert aber ebenso eindeutig die Aufgabenerledigung in Eigenregie. Es ist anzunehmen, dass die Leistungsfähigkeit der Kreise durch die Erschließung von Kooperationspotenzialen in PPCs und mit anderen privaten oder gemeinnützigen Akteuren gesteigert werden könnte.

7. Kurzexkurs: Frankreich

Als Exkurs sei hier noch kurz das in unserem Zusammenhang durchaus interessante Beispiel Frankreich erwähnt. Mit einer Zahl von ca. 36 000 gibt es in Frankreich extrem viele Kommunen (Rest-EU: 59809 Kommunen⁴⁰). Da der einzige Versuch, dort 1971 eine Gebietsreform durchzuführen am Widerstand der Bevölkerung scheiterte, wurde vor allem durch das sog. „Loi Chevènement“ 1999 eine Vielzahl von weit reichenden Kooperationsmöglichkeiten, auch zwischen den mit den deutschen Kreise vergleichbaren Départements, geschaffen. Inzwischen sind 83 % der Bevölkerung und 87 % der Kommunen⁴¹ in einer oder mehreren dieser Kooperationsformen integriert. Ob dadurch allerdings die mit der Aufgabenerfüllung überforderten Kleinstkommunen nunmehr leistungsfähigen Verwaltungseinheiten angehören, muss den ersten Untersuchungen des französischen Rechnungshofs zufolge bezweifelt werden. Dieser konstatiert eine negative Kosten-Nutzen-Bilanz.⁴² Scheinbar haben sich viele Kommunen aufgrund der finanziellen Anreize des Staates zu einer Kooperation entschlossen, den Willen zur Zusammenarbeit oder gar eine Effektivitäts- oder Effizienzsteigerung dabei aber bislang nicht annähernd erreicht.

8. Fazit

Im Rahmen der betrachteten Kriterien und ohne eine Differenzierung in die einzelnen Aufgabenbereiche des Kreises bzw. einer Überprüfung deren „Kooperationsmöglich- und -tauglichkeit“ können folgende Schlüsse im Hinblick auf die Fragestellung gezogen werden: Kooperation und Fusion sind bei der Sicherung der Leistungserbringung der Landkreise nicht alternative, sondern sich ergänzende Organisationsprinzipien. Beide müssen nach den jeweiligen Umfeldanforderungen des regionalen Systems eingesetzt werden, wobei beide organisatorischen Instrumente eigenen Leistungs- und Anforderungsgrenzen unterliegen.⁴³ Obwohl nachgewiesenermaßen beachtliche Rationalisierungspotenziale durch kooperative Arrangements für einige Aufgaben erschlossen werden könnten, ist selbst im Falle einer optimalen Kooperation nicht zu erwarten, dass die dadurch generierten positiven Effekte das Optimierungspotenzial einer Landkreisfusion aufwiegen können.⁴⁴ Wenn man die Dominanz

⁴⁰ Oberdorff, S. 186

⁴¹ Zahlen aus „Le Monde“ vom 7.10.2005

⁴² Le Monde, 8.10.2005

⁴³ Tessmann et al., S. 19

⁴⁴ Tessmann et al., S. 37

der Leistungserbringung in Eigenregie, mögliche Kooperationsfelder und die spezifische Problemlage in Brandenburg betrachtet, wird dies umso augenscheinlicher.

Bei den Landkreiskooperationen selbst scheint das „subjektive Konfliktpotenzial“ trotz „geringerer Asymmetrie“⁴⁵ als bei Kooperationen mit privaten Akteuren sehr hoch zu sein, so dass die aufgrund von nach wie vor sehr stark ausgeprägtem Kichturmdenken mangelnde Partnerschaftlichkeit eine langfristig optimale und stabile Erschließung der Potenziale unwahrscheinlich erscheinen lässt. Ob diese strukturelle Asymmetrie durch Partnerschaftlichkeit zum Beispiel bei den hier ausgeklammerten (aber durchaus attraktive Handlungsmöglichkeiten bietenden) Public-Private Partnerships das „objektive Konfliktpotenzial“ zwischen öffentlichem und privatem Sektor ausgleichen kann und inwieweit alternative Handlungsformen wie z. B. Regionalkreise, Umlandverbände, Aufhebung der kreisfreien Städte, usw. attraktive Alternativen darstellen, wären neben einer aus vergleichender Perspektive sicherlich aufschlussreichen Analyse der gebietskörperschaftlichen Kooperationsmöglichkeiten und -praxis in Frankreich sehr interessante weitere Untersuchungsfelder. Auch darf man hierbei auf Entwicklungen und Erfahrungen in den damit experimentierenden Bundesländern und die zweite Phase der Föderalismusreform gespannt sein, welche aktuellen Meldungen zufolge auch die Debatte einer möglichen Neugliederung der Bundesländer beinhalten wird.⁴⁶

⁴⁵ Tessmann et al., S. 20

⁴⁶ tagesthemen.de (12.07.2006)

9. Quellen

- *Büchner, Christiane* (WS 2004/2005): Vorlesungsskript „Einführung in die Kommunalwissenschaft“, Universität Potsdam.
- *Budäus, Dietrich/ Buchholtz, Klaus* (1997): „Konzeptionelle Grundlagen des Controllings in öffentlichen Verwaltungen“, DBW 57, S. 322 ff.
- *Ehlers, Dirk* (1997): „Interkommunale Zusammenarbeit in Gesellschaftsform“, DVBl 1997, S. 137 ff.
- *Fontanari, Martin* (1996): „Kooperationsprozesse in Theorie und Praxis“, Betriebswirtschaftliche Schriften, Heft 138, Duncker und Humboldt, Berlin.
- *Gern, Alfons* (2003): „Deutsches Kommunalrecht“, Nomos, Baden-Baden.
- *Jann, Werner* (1997): „Kommunal- und Funktionalreform in Brandenburg“, in: Büchner, Christiane/ Franzke, Jochen (1999): „Kommunale Selbstverwaltung. Beiträge zur Debatte“, Potsdamer Textbücher, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, Berlin.
- *Jansen, Stephan A.* (1998): „Mergers & Acquisitions, Unternehmensakquisitionen und –kooperationen. Eine strategische, organisatorische und kapitalmarkttheoretische Einführung“, Gabler, Wiesbaden.
- *Kersting, Norbert* (2006): „Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb?“, APuZ (Beilage „Das Parlament“) vom 22. Mai 2006, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- *Künzel, Werner* (2005): „Kommunalpolitik in Brandenburg“, Landeszentrale für politische Bildung, Potsdam.
- *Le Monde*, französische Tageszeitung, Ausgaben vom 7. und 8. 10. 2005, Paris.
- *Oberdorff, H.* (2004): „Les institutions administratives“, Editions Dallas, Paris.
- *Tessmann, Jens/ Büchner, Christiane/ Klein, Oliver/ von Watzdorf, Burkhard/ Scheske, Michael* (2006): „Zusammenarbeit von Landkreisen in Deutschland“, Studie des Kommunalwissenschaftlichen Instituts, Potsdam.

Internet

- www.destatis.de/onlineatlas/ (Stand: 20.6.2006)
- www.kreise.de/landkreistag/ (Stand: 20.6.2006)
- www.uni-potsdam.de/u/kwi/projekte/projekte_aktuell_ppc.htm (Stand: 20.6.2006)
- www.tagesthemen.de (Stand: 12.07.2006)