

**Gutachten zur wissenschaftlichen Untersuchung
der potentiellen Rolle der Interkommunalen Zusammenarbeit
bei der Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz**

Stand: 27. Dezember 2019

Von

Prof. Dr. Ivo Bischoff

Aleksandra Wimberger, M. Sc.

Eva Wolfschütz, M. Sc.

Universität Kassel

Fachgebiet Finanzwissenschaft

Nora-Platiel Straße 4

34109 Kassel

T. 0561 804 3064

bischoff@wirtschaft.uni-kassel.de

Inhaltsverzeichnis

Kapitel A: Einleitung	8
1. Ausgangslage	8
2. Aufgabenstellung	9
3. Gang der Untersuchung	10
Kapitel B: Literaturüberblick	12
1. Ökonomischen Theorie des Fiskalföderalismus – ein knapper Abriss der Kernargumente	12
1.1. Der grundlegende Zielkonflikt: Größenvorteile versus Bürgernähe	12
1.2 Das Prinzip der institutionellen Kongruenz	13
1.3 Die optimale Gemeindegröße	13
2. Kommunalreformen	15
3. Interkommunale Zusammenarbeit	18
3.1 Definition und Formen	18
3.2 Zustandekommen der interkommunalen Zusammenarbeit	19
3.3 Wirkungen der interkommunalen Zusammenarbeit	20
4. Upzoning – ein kurzer Exkurs	22
5. Zwischenfazit	23
Kapitel C: Ein systematischer Überblick über die IKZ-Verbünde in Rheinland-Pfalz	25
1. Einführung	25
2. Überblick über alle Kooperationen der Gebietskörperschaften	27
2.1 Größen- und Altersstruktur	27
2.2 Detaillierte aufgabenorientierte Betrachtung aller Kooperationen	28
2.3 Überblick über alle Kooperationen nach Gebietskörperschaften	34
2.4 Kooperationen auf gleicher kommunalen Ebene	35
3. Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften mit standortgleicher Verwaltungen	36
4. Kooperationen unter Beteiligung der Kreisebene	37
4.1 Kooperationen der Landkreise und kreisfreien Städte nach Aufgabenfeldern	37
4.2 Kooperationen der Landkreise und kreisfreien Städte nach Gebietskörperschaften	41
5. Kooperationen zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten	42
6. Regionale Verteilung der Kooperationsaktivitäten	48
7. Korrelationsanalyse der Kooperationsaktivitäten	50
Kapitel D: Digitalisierung, IKZ und KVR	51

1. Einführung	51
2. Einige grundlegenden Erkenntnisse der Forschung zu Digitalisierung und e-Government	53
3. Digitalisierung und die Potentiale von IKZ und KVR	54
3.1 Stadien der digitalen Transformation: eine Begriffsabgrenzung.....	54
3.2 Skalen- und Verbundeffekte bei der digitalen Infrastruktur	55
3.3 Digitalisierung, Transaktionskosten und IKZ.....	59
3.4 Digitalisierung und IKZ-Potentiale in Back-Office Prozessen abseits der IT-Infrastruktur	59
3.5 Digitalisierung und die Pro-Kopf-Kosten der öffentlichen Leistungserbringung in kleinen Kommunen	61
4. Zwischenfazit	63
Kapitel E: IKZ-Potentiale im UVG-Prozess.....	68
1. Einführung	68
2. Der UVG-Prozess in Rheinland-Pfalz – eine knappe Skizze	68
2.1 Rechtliche Grundlagen	68
2.2 Vertikale Einnahmen- und Aufgabenverteilung im UVG-Prozess.....	69
2.3 Verwaltungsinterne Teil-Prozesse und die Möglichkeit der Phasenteilung.....	70
3. Daten	71
4. Empirische Analysen.....	77
4.1 Effekte der Phasenteilung in den Jahren 2014 und 2016.....	77
4.2 Effekte der UVG-Novelle im Jahr 2017	83
4.3 Zwischenfazit	84
5. IKZ im Bereich des UVG-Prozesses: Eine Skizze der Möglichkeiten und wichtigsten Fragen.....	85
5.1 Optimale Größe der Rückholungs-Abteilungen.....	86
5.2 IKZ versus Upzoning.....	86
6. Übertragbarkeit auf andere Bereiche.....	87
Kapitel F: Zooming-in 2: Die Rolle der kleinen kreisfreien Städte	88
1. Einführung	88
2. Kooperationsstrukturen der kleinen kreisfreien Städte auf Kreisebene.....	88
2.1 Verbände der sieben kreisfreien Städte.....	90
2.2 Verbände der voraussichtlichen Fusionspartner der sieben kreisfreien Städte	97
3. Kooperationsstrukturen der kleinen kreisfreien Städte mit umliegenden Gemeinden.....	104
4. Ausgewählte Antworten der kleinen kreisfreien Städte in den anlässlich der Nachbegutachtung durchgeführten Befragungen	106

Kapitel G: Schlussfolgerung und Politikempfehlungen	108
Literaturverzeichnis.....	111

Abbildungsverzeichnis

Abbildung B.1:	Grenzkosten, Grenznutzen und Gemeindegröße	14
Abbildung B.2:	Pro-Kopf-Kosten und Gemeindegröße	16
Abbildung C.1:	Alle Kooperationen nach Produktbereich	32
Abbildung C.2:	Alle Vereinbarungen nach Produktbereich	33
Abbildung C.3:	Alle Verbände nach Produktbereich	34
Abbildung C.4:	Alle Kooperationen mit Beteiligung der Landkreise und kreisfreien Städte nach Produktbereich.....	39
Abbildung C.5:	Vereinbarungen mit Beteiligung der Landkreise und kreisfreien Städte nach Produktbereich.....	40
Abbildung C.6:	Verbände mit Beteiligung der Landkreise und kreisfreien Städte nach Produktbereich	40
Abbildung C.7:	Alle Kooperationen auf Kreisebene.....	43
Abbildung C.8:	Kooperationen auf Kreisebene - ohne Ver- und Entsorgung (ohne PB 53)	44
Abbildung C.9:	Kooperationen auf Kreisebene - Zentrale Verwaltung (PB 11-12).....	45
Abbildung C.10:	Kooperationen auf Kreisebene – Schulträgeraufgaben (PB 21-24)	46
Abbildung C.11:	Kooperationen auf Kreisebene - Soziales und Jugend (PB 3).....	47
Abbildung C.12:	Anzahl der IKZ-Verbünde mit Beteiligung der Kreisebene, nach Gebietskörperschaften der Kreisebene	48
Abbildung C.13:	Anzahl der IKZ-Verbünde mit ausschließlicher Beteiligung der Kreisebene, nach Gebietskörperschaften der Kreisebene	49
Abbildung D.1:	Pro-Kopf-Kosten, Gemeindegröße und Digitalisierung.....	65
Abbildung D.2:	Die Bedeutung von IKZ und Upzoning für große und kleine Kommunen vor und nach der digitalen Transformation.....	66
Abbildung E.1:	Margin-Plots zu den Regressionen mit Interaktionen in Tabelle E.10a	83
Abbildung F.1:	Kooperationspartner der kreisfreien Stadt Zweibrücken	90
Abbildung F.2:	Kooperationspartner der kreisfreien Stadt Pirmasens.....	91
Abbildung F.3:	Kooperationspartner der kreisfreien Stadt Landau in der Pfalz.....	92
Abbildung F.4:	Kooperationspartner der kreisfreien Stadt Frankenthal (Pfalz).....	93
Abbildung F.5:	Kooperationspartner der kreisfreien Stadt Speyer	94
Abbildung F.6:	Kooperationspartner der kreisfreien Stadt Neustadt an der Weinstraße	95
Abbildung F.7:	Kooperationspartner der kreisfreien Stadt Worms	96
Abbildung F.8:	Kooperationspartner des Landkreises Südwestpfalz	97
Abbildung F.9:	Kooperationspartner des Landkreises Südliche Weinstraße	98
Abbildung F.10:	Kooperationspartner der kreisfreien Stadt Ludwigshafen am Rhein.....	99
Abbildung F.11:	Kooperationspartner des Landkreises Rhein-Pfalz-Kreis	100
Abbildung F.12:	Kooperationspartner des Landkreises Bad Dürkheim.....	101
Abbildung F.13:	Kooperationspartner des Landkreises Alzey-Worms	102

Tabellenverzeichnis

Tabelle C.1:	Größenstruktur der Verbünde.....	27
Tabelle C.2:	Altersstruktur der Verbünde (in % der im Jahr 2019 vorhandenen Kooperationen).....	28
Tabelle C.3:	Alle IKZ-Verbünde nach Produktbereich.....	29
Tabelle C.4:	Alle IKZ-Verbünde nach daran beteiligten Gruppen von Gebietskörperschaften.....	34
Tabelle C.5:	IKZ-Verbünde mit ausschließlicher Beteiligung der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaften	35
Tabelle C.6:	Gebietskörperschaften mit standortgleichem Verwaltungssitz	36
Tabelle C.7:	IKZ-Verbünde mit Beteiligung der Landkreise und kreisfreier Städte nach Produktbereich	38
Tabelle C.8:	Kooperationspartner der Landkreise nach Gebietskörperschaften	41
Tabelle C.9:	Kooperationspartner der kreisfreien Städte nach Gebietskörperschaften	42
Tabelle C.10:	Korrelationsmatrix	50
Tabelle E.1:	Typen von Beobachtungseinheiten	72
Tabelle E.2:	Sozio-demographische Kennzahlen nach Beobachtungseinheiten (2014).....	73
Tabelle E.3:	Vollzeitäquivalente insgesamt und nach Phasen (2014 und 2016).....	74
Tabelle E.4:	Verteilung der UVG-Fälle pro Vollzeitäquivalent insgesamt (2014 und 2016).....	75
Tabelle E.5:	Verteilung der UVG-Fälle pro Vollzeitäquivalent in Phase 1 des UVG-Prozesses (2014 und 2016).....	75
Tabelle E.6:	Rückholungsquote, Rückholbetrag und Fälle pro Vollzeitäquivalent in Phase 2 (2014 und 2016).....	76
Tabelle E.7:	Phasenteilung nach Typen von Beobachtungseinheiten (Angaben für 2014)	76
Tabelle E.8:	UVG-bezogene Kennzahlen für UVG-Abteilungen mit und ohne Phasenteilung (2014)	77
Tabelle E.9:	Panel-Regressionen zur Analyse der Zahl der bearbeiteten UVG-Fälle pro Jahr (2014 und 2016) – Vollzeitäquivalente insgesamt	78
Tabelle E.9a:	Panel-Regressionen zur Analyse der Zahl der bearbeiteten UVG-Fälle pro Jahr (2014 und 2016) – Vollzeitäquivalente in Phase 1	79
Tabelle E.10:	Panel-Regressionen zur Analyse Rückholquote (2014 und 2016)	81
Tabelle E.10a:	Panel-Regressionen zur Analyse Rückholquote (2014 und 2016)	82
Tabelle E.11:	Veränderung von Personaleinsatz und Rückholquote von 2016 auf 2018	84
Tabelle F.1:	Die potentiellen Fusionspartner der kleinen kreisfreien Städte laut Hauptgutachten ..	89
Tabelle F.2:	Kreisfreie Städte - Fusionspartner 1	103
Tabelle F.3:	Landkreise - Fusionspartner 2.....	103

Kapitel A: Einleitung

1. Ausgangslage

Das Land Rheinland-Pfalz hat es sich zum Ziel gesetzt, die Kommunal- und Verwaltungsstrukturen des Landes zukunftssicher zu machen. Zu diesem Zweck sollen die Strukturen so (um)gestaltet werden, dass die Herausforderungen der Zukunft (insbes. demographischer Wandel und Wandel zur Wissensgesellschaft) gemeistert werden können. Im Jahr 2016 hat das Land – in Absprache mit den kommunalen Spitzenverbänden – eine Gruppe von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler beauftragt, die bestehende Kommunal- und Verwaltungsstruktur einer kritischen Evaluation zu unterziehen, und Defizite und Reformoptionen aufzuzeigen.

Ende 2018 hat das interdisziplinäre Konsortium unter Leitung der Professoren Junkernheinrich und Ziekow ein umfangreiches Gesamtgutachten vorgelegt. Darin findet sich eine systematische, differenzierte und umfassende Analyse des Status quo sowie zentraler Reformoptionen. Ein besonderes Augenmerk haben die Gutachter/innen auf verpflichtende top-down Reformen (Aufgabenverlagerungen, Restrukturierung und Fusionen von Gebietskörperschaften) gelegt. Das Potential der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) wurde ebenfalls angesprochen, allerdings nicht in vergleichbarer Ausführlichkeit bearbeitet. Damit folgen sie dem Konzept der wissenschaftlichen Untersuchung, welches ihrem Gutachten zugrunde liegt und mit den Auftraggebern vereinbart wurde. Darin nimmt die Reformoption IKZ ebenfalls nur einen begrenzten Raum ein.

In den Ausführungen, die sich auf IKZ beziehen, kommen die Gutachterinnen und Gutachter des Hauptgutachtens zu dem Schluss, dass IKZ insgesamt nur einen begrenzten Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit liefern kann. Zudem sprechen sie sich eher für eine pflichtige als für eine freiwillige Zusammenarbeit aus.

Nach Erhalt und Diskussion der Hauptgutachten haben die maßgeblichen politischen Akteure entschieden, dass das Thema IKZ in einer Nachbegutachtung noch einmal vertiefend beleuchtet werden soll. Das vorliegende Gutachten ist eines von drei Gutachten, die zu diesem Zweck in Auftrag gegeben wurden. Es wurde im Zeitraum April bis Dezember 2019 erstellt.

Die Rolle der IKZ ist vor allem deswegen interessant, weil top-down Gebietsreformen erhebliche politische Widerstände hervorrufen und die vorliegenden empirischen Studien ein ernüchterndes Bild von den Erfolgen solcher Reformen zeichnen (siehe Blesse und Rösel, 2017; Rösel, 2017; sowie Abschnitt B.2). Deshalb wird vielfach große Hoffnung in das Instrument IKZ gesetzt. Die EU empfiehlt die IKZ; viele Landesregierungen unterstützen sie ideell oder sogar finanziell (vgl. Bischoff und Wolfschütz, 2019), und zahlreiche Landesrechnungshöfe verweisen in ihren Publikationen regelmäßig auf die IKZ. Allerdings ist die Frage, ob die IKZ wirklich einen substantiellen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit kommunaler Strukturen leisten kann, keineswegs abschließend beantwortet. Es gibt wenig Forschung zu diesem Thema. Schlimmer noch, es gibt de facto nicht einmal einen systematischen Überblick über die bestehenden IKZ-Strukturen.

2. Aufgabenstellung

Im Zentrum unserer Nachbegutachtung steht folgende Frage: Inwieweit kann die IKZ eine Alternative zu einer Gebietsreform auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz darstellen? Zur Beantwortung dieser Frage ist zum einen eine tiefergehende Analyse der Potentiale von IKZ in ausgewählten Bereichen geboten. Zum zweiten soll die längerfristige, struktur-strategische Bedeutung der IKZ in den Blick genommen werden. Konkret geht es um die Frage, ob eine wachsende interkommunale Zusammenarbeit den Weg für eine Weiterentwicklung der Kommunal- und Verwaltungsstrukturen durch freiwillige Fusionen weisen kann. Aufgrund des eng begrenzten Zeitrahmens, der für das Gutachten zur Verfügung stand, bestand von Anfang an nicht der Anspruch, diese beiden Fragen umfassend zu klären. Vielmehr wurde vereinbart, dass das vorliegende Gutachten – nach einer Erhebung des IKZ-Istzustands – zwei zentrale Bereiche näher untersuchen soll (sog. Zooming-in-Analysen). Entsprechend der Beauftragung und aufgrund der Tatsache, dass sich die noch ausstehenden Schritte der Kommunal- und Verwaltungsreform (KVR) vorwiegend auf die Kreisebene beziehen, steht diese im Folgenden im Fokus der Betrachtungen.

Die Bestimmung der Aufgabenfelder für die Zooming-In-Analysen sollte auf Basis einer systematischen Erfassung der festgefügteten IKZ-Verbünde im Land Rheinland-Pfalz erfolgen. Das ursprüngliche Untersuchungsdesign sah vor, dass auf Basis der neu erfassten Daten zwei kommunale Aufgabenfelder für eine quantitative IKZ-Wirkungsanalyse identifiziert und einer empirischen Analyse mittels quasi-experimentelle Methoden unterzogen werden. Leider konnten nach Sichtung der Daten keine IKZ-Verbünde auf Kreisebene identifiziert werden, deren Analyse im Kontext der Aufgabenstellung des Gutachtens hinreichend interessante Erkenntnisse erwarten ließ. Die aus unserer Sicht besonders interessanten IKZ-Verbünde im Bereich der digitalen Infrastruktur waren zu jung, um mit den einschlägigen Methoden analysierbar zu sein. Und im besonders interessanten Bereich der Sozialen Dienste liegen keine nennenswerten IKZ-Verbünde vor. Deshalb wurde im zweiten Workshop im Juli 2019 vereinbart, von dem ursprünglichen anvisierten Vorgehen abzurücken und andere Themen für die vereinbarten Zooming-In-Analysen zu wählen. Zum einen untersucht das Gutachten nun die IKZ-Potentiale bei der Aufgabe Unterhaltsvorschuss (UVG) im Rahmen einer datengestützten Potentialanalyse. Zum anderen liegt ein besonderer Fokus auf der längerfristigen, struktur-strategischen Bedeutung der IKZ im Umfeld der kleinen kreisfreien Städte.

In Bezug auf das Verhältnis zwischen der hier skizzierten Nachbegutachtung und dem bereits vorliegenden Hauptgutachten ist klarzustellen, dass im Rahmen der Nachbegutachtung keine Re-Evaluation des Hauptgutachtens vorgenommen wird. Insbesondere kann die Nachbegutachtung nicht für alle im Hauptgutachten behandelten Aufgabenfelder und Unterregionen im Einzelnen das Potential von IKZ bewerten und die Empfehlungen des Hauptgutachtens vor diesem Hintergrund hinterfragen.

Umgekehrt ist das vorliegende Gutachten aber auch nicht völlig isoliert zu betrachten. Denn es soll einen Beitrag zur Beantwortung der Frage liefern, inwieweit die IKZ eine Alternative zum Instrument der KVR sein kann. Insofern beinhaltet der Gutachtenauftrag eine Reformvergleichende Komponente. Zum Vergleich stehen – zunächst unter Ausklammerung der Frage nach einer Veränderung der vertikalen Aufgabenzuordnung im Land – folgende Optionen:

1. Ausnutzung der IKZ bei bestehender Gebietskörperschaftsstruktur
2. Veränderung der Gebietskörperschaftsstruktur (ebenfalls unter Ausnutzung der IKZ)

Bei dem Vergleich argumentieren wir nicht in einer Reißbrettsituation, sondern in einer Situation mit einem gegebenen Status quo - nämlich der aktuell gegebenen regionalen Struktur. Mithin fließen die Veränderungskosten, die mit den o.g. Optionen einhergehen, in die Gesamtbeurteilung ein.

Die Frage nach der möglichen Veränderung der vertikalen Aufgabenzuordnung im Land steht nicht im Fokus der vorliegenden Analyse. Sie wird gleichwohl an verschiedenen Stellen des Gutachtens von Bedeutung sein.

3. Gang der Untersuchung

Das vorliegende Gutachten gliedert sich in sieben Kapitel. Das folgende Kapitel B führt in die theoretischen Grundlagen der Interkommunalen Zusammenarbeit ein und gibt einen knappen Überblick über die bestehende wissenschaftliche Literatur. Dabei werden auch die Unterschiede zwischen dem Instrument IKZ und den beiden zentralen Instrumenten der KVR – Fusionen von Kommunen und eine Reorganisation der vertikalen Aufgabenzuteilung – herausgearbeitet. Darüber hinaus steht die empirische Forschung zu den Wirkungen von IKZ im Mittelpunkt. Als erster Beitrag zur Reformvergleichenden Komponente wird auch die empirische Forschung zu den Wirkungen von Gebietsreformen aufgearbeitet.

Kapitel C liefert eine deskriptive Übersicht über die bestehenden IKZ-Verbünde im Land. Die Übersicht basiert auf amtlichen Daten zu den Zweckverbänden. Darüber hinaus fließen Daten zu 1.311 Zweckvereinbarungen in die Analyse ein. Sie wurden im Rahmen einer groß angelegten Datenerhebung bei den zuständigen Genehmigungsbehörden abgefragt und dann aufgearbeitet.

Kapitel D untersucht die Bedeutung der Digitalisierung für die relative Vorzugswürdigkeit der beiden Reformoptionen – KVR oder IKZ – auf Basis der wissenschaftlichen Literatur. Erstens geht es dabei um die Frage, inwieweit die Digitalisierung neue Potentiale für IKZ eröffnet, die es in einer analogen Welt nicht gab. Zweitens widmet sich das Kapitel der Frage, inwieweit die Antwort auf die Frage nach der optimalen Größe einer Gebietskörperschaft in einer vernetzt-digitalen Welt anders ausfällt als in einer analogen Welt. Zudem werden einige Daten aus einer eigens für das Gutachten durchgeführten Befragung der Kreise und kreisfreien Städte zum Thema Digitalisierung und IKZ ausgewertet.

Kapitel E befasst sich mit der ersten Zooming-In-Analyse zu den IKZ-Potentialen im UVG-Prozess. Auf Basis einer Befragung unter allen 41 Jugendämtern des Landes Rheinland-Pfalz geht das Gutachten zunächst der Frage nach, inwieweit der Prozess Skalen- und Spezialisierungserträge erwarten lässt. Die positive Antwort auf diese Frage nehmen wir zum Anlass, die zentralen Punkte zu benennen, die im Zuge einer IKZ-basierten Umstrukturierung des UVG-Prozesses zu beachten sind.

Kapitel F wendet sich dem zweiten Zooming-In-Bereich – den kleinen kreisfreien Städten – zu. Als klein gelten in diesem Kontext alle Städte mit weniger als 85.000 Einwohnern (Frankenthal (Pfalz), Landau in der Pfalz, Neustadt an der Weinstraße, Pirmasens, Speyer, Worms und Zweibrücken). Dabei greift das Kapitel eine im Schrifttum wiederholt zu findende Aussage auf, wonach IKZ langfristig freiwillige Zusammenschlüsse kommunaler Gebietskörperschaften begünstigen könnte. Diese Vorstellung basiert auf der Annahme, dass sich im Wesentlichen die gleichen kommunalen Gebietskörperschaften zur Kooperation über verschiedene Aufgabenbereiche hinweg zusammenfinden. In Kapitel F wird geprüft, inwieweit diese Annahme erfüllt ist. Zudem betrachtet das Gutachten die Bedeutung von kleinen kreisfreien Städten als IKZ-Partner für umliegende Gemeinden und fragt, inwieweit sie aufgrund ihrer Kreisfreiheit eine besondere Rolle bei der Unterstützung der umliegenden Gemeinden haben.

Kapitel G fasst die Kernergebnisse und die wichtigsten Schlussfolgerungen der vorangegangenen Kapitel zusammen und leitet daraus Handlungsempfehlungen für die Politik ab.

In der aktuellen Form enthält das Gutachten keinen eigenständigen Executive Summary. Leserinnen und Leser, die sich schnell einen Überblick verschaffen wollen, sollten dieses Kapitel A sowie das Kapitel G heranziehen.

Kapitel B: Literaturüberblick

Das vorliegende Kapitel B gibt einen Überblick über die wissenschaftliche Literatur zum Thema Interkommunale Zusammenarbeit. Um der Reformvergleichenden Aufgabe des Gutachtens gerecht zu werden, wird auch die Literatur zum Thema Gebiets- bzw. Kommunalreformen aufgegriffen. Den Anfang macht ein knapper Abriss der Theorie des Fiskalföderalismus. Diese bildet die argumentative Grundlage für beide o.g. Reformoptionen. Die Literaturoswertung konzentriert sich in allen kommenden Abschnitten auf die ökonomische und verwaltungswissenschaftliche Literatur.

1. Ökonomischen Theorie des Fiskalföderalismus – ein knapper Abriss der Kernargumente

Die Föderalismusforschung beschäftigt sich mit der Frage, wie Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den verschiedenen föderalen Staatsebenen effizient zu verteilen sind (vgl. Oates, 1972, 1999; Ahmad und Brosio, 2006). Im Kontext des aktuellen Gutachtens spielt zum einen die Frage nach der optimalen Zuordnung von Aufgabenkompetenzen zwischen den verschiedenen Ebenen des föderalen Gefüges eine Rolle. Von zentraler Bedeutung ist zudem die Frage nach der optimalen Größe und dem optimalen Zuschnitt von Gebietskörperschaften der einzelnen, subnationalen Ebene.

1.1. Der grundlegende Zielkonflikt: Größenvorteile versus Bürgernähe

Für beide Fragen spielen die folgenden zwei Argumente eine herausragende Rolle.

1. Der zentrale Vorteil einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung sowie von kleinen Gebietskörperschaften liegt darin, dass kleinere Gebietskörperschaften differenzierter auf die Präferenzen ihrer Bürgerinnen und Bürger eingehen können, als größere Gebietskörperschaften dies vermögen. Je kleiner eine Gebietskörperschaft ist, desto homogener sind – ceteris paribus – die Präferenzen ihrer Bürgerinnen und Bürger und desto passgenauer mithin das öffentliche Leistungsangebot (vgl. Oates, 1972). Das Nebeneinander vieler Gebietskörperschaften fördert zudem den Wettbewerb unter ihnen (sog. yardstick competition) und setzen damit Anreize für die lokale Politik und Verwaltung, das Leistungsbündel an den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger auszurichten und die Leistungserbringung effizient zu gestalten (vgl. Besley and Case, 1995; Baskaran et al., 2016).
2. Auf der anderen Seite können höhere Verwaltungsebenen bzw. größer zugeschnittene Gebietskörperschaften leichter Größenvorteile realisieren. Größenvorteile entstehen zum einen dadurch, dass die durchschnittlichen Bereitstellungskosten vieler öffentlicher Leistungen mit steigender Nutzerzahl sinken. Weitere Effizienzgewinne entstehen durch die Nutzung von Spezialisierungsvorteilen, die in größeren Einheiten realisierbar sind, nicht aber in kleinen. Eine Verlagerung auf höhere staatliche Ebenen bzw. die Schaffung größerer Gebietskörperschaften kann somit dazu beitragen Größenvorteile zu realisieren (vgl. Oates, 1972).

Es ist unmittelbar ersichtlich, dass die beiden Ziele im Konflikt stehen. Dieser Zielkonflikt wird uns das gesamte Gutachten hindurch begleiten. Als Regel für den Umgang mit diesem Zielkonflikt hat der Grandseigneur der Föderalismustheorie William Oates 1972 sein berühmtes Dezentralisierungstheorem formuliert. Dieses Theorem ist dem Subsidiaritätsprinzip aus dem deutschen Schrifttum sehr ähnlich. Beide verlangen im Kern, dass Aufgaben in einer Föderation grundsätzlich von der kleinstmöglichen

staatlichen Ebene übernommen werden sollten, die in der Lage ist, diese Aufgaben effizient wahrzunehmen (vgl. Zimmermann, 2009).

1.2 Das Prinzip der institutionellen Kongruenz

Neben den Kriterien Bürgernähe und Größenvorteilen ist der Grundsatz der institutionellen Kongruenz zu beachten: Dieser Grundsatz besagt, dass der Kreis der Nutznießerinnen und Nutznießer staatlicher Leistungen mit dem Kreis der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger und dem Kreis der (Steuer-)Zahlerinnen und Zahler räumlich übereinstimmen soll (vgl. Olson, 1969). Ist der Kreis der Nutzerinnen und Nutzer größer als der Kreis der Zahlenden und Entscheidenden, so kommt es zu sog. regionalen Spillovers (vgl. Oates, 1999). Da Spillovers von den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern nicht berücksichtigt werden, setzen diese ein ineffizient niedriges Ausmaß öffentlicher Leistungen fest. Umgekehrt kommt es tendenziell zu einem Überangebot öffentlicher Leistungen, wenn der Kreis der Nutzenden und Entscheidenden kleiner ist als der Kreis derjenigen, welche die Kosten tragen. Das Argument der institutionellen Kongruenz scheint auf den ersten Blick ein zusätzliches Argument für eine Zentralisierung entsprechender Aufgaben zu liefern. In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird aber auch auf die Möglichkeit verwiesen, die Spillovers durch die Ausgestaltung über das Finanzausgleichssystem zu internalisieren. Dieser Logik folgen etwa die erhöhten Finanzzuweisungen für regionale Mittel- oder Oberzentren (vgl. Scherf, 2011). In den folgenden Kapiteln wird das prinzipiell wichtige Prinzip der institutionellen Kongruenz weniger bedeutsam sein als der in Abschnitt 1.1 skizzierte Zielkonflikt.

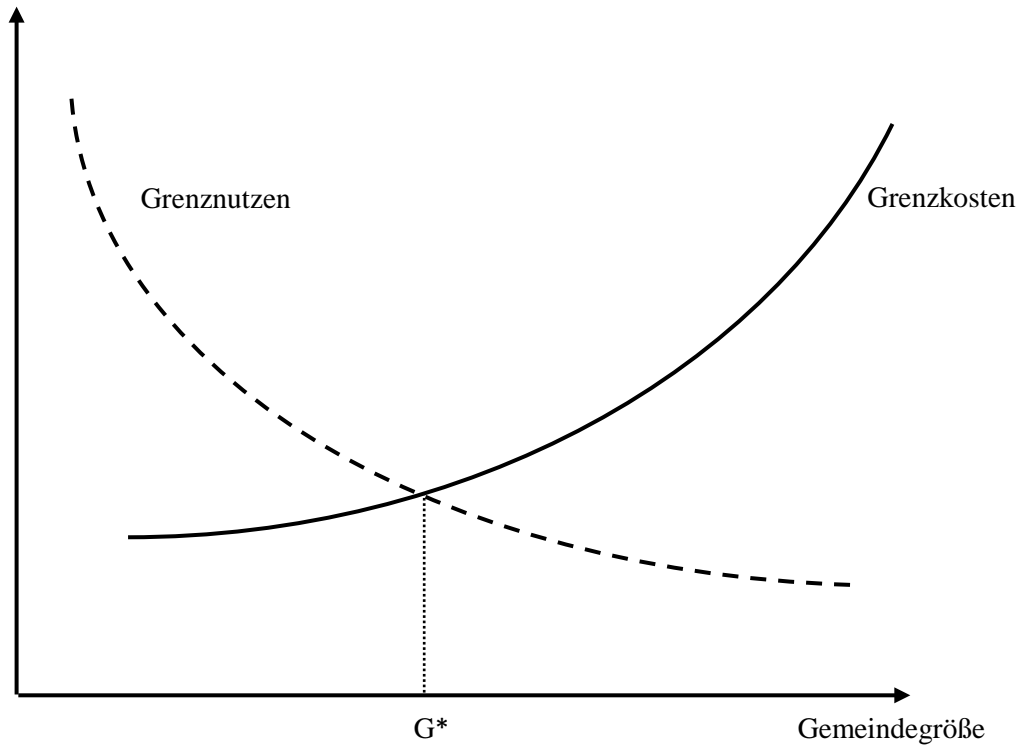
1.3 Die optimale Gemeindegröße

In einer wissenschaftlich vielbeachteten Monographie stellen Frey und Eichenberger (1999) die Möglichkeit zur Diskussion, den Zielkonflikt durch die Gründung neuer Gebietskörperschaften mit flexiblem räumlichen Zuschnitt und klar begrenztem Aufgabenbereich zu lösen. Diese Funktionskörperschaften sind insbesondere für solche Aufgabenbereiche lohnenswert, bei denen die optimale Körperschaftsgröße zwischen den Größenklassen der existierenden Körperschaftsebenen liegt (z.B. größer als eine typische Gemeinde und zugleich deutlich kleiner als der typische Kreis). Gegen die breit angelegte Einführung solcher Funktionskörperschaften sprechen allerdings die erheblichen politischen Transaktionskosten (Frey und Eichenberger, 1999; Feiock, 2007). Unter politischen Transaktionskosten sollen im Folgenden alle Kosten der Einführung und Unterhaltung von politischen Entscheidungsstrukturen sowie die Kosten der Entscheidungsfindung und –durchsetzung verstanden werden. Dazu gehören auch die Kosten der Informationsbeschaffung, Vertretungskosten, Verhandlungskosten und Durchführungskosten (Richter et al., 2012; Feiock, 2007). Mithin dient der Beitrag von Frey und Eichenberger (1999) eher der Verdeutlichung eines weiteren Zielkonflikts, als dass er einen realisierbaren Vorschlag zur Auflösung dieses Trade-offs benennt.

Akzeptiert man die Tatsache, dass es nur eine begrenzte Anzahl von föderalen Ebenen und auch nur eine begrenzte Zahl von Gebietskörperschaften pro Ebene geben darf, so stellt sich die Frage nach der optimalen Gemeindegröße. Aus theoretischer Sicht lässt sich diese Frage einfach beantworten. Eine Vergrößerung der Gemeindegröße ist wohlfahrtssteigernd, so lange die Kosten einer Vergrößerung die Nutzen derselben unterschreiten (vgl. Brasington, 1999; 2003; Zimmermann, 2009, S.25ff.). Die Nutzen entstehen durch Ausnutzung von Größenvorteilen (und die Internalisierung regionaler Spillovers), die

Kosten bestehen vor allem in der zunehmenden Heterogenität der Bürgerschaft und der damit verbundenen geringeren Passgenauigkeit des bereitgestellten Leistungsbündels. Optimal ist die Gemeindegröße an dem Punkt, an dem die Nutzen der letzten inkrementellen Größenausweitung gerade deren Kosten entsprechen (siehe G^* in Abbildung B.1).

Abbildung B.1: Grenzkosten, Grenznutzen und Gemeindegröße



Quelle: Eigene Darstellung

In der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion liegt ein besonderer Fokus dabei auf dem unteren Ende der Größenverteilung. Anders ausgedrückt: Sind die kleinen Gebietskörperschaften, die in vielen Ländern – allen voran in Rheinland-Pfalz – oft anzutreffen sind, kleiner als G^* ?

Um diese Frage zu beantworten, bedarf es einer wissenschaftlich fundierten Schätzung der optimalen Gemeindegröße G^* . Da die Kosten der zunehmenden Heterogenität in den Bürgerpräferenzen nur schwer abzuschätzen sind, hat sich die empirische Literatur primär um die Schätzung der Größenvorteile bei der öffentlichen Leistungserstellung bemüht. Hier legen theoretische Überlegungen einen Verlauf nahe, der dem Verlauf der Grenznutzenkurve in Abbildung B.1 ähnlich ist. So sind für kleine Gebietskörperschaften höhere Pro-Kopf-Kosten der Leistungserstellung zu erwarten, weil sie keine Skalen- und Verbundeffekte realisieren können. Die Pro-Kopf-Kosten fallen mit zunehmender Gemeindegröße. Allerdings werden die zusätzlichen Ausgabensparnisse mit zunehmender Gemeindegröße immer geringer.¹

Es gibt zahlreiche wissenschaftliche Studien zur Bestimmung der größenabhängigen Pro-Kopf-Kosten. Die Studien decken viele verschiedene Länder und Regionen ab und unterscheiden sich zudem in den

¹ Einige Studien gehen davon aus, dass die Pro-Kopf-Ausgaben ab einer bestimmten Gemeindegröße wieder ansteigen. Dafür sind allerdings andere Gründe ins Feld zu führen. Da das Hauptaugenmerk auf dem unteren Ende der Größenverteilung liegt, soll dieser Punkt im Folgenden nicht vertieft werden.

verwendeten Methoden sowie in Bezug auf die analysierten Aufgabenfelder. Einige der Studien analysieren den Zusammenhang zwischen der Größe einer Gebietskörperschaft und den Pro-Kopf-Ausgaben für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen, andere setzen die Größe der Gebietskörperschaft in Relation zur Effizienz der lokalen Leistungserstellung (vgl. z.B. die zwei Überblicksartikel von Narbon-Perpina und De Witte, 2018). Die Studien stützen mehrheitlich die Vorstellung, dass die Leistungserstellung in kleinen Gemeinden ineffizienter ist bzw. mit höheren Pro-Kopf-Ausgaben einhergeht als die Leistungserstellung in größeren Gemeinden. Weniger Einigkeit besteht hingegen in der Frage, bis zu welcher Gemeindegröße Größenvorteile auftreten. Im Kontext dieser Studie ist allerdings darauf zu verweisen, dass sich die Studien fast ausschließlich mit der gemeindlichen Ebene befassen. Analysen zu der Effizienz oder zu den Pro-Kopf-Kosten auf Kreisebene liegen kaum vor.

2. Kommunalreformen

In vielen Ländern Europas gab es in den 1970er Jahren umfassende Gebietsreformen (vgl. Hanes und Wikström, 2008; Hanes et al., 2012). Die meisten neuen Bundesländer, aber auch Polen sind in den vergangenen drei Jahrzehnten einen ähnlichen Weg gegangen. Diese Reformen waren bestimmt von der Vorstellung, dass viele kleine Gemeinden – insbesondere im ländlichen Raum – zu klein sind, um ihre Bürger mit einem adäquaten Bündel öffentlicher Leistungen zu vertretbaren Kosten zu versorgen. Zur Schaffung leistungsfähiger Gemeinden wurden zahlreiche kleine Gemeinden zu neuen, größeren Einheiten gebündelt. Als Rechtfertigung für solche Reformen wird oft auf die empirischen Forschungsergebnisse zum Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Pro-Kopf-Kosten bzw. Effizienz von Gemeinden verwiesen.

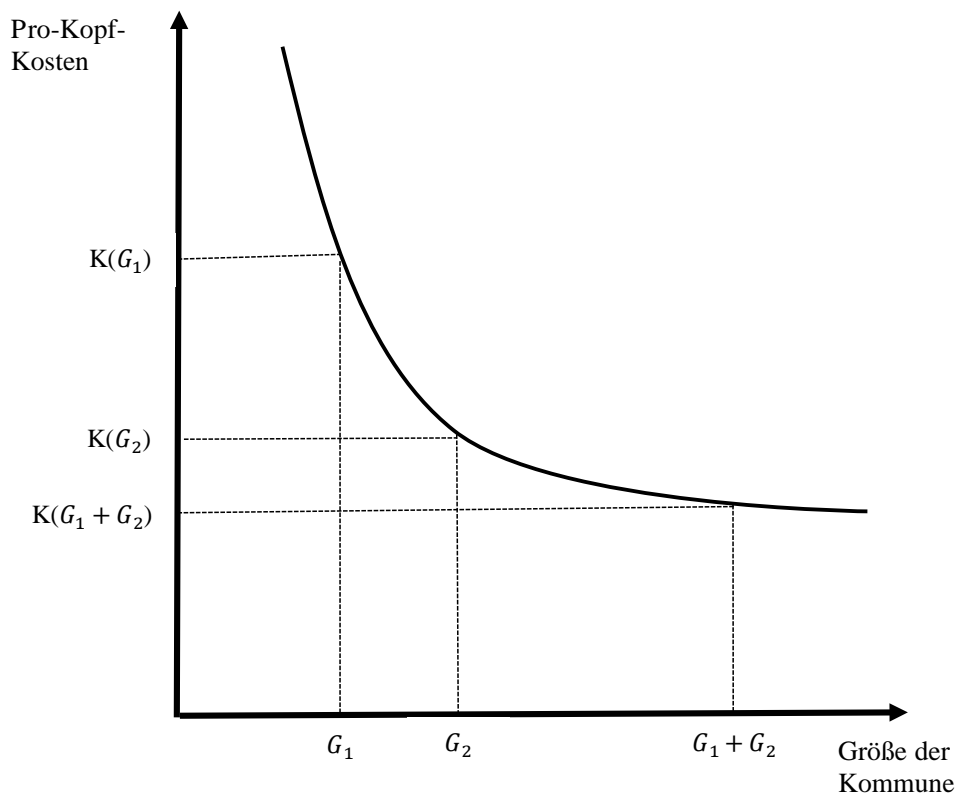
Die Einsparpotentiale werden in einem Querschnittsvergleich von Gemeinden verschiedener Größe abgeschätzt. Dies soll anhand der Abbildung B.2 verdeutlicht werden. Die durchgezogene Kurve zeigt den empirisch geschätzten Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße G_i einer Gemeinde und den Pro-Kopf-Kosten derselben Gemeinde K_i . Dieser kann mathematisch ausgedrückt als $K_i = K(G_i)$. Für zwei kleine Gemeinden der Größe G_1 bzw. G_2 sind die Pro-Kopf-Kosten vor der Reform durch K_1 bzw. K_2 gegeben. Die geschätzten Einsparpotentiale in den langfristigen Pro-Kopf-Kosten durch eine Fusion dieser beiden Gemeinden ergeben sich dann als Differenz $K(G_1) + K(G_2) - K(G_1 + G_2)$. Den Studien zu den Einsparpotentialen in Teil II des vorliegenden Gutachtens liegt eine vergleichbare Grundüberlegung zugrunde. Allerdings verwenden Junkernheinrich et al. (2018) deutlich anspruchsvollere Methoden der Effizienzanalyse. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass Fusionen auf Kreisebene in Rheinland-Pfalz zu erheblichen Effizienzsteigerungen bzw. Kosteneinsparungen führen können. Ähnliche Potentiale werden auch in anderen Studien für andere Regionen ermittelt.²

Schätzungen dieser Art fußen auf der Annahme, dass es keine Faktoren gibt, welche die Pro-Kopf-Kosten einer Gemeinde und ihre Größe gleichermaßen und systematisch bestimmen. Ist diese Annahme verletzt, so ist die Schätzung verzerrt. Allerdings ist dann ex ante unklar, ob die wirklichen Einsparpotentiale größer

² Da Junkernheinrich et al. (2018) auf diese Literatur verweisen, soll auf eine ausführliche Darstellung an dieser Stelle verzichtet werden. In Bezug auf die Pro-Kopf-Ausgaben für die allgemeine Verwaltung sehen Junkernheinrich et al. (2018) ein positiveres Bild. Hier kommen die Studien i.d.R. zu Einspareffekten. Allerdings berücksichtigen die meisten der angeführten Studien den Selektionseffekt nur unzulänglich oder gar nicht (siehe Ausführungen der folgenden Seiten). Zudem fehlen auch hier Studien zur Kreisebene. Die meisten Studien beziehen sich auf die Ebene der Gemeinden.

oder geringer als die geschätzten sind. Geringere Einsparpotentiale sind z.B. zu erwarten, wenn größere Gemeinden in ebeneren Landstrichen zu finden sind während kleinere Gemeinden in bergigen Regionen zu finden sind. Dann geht ein Teil der Kostenunterschiede auf topographische Faktoren zurück, die sich durch eine Fusion der kleinen Gemeinden nicht ändern. Ähnlich lässt sich für den Fall argumentieren, dass die kleineren Gemeinden in demographisch schrumpfenden Regionen liegen, während die größeren Gemeinden in demographisch stabilen Regionen liegen. In diesem Fall ist ein Teil der hohen Kosten der kleinen Gemeinden auf eine Kostenremanenz zurückzuführen. Diese werden im Laufe der Zeit auch ohne Reform verringert.

Abbildung B.2: Pro-Kopf-Kosten und Gemeindegröße



Quelle: Eigene Darstellung

Zu beachten ist zudem, dass diese Methode Einsparpotentiale schätzt. Die Frage, ob diese Potentiale in der Realität auch gehoben werden, ist damit nicht beantwortet. Um diese Frage zu klären, müssen Performanzunterschiede von Gemeinden, die eine Fusion durchlaufen haben, (sog. Treatment-Gruppe), und Gemeinden ohne eine solche Reform (Kontrollgruppe) verglichen werden. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass die Zuteilung des Treatments Fusion nicht zufällig erfolgt. Vielmehr werden bestimmte Gemeinden gezielt für die Fusion ausgewählt. Mithin ist davon auszugehen, dass sich Kontroll- und Treatment-Gruppe grundsätzlich unterscheiden. Diesen sog. Selektionseffekt müssen Studien, die kausale Aussagen über die real auftretenden Effekte von Gemeindefusionen treffen wollen, „herausrechnen“. Schaut man sich die bestehende Literatur zu den Effekten von Gemeindefusionen und

Regionalreformen an, so stellt man fest, dass nur ein relativ kleiner Teil der Studien diesen methodischen Anforderungen genügt. Die meisten Studien tun dies nicht. Bei ihnen besteht die Gefahr verzerrter Effektabschätzungen. Unterstellt man, dass die politische Auswahl der zu verschmelzenden Kommunen auf Basis der zu erwartenden Performanzgewinne erfolgt ist, impliziert dies, dass Studien ohne Korrektur für den Selektionseffekt die Effekte überzeichnen. Hierin mag ein Grund für den Befund des Literaturüberblicks von Blesse und Rösel (2017) liegen. Ihm zufolge stammen die positiven Schätzungen für Performanzgewinne vor allem aus Studien ohne diese Korrektur. Deutlich weniger positiv hingegen fallen die Ergebnisse von Studien mit einer solchen Korrektur aus (z.B. Moio und Uusitalo, 2013; Blesse und Baskaran, 2016; Blom-Hansen et al., 2016). Wiederum gilt, dass sich die meisten Studien auf die Gemeindeebene beziehen. Die wenigen Studien zu den Effekten von Fusionen auf der Kreisebene lassen es zweifelhaft erscheinen, dass die Fusion von Landkreisen untereinander oder mit kreisfreien Städten Kosteneinsparungen nach sich ziehen. So untersucht Rösel (2017) die Kreisgebietsreform in Sachsen von 2008 und findet weder einen Effekt der Reform auf Gesamtausgaben, noch auf Verwaltungs- Bildungs- oder Sozialausgaben. Er kommt außerdem zu dem Ergebnis, dass die Gebietsreform einen negativen Effekt auf die Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen, sowie einen positiven Effekt auf den Stimmenanteil von rechtspopulistischen Parteien gehabt hat. Er verwendet die sogenannte Synthetic Control Method; hierbei werden die Kreise, die von der Reform betroffen sind (die Treatment-Gruppe), mit einem gewichteten Durchschnitt von Kreisen, die das Treatment nicht erfahren haben (die Kontroll-Gruppe), verglichen. Wichtig ist dabei, dass die Kontrollgruppe aus Kreisen gebildet wird, die der Treatment-Gruppe bezüglich ihrer Ausgaben vor der Reform sehr ähnlich sind. So wird gewährleistet, dass die synthetischen Ausgaben der Kontrollgruppe nach der Reform als kontrafaktische Ausgaben gesehen werden können.

Blesse und Rösel (2019) verwenden eine difference-in-difference Methode um den Effekt der Kreisgebietsreform von 2007 in Sachsen-Anhalt, sowie eine Bezirksreform in der Steiermark zu schätzen. Sie kommen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die beiden Gebietsreformen keine nennenswerten Ausgabensenkungen zur Folge hatten, und dass stattdessen die demokratische Teilhabe unter der Reform leidet. Allerdings ist zu attestieren, dass die empirische Forschung zu den Effekten von Kreisreformen noch am Anfang steht. Deshalb sollten auch diese eher ernüchternden Ergebnisse vorsichtig interpretiert werden.

Insgesamt bleibt also festzuhalten, dass die wissenschaftliche Literatur zwar deutliche Effizienz- bzw. Kosteneinsparpotentiale aus der Fusion von kleinen Gebietskörperschaften identifiziert. Diese werden allerdings den bestehenden Studien zufolge nur sehr begrenzt gehoben.³

³ Wenn Gebietskörperschaften schon in zahlreichen Aufgabenbereichen kooperieren, dann sind die theoretisch existierenden Größenvorteile in Teilen schon gehoben. Die existierenden Studien zu den Potentialen und realen Effekten von Fusionen berücksichtigen die Kooperationsintensität der analysierten Kommunen in der Regel nicht. Das bedeutet allerdings nicht, dass sie die Größenvorteile systematisch falsch einschätzen. Eine Verzerrung zugunsten der Fusion ergibt sich nur dann, wenn der Anteil ungenutzter IKZ-Potentiale bei den kleinen Kommunen in der Stichprobe höher ist als bei den großen Kommunen. Ein solcher Zusammenhang ist nicht zu vermuten.

3. Interkommunale Zusammenarbeit

Neben der Fusion von Gebietskörperschaften wird die IKZ als alternativer Ansatz zur Bewältigung des zentralen Zielkonflikts zwischen der Passgenauigkeit des öffentlichen Leistungsangebots und der Realisierung von Größenvorteilen angesehen. Im Vergleich zur Fusion von Gebietskörperschaften im Zuge von Kommunalreformen ist die IKZ flexibler. So kann die Zusammenarbeit auf diejenigen Bereiche beschränkt werden, in denen Größenvorteile existieren. In anderen Aufgabengebieten bleibt die Autonomie der Gemeinden hingegen erhalten. Zudem können sich Gemeinden in mehreren, verschiedenen Verbänden zusammenfinden, deren Zusammensetzung und Größe je nach Aufgabenfeld variiert. In Bezug auf den von Frey und Eichenberger (1999) skizzierten Zielkonflikt kann die interkommunale Kooperation als eine Kompromisslösung interpretiert werden. Mit ihrer Hilfe können die Vorteile größerer Gebietskörperschaften realisiert werden, ohne dass die vollen Transaktionskosten zusätzlicher Gebietskörperschaften geschultert werden müssen (vgl. Bischoff et al., 2014).

3.1 Definition und Formen

Interkommunale Zusammenarbeit lässt sich definieren als gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch mindestens zwei Kommunen. Im engeren Sinne werden darunter vor allem mittel- bis langfristige Kooperationsprojekte verstanden, die auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung gerichtet sind (vgl. Bischoff et al., 2014). Während eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durchaus auf Weisung übergeordneter Regierungsebenen hin entstehen kann (z.B. Mitgliedschaft in Pflichtverbänden), sprechen wir im Folgenden nur dann von einer interkommunalen Zusammenarbeit, wenn die Kooperation freiwillig zustande kommt (vgl. Spannowsky und Borchert, 2003; Klemme, 2002). In diesem Sinne ist interkommunale Kooperation als kommunalpolitisches Instrument zu verstehen, das unter Wahrung der kommunalen Autonomie zur Wahrnehmung kommunaler Aufgaben eingesetzt werden kann.

Die einschlägigen Ländergesetze erlauben vielfältige Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit. Mögliche Rechtsformen für Kooperationsvorhaben variieren zwischen öffentlich-rechtlichen Ausgestaltungen (Zweckverbände und -vereinbarungen, kommunale Arbeitsgemeinschaften, Planungs- und Mehrzweckverbände) und privat-rechtlichen Ausgestaltungen (GmbH, eingetragene Vereine und Genossenschaften). Darüber hinaus sind je nach Aufgabenbereich auch informelle Kooperations- und Koordinationsformen möglich (z.B. Regionalkonferenzen und Foren).⁴ Privatrechtliche Formen bieten den Vorteil der Ausnutzung wirtschaftlicher Gestaltungsspielräume und eine größere Flexibilität in den organisatorischen Strukturen (vgl. Schaffer und Scheck, 2006).

Nach Blume (2009) lassen sich die realisierten Kooperationen nach Formalisierungsgrad und Aufgabenspektrum differenzieren. Die Differenzierung nach dem Formalisierungsgrad ermöglicht eine Klassifizierung von Kooperation in ein Spektrum zwischen hartem und weichem Formalisierungsgrad.⁵ Zweckverbände gehören zu den harten Kooperationsformen. Sie wurden lange Zeit primär in

⁴ Ausführliche Diskussionen der Rechts- und Organisationsformen finden sich bspw. bei Diller (2002), Blume (2009), Schwarting und Krökel (2006) und Schaffer und Scheck (2006).

⁵ In der Literatur finden sich weitere Klassifikationsmöglichkeiten. Ein multidimensionales Klassifikationsschema, das etwa auch vertikalen Kooperationen zwischen Gemeinden funktional übergeordneten Gebietskörperschaften Rechnung trägt, findet sich bspw. bei Hesse und Götz (2006).

Aufgabenbereichen gegründet, die eine kapitalintensive Produktion erfordern (Wasserversorgung, Abwasser- und Müllentsorgung). Viele der Verbände wurden schon vor Jahrzehnten gegründet. In jüngster Zeit wird der Zweckverband als Organisation der IKZ im Bereich der IT-Infrastruktur genutzt. In den letzten zwei Jahrzehnten sind deutschlandweit zahlreiche neue IKZ-Verbände im Bereich personalintensive kommunale Verwaltungs- und Dienstleistungsbereiche entstanden. Diese sind weniger häufig in Zweckverbänden organisiert. Stattdessen kommen Zweckvereinbarungen bzw. öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, aber auch andere, informelle Kooperationsformen zum Einsatz (vgl. Hulst and van Monfort, 2007; Rosenfeld et al., 2016).

In der Vergangenheit sind IKZ-Verbände primär zwischen benachbarten Kommunen entstanden. Insbesondere die Kooperationen im Verwaltungsbereich umfassen zumeist solche Partnergemeinden, die zusammen eine gemeinsame Flurgrenze haben (Blaeschke, 2014). Eine gemeinsame Flurgrenze ist jedoch keine zwingende Voraussetzung für das Zustandekommen von IKZ. Gerade die Digitalisierung lockert den Raumbezug zwischen Leistungserbringung und Leistungsbereitstellung. Der Verband ZIDKOR in Rheinland-Pfalz zeigt, dass dies auch für die IKZ im Bereich der allgemeinen Verwaltung gilt (siehe auch Kapitel D).

3.2 Zustandekommen der interkommunalen Zusammenarbeit

In der verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Literatur gibt es eine beachtliche Anzahl von Studien zur Entstehung der interkommunalen Kooperation (vgl. z.B. Morgan und Hirlinger, 1991; LeRoux und Carr, 2007; Bel et al., 2013). Ein Teil dieser Studien analysiert den Zusammenhang zwischen den Charakteristika einer Gemeinde (Größe, fiskalische Lage, Alterststruktur etc.) und der Kooperationsintensität. Sie zeigen übereinstimmend, dass IKZ unter kleineren Gemeinden wahrscheinlicher ist als unter großen. Die Mehrheit der Studien kommt zudem zu dem Schluss, dass fiskalischer Druck mit einer verstärkten IKZ-Aktivität einhergeht (z.B. Bel et al., 2013 für einen sehr guten Literaturüberblick). In den vergangenen Jahren wird die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit für den ländlichen Raum verstärkt betont. Hier stehen die Kommunen angesichts des demographischen Wandels vor großen Herausforderungen (vgl. Schulitz und Knoblauch, 2011). Bischoff und Wolfschütz (2019) nehmen sich dieser speziellen Thematik an und untersuchen die Rolle der Bevölkerungsdynamik für die Entstehung von IKZ-Verbänden im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Dazu verwenden sie Daten aus einer Befragung von Westdeutschen Gemeinden abseits der Ballungsgebiete. Sie finden eine erhöhte Kooperationsintensität in kleinen und schrumpfenden Gemeinden. Hohe Verwaltungskosten pro Kopf begünstigen die Kooperation. Zudem zeigen sie, dass die staatliche IKZ-Förderung mit einer deutlich erhöhten Kooperationsintensität einhergeht.

Ein zweiter Literaturstrang folgt dem Institutional Collective Action – Ansatz. Dieser wendet die Logik des kollektiven Handelns sowie die Transaktionskostenökonomik auf das Thema IKZ an (Feiock, 2007). Ausgangspunkt der Analyse ist die Überzeugung, dass die Größenvorteile aus der IKZ mit zusätzlichen Transaktionskosten erkaufte werden. Diese entstehen sowohl in der Anbahnung als auch im Betrieb von IKZ-Verbänden. Die Transaktionskosten sind ceteris paribus umso höher, je unterschiedlicher die Interessenlagen der beteiligten Gebietskörperschaften sind. Die Einbindung in vorhandene, übergemeindliche Netzwerke auf Ebene des Leitungspersonals sind hingegen geeignet, die Transaktionskosten zu senken. Der Institutional-Collective-Action-Ansatz impliziert, dass IKZ-Verbände insbesondere in Konstellationen zu erwarten sind, in denen die Transaktionskosten von IKZ niedrig und mithin die Vorteile groß sind. Solche Konstellationen werden bei Verbänden aus Gebietskörperschaften

mit ähnlich gelagerten Interessenlagen vermutet. Die empirische Forschung stützt diese These, indem sie zeigt, dass IKZ-Verbünde häufig zwischen Gebietskörperschaften mit ähnlicher Bevölkerungszusammensetzung entstehen (sog. Homophilie-These; vgl. Bel et al., 2013). Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die Studie von Steiner (2003) für die Schweiz. Er zeigt, dass intensive Beziehungen zwischen den Bürgerinnen und Bürger benachbarter Kommunen (z.B. in Sport und Kultur) die Kooperationsbereitschaft fördern. Auch der persönlichen Vernetzung zwischen den Leitungspersonen von Gebietskörperschaften wird eine IKZ-fördernde Wirkung bestätigt. (vgl. z.B. Le Roux und Carr, 2007).

Wenngleich die Vorzüge der interkommunalen Kooperation politisch oft herausgestellt werden, wird auf kommunaler Ebene die Befürchtung geäußert, dass auch die IKZ politische Widerstände in der Bevölkerung hervorrufen kann – wenn auch in geringerem Maße als Regionalreformen. Diese Widerstände untersuchen Bergholz und Bischoff (2018) auf Basis einer Befragung von Bürgerinnen und Bürgern in drei hessischen Landkreisen. Ihren Ergebnissen zufolge werden die bestehenden Widerstände gegen die IKZ getrieben durch die Befürchtung, dass die Kooperation einhergeht mit einem Kontroll- und Einflussverlusts für die Bürgerschaft. Zudem ist die Ablehnung gegenüber IKZ signifikant höher unter Bürgerinnen und Bürgern, die in lokalen Vereinen oder Initiativen tätig sind. Demgegenüber spielen die Charakteristika der Heimatgemeinde keine Rolle für die Frage, ob die Befragten eine IKZ für ihre Gemeinde befürworten. Parallel zu der Bürgerbefragung haben Bergholz und Bischoff (2018) auch alle Gemeinderatsmitglieder in den Gemeinden befragt. Im Zentrum stand die Frage, wie sich der Machtzugang von Politikern auf ihre Zustimmung zu IKZ auswirkt. Die Analysen stützen die Hypothese, dass die politischen Entscheidungsträger auf lokaler Ebene IKZ als Machtverlust wahrnehmen und daher tendenziell ablehnen. Die Ablehnung sinkt allerdings mit dem Ausmaß des fiskalischen Drucks, mit dem die Gemeinden sich konfrontiert sehen. Diese Untersuchungen zeigen, dass auch die IKZ punktuell auf politische Widerstände stoßen kann. Diese sind allerdings weit weniger stark ausgeprägt als die Widerstände, mit denen sich die Fusion von Kommunen konfrontiert sieht.

3.3 Wirkungen der interkommunalen Zusammenarbeit

Neben der Frage nach der Entstehung von IKZ ist die Frage nach deren Wirkungen von zentraler Bedeutung: Inwieweit und unter welchen Bedingungen gelingt es den zusammenarbeitenden Kommunen, die theoretisch beschriebenen Potentiale von IKZ in der Realität auch zu heben? In einer Metaanalyse zählen Bel und Sebo (2019) 29 multivariate Analysen zu den Effekten von IKZ. Ihre Analyse basiert auf insgesamt 18 Studien, in denen die Kosten (pro Kopf) als zu erklärende Variable verwendet wird. Zwölf der Studien befassen sich mit IKZ im Bereich der Müllentsorgung und vier weitere betrachten Multi-Service Kooperationen. Die Ergebnisse der Metaanalyse von Bel und Sebo (2019) lassen sich wie folgt zusammenfassen: Studien zu Multi-Service-Kooperationen beobachten signifikante Kosten-Erhöhungen durch IKZ. Positive IKZ-Wirkungen findet die Metaanalyse vor allem für kleine Gemeinden und für IKZ-Konstrukte, die auf einer Delegation der Aufgabenerfüllung und nicht einer gemeinschaftlichen Erfüllung basieren. Die acht Studien, die auf Panel-Daten basieren, finden signifikant positivere Effekte als die auf Querschnittsdaten beruhenden Studien.

Einige weitere Studien befassen sich mit der Wasserver- und Abwasserentsorgung, stellen aber nicht einseitig auf die Kosten ab. Stattdessen berücksichtigen sie auch die Outputseite und analysieren die Effizienz öffentlicher Leistungserbringung mit Hilfe von Methoden der Effizienz-Ökonometrie (vgl. Kalb, 2010). Dabei zeigt sich ein gemischtes Bild. Die meisten Studien finden Effizienzgewinne in Folge von IKZ.

Die einzige Studie mit deutschen Daten kommt hingegen zu dem Ergebnis, das IKZ sogar mit leichten Effizienzverlusten einhergeht (vgl. Blaeschke und Haug, 2017). Holmgren und Weinholt (2016) gehen mit ähnlichen Verfahren der Frage nach, ob die IKZ im Bereich der Feuerwehr- und Rettungsdienste in Schweden zu Effizienzsteigerungen führt. Sie finden keine signifikanten Effizienzsteigerungen durch IKZ.

Breuille et al. (2018) untersuchen anhand von französischen Daten, ob IKZ die Intensität des lokalen Steuerwettbewerbs reduziert. Dabei kommen difference-in-difference Methoden und die in der Steuerwettbewerbsliteratur oft verwendeten Ansätze der räumlichen Ökonometrie zum Einsatz. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass der Zusammenschluss von Gemeinden in sog. „Etablissements Publics de Coopération Intercommunale“ (EPCI) die kumulierte Steuerbelastung auf lokaler Ebene erhöht. Allerdings finden Breuillé et al. (2018) keine Evidenz für eine Konvergenz der autonom festgelegten Steuersätze der EPCI-angehörigen Gemeinden. Der Anstieg der kumulierten Steuerlast ist demnach vor allem getragen von den Steuersätzen, die auf EPCI-Ebene festgelegt werden. Frère et al. (2014) verwenden die gleichen Methoden, um den Effekt von EPCI-Verbänden auf die Pro-Kopf-Ausgaben zu analysieren. Sie finden keinen signifikanten Zusammenhang.

Allers und de Greef (2017) untersuchen ebenfalls den Einfluss von IKZ auf Pro-Kopf-Ausgaben. Sie verwenden ein Fixed-Effects-Modell um die Gesamtausgaben pro-Kopf in niederländischen Gemeinden zu erklären. Ihre Ergebnisse weisen keine signifikanten Einsparungen durch Kooperationsaktivität nach. Ein Nebenergebnis ist allerdings, dass Pro-Kopf Ausgaben im Bereich der Steuerverwaltung in kooperierenden Gemeinden signifikant niedriger ausfallen als in nicht-kooperierenden Gemeinden. Allers und de Greef weisen darauf hin, dass dieses Ergebnis vor allem auf die Kapitalintensivität im Bereich der Steuerverwaltung zurückzuführen ist. Weil Ausgaben in diesen Bereich allerdings nur einen kleinen Anteil an den Gesamtausgaben der Gemeinden ausmachen, schlägt sich der Effekt von IKZ in der Steuerverwaltung nicht in den Gesamtausgaben nieder.

Negative Wirkungen von IKZ werden oftmals mit Transaktionskosten in Verbindung gebracht. Hiermit sind zum einen die Kosten gemeint, die mit der zu erbringenden Leistung zusammenhängen, und zum anderen Kosten, die mit der Koordination zwischen den Kooperationspartnern entstehen. Erfordert die Leistungserbringung eine sehr spezielle Infrastruktur oder bestimmtes Fachwissen, so ist ein Anreiz gegeben, gemeinsam in diese speziellen Inputs zu investieren und dadurch Kostenersparnisse zu generieren. Es gibt allerdings keine Forschungspapiere, in denen explizit solche Transaktionskosten im Zusammenhang mit der Wirkung von IKZ untersucht werden. Studien zu IKZ-Wirkungen und Transaktionskosten, untersuchen zumeist ob und wie Koordinationskosten die Wirkung von IKZ beeinflussen. Sørensen (2007) findet einen Anstieg in Pro-Kopf-Ausgaben für Müllentsorgung in kooperierenden Gemeinden in Norwegen. Er begründet seine Ergebnisse damit, dass die Koordination in Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung erschwert wird, wenn mehrere Gemeinden einzubinden sind, und es so zu höheren Kosten bei der Leistungserbringung kommt. Blåka (2017) untersucht IKZ im Feuerwehrdienst in Norwegen und kommt zu dem Ergebnis, dass mit steigender Anzahl an Kooperationspartnern die erwirtschafteten Kostenvorteile sinken. Sie weist außerdem darauf hin, dass die Organisationsform der Kooperation ebenfalls die Wirkung von IKZ beeinflusst. Vertragliche Vereinbarungen unter Gemeinden wiesen eine niedrigere Schwelle zum Start einer Kooperation auf als die Gründung eines neuen Verbandes. Allerdings würden die Koordinationskosten mit der Anzahl der Vertragsmitglieder steigen.

Die oben angesprochenen Studien zu den Wirkungen von IKZ verwenden oftmals Querschnittsdaten und vergleichen nicht-kooperierende mit kooperierenden Gemeinden. Sie kontrollieren dabei weder für unbeobachtete Heterogenität noch dafür, dass sich Gemeinden freiwillig in diese zwei Gruppen hineinsortieren (self-selection into treatment). Insbesondere im Bereich Wasser/Abwasser ist letzteres oft gar nicht möglich, weil die Gründung der IKZ-Verbünde Jahrzehnte i.d.R. zurückliegt und für diese Zeit adäquate Daten fehlen. Unter den Studien, die auf Panel-Daten fußen, verwenden viele difference-in-difference-Ansätze und kontrollieren damit für unbeobachtete Heterogenität. Allerdings kontrollieren die oben geschilderten Studien nicht für das Problem der self-selection into treatment. Mithin lassen sie keine kausalen Schlussfolgerungen zu.

Bisher gibt es nur sehr wenige Studien, die kausale Schlussfolgerungen erlauben. Eine solche Ausnahme ist die Studie von Ferraresi et al. (2018). Sie verwenden Panel-Daten aus der italienischen Region Emilia-Romana (2001–2011), um den Einfluss von IKZ auf die Pro-Kopf-Ausgaben einer Gemeinde zu analysieren. Sie kombinieren einen difference-in-difference-Ansatz mit matching-Verfahren, um für self-selection into treatment zu kontrollieren. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Mitgliedschaft in einer „Unioni di Comuni“ – einer Institution vergleichbar mit einem deutschen Zweckverband – die Gesamtausgaben pro Kopf um 5 % senkt. Ebenfalls auf Basis italienischer Daten untersuchen Luca und Modegro (2019) die Effizienzwirkungen von IKZ. Sie verwenden robuste DEA-Analysen in Kombination mit Fuzzy-Regression Discontinuity Design und Nearest-Neighbor-Matching, um zu kausalen Aussagen zu gelangen. Sie finden keinen Effizienzgewinn durch IKZ.

Kritiker der interkommunalen Zusammenarbeit betonen vor allem die Gefahren der Intransparenz, die interkommunale Zusammenarbeit begründen kann. Arbeitet eine Gemeinde in mehreren Aufgabenfeldern mit anderen Gemeinden zusammen, sind die Einzelleistungen der Gemeindeverantwortlichen nicht mehr klar abgrenzbar (vgl. Dafflon, 2012; Blume, 2009). Die Schaffung neuer Zuständigkeiten und interkommunaler Körperschaften verschärft bestehende Informationsasymmetrien und erhöht somit die Distanz zwischen Wählerwillen und Bereitstellung der öffentlichen Leistungen (vgl. Sørensen, 2007). IKZ erhöht damit die Handlungsspielräume der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger und reduziert die Kontrollmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger. Darüber hinaus birgt IKZ die Gefahr, dass der Qualitätswettbewerb zwischen den Gemeinden abgeschwächt wird. Zum einen fehlt der Bevölkerung die Möglichkeit, durch den Vergleich mit dem Abgaben-Leistungsbündel anderer Gemeinden etwas darüber zu erfahren, wie effizient die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger der eigenen Gemeinde die zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen (Es fehlt der „yardstick“ für die yardstick competition, vgl. Besley und Case, 1995). Zum anderen verlieren die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, durch die Androhung der Abwanderung in eine Nachbargemeinde disziplinierend auf die eigenen politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger einzuwirken (vgl. Di Liddo und Giuranno, 2016).

4. Upzoning – ein kurzer Exkurs

Im Hauptgutachten zur KVR in Rheinland-Pfalz wurde neben dem Instrument der Fusionen auch die Frage analysiert, inwieweit bestimmte öffentliche Aufgaben auf eine höhere oder niedrigere föderale Ebene verlagert werden sollten. Die oben dargelegten Argumentationslinien der ökonomischen Theorie des Föderalismus sind direkt auf die Frage der optimalen Ansiedlung von Aufgaben im föderalen Gefüge anwendbar. Insofern liefern sie auch die relevanten Prüfsteine in Bezug auf die Frage, ob eine bestimmte

Aufgabe derzeit auf der richtigen Ebene angesiedelt ist oder besser niedriger oder höher angesiedelt wäre. Im letzteren Fall kommt ein Upzoning – eine vertikalen Aufgabenverlagerung, bei der eine vormals dezentral erbrachte Leistung auf eine höhere Ebene verlagert wird – in Betracht. Im Hauptgutachten wird die Frage der vertikalen Zuordnung unter dem Stichwort „Aufgabenkritik und Funktionalreform“ diskutiert (siehe insbesondere das erste Teilgutachten von Ebinger et al., 2018).

Im Kontext des aktuellen Gutachtens ist vor allem die Option der Verlagerung einer ehemals kommunalen Leistung auf die Ebene des Landes interessant. Eine solche Aufgabenverlagerung kann gerechtfertigt sein, wenn die optimale Größe G^* (siehe Abbildung B.1) hinreichend nah an die Größe des Landes heranreicht. Gegenüber einem landesweiten IKZ-Verbund hat ein solches Upzoning den Vorteil der besseren demokratischen Kontrolle (vgl. Sørensen, 2007). Auf der anderen Seite entzieht die Verlagerung der Aufgabe der kommunalen Ebene Gestaltungsmöglichkeiten und schwächt somit die kommunale Selbstverwaltung. In Kapitel D werden wir argumentieren, dass die in Zukunft notwendige IT-Infrastruktur in weiten Teilen Merkmale aufweist, die ein Upzoning als Reformoption interessant machen.

5. Zwischenfazit

Die obigen Abschnitte machen deutlich, dass die drei zentralen Reformoptionen – IKZ, Fusionen von Kommunen und das Upzoning – im Kern mit den gleichen theoretischen Argumenten gerechtfertigt werden. Sie zielen darauf ab, Größenvorteile zu heben, die insbesondere kleine Gebietskörperschaften in Eigenregie nicht heben können. Fusionen und Upzoning haben den Vorteil, dass die Aufgabenerfüllung in den Händen einer einzigen Kommune mit voller demokratischer Kontrolle liegt. Das erhöht die politische Transparenz und möglicherweise auch das Durchsetzungsvermögen der Reformverantwortlichen. Der Hauptvorteil der IKZ liegt in der Möglichkeit eines flexiblen Größenzuschnitts des Verbunds für spezielle Aufgabenfelder bei gleichzeitiger Wahrung der Eigenständigkeit in anderen Feldern.

Welche Schlussfolgerungen ergeben daraus für die reformvergleichende Perspektive des Gutachtens?

1. Potentiale, die für die Fusion von Kommunen oder ein Upzoning von Aufgaben berechnet werden, lassen sich grundsätzlich (zumindest in Teilen) auch durch IKZ heben.
2. Die empirische Literatur nährt berechtigte Zweifel daran, dass Fusionen von Kommunen dazu geeignet sind, die in Studien errechneten Kosteneinsparpotentiale auch wirklich zu heben. In Bezug auf die Performanz der IKZ ist die Prognose etwas positiver – bei allerdings sehr geringer Anzahl von kausal interpretierbaren Studien.
3. In allen Aufgabenbereichen, in denen die optimale Verbundgröße nur die Größe der relativ kleinsten Gebietskörperschaften übersteigt, ist zwischen einer IKZ und einer Fusion zu wählen. Upzoning kommt hier nicht in Betracht.
4. Je mehr Aufgabenbereiche unter den Punkt 3 fallen und je größer die räumlichen Überlappungen der optimalen Verbundzuschnitte über die verschiedenen Aufgabenbereiche hinweg ausfallen, desto eher ist ceteris paribus eine Fusion vorzuziehen.
5. Ist die Anzahl solcher Aufgabenbereiche hingegen begrenzt oder sind die optimalen Verbundzuschnitte überlappungsarm, so ist ein Netz aus IKZ-Verbänden einer Fusion ceteris paribus vorzuziehen.

6. In allen Aufgabenbereichen, in denen die optimale Verbundgröße deutlich größer ist als die mittelgroßen und großen Gebietskörperschaften, aber zugleich auch deutlich kleiner als das Land insgesamt, wird die KVR die IKZ nicht ersetzen können. Vielmehr hat die IKZ auch nach einer etwaigen KVR ihre Berechtigung.
7. In allen Aufgabenbereichen, in denen die optimale Verbundgröße nahe an die Größe des gesamten Bundeslandes heranreicht, ist zwischen einem landesweiten IKZ-Verbund und einem Upzoning zu wählen.

Kapitel C: Ein systematischer Überblick über die IKZ-Verbände in Rheinland-Pfalz

1. Einführung

Der Gegenstand des Gutachtens ist die Frage, ob IKZ eine adäquate Alternative zu einer weiteren Kommunal- und Verwaltungsreform im Land Rheinland-Pfalz darstellt. Um diese Frage beantworten zu können, bedarf es zunächst einer verlässlichen Datengrundlage. Leider liefert die amtliche Statistik keine verlässlichen Daten über die bestehenden IKZ-Verbände im Land Rheinland-Pfalz. Verlässliche amtliche Daten gibt es lediglich für die Zweckverbände. Die Literatur zeigt allerdings deutlich, dass der weitaus größte Teil der IKZ-Verbände in anderen Formen organisiert sind. Eine herausragende Rolle kommt den Zweckvereinbarungen (früher öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen) zu. Daneben gibt es aber noch zahlreiche weitere Formen (vgl. Rosenfeld et al., 2016).

Angesichts der begrenzten Zeit, die für die Anfertigung des Gutachtens zur Verfügung stand, war eine Erfassung aller IKZ-Verbände nicht zu leisten. Stattdessen haben wir uns entschlossen, uns auf zwei Formen von fest gefügten IKZ-Verbände zu konzentrieren. Zum einen haben wir Paneldaten zu den Zweckverbänden für den Zeitraum 2004 bis 2016 ausgewertet. Diese Daten basieren auf einer kostenpflichtigen Sonderauswertung, die das Fachgebiet Finanzwissenschaft der Universität Kassel im Jahr 2017 in Auftrag gegeben hat. Wir haben diesen Datensatz mit dem Verzeichnis der rheinland-pfälzischen Zweckverbände und Zweckvereinbarungen aus dem Jahr 2019 verglichen, die uns das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz dankenswerterweise zur Verfügung gestellt hat. Das Landesamt weist in den Vorbemerkungen auf die begrenzte Qualität dieses Verzeichnisses hin. Dem Verzeichnis zufolge sind seit dem Jahr 2016 nur 10 neue Verbände gegründet worden – nur einer davon unter Beteiligung der Kreisebene. Aus diesem Grund verwenden wir in den folgenden Analysen die Daten aus der käuflich erworbenen Sonderauswertung.

Darüber hinaus verwenden wir Daten zu den in Zweckvereinbarungen organisierten IKZ-Verbänden. Hier haben wir eine eigenständige Erhebung durchgeführt. Diese macht sich die Tatsache zunutze, dass Zweckvereinbarungen genehmigungspflichtig sind. Für die Genehmigung ist entweder ein Landkreis in seiner Funktion als untere Landesbehörde zuständig, oder die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion des Landes Rheinland-Pfalz in Trier (kurz ADD). Mithin liegen die zu erfassenden Rohdaten bei nur 25 Behörden. Dies ermöglicht die realistische Chance, durch eine Abfrage bei diesen 25 Behörden zu einer vollständigen Datenbank aller Zweckvereinbarungen zu gelangen.

In Zusammenarbeit mit dem Ministerium des Innern und für Sport des Landes haben wir Ende März 2019 alle Landkreise sowie die ADD angeschrieben und gebeten, uns Kopien aller aktiven Zweckvereinbarungen zu schicken.⁶ Nach zwei Runden des Nachfassens haben schließlich alle angeschriebenen Behörden Ordner mit Zweckvereinbarungen aus ihrem Zuständigkeitsbereich gesendet (elektronisch und/oder postalisch). Die eingegangenen Zweckvereinbarungen wurden gesichtet, kategorisiert und mit einer Datenbank

⁶ Zudem haben wir Informationen zu aufgelösten Zweckvereinbarungen sowie zu abgelehnten Anträgen auf Zweckvereinbarungen erbeten. Zu beidem haben wir nur geringen Rücklauf erhalten, so dass diese Informationen im Folgenden nicht ausgewertet werden. Aus Hintergrundgesprächen ist allerdings zu vermuten, dass beide Fälle eher selten vorkommen.

abgeglichen, die uns dankenswerterweise vom Statistischen Landesamt zur Verfügung gestellt wurde.⁷ Bei dem Abgleich zeigte sich, dass uns – mit ganz wenigen Ausnahmen – alle in der Datenbank aufgeführten Zweckvereinbarungen vorlagen. Darüber hinaus lagen uns weitere 277 Vereinbarungen vor, die nicht in der Datenbank des statistischen Landesamtes aufgeführt waren. Aus diesen Gründen sind wir der Überzeugung, dass uns eine weitestgehend vollständige Erfassung aller Zweckvereinbarungen im Land Rheinland-Pfalz gelungen ist. Zusammen mit den amtlichen Daten zu den Zweckverbänden verfügen wir daher über eine sehr gute Datenbasis für die anstehenden Analysen. Zwar ist die Datenbasis unvollständig, weil alle anders formalisierten IKZ-Verbände fehlen, jedoch stellen die erfassten Rechtsformen (Zweckverband oder Zweckvereinbarung) den mit Abstand größten Teil der festgefügten IKZ-Verbände dar. Das gilt insbesondere für die Aufgabenbereiche, die im Kontext der aktuellen Analyse besonders wichtig sind. Viel bedeutender ist allerdings die Tatsache, dass wir in Bezug auf die beiden Rechtsformen über eine Quasi-Vollerhebung verfügen. Eine vergleichbare Datenqualität ließe sich durch eine Befragung der potentiell kooperierenden Gebietskörperschaften niemals erreichen (vgl. Rosenfeld et al., 2016).

Für die Qualität unserer Datenbasis spricht auch der Vergleich zu den Daten aus einer Befragung, welche das deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer im Rahmen eines parallel angefertigten Gutachtens durchgeführt hat. In dieser konnten lediglich 417 der uns vorliegenden 1327 Zweckvereinbarungen erfasst werden. Die Stärke der Umfrage der Kollegen liegt dafür natürlich in der Erfassung von anders formalisierten IKZ-Verbänden. Ihre Befragung zeigt, dass wir eine große Zahl nicht-formalisierter IKZ-Verbände, etwa in Form von Kommunalen Arbeitsgemeinschaften, gar nicht erfassen. Um dieser Schwäche unserer Datenbank Rechnung zu tragen, werden wir in den späteren Analysen zu den kleinen kreisfreien Städten (siehe Kapitel F) auch auf die Daten der IKZ-Befragung der Speyerer Kollegen zurückgreifen. Die Ausführungen im aktuellen Kapitel basieren aber ausschließlich auf unserer Datenbank zu den Zweckvereinbarungen und Zweckverbänden im Land Rheinland-Pfalz. Stand der Erhebung ist April/Mai 2019.

Insgesamt gibt es im Jahr 2019 372 Zweckverbände im Land Rheinland-Pfalz. Einige dieser Verbände haben keine Mitglieder unter den Kommunen des Landes und werden daher im Folgenden nicht berücksichtigt. In die folgenden Analysen gehen nur diejenigen 349 Verbände ein, an denen mindestens eine rheinland-pfälzische Kommune (Ortsgemeinde, Verbandsgemeinde, Stadt oder Landkreis) beteiligt ist. Analog wird auch bei den Zweckvereinbarungen vorgegangen. Dadurch wurden sechs Kooperationen aus dem Datensatz ausgeschlossen. Außerdem wurden aus dem Datensatz fünf Kooperationen ausgeschlossen, bei denen der Produktbereich nicht zugeordnet werden konnte. Nach diesem Ausschlussverfahren liegen den Gutachtern für das Jahr 2019 eine Gesamtzahl von 1.311 Zweckvereinbarungen vor.

In dem folgenden Abschnitt 2 geben wir zunächst einen systematischen Überblick über die Gesamtheit der Zweckvereinbarungen und Zweckverbände im Land Rheinland-Pfalz. Diese werden in Bezug auf die Größen- und Altersstruktur der Verbände, die betroffenen Aufgabenfelder und die Verteilung der Verbände über den Raum beschrieben. Abschnitt 3 skizziert die IKZ-Verbände zwischen standortgleichen

⁷ Das Statistische Landesamt hat bei der Übergabe der Datenbank darauf hingewiesen, dass sie nicht alle Zweckvereinbarungen enthält und auch dass die Angaben zu den aufgeführten Vereinbarungen möglicherweise nicht auf dem neuesten Stand sind.

Verwaltungen. Die Abschnitte 4-7 beschränken sich auf die Kooperationsverbände, an denen die Landkreise und/oder kreisfreien Städte beteiligt sind.

2. Überblick über alle Kooperationen der Gebietskörperschaften

2.1 Größen- und Altersstruktur

Die Datenanalyse hat ergeben, dass die Anzahl der im Land Rheinland-Pfalz existierenden offiziellen Verbände deutlich höher ist als bisher angenommen. Die gesamte Zahl der im Rahmen des Gutachtens erfassten Verbände liegt bei 1.660. Die deutliche Mehrheit davon (79 %) entfällt auf die Zweckvereinbarungen (1.311), die Zahl der Zweckverbände liegt bei 349. Die Größenstruktur aller Verbände wird in Tabelle C.1 abgebildet. Diese zeigt, dass die eindeutige Mehrheit der Verbände (67 %) aus bilateralen Kooperationen besteht. Verbände mit bis zu sechs Mitgliedern machen über 91 % aller Kooperationen aus. Mit nur 3 % sind Verbände mit mehr als zehn Mitgliedern eher Randerscheinungen. Die größten drei Verbände haben 42, 59 bzw. 83 Mitglieder.

Tabelle C.1: Größenstruktur der Verbände

Mitgliederzahl	Vereinbarung	Verband	Summe
2	1.027	91	1.118
3	119	73	192
4	53	49	102
5-10	97	95	192
11-19	11	27	38
20-29	2	7	9
30-39	2	4	6
40-83	0	3	3

Quelle: Eigene Berechnung

Die Altersstruktur der rheinland-pfälzischen IKZ wird in Tabelle C.2 abgebildet. Diese zeigt, dass 33 % der Verbände zwischen den Jahren 1959-1989 gegründet wurden. Bis zum Jahr 1999 stieg der kumulative Anteil um 12 % an, auf 45 % aller Verbände. Seit Anfang des einundzwanzigsten Jahrhunderts ist die Kooperationsbereitschaft deutlich angestiegen, die Mehrheit der Verbände ist erst in den vergangenen knapp zwanzig Jahren entstanden. Bis zum Jahr 2009 existierten bereits 71 % aller aktuellen Kooperationen. Die übrigen 29 % entstand in den Jahren 2010-2019.

Tabelle C.2: Altersstruktur der Verbände (in % der im Jahr 2019 vorhandenen Kooperationen)⁸

Gründungsdatum	Vereinbarung	Verband	Summe
vor 1990	33 %	k.A.	33 %
1990-1999	12 %	k.A.	12 %
2000-2004	3 %	10 % ⁹	13 %
2005-2009	5 %	8 %	13 %
2010-2014	18 %	2 %	20 %
2015-2019	7 %	2 %	9 %
Insgesamt	78 %	22 %	100 %

Quelle: Eigene Berechnung

2.2 Detaillierte aufgabenorientierte Betrachtung aller Kooperationen

Dieser Abschnitt beschreibt die Kooperationen zwischen den rheinland-pfälzischen Gebietskörperschaften ausführlicher: Dabei wird die aufgabenorientierte Betrachtungsweise angewendet. Diese orientiert sich an den unterschiedlichen Gruppen der kommunalen Aufgaben nach Produktbereichen (hiernach PB) gemäß des bundesweit einheitlichen Produktrahmens¹⁰.

⁸ Für 7 Kooperationen konnte kein eindeutiges Gründungsdatum gefunden werden, aus diesem Grund werden diese beim Abbilden der Altersstruktur nicht berücksichtigt.

⁹ Die den Gutachtern vorliegende kostenpflichtige Sonderauswertung der Zweckverbände umfasst die Jahre 2004-2016, deswegen ist eine getreue Darstellung ihrer Altersstruktur vor 2004 und nach 2016 nicht möglich.

¹⁰ Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums vom 8. Dezember 2008 – II 320-174.3.2.1

Tabelle C.3: Alle IKZ-Verbünde nach Produktbereich

Produktbereich	Vereinbarung	Verband	Summe
11 - Innere Verwaltung	258	7	265
12 - Sicherheit und Ordnung	77	1	78
21 - Schulträgeraufgaben, Grundschulen, Hauptschulen, Gymnasien etc.	124	10	134
22 - Sonderschulen	61	4	65
23 - Berufsfach- und Fachschulen, Fachgymnasien und Fachoberschulen etc.	61	0	61
24 - Schülerbeförderung, Fördermaßnahmen für Schüler etc.	24	0	24
25 - Wissenschaft und Forschung, Zoologische und Botanische Gärten etc.	3	3	6
26 - Theater, Musikpflege, Musikschulen	5	1	6
27 - Volkshochschulen, Büchereien, Sonstige Volksbildung	3	1	4
28 - Heimat- und sonstige Kulturpflege	0	1	1
31 - Grundversorgung nach dem SGB XII, Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II, etc.	10	0	10
34 - Unterhaltsvorschussleistungen, Betreuungsleistungen etc.	1	0	1
35 - Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	2	0	2
36 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	180	79	259
41 - Gesundheitsdienste	7	2	9
42 - Sportförderung	38	11	49
51 - Räumliche Planung und Entwicklung	7	9	16
52 - Bauen und Wohnen	6	2	8
53 - Versorgung und Entsorgung	261	67	328
54 - Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	33	5	38
55 - Natur- und Landschaftspflege	124	95	219
56 - Umweltschutz	2	0	2
57 - Wirtschaft und Tourismus	22	51	73
61 - Allgemeine Finanzwirtschaft	2	0	2

Quelle: Eigene Berechnung

Tabelle C.3 zeigt alle Aufgabenbereiche, in denen die kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz kooperieren, und die absolute Anzahl der Verbände in den einzelnen Bereichen. Einige besonders bedeutsame Kooperationsbereiche werden im Folgenden detaillierter erläutert. Bei näherer Betrachtung der Tabelle C.3 wird ersichtlich, dass die Aufgabe der Versorgung und Entsorgung (PB 53) der häufigste Grund einer Kooperation ist. Knapp 48 % dieser Verbände wurde vor dem Jahr 2000 gegründet, auch im 21. Jahrhundert liefert dieser Aufgabenbereich weiterhin einen Grund für rege Zusammenarbeit. Bei diesem kommunalen Aufgabenbereich handelt es sich um sehr kapitalintensive Infrastruktur.¹¹ Deshalb sind kleinere Gebietskörperschaften oft nicht in der Lage, diese Aufgabe eigenständig effizient zu bewältigen. Hoher Kapital- und Knowhow-Bedarf sind daher wichtige Gründe für eine Stadt oder Gemeinde, nach Kooperationspartnern in diesem Bereich zu suchen. Ein Zweckverband kann dazu beitragen, die Aufgaben besser, effizienter oder kostengünstiger zu bewältigen (siehe Kapitel B). Im Bereich Ver- und Entsorgung finden Kooperationen zwischen allen Ebenen der kommunalen Verwaltung statt; die Intensität, mit der die einzelnen Typen von Gebietskörperschaften an den Verbänden partizipieren, ist jedoch unterschiedlich. Die Verbandsgemeinden sind mit 273 Kooperationen am stärksten vertreten, deutlich weniger aktiv sind die kreisfreien Städte mit 76, Landkreise mit 52, Städte mit 43, Ortsgemeinden mit 38 und verbandsfreie Gemeinden mit 7 IKZ-Beteiligungen.

An zweiter Stelle in Bezug auf die Anzahl der Verbände stehen Kooperationen zur Bewältigung der Aufgaben der inneren Verwaltung (PB 11). Der wichtigste Treiber der intensiven Zusammenarbeit in der Inneren Verwaltung ist der Zweckverband für Informationstechnologie und Datenverarbeitung der Kommunen in Rheinland-Pfalz, kurz ZIDKOR. Der Zweckverband wurde im Jahr 2012 von der Gesellschaft für Kommunikation und Wissenstransfer mbH (KommWis GmbH)¹² und den Städten Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen am Rhein, Mainz, Neustadt an der Weinstraße, Neuwied, Speyer, Trier gegründet. Seine Aufgabe ist „die Abwicklung von Aufgaben der Informationsverarbeitung bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben anstelle kommunaler Gebietskörperschaften“¹³. Der Verband schließt seinerseits Zweckvereinbarungen mit weiteren kommunalen Gebietskörperschaften ab (es handelt sich dabei überwiegend um Verbandsgemeinde und Städte) und übernimmt für sie Dienstleistungen im Bereich der Informationsverarbeitung. Diese bilateralen Vereinbarungen zwischen ZIDKOR und den Gebietskörperschaften machen rund 200 der Kooperationen in dem Produktbereich aus.

Von den übrigen 66 Kooperationen mit dem Schwerpunkt der Inneren Verwaltung bestehen 44 (66 %) ebenfalls aus bilateralen Vereinbarungen. Nur sechs Verbände in dieser Kategorie haben mehr als fünf Mitglieder, der drittgrößte Verband hat 13 Mitglieder (12 Ortsgemeinden und eine kreisfreie Stadt).

Für die Kreisebene ist der größte Verband in diesem Produktbereich von Bedeutung. Dieser Verband heißt Altlastenzweckverband Tierische Nebenprodukte, hat 36 Mitgliedern und ist ein Sonderfall wegen der ausschließlichen Beteiligung der Kreisebene. Weitere Kooperationen der rheinland-pfälzischen Landkreise und kreisfreien Städte in diesem Aufgabenbereich bestehen bspw. zwecks der Unterhaltung eines

¹¹ Laut § 67 GemO Abs. 1 nehmen die Verbandsgemeinden anstelle der Ortsgemeinden die Selbstverwaltungsaufgaben der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung wahr. Aus Kosten- oder Effizienzgründen entscheiden die sich oft für eine Kooperation bei Erledigung dieser hoheitlichen Aufgaben.

¹² KommWis GmbH ist ein Tochterunternehmen des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz; des Städtetages Rheinland-Pfalz und des Landkreistages Rheinland-Pfalz (siehe auch Kapitel D).

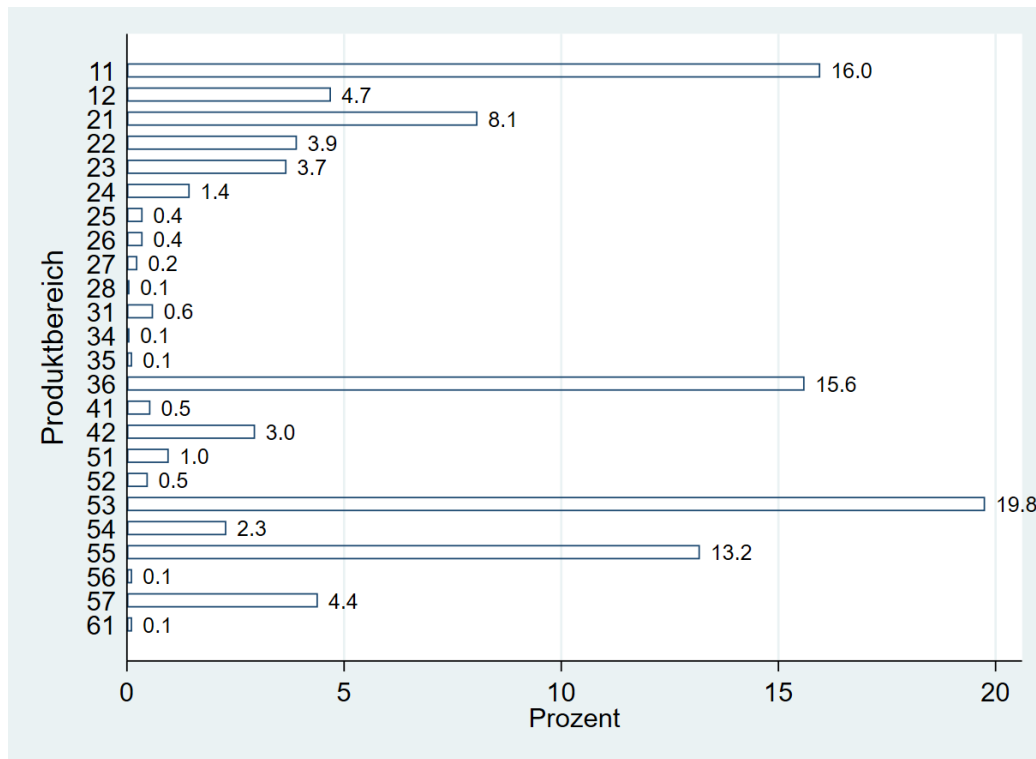
¹³ siehe Kapitel D.

gemeinsamen Tierseuchenzentrums, der Übertragung von Aufgaben nach dem Betäubungsmittel- und Heilmittelwerbeengesetz oder der Einrichtung einer gemeinsamen Koordinierungsstelle für Psychiatrie.

An dritter Stelle in Bezug auf die Anzahl der Verbünde steht die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (PB 36). Zu diesem Produktbereich gehören viele Leistungen, die überwiegend auf Gemeindeebene bereitgestellt werden müssen. Die Sachlage spiegelt sich in den Kooperationszahlen wider. Über 91 % (236 von 259) aller Verbünde in diesem Aufgabenbereich besteht im Wesentlichen nur aus Ortsgemeinden, in wenigen Fällen sind einzelne Vertreter der höheren kommunalen Verwaltungsebenen involviert. 235 der 259 Verbünde entfallen auf die Produktgruppe 365 - Tageseinrichtungen für Kinder (oftmals in Form eines Kindergartenzweckverbands). Insgesamt sind alle weiteren kommunalen Gebietskörperschaften mit folgender Intensität in den Verbänden dieses Bereichs vernetzt: Verbandsgemeinden sind an 25, Städte und Landkreise an jeweils 18 und kreisfreie Städte an 10 Verbänden beteiligt.

Auch die Aufgaben der Natur- und Landschaftspflege (PB 55) motivieren zur Kooperation; das belegen die 222 zurzeit existierenden Verbünde. Die Sichtung der Daten lässt die Schlussfolgerung zu, dass die Unterkategorien 555 (Land- und Forstwirtschaft) und 553 (Friedhofs- und Bestattungswesen) besondere Anreize für die Gründung von Verbänden liefern. Diese Produktgruppen machen zusammen 88 % aller Kooperationen in der Natur- und Landschaftspflege aus. Am stärksten repräsentiert in diesem Kooperationsbereich sind die Ortsgemeinden mit 205 IKZ-Verbänden. Forstzweckverbände dominieren die Agenda dieser Verbünde, die fast ausschließlich aus Ortsgemeinden bestehen und bis zu 39 Mitgliedern zählen. Die anderen Gebietskörperschaften sind mit folgender Intensität involviert: Verbandsgemeinden sind in 30 (zu den größten zählen Gewässerzweckverbände), Städte in 13, kreisfreie Städte in 6 (3 davon Gewässerzweckverbände) und Landkreise in 17 (hauptsächlich Naturpark-Zweckverbände, Gewässerzweckverbände) Verbänden vertreten.

Im Produktbereich 21- Schulträgeraufgaben, Grundschulen, Hauptschulen, Gymnasien etc. – wird ebenfalls kooperiert. Hier existieren insgesamt 134 Verbünde. Die häufigste Konstellation innerhalb dieser Verbünde ist eine bilaterale Kooperation zwischen zwei Verbandsgemeinden in Form eines Schulzweckverbandes. In einigen wenigen Fällen ist zusätzlich ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt involviert. In diesem Bereich werden außerdem die kreisfreien Städte mit dem Betrieb und der Unterhaltung von Grund- und Hauptschulen beauftragt. Bei Kooperationen, in die die Landkreise involviert sind, geht es überwiegend um Gymnasien und Realschulen. Insgesamt wirken Verbandsgemeinden in 117 dieser IKZ-Verbände mit. Die anderen Gebietskörperschaften kooperieren mit folgender Intensität: die Landkreise gehören 39, die kreisfreie Städte 16, die Städte 26, die Ortsgemeinden 14 und die verbandsfreien Gemeinden vier Verbänden an.

Abbildung C.1: Alle Kooperationen nach Produktbereich

Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung C.1 liefert eine grafische Darstellung aller Schwerpunkte der kommunalen Verwaltung. Im Gegensatz zur Tabelle C.3 wird allerdings nicht die absolute Anzahl der Verbünde, sondern ihr prozentualer Anteil an der gesamten rheinland-pfälzischen IKZ-Landschaft abgebildet. Die Intensität der Kooperationsbereitschaft in den einzelnen Produktbereichen wird so auf den ersten Blick deutlich. Wie bereits besprochen sind die Produktbereiche 53, 11, 36 und 55 die wichtigsten Treiber der IKZ im Land Rheinland-Pfalz. In anderen Kategorien wird deutlich weniger bis fast gar nicht kooperiert.

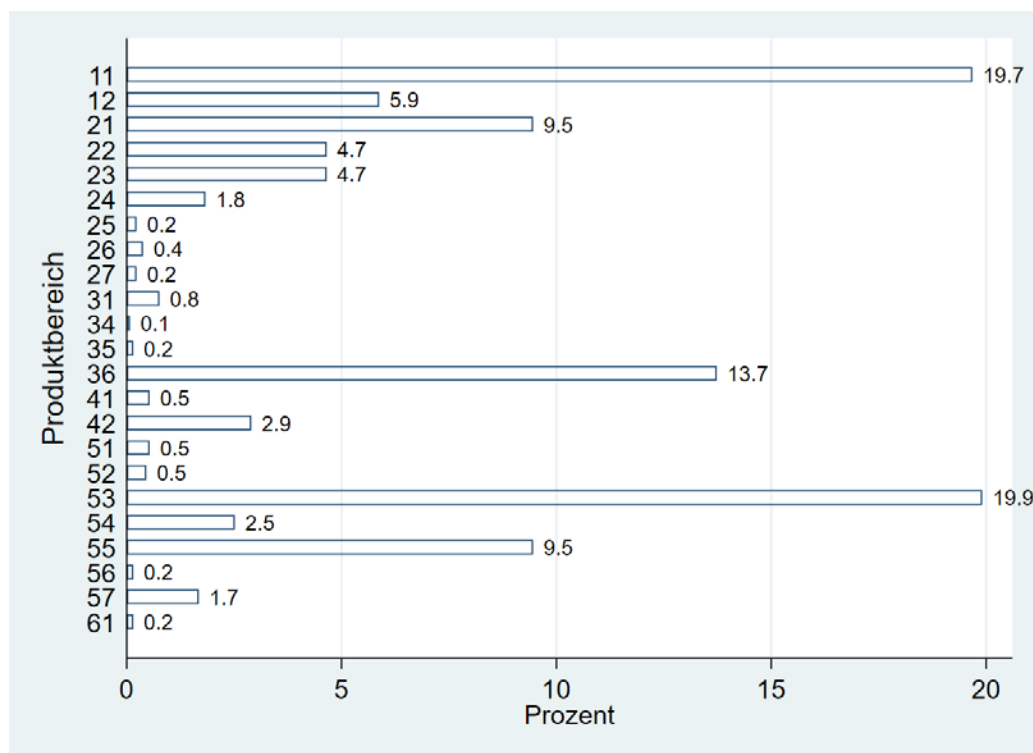
Es existieren nicht nur Differenzen bezüglich der Kooperationsintensität in den verschiedenen Produktbereichen, es gibt auch Unterschiede, was die Ausprägung der beiden Instrumente – Zweckvereinbarung oder Zweckverband – in den verschiedenen Aufgabenbereichen angeht (vgl. Abbildungen C.2 und C.3). Der entscheidende Unterschied zwischen den beiden Instrumenten liegt in der Tatsache, dass die Zweckverbände auf Verträgen zur gemeinsamen Erledigung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe basieren¹⁴. Bei den Zweckvereinbarungen übernimmt „einer der Beteiligten (beauftragter Beteiligter) Aufgaben zugleich für die übrigen Beteiligten [...] oder [er räumt ihnen] das Recht zur Mitbenutzung einer von ihm unterhaltenen Einrichtung“ ein¹⁵. Diese Differenzen werden beim Betrachten der Abbildungen 2 und 3 offenkundig. So finden bspw. Kooperationen bei Erledigung der

¹⁴ KomZG § 3

¹⁵ KomZG § 12

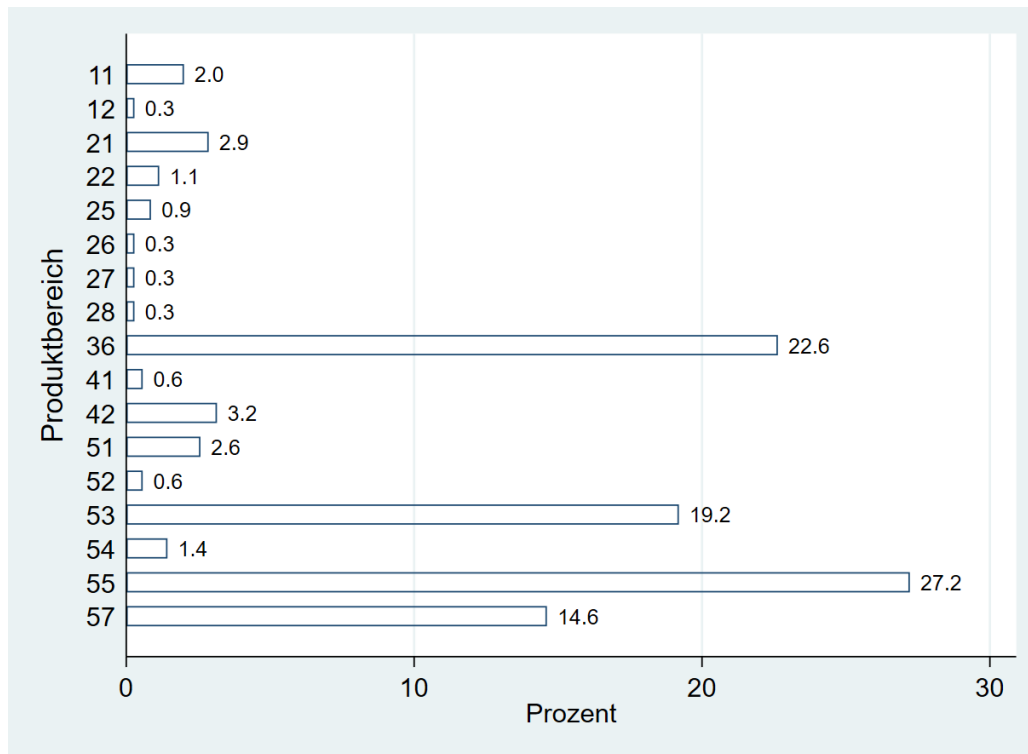
Aufgaben der inneren Verwaltung (PB 11) überwiegend in Form von Zweckvereinbarungen¹⁶ statt – es handelt sich um 19,4 % aller Vereinbarungen und lediglich 2 % aller Zweckverbände. Bei der Natur- und Landschaftspflege als auch bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe hingegen werden Zweckverbände bevorzugt (27 % aller Verbände zu 9,5 % aller Vereinbarungen im PB 55 bzw. 22,6 % aller Verbände zu 13,8 % aller Vereinbarungen in PB 36). Die Kooperationen bei der Ver- und Entsorgung (PB 53) werden im gleichen Maße in Form von Verbänden und Vereinbarungen gebildet. Bei näherer Betrachtung der beiden Abbildungen wird sichtbar, dass bei der Erledigung der Schulträgeraufgaben (PB 21-24) Zweckvereinbarungen als Instrument bevorzugt werden. In diesem Bereich übernimmt häufig ein Mitglied des Verbands die Aufgabenerledigung für die übrigen Kooperationspartner. Auch im Bereich der Sicherheit und Ordnung wird fast ausschließlich in Form von Zweckvereinbarungen kooperiert. Im Bereich der Wirtschafts- und Tourismusförderung (PB 57) werden fast ausschließlich Zweckverbände gegründet.

Abbildung C.2: Alle Vereinbarungen nach Produktbereich



Quelle: Eigene Darstellung

¹⁶ Wie bereits erwähnt handelt es sich hier überwiegend um bilaterale Vereinbarungen zwischen unterschiedlichen Gebietskörperschaften und dem Zweckverband ZIDKOR. ZIDKOR übernimmt für die Gebietskörperschaften die Informationsverarbeitung.

Abbildung C.3: Alle Verbände nach Produktbereich

Quelle: Eigene Darstellung

2.3 Überblick über alle Kooperationen nach Gebietskörperschaften

Die Daten zeigen eine rege Kooperationsbereitschaft über alle vertikalen Ebenen der kommunalen Gebietskörperschaften hinweg. Ihre Intensität und Ausrichtung variiert allerdings entsprechend dem zugewiesenen kommunalen Aufgabenspektrum.

Tabelle C.4: Alle IKZ-Verbünde nach daran beteiligten Gruppen von Gebietskörperschaften

Gebietskörperschaft	Vereinbarung	Verband	Summe
Landkreis	309	76	385
Kreisfreie Stadt	258	43	301
Verbandsgemeinde	654	125	779
Stadt	186	0	186
Ortsgemeinden Gemeinden	430	262	692
Verbandsfreie Gemeinden	27	0	27

Quelle: Eigene Berechnung

Tabelle C.4 stellt den gesamten Umfang der Kooperationsbereitschaft der unterschiedlichen Arten der kommunalen Gebietskörperschaften dar. Angegeben werden hier alle Verbünde an denen die jeweiligen

Ebenen der Verwaltung partizipieren. Ersichtlich wird, dass die Verbandsgemeinden an 47 % (779 von 1660) aller IKZ beteiligt sind. Die Ortsgemeinden gehören 42 % (692 von 1660) aller Verbände an. Die Landkreise sind in 23 % und die kreisfreien Städte in 18 % aller Verbände involviert. Es lässt sich außerdem eine eindeutige Präferenz für Zweckvereinbarungen über alle Ebenen der lokalen Verwaltung hinweg feststellen. Diese Inklinasion nimmt auf höheren kommunalen Gebietskörperschaftsebenen weiter zu. Während bei den Ortsgemeinden noch knapp 38 % ihrer Verbände als Zweckverbände klassifiziert werden, sinkt diese Zahl bei den Verbandsgemeinden auf lediglich 16 %. Bei den Landkreisen sind es 19 % und bei den kreisfreien Städten 14 % aller ihrer Kooperationen.

2.4 Kooperationen auf gleicher kommunalen Ebene

Um ein umfassendes Bild der IKZ-Verbände zeichnen zu können, ist eine Aufstellung der Verbände mit ausschließlicher Beteiligung der jeweiligen kommunalen Ebene hilfreich. Ein vergleichender Blick auf die Tabellen C.4 und C.5 hilft bei der Einschätzung, ob die jeweiligen Gebietskörperschaften überwiegend mit ihresgleichen kooperieren oder eher Aufgaben für die niedrigeren Verwaltungsebenen übernehmen.

Tabelle C.5: IKZ-Verbände mit ausschließlicher Beteiligung der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaften

Gebietskörperschaft	Vereinbarung	Verband	Summe
Landkreis	46	6	52
Kreisfreie Stadt	17	0	17
Verbandsgemeinde	160	36	196
Stadt	6	0	6
Ortsgemeinde Gemeinde	273	158	431
Verbandsfreie Gemeinde	2	0	2

Quelle: Eigene Berechnung

Es existieren 431 Verbände an denen nur Ortsgemeinden beteiligt sind. Mit 273 Vereinbarungen und 158 Verbänden ist die IKZ auf dieser kommunalen Ebene intensiv und weit verbreitet. Die Zweckvereinbarungen zwischen Ortsgemeinden sind tendenziell kleiner (als Zweckverbände) und haben maximal 20 Mitglieder. Die meisten Vereinbarungen - 154 von 273 Kooperationen (56 %) - bestehen aus lediglich zwei Partnern, und über 90 % der Verbände haben zwischen zwei bis sechs Mitglieder. An den meisten Zweckverbänden (75 %) zwischen den Ortsgemeinden sind zwei bis sechs Partner beteiligt, die übrigen 25 % sind in der Regel größer als die Zweckvereinbarungen und haben bis zu 39 Mitglieder. Die Hälfte der Verbände ist für die Aufgaben der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zuständig, an zweiter Stelle steht die Natur- und Landschaftspflege.

Von den 196 Verbänden, die ausschließlich aus Verbandsgemeinden bestehen, können knapp 82 % als Zweckvereinbarungen klassifiziert werden. Der Bereich Ver- und Entsorgung, die zu den gesetzlich vorgeschriebenen Pflichten dieser Verwaltungsebene zählt, stellt hier den Schwerpunkt dar. Knapp 90 % aller ihrer Verbände und über 50 % ihrer Vereinbarungen befasst sich mit diesem Produktbereich. Weitere

Kooperationsschwerpunkte liegen im Falle der Vereinbarungen bei den Schulträgeraufgaben (knapp 28 %) und Aufgaben der Sicherheit und Ordnung (11 %).

Es gibt 52 Kooperationen zwischen Landkreisen, lediglich 6 davon sind Zweckverbände. Knapp 40 % aller IKZ-Verbände zwischen Landkreisen betreffen den Aufgabenbereich Sonderschulen, jeweils 13 % betreffen Berufsfach- und Fachschulen und Ver- und Entsorgung. An dritter Stelle findet man Gymnasien und Natur- und Landschaftspflege mit jeweils 8 %. Die wenigen Kooperationen zwischen kreisfreien Städten bestehen zu 100 % aus Vereinbarungen, 67 % davon mit dem Schwerpunkt Berufsfach- und Fachschulen.

3. Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften mit standortgleicher Verwaltungen

Tabelle C.6: Gebietskörperschaften mit standortgleichem Verwaltungssitz

Verwaltungssitz	Landkreis	Stadt	Verbandsgemeinde	Kooperationen
ST Alzey	LK Alzey-Worms	ST Alzey	VG Alzey-Land	12
ST Bad Dürkheim	LK Bad Dürkheim	ST Bad Dürkheim	X	1
ST Bad Neuenahr-Ahrweiler	LK Ahrweiler	ST Bad Neuenahr-Ahrweiler	X	1
ST Bitburg	LK Eifelkreis Bitburg-Prüm	ST Bitburg	VG Bitburg-Land	7
ST Germersheim	LK Germersheim	ST Germersheim	X	3
ST Kaiserslautern	LK Kaiserslautern	ST Kaiserslautern	VG Kaiserslautern	17
ST Koblenz	LK Mayen-Koblenz	ST Koblenz	X	13
ST Landau in der Pfalz	LK Südliche Weinstraße	ST Landau in der Pfalz	VG Landau-Land	7
ST Ludwigshafen am Rhein	LK Rhein-Pfalz-Kreis	ST Ludwigshafen am Rhein	X	15
ST Pirmasens	LK Südwestpfalz	ST Pirmasens	VG Pirmasens-Land	8
ST Trier	LK Trier-Saarburg	ST Trier	X	5
ST Zweibrücken	X	ST Zweibrücken	VG Zweibrücke-Land	9
ST Wittlich	LK Bernkastel-Wittlich	ST Wittlich	VG Wittlich-Land	3

Quelle: Eigene Berechnung

Räumliche Nähe erleichtert die Kooperation erheblich (vgl. Blaeschke, 2014). Daher lohnt sich ein Blick auf die Kooperationsintensität zwischen unterschiedlichen Ebenen der kommunalen Gebietskörperschaften

mit standortgleichem Verwaltungssitz. Tabelle C.6 stellt die relevanten Orte, soweit auch die Kreisebene betroffen ist, zusammen. An sechs Standorten residiert die Verwaltung von drei verschiedene Gebietskörperschaften, an weiteren 7 Standorten befinden sich 2 Verwaltungen. Die Anzahl der verwaltungsübergreifenden Kooperationen liegt in Kaiserslautern am höchsten, gefolgt von Ludwigshafen am Rhein und Koblenz. Am geringsten ist die Kooperationsintensität in Bad Dürkheim und Bad Neuenahr-Ahrweiler.

4. Kooperationen unter Beteiligung der Kreisebene

4.1 Kooperationen der Landkreise und kreisfreien Städte nach Aufgabenfeldern

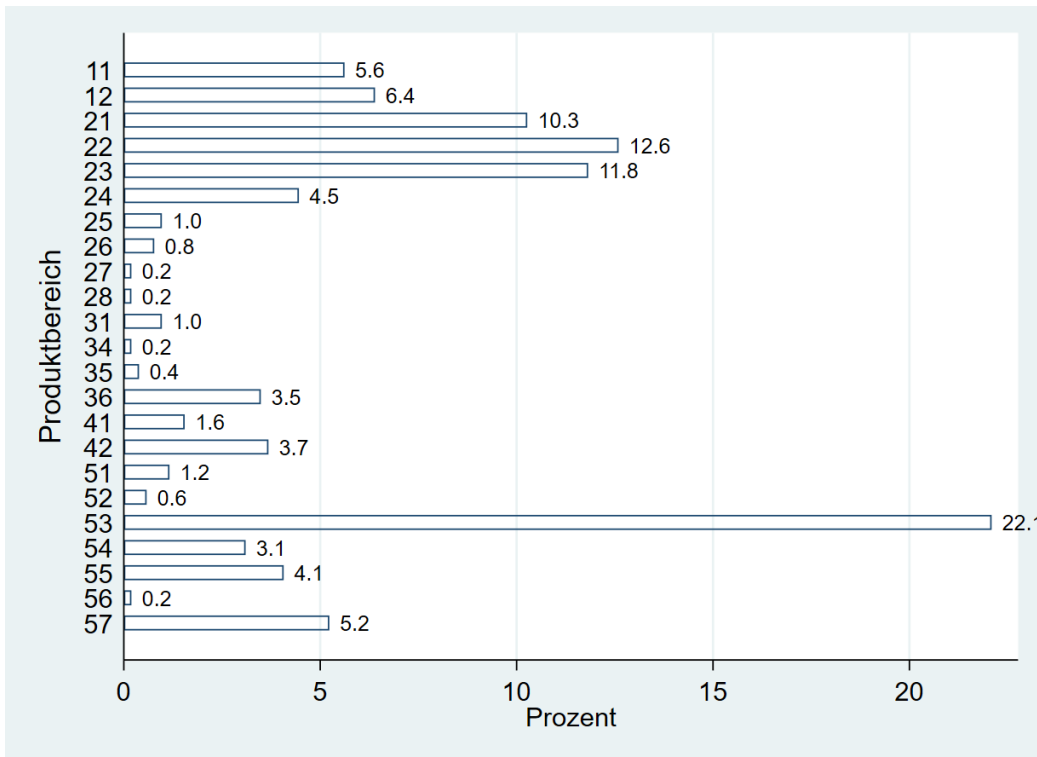
Die Ebene der kommunalen Verwaltung, die im Rahmen des Gutachtens besonders detailliert untersucht werden soll, ist die Ebene der Landkreise und der kreisfreien Städte. Mindestens ein Vertreter dieser Verwaltungsebene (entweder Landkreis oder kreisfreie Stadt oder beide) ist in 516 Verbänden - mehr als einen Drittel aller Kooperationen - involviert. 425 davon sind Zweckvereinbarungen, 91 Zweckverbände. Tabelle C.7 liefert einen Überblick über die Intensität der Kooperationen mit Beteiligung der Kreisebene, gegliedert nach kommunalen Aufgabenbereichen. Eine detaillierte Analyse der Daten erlaubt die Schlussfolgerung, dass auch in dieser Spezifikation der IKZ der Fokus auf Produktbereich 53 gelegt wird. Weitere kooperationsstarke Bereiche sind die Aufgaben verbunden mit den Sonderschulen (PB 22) und den Berufsfach- und Fachschulen, Fachgymnasien und Fachoberschulen etc. (PB 23) für die laut dem Schulgesetz (SchulG) die Landkreise und kreisfreien Städte verantwortlich sind. Bei den Angelegenheiten der Inneren Verwaltung (PB 11), in die die Kreisebene involviert sind, handelt es sich bspw. um ein gemeinsames Servicecenter einer kreisfreien Stadt und einer Verbandsgemeinde bzw. einer kreisfreien Stadt und eines Landkreises oder ein Tierseuchenzentrum, an dem mehrere Landkreise und kreisfreie Städte beteiligt sind. Im Produktbereich 12 stellt der Verband Zweckverband Tierische Nebenprodukte Südwest mit seinen 43 Mitgliedern den größten Verbund dar. An zweiter Stelle steht eine Vereinbarung zum Einsatz der Feuerwehren auf den Autobahnen zwischen insgesamt 21 Partnern, darunter mehrere Landkreise, Städte und Verbandsgemeinden. Bei allen weiteren Produktbereichen ist die Kooperationsbereitschaft mit Beteiligung der Kreisebene deutlich geringer.

Tabelle C.7: IKZ-Verbünde mit Beteiligung der Landkreise und kreisfreier Städte nach Produktbereich

Produktbereich	Vereinbarung	Verband	Summe
11 - Innere Verwaltung	24	5	29
12 - Sicherheit und Ordnung	32	1	33
21 - Schulträgeraufgaben, Grundschulen, Hauptschulen, Gymnasien etc.	47	6	53
22 - Sonderschulen	61	4	65
23 - Berufsfach- und Fachschulen, Fachgymnasien und Fachoberschulen etc.	61	0	61
24 - Schülerbeförderung, Fördermaßnahmen für Schüler etc.	23	0	23
25 - Wissenschaft und Forschung, Zoologische und Botanische Gärten etc.	2	3	5
26 - Theater, Musikpflege, Musikschulen	3	1	4
27 - Volkshochschulen, Büchereien, Sonstige Volksbildung	0	1	1
28 - Heimat- und sonstige Kulturpflege	0	1	1
31 - Grundversorgung nach dem SGB XII, Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II, etc.	5	0	5
34 - Unterhaltsvorschussleistungen, Betreuungsleistungen etc.	1	0	1
35 - Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	2	0	2
36 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	18	0	18
41 - Gesundheitsdienste	7	1	8
42 - Sportförderung	16	3	19
51 - Räumliche Planung und Entwicklung	0	6	6
52 - Bauen und Wohnen	1	2	3
53 – Versorgung und Entsorgung	100	14	114
54 - Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	12	4	16
55 - Natur- und Landschaftspflege	7	14	21
56 - Umweltschutz	1	0	1
57 - Wirtschaft und Tourismus	2	25	27

Quelle: Eigene Berechnung

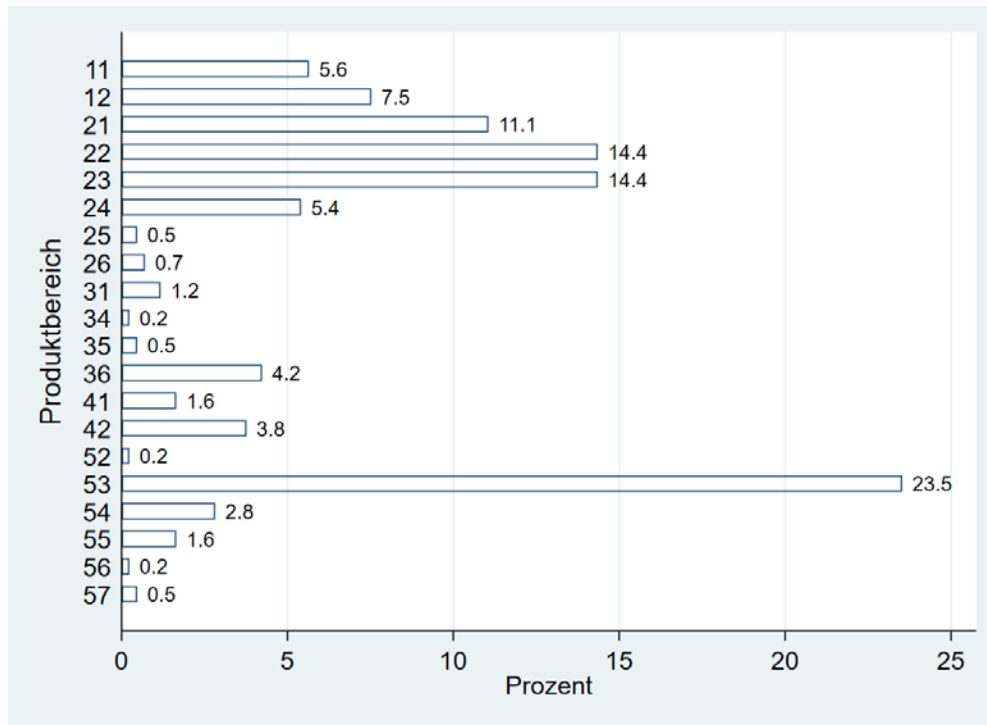
Abbildung C.4: Alle Kooperationen mit Beteiligung der Landkreise und kreisfreien Städte nach Produktbereich



Quelle: Eigene Darstellung

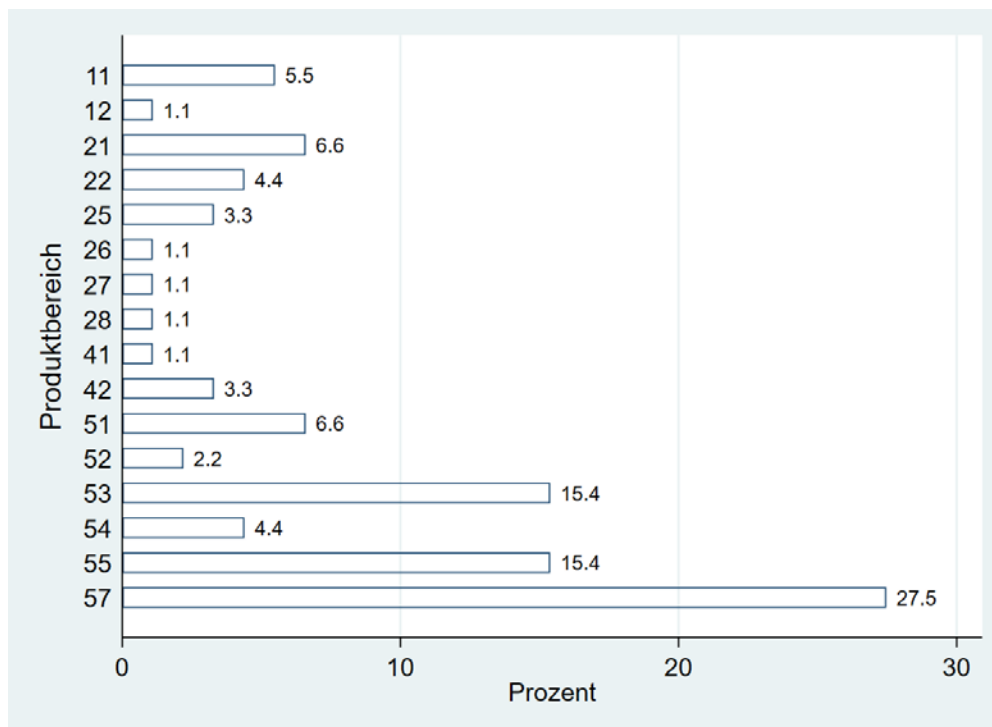
Abbildung C.4 liefert eine grafische Darstellung aller Aufgabenbereiche der kommunalen Verwaltung, in denen Kooperationen mit Beteiligung der Kreisebene vorhanden sind. Im Gegensatz zur Tabelle C.6 wird hier allerdings nicht die absolute Anzahl der Verbände, sondern ihr prozentualer Anteil angegeben.

Abbildung C.5: Vereinbarungen mit Beteiligung der Landkreise und kreisfreien Städte nach Produktbereich



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung C.6: Verbände mit Beteiligung der Landkreise und kreisfreien Städte nach Produktbereich



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildungen C.5 und C.6 zeigen die Verteilung der IKZ-Verbünde mit Beteiligung der Kreisebene getrennt nach Zweckvereinbarungen und Zweckverbänden. Dabei wird deutlich, dass über 23 % aller Vereinbarungen mit Beteiligung der Kreisebene sich auf die Aufgaben der Ver- und Entsorgung (PB 53) konzentrieren. Mit jeweils 14,4 % belegen die Produktbereiche 22 und 23 gemeinsam den zweiten Platz. Die dritthöchste Anzahl von Vereinbarungen wird im Bereich 21 geschlossen. Abbildung C.6 macht deutlich, dass Produktbereich 57 für die Gründung von über 27 % aller Verbände verantwortlich ist. Jeweils 15,4 % entfallen auf PB 53 und 55.

4.2 Kooperationen der Landkreise und kreisfreien Städte nach Gebietskörperschaften

Im Rahmen des Gutachtens wird ein besonderes Augenmerk auf die Landkreise und die kreisfreien Städte gerichtet. Im Folgenden werden die wichtigsten Kooperationspartner dieser kommunalen Ebene beschrieben. Tabelle C.8 wendet sich dabei den Landkreisen, Tabelle C.9 den kreisfreien Städten zu.

Tabelle C.8: Kooperationspartner der Landkreise nach Gebietskörperschaften

Gebietskörperschaft	Vereinbarung	Verband	Summe
Landkreis	82	28	110
Kreisfreie Stadt	142	28	170
Verbandsgemeinde	83	36	119
Stadt	27	0	27
Ortsgemeinde	13	37	50
Verbandsfreie Gemeinde	2	0	2

Quelle: Eigene Berechnung

Die wichtigsten Kooperationspartner der Landkreise sind die kreisfreien Städten, gefolgt von Verbandsgemeinden und anderen Landkreisen (vgl. Tabelle C.8). Der wichtigste gemeinsame Kooperationschwerpunkt zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten liegt bei den Schulträgeraufgaben, insbesondere bei PB 23 und PB 22 (Berufsfach- und Fachschulen; Sonderschulen) gefolgt von Kooperationen bei der Ver- und Entsorgung (PB 53). Rang drei belegen gemeinsam die Bereiche Innere Verwaltung (PB 11) und Sicherheit und Ordnung (PB 12). Der wichtigste Kooperationsgrund zwischen Verbandsgemeinden und Landkreisen ist die Organisation der Ver- und Entsorgung (PB 53), gefolgt von der Erledigung der Schulträgeraufgaben aus dem Produktbereich 21. Ein weiterer bedeutender Kooperationsgrund ist die Wahrung der Sicherheit und Ordnung (PB 12) als auch die Förderung der Wirtschaft und des Tourismus (PB 57). Der mit Abstand wichtigste Schwerpunkt von Kooperationen, in die mehrere Landkreise involviert sind, ist Produktbereich 22 (Sonderschulen), gefolgt von Ver- und Entsorgung (PB 53) und Berufsfach- und Fachschulen (PB 23). Die Basis für die meisten IKZ-Verbünde zwischen den Landkreisen und den Ortsgemeinden ist die Wirtschafts- und Tourismusförderung (PB 57). In Fragen der Sicherheit und Ordnung (Produktbereich 12) als auch Schulträgeraufgaben (PB 21) kooperieren Landkreise auch mit (nicht-kreisfreien) Städten.

Tabelle C.9: Kooperationspartner der kreisfreien Städte nach Gebietskörperschaften

Gebietskörperschaft	Vereinbarung	Verband	Summe
Landkreise	142	28	170
Kreisfreie Stadt	11	8	43
Verbandsgemeinde	74	15	89
Stadt	10	0	10
Ortsgemeinde Gemeinde	11	17	28
Verbandsfreie Gemeinde	3	0	3

Quelle: Eigene Berechnung

Tabelle C.9 zeigt, dass die Landkreise die wichtigsten Kooperationspartner der kreisfreien Städte sind, gefolgt von Verbandsgemeinden. Die Kooperationsschwerpunkte zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten wurden eben schon (in Bezug auf Tabelle C.8) erläutert. Der mit Abstand wichtigste Grund für eine Kooperation zwischen kreisfreien Städten und Verbandsgemeinden ist die Aufgabe der Ver- und Entsorgung (PB 53). Die Ausübung der Schulträgeraufgaben (PB 21) stellt ebenfalls einen (allerdings deutlich geringeren) Kooperationsschwerpunkt dar. Kooperationen, an denen mehrere kreisfreie Städte beteiligt sind, konzentrieren sich vor allem auf die Produktbereiche 23 (Berufsfach- und Fachschulen), 22 (Sonderschulen) und 11 (Innere Verwaltung). Einige wenige Verbände, in die sowohl kreisfreie Städte als auch Ortsgemeinden involviert sind, kommen zum Zweck der Wirtschaftsförderung (PB 57) und der Ver- und Entsorgung (PB 53) zu Stande.

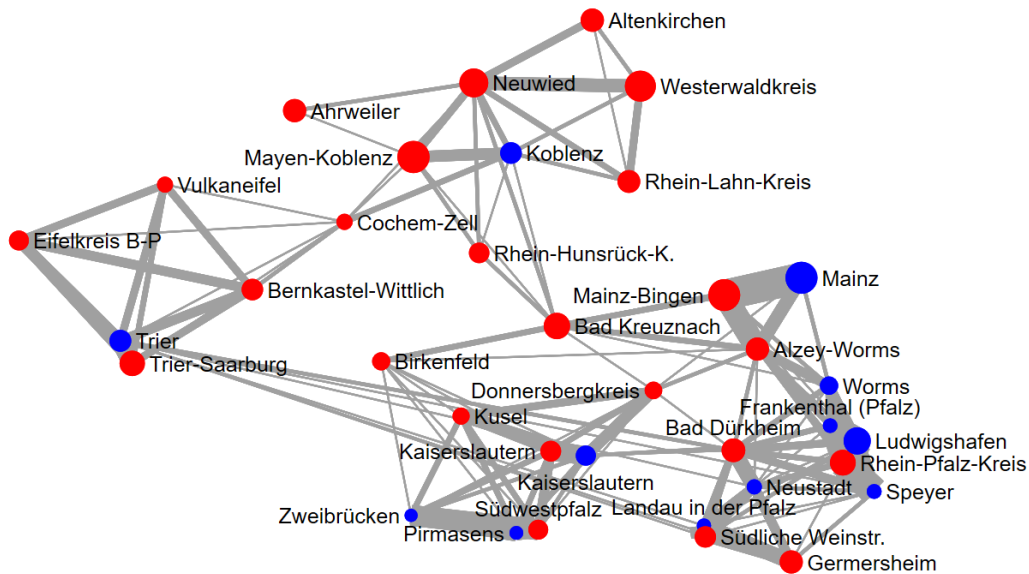
5. Kooperationen zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten

Für eine detaillierte Darstellung der rheinland-pfälzischen Kooperationsstruktur wurden von den Gutachtern Instrumente der Netzwerkanalyse eingesetzt (vgl. Jackson, 2011). Unter Verwendung der speziellen statistischen Software – Stata – wurde eine Geo-kodierte Darstellung der Verteilung der Verbände über den Raum angefertigt. Die Abbildungen C.7 bis C.11 zeigen, welche Gebietskörperschaften im Rahmen unterschiedlicher Verbände miteinander kooperieren¹⁷. Der Fokus dieses Abschnitts ist ausschließlich auf die, für die Gutachter besonders relevante, Kreisebene gerichtet. Von den fünf Netzwerkgrafiken zeigt die erste – Abbildung C.7 - das Gesamtbild der IKZ-Verbände dieser Verwaltungsebene. Abbildungen C.8 bis C.11 zeigen die Kooperationsintensität für vier ausgewählte Aufgabenbereiche. Hier werden die umfassenden Haupt-Produktbereiche 1 (Zentrale Verwaltung) , 3 (Soziales und Jugend) , 21-24 (Schulträgeraufgaben) und 53 (Ver- und Entsorgung) näher betrachtet.

¹⁷ Die Netzwerkanalyse ermöglicht es nicht nur den Verbund, sondern seine Mitglieder als Beobachtungseinheit zu identifizieren und ihre Verflechtungen innerhalb dieser Verbände darzustellen. Die einzelnen, zu den kumulativen Kooperationen gehörenden Verbindungen (sogenannte „links“) zwischen den Gebietskörperschaften (sogenannte „nodes“) zeigen die vollständige Struktur der IKZ auf.

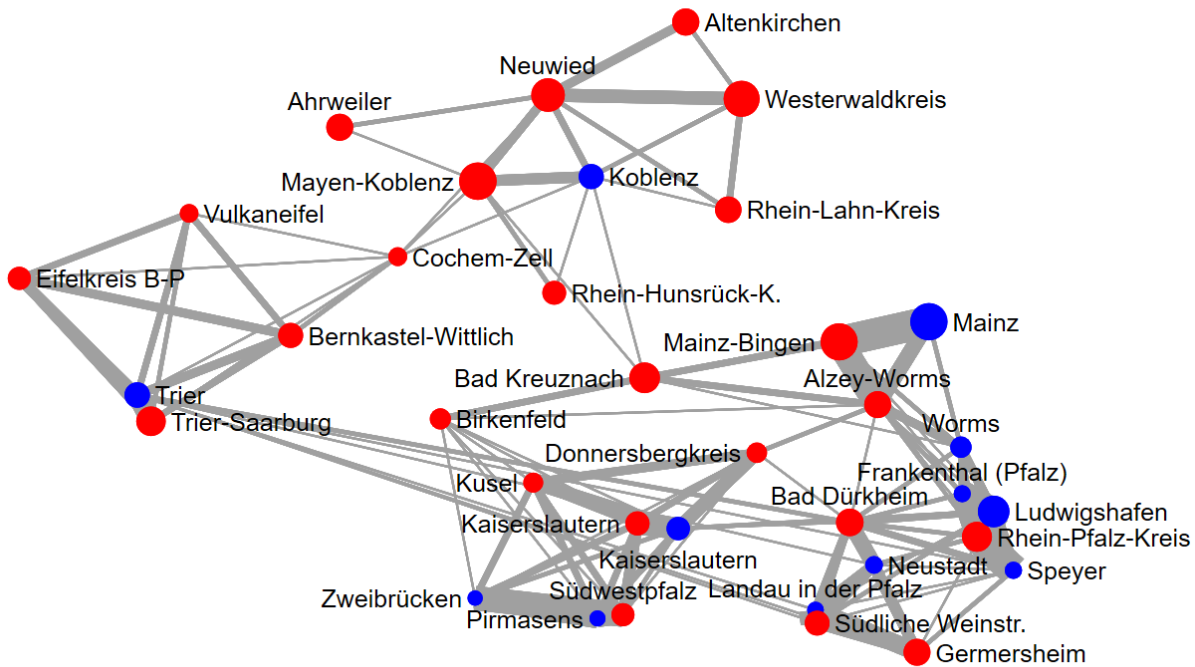
Abbildung C.7 zeigt, dass es keinen Landkreis oder kreisfreie Stadt gibt, der bzw. die nicht mit einem anderen Vertreter der Kreisebene kooperiert. Die höchste Konzentration der Kooperationsaktivität zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten lässt sich in Rheinhessen bzw. in der Pfalz beobachten. Aber auch in der Eifel und im Westerwald arbeitet die Kreisebene innerhalb ihrer Regionen zusammen. Umgekehrt zeigt die Abbildung deutlich geringere Kooperationsintensitäten über die Grenzen der Verwaltungsregionen hinweg, aus denen das Bundesland Rheinland-Pfalz nach dem zweiten Weltkrieg geformt wurde.

Abbildung C.7: Alle Kooperationen auf Kreisebene



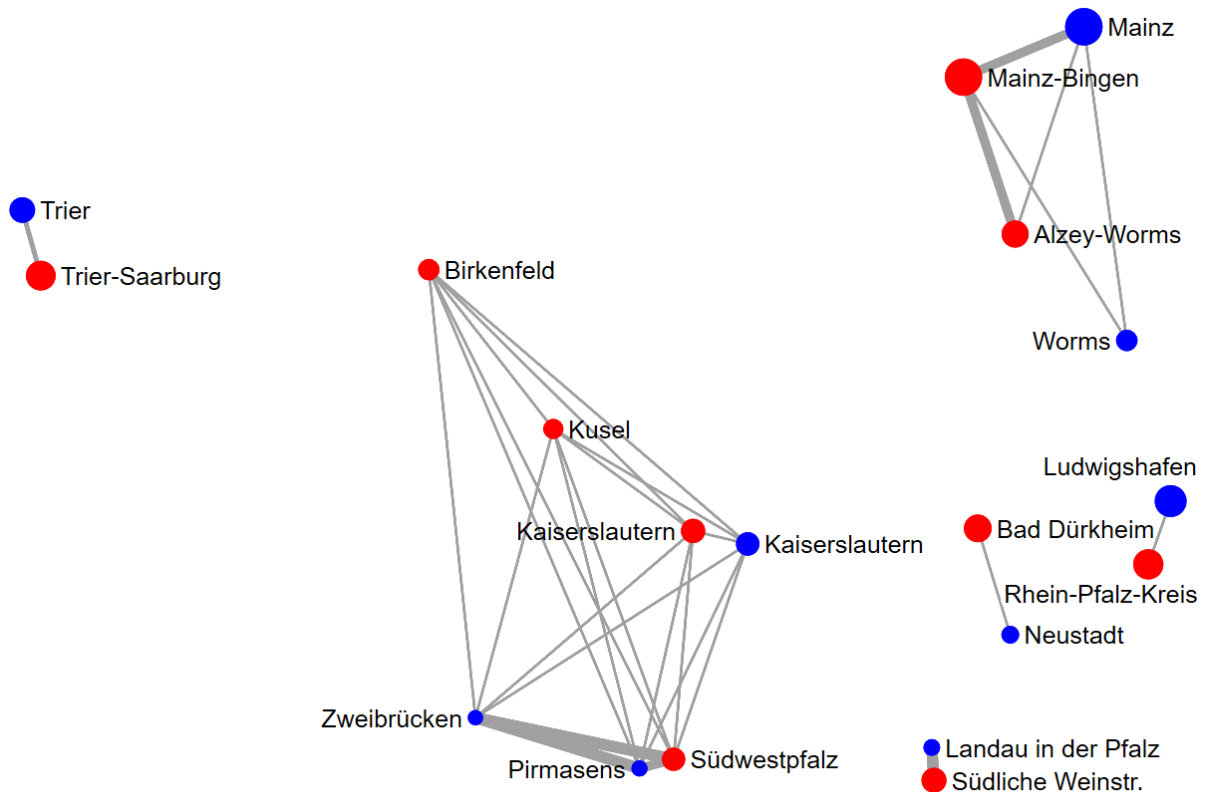
Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung C.8: Kooperationen auf Kreisebene - ohne Ver- und Entsorgung (ohne PB 53)



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung C.8 veranschaulicht nochmal die Intensität der Kooperationen auf Kreisebene, exklusive des Produktbereichs der Ver- und Entsorgung. Das generelle Bild bleibt erhalten.

Abbildung C.9: Kooperationen auf Kreisebene - Zentrale Verwaltung (PB 11-12)^{18 19}

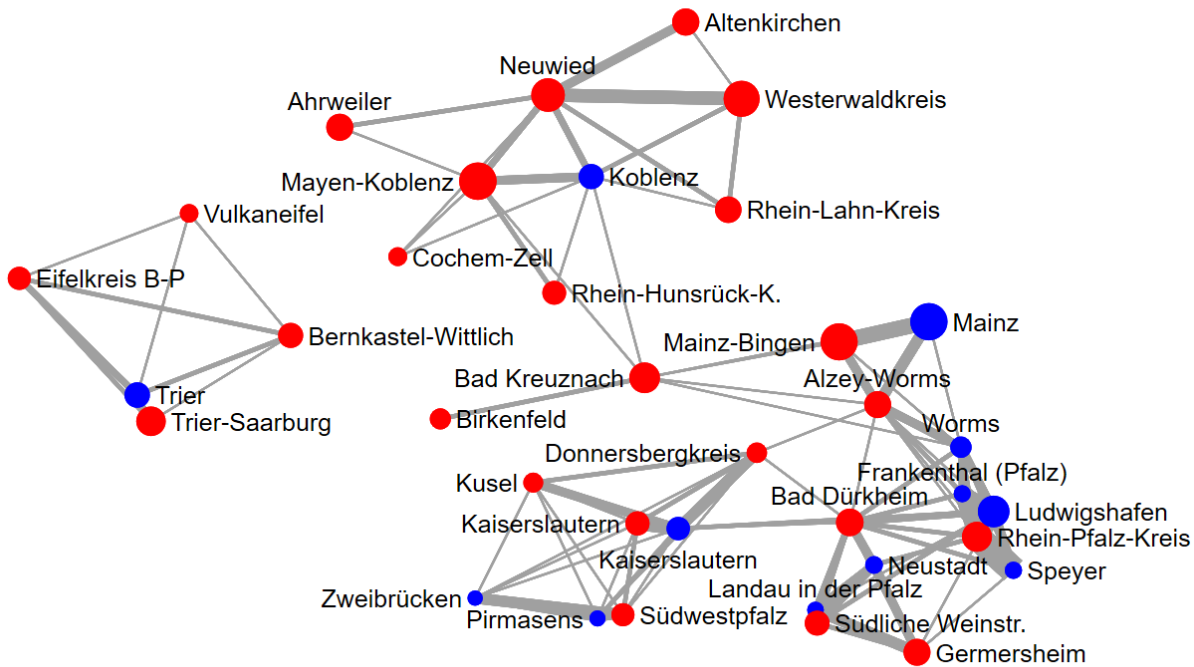
Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung C.9 zeigt die Intensität der Kooperationen zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten in Angelegenheiten der Zentralen Verwaltung (PB 11 und 12; ohne die Zweckverbände: Zweckverband Tierische Nebenprodukte Südwest und Altlastenzweckverband Tierische Nebenprodukte). Es zeigt sich, dass nur ein Teil der Gebietskörperschaften in diesem Produktbereich kooperiert. Die Potentiale der IKZ scheinen hier also nicht ausgeschöpft zu sein. Die Zusammenarbeit, bezogen auf diese Aufgaben, ist am stärksten in der westlichen Pfalz. In den anderen Regionen ist sie schwach bis nicht existent. Aktuell führen allerdings die Herausforderungen, die mit der Digitalisierung verbunden sind, zu einer verstärkten Diskussion über die Intensivierung im Bereich der Zentralen Verwaltung (vgl. dazu Kapitel D).

¹⁸ Ohne die Zweckverbände: „Zweckverband Tierische Nebenprodukte Südwest“ und „Altlastenzweckverband Tierische Nebenprodukte“. Obwohl diese Verbände dem Aufgabenbereich zugeordnet werden, tragen sie jedoch, der Meinung der Gutachter nach, nicht zu einer korrekten Darstellung der Netzwerkstruktur bei, sie würden vielmehr mit ihren hohen Mitgliederzahlen das Kooperationsbild verfälschen.

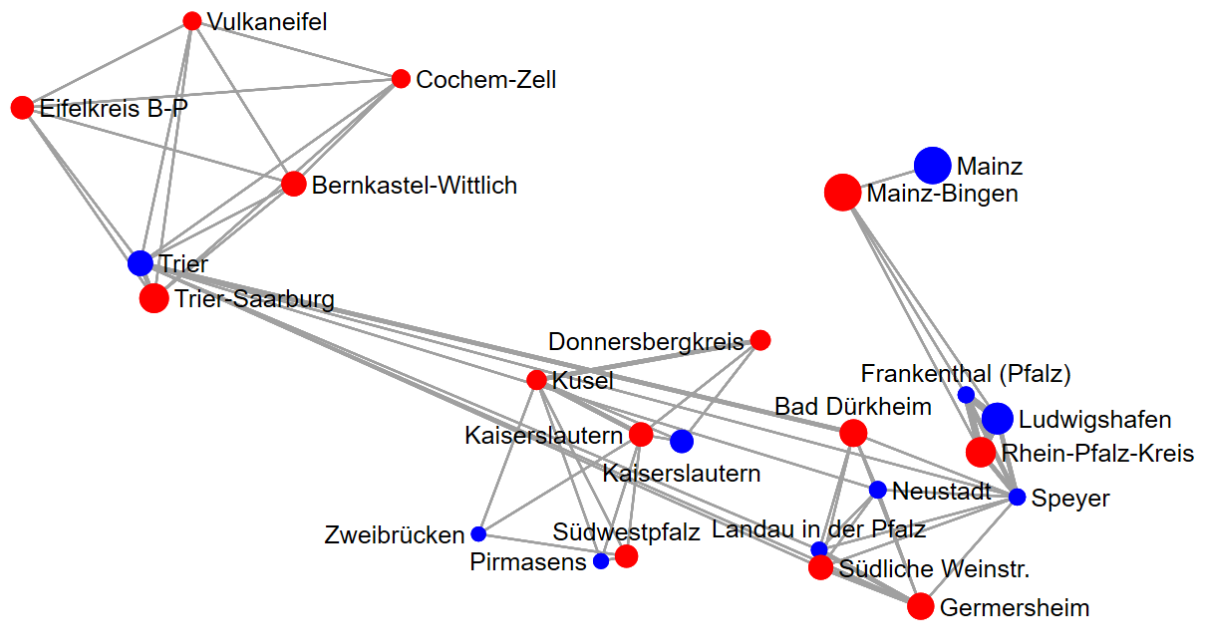
¹⁹ Der Zweckverband ZIDKOR wurde hier nicht abgebildet, da einer der Partner – die KommWis GmbH – keine Gebietskörperschaft der Kreisebene ist.

Abbildung C.10: Kooperationen auf Kreisebene – Schulträgeraufgaben (PB 21-24)



Quelle: Eigene Darstellung

Verglichen mit dem Bereich der Zentralen Verwaltung ist die Kooperation bei Erfüllung der Schulträgeraufgaben deutlich intensiver. Kumulativ betrachtet ist dieser Bereich einer der wichtigsten Treiber der rheinland-pfälzischen IKZ auf der Kreisebene.

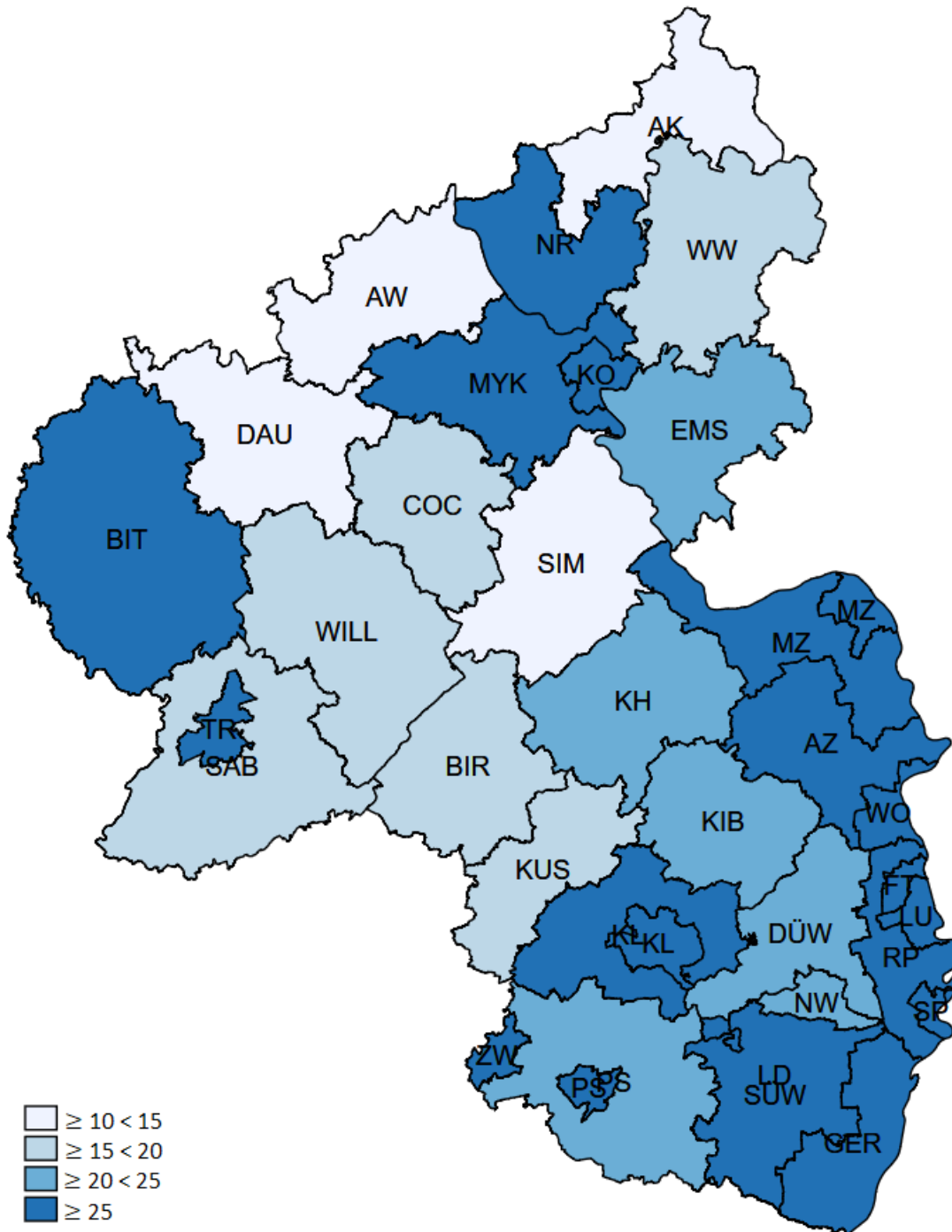
Abbildung C.11: Kooperationen auf Kreisebene - Soziales und Jugend (PB 3)

Quelle: Eigene Darstellung

In dem Haupt-Produktbereich Soziales und Jugend zeigen sich deutliche regionale Unterschiede in der IKZ-Intensität. Besonders stark vertreten in diesem Kooperationsbereich ist erneut die Pfalz, gefolgt von der Eifel und Rheinhessen. Einige Gebietskörperschaften, vor allem in den übrigen rheinland-pfälzischen Regionen, kooperieren bei den Sozialen Hilfen (PB 31-35) oder der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (PB 36) gar nicht miteinander. Der häufigste Bereich, in dem Kreise im letztgenannten Bereich miteinander und mit kreisfreien Städten kooperieren, ist die Vermittlung von Adoptionen und Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder. Diese insgesamt begrenzten Kooperationsaktivitäten in diesem sehr ausgaben- und kostenintensiven Bereich der Aktivitäten auf Kreisebene legen den Schluss nahe, dass bei weitem nicht alle IKZ-Potentiale ausgeschöpft werden. So gibt es z.B. im Bereich Unterhaltsvorschussgewährung keinen einzigen Kooperationsverbund, obwohl die Analysen in Kapitel E vermuten lassen, dass hier IKZ-Potentiale existieren.

6. Regionale Verteilung der Kooperationsaktivitäten

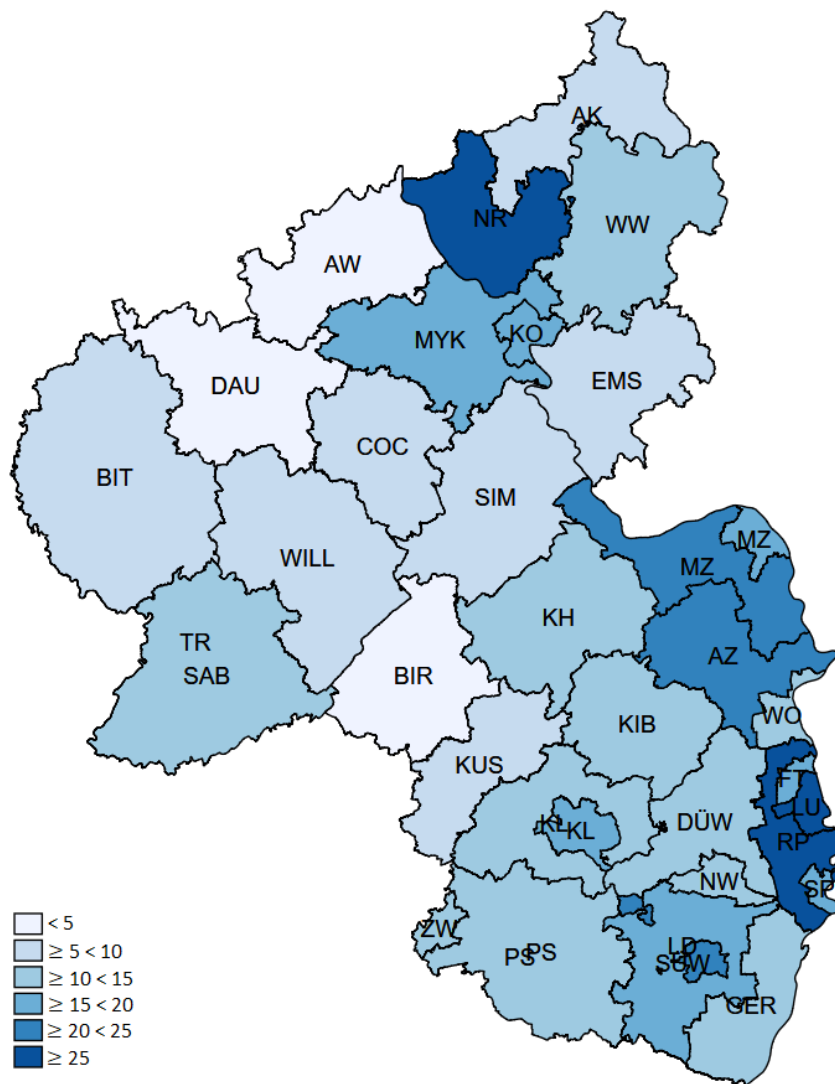
Abbildung C.12: Anzahl der IKZ-Verbünde mit Beteiligung der Kreisebene, nach Gebietskörperschaften der Kreisebene



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung C.12 zeigt deutliche interregionale Unterschiede in der Kooperationsintensität der Gebietskörperschaften auf Kreisebene. Die Regionen Rheinpfalz und Rheinhessen fallen in die höchste Kategorie von mehr als 25 IKZ-Verbänden (Zweckvereinbarungen und Zweckverbände). Das gleiche gilt für die kreisfreien Städte (mit Ausnahme von Neustadt an der Weinstraße). Zudem konzentrieren sich viele Verbände um die Landkreise Mayen-Koblenz, Kaiserslautern, Eifelkreis Bitburg-Prüm und Neuwied.

Abbildung C.13: Anzahl der IKZ-Verbände mit ausschließlicher Beteiligung der Kreisebene, nach Gebietskörperschaften der Kreisebene



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung C.13 stellt die Anzahl der IKZ-Verbände unter ausschließlicher Beteiligung der Kreisebene dar. Hier ragen nur noch einzelne Gebietskörperschaften heraus. In der höchsten Kategorie befinden sich die Landkreise Neuwied und Rhein-Pfalz-Kreis, sowie die kreisfreie Stadt Ludwigshafen am Rhein. In der zweithöchsten Kategorie finden sich die östlichen Teile Rheinhessens (Landkreise Mainz-Bingen und Alzey-Worms), sowie die kreisfreie Stadt Landau in der Pfalz.

7. Korrelationsanalyse der Kooperationsaktivitäten

Tabelle C.10: Korrelationsmatrix ²⁰

Variablen	IKZ mit Beteiligung der Kreisebene	IKZ mit ausschließlicher Beteiligung der Kreisebene
IKZ mit Beteiligung der Kreisebene	1	
IKZ mit ausschließlicher Beteiligung der Kreisebene	0,838*	1
Arbeitslosenquote	0,333*	0,207
SGB II	0,328	0,201
Bruttonationaleinkommen pro Kopf	0,407*	0,403*
Anteil der Land- und Forstwirtschaft and der Bruttowertschöpfung	0,187	0,279
Bevölkerung	0,171	0,364*
Pro Kopf Verschuldung	0,276	0,053

* signifikant auf dem Niveau von 0,05

Quelle: Eigene Berechnung

Tabelle C.10 zeigt die Korrelation zwischen der Anzahl der IKZ-Verbünde, wie sie in den Abbildungen C.12 und C.13 verwendet wird, und verschiedenen sozio-ökonomischen Charakteristika der Kreise. Auf den ersten Blick wird sichtbar, dass es zwischen den Variablen nur wenige signifikante Relationen gibt. Es besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Anzahl der Kooperationen mit Beteiligung der Kreisebene und der Arbeitslosenquote, sowie dem Bruttonationaleinkommen pro Kopf. Die Anzahl der IKZ-Verbünde mit ausschließlicher Beteiligung der Kreisebene ist positiv korreliert mit dem Bruttonationaleinkommen pro Kopf, sowie der Bevölkerungsgröße. Insbesondere letzteres Ergebnis ist überraschend – sollte man doch erwarten, dass die Kooperationsintensität besonders bei kleinen Gebietskörperschaften hoch ist. Keine Zusammenhänge konnten in Bezug auf die Anzahl der Verbünde und die Pro-Kopf-Verschuldung festgestellt werden. Demnach nutzen höher verschuldete Gebietskörperschaften die Kosten- und Effizienzpotentiale des IKZ-Instruments nicht intensiver als ihre weniger verschuldeten Pendanten. Das gleiche gilt für eher ländlich geprägte Kreise mit einem hohen Anteil der Land- und Forstwirtschaft an der Bruttowertschöpfung.

²⁰ Arbeitslosenquote, SGB II und Pro Kopf Verschuldung aus dem Jahr 2018, alle weiteren VGR-Daten aus dem Jahr 2016.

Kapitel D: Digitalisierung, IKZ und KVR

1. Einführung

Die Digitalisierung ist eines der zentralen Themen unserer Zeit. In der wissenschaftlichen Literatur ist sie Gegenstand von unzähligen Monographien, Sammelbänden und wissenschaftlichen Zeitschriftenartikeln.²¹ Im Web of Science / Social Science Index Expanded / Web of Science Core Collection erhält man bei der Eingabe des Suchbegriffs digital*²² 446.177 Quellenangaben. Bei google scholar ergibt die gleiche Eingabe „ungefähr 6.610.000 Ergebnisse“ (Stand 20.10.2019). Die Implikationen der Digitalisierung für den öffentlichen Sektor werden in der einschlägigen Literatur unter Schlagworten wie e-Government (vgl. Yildiz et al, 2007) Verwaltung 4.0 oder Smart city/digitale Stadt diskutiert (vgl. z.B. Wind und Kröger, 2006; Heuermann, 2018). Auch zu diesen Schlagworten gibt es eine große und schnell wachsende Zahl von wissenschaftlichen Publikationen. Allein für den Suchbegriff e-Government ergibt die Abfrage beim Web of Science / Social Science Index Expanded / Web of Science Core Collection 4.906 Treffer; bei google scholar sind es „ungefähr 251.000“ Quellenangaben (Stand 20.10.2019).

Ein Grundkonsens in dieser Literatur besteht darin, dass es bei der Digitalisierung nicht einfach darum geht, bisher analoge Prozesse in digitaler Form abzubilden (vgl., Yildiz, 2007; Rose und Grant, 2010; Heckmann, 2013). Nach Einschätzung der wissenschaftlichen Literatur sind die Potentiale nur durch eine grundlegende Reorganisation der relevanten Prozesse zu erreichen. Das gilt auch für die erheblichen Effizienzsteigerungspotentiale der Digitalisierung von verwaltungsinternen Prozessen. Im Zentrum der Reformüberlegungen muss demnach weniger das Endprodukt öffentlichen Handelns sondern vielmehr der Prozess seiner Erstellung stehen (vgl. Yildiz, 2007; Rodenhagen et al., 2009; Rose und Grant, 2010; Heckmann, 2013; Heuermann et al., 2018a). Einige Autoren sehen darin die Notwendigkeit für einen grundlegenden Wandel der Verwaltungskultur (vgl. Layne und Lee, 2001; Heuermann et al., 2018a).

Insgesamt werden die notwendigen Veränderungen – nicht nur im öffentlichen Sektor – als derart tiefgreifend angesehen, dass von einer digitalen Transformation der Gesellschaft insgesamt gesprochen wird (vgl. Heuermann et al., 2018a; Schuppan, 2019). Ihre Auswirkungen sind denen der industriellen Revolution im 19. Jahrhundert vergleichbar. Für den öffentlichen Sektor sehen einige Autoren daher die Notwendigkeit eines „transformational government“ (vgl. Weerakkody et al., 2011). Sie argumentieren, dass sich vor dem Hintergrund der neuen digitalen Technologien viele grundlegende Fragen neu stellen. Dazu zählt auch die Frage nach den organisatorischen Strukturen, innerhalb dessen sich die öffentliche Leistungserstellung vollzieht (Juell-Skielse et al., 2017; Heuermann et al., 2018a).

Die Bedeutung der digitalen Transformation wird weithin anerkannt. Das zeigt sowohl die Digitalisierungsstrategie des Landes Rheinland-Pfalz, als auch die Positionspapiere und Stellungnahmen²², die uns die kommunalen Spitzenverbände auf unsere Bitte nach strategischen Positionen zum Thema Digitalisierung zugesendet wurden. Diese Dokumente zeigen allerdings auch noch etwas anderes: Keines

²¹ Im Jahr 2019 gibt es eine substantielle Zahl wissenschaftlicher Zeitschriften, die schon im Namen auf digitale Informationssysteme hinweisen, und die es Ende der 1990er Jahre noch nicht gab. Vgl. z.B. Heuermann, 2018.

²² Deutscher Städte und Gemeindebund (2018), Pszcolla und Benz (2019) und Rundschreiben des Städtetags Rheinland-Pfalz (2019) sowie des Deutschen Städtetags (2019).

der uns vorliegenden Dokumente nimmt Bezug auf die KVR. Dies lässt die Vermutung zu, dass die Themenkreise Digitalisierung und KVR als weitgehend disjunkt betrachtet werden. Eine solche Trennung ist keinesfalls selten anzutreffen (vgl. auch Heckmann, 2013). Auch das Hauptgutachten zur KVR aus dem Jahr 2018 stellt die Verbindung zwischen den beiden Themenbereichen kaum her. Zwar findet die Digitalisierung an zahlreichen Stellen im Gutachten Erwähnung. Die Frage, ob die digitale Transformation Implikationen für die optimale Gestaltung der Gebietskörperschafts- und Aufgabenstruktur eines Landes hat, wird allerdings nur an sehr wenigen Stellen tangiert. Eine Ausnahme bildet hier das Teilgutachten zur demographischen Entwicklung, Raumordnung und Landesplanung (vgl. Spellenberg und Neumann, 2018: S.74ff, insbes. S.79-80). Den Gutachterinnen und Gutachtern muss allerdings zugutegehalten werden, dass auch die Auftragskizze aus dem Jahr 2015 diese Implikationen nicht in den Mittelpunkt stellt.

Wir vertreten die Ansicht, dass die Themenfelder Digitalisierung bzw. digitale Transformation und KVR bzw. IKZ tiefgreifende Interdependenzen aufweisen. Wir sind deshalb überzeugt, dass die Digitalisierung es erforderlich macht, zentrale Fragen zu den Reformoptionen IKZ und KVR neu zu stellen. Das vorliegende Kapitel soll diese Interdependenzen herausarbeiten. Insbesondere sind dabei folgende Fragen von Relevanz:

1. Welche neuen IKZ-Potentiale entstehen durch die Digitalisierung?
2. Wie verändert die Digitalisierung die aus der analogen Zeit stammenden Aussagen über die optimale Größe einer Kommune und insbesondere über die Kostennachteile kleiner Kommunen?
3. Welche Schlussfolgerungen ergeben sie daraus für die reformvergleichende Komponente des Gutachtens?

Nur zu Frage 1 hat die sich in der bisherigen Literatur eine eindeutige Haltung entwickelt. Zu den Fragen 2 und 3 hat die Forschung bisher keine belastbaren Aussagen zu bieten. Im Gegenteil, es gibt bisher kaum Studien, die diese Fragen überhaupt ins Zentrum der Analyse rücken. Stattdessen sind wir im Folgenden darauf angewiesen, uns den Antworten auf die Fragen 2 und 3 durch einige grundsätzliche Überlegungen zu nähern. Die Basis für diese Überlegungen bilden Erkenntnisse aus der bisherigen Forschung zu den Themenkomplexen Digitalisierung und e-Government, die als weitgehend gesichert gelten können. Diese werden in Abschnitt 2 zusammengetragen. In Abschnitt 3 wird das IKZ-Potential, das sich aus der Digitalisierung zusätzlich ergibt, grundsätzlich knapp umrissen. Zudem stellen wir einige grundsätzliche Überlegungen zu den oben gestellten Fragen 2 und 3 an. An verschiedenen Stellen werden die Überlegungen in Beziehung gesetzt zu aktuellen Entwicklungen in Rheinland-Pfalz. Dabei wird auch auf Daten aus einer Befragung zum Thema Digitalisierung zurückgegriffen, die im Rahmen des aktuellen Gutachtenprojekts unter allen Landkreisen und kreisfreien Städten durchgeführt wurde. Insgesamt haben 18 Landkreise und 11 kreisfreie Städte den Fragebogen ausgefüllt zurückgesendet. Ihre Antworten liefern Informationen zum Stand der Digitalisierung auf der Kreisebene, zu den Einschätzungen bezüglich der IKZ-Potentiale, die sich im Zuge der Digitalisierung ergeben, aber auch zu aktuellen Herausforderungen in diesem Bereich. Abschnitt 4 zieht ein Zwischenfazit.

2. Einige grundlegenden Erkenntnisse der Forschung zu Digitalisierung und e-Government

Im ersten Absatz dieses Kapitels haben wir auf die immense Anzahl von wissenschaftlichen Abhandlungen zum Thema Digitalisierung verwiesen. Eine umfassende Würdigung dieser Literatur würde den Rahmen des aktuellen Gutachtens sprengen. Deshalb sollen im Folgenden nur einige zentrale Ergebnisse dieser Literatur zusammengetragen werden. Der Fokus liegt dabei auf denjenigen Ergebnissen, die für die Diskussion der oben genannten Fragen von Bedeutung sind.

1. Die Angebote von Verwaltungsdienstleistungen über das Internet (etwa im Zuge des Online-Zugangs-Gesetzes) verlagert einen Teil des Verwaltungsaufwands auf den Kunden. Dadurch sinken ceteris paribus die fallbezogenen variablen Kosten von Verwaltungsprozessen (vgl. z.B. Yildiz, 2007; Bernhart et al., 2018).
2. Die Digitalisierung reduziert die verwaltungsinternen Kosten der Erstellung öffentlicher Leistungen massiv (vgl. z.B. Yildiz, 2007; Fromm et al., 2015; Bernhart et al., 2018).
3. Die Digitalisierung kann ihr volles Effizienzpotential erst entfalten, wenn Verwaltungsprozesse vollständig medienbruchfrei ablaufen können. Angesichts der verschiedenartigen Datenzugriffe, die etwa Prozesse im Bereich der Sozialen Dienste erfordern, resultiert daraus die Notwendigkeit einer vollständigen Digitalisierung aller Prozesselemente und Daten. Zudem muss die Funktionsfähigkeit aller relevanten Schnittstellen sichergestellt werden (vgl. z.B. Heckmann, 2013; Beck, 2018).
4. Die Gestaltung der Daten-, Schnittstellen- und Prozessinfrastruktur, die für eine effiziente digitale Verwaltungsabwicklung von Nöten ist, erfordert die Koordination von Veränderungen über die Grenzen einzelner Abteilungen hinweg. Die notwendige Koordinationsaufgabe kann nur von einer übergeordneten Instanz mit weitgehenden Informationsrechten, adäquatem fachlichen Hintergrund und hinreichender politischer Durchsetzungskraft bewerkstelligt werden. Dafür ist die Einführung eines sog. Chief Information Officers, kurz CIO auf Leitungsebene erforderlich, mindestens aber sehr hilfreich (vgl. z.B. Rose and Grant, 2010).
5. Eine funktionierende digitale Verwaltung hat extrem hohe Anforderungen an das Software- und Datenmanagement, die Datensicherheit etc. Diesen Anforderungen können kleine und mittlere Verwaltungen kaum gerecht werden (vgl. Heuermann et al., 2018a; 2018b).
6. Zentrale Elemente der digitalen Infrastruktur sind durch massive Skaleneffekte charakterisiert. Ihre Bereitstellung verursacht einen hohen Fixkostenblock. Zugleich sind die Grenzkosten eines zusätzlichen Verwaltungsfalls nahe Null. Letztgenannte Eigenschaft bleibt auch für große Fallzahlen erhalten (vgl. z.B. Mehlich und Postler, 2005, 2007; Budzinski, 2016; Haucap, 2019).
7. Die Digitalisierung ermöglicht eine (weitestgehend) papierfreie Verwaltung. Durch die elektronische Speicherung von Daten und den Zugriff über das Internet sind arbeitsteilige Prozesse in der Verwaltung nicht mehr an die räumliche Nähe der Prozessbeteiligten gebunden. Vielmehr kann Arbeitsteilung über große Distanzen organisiert werden (vgl. z.B. Mehlich und Postler, 2005; Rose und Grant, 2010; Juell-Skielske et al., 2017).

8. Deutschland befindet sich bei der Umsetzung der Digitalisierung eher im Mittelfeld der europäischen / entwickelten Länder. Im Vergleich zu Vorreitern wie Estland gibt es einen erheblichen Nachholbedarf (vgl. z.B. Stember et al., 2018; Weber, 2018).
9. Die Umsetzung der Digitalisierung ist inter-regional sehr unterschiedlich weit vorangeschritten. Auch innerhalb einzelner Bundesländer und Kreise gibt es hier erhebliche Unterschiede (vgl. z.B. Heuermann et al., 2018a; 2018b).
10. Die Umsetzung der digitalen Transformation ist sehr ressourcenintensiv und wird über Jahre erhebliche Zusatzmittel in Anspruch nehmen (vgl., Rose and Grant, 2010).

3. Digitalisierung und die Potentiale von IKZ und KVR

3.1 Stadien der digitalen Transformation: eine Begriffsabgrenzung

Die digitale Transformation ist als ein Prozess zu verstehen (vgl. Layne and Lee, 2001; Weerakkody et al., 2011). Die folgenden Überlegungen nehmen immer wieder Bezug auf verschiedene Stadien dieses Prozesses. Dabei unterscheiden wir im Folgenden zwischen dem Ausgangspunkt des Prozesses, der Phase der Transformation und dem Ergebnis dieser Transformation und sprechen von der analogen, lokal-digitalen bzw. vernetzt-digitalen Zeit oder Welt. Die wesentlichen Charakteristika des Verwaltungshandeln in diesen drei Welten können wie folgt zusammengefasst werden.²³

Verwaltungshandeln in der analogen Welt ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Um Leistungen der Verwaltung in Anspruch zu nehmen, müssen die Kunden persönlich am Sitz der Verwaltung erscheinen.
- Verwaltungsprozesse werden papierbasiert oder auf lokalen (nicht-vernetzten) Rechnern erledigt.
- Vernetztes Arbeiten oder räumlich verteiltes Verwaltungshandeln ist mit sehr hohen Transaktions- und Raumüberwindungskosten verbunden.

Lokal-digitales Verwaltungshandeln ist im Wesentlichen durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Die Inanspruchnahme der meisten Verwaltungsleistungen macht es erforderlich, persönlich am Sitz der Verwaltung zu erscheinen. Allerdings sind Informationen und Formulare online zugänglich.
- Ein Teil der Verwaltungsschritte wird IT-gestützt abgewickelt, die Verwaltungsprozessketten insgesamt sind aber in den seltensten Fällen vollständig digital organisiert.
- Medienbrüche und Kompatibilitätsprobleme behindern ein vernetztes Arbeiten ohne Raumbindung.
- Die Ablauforganisation stammt noch aus der analogen Zeit. Folglich werden die Potentiale von vernetztem Verwaltungshandeln auch bei Prozessketten, bei denen der Raumbezug des Verwaltungshandeln nicht mehr besteht, kaum genutzt.

²³ Diese Dreiteilung ist stark vereinfachend und dient vor allem der klaren Argumentation. Wir haben die Einteilung auf Basis der Erkenntnisse der Literatur entwickelt, die wir diesem Kapitel zugrunde legen.

- Die vertikale Aufgabenverteilung und auch die IKZ-Strukturen stammen im Wesentlichen aus der analogen Zeit. Ausnahmen beschränken sich auf den Bereich der IT-Infrastruktur und die geplanten Schritte zur Umsetzung des Online-Zugangs-Gesetzes. Eine grundsätzliche Aufgaben- und Prozesskritik findet nur ausnahmsweise statt.

Verwaltungshandeln in der vernetzt-digitalen Zeit weist folgende wesentliche Merkmale auf:

- Verwaltungsleistungen können in aller Regel online in Anspruch genommen werden. Nur schwerwiegende Willenserklärungen erfordern das persönliche Erscheinen am Ort der Verwaltung (vgl. Roßnagel, 2019).
- Es gibt keine systematischen Medienbrüche und Kompatibilitätsprobleme. Verwaltungsprozesse laufen vollständig digital. (Teil-)Prozesse ohne Ermessensspielräume seitens der Verwaltung laufen vollautomatisiert ab.
- Für alle Prozesse ohne Kundenkontakt ist der Raumbezug des Verwaltungshandeln vollständig aufgehoben.
- Die Ablauforganisation ist so gestaltet, dass die Potentiale des vernetzten Arbeitens voll gehoben werden können.
- Das gleiche gilt für die vertikale Aufgabenverteilung und auch die IKZ-Strukturen.

3.2 Skalen- und Verbundeffekte bei der digitalen Infrastruktur

3.2.1 Digitale Infrastruktur und die Rolle von IKZ in einer vernetzt-digitalen Welt

Am Ende der digitalen Transformation der Verwaltung soll die öffentliche Verwaltung alle wesentlichen Prozesse digital abwickeln. Das betrifft verwaltungsinterne Prozesse ebenso wie Prozesse zwischen Verwaltungen sowie Prozesse, bei denen die Verwaltung mit Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen, Vereinen etc. interagiert (vgl. Yildiz, 2007). Das Online-Zugangs-Gesetz nimmt vor allem letztere Prozesse in den Blick (vgl., z.B. Martini und Wiesner, 2019). Es sieht vor, dass bis zum Jahr 2022 bzw. 2023 insgesamt über 500 Leistungen in digitaler Form angeboten werden. Von diesen Leistungen entfallen der absolut größte Teil auf die kommunale Ebene (vgl. Stockmeier und Hunnis, 2018). Im Folgenden dient die Umsetzung des Online-Zugangs-Gesetzes als Anschauungsbeispiel zur Verdeutlichung der Bedeutung von Skalen- und Verbundeffekten der digitalen Infrastruktur.

Das Online-Zugangs-Gesetzes erfordert zunächst die Bereitstellung eines elektronischen Bürgerportals, über welches Verwaltungsdienstleistungen von den Bürgerinnen und Bürgern nachgefragt werden können (vgl. Stockmeier und Hunnis, 2018; Schuppan 2019). Die Nutzbarkeit dieses Portals setzt wiederum ein sicheres elektronisches Authentifizierungssystem voraus. Sowohl das Portal selbst als auch das Authentifizierungssystem sind aus ökonomischer Sicht als sog. natürliches Monopol mit positiven Externalitäten (zunehmend auch als sog. Plattformökonomien) zu bezeichnen (vgl. z.B. Budzinski 2016; Budzinski und Kuchinke, 2018). Diese sind durch extrem hohe Fixkosten und verschwindend geringe Grenzkosten der individuellen Nutzung gekennzeichnet. Die positiven Externalitäten auf der Nachfrageseite beschreiben die Tatsache, dass die Nutzung für die Bürgerinnen und Bürger umso attraktiver wird, je mehr öffentliche Leistungen hier angeboten werden. Aufgrund dieser Eigenschaften ist es effizient, nur ein Portal für alle Verwaltungsdienstleistungen vorzuhalten, das von allen Kommunen

eines Landes genutzt werden kann. Eine effiziente Lösung kann entweder durch einen IKZ-Verbund (ggf. unter Beteiligung des Landes) oder durch ein Upzoning gewährleistet werden.

Eine digitalisierte Verwaltung benötigt eine leistungsstarke und sichere verwaltungsinternen IT-Infrastruktur. Die einzelnen Elemente der IT-Infrastruktur – seien es Software oder Hardware-Elemente – müssen zu jedem Zeitpunkt leistungsfähig und sicher sein. Das verlässliche Vorhalten einer solchen IT-Infrastruktur stellt sehr hohe Anforderungen an die ausführenden Einheiten und ist zugleich durch erhebliche Skalen- und Verbundeffekte gekennzeichnet. Das gilt insbesondere für zentrale Leistungen wie das Datenhosting, aber auch das Hosting von Software. Die effiziente Bereitstellung dieser Lösungen ist nur in großen, spezialisierten Abteilungen möglich (vgl. z.B. Hanken, 2006; Yildiz, 2007; Heckmann, 2013; Heuermann et al., 2018a). Diese kann entweder durch einen IKZ-Verbund oder durch ein Upzoning gewährleistet werden.

In der langfristigen Perspektive ist es mithin sehr wahrscheinlich, dass die kommunale Struktur in Rheinland-Pfalz deutlich zu kleinteilig ist, um ihre Leistungen in digitalisierter Form in Eigenregie effizient anbieten zu können. Daraus folgt allerdings nicht notwendigerweise die Notwendigkeit der Fusion von Kommunen. Stattdessen können IKZ-Verbünde oder Upzoning eine Lösung darstellen. Viele Autoren sehen gerade in der Bereitstellung von IT-Infrastruktur und IT-Dienstleistungen ein wichtiges Betätigungsfeld für IKZ-Verbünde (vgl. Hanken, 2006; Heckmann, 2013; Juelle-Skielse, 2017; Schuppan, 2019).

3.2.2 Aktuelle IKZ-Verbünde zur Bewältigung der digitalen Transformation

Die digitale Transformation erfordert erhebliche Anstrengungen und Investitionen (vgl. z.B. Rose und Grant, 2010). In Bezug auf die Anforderungen des Online-Zugangs-Gesetzes haben Land und Kommunen in Rheinland-Pfalz in den letzten Jahren wegweisende Weichenstellungen vorgenommen. Diese entsprechen in ihrer Zielrichtung den oben genannten Anforderungen. Auch in Bezug auf den Aufbau der IT-Infrastruktur innerhalb der Verwaltungen haben die Kommunen wichtige Schritte unternommen.

Dabei spielt die interkommunale Zusammenarbeit eine herausragende Rolle. Exemplarisch sei hier auf die KommWis GmbH sowie auf den Zweckverband für Informationstechnologie und Datenverarbeitung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (kurz ZIDKOR) verwiesen. Die Gründung der KommWis GmbH geht auf die Initiative der kommunalen Spitzenverbände in Rheinland-Pfalz zurück. Heute berät sie 236 Mitgliedskommunen in zentralen IT-Belangen und bietet entsprechende Schulungen für deren Personal an. Sie betreibt das Kommunalnetz Rheinland-Pfalz (kNRP). Dieses wird von den Verwaltungen aller Mitgliedskommunen genutzt. Außerdem unterstützt sie die Kommunalverwaltungen ihrer Mitglieder insbesondere in den Bereichen Dokumentenverwaltung, Einwohner- und Meldewesen, der Durchführung und Auszählung von Wahlen.²⁴ Der Zweckverband ZIDKOR wurde im Jahr 2013 gegründet. Mitglieder sind – neben der KommWis GmbH – acht Städte in Rheinland-Pfalz. Zudem unterhält er Zweckvereinbarungen mit 199 Kommunen in Rheinland-Pfalz. Für diese erledigt er hoheitliche Aufgaben, – z. B. im Bereich des Personenstandswesens, Personalmanagement und Waffenwesens.²⁵ Insgesamt sind die genannten IKZ-Verbünde geeignet, die Skalen- und Verbundeffekte der IT-Infrastruktur zu heben. Die beteiligten Kommunen sind damit einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Hebung der Effizienzpotentiale der Digitalisierung gegangen. Besonders hervorzuheben ist die von Seiten der KommWis in Zusammenarbeit

²⁴ Vgl. Website <https://www.kommwis.de/kommwis/>, zuletzt aufgerufen am 12.11.2019.

²⁵ Vgl. Website <http://www.zidkor.de/>, zuletzt aufgerufen am 12.11.2019.

mit der ekom21 unterstützte Prozessplattform „civento“ zu nennen, die dem Aufbau einer Prozessdatenbank dient. Die Plattform bietet die Möglichkeit für Crowdsourcing von IT-gestützten Verwaltungsprozessen mit erheblichem Effizienzsteigerungspotential. Dieses lässt nicht nur eine Senkung der Durchschnittskosten der Lösungsbereitstellung erwarten (statische Effizienz), sondern fördert darüber hinaus auch die Verbesserung bestehender Prozesse (dynamische Effizienz). Davon profitieren alle Kommunen, wiederum aber vor allem die kleinen Kommunen.

Auch die E-Government und IT-Strategie des Landes ist angelegt, die digitale Transformation der Verwaltung voranzutreiben (vgl. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, 2018). Dabei ist eine intensive Kooperation der Landesverwaltung mit den kommunalen Gebietskörperschaften vorgesehen – auch und vor allem in der Bereitstellung der notwendigen digitalen Prozesse für die Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes – aber auch darüber hinaus. Insgesamt sind hier mithin wichtige Weichenstellungen auf den Weg gebracht worden. Insgesamt belegen diese Entwicklungen eindrucksvoll, dass die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ein Parade-Fall für die Wirkungsmacht der interkommunalen Zusammenarbeit ist.

Im Rahmen der Befragung zum Thema Digitalisierung haben wir die Landkreise und kreisfreien Städte zu ihren Erfahrungen und Einschätzungen zu der im Aufbau befindlichen Prozessdatenbank befragt. Dabei gaben mehr als 70 % der befragten Kommunen an, bisher keinen Prozess aus der Datenbank übernommen zu haben. Gleichzeitig gaben mehr als 60 % der Kommunen an, in Zukunft Prozesse aus der Datenbank übernehmen zu wollen. Dieser Prozentsatz gilt gleichermaßen für Kommunen, die schon Prozesse übernommen haben, und solche, die bisher keine Prozesse übernommen haben. Gleichzeitig planen nur bei knapp 40 %, in Zukunft selbst Prozesse einzuspeisen. Diesbezüglich lassen sich keine Unterschiede zwischen Städten und Landkreisen oder zwischen großen und kleinen Kommunen feststellen. Ebenfalls keine nennenswerten Unterschiede finden sich in Bezug auf die Zustimmung zu der Aussage, dass der Ausbau der Prozessdatenbank verstärkt vorangetrieben werden sollte. Dieser Aussage stimmen 80 % der Befragten zu.

Insgesamt kann festgehalten werden: Zur Bewältigung der Herausforderungen der digitalen Transformation hat die kommunale Ebene große IKZ-Verbünde auf den Weg gebracht. Sowohl bei der KommWis GmbH als auch bei dem Zweckverband ZIDKOR sind quasi alle verwaltungsintensiven Gebietskörperschaften Mitglied bzw. Kunde. Hinzugekommen ist zudem die vertikale Zusammenarbeit mit dem Land. Diese zielt kurzfristig auf die Bewältigung der Herausforderungen des Online-Zugangs-Gesetzes ab, hat sich aber auch Ziele darüber hinaus gesteckt. M.a.W.: Die Kommunen haben zwei landesweite IKZ-Verbünde im Feld der Digitalisierung entwickelt und ihnen substantielle Leistungsbereiche übertragen. Ihre Leistungsfähigkeit wird sich in der Zukunft noch weiterhin erweisen müssen. Zugleich kann es allerdings als sehr wahrscheinlich angesehen werden, dass die Notwendigkeit zur Installation solcher landesweiten IKZ-Verbünde auch nach einer Fusion zahlreicher Kommunen – wie in dem KVR-Konzept vorgesehen – erhalten bliebe. Weder wäre ein anderer Zuschnitt optimal, noch würde das vom IKZ-Verbund optimaler Weise zu erledigende Aufgabenspektrum kleiner ausfallen.

3.2.3 Zu den Voraussetzungen der Implementierung effizienter IT-Lösungen auf kommunaler Ebene

Eine zentrale Anforderung an die IT-Infrastruktur verlangt, dass alle relevanten Schnittstellen zu jeder Zeit stabil funktionieren (vgl. z.B. Heckmann, 2013; Heuermann et al., 2018a; 2018b). Zwei Software-Lösungen sind dann wechselseitig kompatibel, wenn sie die Datenformate der jeweils anderen Lösung verwenden

können und ihr Outputs in einem Datenformat gespeichert werden, das die jeweils andere verwenden kann.²⁶ Dabei ist zu beachten, dass verwaltungsinterne Prozesse eine Vielzahl von Schnittstellen tangieren. Mithin genügt es nicht, dass einzelne Software-Lösungen miteinander kompatibel sind. Kompatibilität muss über die gesamte Prozesskette gegeben sein. Die Kosten, die mit der Sicherstellung der vollständigen Kompatibilität verbunden sind, steigen mit der Zahl der verwendeten Software-Lösungen. Angesichts der Tatsache, dass die Anzahl der Schnittstellen deutlich größer als die Zahl der Software-Lösungen, erscheint es plausibel zu vermuten, dass der Zusammenhang zwischen den Kosten und der Anzahl der Software-Lösungen überlinear ist. Insbesondere in den regelmäßig zu erwartenden Fällen, in denen Software-updates installiert werden müssen oder Software auf veränderte Gegebenheiten angepasst werden, sind die Anpassungskosten umso höher, je mehr verschiedene Software-Lösungen verwendet werden und je zahlreicher die Schnittstellen sind. Regelmäßig sind solche Änderungen als Folge von Gesetzesänderungen zu erwarten. Bereits eine so banale Änderung wie die Einführung des Geschlechts „divers“ oder der gleichgeschlechtlichen Ehe verursacht immense Anpassungskosten. Mithin verlangt das kosteneffiziente Vorhalten der IT-Infrastruktur entweder eine begrenzte Anzahl unterschiedlicher Software-Lösungen und/oder die Etablierung und intensive Pflege von Standardschnittstellen. In Bezug auf die statische Effizienz ist vermutlich eine weitgehende Vereinheitlichung der Software-Lösungen geboten. Dem steht allerdings die dynamische Effizienz entgegen. Diese erfordert ein Mindestmaß an (potentiellem) Wettbewerb auf dem Markt für Software-Lösungen (vgl. z.B. Budzinski und Stöhr, 2019). Mithin ist es keinesfalls erstrebenswert, durch eine vollständige Standardisierung Spartenmonopole auf dem Markt für e-Government-Software zu schaffen. Derzeit scheint das Problem allerdings eher eine zu große Vielfalt an Software-Lösungen zu sein (vgl., z.B. Heuermann et al., 2018a).

Das verdeutlicht auch eine Befragung, die wir im Rahmen des aktuellen Gutachtenprojekts durchgeführt haben. Dabei haben wir die Landkreise und kreisfreien Städte nach den verwendeten Software-Lösungen in ausgewählten Aufgabenfeldern gefragt. Tabelle D.1 zeigt die relative Häufigkeit der Antworten zu der Frage, welche ERP-Software die Kommunen verwenden. Unter den 30 Kommunen, die auf diese Frage geantwortet haben, verwenden drei Kommunen keine spezielle ERP-Software. Bei den verbleibenden 27 Kommunen finden neun verschiedene Lösungen Anwendung. Die am häufigsten verwendete Lösung (CIP) wird nur in acht Kommunen verwendet. Drei weitere Lösungen (Infoma, KIS und MPSNF) werden in je vier Kommunen verwendet. Die übrigen 5 Lösungen kommen auf je ein bis zwei anwendende Kommunen. Würde man eine Karte der Kreisebene in Rheinland-Pfalz zeichnen und die einzelnen Kommunen gemäß der verwendeten Software-Lösung einfärben, ergäbe sich der sprichwörtliche bunte Flickenteppich.²⁷ Berechnet man die Wahrscheinlichkeit, dass ein zufällig gezogenes Paar von Kommunen die gleiche ERP-Software verwendet, so gelangt man zu dem Wert 11 %. Für eine Gruppe von drei zufällig gezogenen Kommunen sinkt sie auf 1,6 %. Für alle Verwaltungsprozesse, die eine Schnittstelle zur ERP-Software der Kommunen aufweisen, ist die Wirkungsmacht der gerade im Aufbau befindlichen im Prozessdatenbank dadurch erheblich eingeschränkt. Betroffen von dieser Wirkungsmachtreduktion sind insbesondere alle

²⁶ Der Begriff ist nicht zu verwechseln mit dem Begriff der Interoperabilität. Letzterer bezieht sich auf die Frontend-Portale verschiedener Gebietskörperschaften (vgl. Heckmann, 2013).

²⁷ Auf dieses Bild wird an dieser Stelle verzichtet, weil es der Zusage zuwiderlaufen würde, wonach die publizierten Ergebnisse keine Rückschlüsse über das Antwortverhalten einzelner Kommunen erlauben sollen.

Fälle, in denen der Verwaltungsprozess die Verbuchung von Zahlungsströmen oder Leistungen notwendig macht.

Deutlich weniger vielfältig ist die Verteilung bei den Software-Lösungen, die im Bereich des Unterhaltsvorschuss (UVG)-Prozesses verwendet werden (mehr dazu in Kapitel E). Hier verwenden 77 % der Kommunen, die geantwortet haben, die Produkte der Firma Prosoz Herten. Weitere 13 % verwenden Produkte von LogoData. Angesichts der vielen Schnittstellen, die im Zuge des UVG-Prozesses angesprochen werden, ist aber auch für einen über die Datenbank bereitgestellten UVG-Prozesses von einer Einschränkung der Wirkungsmacht auszugehen, solange die Vielfalt der verwendeten Softwarelösungen in angrenzenden Bereichen fortbesteht.

Insgesamt wirkt sich die nicht sichergestellte Kompatibilität einschränkend auf die Wirkungsmacht der kommunalen Prozessdatenbank aus. So können Kommunen eine Lösung aus der Datenbank unmittelbar übernehmen, wenn sie die gleiche Software-Lösungen verwenden wie die Kommune, welche die Lösung bereitgestellt hat. Dabei ist wichtig anzuerkennen, dass diese Gleichheit nicht nur für die Software gelten muss, die in dem Aufgabenfeld verwendet ist, für die die Lösung geschrieben ist. Sie muss sich auch auf alle Schnittstellen und die dort verwendete Software beziehen. Jede Abweichung erfordert einen erheblichen zusätzlichen Anpassungsaufwand. Im Einzelfall ist es möglich, dass die mangelnde Kompatibilität eine Übernahme von Lösungen aus der Prozessdatenbank verhindert.

Kurzum: Der derzeitige „Flickenteppich“ von IT-Lösungen auf kommunaler Ebene steht einer effizienten Umsetzung der digitalen Transformation entgegen. Auch für die Zukunft in einer vernetzt-digitalen Welt ist zu befürchten, dass er die Effizienz der digitalen Verwaltungen senkt. Eine Vereinheitlichung der Software und/oder die Definition und Pflege von Standardschnittstellen ist notwendig, um diese Effizienzverluste in Zukunft zu vermeiden.

3.3 Digitalisierung, Transaktionskosten und IKZ

Der Institutional-Collective-Action Ansatz von Richard Feiock und Ko-Autoren gilt als der einflussreichste theoretische Beitrag zur Theorie der Interkommunalen Zusammenarbeit. Er betont die zentrale Rolle der Transaktionskosten für die IKZ. Hohe Transaktionskosten werden als Haupthindernis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit angesehen (siehe Abschnitt B.3). Durch die Digitalisierung sind die Transaktionskosten kooperativer Arrangements drastisch gesunken. Das gilt insbesondere für die laufenden Kontroll- und Koordinationskosten. Damit sind die Potentiale der IKZ in einer vernetzt-digitalen Welt deutlich größer als in einer analogen Welt. Erstens erschließt sich ein neuer Kreis an Aufgabenfeldern, in denen IKZ durch die gesunkenen Transaktionskosten lohnenswert wird. Zweitens steigt die effiziente Verbundgröße, so dass bestehende IKZ-Verbünde, die in der analogen Welt an ihre Wachstumsgrenzen gestoßen sind, in einer vernetzt-digitalen Welt weiter wachsen können. Schließlich verbreitert die Digitalisierung das Reservoir potentieller Kooperationspartner für alle Leistungen und Tätigkeiten ohne Raumbezug. Die Suche nach Kooperationspartnern kann über den bisher dominierenden Kreis der direkten Nachbarn ausgeweitet werden. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, geeignete Kooperationspartner zu finden.

3.4 Digitalisierung und IKZ-Potentiale in Back-Office Prozessen abseits der IT-Infrastruktur

Kommunen erbringen eine große Anzahl verschiedener Leistungen für verschiedene Gruppen von Stakeholdern und Kunden. Diese Leistungen lassen sich auf verschiedene Art und Weise klassifizieren. Die kommunalwissenschaftliche Literatur unterscheidet die Aufgaben nach dem formalen Ausmaß des

diskretionären Entscheidungsspielraums der einzelnen Kommune in Auftragsangelegenheiten, pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (vgl. Bogumil und Jann, 2009, S.104ff). Daneben gibt es eine Reihe von Hintergrundleistungen, die dazu dienen, die Kommune in die Lage zu versetzen, die zum oben genannten Leistungen zu erbringen.²⁸

In der Management-Literatur wird oft zwischen Front-Office und Back-Office unterschieden (vgl. Schuppan, 2019).²⁹ Beide unterscheiden sich in Bezug auf das Ausmaß des Kundenkontakts. Als Front-Office-Prozesse werden alle (Teil-)prozesse bezeichnet, welche einen intensiven Kundenkontakt erfordern. Back-Office-Prozesse sind hingegen Prozesse ohne die Notwendigkeit eines Kundenkontakts. Die Erbringung von Hintergrundleistungen ist in der Regel dem Back-Office zuzuordnen, nicht aber mit demselben gleichzusetzen. Denn es gibt eine Reihe von Aktivitäten im Kerngeschäft einer Verwaltung, die keinen Kundenkontakt vorsehen.

Die Qualität des öffentlichen Leistungsangebots hängt entscheidend davon ab, wie leicht die Bürgerinnen und Bürger diese Leistungen nutzen können. Je weiter die Wege, die sie für eine Leistung zurücklegen müssen, desto geringer ceteris paribus ihr Nutzen. Mithin ist die Bürgernähe bzw. flächendeckende Präsenz des Verwaltungs-Front-Office ein hohes Gut (vgl. z.B. Bischoff et al., 2014). In einer analogen Welt ist eine inhaltliche und zugleich räumliche Trennung der Prozessketten mit erheblichen Transportkosten und Zeitverlusten verbunden. Aus diesem Grund wurden Front- und Back-Office-Leistungen in der Regel am gleichen Ort erbracht. Einer interkommunalen Zusammenarbeit bei den Back-Office-Leistungen waren daher lange Zeit enge Grenzen gesetzt. Sie waren nur in solchen Fällen lohnenswert, in denen die Größenvorteile einer Bündelung von Back-Office-Prozessen über mehrere Gebietskörperschaften die zusätzlichen Transportkosten und Zeitverluste überkompensieren. Im Zuge der Digitalisierung sind die letzten beiden Kostenkomponenten fast auf null gefallen. Digitale Akten lassen sich ohne nennenswerte Kosten oder Zeitverluste von verschiedenen Orten aus einsehen und bearbeiten. Damit eröffnet die Digitalisierung völlig neue Potentiale für die IKZ. In der wissenschaftlichen Literatur werden diese Potentiale seit Jahren intensiv diskutiert (vgl. Mehlich und Postler, 2005, 2007; Jull-Skielske et al., 2017; Weber, 2018). Ein offensichtliches Beispiel für diese IKZ-Potentiale zeigt sich in der intensiven Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Infrastruktur (vgl. Abschnitt 3.1). Aber auch in vielen anderen Aufgabenfeldern können erhebliche IKZ-Potentiale aus der Digitalisierung schlummern. Wie groß diese IKZ-Potentiale sind, hängt von einer Reihe von Faktoren ab.³⁰ Grundsätzlich sind sie umso höher, je

- größer die Größenvorteile in den Back-Office-Prozessen sind. Regelmäßig sind große Größenvorteile bei Verwaltungsleistungen zu erwarten, die ein hohes Maß an Spezialwissen voraussetzen und durch große Lernkurveneffekte gekennzeichnet sind.
- größer der Anteil des (Arbeits-)aufwands der Leistungserbringung ist, der auf den Back-Office-Bereich entfällt.

²⁸ In diesem Zusammenhang wird oft von der Organisationsverwaltung gesprochen (vgl. Bogumil und Jann, 2009, S.89).

²⁹ Stockmeier und Hunnis (2018) sprechen auch von Frontend und Backend.

³⁰ Diese Faktoren leiten sich implizit aus der Literatur zu den Potentialen und Hinderungsgründen von IKZ ab. Eine besondere Rolle kommt hier wiederum dem Institutional-Collective-Action-Ansatz von Richard Feiock und Ko-Autoren zu.

- klarer die Teilprozesse im Front-Office von denen im Back-Office getrennt werden können. Die Trennbarkeit dieser Prozesse wiederum wird zu einem guten Teil bestimmt durch das Ausmaß an impliziten Wissens aus dem Front-Office-Prozess, das für die sachgerechte oder effiziente Erledigung des Back-Office-Prozesses benötigt wird. Die Trennbarkeit kann umso eher bejaht werden, je geringer die Bedeutung von implizitem, d.h. nicht oder nur zu unvertretbar hohen Kosten kodifizierbarem Wissen ist.
- geringer die interkommunalen Unterschiede in den Back-Office-Prozessen sind. In allen Bereichen der Auftragsverwaltung, aber auch in einigen Bereichen der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ist von eher geringen Unterschieden auszugehen (vgl. Bogumil und Jann, 2009, S.104ff).

Um das gesamte IKZ-Potential abzuschätzen, dass sich durch die Digitalisierung zusätzlich ergibt, ist es notwendig, den Leistungskatalog der Landkreise und kreisfreien Städte systematisch durcharbeiten und in Bezug auf die o.g. vier Kriterien zu klassifizieren. Eine solche Aufgabe würde den Rahmen des vorliegenden Gutachtens sprengen. Wir müssen uns an dieser Stelle darauf beschränken, die IKZ-Potentiale einer Trennung von Front- und Back-Office-Prozessen exemplarisch anhand eines einzelnen Verwaltungsprozesses zu analysieren. Dies geschieht in Kapitel E.

3.5 Digitalisierung und die Pro-Kopf-Kosten der öffentlichen Leistungserbringung in kleinen Kommunen

In Kapitel B haben wir einen knappen Überblick über die Forschung zur Frage der optimalen Größe einer Kommune geliefert. Die Forschung fußt auf der theoretisch gut begründbaren Vorstellung eines Zielkonflikts zwischen dem Ziel der Realisierung von Skalens- und Verbundeffekte durch Schaffung hinreichend großer Einheiten auf der einen und dem Ziel eines möglichst passgenauen Zuschnitts des öffentlichen Leistungsangebots auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger auf der anderen Seite. Ob die Größenvorteile einer steigenden Gebietskörperschaftsgröße größer sind als die Nachteile der verringerten Passgenauigkeit des Leistungsangebots, ist letztlich eine empirische Frage. Da diese Nachteile schwer zu quantifizieren sind, hat sich die Forschung vor allem mit der Frage nach den Größenvorteilen von Kommunen befasst. Die bisherige Forschung kommt dabei mehrheitlich zu dem Schluss, dass insbesondere kleine Kommunen durch hohe Pro-Kopf-Kosten der öffentlichen Leistungserstellung belastet sind (siehe Kapitel B). In Kapitel B wurde bereits darauf hingewiesen, dass die empirische Evidenz zu dieser Frage fast ausschließlich auf Studien auf Gemeindeebenen fußt – für die Kreisebene gibt es deutlich weniger belastbare empirische Evidenz.

Re-evaluiert man die bestehende empirische Evidenz vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen zur Digitalisierung, so muss die Relevanz der vorliegenden empirischen Evidenz für die zentrale Fragestellung dieses Gutachtens noch weiter kritisch hinterfragt werden. Denn die existierenden Studien verwenden fast ausschließlich Daten aus einer im Wesentlichen – zumindest in Bezug auf das Verwaltungshandeln – analogen Zeit. Auch die sehr aktuelle und methodisch hoch anspruchsvolle Analyse von Junkernheinrich et al. (2018) basiert im Kern auf Daten, die bestenfalls der lokal-digitalen Zeit zugeordnet werden können. Darin ist keineswegs ein Mangel der vorliegenden Studien zu sehen – schließlich können sie nur mit Daten arbeiten, die zur Zeitpunkt der Analyse vorlagen. Gleichwohl stellt sich die fundamentale Frage, inwieweit die empirischen Befunde aus einer analogen Welt auf die vernetzt-digitale Welt der Zukunft übertragen werden können.

Um einer Antwort auf diese Frage näher zu kommen, haben wir eine umfassende Literaturrecherche in den einschlägigen wissenschaftlichen Datenbanken durchgeführt (EconLit, Web of Science, Core Collection und Social Science Citation Index Expanded). Diese Datenbanken beziehen neben Artikeln in wissenschaftlichen Publikationsorganen (Sammelbänden, Fachzeitschriften mit wissenschaftlicher Begutachtung) auch Arbeits- und Diskussionspapiere einbezogen, die noch nicht durch eine entsprechende Qualitätskontrolle gegangen sind. Die Literaturrecherche ist in drei Stoßrichtungen erfolgt.

In einem ersten Schritt haben wir nach verwaltungs- und wirtschaftswissenschaftlichen Studien gesucht, die sich direkt mit dem Zusammenhang zwischen der Digitalisierung und der optimalen Größe von Kommunen befasst. Das Ergebnis dieser Literaturrecherche ist ernüchternd. Zwar wird gemeinhin angenommen, dass die Digitalisierung erhebliche Skalenerträge mit sich bringt. Wie sich diese allerdings auf die Pro-Kopf-Kostenverläufe oder auf die Effizienz von Kommunen verschiedener Größenklassen auswirkt, wird in der Literatur, die unsere Literaturrecherche als relevant eingestuft hat, weder empirisch analysiert noch tiefergehend diskutiert.

In einem zweiten Schritt haben wir die Literaturrecherche auf das Gebiet der Industrial Organization ausgeweitet. Dieser Literatur zufolge hat die Digitalisierung zu einer massiven Senkung der Produktionskosten von informationsbasierten Leistungen geführt (vgl. z.B. Budzinski, 2016; Waldfogel, 2017; Haucap, 2019). Die damit verbundene Ausweitung der Nachfrage nach diesen Leistungen erhöht die Anzahl der Anbieter. In unserem Kontext interessiert aber weniger die Frage der Anzahl der Anbieter als vielmehr die Frage, welchen Einfluss die Digitalisierung auf die Größenverteilung der Unternehmen hat. Ex ante sind zwei unterschiedliche Entwicklungen denkbar. Zum einen kann die Digitalisierung und die mit vielen IT-Technologien verbundenen Größenvorteile die Bildung größerer Unternehmen fördern (horizontale Konzentration). Kleine Einheiten, welche die Größenvorteile nicht nutzen können, werden ineffizient und verschwinden vom Markt. Zum anderen ermöglicht die Digitalisierung aber das Outsourcen oder den Fremdbezug von vielen mit Größenvorteilen verbundenen Leistungen. Mithin kann die Digitalisierung auch zu einer stärkeren vertikalen Differenzierung im Produktionsprozess führen. In diesem Fall ist kein Verschwinden kleiner Anbieter zu erwarten. Im Gegenteil kann die Digitalisierung sogar dazu führen, dass kleinere Einheiten durch die Digitalisierung erst wettbewerbsfähig werden. Die Frage, welche Effekte dominieren, ist am Ende eine empirische Frage. Wenn wir in dieser Literatur eindeutige Belege dafür finden, dass die Digitalisierung zu einer Verringerung der Zahl kleiner Unternehmen geführt hat, so kann dies als Indiz dafür gewertet werden, dass in einer vernetzt-digitalen Welt kleine Einheiten relativ an Effizienz verloren haben.

Die Industrial Organization-Literatur hat sich intensiv mit den Auswirkungen der Digitalisierung befasst. Im Zentrum steht dabei allerdings weniger das untere Ende der Unternehmensgrößenverteilung, sondern vielmehr das obere Ende. Hier geht es insbesondere um die Rolle von Plattformökonomien wie Google, Amazon, Facebook und die Frage, inwieweit sie eine marktbeherrschende Stellung einnehmen und daher reguliert werden müssen (vgl. z.B. Budzinski und Stöhr, 2019). Etwas aufschlussreicher ist die Literatur zur Entwicklung auf Medienmärkten. Hier hat die Digitalisierung die Kosten für die Produktion von Videos, Filmen und Texten/Literatur massiv gesenkt. Hinzu kommt, dass große Plattformen wie Spotify, Amazon und Youtube die Kosten der Verbreitung und Direktvermarktung dieser Medienprodukte massiv gesenkt haben (vgl. z.B. Waldfogel, 2017; Budzinski und Kuchinke, 2017). Beide Entwicklungen haben die Gatekeeper-Funktion von Produktionsunternehmen, Verlagen etc. ausgehebelt und den Markteintritt von kleinen, unabhängigen Anbietern ermöglicht. Dabei ist es keineswegs so, dass der Verlust der Gatekeeper-

Funktion einen pauschal negativen Effekt auf die Qualität der Medienprodukte hat. So berichtet etwa Waldfoegel (2017), dass der Anteil der independent movies in internationalen Wettbewerben in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Ein ähnlicher Effekt lässt sich auch für private Handelsplattformen wie ebay, aber auch für Portale zur Buchung von Hotels und Ferienwohnungen beobachten. Insbesondere kleine Anbieter, für die eigene Vermarktungsaktivitäten in einer analogen Welt nur sehr begrenzt rentabel waren, können in der vernetzt-digitalen Welt mit einer großen Zahl an potentiellen Nachfragern und folglich mit einer besseren Auslastung rechnen.

In einem dritten Schritt haben wir nach Studien zu Veränderungen der Präferenzaggregation durch die Digitalisierung gesucht. Diese firmiert unter Schlagworten wie e-Government 2.0 oder e-Democracy. Diese Literatur ist sich einig darüber, dass digitale Medien neue Möglichkeiten eröffnen, die Bürgerinnen und Bürger in den politischen Willensbildungsprozess einzubeziehen. Zugleich kommt die Literatur zu dem Schluss, dass dieses Potential bisher kaum genutzt wird (vgl., Mergel, 2013). Zur Frage, ob der relative Nachteil großer Einheiten in Bezug auf die Passgenauigkeit des öffentlichen Leistungsangebots durch die Digitalisierung abgeschwächt werden können, liefert die Literatur keine nennenswerten Hinweise. Plausibel erscheint die Vermutung, dass digitale Medien die Erfassung von Präferenzunterschieden erleichtern, weil sie die Menge der verfügbaren Informationen erhöhen und die Kosten der Informationsverarbeitung senken. Damit wird allerdings das zentrale Problem, dass ein differenziertes Leistungsangebot politisch extrem schwer durchzusetzen ist, nicht gelöst. Mithin erscheint es derzeit eher unwahrscheinlich, dass die Digitalisierung den Hauptnachteil großer Gebietskörperschaften abmildern kann.

Insgesamt liefert die oben skizzierte Literaturlauswertung kein Indiz für die These, dass die Digitalisierung dazu geführt hat, dass kleinere Einheiten gegenüber großen Einheiten relativ an Effizienz verloren haben. Wenn überhaupt eine Schlussfolgerung aus der obigen Literaturlauswertung gezogen werden kann, dann ist es folgende: Die Digitalisierung ermöglicht ein Outsourcing von Leistungen und Prozessteilen mit Größenvorteilen. Ein solches Outsourcing war in einer analogen und lokal-vernetzten Welt nicht möglich. Damit erlaubt es kleinen Einheiten, effizient zu produzieren und am Markt zu bestehen. Übertragen auf die Frage nach dem Einfluss der Digitalisierung auf die optimale Größe einer Kommune stützt diese Logik folgenden Schluss: Es lassen sich keine klaren Aussagen darüber treffen, inwieweit und in welche Richtung die Digitalisierung die optimale Größe einer Kommune verändert, sofern die effizienzsteigernden IKZ-Potentiale in Aufgabenbereichen mit Skaleneffekten genutzt werden. Geschieht dies, so ist denkbar, dass der in der analogen Welt beobachtete Effizienznachteil kleiner Gebietskörperschaften sogar abgemildert wird.

4. Zwischenfazit

Die Ergebnisse der vorangegangenen Analysen zeigen sehr deutlich, dass die Digitalisierung ganz grundlegende Veränderungen verlangt, aber auch ermöglicht. Da die Forschung zu diesen Veränderungen trotz der immensen Zahl von wissenschaftlichen Publikationen zu dem Thema noch in den Kinderschuhen steckt, kann sie noch keine klaren Antworten auf alle in Abschnitt 1 des Kapitels gestellten Fragen geben. Die am ehesten belastbare Antwort erhalten wir auf die erste Frage nach den IKZ-Potentialen, die sich aus der Digitalisierung (zusätzlich) ergeben. Diesbezüglich kann mit einiger Sicherheit angenommen werden, dass die IKZ-Potentiale in einer vernetzt-digitalen Welt erheblich größer sind als die Potentiale in der analogen und lokal-digitalen Welt.

Zur Beantwortung der zweiten Frage – wie wirkt sich die Digitalisierung auf die optimale Größe einer Kommune insbesondere über die Kostennachteile kleiner Kommunen aus – macht die wissenschaftliche Literatur bisher keine direkten Aussagen. Indirekte Erkenntnisse lassen sich hingegen aus den Auswirkungen der Digitalisierung auf die Größenverteilung privater Unternehmen ableiten. Ein Analogieschluss auf Basis der Industrial-Organization-Literatur liefert keine Erkenntnisse dafür, dass die Digitalisierung zu relativen Erhöhung der Pro-Kopf-Kosten von kleinen gegenüber großen Kommunen führt. Allerdings gilt diese Aussage unter der Bedingung, dass die Kommunen – ähnlich wie die privaten Unternehmen – die effizienzsteigernden Potentiale der Digitalisierung nutzen. Geschieht dies, so erscheint es möglich, dass der in der analogen Welt beobachtete Effizienznachteil kleiner Gebietskörperschaften sogar abgemildert wird.

Aufbauend auf diesen Argumenten können wir eine – vorsichtige – Aussage zu der Reformvergleichenden Frage machen: Wie verändert die Digitalisierung die relative Vorzugswürdigkeit einer Kommunalreform im Vergleich zur intensivierten Nutzung des Instruments IKZ bei gegebener Kommunalstruktur?

Die Antwort auf diese Frage soll anhand von Abbildung D.1 entwickelt werden. Ausgangspunkt ist die Abbildung B.2 zum Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Kosten der öffentlichen Leistungserstellung und der Größe einer Kommune. Abbildung D.1 bezieht sich dabei auf die Kosten der Bereitstellung eines repräsentativen Bündels kommunaler Leistungen. Die oberste Kurve (K^{analog}) stellt den in Abbildung B.2 unterstellten Zusammenhang für Kommunen in der analogen Zeit dar. Aus Gründen der Übersichtlichkeit operiert Abbildung D.1 – anders als Abbildung B.2 – nicht mit zwei kleinen Kommunen unterschiedlicher Größe, sondern mit zwei gleichgroßen kleinen Kommunen (beide von der Größe G_1). Die Kostenersparnis, die sich durch den Zusammenschluss dieser beiden Kommunen in einer analogen Welt ergeben würde, ist gegeben durch folgende Ausdruck:

$$\Delta K^{analog} = 2K^{analog}(G_1) - K^{analog}(2G_1)$$

Die Digitalisierung senkt die Kosten der kommunalen Leistungserstellung deutlich. Die Industrial-Organization-Literatur lässt vermuten, dass größere Kommunen davon stärker profitieren als kleinere. Bei gegebener IKZ-Intensität ergibt sich folglich ein neuer Kurvenverlauf ($K^{dig|IKZ=konstant}$), in dessen Folge die Kostenersparnis durch den Zusammenschluss der beiden kleinen Kommunen steigt.

$$\Delta K^{dig|IKZ=konstant} = 2K^{dig|IKZ=konstant}(G_1) - K^{dig|IKZ=konstant}(2G_1)$$

Berücksichtigt man nun aber die erheblichen zusätzlichen IKZ-Potentiale in einer vernetzt-digitalen Welt, so ändert sich das Bild noch einmal grundlegend. Denn diese IKZ-Potentiale senken die Pro-Kopf-Kosten in kleinen Kommunen viel stärker als in großen Kommunen. Werden diese IKZ-Potentiale gehoben, so ergibt sich ein nochmals veränderter Kurvenverlauf (siehe $K^{digital+IKZ}$) und eine deutlich geringere Kostenersparnis einer Fusion der beiden kleinen Kommunen:

$$\Delta K^{digital+IKZ} = 2K^{digital+IKZ}(G_1) - K^{digital+IKZ}(2G_1)$$

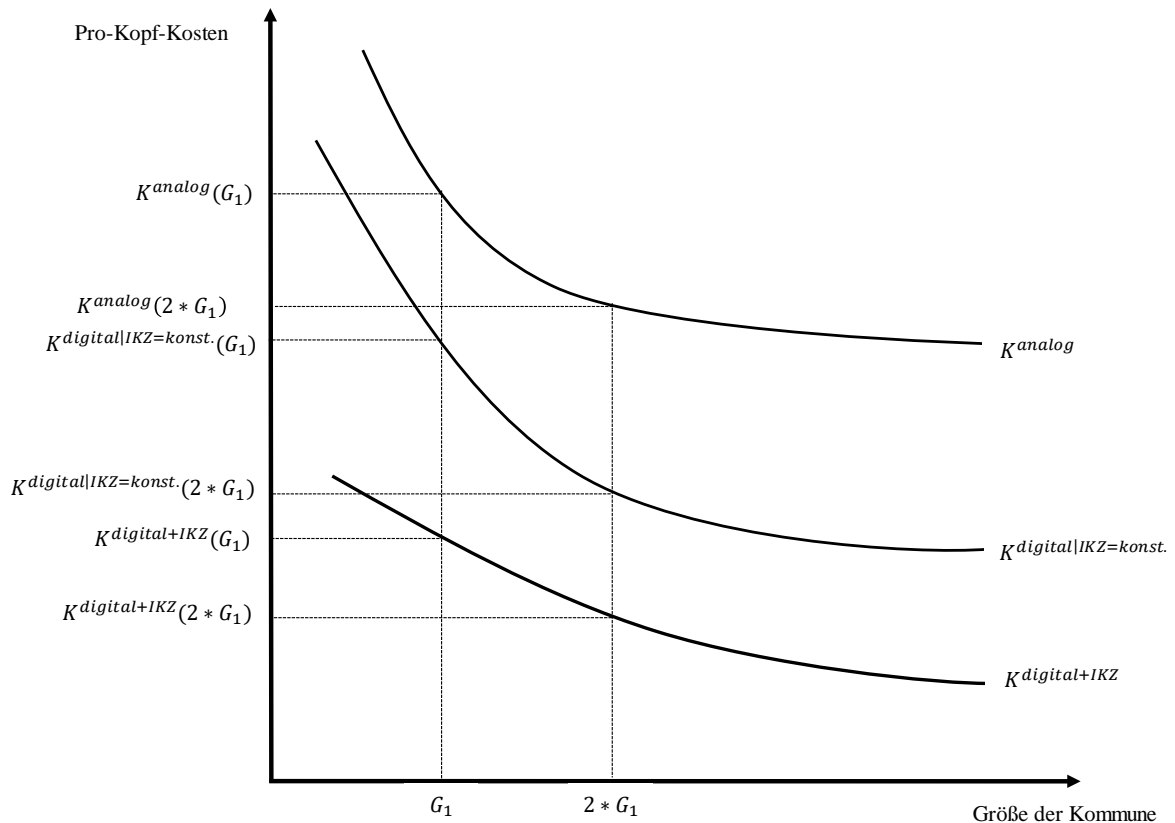
Vergleicht man die Kostenersparnisse der Fusionen von Kommunen, so ergibt sich folgende Rangfolge:

$$\Delta K^{digital+IKZ} < \Delta K^{analog} < \Delta K^{dig|IKZ=konstant}$$

Diesen Überlegungen zufolge scheint plausibel anzunehmen, dass die Nachteile von kleinteiligen Kommunalstrukturen in einer vernetzt-digitalen Welt kleiner sind als in einer analogen Welt. Mithin ist die Vorzugswürdigkeit der Fusion von Kommunen in einer analogen Welt eher gegeben als in einer vernetzt-

digitalen Welt. Die in der Literatur üblicherweise vorgetragenen Argumente für die Fusion von Kommunen verlieren mithin an Gewicht. Wie gravierend die Veränderungen sind, lässt sich derzeit nicht seriös abschätzen. Aus der Tatsache, dass sie sich derzeit nicht seriös quantifizieren lassen, sollte allerdings keineswegs geschlossen werden, dass die Veränderungen klein sind.

Abbildung D.1: Pro-Kopf-Kosten, Gemeindegröße und Digitalisierung



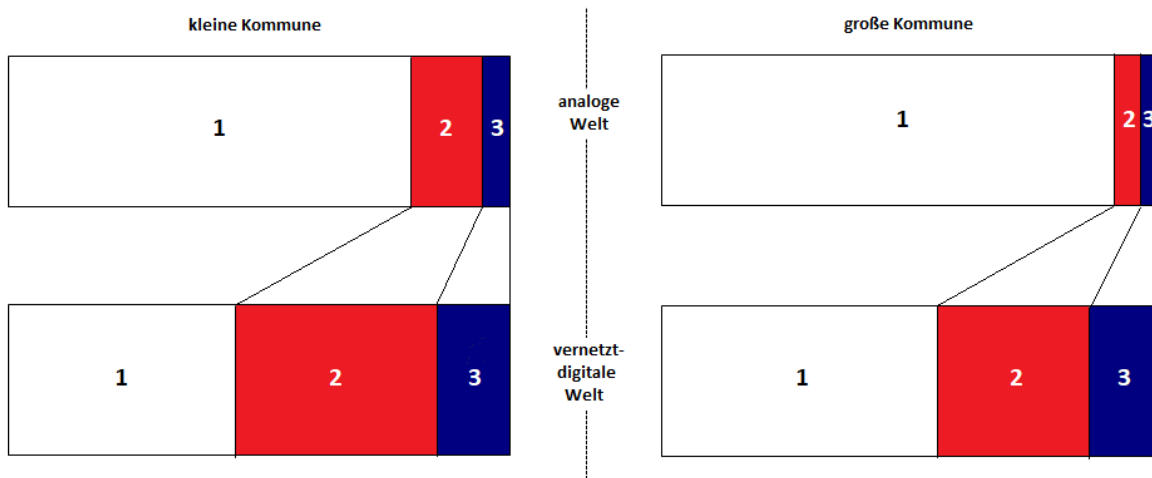
Quelle: Eigene Darstellung

Eine zwingende Voraussetzung für die soeben gezogene Schlussfolgerung liegt allerdings in der konsequenten Nutzung der neuen IKZ-Potentiale einer vernetzt-digitalen Welt. Werden diese nicht genutzt, so kehrt sich die Schlussfolgerung in sein Gegenteil um. Anders ausgedrückt: Werden die IKZ-Potentiale nicht konsequent gehoben, so verbleibt nur die Wahl zwischen ineffizient produzierenden kleinen Kommunen und weniger ineffizient produzierenden fusionierten Kommunen. In diesem Fall legen die obigen Überlegungen den Schluss nahe, dass die Fusion kleiner Kommunen in einer vernetzt-digitalen Welt eher geboten sind als in einer analogen ($\Delta K^{analog} < \Delta K^{dig|IKZ=konstant}$).

Die obigen Ausführungen machen deutlich, dass die kommunale Ebene in den nächsten Jahren vor grundlegenden Umwälzungen steht. Wenn die hier skizzierten Potentiale der IKZ gehoben werden sollen, müssen die Kommunen einen signifikanten Teil der Tätigkeiten und (Teil-)Prozesse, die sie aktuell in-house erledigen, auf IKZ-Verbünde auslagern. In einigen Aufgabenfeldern und (Teil-)Prozessen wird auch ein

Upzoning – also die Verlagerung der Aufgabe auf die Landesebene – angezeigt sein. Abbildung D.2 stellt die Veränderungen in einem Vorher-Nachher-Vergleich schematisch dar.

Abbildung D.2: Die Bedeutung von IKZ und Upzoning für große und kleine Kommunen vor und nach der digitalen Transformation



1 = Leistungserbringung in house; 2 = IKZ, 3 = Upzoning/Übertragung der Kompetenz auf das Land

Quelle: Eigene Darstellung

Die Abbildung verdeutlicht folgendes: Kleine Kommunen müssen ceteris paribus einen größeren Anteil von Tätigkeiten und Prozesse – und damit auch Ressourcen – auslagern als große Gemeinden. Mithin stehen kleine Kommunen auch ohne KVR vor großen Herausforderungen. Insbesondere werden sie Aufgaben und Prozessanteile und damit verbunden auch Ressourcen abgeben müssen.

Eine zielgerichtete digitale Transformation verlangt bereits in der kurzen Frist, dass wichtige IT-bezogene Hindernisse für die interkommunale Zusammenarbeit abgebaut werden. Ein maßgebliches Hindernis ergibt sich aus dem Flickenteppich an ERP-Softwarelösungen (und vermutlich auch in anderen Bereichen). Langfristig erscheint eine Vereinheitlichung der ERP-Software, mindestens aber die Schaffung von Standardschnittstellen notwendig zu sein. Das gleiche gilt für viele Softwarelösungen in Aufgabenbereichen, für die Teilprozesse gemeinschaftlich gelöst werden sollen.

Ein zweites Hindernis auf dem Weg zur Nutzung der IKZ-Potentiale der Digitalisierung ist in der fehlenden Verankerung der IT-Kompetenz auf Ebene der kommunalen Leitungsgremien. So hat unsere Befragung unter den Landkreisen und kreisfreien Städten gezeigt, dass nur in drei von 18 Landkreisen und in einem von neun kreisfreien Städten ein sog. CIO auf Leitungsebene existiert. Gut 30 % der Gebietskörperschaften können immerhin auf regelmäßige Konsultationen der Leitung mit der IT-Abteilung verweisen. In ungefähr der Hälfte der Gebietskörperschaften finden solche Konsultationen nicht einmal regelmäßig sondern nur fallbezogen statt. Die e-Government-Literatur bestätigt sehr deutlich, dass die beiden letztgenannten Lösungen unzureichend sind. IT ist ein Querschnittsthema und kann nur durch die Präsenz einer für IT-Fragen zuständigen Person in der Leitung der Kommune gewährleistet werden (vgl. Rose and Grant, 2010).

Hier ist ein erheblicher struktureller Nachholbedarf auf dem Weg zu einer effizienten Verwaltungsstruktur für die vernetzt-digitale Zeit festzustellen.

Nun kann man zurecht einwenden, dass die Kurvenverläufe in Abbildung D.1 für $K^{dig|IKZ}$ und $K^{digital+IKZ}$ bisher nicht empirisch validiert sind. Mithin lassen sich sicher auch Argumente finden, die anders geneigte Kostenverläufe rechtfertigen. Damit könnte auch die oben unterstellte Rangfolge ($\Delta K^{digital+IKZ}, \Delta K^{analog}, \Delta K^{dig|IKZ=konstant}$) grundsätzlich anders aussehen. Im Falle grundsätzlich anderer Kurvenverläufe ist allerdings auch die Möglichkeit gegeben, dass die Kurve $K^{digital+IKZ}$ auch für Kommunen von einer Größe oberhalb von $2G_1$ noch deutlich fallend verläuft. In diesem Fall wäre eine Fusion der zwei Gemeinden in Abbildung D.1 nicht länger zielführend, weil die neu geschaffene Einheit – gemessen an den Anforderungen einer vernetzt-digitalen Welt – schon wieder zu klein ist. Uns erscheint dieser weniger plausibel als der Fall, den wir mit Abbildung D.1 skizziert haben. Vertritt man eine grundlegend andere Auffassung bezüglich der Kurvenverläufe der Zukunft, so kann man sehr wohl zu der Ansicht gelangen, dass eine KVR auch nach Abschluss der digitalen Transformation geboten ist. Allerdings fehlt derzeit eine verlässliche Datengrundlage, um abschätzen zu können, wie groß eine Kommune der vernetzt-digitalen Zukunft mindestens sein muss, um effizient zu wirtschaften. Bestenfalls zufällig ist diese neue Mindestgröße deckungsgleich mit der Mindestgröße, die auf Basis bisheriger Studien ermittelt wurde. Ergo gilt: Vertritt man die Auffassung, dass eine KVR auch nach der digitalen Transformation noch geboten ist, so muss man gleichwohl anerkennen, dass die konkrete Ausgestaltung der Reformelemente nicht auf Basis von Erkenntnissen aus der analogen Zeit hergeleitet werden kann. Kurzfristig ist die Schlussfolgerung mithin dieselbe: Zunächst sollte die KVR ausgesetzt werden.

Kapitel E: IKZ-Potentiale im UVG-Prozess

1. Einführung

In Absprache mit dem Land Rheinland-Pfalz und den kommunalen Spitzenverbänden wurde im Juli 2019 das Thema des ersten Zooming-In-Projektbausteins festgelegt. Die Wahl fiel auf den Prozess der Unterhaltsvorschussgewährung einschließlich des Rückgriffs auf die unterhaltspflichtigen Elternteile (kurz UVG-Prozess). Im Zentrum steht die Frage nach den Potentialen von IKZ in diesem Bereich. Der UVG-Prozess wurde ausgewählt, weil er quantitativ bedeutsam ist und mit der Rückholquote über ein wichtiges Maß für die Qualität des Verwaltungshandelns verfügt, das in anderen Prozessen fehlt. Zudem hat er einige strukturelle Gemeinsamkeiten mit anderen Prozessen im Bereich der sozialen Dienste. Daher können die in diesem Kapitel gewonnenen Erkenntnisse auf andere, strukturell vergleichbar gelagerte (Teil-)Prozesse übertragen werden.

In den Daten zu den Zweckverbänden und Zweckvereinbarungen (siehe Kapitel C) wie auch in den Befragungen, welche das Deutsche Institut für öffentliche Verwaltung in Speyer im Zuge ihres Gutachtens durchgeführt hat, findet sich keine einzige IKZ-Aktivität im Bereich des UVG.³¹ Aus diesem Grund ist es an dieser Stelle nicht möglich, eine IKZ-Wirkungsanalyse durchzuführen, die auf Basis real existierender IKZ-Verbünde kausale Aussagen über die Wirkungen von IKZ auf die Qualität oder Kosteneffizienz der Leistungserbringung ableiten. Stattdessen besteht die Aufgabe des folgenden Abschnitts darin zu prüfen, ob es im UVG-Prozess Potentiale für IKZ gibt. Konkret werden dazu folgende Fragen in den Mittelpunkt der Analyse gestellt:

1. Ist der UVG-Prozess durch Skaleneffekte gekennzeichnet?
2. Gibt es Anzeichen für Spezialisierungsgewinne durch eine getrennte Bearbeitung der zwei Phasen des UVG-Prozesses?

Zur Beantwortung dieser Fragen haben wir Daten des Landesjugendamtes und der amtlichen Statistik verwendet und weitere Daten in einer Befragung unter den 41 rheinland-pfälzischen Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt erhoben. Auf Basis dieser Daten werden wir zeigen, dass beide Fragen positiv beschieden werden können (siehe Abschnitt E.3 - E.4). Mithin ist davon auszugehen, dass eine Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften im UVG-Prozess Potentiale birgt. Abschnitt 5 beinhaltet einige grundsätzliche Überlegungen zu dem Reformprozess hin zu einer Lösung, die geeignet ist, die IKZ-Potentiale im UVG-Prozess zu heben.

2. Der UVG-Prozess in Rheinland-Pfalz – eine knappe Skizze

2.1 Rechtliche Grundlagen

Die primäre Rechtsgrundlage für den hier zu analysierenden UVG-Prozess ist das Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen, kurz Unterhaltsvorschussgesetz (UVG). Im Kern zielt dieses Gesetz und die in ihm geregelten Leistungen darauf ab, den Unterhalt von Kindern alleinstehender Elternteile für den Fall zu

³¹ Allerdings arbeiten 56 % der UVG-Abteilungen bei der Auslandsrückholung mit externen Anbietern, vor allem dem Deutschen Institut für Jugend- und Familienrecht zusammen.

sichern, dass Unterhaltsleistungen des anderen (familienfernen) Elternteils ausbleiben (vgl. Hartmann, 2014; BMFSFJ, 2018). Liegt ein solcher Fall vor, können die alleinstehenden Elternteile, bei denen die betroffenen Kinder leben, im Namen der betroffenen Kinder einen Unterhaltsvorschuss oder eine Unterhaltsausfallersatzleistung beantragen. Wird der Antrag positiv beschieden, so erhält das Kind die Leistungen vom Land. In der Höhe entsprechen die Leistungen nicht den ausgefallenen Unterhaltszahlungen. Stattdessen richtet sie sich nach dem Alter des Kindes unter Anrechnung anderer Geldleistungen, insbesondere des Kindergeldes. Der unterhaltsrechtliche Anspruch auf Auskunft sowie die originären Unterhaltsansprüche des Kindes gehen in Höhe der ausgezahlten Unterhaltsleistungen an das Land über (§ 7, UVG). Das Land ist dann gehalten, diese Ansprüche gegenüber dem unterhaltspflichtigen Elternteil geltend zu machen.

Im Jahr 2017 wurde das Unterhaltsvorschussgesetz und die dazugehörige Durchführungsrichtlinie grundlegend reformiert. Die für die folgenden Analysen zentralen Änderungen können wie folgt zusammengefasst werden (vgl. Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, 2019; BMFSFJ, 2017).

1. Ausweitung des Leistungsanspruchs:
Waren vormals nur Kinder bis zum vollendeten 12. Lebensjahr anspruchsberechtigt, so sind es seit Inkrafttreten der Novelle auch Kinder vom 13. bis zum vollendeten 18. Lebensjahr.
2. Subsidiarität der Leistungen nach SGB II:
Leistungen nach dem SGB II werden seit der Gesetzesnovelle als subsidiär behandelt. Mithin müssen Anträge auf Leistungen nach dem UVG zwingend gestellt werden, um den Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II aufrechtzuerhalten.
3. „Härtere Gangart“ gegenüber den säumigen Unterhaltspflichtigen:
Das reformierte UVG und insbesondere die dazugehörige Durchführungsrichtlinie schreiben den ausführenden Behörden eine härtere Gangart gegenüber den säumigen Unterhaltspflichtigen vor. So wird die Erhebung von Bußgeldern und Verzugszinsen nun regelmäßig vorgeschrieben.

Die UVG-Novelle hat zu einem erheblichen Anstieg der Arbeitsbelastung auf Seiten der ausführenden Kommunen geführt. Der starke Anstieg der Zahl der antragsberechtigten Personen hat insbesondere zu einer starken Zusatzbelastung in der Phase 1 des UVG-Prozesses geführt. Folglich wurden vielerorts die Rückholungs-Aktivitäten zunächst zurückgefahren. Als Folge dieser beiden Prozesse ist die sog. Rückholungsquote (d.h. das Verhältnis zwischen den erfolgreich geltend gemachten Ansprüchen gegenüber den unterhaltspflichtigen Elternteilen und den ausgezahlten Unterhaltsleistungen an die Kinder) deutlich zurückgegangen (vgl. Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, 2019).

2.2 Vertikale Einnahmen- und Aufgabenverteilung im UVG-Prozess

Die im Rahmen des UVG-Prozesses anfallenden Geldleistungen an die Unterhaltsberechtigten sind zu 40 % vom Bund aufzubringen. Die verbleibenden 60 % sind von dem Bundesland zu tragen, in dem das unterhaltsberechtigte Kind seinen Wohnsitz hat. Die Länder können die Kommunen an den Geldleistungen beteiligen. In Rheinland-Pfalz wird der Länderanteil zu gleichen Teilen vom Land und den Kommunen getragen. Von den Beträgen, welche die Kommunen im Rahmen des erfolgreichen Rückgriffs bei den unterhaltspflichtigen Elternteilen einziehen, werden 30 % an das Land Rheinland-Pfalz abgeführt. Die mit dem UVG-Prozess verbundenen administrativen Kosten tragen die zuständigen Kommunen selbst.

Aufgrund dieser Lastenverteilung hat die UVG-Novelle aus dem Jahr 2017 zu einer erheblichen Mehrbelastung der Kommunen geführt. Sie müssen nicht nur den Anstieg der Verwaltungskosten schultern, sondern leiden zugleich unter dem Rückgang der erfolgreich geltend gemachten Forderungen gegenüber den Unterhaltspflichtigen Elternteilen.

In Rheinland-Pfalz obliegt die Durchführung des UVG den Gemeinden, die ein eigenes Jugendamt haben. Neben den 12 kreisfreien Städten haben auch die Städte Andernach, Bad Kreuznach, Idar-Oberstein, Mayen und Neuwied ein eigenes Jugendamt. Für Gemeinden ohne eigenes Jugendamt sind die entsprechenden Landkreise für die Durchführung des UVG zuständig. Die Aufgaben des UVG-Prozesses sind den Auftragsangelegenheiten zuzurechnen. In Bezug auf die Berechtigung des Leistungsbezugs und die Leistungshöhe lassen die gesetzlichen Rahmenbedingungen den Kommunen keine nennenswerten Handlungsspielräume. Im Bereich der Geltendmachung der Ansprüche gegenüber dem unterhaltspflichtigen Elternteil (sog. Rückholung) zeigen Untersuchungen des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (2015, 2019) Unterschiede in der Intensität, mit welcher einzelne Kommunen die Rückholung betreiben. Gleichwohl werden die Handlungsspielräume der Kommunen i.d.R. als begrenzt eingestuft. Dies bestätigt sich auch in unserer Befragung unter den oben aufgezählten Kommunen in Rheinland-Pfalz im August 2019. Dort haben mehr als zwei Drittel der Kommunen die kommunalpolitischen Spielräume als nicht existent eingestuft. Ein weiteres Viertel der Befragten sieht nur sehr geringe kommunalpolitische Spielräume.³²

2.3 Verwaltungsinterne Teil-Prozesse und die Möglichkeit der Phasenteilung

Das UVG selbst zeichnet eine Trennung des UVG-Prozesses vor, die für den Zweck der folgenden Analysen von zentraler Bedeutung ist. Im Folgenden soll zwischen zwei Phasen unterschieden werden:

Phase 1: Gewährung des Unterhaltsvorschusses (Entgegennahme, Prüfung und Entscheidung über den Antrag sowie die laufende Prüfung und ggf. Anpassung der Berechtigung)

Phase 2: Rückholung (Heranziehung der Unterhaltspflichtigen, einschließlich aller dazu notwendigen Schritte). Diese Schritte umfassen zum einen die Prüfung der Leistungs- sowie die Zahlungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils. Nur für den Fall, dass diese als gegeben angesehen wird, sind aktive Schritte zur Geltendmachung der Forderung gegenüber dem unterhaltspflichtigen Elternteil einzuleiten. Anderenfalls sind lediglich Maßnahmen zur Sicherung des Anspruchs zu ergreifen.

Jede Phase kann als in sich weitgehend abgeschlossener Teilprozess angesehen werden. Dabei entfallen laut Analysen des statistischen Bundesamtes für das Jahr 2016 ca. 75 % des gesamten Arbeitsaufwands im UVG-Prozess auf die Phase 2 (vgl. BMFSFJ, 2017). Die beiden Phasen unterscheiden sich in einer Reihe von wichtigen Punkten. Zunächst unterscheiden sie sich in den beteiligten Bürgerinnen und Bürger. In Phase 1 steht das unterhaltsberechtigzte Kind sowie der Elternteil, mit dem dieses zusammenwohnt, im Mittelpunkt, während in Phase 2 der zweite unterhaltspflichtige und i.d.R. familienferne Elternteil im Mittelpunkt steht. Folglich unterscheiden sich die Phasen auch in Bezug auf die Datengrundlagen, welche für die behördlichen Entscheidungen von Nöten sind. Nur sehr wenige Informationen müssen zwischen beiden Phasen ausgetauscht werden. So muss die Sachbearbeitung in Phase 2 vor allem über die

³² Insgesamt haben 37 der 41 Kommunen diese Frage beantwortet. Genauere Erläuterungen zur Datengrundlage finden sich in Abschnitt 3 des vorliegenden Kapitels.

Personalien des Kindes, für die der Unterhaltspflichtige heranzuziehen ist, die Personalien des unterhaltspflichtigen Elternteils sowie über die Höhe des geleisteten Unterhaltsvorschusses in Kenntnis gesetzt werden. In die andere Richtung ist vor allem die Information zur Leistungsfähigkeit sowie ggf. die Information, dass der unterhaltspflichtige Elternteil nach Intervention der UVG-Abteilung die Unterhaltszahlungen in Zukunft freiwillig leisten wird, von Bedeutung. Auch in Bezug auf die Intensität des persönlichen Kontaktes unterscheiden sich die beiden Phasen. Die Phase 1 erfordert i.d.R. einen intensiven persönlichen Kontakt zwischen den im Mittelpunkt stehenden Personen und den zuständigen Mitarbeiter/innen des Jugendamtes. Ein vergleichbarer persönlicher Kontakt ist in Phase 2 in aller Regel nicht von Nöten. Schließlich unterscheiden sich die Rechtsgrundlagen, welche in den Phasen 1 und 2 zu Rate zu ziehen sind (vgl. Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, 2015).

Wenngleich kommunalpolitische Entscheidungsspielräume im UVG-Prozess kaum existieren, haben die Kommunen in Bezug auf die Organisation der Arbeitsabläufe im UVG-Prozess erhebliche Freiheitsgrade. Insbesondere können sie entscheiden, ob sie die Arbeitsabläufe so organisieren, dass ein Fall über beide Phasen hinweg von einer/einem Mitarbeiter/in bearbeitet wird, oder ob sie eine Phasenteilung vornehmen. In letzterem Fall ist ein Teil des Personals in der UVG-Abteilung ausschließlich für Phase 1 zuständig, während Phase 2 von einem anderen Teil des Personals bearbeitet wird. In Rheinland-Pfalz sind beide Organisationsformen vertreten.

3. Daten

Im August 2019 haben wir eine schriftliche Befragung unter allen 41 Gebietskörperschaften, die über ein eigenes Jugendamt verfügen und mithin mit dem UVG-Prozess betraut sind (siehe Abschnitt E.2.2), durchgeführt. Der Fragebogen umfasst Fragen zur Organisation der Bearbeitung von UVG-Fällen sowie zum dazugehörigen Personaleinsatz für die Jahre 2014, 2016 und 2018. Bis Ende September haben alle städtischen Verwaltungen und 22 der 24 Landkreis-Verwaltungen einen ausgefüllten Fragebogen an uns geschickt. Damit liegt die Rücklaufquote bei 95 %. Die meisten Fragebögen wurden vollständig ausgefüllt, in einigen Fällen fehlen einzelne Angaben. Aus diesem Grund unterscheidet sich die zugrunde gelegte Grundgesamtheit für die folgenden Analysen gelegentlich geringfügig. In den folgenden Analysen greifen wir zusätzlich zu den Befragungsdaten auf öffentlich zugängliche Daten der amtlichen Statistik der Regionaldatenbank Deutschland (verschiedene Jahre und Fachserien) und der Bundesagentur für Arbeit zurück.³³ Darüber hinaus verwenden wir spezifische Daten zum UVG-Prozess, die uns das Landesjugendamt dankenswerterweise zur Verfügung gestellt hat.

Aufgrund der Tatsache, dass einzelne kreisangehörige Städte eigenständige Jugendämter betreiben, ist die Beobachtungseinheit unserer Untersuchung nicht immer deckungsgleich mit einer Gebietskörperschaft. Nach den (Teil-)Gebietskörperschaften, deren Jugendämter mit dem UVG-Prozess betraut sind, lassen sich vier Typen von Beobachtungseinheiten unterscheiden (vgl. Tabelle E.1). Wir verwenden im Folgenden den Begriff der UVG-Abteilung als Bezeichnung für die einzelne Beobachtungseinheit.

³³ Bundesagentur für Arbeit (Hg.), verschiedene Jahre: Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitslosenstatistik, Nürnberg. Bundesagentur für Arbeit (Hg.), SGB II-Hilfequoten (Monats- und Jahreszahlen), Zeitreihe. Nürnberg 2019.

Tabelle E.1: Typen von Beobachtungseinheiten

Typ von Beobachtungseinheit	Anzahl Rücklauf (gesamt)
KF: Kreisfreie Stadt	12 (12)
LK: Landkreis (ohne separates Jugendamt in kreisangehöriger Stadt)	18 (19)
KA: Kreisangehörige Stadt mit eigenem Jugendamt (siehe oben)	5 (5)
LK(netto): Verbleibender Teil des Landkreises für Landkreise, bei denen ein Teil der Bevölkerung durch eines der zuvor mit KA benannten Jugendämter versorgt wird	4 (5)

Quelle: Eigene Darstellung

Aufgrund der oben skizzierten grundlegenden Gesetzesänderung aus dem Jahr 2017 und des daraus resultierenden Strukturbruchs sind die Daten für die Jahre 2014 und 2016 nicht mit denen des Jahres 2018 vergleichbar. Aus diesem Grund geht die folgende Analyse in zwei Schritten vor. In einem ersten Schritt werden die Daten aus den Jahren vor der UVG-Novelle analysiert. Dabei stehen die eingangs gestellten Fragen nach der Existenz von Skaleneffekten und Spezialisierungsgewinnen durch eine Phasen-Trennung im Mittelpunkt (siehe Abschnitt E.1). In einem zweiten Schritt werden die Veränderungen zwischen den Jahren 2016 und 2018 in den Blick genommen. Ziel dieser zusätzlichen Analyse ist es, Muster in den Anpassungsreaktionen auf die Gesetzesänderung zu erkennen und daraus weitere Erkenntnisse zu ziehen.

Bevor wir zu den Analysen zu den o.g. UVG-bezogenen Forschungsfragen gelangen, sollen die verwendeten Daten beschrieben werden. Tabelle E.2 gibt zunächst einen Überblick über einige sozio-ökonomische und demographische Eckdaten der (Teil-)Gebietskörperschaften, für die uns ausgefüllte Fragebögen vorliegen und die deshalb in die Analyse eingehen.³⁴ Die Daten beziehen sich auf das Jahr 2014 und stammen aus Quellen der amtlichen Statistik oder der Bundesagentur für Arbeit.

³⁴ Das Bruttonationaleinkommen pro Kopf der kreisangehörigen Stadt wurde mit dem entsprechenden Wert für den Kreis, in dem die Stadt liegt, angesetzt. Die Unterschiede zu den Angaben für die Kategorie LK(netto) ergeben sich aus der Tatsache, dass der Rücklauf für letztere Kategorie unvollständig ist.

Tabelle E.2: Sozio-demographische Kennzahlen nach Beobachtungseinheiten (2014)

Beobachtungseinheit	Kennzahl	Mittelw.	Stdabw.	Min.	Max.
KF: Kreisfreie Stadt	SGB-II-Quote	0,05	0,02	0,03	0,10
	Arbeitslosenquote	0,08	0,02	0,05	0,13
	Bruttonationaleink. p.K.	45.226	13.790	28.760	74.982
	Bevölkerung	85.717	53.449	34.084	204.268
	Anteil unter 16 Jahren	0,13	0,01	0,12	0,15
LK: Landkreis (ohne separates Jugendamt in kreisangehöriger Stadt)	SGB-II-Quote	0,02	0,01	0,02	0,03
	Arbeitslosenquote	0,04	0,01	0,03	0,06
	Bruttonationaleink. p.K.	24.952	5.904	15.101	34.388
	Bevölkerung	117.028	38.287	60.765	203.338
	Anteil unter 16 Jahren	0,14	0,01	0,13	0,15
KA: Kreisangehörige Stadt mit eigenem Jugendamt (siehe oben)	SGB-II-Quote	0,03	0,04	0,00	0,09
	Arbeitslosenquote	0,07	0,02	0,05	0,11
	Bruttonationaleink. p.K.	28.719	805	27.319	29.228
	Bevölkerung	37.606	18.204	18.567	63.883
	Anteil unter 16 Jahren	0,14	0,01	0,12	0,15
LK(netto): Verbleibender Teil des Landkreises für Landkreise, bei denen ein Teil der Bevölkerung durch eines der zuvor mit KA benannten Jugendämter versorgt wird	SGB-II-Quote	0,04	0,01	0,03	0,06
	Arbeitslosenquote	0,07	0,01	0,05	0,08
	Bruttonationaleink. p.K.	28.592	869	27.319	29.228
	Bevölkerung	111.734	41.010	62.106	162.191
	Anteil unter 16 Jahren	0,14	0,01	0,13	0,15

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis amtlicher Daten bzw. Daten der Bundesagentur für Arbeit

In den folgenden Tabellen geben wir einen Überblick über die Daten zum Personaleinsatz im UVG-Prozess sowie dessen organisatorische Gestaltung. Diese Daten stammen aus der Befragung und basieren mithin auf Angaben der befragten Kommunen bzw. deren Jugendämtern und UVG-Abteilungen. Die Angaben beschränken sich auf die Zeit vor der UVG-Novelle. Auf eine Differenzierung zwischen den Jahren 2014 und 2016 wird aufgrund der nur geringen intertemporalen Differenzen in den Kennzahlen verzichtet. Auf der anderen Seite werden die Kennzahlen getrennt nach Typen von Beobachtungseinheiten ausgewiesen.

Es sei beachtet, dass auch diese Zahlen keine Rückschlüsse auf die Angaben einzelner UVG-Abteilungen oder (Teil-)Gebietskörperschaften erlauben.

Tabelle E.3 zeigt die Größe der verschiedenen UVG-Abteilungen, gemessen am Personaleinsatz im UVG-Prozess. Dabei beschreibt die Tabelle die insgesamt eingesetzten Vollzeitäquivalente sowie deren Verteilung auf Phase 1 und 2. Die UVG-Abteilungen in kreisfreien Städten und Landkreisen ohne separates Jugendamt in einer kreisangehörigen Stadt sind im Durchschnitt etwas größer als die Abteilungen in den Landkreisen, in denen ein Teil des UVG-Prozesses in den Jugendämtern von kreisangehörigen Städten erledigt werden. Letztere haben deutlich kleinere UVG-Abteilungen. In Bezug auf die relative Verteilung der Arbeitskraft auf die beiden Phasen des UVG-Prozesses gibt es kaum nennenswerte Unterschiede.

Tabelle E.3: Vollzeitäquivalente insgesamt und nach Phasen (2014 und 2016)

Beobachtungseinheit	VZÄ	Mittelw.	Stdabw.	Min.	Max.
KF: Kreisfreie Stadt	Insges.	3,06	1,59	1,28	6,50
	P 1	1,37	0,92	0,50	4,00
	P 2	1,73	0,96	0,40	3,20
LK: Landkreis (ohne separates Jugendamt in kreisangehöriger Stadt)	Insges.	3,09	1,96	1,80	13,00
	P 1	1,52	1,93	0,50	12,00
	P 2	1,57	0,76	0,67	3,21
KA: Kreisangehörige Stadt mit eigenem Jugendamt (siehe oben)	Insges.	1,53	0,87	0,70	3,00
	P 1	0,80	0,59	0,33	1,93
	P 2	0,73	0,34	0,30	1,17
LK(netto): Verbleibender Teil des Landkreises für Landkreise, bei denen ein Teil der Bevölkerung durch eines der zuvor mit KA benannten Jugendämter versorgt wird	Insges.	2,63	1,48	1,05	4,50
	P 1	1,37	1,25	0,31	3,00
	P 2	1,27	0,45	0,74	1,67

Quelle: Eigene Befragung zum UVG-Prozess und eigene Berechnungen

Tabelle E.4 und E.5 geben einen Überblick über die Gesamtzahl der bearbeiteten UVG-Fälle pro Vollzeitäquivalent. Tabelle E.4 bezieht die Fallzahlen auf die Anzahl der Vollzeitäquivalente, die insgesamt mit dem UVG-Prozess befasst sind, Tabelle E.5 hingegen auf die in Phase 1 des UVG-Prozesses beschäftigten Vollzeitäquivalente. Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Beobachtungseinheiten sind in keiner der Tabellen signifikant. Zugleich zeigt sich eine erhebliche Streuung innerhalb aller Typen von Beobachtungseinheiten.

Tabelle E.4: Verteilung der UVG-Fälle pro Vollzeitäquivalent insgesamt (2014 und 2016)

Beobachtungseinheit	Mittelw.	Stdabw.	Min.	Max.
KF: Kreisfreie Stadt	450	167	176	756
LK: Landkreis (ohne separates Jugendamt in kreisangehöriger Stadt)	441	216	32	1000
KA: Kreisangehörige Stadt mit eigenem Jugendamt (siehe oben)	409	128	235	608
LK(netto): Verbleibender Teil des Landkreises für Landkreise, bei denen ein Teil der Bevölkerung durch eines der zuvor mit KA benannten Jugendämter versorgt wird	504	282	192	873

(gerundet auf ganze Zahlen)

Quelle: Eigene Befragung zum UVG-Prozess und eigene Berechnungen

Tabelle E.5: Verteilung der UVG-Fälle pro Vollzeitäquivalent in Phase 1 des UVG-Prozesses (2014 und 2016)

Beobachtungseinheit	Mittelw.	Stdabw.	Min.	Max.
KF: Kreisfreie Stadt	186	53	100	296
LK: Landkreis (ohne separates Jugendamt in kreisangehöriger Stadt)	183	68	29	313
KA: Kreisangehörige Stadt mit eigenem Jugendamt (siehe oben)	199	47	114	257
LK(netto): Verbleibender Teil des Landkreises für Landkreise, bei denen ein Teil der Bevölkerung durch eines der zuvor mit KA benannten Jugendämter versorgt wird	183	54	124	262

(gerundet auf ganze Zahlen)

Quelle: Eigene Befragung zum UVG-Prozess und eigene Berechnungen

Tabelle E.6 wendet sich der zweiten Phase des UVG-Prozesses (der Rückholung; Synonym: Rückgriff) zu. Sie weist für die vier Typen von Beobachtungseinheiten jeweils die Rückholquote sowie die Anzahl der Fälle pro Vollzeitäquivalent in Phase 2 aus.³⁵ Die Rückholungsquote ist dabei wie folgt definiert:

$$\text{Rückholquote} = \frac{\text{Einnahmen aus der erfolgreichen Geltenmachung von Forderungen gegenüber dem unterhaltspflichtigen Elternteil}}{\text{Ausgaben für Unterhaltsleistungen an die Kinder}}$$

Wiederum zeigt sich, dass die Streuung innerhalb der vier Typen von Beobachtungseinheiten deutlich stärker ausgeprägt ist als die Streuung über diese Typen.

³⁵ Dabei wurde mit der gleichen Zahl der Fälle operiert wie in den Tabellen zuvor. Die amtlichen Statistiken weisen zwar getrennt die Anzahl der Rückholungsfälle aus, diese Daten sind allerdings unvollständig. Zudem umfassen sie Angaben zu teils Jahre zurückliegenden aber formal nicht abgeschlossenen Fällen. Dies macht eine jahresspezifische Zurechnung des Aufwands schwierig.

Tabelle E.6: Rückholungsquote, Rückholbetrag und Fälle pro Vollzeitäquivalent in Phase 2 (2014 und 2016)

Beobachtungseinheit	Kennzahl	Mittelw.	Stdabw.	Min.	Max.
KF: Kreisfreie Stadt	Rückholquote.	0,238	0,061	0,133	0,365
	Fälle/VZÄ(p2)	366	134	142	573
LK: Landkreis (ohne separates Jugendamt in kreisangehöriger Stadt)	Rückholquote.	0,310	0,089	0,150	0,503
	Fälle/VZÄ(p2)	361	175	144	855
KA: Kreisangehörige Stadt mit eigenem Jugendamt (siehe oben)	Rückholquote.	0,194	0,043	0,140	0,287
	Fälle/VZÄ(p2)	410	99	200	510
LK(netto): Verbleibender Teil des Landkreises für Landkreise, bei denen ein Teil der Bevölkerung durch eines der zuvor mit KA benannten Jugendämter versorgt wird	Rückholquote.	0,292	0,084	0,166	0,408
	Fälle/VZÄ(p2)	346	110	238	538

Quelle: Eigene Befragung zum UVG-Prozess und eigene Berechnungen

In einigen UVG-Einheiten wird der UVG-Prozess phasenweise arbeitsteilig erledigt, d.h. dass die Bearbeitung der Phasen 1 und 2 von unterschiedlichen Personen vorgenommen wird. Tabelle E.7 gibt Auskunft darüber, wie häufig und in welchen Teil-Gebietskörperschaften diese Phasenteilung vorkommt. Insgesamt haben acht Abteilungen in der Befragung angegeben, dass sie mit einer Phasenteilung operieren.

Tabelle E.7: Phasenteilung nach Typen von Beobachtungseinheiten (Angaben für 2014)

Beobachtungseinheit	Anzahl ... Phasenteilung	
	mit	Ohne
KF: Kreisfreie Stadt	2	10
LK: Landkreis (ohne separates Jugendamt in kreisangehöriger Stadt)	4	14
KA: Kreisangehörige Stadt mit eigenem Jugendamt (siehe oben)	2	3
LK(netto): Verbleibender Teil des Landkreises für Landkreise, bei denen ein Teil der Bevölkerung durch eines der zuvor mit KA benannten Jugendämter versorgt wird	0	3

Quelle: Eigene Befragung zum UVG-Prozess und eigene Berechnungen

Tabelle E.8 beinhaltet einen Vergleich der zwischen phasenteilenden und nicht-phasenteilenden UVG-Einheiten. Weder in Bezug auf die durchschnittliche Zahl von Vollzeitäquivalenten noch in Bezug auf den

Anteil des Personals, das sich mit Phase 2 befasst, oder auf die Rückholquote unterscheiden sich diese beiden Gruppen von UVG-Abteilungen.

Tabelle E.8: UVG-bezogene Kennzahlen für UVG-Abteilungen mit und ohne Phasenteilung (2014)

Kennzahl	Mittelw.	Stdabw.	Min.	Max.
UVG-Abteilungen ohne Phasenteilung				
Vollzeitäquivalente insgesamt	2,84	1,29	1,00	6,50
Anteil davon in Phase 2	0,53	0,14	0,27	0,75
Rückholquote.	0,27	0,09	0,13	0,50
UVG-Abteilungen mit Phasenteilung				
Vollzeitäquivalente insgesamt	2,75	3,15	0,70	13,00
Anteil davon in Phase 2	0,54	0,17	0,08	0,72
Rückholquote.	0,28	0,10	0,14	0,43

Quelle: Eigene Befragung zum UVG-Prozess und eigene Berechnungen

4. Empirische Analysen

4.1 Effekte der Phasenteilung in den Jahren 2014 und 2016

Auf Basis der soeben beschriebenen Daten sollen Antworten auf die eingangs formulierten zwei Fragen gegeben werden:

1. Ist der UVG-Prozess durch Skaleneffekte gekennzeichnet?
2. Gibt es Anzeichen für Spezialisierungsgewinne durch eine Teilung des UVG-Prozesses in zwei Phasen?

Aufgrund der Tatsache, dass sich die beobachteten Einheiten in Bezug auf mehrere Charakteristika unterscheiden, können diese Fragen nicht in einem univariaten Vergleich beantwortet werden (siehe Tabelle E.8). So kann z.B. die zweite Frage nicht dadurch beantwortet werden, dass man die durchschnittliche Rückholquote von phasenteilenden und nicht phasenteilenden Abteilungen vergleicht. Vielmehr ist es notwendig, multivariate Verfahren anzuwenden. Die herkömmlichen Verfahren der Effizienzanalyse sind allerdings in dem aktuellen Fall unserer Einschätzung nach nicht anwendbar. Das liegt zum einen daran, dass die Zahl der Beobachtungen dafür zu klein ist. Verlässliche Effizienzanalysen mit nachgelagerten Analysen zu den Wirkungen von sog. Umweltvariablen benötigen deutlich größere Datensätze (vgl. dazu z.B. Kalb, 2010). Zum anderen haben wir es im UVG-Prozess mit zwei gegenläufigen Zielkategorien zu tun. Während nämlich in Phase 1 das Ziel darin besteht, die bestehenden Fälle mit möglichst wenig Personalaufwand abzuwickeln, steht in Phase 2 das Ziel einer hohen Rücklaufquote im Mittelpunkt. Anstelle von Effizienzanalysen werden im Folgenden Panel-Regressionen auf Basis der Daten für 2014 und 2016 durchgeführt.

4.1.1 Test auf positive Skaleneffekten im UVG-Prozess

Zur Beantwortung der ersten Frage wird die sog. Fallelastizität des Personalbestands geschätzt. Sie ist definiert als die prozentuale Änderung in der Anzahl der Vollzeitäquivalente im UVG, dividiert durch die prozentuale Änderung in der Zahl der UVG-Fälle. Ist sie kleiner als 1, so kann dies als Indiz für das Vorliegen von Skaleneffekten gewertet werden.

Tabelle E.9: Panel-Regressionen zur Analyse der Zahl der bearbeiteten UVG-Fälle pro Jahr (2014 und 2016) – Vollzeitäquivalente insgesamt

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ln(Fälle)	0,437** (0,215)	0,587*** (0,127)	0,720*** (0,112)	0,399** (0,195)	0,389** (0,179)
Anteil der VZÄ in Phase 2	-3,177*** (0,106)			-3,168*** (0,0914)	-3,173*** (0,0804)
Anteil der VZÄ Leitungspersonal	-1,726 (2,722)			-1,486 (2,674)	-1,421 (2,315)
Anteil der VZÄ aus anderen Bereichen	0,211 (0,217)			0,163 (0,205)	-0,482 (0,546)
Phasen-Teilung	-0,365*** (0,0632)			-0,380*** (0,0551)	-0,392*** (0,0465)
ln(Bruttonationaleinkommen pro K.)	0,267 (0,228)	0,276 (0,205)	0,138 (0,117)		
SGB-II-Quote	0,00754 (0,0139)	-0,0140 (0,0173)	-0,0304* (0,0173)		
kreisangehörige Stadt	-1,290*** (0,162)	-0,404* (0,226)		-1,252*** (0,156)	
kreisfreie Stadt	-0,165 (0,387)	-0,159 (0,205)		0,0110 (0,364)	
Landkreis (netto)	-0,101 (0,281)	-0,127 (0,261)		-0,0799 (0,302)	
Jahr = 2016	0,0205 (0,0196)	-0,0332 (0,0716)	-0,0172 (0,0647)	0,0325 (0,0204)	0,0317* (0,0189)
Konstante	-2,485 (3,116)	-5,341*** (1,794)	-4,783*** (1,095)	0,469 (1,123)	0,540 (1,032)
χ^2 -Teststat. (H0: Fallelastizität = 1)	6,84***	10,62***	6,24***	9,53***	11,6***
Beobachtungen	47	75	75	47	47
Anzahl von Ämtern	26	38	38	26	26

Robuste Standardfehler in Klammern (***) $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$)

Quelle: Eigene Berechnungen

Tabelle E.9 und E.9a stellen die Ergebnisse einer Reihe verschiedener Regressionen dar. Sie unterscheiden sich zum einen in den Kontrollvariablen, die in die Analyse einbezogen werden.³⁶ Zum anderen unterscheiden sie sich in Bezug auf das zugrunde gelegte Personal. In Tabelle E.9 wird der gesamte

³⁶ Die Verwendung verschiedener Kontrollvariablen ist wichtig, um die Stabilität der Ergebnisse zu prüfen. Eine solche Prüfung ist bei Analysen dieser Art in jedem Fall angezeigt, weil die wahren funktionalen Zusammenhänge in den zugrundeliegenden Prozessen nicht bekannt sind.

Personalbestand im UVG-Prozess zugrunde gelegt, in Tabelle E.9a nur der Personalbestand, der mit Phase 1 befasst ist. Die Teststatistiken unten in den Tabellen zeigen für alle 10 Modelle, dass die geschätzte Fallelastizität des Personalbestands kleiner als 1 ist. Mithin legen die Ergebnisse das Vorliegen von Skaleneffekten nahe.

Tabelle E.9a: Panel-Regressionen zur Analyse der Zahl der bearbeiteten UVG-Fälle pro Jahr (2014 und 2016) – Vollzeitäquivalente in Phase 1

	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
ln(Fälle)	0,363*	0,598***	0,678***	0,320*	0,309**
	(0,192)	(0,192)	(0,141)	(0,168)	(0,153)
Anteil der VZÄ in Phase 2	-5,029***			-5,017***	-5,019***
	(0,0871)			(0,0745)	(0,0659)
Anteil der VZÄ Leitungspersonal	-1,424			-1,259	-1,209
	(2,604)			(2,654)	(2,277)
Anteil der VZÄ aus anderen Bereichen	0,239			0,186	-0,506
	(0,201)			(0,197)	(0,576)
Phasen-Teilung	-0,314***			-0,327***	-0,337***
	(0,0504)			(0,0441)	(0,0379)
ln(Bruttonationaleinkommen pro K.)	0,254	0,123	0,0877		
	(0,195)	(0,336)	(0,197)		
SGB-II-Quote	0,00860	-0,0260	-0,0359*		
	(0,0130)	(0,0283)	(0,0213)		
kreisangehörige Stadt	-1,355***	-0,232		-1,326***	
	(0,160)	(0,316)		(0,162)	
kreisfreie Stadt	-0,143	-0,0508		0,0334	
	(0,371)	(0,288)		(0,353)	
Landkreis (netto)	-0,170	-0,153		-0,147	
	(0,288)	(0,480)		(0,316)	
Jahr = 2016	0,0176	-0,0822	-0,0748	0,0286	0,0277*
	(0,0173)	(0,112)	(0,102)	(0,0181)	(0,0166)
Konstante	-1,761	-4,623	-4,774**	1,095	1,176
	(2,730)	(3,158)	(2,100)	(0,975)	(0,890)
χ^2 -Teststat. (H0: Fallelastizität = 1)	11,07***	4,39**	5,25**	16,36***	20,31***
Beobachtungen	47	72	72	47	47
Anzahl von Ämtern	26	37	37	26	26

Robuste Standardfehler in Klammern (***) $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$)

Quelle: Eigene Berechnungen

4.1.2 Test auf Spezialisierungseffekte durch eine Phasenteilung im UVG-Prozess

Die Beantwortung der zweiten Frage fußt auf Panel-Regressionen mit der Rückholquote als abhängige Variable (siehe Tabellen E.10 und E.10a). Im Zentrum steht die Frage, ob die Rückholquote in UVG-Abteilungen mit einer Phasenteilung signifikant höher ausfällt als in Abteilungen ohne Phasenteilung. Die ersten vier Modelle in Tabelle E.10 testen auf einen generellen (unkonditionalen) Effekt der Phasenteilung auf die Rückholquote. Sie unterscheiden sich lediglich in Bezug auf die verwendeten Kontrollvariablen. Ähnlich wie die univariaten Vergleiche in Tabelle E.8 zeigen diese Modelle, dass die Phasenteilung per se keinen signifikanten Einfluss auf den Rückholerfolg hat. Der entsprechende Koeffizientenschätzer für die Variable Phasenteilung ist weit entfernt davon, signifikant zu sein.

Dieses Ergebnis ist allerdings von begrenzter Aussagekraft. Denn die bisherigen Analysen machen keinen Unterschied zwischen phasenteilenden Verwaltungen mit einem geringen und phasenteilenden Verwaltungen mit einem hohen Personaleinsatz in Phase 2. Klare Spezialisierungseffekte aus der Phasenteilung sind allerdings erst ab einem gewissen Personaleinsatz zu erwarten. Um den moderierenden Effekt des Personaleinsatzes auf die Erfolgswirkungen der Phasenteilung abzubilden, werden die soeben beschriebenen Regressionsmodelle erneut geschätzt – dieses Mal allerdings unter Verwendung sog. Interaktionstermini (siehe in Tabelle E.10a). Nun ergibt sich ein deutlich anderes Bild. Alle Modelle zeigen einen signifikanten Schätzer für die Phasenteilung und für den Interaktionsterm. Da diese Koeffizienten unterschiedliche Vorzeichen haben, können sie nicht direkt interpretiert werden. Dafür sind vielmehr sog. Margin-Plots (siehe Abbildung B.1) zu verwenden. Die Margin-Plots zeigen unisono, dass der Rückholerfolg für phasenteilende Verwaltungen mit einem höheren Personaleinsatz in Phase 2 über demjenigen in nicht phasenteilenden Verwaltungen mit vergleichbarem Personaleinsatz ist. Bei geringerem Personaleinsatz besteht ein solcher Vorteil nicht. Im Gegenteil, hier haben phasenteilende Verwaltungen einen Nachteil. Die Unterschiede sind –wie die Konfidenzbänder klar zeigen – signifikant auf dem 5-Prozentsniveau.

Ein Blick auf die Kontrollvariablen zeigt, dass die sozio-demographischen Faktoren keinen Einfluss auf die Rückholquote haben. Insbesondere gibt es keinen negativen Zusammenhang zwischen der Rückhol- und der SGB-II-Quote. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die UVG-Fälle keine randomisierte Stichprobe aus der Einkommensverteilung präsentieren, sondern sich vor allem aus dem unteren Ende derselben speisen. Auf der anderen Seite zeigen die Dummy-Variablen für kreisfreie und kreisangehörige Städte eine signifikant niedrigere Rückholquote. In den Interaktionstermen ist auch die Rückholquote der Landkreise mit eigenständigen Jugendämtern in kreisangehörigen Städten signifikant geringer als diejenige der anderen Landkreise. Über die Gründe für diese Unterschiede kann an dieser Stelle nur spekuliert werden.

Tabelle E.10: Panel-Regressionen zur Analyse Rückholquote (2014 und 2016)

	(1)	(2)	(3)	(4)
Phasen-Teilung JA	0,00545 (0,0186)	-0,0104 (0,0285)	0,00302 (0,0209)	-0,00203 (0,0278)
Anteil der VZÄ in Phase 2	0,204*** (0,0761)	0,241*** (0,0802)	0,214*** (0,0748)	0,241*** (0,0788)
Interaktionsterm [Phasen-Teilung JA] X [Anteil VZÄ in P2]				
Kontrollvariablen				
ln(Fälle pro VZÄ insgesamt)	-0,0602** (0,0305)	-0,0678** (0,0302)	-0,0601** (0,0291)	-0,0649** (0,0297)
ln(Bruttonationaleinkommen pro Kopf)	0,0521 (0,0469)	-0,0235 (0,0340)	0,0931 (0,0620)	-0,0283 (0,0380)
SGB II-Quote	-0,00407 (0,00379)	-0,00857 (0,00597)	-0,00405 (0,00401)	-0,00719 (0,00591)
Bevölkerungszahl			-4,19e-07 (3,67e-07)	2,29e-07 (3,33e-07)
Anteil von unter 16-jährigen			-0,651 (1,556)	-0,333 (1,611)
kreisangehörige Stadt	-0,112*** (0,0282)		-0,153*** (0,0498)	
kreisfreie Stadt	-0,0991** (0,0398)		-0,138*** (0,0534)	
Landkreis (netto)	-0,0560 (0,0530)		-0,0673 (0,0666)	
Jahr = 2016	0,00617 (0,00954)	0,00879 (0,00950)	0,00414 (0,00918)	0,00894 (0,00946)
Konstante	-0,00400 (0,514)	0,763** (0,380)	-0,284 (0,667)	0,816* (0,464)
Beobachtungen	69	69	69	69
Zahl der Ämter	37	37	37	37

Robuste Standardfehler in Klammern *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

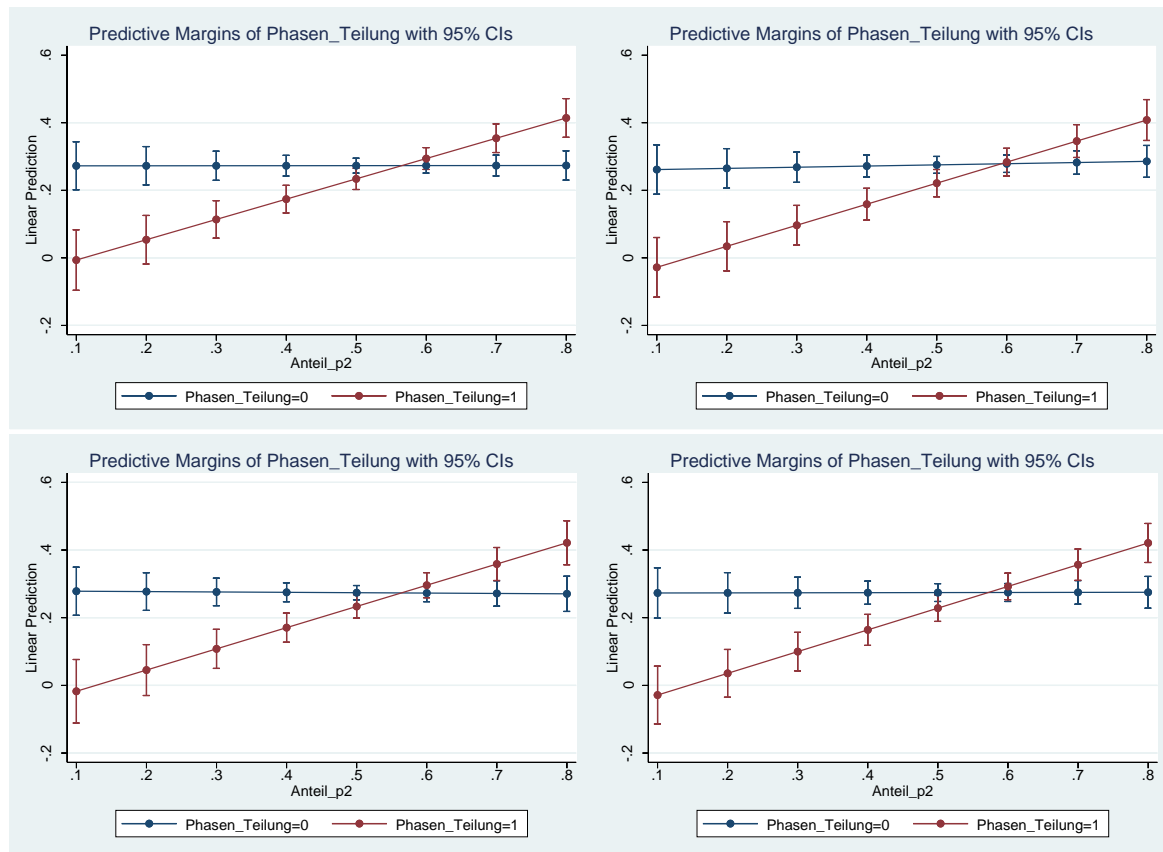
Quelle: Eigene Berechnungen

Tabelle E.10a: Panel-Regressionen zur Analyse Rückholquote (2014 und 2016)

	(5)	(6)	(7)	(8)
Phasen-Teilung JA	-0,339*** (0,0636)	-0,348*** (0,0606)	-0,360*** (0,0726)	-0,366*** (0,0581)
Anteil der VZÄ in Phase 2	0,00140 (0,0772)	0,0347 (0,0796)	-0,0110 (0,0842)	0,00295 (0,0797)
Interaktionsterm [Phasen-Teilung JA] X [Anteil VZÄ in P2]	0,600*** (0,116)	0,588*** (0,105)	0,638*** (0,136)	0,639*** (0,101)
Kontrollvariablen				
ln(Fälle pro VZÄ insgesamt)	-0,142*** (0,0275)	-0,148*** (0,0270)	-0,148*** (0,0293)	-0,152*** (0,0259)
ln(Bruttonationaleinkommen pro Kopf)	0,0604 (0,0393)	-0,0313 (0,0258)	0,101* (0,0595)	-0,0374 (0,0307)
SGB II-Quote	-0,00225 (0,00310)	-0,00728 (0,00561)	-0,00198 (0,00302)	-0,00575 (0,00543)
Bevölkerungszahl			-2,26e-07 (3,14e-07)	3,82e-07 (2,93e-07)
Anteil von unter 16-jährigen			-1,962 (1,517)	-1,374 (1,452)
kreisangehörige Stadt	-0,104*** (0,0249)		-0,135*** (0,0428)	
kreisfreie Stadt	-0,117*** (0,0358)		-0,158*** (0,0512)	
Landkreis (netto)	-0,0583** (0,0284)		-0,0710** (0,0359)	
Jahr = 2016	-0,00165 (0,00826)	0,00212 (0,00884)	-0,00463 (0,00781)	0,00153 (0,00863)
Konstante	0,445 (0,434)	1,369*** (0,307)	0,372 (0,547)	1,619*** (0,341)
Beobachtungen	69	69	69	69
Zahl der Ämter	37	37	37	37

Robuste Standardfehler in Klammern *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Quelle: Eigene Berechnungen

Abbildung E.1: Margin-Plots zu den Regressionen mit Interaktionen in Tabelle E.10a

Quelle: Eigene Berechnungen

4.2 Effekte der UVG-Novelle im Jahr 2017

Die UVG-Reform im Jahr 2017 hat zu einem Strukturbruch geführt. Deshalb sind die Daten für das Jahr 2018 nicht mit denen für 2014 und 2016 vergleichbar und können nicht in die Analyse zu den Wirkungen der Phasenteilung im vorangegangenen Abschnitt einfließen. Auf der anderen Seite ermöglichen sie aber eine interessante Analyse zu den Anpassungsreaktionen der betroffenen Kommunen. Dazu werden im Folgenden die Veränderungen zwischen den Jahren 2016 und 2018 analysiert. Tabelle E.11 gibt einen Überblick über die relative Änderung in den zentralen Variablen. Die für andere Bundesländer beschriebenen Wirkungen finden sich auch in Rheinland-Pfalz wieder (vgl. Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, 2019; BMFSFJ, 2017). So ist der Personaleinsatz in fast allen Verwaltungen deutlich angestiegen; der durchschnittliche Aufwuchs beträgt 1,45 Vollzeitäquivalente. Das entspricht einem relativen Anstieg von 29,3 %. Zugleich ist die Rückholquote von 27,2 % auf 17,2 % gesunken. Interessanterweise fällt die Veränderung im Anteil der Vollzeitäquivalente, die mit Phase 2 des UVG-Prozesses (Rückholung) befasst waren, mit nur ca. 3 % sehr gering aus. Diese Angaben sind allerdings mit einer gewissen Vorsicht zu betrachten. Denn die Daten zu der Verteilung des Personals auf die Phasen 1 und 2 stammen in vielen Fällen aus den Stellenplänen der Kommunen. Es ist zu vermuten, dass diese Stellenpläne in einigen Fällen noch nicht an die veränderten Gegebenheiten im UVG-Prozess angepasst wurden.

Tabelle E.11: Veränderung in Personaleinsatz und Rückholquote von 2016 auf 2018

	Mittelw.	Stdabw.	Min.	Max.	Anteil < 0
Vollzeitäquivalente insgesamt	1,45	0,94	0,00	4,00	0,05
Vollzeitäquivalente in Phase 1	0,72	0,60	-0,75	3,28	0,12
Vollzeitäquivalente in Phase 2	0,64	0,74	-0,48	3,00	0,13
Anteil der Vollzeitäquivalente in Phase 2	-0,03	0,11	-0,30	0,30	0,32
Rückholquote	-0,10	0,06	-0,29	-0,01	1,00

Quelle: Eigene Befragung zum UVG-Prozess und eigene Berechnungen

Tabelle E.11 macht deutlich, dass die Veränderungen zwischen 2016 und 2018 nicht für alle Kommunen gleich ausfallen. Damit stellt sich die Frage, ob die Unterschiede in den Anpassungsreaktionen einem bestimmten Muster folgen. Interessant ist zum einen die Frage, ob es einen Zusammenhang zwischen den Personalaufstockungen und dem Personalbestand in 2016 gibt. Entsprechende Tests zeigen einen signifikant negativen Zusammenhang für den Personalbestand insgesamt (Korrelationskoeffizient nach Spearman = -0,399, $p = 0,018$), aber auch für den Personalbestand in Phase 1 (Korrelationskoeffizient nach Spearman = -0,323, $p = 0,049$). Anders ausgedrückt: Je größer eine Verwaltung bereits ist, desto geringer fällt der prozentuale Personalaufwuchs aus, der zur Bewältigung der zusätzlichen UVG-Fälle angesetzt wurde. Diese Ergebnisse stützen die Schlussfolgerung aus Abschnitt 4.1, wonach es positive Skalenerträge im UVG-Prozess gibt.

Zum zweiten stellt sich die Frage, ob sich die Spezialisierung des Personals in Zeiten eines hohen Anpassungsdrucks auszahlt. Anders formuliert: Ist der Rückgang der Rückholquote in phasenteilenden UVG-Abteilungen kleiner als in solchen ohne Phasenteilung? Die Antwort des entsprechenden t-Tests für den relativen Rückgang der Rückholquote ist affirmativ ($p < 0,05$). In Prozentpunkten ausgedrückt liegt der Unterschied bei ca. 2,7 Prozentpunkten. Phasenteilende UVG-Abteilungen haben einen signifikant geringeren Rückgang in der Rückholquote zu verzeichnen als Abteilungen ohne Phasenteilung. Dieses Ergebnis stützt die Schlussfolgerung aus Abschnitt 4.1, wonach die Phasenteilung im UVG-Prozess positive Wirkungen auf den Erfolg im Rückholungsprozess hat.

4.3 Zwischenfazit

An dieser Stelle soll auf drei Limitationen der vorangegangenen Analysen hingewiesen werden. Die erste Limitation der Studie liegt in der impliziten Annahme bezüglich der potentiellen Erfolgsaussichten im Zuge der Rückholung. Implizit fußt die obige Analyse auf der Annahme, dass die UVG-Abteilungen mit Phasenteilung und diejenigen ohne Phasenteilung sich nicht systematisch in der Zusammensetzung der Unterhaltungspflichtigen unterscheiden, gegenüber denen sie Ansprüche geltend machen. Studien aus anderen Bundesländern und die im Rahmen des Gutachtens von uns selbst geführten Hintergrundgespräche liefern keine Gründe, an der Gültigkeit dieser Annahme zu zweifeln (vgl. z.B. Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, 2019).

Zwei weitere Limitationen ergeben sich aus der vorhandenen Datenlage. So umfasst der verwendete Datensatz nur wenige Jahre und auch nur knapp 40 Beobachtungseinheiten. Damit ist nicht auszuschließen, dass die Ergebnisse durch Einmaleffekte und/oder fehlerhafte Angaben einzelner Gebietskörperschaften beeinflusst sind. Indizien für eine systematische Verfälschung der Ergebnisse liegen allerdings nicht vor. Vor dem Hintergrund der begrenzten Zeit, die für die Erstellung des Gutachtens zur Verfügung stand, war es nicht möglich, eine breitere Datenbasis zu erreichen. Im Gegenteil: Angesichts der sehr hohen Rücklaufquote von 95 % muss die Datenbasis als den Umständen entsprechend sehr gut eingestuft werden. Gleichwohl – und damit kommen wir zur dritten Limitation – erlaubt sie keine Analysen, welche den hohen Anforderungen an eine evidenzbasierte Politikschlussfolgerung genügen (vgl. Kugler et al., 2014). M.a.W. die Analysen können nicht belegen, dass die Einführung einer Phasenteilung in UVG-Abteilungen, die bisher keine Phasenteilung anwenden, deren Rückholungserfolg erhöht. Allerdings zeigen die Analysen in Abschnitt 4.1.2, dass Abteilungen mit Phasenteilung bei hohem Personaleinsatz in Phase 2 höhere Rückholungserfolge erreichen als vergleichbare Abteilungen ohne Phasenteilung. Zudem ist der Einbruch in der Rückholquote nach der UVG-Novelle bei Ämtern mit Phasenteilung signifikant kleiner als bei solchen ohne Phasenteilung (siehe Abschnitt 4.2). In Bezug auf das Vorliegen von Skalenerträgen zeigen die Tests in den Abschnitt 4.1 und 4.2, dass das Verhältnis von UVG-Fallzahlen zur Zahl der mit diesen Fällen befassten Vollzeitäquivalenten mit zunehmender Größe der Abteilung sinkt. Die Regressionsanalysen in Abschnitt 4.1 kontrollieren die obigen Regressionsanalysen für den Einfluss von zahlreichen sog. Kontrollvariablen, darunter die SGB-II-Quote der Gebietskörperschaft, das Bruttonationaleinkommen pro Kopf und den Einsatz von Leitungspersonal im UVG-Prozess. Die Verwendung dieser Kontrollvariablen und die Analyse mittels Interaktionstermen sind probate Mittel, um der Gefahr falscher Schlussfolgerungen aufgrund von Scheinkorrelationen zu begegnen. Insgesamt reihen sich die Analysen qualitativ ein in die große Riege der Potentialanalysen zu den Gebietsreformen (siehe dazu Abschnitt B). Ihre Aussagekraft ist unseres Erachtens mit der Aussagekraft der Analysen zu den Effizienzgewinnen aus Fusionen von Gebietskörperschaften im Hauptgutachten vergleichbar.

Eine zusätzliche Stärkung erfahren die zentralen Schlussfolgerungen durch die Analysen in Abschnitt 4.2. Diese fußen auf einer anderen Methode und kommen gleichwohl zu den gleichen Schlussfolgerungen. Dabei untersucht Abschnitt 4.2 die Unterschiede in den Anpassungsreaktionen unterschiedlicher Kommunen auf einen exogenen Schock (nämlich die UVG-Novelle in 2017). In solchen Analysen spielen die für die Methoden aus Abschnitt 4.1 geltenden Restriktionen eine geringere Rolle.

5. IKZ im Bereich des UVG-Prozesses: Eine Skizze der Möglichkeiten und wichtigsten Fragen

Die obigen Analysen legen den Schluss nahe, dass die IKZ im Bereich des UVG-Prozesses positive Wirkungen entfalten kann. Insbesondere deuten sie auf signifikante Spezialisierungsgewinne hin, die sich durch eine Kooperation in Phase 2 des Prozesses realisieren lassen. Dieses Ergebnis stützt die Arbeitshypothese aus dem ersten Fortschrittsbericht der Bundesregierung zum UVG-Prozess (Deutscher Bundestag, 2018). Die exakte Höhe der Spezialisierungsgewinne lässt sich nicht seriös schätzen; schon gar nicht für einzelne Typen von Gebietskörperschaften. Auch lassen die Analysen keine Schlussfolgerungen darüber zu, wie genau das effiziente IKZ-Arrangement aussieht. Deshalb können wir an dieser Stelle keine Blaupause für ein Reformkonzept für den UVG-Prozess bieten. Stattdessen werden wir einige Faktoren benennen, welche die relative Vorzugswürdigkeit der Konzepte bestimmen. Daraus ergibt sich eine

allgemeine Handlungsanleitung für die Gestaltung des Reformprozesses, ohne dass dessen Ergebnis ex ante feststeht.

5.1 Optimale Größe der Rückholungs-Abteilungen

Die erste Frage ist diejenige nach der optimalen Verbundgröße für den Aufgabenbereich Rückholung. Sollen die gesamten Rückholungsprozesse in einer Einheit zusammengeführt werden, oder sind die Spezialisierungsgewinne bereits mit mehreren, gebietskörperschaftsübergreifenden Einheiten zu realisieren? Die verfügbaren Daten erlauben keine seriöse Schätzung zu dieser Frage. Auch die gemeinsame Arbeitsgruppe von Bund und Ländern zur Gestaltung des UVG-Prozesses hat bisher keine belastbaren Aussagen zu dieser Frage treffen können (vgl. Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, 2019).

Allerdings ist klar, dass eine Zusammenführung in einer zentralen Einheit umso teurer ist, je häufiger die Rückholung räumlich gebundene Tätigkeiten einschließt. Durch die Digitalisierung des abteilungsinternen Prozesses, der Datenschnittstelle mit der Phase 1 sowie der Datenabfrage aus anderen öffentlichen Institutionen (Job-Center, Einwohnermelderegister anderer Kommunen etc.) sind die Ermittlung der Leistungs- und Zahlungsfähigkeit sowie die Maßnahmen zur Sicherung von Ansprüchen nicht länger räumlich gebunden. Für die Fälle, die vor Gericht verhandelt werden, ist der Raumbezug hingegen nicht vollständig aufhebbar. Insofern gilt: Je häufiger Rückholungsangelegenheiten vor Gericht verhandelt werden, desto höher sind die Kosten eines Rückzugs aus der Fläche.

Ein zweiter Faktor, der einer Konzentration auf eine einzelne Stelle im Weg steht, ist die bisher nicht gesicherte Kompatibilität aller verwendeten Softwarelösungen. In Hintergrundgesprächen haben verschiedene Expertinnen und Experten die Einschätzung geäußert, dass diese Kompatibilitätsprobleme durch die Bereitstellung von Standardschnittstellen deutlich vermindert werden können. Nach unserem jetzigen Kenntnisstand steht die Bereitstellung solcher Standardschnittstellen - nicht nur im Bereich der Sozialen Hilfen – allerdings noch am Anfang (siehe auch Kapitel D). Eine IKZ-Lösung im Bereich des UVG-Rückholungsprozesses kann erst sinnvoll in Angriff genommen werden, wenn die Schnittstellenprobleme gelöst sind. Sind diese Probleme gelöst, so ist nicht davon auszugehen, dass Probleme in den Informationsflüssen zu einer Beeinträchtigung der Leistungsqualität in einem phasengeteilten UVG-Prozess führen. Insbesondere gibt es kaum phasenspezifisches implizites Wissen, das in der jeweils anderen Phase des UVG-Prozesses gebraucht wird. Das notwendige Wissen erscheint stattdessen weitestgehend kodifizierbar.

5.2 IKZ versus Upzoning

Die zweite Frage, die sich im Zusammenhang mit der Realisierung von Spezialisierungsgewinnen in der Rückholung stellt, ist die der Zuständigkeit. Soll die Zuständigkeit nach wie vor voll bei den Kommunen verbleiben oder ist eine Übertragung der Rückholung auf das Land zu präferieren? Die Antwort auf diese Frage wird nicht unerheblich von der Frage abhängen, wie die IKZ umsatzsteuerrechtlich zu behandeln ist. Ist die Leistung erfolgreiche Rückholung in Zukunft umsatzsteuerpflichtig, wenn sie von einem Zweckverband oder von einer anderen Kommune erbracht wird, erscheint eine formale Übertragung der Zuständigkeit für Phase 2 des UVG-Prozesses auf das Land vorteilhaft. Für diesen Fall ist allerdings auch eine Anpassung des vertikalen Finanzausgleichs von Nöten.

Für den Fall, dass für die Leistung auch in Zukunft keine Umsatzsteuer fällig wird, kann die Konzentration der Rückholung in einem IKZ-Verbund oder mehrere Verbünde erfolgen. In diesem Fall muss allerdings eine Regelung für den Umgang mit unterschiedlichen Rückholquoten gefunden werden. Eine effiziente Lösung verlangt, dass sich die kommunenübergreifende Rückholabteilung auf diejenigen Fälle konzentriert, in denen eine Rückholung aussichtsreich ist. Die Frage, welche Fälle dies im Einzelnen sind, können die Expertinnen und Experten in der zentralen Rückholungsabteilung viel besser beantworten als die Kommunen, die mit der Rückholung nicht länger befasst sind. Gerade hier besteht ja ein wesentlicher Spezialisierungsgewinn. Insofern erscheint es zwingend, dass die zentrale Rückholungsinstanz die Rückholintensitäten im Einzelfall selbst wählt. Die oben beschriebenen, deutlichen Unterschiede in der Rückholquote lassen aber zugleich vermuten, dass dies zu systematischen Unterschieden in dem Aufwand pro Rückholfall über die Kommunen hinweg führen wird. Diese Aufwandsunterschiede müssen bei der Gestaltung der Überschussverteilungen berücksichtigt werden. Anderenfalls würde eine Lösung, bei der die Überschüsse an diejenige Kommune zurückfließen, welche die dazugehörige Unterhaltsvorschussleistung gewährt hat, zu einer systematischen Umverteilung führen.

6. Übertragbarkeit auf andere Bereiche

Die hier durchgeführte empirische Analyse für Rheinland-Pfalz legt den Schluss nahe, dass in der Phase 2 (Rückholung) Spezialisierungsgewinne zu erzielen sind. Es steht zu vermuten, dass es eine Reihe weiterer kommunaler Prozesse gibt, in denen durch IKZ ebenfalls Kosten- und/oder Effizienzgewinne erzielt werden können. In Analogie zum UVG-Prozess sind die Potentiale von IKZ insbesondere in Leistungsbereichen zu vermuten, die folgende Bedingungen erfüllen:

1. Ein großer Teil des Arbeitsaufwands bezieht sich auf Back-Office-Tätigkeiten.
2. Die Notwendigkeit des wiederkehrenden Austausches zwischen Front- und Back-Office ist begrenzt oder betrifft vorwiegend oder ausschließlich kodifizierbares Wissen.
3. Die Back-Office-Prozesse sind inhaltlich anspruchsvoll und lassen Lernkurven- und Spezialisierungsgewinne erwarten. Die Back-Office-Abteilungen – insbesondere in kleinen Kommunen – sind selbst zu klein, um diese Gewinne in-house realisieren zu können.

Unmittelbar naheliegend ist die IKZ in anderen Prozessen, in denen die kommunale Ebene Forderungen gegenüber von Bürgerinnen und Bürgern hat. Im Bereich der Sozialen Hilfen gibt es immer wieder Fälle, in denen zu Unrecht gezahlte Leistungen zurückgefordert werden müssen. Auch in diesen Fällen muss die Zahlungsfähigkeit der zu belangenden Person individuell geprüft werden. Ähnlich wie im UVG-Prozess ist diese Prüfung oft mit Spezialwissen und Lerneffekten verbunden. Insbesondere in kleinen Verwaltungen sind solche Fälle aber i.d.R. nicht so häufig, dass Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter hier Lernkurven- und Spezialisierungsgewinne erzielen könnten. Durch Bündelung dieser Leistungen in IKZ-Verbänden können diese aber möglicherweise gehoben werden. Die Implikationen beschränken sich aber keineswegs auf die Zahlungsfähigkeitsprüfung. Es steht zu vermuten, dass es eine Reihe weiterer Prozesse gibt, welche die o.g. Bedingungen erfüllen und mithin auf ihre IKZ-Fähigkeit hin überprüft werden sollten. Zur Identifikation weiterer, ähnlich gelagerter Prozesse, aber auch zur Identifikation von IKZ-Prozessen in anderen Bereichen ist eine grundlegende Aufgaben- und Prozesskritik notwendig, die im Rahmen des aktuellen Gutachtens nicht geleistet werden kann.

Kapitel F: Zooming-in 2: Die Rolle der kleinen kreisfreien Städte.

1. Einführung

Ein besonderer Fokus der aktuellen Pläne zur KVR liegt auf den kleinen kreisfreien Städten. Als klein sollen im Folgenden die sieben Städte mit einer Einwohnerzahl von weniger als 85.000 gelten. Unter diesen ist Worms mit einer Bevölkerung von gut 82.000 mit Abstand am größten. Die verbleibenden sechs kleinen kreisfreien Städte haben eine Bevölkerung von weniger als 60.000; zwei von ihnen sogar weniger als 45.000. Diese Städte sind im bundesdeutschen Vergleich kreisfreier Städte klare Ausreißer nach unten. Das vorliegende Gutachten kann – nicht zuletzt wegen des engen Zeitrahmens – keine umfassende Analyse zur Bedeutung der IKZ für die kleinen kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz liefern. Für grundsätzliche Überlegungen sei auf die vorangegangenen Kapitel (insbesondere Abschnitt D.4) verwiesen. Im Folgenden soll der Fokus auf der langfristigen, strukturell-strategischen Bedeutung der existierenden IKZ-Verbünde der kleinen kreisfreien Städte liegen. Insbesondere geht es um folgende Fragen:

1. Inwieweit strukturieren die bereits bestehenden IKZ-Verbünde der kleinen kreisfreien Städte die in den Hauptgutachten vorgezeichneten Gebietsreformen vor?
2. Inwieweit übernehmen die kleinen kreisfreien Städte Aufgaben für die umliegenden, kleineren Gemeinden?

Diese Fragen werden nacheinander in den Abschnitt 2 und 3 bearbeitet. Aufgrund der geringen Fallzahlen können wir keine quantitativen statistischen Tests zur Beantwortung dieser Fragen vornehmen. Stattdessen werden wir qualitativ argumentieren. In Abschnitt 4 werden einzelne Fragen aus unserer Befragung zum Bereich Digitalisierung (siehe Kapitel D) sowie aus der Befragung des Kollegen Junkernheinrich (Universität Kaiserslautern) ausgewertet.

2. Kooperationsstrukturen der kleinen kreisfreien Städte auf Kreisebene

Von verschiedenen Seiten in Politik und Wissenschaft wird die Ansicht geäußert, dass IKZ eine strategische Bedeutung dahingehend besitzt, eine Art Vorstufe für freiwillige Zusammenschlüsse kommunaler Gebietskörperschaften zu sein. Demnach baut die zunächst auf einzelne Aufgabenbereiche begrenzte IKZ politische Widerstände ab. Erweist sich die Zusammenarbeit in diesen Bereichen als erfolgreich, kann (und wird) sie auf weitere Aufgabenbereiche ausgeweitet. So kommen die kommunalen Gebietskörperschaften Schritt für Schritt einem Zusammenschluss näher (vgl. Bischoff et al., 2014).

Die Vorstellung, wonach IKZ langfristig freiwillige Zusammenschlüsse kommunaler Gebietskörperschaften begünstigt, basiert allerdings auf einer zentralen Annahme: Es müssen sich im Wesentlichen die gleichen Kommunen zur Kooperation über verschiedene Aufgabenbereiche hinweg zusammenfinden. Nur dann führt eine sukzessive Ausweitung der Kooperationsintensität einzelner Kommunen irgendwann zu der Frage nach einem vollständigen Zusammenschluss. Ganz anders sieht es aus, wenn die Kommunen sich aufgabenabhängig verschiedene Partner suchen. Dann verkleinert sich mit zunehmender Kooperationsintensität die Schnittmenge an Kommunen, die den Großteil der Aufgaben gemeinsam lösen. In diesem Fall führt eine steigende Kooperationsintensität nicht hin zu sondern weg von Zusammenschlüssen von Kommunen. Im Folgenden soll geprüft werden, ob die bisherigen Kooperationsaktivitäten der sieben kleinen kreisfreien Städte ein Muster zeigen, das einer freiwilligen Fusion Vorschub leisten kann.

Tabelle F.1 gibt einen Überblick über die in den Hauptgutachten aus dem Jahr 2018 angedachten Fusionen. Die Hauptgutachten sprechen in diesem Zusammenhang von „priorisierten Fusionsoptionen“.

Tabelle F.1: Die potentiellen Fusionspartner der kleinen kreisfreien Städte laut Hauptgutachten

Kleine kreisfreie Stadt	Der potentielle Fusionspartner
KS Zweibrücken	LK Südwestpfalz
KS Pirmasens	
KS Landau in der Pfalz	LK Südliche Weinstraße
KS Frankenthal (Pfalz)	KS Ludwigshafen am Rhein
KS Speyer	LK Rhein-Pfalz-Kreis
KS Neustadt an der Weinstraße	LK Bad Dürkheim
KS Worms	LK Alzey-Worms

Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Junkernheinrich et al., 2018

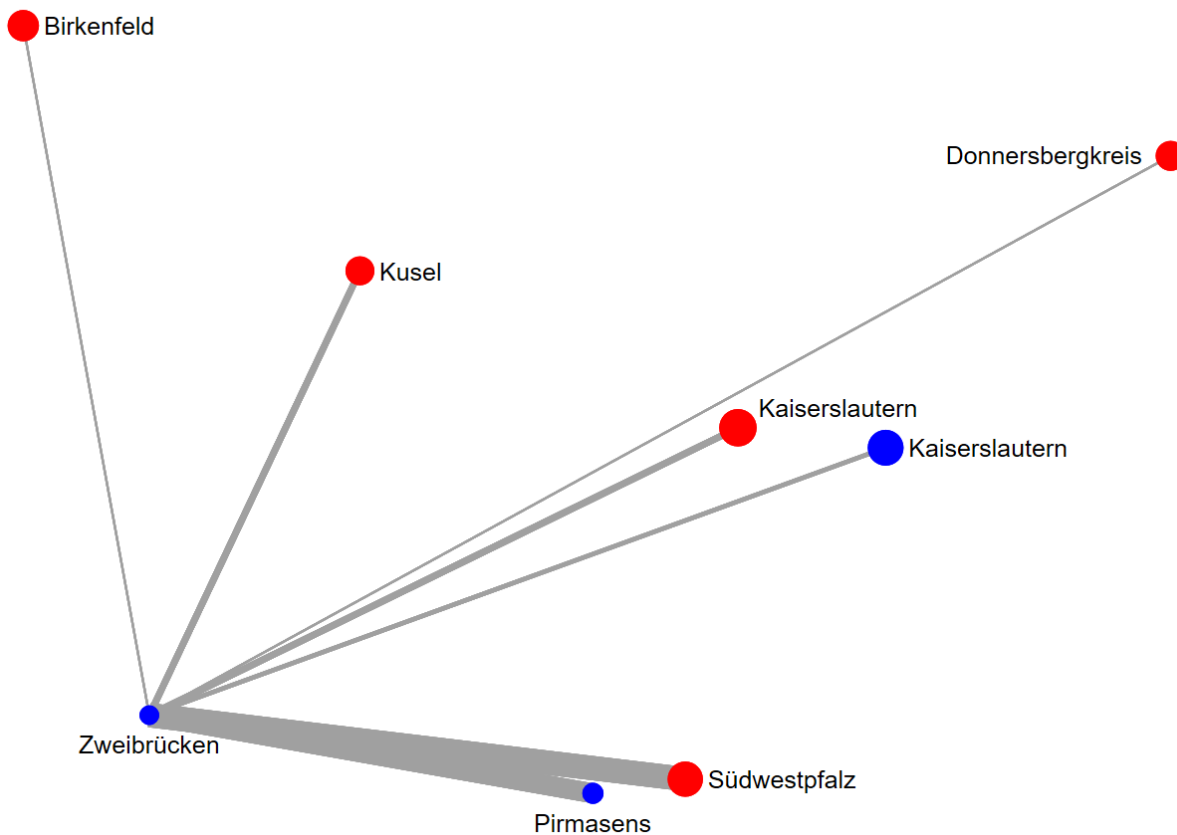
Für die sieben kreisfreien Städte werden sechs Fusionspartner vorgeschlagen, sechs Landkreise und eine kreisfreie Stadt. Die beiden kleinsten Städte, Zweibrücken und Pirmasens sollten in den selben Landkreis – LK Südwestpfalz – integriert werden. Frankenthal (Pfalz) soll in der Zukunft ein Stadtteil von Ludwigshafen am Rhein werden. Die übrigen vier Städte sollten in angrenzende Landkreise eingegliedert werden.

Im Folgenden werden IKZ-Verbünde aller alle in Tabelle 1 aufgeführten Kommunen betrachtet. Die Kooperationsstrukturen wurden in Form von Netzwerkplots dargestellt. Die Abbildungen F.1 – F.7 liefern die Netzwerkplots für die sieben kleinen kreisfreien Städte. Die Abbildungen F.8 – F.13 beinhalten die Netzwerkplots für die im Hauptgutachten als Fusionspartner vorgesehenen Gebietskörperschaften. In allen Abbildungen werden nur die Zweckvereinbarungen und Zweckverbände abgebildet, deren Mitglieder ausschließlich auf der Kreisebene zu finden sind. Die zu zeichnenden Netzwerkplots unterscheiden weder nach Aufgabenbereichen, noch wird zwischen Zweckverbänden und Zweckvereinbarungen unterschieden. Im Vordergrund steht allein die Beziehung zwischen den kleinen kreisfreien Städten und ihren anvisierten Fusionspartnern gemäß Tabelle F.1.

2.1 Verbünde der sieben kreisfreien Städte

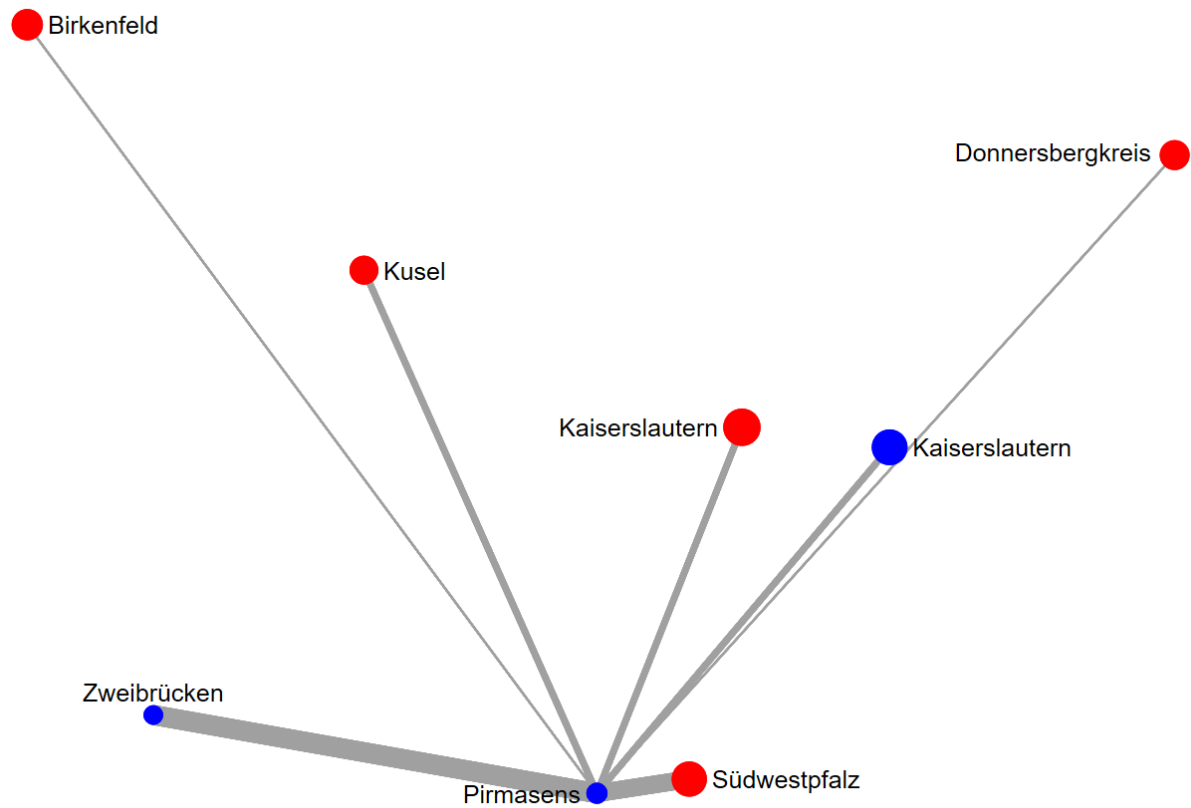
Zunächst wenden wir uns den kleinen kreisfreien Städten zu: Konzentrieren sich ihre Verbünde auf einen klar identifizierbaren, stärksten Partner oder sind die Kooperationsaktivitäten breit gestreut? Wenn es einen klar identifizierbaren, stärksten Partner gibt, handelt es sich dabei um den anvisierten Fusionspartner gemäß Tabelle F.1?

Abbildung F.1: Kooperationspartner der kreisfreien Stadt Zweibrücken



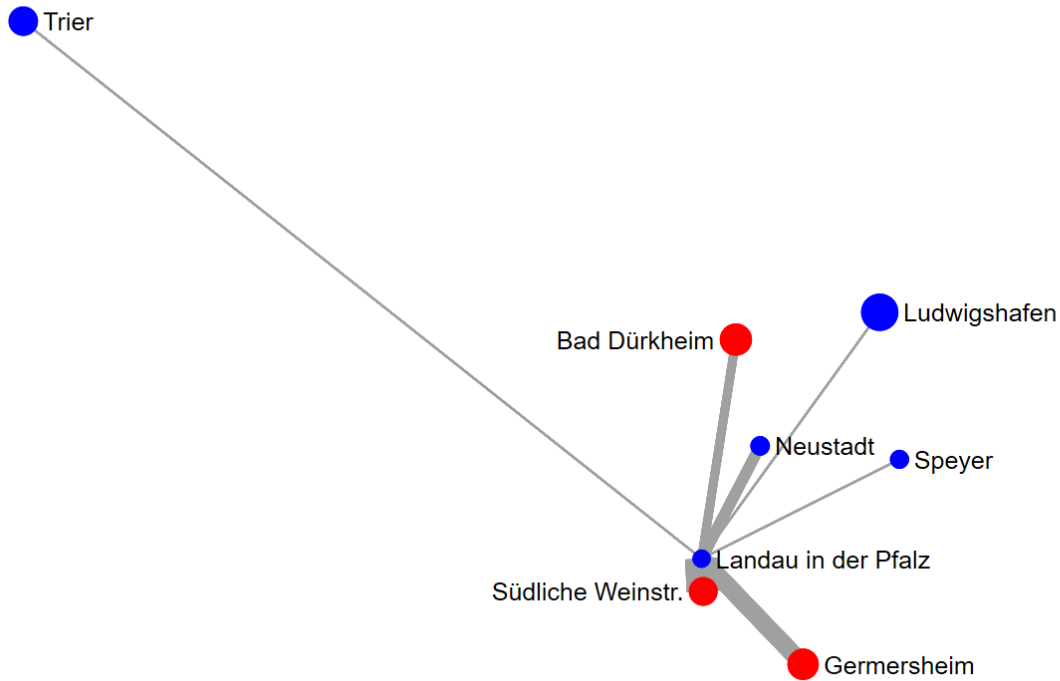
Quelle: Eigene Darstellung

Die Abbildung F.1 zeigt alle Kooperationen der Stadt Zweibrücken, an denen ausschließlich andere Gebietskörperschaften der Kreisebene beteiligt sind. Bei näherer Betrachtung der Netzwerkstruktur ist ein klares Muster zu erkennen. Zweibrücken hat zwei sehr starke Partner, die das Gros aller Kooperationen ausmachen. Die Verbindungen zum Landkreis Südwestpfalz machen 36 % aller IKZ-Verbünde der Stadt Zweibrücken aus. Die Stadt Pirmasens folgt mit einem Anteil von 30 %.

Abbildung F.2: Kooperationspartner der kreisfreien Stadt Pirmasens

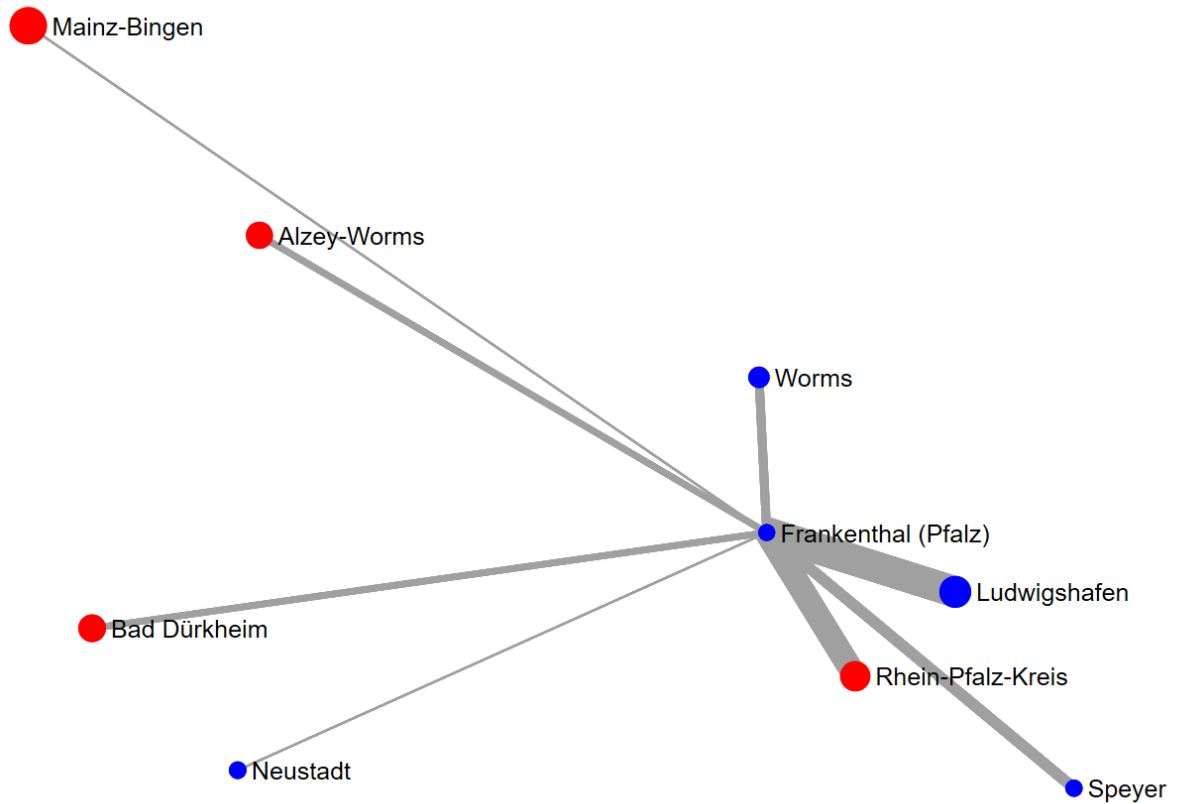
Quelle: Eigene Darstellung

Die Netzwerkstruktur der Stadt Pirmasens offenbart ein ähnliches Muster. Die Stadt hat insgesamt 7 Partner und zeigt in ihren Kooperationen eine relative Präferenz für die Stadt Zweibrücken. Diese ist an 32 % aller in Abbildung F.2 dargestellten Verbünde beteiligt. Der Landkreis Südwestpfalz liegt mit 29 % knapp dahinter.

Abbildung F.3: Kooperationspartner der kreisfreien Stadt Landau in der Pfalz

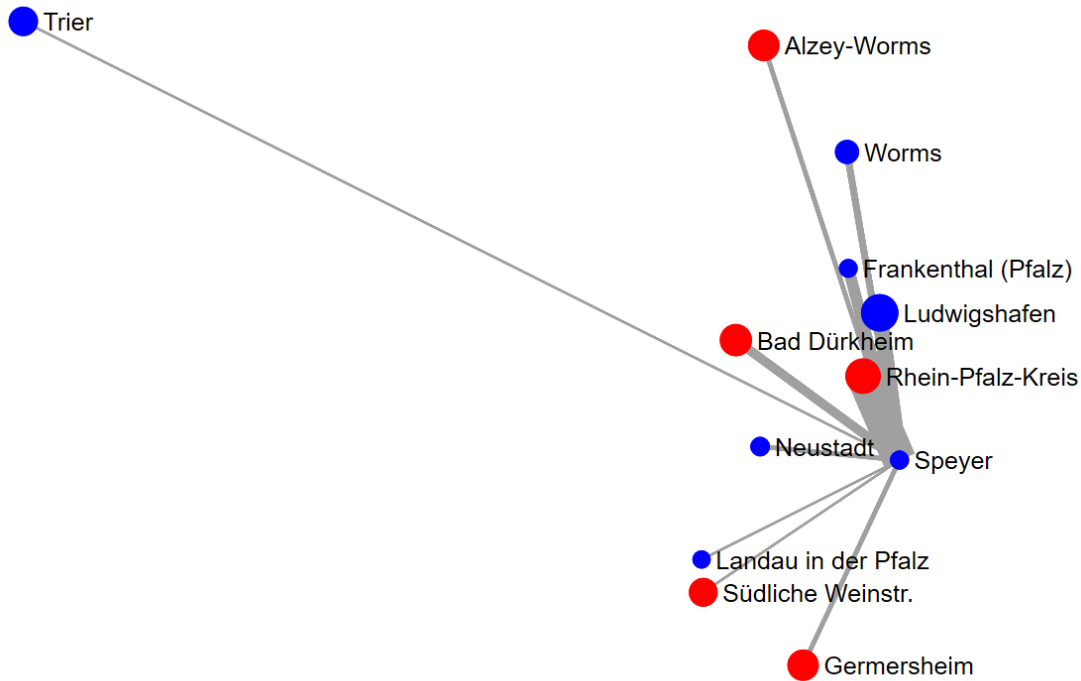
Quelle: Eigene Darstellung

Die Auswertung der Netzwerkstruktur der Stadt Landau in der Pfalz liefert ein anderes Bild. In diesem Fall kann der mit Abstand stärkste Partner eindeutig identifiziert werden. Die Verbindungen zum Landkreis Südliche Weinstraße machen rund 43 % aller seiner Kooperationen aus, bei dem zweitstärksten Partner sind es lediglich 22 %.

Abbildung F.4: Kooperationspartner der kreisfreien Stadt Frankenthal (Pfalz)

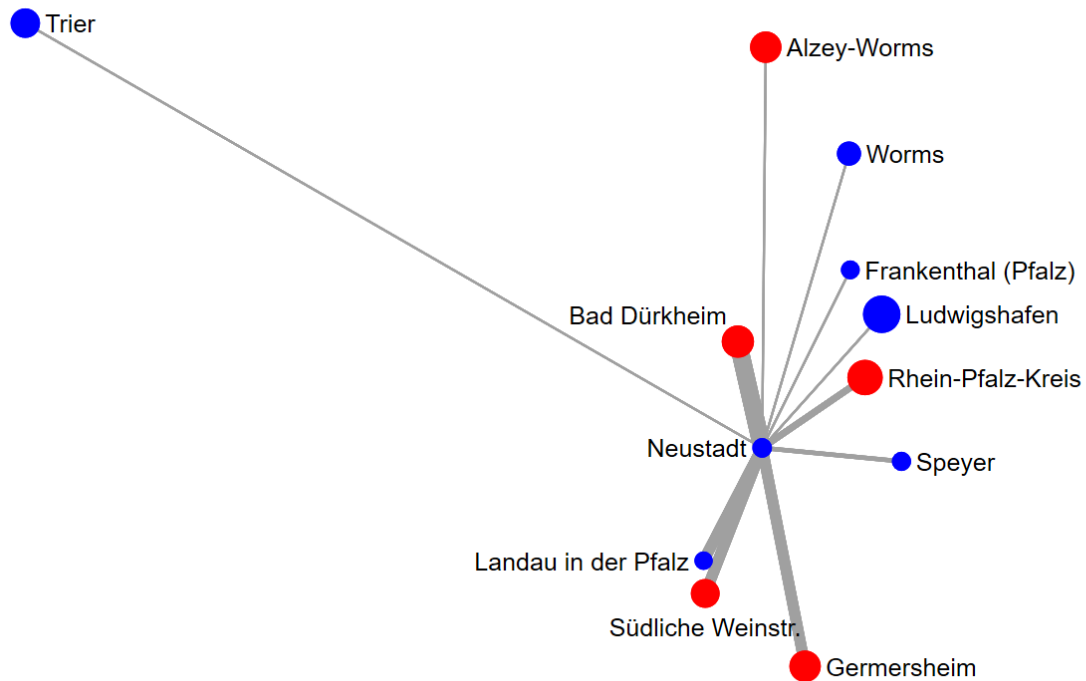
Quelle: Eigene Darstellung

Bei der Stadt Frankenthal (Pfalz) kann erneut das Muster mit zwei vergleichbar starken Partnern identifiziert werden. Der wichtigste der beiden – Ludwigshafen am Rhein - ist an rund einem Drittel aller Kooperationen zwischen Frankenthal (Pfalz) und anderen Gebietskörperschaften der Kreisebene beteiligt. Der zweitwichtigste Partner ist der Rhein-Pfalz-Kreis mit einem Anteil von 26 %.

Abbildung F.5: Kooperationspartner der kreisfreien Stadt Speyer

Quelle: Eigene Darstellung

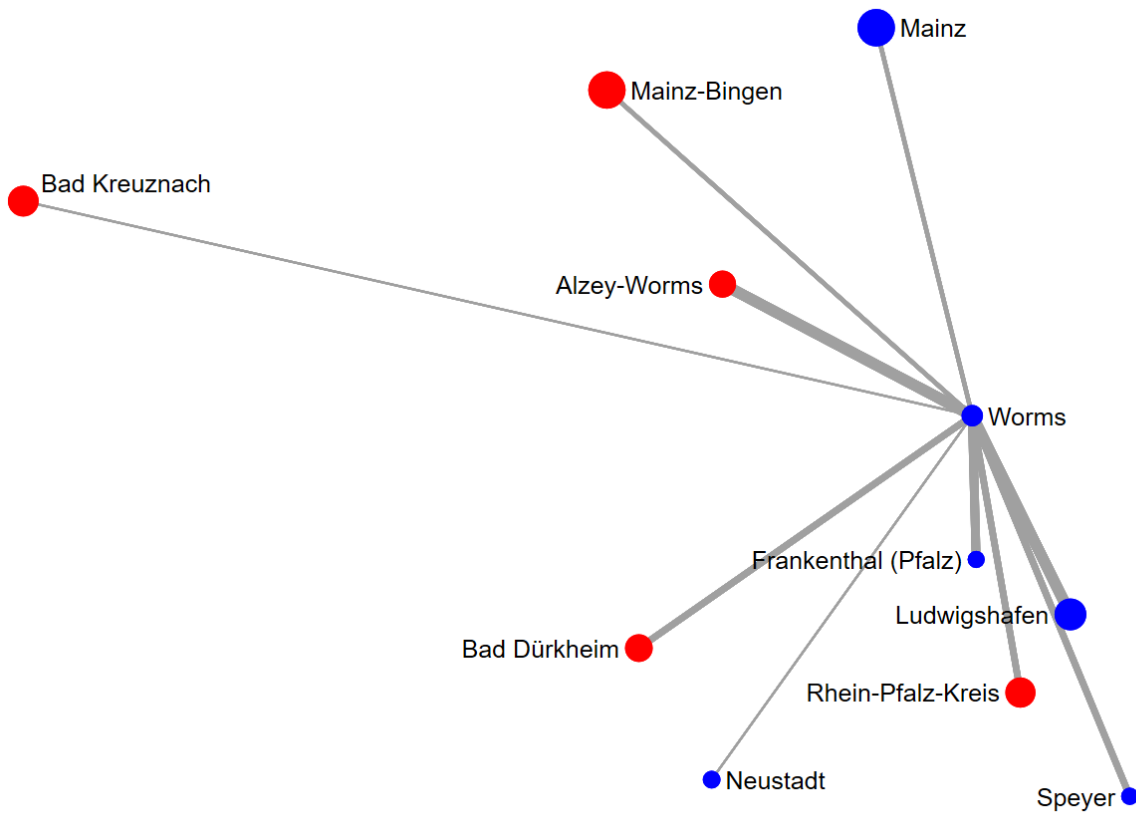
Auch im Fall der Stadt Speyer werden die Kooperationen auf der Kreisebene von einem starken Partner dominiert. Dieser Partner - der Rhein-Pfalz-Kreis – ist an 35 % aller Verbünde in Abbildung F.5 beteiligt. Alle anderen Partner spielen eine deutlich schwächere Rolle.

Abbildung F.6: Kooperationspartner der kreisfreien Stadt Neustadt an der Weinstraße

Quelle: Eigene Darstellung

Von den Verbindungen, die die Stadt Neustadt an der Weinstraße auf der Kreisebene unterhält, machen Kooperationen mit dem Landkreis Bad Dürkheim knapp 25 % aus. Diese Gebietskörperschaft ist der wichtigste Partner. Sie wird gefolgt von drei weiteren Partnern, die an jeweils 15 % der Verbünde in Abbildung F.6 beteiligt sind.

Abbildung F.7: Kooperationspartner der kreisfreien Stadt Worms



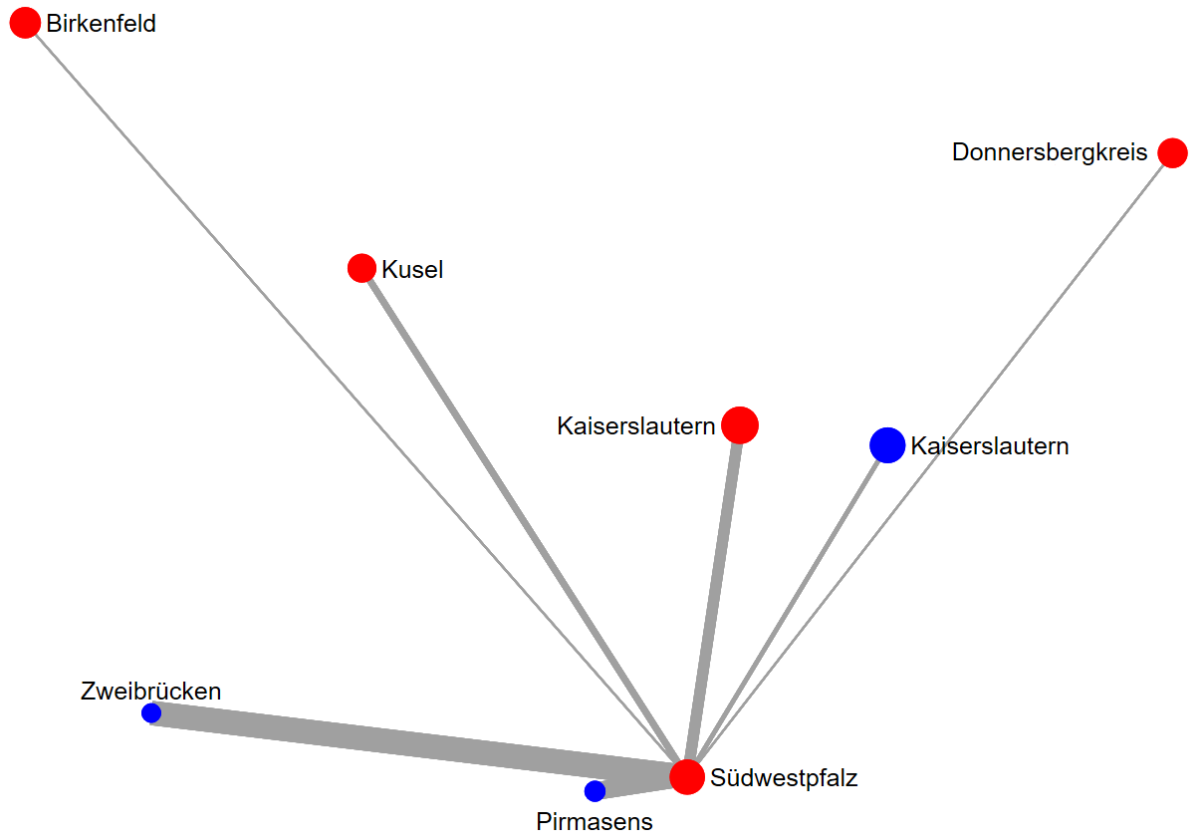
Quelle: Eigene Darstellung

Die Stadt Worms hat zwei wichtigste Partner - die Stadt Ludwigshafen am Rhein und den Landkreis Alzey-Worms. Sie sind beteiligt an jeweils 17 % der in Abbildung F.7 identifizierten Verbünde. Auf die Stadt Frankenthal (Pfalz) entfallen weitere 14 %. Das auf den Kooperationsdaten basierte Netzwerkplot liefert keine eindeutige Antwort auf die Frage, welche Gebietskörperschaft der in den IKZ-Verbänden vorgezeichnete Fusionspartner für Worms wäre.

2.2 Verbünde der voraussichtlichen Fusionspartner der sieben kreisfreien Städte

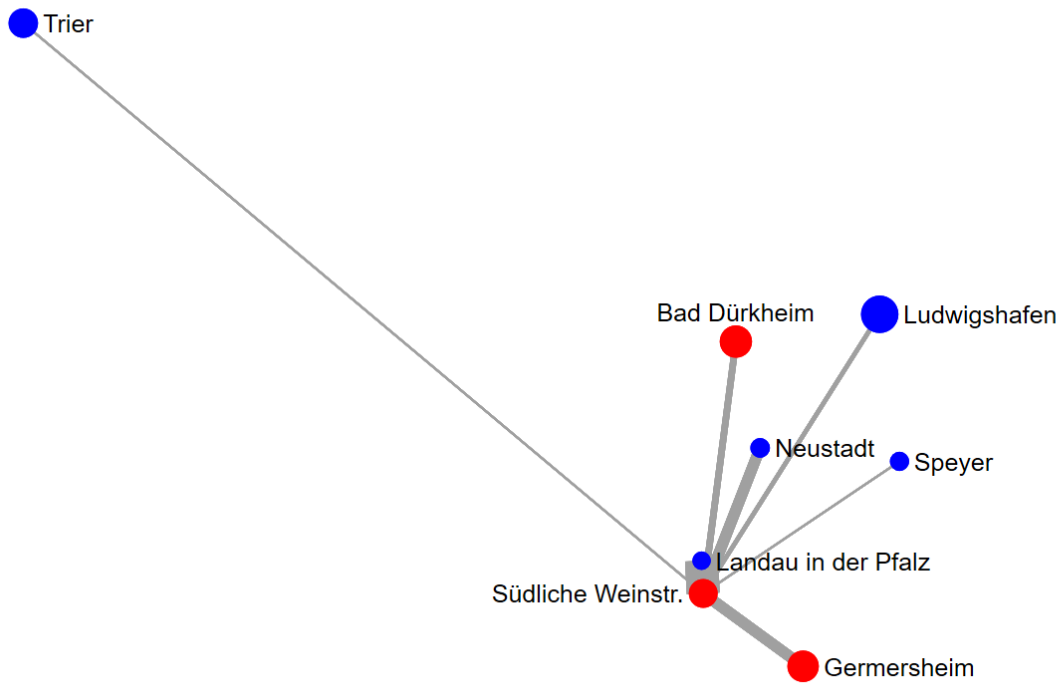
Wenden wir uns nun den anvisierten Fusionspartnern der kleinen kreisfreien Städten zu: Konzentrieren sich ihre Verbünde auf einen klar identifizierbaren, stärksten Partner oder sind die Kooperationsaktivitäten breit gestreut? Wenn es einen klar identifizierbaren, stärksten Partner gibt, handelt es sich dabei um die kleine kreisfreie Stadt, die gemäß Tabelle F.1 als Fusionspartner anvisiert ist?

Abbildung F.8: Kooperationspartner des Landkreises Südwestpfalz



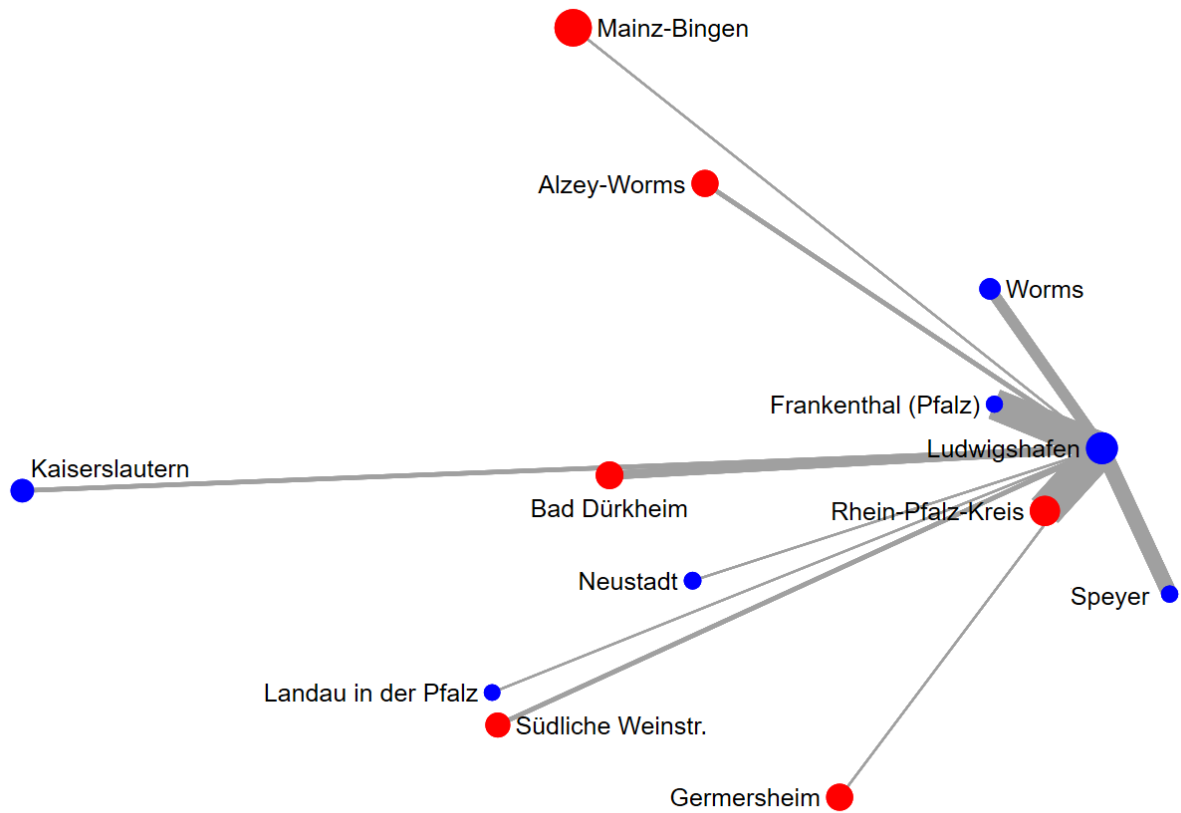
Quelle: Eigene Darstellung

Der wichtigste Partner des Landkreises Südwestpfalz ist die Stadt Zweibrücken mit einer Beteiligung an 35 % der in Abbildung F.8 dargestellten Kooperationen, gefolgt von der Stadt Pirmasens mit einer Beteiligung von 26 %. Die Beziehungen zu den weiteren Gebietskörperschaften sind deutlich schwächer.

Abbildung F.9: Kooperationspartner des Landkreises Südliche Weinstraße

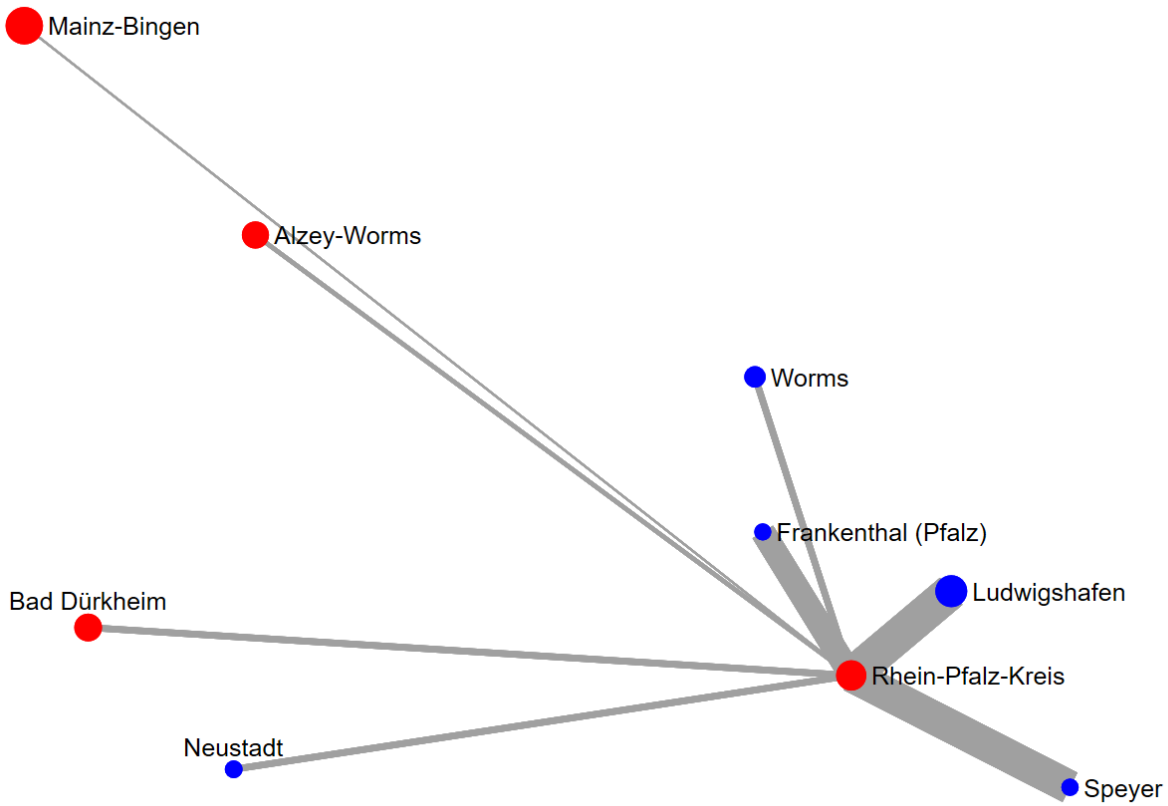
Quelle: Eigene Darstellung

Im Fall des Landkreises Südliche Weinstraße ist eine klare Präferenz bezüglich eines Kooperationspartners auf den ersten Blick sichtbar. Die Stadt Landau in der Pfalz ist an 47 % aller in der Abbildung F.9 dargestellten Verbände beteiligt. Alle weiteren Gebietskörperschaften, die als Kooperationspartner identifiziert werden konnten, spielen eine deutlich untergeordnete Rolle für diesen Landkreis.

Abbildung F.10: Kooperationspartner der kreisfreien Stadt Ludwigshafen am Rhein

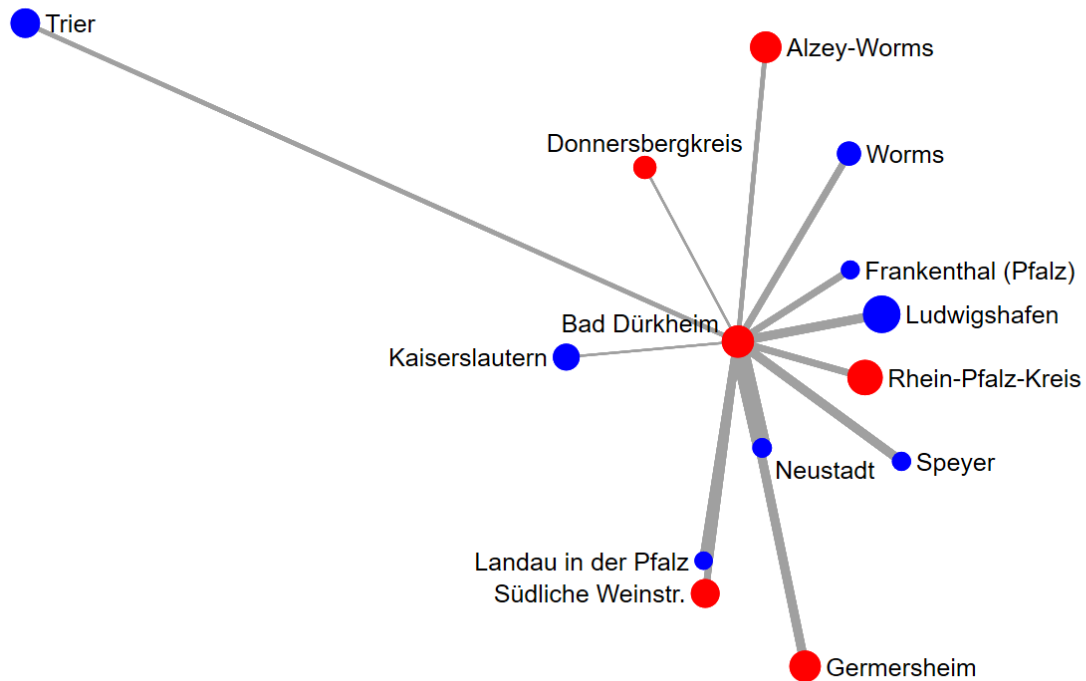
Quelle: Eigene Darstellung

Die Stadt Ludwigshafen am Rhein hat insgesamt 12 Partner, zeigt in ihren Kooperationen jedoch eine relative Präferenz für den Rhein-Pfalz-Kreis. Dieser ist an 31 % aller in Abbildung F.10 dargestellten IKZ-Verbünde beteiligt. An zweiter Stelle steht die Stadt Frankenthal (Pfalz) mit einer Beteiligung an 27 % dieser Verbünde.

Abbildung F.11: Kooperationspartner des Landkreises Rhein-Pfalz-Kreis

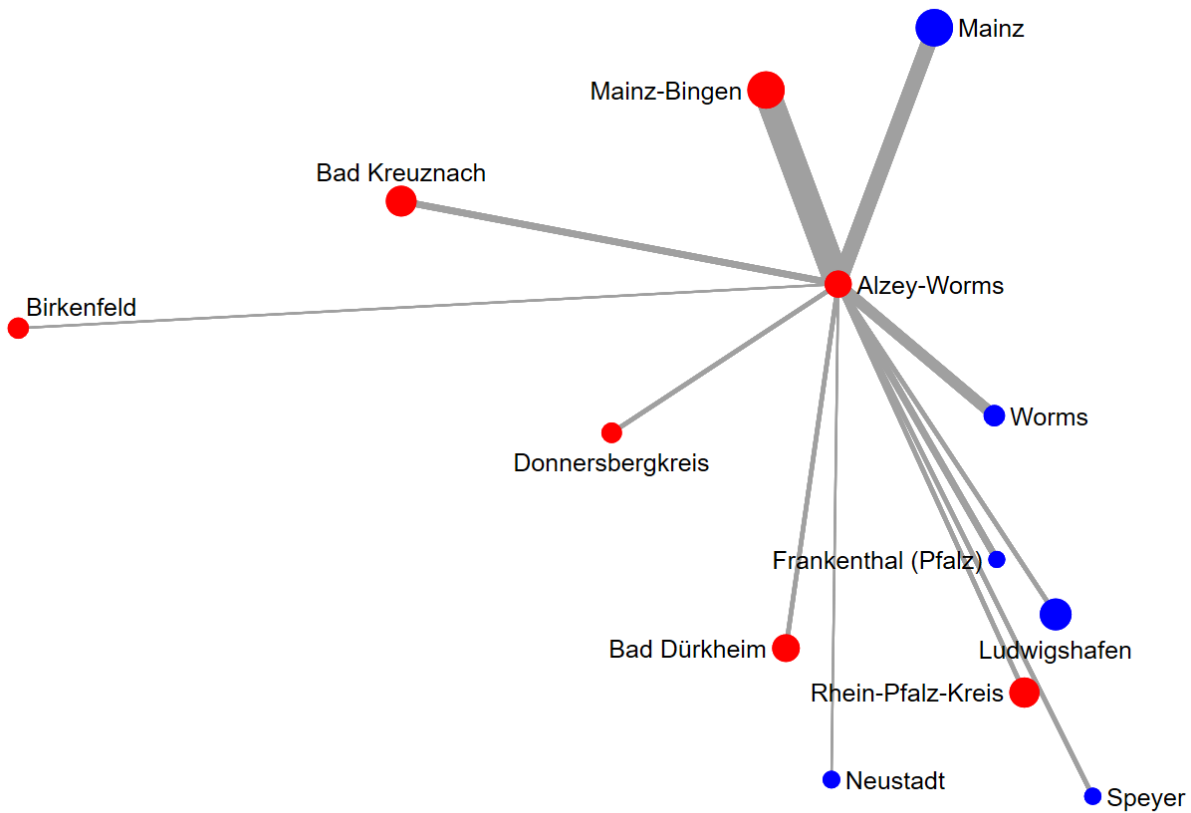
Quelle: Eigene Darstellung

Der Rhein-Pfalz-Kreis kooperiert vorzugsweise mit der Stadt Ludwigshafen am Rhein (mit einem Anteil von 30 %). Der Unterschied zu dem zweitwichtigsten Partner – der Stadt Speyer (28 %) – ist jedoch unwesentlich.

Abbildung F.12: Kooperationspartner des Landkreises Bad Dürkheim

Quelle: Eigene Darstellung

Beim Betrachten des IKZ-Netzwerks des Landkreises Bad Dürkheim wird seine breite Streuung auf den ersten Blick sichtbar. Es gibt zwar einen relativ wichtigsten Partner mit der Stadt Neustadt an der Weinstraße. Sie ist jedoch an lediglich 19 % der in Abbildung F.12 dargestellten IKZ-Verbünde beteiligt.

Abbildung F.13: Kooperationspartner des Landkreises Alzey-Worms

Quelle: Eigene Darstellung

Der Landkreis Alzey-Worms hat insgesamt 12 Partner, zeigt aber in seinen Kooperationen eine relative Präferenz für den Landkreis Mainz-Bingen. Dieser ist an 29 % aller in Abbildung F.13 dargestellten IKZ-Verbünde beteiligt. An zweiter Stelle steht die Stadt Mainz mit 17 %.

Tabelle F.2: Kreisfreie Städte - Fusionspartner 1

Konglomerat	Name	Entspricht der stärkste Partner dem priorisierten Partner aus dem Hauptgutachten?	Anteil der stärkste Partner an den betrachteten IKZ-Verbänden, in %	Wird in mehreren Bereichen kooperiert?	Gibt es weitere starke IKZ-Partner (cut-off 30 %)
1	KS Zweibrücken	Ja	37 %	Ja	Nein
	KS Pirmasens	Ja	32 %	Ja	Nein
2	KS Landau in der Pfalz	Ja	43 %	Ja	Nein
3	KS Frankenthal am Rhein	Ja	33 %	Ja	Nein
4	KS Speyer	Ja	35 %	Ja	Nein
5	KS Neustadt an der Weinstraße	Ja	24 %	Ja	Nein
6	KS Worms	Ja	19 %	Ja	Nein

Quelle: Eigene Berechnung

Tabelle F.3: Landkreise - Fusionspartner 2

Konglomerat	Name	Entspricht der stärkste Partner dem priorisierten Partner aus dem Hauptgutachten?	Anteil der stärkste Partner an den betrachteten IKZ-Verbänden, in %	Wird in mehreren Bereichen kooperiert?	Gibt es weitere starke IKZ-Partner (cut-off 30 %)
1	LK Südwestpfalz	Ja	35 % (Zweibrücken) 26 % (Pirmasens)	Ja	Nein
2	LK Südliche Weinstraße	Ja	47 %	Ja	Nein
3	KS Ludwigshafen am Rhein	Nein	29 %	Ja	Nein
4	LK Rhein-Pfalz-Kreis	Nein	30 %	Ja	Nein
5	LK Bad Dürkheim	Ja	25 %	Ja	Nein
6	LK Alzey-Worms	Nein	29 %	Ja	Nein

Quelle: Eigene Berechnung

Die Tabellen F.2 und F.3 tragen die wesentlichen Charakteristika der IKZ-Netzwerke auf Kreisebene für alle 13 betrachteten Gebietskörperschaften noch einmal zusammen. Zusammen mit den Netzwerkplots ergibt sich folgendes Bild:

1. In allen IKZ-Netzwerken der kleinen kreisfreien Städte entspricht der Partner mit dem höchsten Anteil an Verbindungen genau der bzw. einer der Gebietskörperschaften, die im Hauptgutachten als priorisierten Fusionsoptionen benannt wurden.
2. Allerdings übersteigt der Anteil für keinen einzelnen Partner die 50 %-Marke.
3. Aus Sicht der priorisierten Fusionspartner für die kleinen kreisfreien Städte ist die Dominanz in den Beziehungen zumeist deutlich weniger eindeutig. In drei von sechs Fällen ist der vorgesehene Partner nicht der stärkste Kooperationspartner.
4. Bei den Konglomeraten 3, 5 und 6 kann deshalb nur eingeschränkt davon gesprochen werden, dass die bestehenden IKZ-Strukturen eine eindeutige Vorstrukturierung der Einkreisung der Städte Frankenthal (Pfalz), Neustadt an der Weinstraße und Worms bedeuten.
5. Umgekehrt ist eine besonders deutliche Vorstrukturierung für die Konglomeraten 1 und 2 festzustellen.

3. Kooperationsstrukturen der kleinen kreisfreien Städte mit umliegenden Gemeinden

Eine zentrale Herausforderung für jedes Flächenland besteht darin, die Versorgung der Bevölkerung in den ländlichen Gebieten mit öffentlichen Leistungen von guter Qualität sicherzustellen. Größeren, leistungsfähigen kommunalen Gebietskörperschaften (typischerweise Städten) im ländlichen Raum wird daher in der einschlägigen Literatur die Aufgabe zugeschrieben, die Versorgung der Bevölkerung in den Umlandgemeinden zu unterstützen. Dies kann unter anderem dadurch geschehen, dass die größeren, leistungsfähigen Kommunen die Erbringung von Leistungen für die Umlandgemeinden übernehmen (vgl. z.B. Joswig-Erfling et al., 2012; Ries, 2019). Dadurch können Skaleneffekte realisiert und die Umlandgemeinden entlastet werden. Im Zuge des aktuellen Gutachtens soll untersucht werden, inwieweit die kleinen kreisfreien Städte diese Versorgungsfunktion für ihre Umlandgemeinden übernehmen. Aus theoretischer Sicht ist es denkbar, dass kleine kreisfreie Städte diese Funktion besser übernehmen können als kreisangehörige Städte, weil sie über ein breiteres Aufgabenspektrum, mehr Personal und damit idealerweise auch über besser ausgebaute Back-Office-Strukturen verfügen.

Um zu prüfen, inwieweit die kleinen kreisfreien Städte eine besondere Rolle bei der Versorgung ihrer Umlandgemeinden einnehmen, werten wir im Folgenden die uns vorliegenden Zweckvereinbarungen aus. Zweckvereinbarungen eignen sich zu diesem Zweck sehr gut, weil sie in der Regel die Übertragung von Aufgaben oder Leistungen zwischen Kommunen zum Gegenstand haben. Zweckvereinbarungen, die keine Mitglieder auf Gemeindeebene haben, werden im Folgenden ausgeklammert. Die kleinen, kreisfreien Städte haben zwischen einer und 15 Zweckvereinbarungen mit Gemeindebeteiligung. Eine hohe Anzahl von Zweckvereinbarungen findet sich für Worms (11) und die Städte Landau in der Pfalz, Pirmasens und Zweibrücken (8-15). Speyer, Frankenthal (Pfalz) und Neustadt an der Weinstraße weisen hingegen zwischen einer und sechs Zweckvereinbarungen mit Gemeindebeteiligung auf. Die Zweckvereinbarungen beziehen sich dabei am häufigsten auf den Bereich der Ver- und Entsorgung, gefolgt von den Bereichen Schulträgeraufgaben, Grundschulen, Hauptschulen, Gymnasien etc. sowie Schülerbeförderung, Fördermaßnahmen für Schüler etc. In den Bereichen Interne Verwaltung sowie Sicherheit und Ordnung finden sich nur wenige IKZ-Verbünde mit umliegenden Gemeinden.

Eine nähere inhaltliche Analyse der Zweckvereinbarungstexte zeigt, dass nur ein Teil der zuvor angeführten Vereinbarungen eine Aufgabenerledigung primär in der kleinen kreisfreien Stadt vorsehen. Für die Städte Worms, Pirmasens, Zweibrücken und Landau in der Pfalz liegen uns Verträge vor, die eindeutig darauf hindeuten, dass diese Städte Leistungen für Gemeinden im Umland bereitstellen (2-4 Verträge pro Stadt). Diese Leistungen fallen aber fast ausschließlich in den Bereich Ver- und Entsorgung. Für die übrigen Städte deuten die uns vorliegenden Verträge nicht klar darauf hin, dass sie Leistungen für die umliegenden Gemeinden erbringen. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass wir aufgrund der begrenzten Zeit, die uns für die Analysen zur Verfügung stand, keine Überprüfung der realen Arbeitsteilung für die einzelnen Zweckvereinbarungen durch Vor-Ort-Analysen vornehmen konnten. Deshalb ist nicht auszuschließen, dass unser Bild unvollständig ist. Zugleich kann es als unwahrscheinlich angesehen werden, dass das reale Ausmaß an Leistungen, welche die kleinen kreisfreien Städte für ihre Umlandgemeinden erbringt, grundlegend von dem Ausmaß abweicht, das aus den Zweckvereinbarungen abzulesen ist.

Nun kann man zurecht einwenden, dass die hier vorliegenden absoluten Zahlen für sich genommen von geringem Aussagewert sind. Um zu prüfen, ob kleine kreisfreie Städte eine besondere Rolle bei der Versorgung ihrer Umlandgemeinden einnehmen, muss man sie vielmehr mit kreisangehörigen Städten vergleichen. Ein solcher Vergleich stößt für Rheinland-Pfalz deshalb an enge Grenzen, weil es nur wenige vergleichbare kreisangehörige Städte gibt. Im Folgenden haben wir uns die Vereinbarungen der Städte Bad Kreuznach, Ingelheim am Rhein, Andernach, Neuwied und Idar-Oberstein näher angesehen. Neuwied, Bad Kreuznach und Ingelheim am Rhein können in Bezug auf die Bevölkerungszahl und/oder ihre Lage am ehesten als Vergleichsmaßstab für Frankenthal (Pfalz), Speyer und Worms angesehen werden. Die drei kreisangehörigen Städte haben zwischen 6 und 8 Zweckvereinbarungen mit Gemeindebeteiligung aufzuweisen. Auch hier liegen die Schwerpunkte im Bereich der Ver- und Entsorgung, gefolgt vom Bereich Schulträgeraufgaben, Grundschulen, Hauptschulen, Gymnasien etc. Lediglich zwei Vereinbarungen mit Gemeindebeteiligung finden sich im Bereich der Internen Verwaltung. Für alle drei Städte belegen die Zweckvereinbarungen, dass Leistungen für umliegende Gemeinden erbracht werden.

Für Landau in der Pfalz, Pirmasens und Zweibrücken kommt – vor allem wegen der Lage im ländlichen Raum – vor allem Idar-Oberstein als Vergleichsobjekt in Frage. Obwohl Idar-Oberstein kleiner ist als die drei erstgenannten Kommunen, kommt es auf 14 Zweckvereinbarungen mit Gemeindebeteiligung. In Bezug auf die Aufgabenstruktur wie auch auf die Bereitstellung von Leistungen für die umliegenden Kommunen lässt sich keine qualitativ gewichtigen Unterschiede zu den drei genannten kleinen kreisfreien Städten feststellen. Qualitativ dasselbe Bild ergibt sich, wenn statt Idar-Oberstein die in vorangegangenen Absatz genannten kreisangehörigen Städte als Vergleichsmaßstab herangezogen werden.

Ergänzend zu den Zweckvereinbarungen haben wir uns die Daten aus der Befragung angesehen, welche der Kollege Ziekow (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer) für sein Gutachten durchgeführt hat. Hier werden neben den von uns erfassten Zweckvereinbarungen und Zweckverbänden einige weitere, in anderer Form organisierte IKZ-Verbünde aufgeführt. Die genannten formellen Kooperationen beziehen sich in vielen Fällen auf den Bereich der Ver- und Entsorgung und haben oftmals Kreise oder andere kreisfreie Städte als Partner. In einigen Fällen beschreiben sie aber auch Kooperationsbeziehungen zu umliegenden Gemeinden. Leider konnte aus den Daten, die im Rahmen der Befragung erhoben wurden, nicht abgeleitet werden, inwieweit die betrachteten Städte Leistungen für die Umlandgemeinden übernehmen. Das gleiche gilt für die informellen Kooperationen, die im Rahmen der

oben genannten Befragung erhoben wurden. Mithin können diese Daten keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn für die Analysen dieses Abschnitts liefern.

Zusammenfassend kann – dokumentiert durch die Zweckvereinbarungen – folgendes festgehalten werden: Einige aber nicht alle der sieben kleinen kreisfreien Städte übernehmen Aufgaben für umliegende Gemeinden. Die Städte Worms, Landau in der Pfalz, Pirmasens und Zweibrücken sind diesbezüglich aktiver als die anderen Städte. Bei den drei letztgenannten Städten mag das nicht zuletzt an dem stärker ländlich geprägten Umland liegen. Das Leistungsspektrum, in dem eine Leistungsübernahme bzw. Unterstützung stattfindet, ist allerdings auch hier begrenzt und liegt vor allem im Bereich der Ver- und Entsorgung. Im Vergleich zu einer Gruppe von kleineren, kreisangehörigen Städten nehmen die kleinen kreisfreien Städte keine herausgehobene Stellung bei der Unterstützung von Umlandgemeinden ein. Mithin kann nicht argumentiert werden, dass eine Fusion der kleinen kreisfreien Städte mit benachbarten Gebietskörperschaften zu einem Wegbrechen wichtiger Kooperationspartnerschaften und damit zu einer erheblichen Schwächung der Leistungsfähigkeit der umliegenden Gemeinden führen würde. Die Kooperationsverbände sind zahlenmäßig und ihrer Bedeutung nach zu begrenzt. Zudem könnten die bestehenden Zweckvereinbarungen in aller Regel auch nach dem Verlust der Kreisfunktion unverändert fortgeführt werden.

4. Ausgewählte Antworten der kleinen kreisfreien Städte in den anlässlich der Nachbegutachtung durchgeführten Befragungen

Zur Vervollständigung der Analyse sollen ausgewählte Daten aus der Befragung herangezogen werden, welche der Kollege Junkernheinrich (Universität Kaiserslautern) für sein aktuelles Gutachten durchgeführt hat. Insbesondere sind die Antworten zum Fragekomplex 6 („Können Sie sich die Eingehung weiterer Interkommunaler Kooperationen vorstellen?“ ...) und zur Frage 7 (Halten Sie den Back-Office-Bereich für zukünftige Interkommunale Kooperationen Ihrer Kommune relevant (sic)?“) von Bedeutung. Insgesamt können Antworten von 33 Kommunen der Kreisebene ausgewertet werden, darunter alle sieben kreisfreien Städte. Allerdings haben nicht alle Kommunen – und auch nicht alle kleinen kreisfreien Städte – den Fragebogen vollständig ausgefüllt.

Alle antwortenden Kommunen auf Kreisebene können sich das Eingehen weiterer IKZ vorstellen. Dabei werden zahlreiche verschiedene Aufgabenbereiche genannt. Die Frage, ob diesbezüglich bereits konkrete Gespräche geführt werden, wird von zwei Dritteln der kleinen kreisfreien Städte mit Ja beantwortet. Bei den übrigen Kommunen der Kreisebene liegt der Wert bei der Hälfte. Aufgrund der geringen Fallzahl ist dieser Unterschied aber nicht als markant einzustufen. Zum Fragenkomplex 6 gehört auch die Frage nach den Gründen für das Eingehen weiterer Kooperationen. Hier nennen die kleinen kreisfreien Städte wie auch die Landkreise häufiger Kostengründe als die großen kreisfreien Städte. Auf die Frage nach den potentiellen Kooperationspartnern nennen die kleinen kreisfreien Städte häufig die Partner, welche in den Hauptgutachten als priorisierte Fusionspartner identifiziert wurden (vgl. Tabelle F.1). Den Back-Office-Bereich halten 80 % der kleinen kreisfreien Städte für relevant in Bezug auf zukünftige IKZ-Verbände. Vergleichbare Antworten kommen allerdings auch von den übrigen Kommunen der Kreisebene.

In Kapitel D haben wir auf die zentrale Bedeutung der Digitalisierung für die Nutzung der IKZ-Potentialen der Zukunft hingewiesen. Die wissenschaftliche Literatur zu diesem Thema sieht eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche digitale Transformation – einschließlich der Nutzung neuer IKZ-

Potentiale – in der Verankerung der Zuständigkeit für IT- und Digitalisierungsthemen auf der Leitungsebene einer Kommune (siehe auch Kapitel D). Die Daten aus unserer IT-bezogenen Befragung zeigen, dass eine solche Verankerung in den kleinen kreisfreien Städten fehlt. Keine der fünf kleinen kreisfreien Städte, die auf diese Frage geantwortet hat, verfügt über einen CIO auf Leitungsebene. Und auch nur in einer der fünf Städte geben die Befragten an, dass die eigene IT-Abteilung von der Leitung regelmäßig zu IT-Themen konsultiert wird. Dieses Ergebnis legt den Schluss nahe, dass Digitalisierungsaspekte bei strategischen Diskussionen in kleinen kreisfreien Städten nicht systematisch mitbetrachtet werden. Damit sind die kleinen kreisfreien Städte derzeit nicht gut aufgestellt, die Potentiale der Interkommunalen Zusammenarbeit in einer vernetzt-digitalen Welt zu erkennen und zu heben. Und auch für die Bewältigung der digitalen Transformation ist das Fehlen eines CIO ein strukturelles Defizit. Im Vergleich zu den übrigen Kommunen auf Kreisebene schneiden die kleinen kreisfreien Städte allerdings nur etwas schlechter ab. Denn auch hier ist der CIO die Ausnahme. Angesichts der Tatsache, dass die Ausführungen in Kapitel D gerade bei den kleinen kreisfreien Städten ein erhebliches IKZ-Potential aus der Digitalisierung vermuten, ist es dennoch gerade für die kleinen kreisfreien Städte besonders wichtig, eine Verankerung der IT-Zuständigkeit auf Leitungsebene herbeizuführen.

Kapitel G: Schlussfolgerung und Politikempfehlungen

Die grundlegende Fragestellung des vorliegenden Gutachtens lautet wie folgt: Inwieweit kann die IKZ eine Alternative zu einer Gebietsreform auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz darstellen? Diese Frage konnte angesichts des sehr eng gesteckten Zeitrahmens nicht umfassend bearbeitet werden. Das galt umso mehr, als dass zu Beginn des Projekts keine verlässliche Datenbasis zu den bestehenden IKZ-Verbänden im Land vorlag. Der erste Schritt des Projekts bestand folglich in der Schaffung einer solchen systematischen Datengrundlage. Im Konsens mit dem Land Rheinland-Pfalz sowie den kommunalen Spitzenverbänden wurden dann zwei Bereiche für eine vertiefende Analyse ausgewählt. Zum einen wurde der UVG-Prozess auf seine IKZ-Potentiale hin untersucht, zum anderen wurde die Bedeutung von IKZ für kleine kreisfreie Städte näher untersucht. Vor dem Hintergrund der besonderen Herausforderungen, die sich aus der Digitalisierung der Verwaltung ergeben, haben wir uns entschlossen, die Beziehung zwischen Digitalisierung und den Themenfeldern IKZ und KVR in einem eigenständigen Kapitel zu analysieren. Entsprechend der Beauftragung und der Tatsache, dass sich die noch ausstehenden KVR-Schritte primär auf die Kreisebene beziehen, stand diese im Fokus der Betrachtungen. Im Folgenden sollen zunächst die zentralen Ergebnisse aus den einzelnen Kapiteln zusammengetragen werden. Darauf aufbauend werden einige Handlungsempfehlungen ausgesprochen.

Schlussfolgerungen aus Kapitel B (Literaturüberblick):

1. Die Fusion von Kommunen wie auch die IKZ wird vor allem mit der Generierung von Skalen- und Verbundvorteilen gerechtfertigt. Gegenüber dem Instrument IKZ haben Fusionen den Vorteil, mit geringeren laufenden Transaktionskosten zu operieren. Ihr Nachteil liegt in der fehlenden aufgabenfeldspezifischen Passgenauigkeit und in dem aufgabenübergreifenden Verlust an Bürgernähe.
2. Es gibt bisher kaum belastbare empirische Studien zu Skalen- und Verbundvorteilen auf Ebene der Kreise. Die bestehenden Analysen beziehen sich fast ausschließlich auf Gemeinden.
3. Die Forschung zu den realen Effekten von Kreisfusionen deutet darauf hin, dass die berechneten Effizienzpotentiale in der Regel nicht gehoben werden. Zu den Wirkungen von IKZ gibt es wenig belastbare Studien. Diese kommen zu einem etwas positiveren Ergebnis.
4. Auch die IKZ kann mit politischen Widerständen rechnen. Insbesondere wird sie von Politikerinnen und Politikern mit einem Machtverlust in Verbindung gebracht. Hier kann ein Hauptgrund dafür vermutet werden, dass das Instrument IKZ derzeit bei weitem nicht voll ausgeschöpft wird.

Schlussfolgerungen aus Kapitel C (Erfassung des IKZ-Istzustands):

5. Es gibt vielfältige IKZ-Verbände in verschiedenen Aufgabenbereichen. Zugleich gibt es aber auch zahlreiche Aufgabenbereiche, in denen bisher kaum kooperiert wird. Zu nennen sind auch strategisch wichtige Bereiche wie Allgemeine Verwaltung und Soziale Dienste.
6. Die Anzahl an IKZ-Verbänden der Gebietskörperschaften auf Kreisebene ist positiv korreliert mit der Bevölkerungszahl und dem Bruttonationaleinkommen pro Kopf. Diese Korrelationen stehen der Vermutung, dass IKZ-Verbände vor allem von kleinen und ökonomisch schwachen Gebietskörperschaften gegründet werden, entgegen.
7. Im Bereich der IT-Infrastruktur entstehen derzeit neue große, teils fast landesweit agierende IKZ-Verbände mit erheblichem Effizienzsteigerungs- und Kostensenkungspotential.

Schlussfolgerungen aus Kapitel D (Digitalisierung, IKZ und KVR):

8. Die Digitalisierung eröffnet neue IKZ-Potentiale in zahlreichen Aufgabenfeldern. Einige Aufgaben, etwa in der Bereitstellung von IT-Infrastruktur und Dienstleistungen, bieten sich insgesamt für eine überkommunale Lösung an. In vielen anderen Aufgabenbereichen liegen die IKZ-Potentiale in der Auslagerung von Back-Office-Prozessen (siehe auch Kapitel E).
9. Wenn eine effiziente IKZ-Lösung der Gründung eines einzigen Verbundes bedarf, kann auch ein Upzoning (Verlagerung der Aufgabe auf das Land) sinnvoll sein. So könnte eine mögliche Mehrwertsteuerbelastung von Leistungen innerhalb von IKZ-Verbänden umgangen werden.
10. Die Digitalisierung hat das Potential, den klassischen Trade-off zwischen Skalen- und Verbundeffekten auf der einen und Bürgernähe auf der anderen Seite erheblich abzuschwächen. Folglich ist die relative Vorzugswürdigkeit der Neustrukturierung von Gebietskörperschaften (im Vergleich zur IKZ) in einer vernetzt-digitalen Zukunft unserer Einschätzung nach wahrscheinlich geringer als in analogen Zeiten.
11. In jedem Fall ist derzeit völlig unklar, welches die optimale (Mindest-)Größe einer Kommune in einer vernetzt-digitalen Welt sein wird. Bestenfalls zufällig fällt sie mit der optimalen Größe einer Kommune in der analogen Welt zusammen.
12. Wenn die IKZ-Potentiale der Digitalisierung genutzt werden, führt dies zu einer substantiellen Verringerung der in-house erledigten Aufgaben und Teilprozesse. Das gilt insbesondere für kleine Gebietskörperschaften.
13. Auf dem Weg zu einer effizienten digitalen Verwaltungsstruktur (einschließlich IKZ) gibt es erhebliche Schnittstellenprobleme. Eine klare Strategie zur Lösung dieser Probleme zeichnet sich derzeit noch nicht ab.
14. Bei den allermeisten Kommunen auf Kreisebene fehlt die Verankerung von IT-Kompetenz in Leitungsgremien durch einen CIO. Ohne eine hinreichende Berücksichtigung des Querschnittsthemas IT/Digitalisierung in den strategischen Entscheidungen einer Kommune kann die digitale Transformation der Kommunalverwaltung nicht zielgerichtet bewerkstelligt werden.
15. Die zentralen Publikationen der kommunalen Familie wie auch des Landes Rheinland-Pfalz zum Thema Digitalisierung nehmen keinen nennenswerten Bezug auf die Themen KVR und IKZ. Die Überlegungen in Kapitel D und E zeigen aber, dass diese Themen eng miteinander verwoben sind. Deshalb ist es notwendig, sie in Zukunft zusammen zu betrachten. Anderenfalls ist zu befürchten, dass sich Reformen gegenseitig behindern und Ressourcen verschwendet werden.

Schlussfolgerungen aus Kapitel E (IKZ im UVG-Prozess):

16. Die Analyse des UVG-Prozesses deutet auf das Vorhandensein von IKZ-Potentialen in diesem Bereich hin. Empfohlen wird eine Auslagerung der Rückholaktivitäten auf einen oder mehrere überkommunale IKZ-Verbände.
17. Die bestehende Datenbasis erlaubt es nicht, die optimale Lösung genauer zu definieren.

Schlussfolgerungen aus Kapitel F (IKZ und kleine kreisfreie Städte):

18. Für alle kleinen kreisfreien Städte gilt, dass der jeweils stärkste IKZ-Kooperationspartner diejenige Kommune ist, welche die Hauptgutachten als priorisierte Fusionspartner identifiziert haben. In die Gegenrichtung gilt dies allerdings nur teilweise. Besonders klar zeichnen die IKZ-Verbünde in den folgenden Konglomeraten eine Einkreisung vor: Pirmasens – LK Südwestpfalz – Zweibrücken sowie Landau in der Pfalz – LK Südliche Weinstraße.
19. Eine Analyse der Zweckvereinbarungen zeigt, dass die kleinen kreisfreien Städte nur teilweise und in begrenztem Umfang Leistungen für die umliegenden Gemeinden erbringen. Das Ausmaß fällt nicht stärker aus als im Falle vergleichbarer kreisangehöriger Städte. Damit kann das Argument, dass eine Einkreisung der kleinen kreisfreien Städte ihre Funktion als Unterstützer der Umlandgemeinden schwächt, nicht ins Feld geführt werden.
20. In unserer Digitalisierungsbefragung hat keine der kleinen kreisfreien Städte angegeben, einen sog. CIO, d.h. ein Mitglied der Leitungsebene mit klarer Zuständigkeit für den Bereich IT/Digitalisierung, zu haben. Darin ist ein klares strukturelles Hemmnis für die Umsetzung der Digitalisierung und die Nutzung der mit ihr verbundenen IKZ-Potentiale zu sehen.

Politikempfehlungen:

- A. Die Digitalisierung entwertet das wissenschaftliche Fundament, auf dem derzeit Empfehlungen zu einer optimalen Kommunalstruktur aufgebaut werden können. Ohne empirisch fundierte Politikempfehlungen für die Gestaltung einer Kommunalstruktur in einer vernetzt-digitalen Welt sollten so grundlegende Reformen wie eine Gebietsreform nicht durchgeführt werden. Wir empfehlen daher, von Gebietsreformen auf Kreisebene zunächst abzusehen.
- B. Damit ist die Frage nach der langfristigen Notwendigkeit einer grundlegenden Gebietsreform auf Kreisebene allerdings keineswegs vom Tisch. Sie sollte lediglich zurückgestellt werden, bis belastbare Erkenntnisse über die Vor- und Nachteile größerer Gebietskörperschaften in der vernetzt-digitalen Welt vorliegen.
- C. In der Zwischenzeit sollten die nicht durch die KVR gebundenen Ressourcen genutzt werden, um die digitale Transformation der rheinland-pfälzischen Kommunen konsequent voranzutreiben.
- D. Auf kommunaler Ebene sollte eine systematische Aufgaben- und Strukturkritik durchgeführt werden, um Bereiche einer verstärkten IKZ in einer vernetzt-digitalen Zukunft zu identifizieren. Das gilt insbesondere für kleine Kommunen.
- E. Wir empfehlen keine systematische IKZ-Förderung durch das Land, weil das damit verbundene Antragswesen unnötige Ressourcen binden und Mitnahmeeffekte erzeugen würde.
- F. Wir empfehlen dringend die Etablierung sog. CIOs in den kommunalen Leitungsgremien.
- G. Wir empfehlen dringend, bei den strategischen Diskussionen zu den Potentialen der Digitalisierung deren IKZ-Potentiale mitzudenken.

Literaturverzeichnis

- Ahmad, Ehtisham; Brosio, Giorgio (2006): Handbook of fiscal federalism. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Allers, Maarten A.; de Greef, J. A. (2017): Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. In: *Local Government Studies* 16, S. 1–24.
- Baskaran, Thushyanthan; Feld, Lars P.; Schnellenbach, Jan (2016): Fiscal Federalism, Decentralization, and Economic Growth: A Meta-Analysis. In: *Economic Inquiry* 54 (3), S. 1445–1463.
- Beck, Wolfgang (2018): Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung durch E-Government-Gesetze in Deutschland. In: Jürgen Stember, Wolfgang Eixelsberger und Andreas Spichiger (Hg.): *Wirkungen von E-Government*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 181–206.
- Bel, Germà; Fageda, Xavier; Mur, Melania (2013): Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis. In: *Local Government Studies* 39 (3), S. 435–454.
- Bel, Germà; Sebő, Marianna (2019): Does Inter-Municipal Cooperation Really Reduce Delivery Costs? An Empirical Evaluation of the Role of Scale Economies, Transaction Costs, and Governance Arrangements. In: *Urban Affairs Review* 44 (3), S. 1–36.
- Bergholz, Christian; Bischoff, Ivo (2018): Local council members' view on intermunicipal cooperation: does office-related self-interest matter? In: *Regional Studies* 52 (12), S. 1624–1635.
- Bernhart, Josef; Decarli, Peter; Promberger, Kurt (2018): Auswirkungen von E-Government auf Bürokratie- und Verwaltungskosten. In: Jürgen Stember, Wolfgang Eixelsberger und Andreas Spichiger (Hg.): *Wirkungen von E-Government*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 87–118.
- Besley, Timothy; Case, Anne (1995): Incumbent Behavior: Vote Seeking, Tax Setting and Yardstick Competition. In: *American Economic Review* 85 (1), S. 25–45.
- Bischoff, Ivo; Bergholz, Christian; Blaeschke, Frédéric (2014): Bürgerpräferenzen zum Thema Interkommunale Zusammenarbeit. Ergebnisse einer Befragung in drei hessischen Landkreisen. Universität Kassel. Online verfügbar unter https://www.uni-kassel.de/fb07/fileadmin/datas/fb07/5-Institute/IVWL/Bischoff/Gutachten_IKZ_HMDIS.pdf [Stand 19.12.2019].
- Bischoff, Ivo; Wolfschütz, Eva (2019): Inter-municipal cooperation in administrative tasks - the role of population dynamics and elections. In: *Working Paper MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics* 5.
- Blaeschke, Frédéric (2014): What drives small municipalities to cooperate? Evidence from Hessian municipalities. In: *MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics* 14.
- Blaeschke, Frédéric; Haug, Peter (2017): Does intermunicipal cooperation increase efficiency? A conditional metafrontier approach for the Hessian wastewater sector. In: *Local Government Studies* 1 (2), S. 1–21.
- Blåka, S. (2017). Does cooperation affect service delivery costs? Evidence from fire services in Norway. In: *Public Administration* 95, S. 1092–1106.
- Blesse, Sebastian; Baskaran, Thushyanthan (2016): Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. In: *Regional science & urban economics* 59, S. 54–74.

Blesse, Sebastian; Roesel, Felix (2019): Merging county administrations – cross-national evidence of fiscal and political effects. In: *Local Government Studies* 45 (5), S. 611–631.

Blesse, Sebastian; Rösel, Felix (2017): Was bringen kommunale Gebietsreformen? In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18 (4), S. 307–324.

Blom-Hansen, Jens; Houlberg, Kurt; Serritzlew, Søren; Treisman, Daniel (2016): Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. In: *American Political Science Association* 110 (4), S. 812–831.

Blume, Tillmann (2009): Die ökonomischen Effekte regionaler Kooperation. Theorie und Empirie am Beispiel monozentrischer Regionen in Westdeutschland. Bd. 124. Marburg: Metropolis-Verlag.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (2017): Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes ein Jahr nach dem Inkrafttreten zum 1. Juli 2017. Online verfügbar unter <https://www.bmfsfj.de/blob/127808/30e83e5ad2a87405b48a7eb6d95b2b58/bericht-uvg-data.pdf>. [Stand 19.12.2019]

BMFSFJ, Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (2018): Der Unterhaltsvorschuss. Eine Hilfe für Alleinerziehende und ihre Kinder. Online verfügbar unter <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/der-unterhaltsvorschuss/73764> [Stand 19.12.2019].

Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.

Brasington, David M. (1999): Joint provision of public goods. The consolidation of school districts. In: *Journal of Public Economics* 73 (3), S. 373–393.

Brasington, David M. (2003): Size and School District Consolidation: Do Opposites Attract? In: *Economica* 70 (280), S. 673–690.

Breuilé, Marie-Laure; Duran-Vigneron, Pascale; Samson, Anne-Laure (2018): Inter-municipal cooperation and local taxation. In: *Journal of urban economics* 107, S. 47–64.

Budzinski, Oliver (2016): Wettbewerbsordnung online: Aktuelle Herausforderungen durch Marktplätze im Internet. In: *ORDO* 67 (1), S. 385–409.

Budzinski, Oliver; Kuchinke, Bjoern A. (2018): The Modern Industrial Organization Theory of Media Markets and Competition Policy Implications. In: *Ilmenau Economics Discussion Papers* 115, S. 1-37.

Budzinski, Oliver; Stöhr, Annika (2019): Competition policy reform in Europe and Germany – institutional change in the light of digitization. In: *European Competition Journal* 15 (1), S. 15–54.

Dafflon, Bernard (2012): Voluntary amalgamation of local governments: the Swiss debate in the European context. International Center for Public Policy (Hg.). Atlanta, Georgia: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Deutscher Bundestag (Hg.) (2018): Drucksache 19/5164 - Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Daniel Föst, Katja Suding, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP (Drucksache 19/4742). Unterhaltsvorschuss – Rückgriffsaktivitäten. Köln: Bundesanzeiger

Verlag GmbH. Online verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/051/1905164.pdf> [Stand 19.12.2019].

Deutscher Städte- und Gemeindebund (2018): Diskussionspapier Digitalisierung. Digitale Städte und Regionen schaffen. Berlin. Online verfügbar unter [https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Digitalisierung/Aktuelles/Digitale %20St %C3 %A4dte- %20und %20Regionen %20schaffen/DP_Digitalisierung_261018.pdf](https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Digitalisierung/Aktuelles/Digitale%20St%C3%A4dte-%20und%20Regionen%20schaffen/DP_Digitalisierung_261018.pdf) [Stand 19.12.2019].

Deutscher Städtetag (2019): Rundschreiben: Onlinezugangsgesetz/Digitalisierung. Mimeo.

Di Liddo, Giuseppe; Giuranno, Michele G. (2016): Asymmetric yardstick competition and municipal cooperation. In: *Economics Letters* 141, S. 64–66.

Diller, Christian (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Ebinger, Falk; Kuhlmann, Sabine; Dumas, Benoit Paul; Nitze, Christoph; Ullrich, Nicolas; Zabler, Steffen (2018): Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Teilgutachten zur Optimierung der Aufgabenzuordnung und der Organisationsstrukturen in aufgabenbezogener Betrachtung. Potsdam/Speyer/Wien: Im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Online verfügbar unter https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Startseite/Dokumente/1_-_Teilgutachten_KVR_Kuhlmann_Ebinger_Aufgabenkritik_Funktionalreform.pdf [Stand 19.12.2019].

Feiock, Richard C. (2007): Rational Choice and Regional Governance. In: *Journal of Urban Affairs* 29 (1), S. 47–63.

Ferraresi, Massimiliano; Migali, Giuseppe; Rizzo, Leonzio (2018): Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions. In: *Journal of Regional Science* 58 (5), S. 1017–1044.

Frère, Quentin; Leprince, Matthieu; Paty, Sonia (2014): The Impact of Intermunicipal Cooperation on Local Public Spending. In: *Urban Studies* 51 (8), S. 1741–1760.

Frey, Bruno S.; Eichenberger, Reiner (1999): The new democratic federalism for Europe. Functional, overlapping, and competing jurisdictions. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Fromm, Jens; Welzel, Christian; Nentwig, Lutz; Weber, Mike; Ziesing, Jan Henrik; Martin, Philipp et al. (2015): Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung. Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat. Kompetenzzentrum öffentliche IT am Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme Fokus (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/753834/ea4c588fa9edf79304d947baf766e624/2015-11-12-gutachten-egov-2015-dokumentation-data.pdf> [Stand 19.12.2019].

Furubotn, Eirik G.; Streissler, Monika; Richter, Rudolf (2012): Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung. 4. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.

Hanes, Niklas; Wikström, Magnus (2008): Does the Local Government Structure Affect Population and Income Growth? An Empirical Analysis of the 1952 Municipal Reform in Sweden. In: *Regional Studies* 42 (4), S. 593–604.

- Hanes, Niklas; Wikström, Magnus; Wångmar, Erik (2012): Municipal Preferences for State-imposed Amalgamations: An Empirical Study Based on the Swedish Municipal Reform of 1952. In: *Urban Studies* 49 (12), S. 2733–2750.
- Hanken, Claas (2006): Interkommunale Zusammenarbeit. In: Martin Wind und Detlef Kröger (Hg.): *Handbuch IT in der Verwaltung*. Heidelberg: Springer-Verlag Berlin, S. 393–402.
- Hartmann, Bastian (2014): Unterhaltsansprüche und deren Wirklichkeit: Wie groß ist das Problem nicht gezahlten Kindesunterhalts? In: *SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research* 660. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW).
- Haucap, Justus (2019): Competition and Competition Policy in a Data-Driven Economy. In: *Intereconomics* 54 (4), S. 201–208.
- Heckmann, Dirk (2013): Perspektiven des IT-Einsatzes in der öffentlichen Verwaltung. In: *Die Verwaltung* 46 (01), S. 1–20.
- Hesse, Joachim J.; Götz, Alexander (2006): Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Heuermann, Roland (2018): Einleitung. In: Roland Heuermann, Matthias Tomenendal und Christian Bressemer (Hg.): *Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden. IT-Organisation, Management und Empfehlungen*. Berlin: Springer Gabler, S. 1–8.
- Heuermann, Roland; Engel, Andreas; Lucke, Jörn von (2018a): Digitalisierung: Begriff, Ziele und Steuerung. In: Roland Heuermann, Matthias Tomenendal und Christian Bressemer (Hg.): *Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden. IT-Organisation, Management und Empfehlungen*. Berlin: Springer Gabler, S. 9–50.
- Heuermann, Roland; Jürgens, Carsten; Adelskamp, Peter (2018b): Digitalisierung auf kommunaler Ebene. In: Roland Heuermann, Matthias Tomenendal und Christian Bressemer (Hg.): *Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden. IT-Organisation, Management und Empfehlungen*. Berlin: Springer Gabler, S. 51–98.
- Holmgren, Johan; Weinholt, Åsa (2016): The influence of organisational changes on cost efficiency in fire and rescue services. In: *IJEM* 12 (4), S. 343–365.
- Hulst, Rudie; van Montfort, Andre (Hg.) (2007): *Inter-municipal cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer Netherlands.
- Jackson, Matthew O. (2011): *Social and economic networks*. Princeton, N.J., Woodstock: Princeton University Press.
- Joswig-Erfling, Adelheid; Gatzweiler, Hans Peter; Adam, Brigitte; Milbert, Antonia; Pütz, Thomas; Spangenberg, Martin (Hg.) (2012): *Klein- und Mittelstädte in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme*. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Stuttgart: Steiner (Analysen Bau.Stadt.Raum, Band 10).
- Juell-Skielse, Gustaf; Lönn, Carl-Mikael; Päivärinta, Tero (2017): Modes of collaboration and expected benefits of inter-organizational E-government initiatives: A multi-case study. In: *Government Information Quarterly* 34 (4), S. 578–590.

- Junkernheinrich, Martin; Markert, Hendrik; Frankenberg, Dominik; Müller, Christopher; Stahlke, Theresa; Micosatt, Gerhard (2018): Gebietsreform in Rheinland-Pfalz: Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden. Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport. Kaiserslautern: Technische Universität Kaiserslautern. Online verfügbar unter https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Startseite/Dokumente/2_-_Teilgutachten_KVR_Junkernheinrich_Gebietsreform.pdf [Stand 19.12.2019].
- Kalb, Alexander (2010): Public Sector Efficiency. Applications to Local Governments in Germany. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Klemme, Marion (2002): Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung. Dortmund: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung (Blaue Reihe 110).
- Kugler, Franziska; Schwerdt, Guido; Wößmann, Ludger (2014): Ökonometrische Methoden zur Evaluierung kausaler Effekte der Wirtschaftspolitik. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15 (2), S. 105–132.
- Layne, Karen; Lee, Jungwoo (2001): Developing fully functional E-government: A four stage model. In: *Government Information Quarterly* 18 (2), S. 122–136.
- LeRoux, Kelly; Carr, Jered B. (2007): Explaining Local Government Cooperation on Public Works. Evidence From Michigan. In: *Public Works Management & Policy* 12 (1), S. 344–358.
- Luca, Davide; Modrego, Felix (2019): Stronger together? Assessing the causal effect of inter-municipal cooperation on the efficiency of small Italian municipalities. In: *Bennett Institute for Public Policy working paper*.
- Martini, Mario; Wiesner, Cornelius (2019): Bürgerkonto, Portalverbund. In: Maja Apelt, Ingo Bode, Raimund Hasse, Uli Meyer, Victoria V. Groddeck, Maximiliane Wilkesmann und Arnold Windeler (Hg.): *Handbuch Organisationssoziologie*. Bd. 71. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 1–13.
- Mehlich, Harald; Postler, Jürgen (2005): Virtuelle Organisationen im Kommunalbereich. In: *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik* (242), S. 63–73.
- Mehlich, Harald; Postler, Jürgen (2007): Die virtuelle Kommunalverwaltung. Neue Kooperationsformen durch eGovernment. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Mergel, Ines (2013): A framework for interpreting social media interactions in the public sector. In: *Government Information Quarterly* 30 (4), S. 327–334.
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hg.) (2018): Digitale Verwaltung Rheinland-Pfalz. E-Government- und IT-Strategie des Landes Rheinland-Pfalz. Online verfügbar unter https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Startseite/Dokumente/Digitale_Verwaltung_Rheinland-Pfalz_-_die_E-Government-_und_IT-Strategie....pdf [Stand 19.12.2019].
- Moisio, Antti; Uusitalo, Roope (2013): The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland. In: *Public Finance and Management* 13, S. 148–166.
- Morgan, David R.; Hirlinger, Michael W. (1991): Intergovernmental Service Contracts. In: *Urban Affairs Quarterly* 27 (1), S. 128–144.
- Narbón-Perpiñá, Isabel; Witte, Kristof de (2018): Local governments' efficiency: a systematic literature review-part II. In: *International Transactions in Operational Research* 25 (4), S. 1107–1136.

Narbón-Perpiñá, Isabel; Witte, Kristof de (2018): Local governments' efficiency: a systematic literature review—part I. In: *International Transactions in Operational Research* 25 (2), S. 431–468.

Oates, Wallace E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism. In: *Journal of economic literature* 37 (3), S. 1120–1149.

Oates, Wallace Eugene (1972): Fiscal Federalism. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich (The Harbrace series in business and economics).

Olson, Mancur (1969): The principle of "fiscal equivalence": The Division of responsibilities among different levels of government. In: *The American Economic Review* 59 (2), S. 479–487.

Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (Hg.) (2015): Durchsetzung der übergegangenen Unterhaltsansprüche nach § 7 Abs. 3 UVG. Hildesheim. Online verfügbar unter [https://e-government.hannover-stadt.de/lhhSIMwebdd.nsf/F82FF6CE09ED80FDC1257E0A0028375B/\\$FILE/0616-2015_Anlage1.PDF](https://e-government.hannover-stadt.de/lhhSIMwebdd.nsf/F82FF6CE09ED80FDC1257E0A0028375B/$FILE/0616-2015_Anlage1.PDF) [Stand 19.12.2019].

Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (Hg.) (2019): Durchsetzung der auf das Land übergegangenen Unterhaltsansprüche nach § 7 Abs. 3 Unterhaltsvorschussgesetz. Hildesheim. Online verfügbar unter <https://www.bmfsfj.de/blob/127808/30e83e5ad2a87405b48a7eb6d95b2b58/bericht-uvg-data.pdf> [Stand 19.12.2019].

Pszcolla, Agneta; Benz, Herbert (2019): E-Government in Rheinland-Pfalz. In: Kommunalbrevier (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.kommunalbrevier.de/kommunalbrevier/Kommunalpolitik-A-Z/e-government-in-rheinland-pfalz/>. [Stand 19.12.2019].

Ries, E. J. (2019). Mittelstädte als Stabilisatoren ländlich-peripherer Räume. Kaiserslautern: Univ. Diss. 2019.

Rodenhagen, Jörg; Diekhans, Paul und Rieckmann, Paul (2009): Prozessmanagement im Kontext des E-Government 2.0 – Einsatzfelder, Rahmenbedingungen und aktuelle Maßnahmen. In: *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik* (265), S. 36–50.

Rose, Wade R.; Grant, Gerald G. (2010): Critical issues pertaining to the planning and implementation of E-Government initiatives. In: *Government Information Quarterly* 27 (1), S. 26–33.

Rösel, Felix (2017): Do mergers of large local governments reduce expenditures? Evidence from Germany using the synthetic control method. *European Journal of Political Economy*, 50, S. 22–36.

Rosenfeld, Martin T. W.; Bischoff, Ivo; Bergholz, Christian; Melch, Simon; Haug, Peter; Blaeschke, Frédéric (2016): Im Fokus: Interkommunale Kooperation ist deutlich im Kommen. Ergebnisse einer Kommunalbefragung des IWH und der Universität Kassel. In: *Wirtschaft im Wandel* 22 (1), S. 9–12.

Roßnagel, Alexander (2019): Elektronische Schriftkommunikation (De-Mail, Vertrauensdienste). In: Maja Apelt, Ingo Bode, Raimund Hasse, Uli Meyer, Victoria V. Grodeck, Maximiliane Wilkesmann und Arnold Windeler (Hg.): *Handbuch Organisationssoziologie*, Bd. 64. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Springer Reference Sozialwissenschaften), S. 1–12.

Schaffer, Martin; Scheck, Christoph; Troeger-Weiss, Gabi (2006): Regionale Kooperationen im Rhein-Main-Gebiet. Anforderungen und Handlungsempfehlungen für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung. Kaiserslautern: Technische Universität Kaiserslautern (Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung 18).

- Scherf, Wolfgang (2011): Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft. 2. Aufl. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Schulitz, Antonia; Knoblauch, Britta (2011): Interkommunale Kooperation schrumpfender Kleinstädte. Analyse der Chancen und Grenzen für schrumpfende Kleinstädte im ländlichen Raum. 1. Aufl. München: Akademische Verlagsgemeinschaft München.
- Schuppan, Tino (2019): Elektronisches Regieren und Verwalten (E-Government). In: Maja Apelt, Ingo Bode, Raimund Hasse, Uli Meyer, Victoria V. Groddeck, Maximiliane Wilkesmann und Arnold Windeler (Hg.): *Handbuch Organisationssoziologie*, Bd. 16. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Springer Reference Sozialwissenschaften), S. 1–10.
- Schwarting, Henning; Krökel, Karin (2006): Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen - Interkommunale Kooperation. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung.
- Sørensen, Rune J. (2007): Does dispersed public ownership impair efficiency? case of refuse collection in Norway. In: *Public Admin* 85 (4), S. 1045–1058.
- Spannowsky, Willy; Borchert, Dietrich (2003): Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung. Forschungsprojekt im Rahmen des Ideenwettbewerbs "Stadt 2030" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF). Kaiserslautern: Technische Universität Kaiserslautern (Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. 2).
- Spellerberg, Annette; Neumann, Ute (2018): Teilgutachten zur demografischen Entwicklung, Raumordnung und Landesplanung. Fachgebiet Stadtsoziologie, Technische Universität Kaiserslautern. Online verfügbar unter https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Startseite/Dokumente/5_-_Teilgutachten_KVR_Spellerberg_Demographie_Landesplanung.pdf [Stand 19.12.2019].
- Städtetag Rheinland-Pfalz (2019): Rundschreiben: Kooperationsvereinbarung über die Zusammenarbeit von Land und Kommunen im E-Government/Identitätsmanagement. Mimeo.
- Steiner, Reto (2003). The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland. In: *Public Administration Review* 5 (4), S. 551-571.
- Stember, Jürgen; Spichiger, Andreas; Eixelsberger, Wolfgang; Wundara, Manfred (2018): Ergebnisse einer Studie in den Ländern Deutschland, Schweiz und Österreich. In: Jürgen Stember, Wolfgang Eixelsberger und Andreas Spichiger (Hg.): *Wirkungen von E-Government*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 3–59.
- Stocksmeier, Dirk; Hunnius, Sirko (2018): Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes. 1. Aufl. im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. Berlin. Online verfügbar unter https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/26_Sitzung/TOP2_Anlage_OZGUmsetzungskatalog.pdf?__blob=publicationFile&v=4. [Stand 19.12.2019].
- Waldfoegel, Joel (2017): How Digitization Has Created a Golden Age of Music, Movies, Books, and Television. In: *Journal of Economic Perspectives* 31 (3), S. 195–214.
- Weber, Mike (2018): Stand des eGovernment in Deutschland. In: Jürgen Stember, Wolfgang Eixelsberger und Andreas Spichiger (Hg.): *Wirkungen von E-Government*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 159–180.

Weerakkody, Vishanth; Janssen, Marijn; Dwivedi, Yogesh K. (2011): Transformational change and business process reengineering (BPR): Lessons from the British and Dutch public sector. In: *Government Information Quarterly* 28 (3), S. 320–328.

Wind, Martin; Kröger, Detlef (Hg.) (2006): *Handbuch IT in der Verwaltung*. Heidelberg: Springer-Verlag Berlin.

Yildiz, Mete (2007): E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. In: *Government Information Quarterly* 24 (3), S. 646–665.

Zimmermann, Horst (2009): *Kommunal Finanzen*. 2. Aufl. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.

