

Probleme und Perspektiven interkommunaler Zusammenarbeit am Beispiel des Landkreises Harz

Arndt, Jennifer; Eigl, Nicole; Frehsmann, Marcel; Galetzka, Silke; Hermann, Linda; Kastner, Ingo; Neufeld, Katharina; Perner, Marcel; Schüler, Martina; Schräpler, Isabell; Seffer, Pascal; Wambsganss, Franziska; Weiß, Jens

Erstveröffentlichung / Primary Publication

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Arndt, J., Eigl, N., Frehsmann, M., Galetzka, S., Hermann, L., Kastner, I., ... Weiß, J. (2024). *Probleme und Perspektiven interkommunaler Zusammenarbeit am Beispiel des Landkreises Harz*. (Local Government Transformation, 14). Halberstadt: Hochschule Harz, FB Verwaltungswissenschaften. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-91791-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-SA Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-SA Licence (Attribution-NonCommercial-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

▲ Hochschule Harz

Hochschule für angewandte Wissenschaften

Jennifer Arndt, Nicole Eigl, Marcel Frehsmann, Silke Galetzka, Linda Hermann,
Ingo Kastner, Katharina Neufeld, Marcel Perner, Martina Schüler,
Isabell Schräpler, Pascal Seffer, Franziska Wambsganss, Jens Weiß

**Probleme und Perspektiven
interkommunaler Zusammenarbeit
am Beispiel des Landkreises Harz**

Schriftenreihe Local Government Transformation

des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften

Hochschule Harz

Nr. 14, 2024

Jennifer Arndt, Nicole Eigl, Marcel Frehsmann, Silke Galetzka, Linda Hermann, Ingo Kastner, Katharina Neufeld, Marcel Perner, Martina Schüler, Isabell Schräpler, Pascal Seffer, Franziska Wambsganss, Jens Weiß

Probleme und Perspektiven interkommunaler Zusammenarbeit am Beispiel des Landkreises Harz

Diese Veröffentlichung entstand in Zusammenhang mit einem Lehrforschungsprojekt im Wintersemester 2022/2023 und Sommersemester 2023 am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz

Schriftenreihe Local Government Transformation
des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften

Nr. 14, 2024
Hochschule Harz
Fachbereich Verwaltungswissenschaften
Domplatz 16
38820 Halberstadt
www.hs-harz.de

Halberstadt 2024



This work is licensed under a
Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	- 4 -
2	Analyse und Erklärung interkommunaler Kooperationen	- 6 -
2.1	Interkommunale Zusammenarbeit als Form der öffentlichen Daseinsvorsorge	- 6 -
2.2	Interkommunale Zusammenarbeit als Kooperationsproblem	- 7 -
2.3	Rechtliche Grundlagen der Interkommunalen Zusammenarbeit in Sachsen-Anhalt.....	- 10 -
2.4	Wechselwirkungen zwischen Verwaltungsdigitalisierung und interkommunaler Zusammenarbeit.....	- 11 -
2.5	Stand der Entwicklung interkommunaler Zusammenarbeit	- 12 -
2.6	Zusammenfassung und Forschungsfragen für die Fallstudie	- 14 -
3	Kommunale Kooperationsstrukturen im Landkreis Harz.....	- 17 -
3.1	Methodisches Vorgehen	- 17 -
3.2	Kommunale Strukturen des Landkreises Harz	- 17 -
3.3	Regionale Strukturen der Zusammenarbeit.....	- 19 -
3.3.1	Harzer Tourismusverband e. V.	- 19 -
3.3.2	Die EIN HARZ-Initiative und EIN HARZ GmbH	- 19 -
3.3.3	Regionalverband Harz e. V.	- 20 -
3.3.4	Die Kommunale IT-Union eG (KITU)	- 20 -
3.4	Konzeptionelle und strategische Überlegungen des Landkreises	- 21 -
3.5	Zusammenarbeit der Kommunen im Landkreis Harz	- 22 -
3.5.1	Informelle Kooperationsbeziehungen	- 22 -
3.5.2	Stand der IKZ im Landkreis Harz.....	- 23 -
3.5.3	Potenziale der IKZ aus Sicht der Kommunen	- 24 -
3.5.4	Wesentliche Faktoren, die die Entwicklung von IKZ beeinflussen.....	- 26 -
3.6	Zusammenfassung: Perspektiven der IKZ im Landkreis Harz	- 27 -
4	Fazit.....	- 29 -
5	Literaturverzeichnis.....	- 31 -

1 Einleitung

In Deutschland gibt es annähernd 11.000 Städte und Gemeinden, von denen fast 85% weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner haben.¹ Urbanisierung und demographischer Wandel erhöhen den Druck auf diese kleinen Gemeinden, die oft wesentliche Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge nicht mehr oder zumindest nicht mehr mit angemessener Effizienz erbringen können. Diese Entwicklung hat seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland und verstärkt nach dem Beitritt der Länder der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik zu einer Vielzahl von Gebietsreformen geführt.²

Als Alternative zu langwierigen und politisch konflikträchtigen Gebietsreformen werden seit vielen Jahren Formen Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) als Option zur Verbesserung der Leistungserbringung auf kommunaler Ebene diskutiert.³ Ver- und Entsorgung, der Öffentliche Personennahverkehr, Tourismusförderung und Personalmarketing, Raumordnung und Informationstechnik (IT) sind typische Aufgabefelder in denen Kommunen seit Jahrzehnten bewährte Formen der Kooperation umgesetzt haben. Neue Möglichkeiten der IKZ wie zum Beispiel Shared Service Center⁴ haben sich durch die Digitalisierung entwickelt, während umgekehrt wesentliche Digitalisierungsschritte für kleine und mittlere Kommunen erst durch vertiefte Kooperationsbeziehungen möglich sein werden.⁵ Einige Bundesländern haben spezielle Strukturen zur Förderung interkommunaler Zusammenarbeit entwickelt und fördern die Entwicklung von IKZ gezielt.⁶

Die reale Entwicklung von Strukturen interkommunaler Zusammenarbeit scheint allerdings weit hinter den Erwartungen zurückzubleiben, die seit Jahren in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung insbesondere mit Blick auf die Wechselwirkung zwischen optimaler Verwaltungsgröße und Digitalisierung formuliert werden.⁷ Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Bericht die Nutzung bzw. Nicht-Nutzung von Formen interkommunaler Zusammenarbeit im Landkreis Harz. Der Landkreis Harz ist am 01.07.2007 durch einen Zusammenschluss der ehemaligen Landkreise Halberstadt,

¹ Statistisches Bundesamt 2022.

² Mattenklodt 1981; Franzke 2017; Bischoff/Wimberger/Wolfschütz 2019.

³ Seuberlich 2012; Kühn/Weck 2013; Blesse/Rösel 2017; Rosenfeld et al. 2019; Bischoff/Wimberger/Wolfschütz 2019; Junkernheinrich/Ziekow 2020.

⁴ Schuppan 2019b.

⁵ Schuppan/Wind 2010; Bischoff/Bode 2021.

⁶ Vgl. z. B. <https://www.digital-agentur.de/bereiche/regionen/services/interkommunale-zusammenarbeit>, <https://interkommunales.nrw/>, <http://www.ikz-hessen.de/>, <https://landesverwaltungsamt.thueringen.de/kommunales/kommunale-finanzen/foerderung-der-kommunalen-zusammenarbeit>.

⁷ Schuppan/Wind 2010; Bischoff/Bode 2021.

Wernigerode und Quedlinburg entstanden. Seit 1990 ist die Region von Abwanderungs- und Überalterungsprozessen betroffen.⁸ Die Bevölkerung schrumpfte von 1990 bis 2020 um ca. 25% auf 210.975 Einwohnerinnen und Einwohner bei gleichzeitiger Urbanisierungstendenz.⁹ Für den Zeitraum von 2020 bis 2035 prognostiziert das Statistische Landesamt Sachsen-Anhalt einen weiteren Rückgang der Bevölkerung um 15%.

Mit Blick auf die ökonomische und soziale Entwicklung, aber auch unter Berücksichtigung der bisherigen Gebietsreformen und des aktuellen Gebietstandes stellt der Landkreis Harz einen typischen Fall dar, für den eine Vertiefung interkommunaler Zusammenarbeit aus Sicht der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion zu empfehlen wäre. Der vorliegende Bericht bearbeitet daher drei Forschungsfragen:

- 1) Welche Formen und Strukturen IKZ existieren derzeit im Landkreis Harz?
- 2) Welches Potential sehen die Verwaltungsleitungen der Gemeinden des Landkreises Harz für die Weiterentwicklung der IKZ?
- 3) Welche wesentlichen Faktoren beeinflussen die Weiterentwicklung der IKZ im Landkreis Harz?

Das zweite Kapitel gibt einen Überblick über die theoretischen und rechtlichen Grundlagen, typische Formen und die Bedeutung der Digitalisierung für die weitere Entwicklung von IKZ. Nach einem kurzen Überblick über das Forschungsdesign werden im dritten Kapitel die Ergebnisse der Fallstudie im Landkreis Harz vorgestellt. Im abschließenden vierten Kapitel werden einige verallgemeinerbare Erkenntnisse auch mit Blick auf die verwaltungswissenschaftliche Forschung zusammengefasst. Die Ergebnisse zeigen, dass Entwicklung und Betrieb von IKZ möglicherweise nicht nur für kleine, sondern auch für mittelgroße Kommunen als nicht realisierbar erscheinen können. Wesentliche Faktoren hierfür sind mangelndes Wissen über Möglichkeiten von IKZ, wahrgenommene rechtliche Risiken sowie mangelnde Ressourcen und Kompetenzen.

⁸ Leibert 2012.

⁹ Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2021.

2 Analyse und Erklärung interkommunaler Kooperationen

2.1 Interkommunale Zusammenarbeit als Form der öffentlichen Daseinsvorsorge

Unter Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) wird in der Regel eine grundsätzlich endliche Form der Kooperation von selbständigen kommunalen Gebietskörperschaften zur gemeinsamen, geteilten oder übertragenen Erbringung von Aufgaben verstanden.¹⁰ Kerngedanke von IKZ ist, dass Kooperationen zwischen Kommunen die Erbringung bestimmter Leistungen erst möglich oder aber deutlich wirtschaftlicher macht. Umgekehrt erfordert Kooperation in der Regel Abstimmungsaufwand und Abhängigkeit bei Verlust von Autonomie (s. Abschnitt 2.2). Die zunehmende rechtliche Normierung von IKZ in Landesgesetzen (s. Abschnitt 2.3) hat dazu geführt, dass unter IKZ mittlerweile typischerweise überwiegend vertraglich geregelte Formen der Kooperation zwischen Kommunen verstanden werden und dass weiter verbreitete Formen der „Amtshilfe“ nicht als IKZ bezeichnet werden.

Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen ist seit langem eine bewährte Form zur Sicherung der Daseinsvorsorge. Letztlich war auch der Hansebund bereits eine Form der vertraglichen Zusammenarbeit von Kommunen.¹¹ Üblicherweise gilt das Preußische Zweckverbandgesetz von 1911 als Wegbereiter moderner Formen interkommunaler Zusammenarbeit¹² und es gibt – wie bereits in der Einleitung beschrieben – einige kommunale Aufgabenfelder, auf denen IKZ seit Jahrzehnten etabliert ist. Globalisierung, demografischer Wandel, Binnenmigration und ökonomische Differenzierung haben in den 2000er Jahren dazu geführt, dass IKZ verstärkt als Notwendigkeit regionaler Entwicklung wahrgenommen wurden.¹³ Seit Mitte der 2000er Jahre werden außerdem die Zusammenhänge zwischen E-Government bzw. Verwaltungsdigitalisierung und IKZ diskutiert.¹⁴

Während IKZ auch in praxisorientierten Diskussionen immer wieder als wichtiges und wirksames Instrument des Verwaltungsmanagements propagiert wird,¹⁵ haben der zunehmende Standortwettbewerb zwischen Kommunen¹⁶ und zunehmend schwierigere rechtliche Rahmenbedingungen die Entwicklung von Kooperationsbeziehungen zwischen Kommunen nicht einfacher gemacht. Insbesondere die

¹⁰ Seuberlich 2012; Hinz 2018.

¹¹ Frick/Hokkeler 2008.

¹² Frick/Hokkeler 2008, S. 17.

¹³ Stopper 2008; Kiepe 2010; Kühn/Weck 2013.

¹⁴ Schuppan 2010; Hanken/Wind 2006.

¹⁵ KGSt 2010.

¹⁶ Kühn/Weck 2013.

Veränderungen des Vergaberechts durch wettbewerbsrechtliche Regelungen der Europäischen Union haben die Möglichkeiten zur Kooperation deutlich verändert.¹⁷ Darüber hinaus haben politische und kulturell bedingte Vorbehalte gegen die Kooperation mit anderen bzw. für den Erhalt einer möglichst großen Autonomie offensichtlich eine Bedeutung für die Frage, ob IKZ entstehen.¹⁸

2.2 Interkommunale Zusammenarbeit als Kooperationsproblem

Kooperation ist eine grundsätzliche Interaktionsform, bei der Akteure, die bisher unabhängig voneinander oder in Wettbewerb miteinander agiert haben, Ressourcen gemeinsam nutzen. Kooperationen können durch die Nutzung von Spezialisierungs- und Mengeneffekte Kooperationsgewinne realisieren. Gleichzeitig erfordern Kooperationen Kommunikations- und Koordinationsaufwände, die zusammengefasst als Transaktionskosten bezeichnet werden können. Ein wesentlicher Teil dieser Transaktionskosten entsteht ex ante, also zur Anbahnung der Kooperation. Kooperationsbeziehungen erfordern also Investitionen in der Vorbereitungsphase, während die Gewinne erst durch die Kooperation selbst generiert werden können. Die Stabilisierung von Kooperationen ist dann nicht nur von der dauerhaften Produktion von Kooperationsgewinnen, sondern auch von deren Aufteilung auf die kooperierenden Partner abhängig. Als ungerecht empfundene Verteilungen von Kooperationsgewinnen können zu einem Ende der Kooperation führen. Umgekehrt können bereits erbrachte Investitionen dazu führen, dass an Kooperationsbeziehungen festgehalten wird, obwohl diese nicht mehr wirtschaftlich sind.¹⁹ Die Entstehung von Kooperationen ist also von typischerweise sehr unsicheren Annahmen über erwartbare Transaktionskosten einerseits, sowie mögliche Kooperationsgewinne und deren Verteilung andererseits abhängig. Hinzu kommt, dass Kooperationen zu Abhängigkeiten zwischen den beteiligten Akteuren führen, die die Kooperationsbeziehung stabilisieren aber bei einem Ende einer Kooperation zusätzlich Kosten mit sich bringen.

Kooperationsgewinne können in verschiedenen Formen, in informellen Netzwerken oder durch formalisierte Organisation, wie Vereinen, Verbänden und Unternehmen, realisiert werden. Während die Kooperationsgewinne durch Mengeneffekte und Spezialisierung mit der Größe der Kooperationsstruktur – typischerweise mit abnehmendem Grenznutzen – wachsen, steigen gleichzeitig die Transaktionskosten. Die optimale

¹⁷ Wagner 2014.

¹⁸ Kühn/Weck 2013.

¹⁹ Axelrod 1984; Weise 1997.

Größe einer Kooperationsstruktur ist also von der Produktionsfunktion der Kooperationsleistung und der Funktion der Transaktionskosten bestimmt.

Diese allgemeinen Zusammenhänge gelten auch für Kooperationsbeziehungen zwischen kommunalen Gebietskörperschaften.²⁰ Kommunen erfüllen grundsätzlich ihre Aufgaben unabhängig voneinander oder stehen sogar, wie zum Beispiel bei der Ansiedlung von Unternehmen, in einem Wettbewerbsverhältnis. Die große Aufgabenvielfalt erfordert eine Vielzahl an Kompetenzen, sehr breites Wissen sowie umfangreiche Arbeitsmaterialien und technische Ausstattungen. Gerade in kleinen Kommunen sind diese oftmals nicht hinreichend vorhanden oder werden, wenn sie vorhanden sind, nicht ausgelastet. So ist beispielsweise der Betrieb einer Software für die doppelte Buchführung mit Fixkosten verbunden, während die Grenzkosten einer zusätzlichen Buchung gering sind. Ebenso kann das Erwerben spezifischer Kenntnisse einer neuen rechtlichen Regelung durch Beschäftigte notwendig sein, auch wenn diese nur in wenigen Einzelfällen benötigt werden. Kleine Kommunen haben daher grundsätzlich Effizienz Nachteile.²¹

Gebietsreformen sind letztlich Reaktionen auf diese Effizienz Nachteile oder die mit diesen verbundenen Risiken, Aufgaben der Daseinsvorsorge nicht mehr nachkommen zu können. Mit solchen Zusammenschlüssen sind allerdings Verluste der politischen Repräsentation sowie der Bürgernähe der Verwaltung verbunden. Je größer ein Gemeinwesen, desto kleiner kann der durchschnittliche Einfluss der Mitglieder auf die Entscheidungsfindung sein und desto größer sind die Kosten, die für eine angemessene Berücksichtigung der Interessen der Mitglieder entstehen. Während auf Ebene der Bundesländer Probleme der Effizienz und Effektivität von kleinen politisch-administrativen Einheiten diskutiert wurden, bislang aber nicht zu Gebietsreformen geführt haben,²² werden solche Anpassung auf kommunaler sowohl auf Basis gesetzlicher Grundlage als auch in Form freiwilliger Fusionen regelmäßig umgesetzt.²³ Dabei scheinen die letztlich realisierten ökonomischen Effekte häufig hinter den Erwartungen zurückzubleiben,²⁴ während sich negative Effekte für die Identifikation mit dem Gemeinwesen und damit auch für ehrenamtliches Engagement und die Bindung zu einer Region beobachten lassen.²⁵

Im Unterschied zu Gebietsreformen, die sowohl politische Strukturen wie auch die Verwaltungsorganisation verändern, wird bei einer IKZ eine Kooperation von Verwaltungen oder einzelnen Verwaltungsbereichen realisiert, während die politischen Strukturen und

²⁰ Bischoff/Wimberger/Wolfschütz 2019, 12 ff; Junkernheinrich/Ziekow 2020, 20 ff. und 184 ff.

²¹ Haug/Illy 2011; Rosenfeld et al. 2007; Geys/Heinemann/Kalb 2007.

²² Büttner/Hauptmeier 2006; Lorenz/Anter/Reutter 2016.

²³ Blesse/Rösel 2017; Kuhlmann/Seyfried/Siegel 2018; Winkel 2021.

²⁴ Blesse/Rösel 2017.

²⁵ Förtsch/Rösel 2020.

die politische Entscheidungsautonomie der kooperierenden Gebietskörperschaften weitgehend unverändert bleiben. Hierbei geben die kooperierenden Kommunen – wenn überhaupt – lediglich klar eingegrenzte, operative Entscheidungskompetenzen ab. IKZ sind also aufgaben- oder bereichsorientierte und vergleichsweise flexible Formen der Kooperation, die die Realisierung von Kooperationsgewinnen ermöglichen können, ohne die kommunale Selbstbestimmung wesentlich einzuschränken.²⁶ Grundsätzlich möglich sind dabei *horizontale Kooperationen*, bei denen Aufgaben von mehreren Kommunen gemeinsam erledigt werden, wobei hierzu auch eigene Organisationen gegründet werden können. Bei vertikalen Kooperationen erfolgt in der Regel eine Aufgabenübertragung auf eine höhere Verwaltungsebene. Mischformen sind möglich, auch unter Einbezug von privatwirtschaftlichen Organisationen.²⁷

IKZ ist in bestimmten Aufgabenbereichen eine selbstverständliche Form der Aufgabenerfüllung geworden. So existieren beispielsweise intensivere Formen von IKZ in den Bereichen Finanzen,²⁸ Personal,²⁹ Ordnung³⁰ und zu anderen kommunalen Kernaufgaben.³¹ Die konkrete Ausgestaltung solcher IKZ variiert jedoch stark und es gibt keine Modelle oder Standards, die sich in den letzten Jahren überregional etabliert und verallgemeinert hätten. Wesentliche Faktoren für die Entstehung solcher intensiver IKZ in kommunalen Kernaufgabenbereichen sind bislang wenig erforscht. Unklar ist außerdem warum wesentliche Potenziale von IKZ, in einigen Bereichen wenig genutzt werden – etwa mit Blick auf die Verwaltungsdigitalisierung oder demographische Entwicklungen.³² Auch über typische Gründe der Auflösung von IKZ, die durchaus zu beobachten sind, ist noch wenig bekannt.³³

²⁶ Blesse/Rösel 2017, S. 24; Bischoff/Wimberger/Wolfschütz 2019, S. 18; Junkernheinrich/Ziekow 2020, 168 ff.

²⁷ Hinz 2018.

²⁸ Gemeindeverwaltungsverband Ulstertal 2019.

²⁹ <https://www.servicestelle-personal.de/servicestelle-personal/startseite>.

³⁰ Reese o.J. sowie <https://interkommunales.nrw/kommune/wer-macht-was/>, <https://beratungszentrum.hessen.de/interkommunale-zusammenarbeit/foerderung/projekte/>; <https://www.stmi.bayern.de/kub/komzusammenarbeit/bereicheundbeispiele/index.php>. Eine Übersicht zur Verbreitung von IKZ in Rheinland-Pfalz findet sich in Junkernheinrich/Ziekow 2020, 20 ff.

³¹ Als Übersicht zur Idee der Nutzung von IKZ im „Back-Office-Bereich“ vgl. Junkernheinrich/Ziekow 2020, 179 ff.

³² Schuppan 2010; Rosenfeld et al. 2016; Junkernheinrich/Ziekow 2020, 7 ff; Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2020, 70 ff.

³³ Junkernheinrich/Ziekow 2020, 35 f.

2.3 Rechtliche Grundlagen der Interkommunalen Zusammenarbeit in Sachsen-Anhalt

Die rechtlichen Grundlagen formaler IKZ sind weitgehend in länderspezifischen Gesetzen geregelt. Grundsätzlich sind öffentlich-rechtliche Organisationsformen wie beispielsweise Zweckvereinbarung oder Zweckverbände ebenso zulässig, wie privatwirtschaftliche Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaften oder Aktiengesellschaften.³⁴ In Sachsen-Anhalt können Gemeinden und Landkreise auf Basis des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG-LSA) in Form von Arbeitsgemeinschaften oder Zweckverbänden, auf Basis von Zweckvereinbarungen oder in privatrechtlichen Rechtsformen zusammenarbeiten.

Die Arbeitsgemeinschaft (§ 2 Absatz 2 GKG-LSA) ist in Sachsen-Anhalt die niederschwelligste Form einer IKZ. An Arbeitsgemeinschaften können sich neben Kommunen andere Gebietskörperschaften, privatrechtliche Organisationen und Privatpersonen beteiligen. Die Kommunen in Arbeitsgemeinschaften zusammenarbeiten, die Verantwortung für können ihnen zugewiesene Aufgaben jedoch nicht auf Arbeitsgemeinschaften übertragen.

Eine Übertragung von Aufgaben ist bei der Zusammenarbeit in Form einer Zweckvereinbarung oder eines Zweckverbandes möglich. Die Zweckvereinbarung ist nach § 3 GKG-LSA ein befristeter oder unbefristeter, öffentlich-rechtlicher Vertrag, mit dem Kooperationspartner Aufgaben oder Nutzungsrechte auf andere übertragen können. Eine Übertragung gesetzlich zugewiesener Aufgaben des eigenen oder des übertragenen Wirkungsbereiches erfordert eine Genehmigung der Kommunalaufsicht.

Zweckverbände sind nach § 7 Absatz 2 GKG-LSA Körperschaften des öffentlichen mit eigener Organisationsstruktur und Rechtspersönlichkeit verfügt. Kommunale Gebietskörperschaften können „einzelne oder mehrere sachlich verbundene Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches zur gemeinschaftlichen Erfüllung“ an den Zweckverband übertragen (§ 6 GKG-LSA). Ein Zweckverband darf nur eingerichtet werden, wenn die zu übertragenden Aufgaben nicht ebenso wirkungsvoll und wirtschaftlich durch eine Verwaltungsgemeinschaft oder eine Verbandsgemeinde oder mit einer Zweckvereinbarung erledigt werden können.

Neben den kommunalen Gebietskörperschaften können auch andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie privatwirtschaftliche Organisationen und Privatpersonen Verbandsmitglieder sein. Zweckverbände erfordern eine von

³⁴ Wagner 2014.

der Kommunalaufsicht zu genehmigende Verbandssatzung und handeln durch ihre Organe, die Verbandsversammlung und die Verbandsgeschäftsführung (§ 10 GKG-LSA). Im Rahmen einer Befassung mit den Möglichkeiten von IKZ in Sachsen-Anhalt kam der Landtag im Jahr 2014 zu dem Ergebnis, die entsprechenden rechtlichen Regelungen des Landes seien „sehr kooperationsfreundlich [...] und inhaltlich wie strukturell auf einem überdurchschnittlichen Niveau“³⁵ und sich gegen Gründung eines Kompetenzzentrums für IKZ entschieden.

2.4 Wechselwirkungen zwischen Verwaltungsdigitalisierung und interkommunaler Zusammenarbeit

Die Verwaltungsdigitalisierung ist eine der wesentlichsten Reformaufgaben der öffentlichen Verwaltung in den nächsten Dekaden³⁶ und eröffnet gleichzeitig neue Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit.³⁷ Die Einführung und ständige Aktualisierung von IT-Systemen, die Digitalisierung von Prozessen und die sichere, digitale Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen stellen erhebliche Herausforderungen für die Kommunen dar. Dabei sind die Größe der Kommune und die Verfügbarkeit von Personalressourcen mit digitalisierungsrelevanten Kompetenzen die für den Stand der Verwaltungsdigitalisierung relevantesten Faktoren.³⁸ Die Digitalisierung verstärkt also den Druck auf kleine Gebietskörperschaften:³⁹ Einerseits erfordern Entwicklung und Betrieb von modernen IT-Systemen erhebliche Anfangsinvestitionen und bringen hohe Unterhaltskosten mit sich. Andererseits erfordert die Digitalisierung spezialisiertes Wissen, das knapp und damit teuer ist. In einem Gutachten zur Auswirkung der Digitalisierung auf die Kommunalstrukturen kommen Bischoff et al. zu dem Ergebnis, dass eine durchgängige Digitalisierung der Verwaltung nur dann möglich ist, wenn kleine Kommunen einen erheblichen Teil ihrer Prozesse im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit oder im Rahmen eines umfassenden Outsourcing abwickeln.

Seit den 1970er Jahren haben sich Kommunale Rechenzentren als spezialisierte Formen interkommunaler Zusammenarbeit entwickelt.⁴⁰ Die aktuellen Potenziale von Internettechnologien und digitalen Geschäftsmodellen erfordern allerdings eine vertiefte Nutzung von Spezialisierungs- und Skaleneffekten. In kleinen und selbst in mittelgroßen

³⁵ Landtag von Sachsen-Anhalt 2014, S. 25.

³⁶ Klenk/Nullmeier/Wewer 2019.

³⁷ Bischoff/Bode 2021.

³⁸ Fischer/Weiß 2023.

³⁹ Halsbenning 2021.

⁴⁰ Hanken/Wind 2006; Löhr 2008; Harnisch 2014.

Kommunen lassen sich diese Potenziale nur noch in zwei Szenarien sinnvoll nutzen: Entweder in Kooperationsbeziehungen wie Shared-Service-Centern (SSC)⁴¹ oder mit einem umfangreichen Outsourcing, das alle Fachanwendungen einschließt. Front-Office-/Back-Office-Konzeptionen⁴² von SSC wären dabei eine Möglichkeit, die Effizienzvorteile größerer Fallzahlen zu nutzen,⁴³ gleichzeitig die Governance von Kommunen über ihre IT-Organisation relativ weitgehend zu erhalten und außerdem geeignet, die Folgen der absehbaren Entwicklung des Fachkräftemangels auf die Kommunalverwaltungen zu dämpfen.

Mit Blick auf den mittlerweile als wesentlich erkannten Kern der Verwaltungsdigitalisierung, die Umsetzung durchgängig digitaler und zumindest teilweise automatisierter Prozesse, stellt deren Standardisierung sowie die Einrichtung von Schnittstellen zur heterogenen Landschaft der Fachverfahren⁴⁴ die wesentliche Herausforderung für die Entwicklung einer IKZ dar.

2.5 Stand der Entwicklung interkommunaler Zusammenarbeit

Neben den mittlerweile für IKZ als klassisch zu bezeichnenden Aufgabenfeldern im Bereich der Ver- und Entsorgung, der Gewässerunterhaltung, der Forstwirtschaft, des ÖPNV und des Tourismus⁴⁵ scheinen sich in den letzten 20 Jahren in allen kommunalen Aufgabenbereichen IKZ entwickelt zu haben. U. a. die Bundesländer Hessen (<https://beratungszentrum.hessen.de/interkommunale-zusammenarbeit/startseite-ikz/>) Nordrhein-Westfalen (<https://interkommunales.nrw/>), Sachsen (<https://www.ssg-sachsen.de/de/projekte/ikz/>) betreiben Internetportale mit einer Übersicht über IKZ-Projekte und Hilfestellungen für Kommunen.

Eine Internetrecherche nach IKZ über alle in kommunalen Haushalten üblichen Produktgruppen bringt fast für alle Aufgabenbereiche entsprechende Treffer. Dabei handelt es sich oft um bekannte „Leuchtturm-Projekte“:

- Seit 2007 etabliert ist mittlerweile die *Servicestelle Personal beim Landkreis Warendorf*, die derzeit Aufgaben im Bereich der Personalverwaltung für die

⁴¹ Schuppan 2008; Schuppan 2010; Schuppan 2019b.

⁴² Franzius 2009; Schuppan 2019a.

⁴³ Bischoff/Wimberger/Wolfschütz 2019, S. 63.

⁴⁴ Bischoff/Wimberger/Wolfschütz 2019, S. 58.

⁴⁵ Frick/Hokkeler 2008; Hinz 2018.

Kreisverwaltung, sechs Gemeindeverwaltungen, sechs Eigenbetriebe sowie diverse andere öffentliche und privatrechtliche Organisationen übernimmt.⁴⁶

- Ebenfalls seit 2007 existiert eine IKZ im Bereich der Ordnungsverwaltungen der Städte Neu-Anspach und Usingen.⁴⁷ Seit 2020 ist auch die Gemeinde Grävenwiesbach Teil der Kooperation im Rahmen eines gemeinsamen Ordnungsbehördenbezirks.⁴⁸
- Eine besonders intensive Form der IKZ stellt der *Gemeindeverwaltungsverband Ulstertal* dar, der seit 2019 Aufgaben im Finanz- und IT-Bereich für die Gemeinden Ehrenberg (Rhön), Hilders sowie die Stadt Tann (Rhön) übernimmt.⁴⁹ Grundlage der Zusammenarbeit im Finanzbereich ist eine IT-Integration über die gemeinsame Nutzung der Finanzsoftware.⁵⁰
- Eine ähnliche, recht bekannt gewordene Zusammenarbeit der Gemeinden Havixbeck und Nottuln, das *Finanzzentrum Baumberge*,⁵¹ bestand seit 2009, wird aber derzeit nach einer Kündigung des Vertrags durch eine der Gemeinden aufgrund steuerlicher Probleme wieder aufgelöst.⁵²
- *Digitale Kommune Hessen* ist eine IKZ, in der die Städte Fulda, Gießen, Limburg, Marburg, Offenbach und Wetzlar gemeinsam Projekte zur Verwaltungsdigitalisierung durchführen. Kern der Arbeit soll dabei die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) sein.⁵³ Eine IKZ zur gemeinsamen Umsetzung des OZG besteht auch zwischen den Städten Diemelstadt, Volkmarsen und Zierenberg sowie den Gemeinden Breuna, Diemelsee und Willingen (Upland).⁵⁴

In einer aktuellen Studie zur Situation in Rheinland-Pfalz berichten Junkernheinrich und Ziekow über mehr als 1.200 Kooperationen der 170 Städte und Gemeinden sowie der 24 Landkreise.⁵⁵ In größerem Umfang bestehen dort IKZ in den Bereichen Schulträgeraufgaben, Brandschutz, Rettungsdienst sowie Zivil- und Katastrophenschutz, Soziale Hilfen und Gesundheitsdienste sowie Veterinärwesen. Die IKZ sind überwiegend über Zweckvereinbarungen oder Zweckverbände geregelt, daneben gibt es eine größere Anzahl von IKZ die als GmbH organisiert sind. In den meisten Fällen sind zwei Partner an

⁴⁶ <https://www.servicestelle-personal.de/servicestelle-personal/kunden>.

⁴⁷ Liebler 2011.

⁴⁸ Ordnungsbehördenbezirk Neu-Anspach/Usingen/Grävenwiesbach 2020.

⁴⁹ Gemeindeverwaltungsverband Ulstertal 2019.

⁵⁰ Infoma o. J.

⁵¹ <https://interkommunales.nrw/projekt/finanzzentrum-baumberge/>.

⁵² Warnke 2022; Warnke 2021.

⁵³ Digitale Kommune Hessen o. J.

⁵⁴ <https://www.beratungszentrum.hessen.de/interkommunale-zusammenarbeit/foerderung/projekte/digitalisierung/landkreis-waldeck-frankenberg/>

⁵⁵ Junkernheinrich/Ziekow 2020, 38 ff.

den IKZ beteiligt. Die größte Struktur interkommunaler Zusammenarbeit umfasst 300 Akteure.⁵⁶ Die Verbreitung von IKZ in Sachsen-Anhalt wurden 2014 für die Befassung im Landtag erhoben. Damals existierten elf Arbeitsgemeinschaften, 90 Zweckvereinbarungen und 68 Zweckverbände.⁵⁷

Die Ergebnisse zeigen, dass grundsätzlich keine Aufgabe auf kommunaler Ebene ungeeignet für IKZ ist, völlig unabhängig davon, ob es sich um ortsgebundene Dienstleistungen handelt oder um solche, die mit einer Front-Office-/Back-Office-Organisation umgesetzt werden können. Gleichzeitig ist aber zu konstatieren, dass bei Analyse dieser Beispiele keine Muster der Entstehung und Verbreitung von IKZ zu finden ist. Es ist zu vermuten, dass die Entstehung von IKZ von spezifischen örtlichen Faktoren abhängig ist. Insbesondere scheinen sich noch keine umfassende Front-Office-/Back-Office-IKZ im Sinne von digitalisierten Verwaltungsnetzwerken entwickelt zu haben.

2.6 Zusammenfassung und Forschungsfragen für die Fallstudie

IKZ bieten also einerseits eine grundsätzliche Möglichkeit, Effizienz und Effektivität kleiner Verwaltungseinheiten deutlich zu verbessern. Andererseits sind Umsetzung und Ausmaß der Kooperationen im Einzelfall sehr unterschiedlich und scheinen stark von den spezifischen Rahmenbedingungen vor Ort, Entscheidungsprozessen in den Kommunen sowie dem Verhältnis der kommunalen Vertretungen untereinander abhängig zu sein.⁵⁸ Diese Besonderheiten, die Bedeutung persönlicher Beziehungen, zufälliger Gelegen- oder Notwendigkeiten sowie schwierig abzuschätzender Kooperationsgewinne und Transaktionskosten scheinen auch durch umfassende Programme zur Förderung von IKZ auf Landesebene nur unzureichend kompensierbar.⁵⁹

Bedingt durch die demografische Entwicklung, wirtschaftliche Konzentrationsprozesse und Standortverlagerungen auch im Kontext der Digitalisierung und dem damit verbundenen Kostendruck auf öffentliche Infrastruktur, wird der Wettbewerb zwischen Kommunen, insbesondere in strukturschwachen Regionen weiter zunehmen wird.⁶⁰ Kühn und Weck zeigen, dass die interkommunalen Beziehungen insbesondere in peripheren Regionen stark vom Wettbewerb zwischen Mittelstädten geprägt sein können. Dieser

⁵⁶ Junkernheinrich/Ziekow 2020, S. 46.

⁵⁷ Landtag von Sachsen-Anhalt 2014.

⁵⁸ Seuberlich 2012; Bischoff/Wimberger/Wolfschütz 2019.

⁵⁹ Seuberlich 2012.

⁶⁰ Kühn/Weck 2013, 85 f.

Wettbewerb erschwert einerseits die Entwicklung einer arbeitsteiligen Kooperationsstruktur zwischen den Mittelstädten, prägt aber auch die regionale Governance: Die Mittelstädte pflegen ein eher hierarchisches Verhältnis zum Umland und die stille Option auf zukünftige Eingemeindungen macht vertikale Kooperationen unattraktiv.⁶¹ Das bedeutet, dass in peripheren, tendenziell demografisch und ökonomisch schrumpfenden Regionen, in denen IKZ als besonders sinnvoll und vernünftig erscheint, die Entwicklung von Kooperationsbeziehungen durch eine ausgeprägte Konkurrenz und Konflikte auf der regionalen Akteursebene erschwert wird.

Die entweder noch unzureichende oder aber IKZ-immanente Heterogenität empirisch messbarer Kosten-Nutzen-Verhältnisse lässt bislang auch kaum verallgemeinerbare Aussagen für zukünftige IKZ besonders geeignete Aufgabenfelder zu. Ein größeres Potenzial wird derzeit vor allem für neue Formen von Front-Office-/Back-Office-Organisationen (FOBO) gesehen, bei denen Kommunen eigene Front-Offices, also Servicestellen mit direktem Kontakt zu Bürgerinnen und Bürgern, wie Bürgerbüros betreiben, verwaltungsinterne Prozessschritte aber so weit wie möglich zusammenfassen und in Kooperation erledigen.⁶² Eine gemeinsame Nutzung von IT-Systemen kann FOBO erheblich vereinfachen und gleichzeitig die IT-Kosten in Summe reduzieren. So sehen Porth et al. insbesondere das Personenstandswesen, die Kinder- und Jugendhilfe sowie Schulträgeraufgaben als Bereiche, in denen der Ausbau von IKZ flächendeckend sinnvoll sein könnte.⁶³

Empirische Untersuchungen zu messbaren Vorteilen von IKZ liegen bislang nur wenige vor. Internationale Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass Modelle, in denen Aufgaben auf andere Verwaltungsebenen übertragen werden, deutlich effizienter sind als solche, in denen eigenständige Organisationen gegründet werden.⁶⁴ In einer Studie über Kooperationen im Bereich der Abwasserbeseitigung in Deutschland zeigen Blaeschke und Haug, dass nur sehr kleine Kommune positive Effekte aus Kooperationen realisieren können, dass aber die Übertragung auf eigenständige Organisationen wie beispielsweise Zweckverbände negative Effizienzwirkungen haben kann, wenn die Governance-Strukturen den Einfluss der Kommunen auf die Kostenentwicklung schwächen.⁶⁵

In einer Evaluation eines Programms des Landes Rheinland-Pfalz arbeiten Steinebach et al. eine Reihe von Faktoren heraus, die für die Entstehung und Förderung von

⁶¹ Ebd., S. 101 f.

⁶² Bischoff/Bode 2021.

⁶³ Porth et al. 2019, S. 63.

⁶⁴ Bel/Sebő 2021.

⁶⁵ Blaeschke/Haug 2018.

IKZ maßgeblich waren: Relevant scheinen projekt- und prozessbezogene Aspekte, wie eine intensive Vernetzung auf kommunaler Ebene, eine Analyse der Ausgangssituation und eine systematischen Entwicklung von Zielen der Kooperation, das persönliche Engagement zentraler Akteure, externe Beratung, Steuerung durch das Land, Bürgerbeteiligung und die Verfügbarkeit von Fördermitteln.⁶⁶ Junkernheinrich und Ziekow sehen finanzielle Förderoptionen auf Landesebene als institutionelle Rahmenbedingungen mit der größten Wirkung auf die Entwicklung von IKZ. Ebenso können „gute Beziehungen“ zu Nachbarkommunen, persönliche Kontakte, politische Nähe und die Existenz informeller Kooperationen die Entstehung von IKZ begünstigen. Positiv wirkt auch eine eher konsensuale Situation in der kommunalen Vertretung.⁶⁷ Druck durch eine defizitäre Haushaltssituation kann zwar bekanntermaßen die Kooperations- bzw. Fusionsbereitschaft von Kommunen erhöhen,⁶⁸ ein akuter Ressourcenmangel begrenzt aber die Möglichkeit und die Bereitschaft, die mit der Anbahnung einer IKZ verbundenen Transaktionskosten zu tragen. Kommunalverwaltungen brauchen nicht nur finanzielle Ressourcen, sondern auch Kompetenzen im Bereich des Verwaltungsrechts, der öffentlichen Betriebswirtschaft, des Projektmanagements und der Organisationsentwicklung, um Konzepte für IKZ zu entwickeln und umzusetzen. Vor allem kleine Kommunen können sich in einer Situation befinden, in der auch großer fiskalischer und demographischer Druck die Wahrscheinlichkeit für die Entstehung von IKZ kaum erhöht, weil die notwendigen Ressourcen nicht verfügbar sind.

Vor diesem Hintergrund sollen am empirischen Beispiel des Landkreises Harz Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit insbesondere auch Sicht kommunaler Führungskräfte untersucht werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass die oben dargestellten Entwicklungstendenzen mit einer schrumpfenden Bevölkerung bei gleichzeitiger Urbanisierung in einer eher peripheren und wirtschaftlich schwächeren Region Überlegungen zu einer vertieften Zusammenarbeit fördern könnte. Mit Blick auf die Weiterentwicklung theoretischer Grundlagen soll erstens untersucht werden, wie kommunale Führungskräfte den Stand der Zusammenarbeit zwischen den Kommunen sowie formaler IKZ im Landkreis Harz sehen und bewerten. Zweitens soll erhoben werden welche Potentiale für eine vertiefte Zusammenarbeit und in welchen Aufgabenbereichen diese Potentiale vermutet werden. Und drittens sollen die für eine Vertiefung der IKZ im Landkreis Harz relevanten Faktoren vertieft werden. Damit soll auch geklärt werden, mit welchen Prozessen und in welchen Akteurskonstellationen IKZ perspektivisch entwickelt werden könnten.

⁶⁶ Steinebach/Gilcher/Felz 2016, 167 ff.

⁶⁷ Junkernheinrich/Ziekow 2020, 201 ff.

⁶⁸ Bel/Fageda/Mur 2013; Salle-Eltner 2014.

3 Kommunale Kooperationsstrukturen im Landkreis Harz

3.1 Methodisches Vorgehen

Zur Erstellung der Fallstudien über die Situation im Landkreis Harz wurden öffentlich zugänglicher Daten und Materialien ausgewertet. Zur Vertiefung wurden ab Dezember 2022 die Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten (HVB) aller 14 Städte und Gemeinden des Landkreises (s. Tabelle 1) um Interviewtermine gebeten. Letztlich konnten in der Zeit von Dezember 2022 bis April 2023 sieben teilstrukturierte Interviews mit insgesamt 12 Führungskräften aus sechs Gemeinde- bzw. Stadtverwaltungen des Landkreises geführt. In den meisten Fällen konnten Interviews mit dem HVB geführt werden, in zwei Fällen wurden die Interviews mit stellvertretenden HVB und Amts- bzw. Fachbereichsleitungen durchgeführt. Fünf Interviews fanden als Einzelgespräche, eines davon telefonisch, statt. Darüber hinaus wurde zwei Gruppeninterviews durchgeführt. Insgesamt konnten Führungskräfte aus Kommunen aller Größenordnungen für Interviews gewonnen werden. Der östliche Teil des Kreisgebiets ist allerdings in dieser Stichprobe unterrepräsentiert. Die Interviewmitschnitte wurden, soweit die Interviewten zugestimmt haben, komplett oder auszugsweise transkribiert und teilweise mit MAXQDA⁶⁹, teilweise konventionell codiert, zusammengefasst und ausgewertet.

3.2 Kommunale Strukturen des Landkreises Harz

Das Bundesland Sachsen-Anhalt wurde 1990 mit 37 Landkreisen und drei kreisfreien Städten gegründet. 1990 kam es zu einer ersten Kreisgebietsreform bei der 21 Landkreise, darunter Landkreis Wernigerode, Landkreis Halberstadt und Landkreis Quedlinburg entstanden. In einer zweiten Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt, die am 01. Juli 2007 in Kraft trat, wurde die Zahl der Landkreise von 21 auf 11 verringert. Mit dem Zusammenschluss der ehemaligen Landkreise Halberstadt, Quedlinburg, Wernigerode und der Stadt Falkenstein/Harz, die zuvor zum Landkreis Aschersleben-Staßfurt gehört hatte, entstand der Landkreis Harz, benannt nach dem nördlichsten Mittelgebirge Deutschlands, welches das Kreisgebiet geographisch nach Süden begrenzt.⁷⁰ Der Landkreis Harz grenzt an die Landkreise Mansfeld-Südharz, Salzlandkreis und Börde in Sachsen-Anhalt, an den Landkreis Nordhausen in Thüringen, sowie die Landkreise Helmstedt und Wolfenbüttel in Niedersachsen.

⁶⁹ <https://www.maxqda.com/>.

⁷⁰ <https://www.kreis-hz.de/de/der-landkreis-im-portraet.html>

Landkreis Harz besteht aus	Einwohnerzahl	Fläche in km
Einheitsgemeinde Ballenstedt	8.825	86,72
Einheitsgemeinde Stadt Blankenburg (Harz)	19.248	148,97
Einheitsgemeinde Stadt Falkenstein (Harz)	5.166	102,97
Einheitsgemeinde Stadt Halberstadt	38.682	142,98
Einheitsgemeinde Stadt Harzgerode	7.559	164,68
Einheitsgemeinde Huy	7.084	167,33
Einheitsgemeinde Stadt Ilsenburg (Harz)	9.497	62,97
Einheitsgemeinde Gemeinde Nordharz	7.783	110,66
Einheitsgemeinde Stadt Oberharz am Brocken	9.873	271,52
Einheitsgemeinde Stadt Osterwieck	11.012	212,91
Einheitsgemeinde Welterbestadt Quedlinburg	23.341	120,52
Einheitsgemeinde Stadt Thale	16.994	137,67
Einheitsgemeinde Stadt Wernigerode	32.027	170,20
Verbandsgemeinde Vorharz	12.026	204,81

Tabelle 1: Gemeinden des Landkreises Harz mit Einwohnerzahlen und Flächen, Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2022, 19 f.

Im Kreisgebiet lebten mit Stand zum 31. Dezember 2021 209.117 Einwohner. Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Bevölkerungsstand der Einheitsgemeinden und der Verbandsgemeinde des Landkreises. Die Autobahn A 36 durchquert von Braunschweig kommen den Landkreis Harz und trifft bei Bernburg auf die A 14. Über die Hälfte der Fläche des Landkreises werden landwirtschaftlich genutzt, darüber hinaus sind insbesondere noch einige größere metallverarbeitenden Unternehmen sowie Unternehmen der Nahrungs- und Genussmittelindustrie im Landkreis ansässig. Mit der Hochschule Harz, dem Julius-Kühn-Institut und einer Außenstelle des Robert-Koch-Instituts verfügt der Landkreis außerdem über drei wissenschaftliche Einrichtungen.

Der Nationalpark Harz liegt teilweise auf dem Gebiet des Landkreises Harz und ist mit dem 1.141 m hohen Brocken in Verbindung mit zahlreichen Natur- Landschafts- und Vogelschutzgebieten ein überregional bekanntes touristisches Ziel. Darüber hinaus sind die Domstadt Halberstadt mit dem Domschatz, die UNESCO Welterbe Stadt Quedlinburg und etliche Schlösser, Kirchen, Klöster und Gärten touristische Destinationen.

3.3 Regionale Strukturen der Zusammenarbeit

3.3.1 Harzer Tourismusverband e. V.

Bereits 1904 wurde der Harzer Verkehrsverband (HVV) zur Förderung des Tourismus in der Harzregion gegründet.⁷¹ Ab 1950 förderte der Verband den Tourismus im niedersächsischen Teil des Harzes. Seit 1990 förderte der HVV wieder den Tourismus in der gesamten Harzregion. 2009 wurde der Verband nach einer Neustrukturierung zum Harzer Tourismusverband e. V. (HTV). Mitglieder des HTV sind Kommunen, Unternehmen des Hotel- und Gaststättengewerbes sowie touristische Einrichtungen. Der HTV betreibt insbesondere das Marketing und Destinationsmanagement für die Tourismusregion Harz.⁷²

3.3.2 Die EIN HARZ-Initiative und EIN HARZ GmbH

Die Harzregion erstreckt sich über die drei Bundesländer Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Insbesondere mit Blick auf die Potentiale der regionalen Zusammenarbeit im touristischen Bereich entstand im Jahr 2014 die EIN HARZ-Initiative, aus der 2019 die EIN HARZ GmbH hervorging.⁷³ Ziel des Zusammenschlusses ist die Förderungen von Tourismus und wirtschaftlicher Entwicklung insbesondere durch die Etablierung der Marke EIN HARZ.⁷⁴ Mitglieder sind unter anderem Energieunternehmen (HarzEnergie, Halberstadtwerke, Stadtwerke Wernigerode), Hochschulen (Hochschule Harz, Hochschule Nordhausen, TU Clausthal), Kreditinstitute (Harzsparkasse, Harzer Volksbank, Sparkasse HI-GS-PE), private Unternehmen (Schierker Feuerstein, Hasseröder, Einbecker, Eckold), Handwerksverbände (IHK Braunschweig, IHK Erfurt, Kreishandwerkerschaft Nordthüringen, Kreishandwerkerschaft Süd-Ost-Niedersachsen) sowie Kommunen der Landkreise Harz, Goslar, Göttingen, Nordhausen und Mansfeld-Südharz. Die EIN HARZ GmbH koordiniert regionale Projekte zum Beispiel in den Bereichen Elektromobilität, Digitalisierung sowie Arbeitsmarkt und Fachkräftemangel.⁷⁵ Mit der Gründung der EIN HARZ GmbH ist somit ein formales, sektorübergreifendes Netzwerk entstanden, in dem regionale Aktivitäten länderübergreifend koordiniert werden können.

⁷¹ <https://www.harzinfo.de/service/harzer-tourismusverband/historie>.

⁷² <https://www.harzinfo.de/service/harzer-tourismusverband>

⁷³ www.einharz.de.

⁷⁴ <https://www.einharz.de/das-machen-wir.html>.

⁷⁵ <https://www.einharz.de/einharz-aktuell.html>.

3.3.3 Regionalverband Harz e. V.

Der Regionalverband Harz e. V. mit Sitz in Quedlinburg ist ein Zusammenschluss der Landkreise Harz, Mansfeld-Südharz, Göttingen und Nordhausen sowie der Welterbestadt Quedlinburg.⁷⁶ Zweck des Vereins ist die Förderung von Kunst und Kultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie von Internationalität, Toleranz und Heimatpflege.⁷⁷

Der Regionalverband Harz e. V. ist Träger der Naturparke in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen und Träger des Harzteils des UNESCO-Geoparkes Harz-Braunschweiger Land-Ostfalen. Zu den 130 Fördermitgliedern gehören Städte, Gemeinden, Unternehmen, andere Vereine und Verbände. Der Verein verleiht jährlich den mit 2.500 € dotierten Harzer Kulturpreis.⁷⁸

3.3.4 Die Kommunale IT-Union eG (KITU)

Die KITU eG wurde am 22. Dezember 2009 von der Landeshauptstadt Magdeburg, deren IT-Dienstleister, den Kommunalen Informationsdiensten Magdeburg GmbH (KID) und der Gemeinde Barleben gegründet.⁷⁹ Die Kommunale IT-Union eG (KITU) verfolgt als Genossenschaft das Ziel, Kommunen in Sachsen-Anhalt durch interkommunale Zusammenarbeit im IT-Bereich zu unterstützen.⁸⁰ Sie unterstützt ihre Mitglieder insbesondere in den Bereichen IT-Betrieb, IT-Beschaffung, dem Hosting von Fachverfahren und der Anwendungsbetreuung.

In der KITU eG sind mittlerweile 105 Kommunen, Städte, Landkreisen, kommunale Verbände, Hochschulen, das Land Sachsen-Anhalt sowie weitere öffentliche Organisationen organisiert. Die KITU eG ist damit derzeit die größte interkommunale Kooperationsstruktur in Sachsen-Anhalt. Durch den Beitritt des Landes Sachsen-Anhalt zur KITU eG im November 2022 soll vor allem die Kooperation zur Umsetzung des OZG zwischen dem Land und den Kommunen intensiviert werden.

⁷⁶ <https://www.harzregion.de/ueber-uns-2.html>.

⁷⁷ https://www.harzregion.de/files/rvh/content/download/sonstiges/formulare/Aufnahmeantrag_Regionalverband_Harz.pdf.

⁷⁸ <https://www.harzregion.de/kulturpreis.html>.

⁷⁹ Wandersleb 2014, S. 86.

⁸⁰ <https://www.kitu-genossenschaft.de/>.

3.4 Konzeptionelle und strategische Überlegungen des Landkreises

Potenziale interkommunaler Kooperation im Landkreis Harz sind bereits 2012 untersucht worden. Die damaligen HVB der Städte Blankenburg, Halberstadt, Quedlinburg und Wernigerode hatten in Zusammenarbeit mit der Hochschule für Nachhaltige Entwicklung in Eberswald eine „Forschungsgruppe Interkommunale Zusammenarbeit im Harzkreis“ initiiert, die entsprechenden Perspektiven und Potenziale analysieren sollte.⁸¹ Die Untersuchung konzentrierte sich auf die wirtschaftliche Betätigung der vier Städte und ihrer Beteiligungen. Ermittelt wurden ein hoher Kooperationsbedarf aus Sicht der für die Studie befragten Kommunen sowie hohe Kooperationspotenziale in den Bereichen „Kultur/Bildung“ sowie für einzelne der vier Städte in den Bereichen „Beschäftigungsgesellschaften“, „Industrie und Gewerbepark“, „Informationstechnologie“, „Wirtschaftsförderung“, „Tourismusförderung“ und „Wohnungsbaugesellschaften“.⁸² Im Ergebnis werden große Potenziale interkommunaler Kooperation insbesondere zwischen den Städten Blankenburg und Quedlinburg konstatiert. Der Autor empfiehlt, zunächst über informelle Kooperationen eine Strategie zur Intensivierung der Kooperationen zu entwickeln.⁸³

Im Jahr 2015 hat der Landkreis ein Kreisentwicklungskonzept vorgelegt, dessen Erarbeitung im Jahr 2012 vom Kreistag in Auftrag gegeben worden war. Ziel des Kreisentwicklungskonzeptes war es, einen „Entwicklungspfad für die nächsten Jahre und Jahrzehnte“ zu beschreiben.⁸⁴ Auf Basis der Fachplanungen der Kommunen und des Landkreises, der LEADER Entwicklungsstrategie und übergeordneten Fachplanungen für die Region und das Bundesland Sachsen-Anhalt, wurden auf Basis einer Bestandsanalyse und verschiedener Beteiligungsformate mit einem partizipativen Ansatz vier strategische Leitziele erarbeitet sowie operationalisierte Teilziele und Maßnahmen erarbeitet. Im Analyseteil wird festgestellt, dass „interkommunale Kooperation die Grundvoraussetzung zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge“ sei.⁸⁵ Entsprechende Maßnahmen zur Entwicklung und Vertiefung interkommunaler Kooperationsbeziehungen finden sich allerdings nur zum Teilziel „Entwicklung des Radverkehrs“.⁸⁶

⁸¹ Eysel 2012.

⁸² Eysel 2012, 43 ff.

⁸³ Eysel 2012, S. 63.

⁸⁴ Landkreis Harz 2015, S. 8.

⁸⁵ Landkreis Harz 2015, S. 35.

⁸⁶ Landkreis Harz 2015, S. 79.

Im Jahr 2021 wurde ein „Digitalisierungskonzept für den Landkreis Harz“ veröffentlicht. Ziel dieser Studie war „insbesondere die Entwicklung von konkreten Maßnahmen, die schnell umgesetzt werden können“.⁸⁷ Die Studie analysiert die Ausgangssituation für die fünf Handlungsfelder „Bildung“, „Dienste“, „Handel“ und „Verwaltung“ und beschreibt Maßnahmen zur Digitalisierung sowie sieben Leuchtturmprojekte. „Zusammenarbeit und gemeinsame Ausrichtung zwischen Landkreis und Gemeinden“ werden als Voraussetzung für einen hohen Nutzen digitaler Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger thematisiert.⁸⁸ Einige mögliche Synergien dieser Kooperation werden beschrieben, allerdings werden keine entsprechenden Maßnahmen vorgeschlagen. Vorgeschlagen wird einer „Vorreiterfunktion der öffentlichen Verwaltung (Landratsamt)“⁸⁹ sowie die Entwicklung einer digitalisierten „Musterkommune“.⁹⁰ Vor dem Hintergrund dieser und anderer Vorschläge überrascht die Tatsache, dass in dieser Studie keinerlei weitergehende Überlegungen zu Strukturen der Zusammenarbeit zwischen Kommunen oder formalen IKZ entwickelt werden.

3.5 Zusammenarbeit der Kommunen im Landkreis Harz

3.5.1 Informelle Kooperationsbeziehungen

Informelle Kooperationsstrukturen haben aus Sicht der interviewten HVB und Führungskräfte derzeit eine große Bedeutung für die Kommunen. Berichtet wurde über verschiedene Formen der informellen Zusammenarbeit zum Beispiel in den Bereichen Feuerwehr, Hochwasser, Standesamt, Wasserrettung, Kämmerei und Schulen. Daneben berichteten die Interviewten über einen aus Ihrer Sicht intensiven Austausch zwischen den HVB. Die Kommunikation zwischen den HVB sei intensiv, insbesondere auch über Messengerdienste, und Absprachen zur gegenseitigen Unterstützung oder Kooperationen würden oft so koordiniert. Die HVB betonten dabei die Vorteile dieser Kommunikation, einerseits mit Blick auf die Möglichkeit zu einer schnellen Abstimmung:

„[Wir] probieren hier schon ne Zusammenarbeit hinzubekommen, dass wir oft auf dem kleinen Dienstweg Sachen erledigen. Ich sag mal vielen ist mit einem Anruf schneller erledigt als mit nem großartigen Anschreiben“.⁹¹

⁸⁷ CPC/Landkreis Harz 2021, S. 11.

⁸⁸ CPC/Landkreis Harz 2021, S. 26.

⁸⁹ CPC/Landkreis Harz 2021, S. 52.

⁹⁰ CPC/Landkreis Harz 2021, S. 55.

⁹¹ Interview 3. Die kleinen Fallzahlen für Verwaltungen und Interviews erschweren die Anonymisierung, wir verzichten daher auf Informationen über die tatsächlich beteiligten

Andererseits wurde aber auch deutlich, dass die informelle Form dieser Kommunikation besonders geschätzt wird:

„...und ich sag mal die Feder ist auch manchmal unnachgiebiger als die Zunge von daher wenn man dann mit irgendwann mit irgendwas nicht einverstanden ist, dann steht es aber auch immer auch schwarz auf weiß wenn das Schreiben einmal raus ist ... also von daher wir probieren dort die Zusammenarbeit zu intensivieren.“⁹²

Die Intensität des informellen Austausches auf HVB-Ebene sowie die Vorteile informeller Abstimmungen Kooperationen wurde von allen interviewten HVB betont. Auch die anderen interviewten Führungskräfte nehmen eine intensive Abstimmung auf der HVB-Ebene wahr. Thematisch orientierte Abstimmungen zwischen Führungskräften der Kommunen finden auch auf fachlicher Ebene statt. Konkret benannt wurden Arbeitskreise in den Bereichen Bauverwaltung und Kämmerei.⁹³

Gleichzeitig wurden in einigen Interviews Vorbehalte gegen formale Formen der Kooperation deutlich, insbesondere aufgrund des vermuteten erheblich höheren Aufwands zur Abstimmung, Entscheidungsfindung und Regelung solcher Formen der Zusammenarbeit. Letztlich seien informelle Kooperation formalen IKZ überlegen, weil sie ausreichen, um sinnvolle Formen der gegenseitigen Unterstützung und gemeinsame Lernprozesse durch Austausch zu realisieren. Eine Formalisierung wird dagegen von einigen Interviewten als eine Form der Bürokratisierung gesehen, die mehr Aufwand als Nutzen bringt.

3.5.2 Stand der IKZ im Landkreis Harz

Der bereits erwähnte Bericht zu IKZ in Sachsen-Anhalt für den Landtag aus dem Jahr 2014 weist für Sachsen-Anhalt 68 Zweckverbände und für den Landkreis Harz elf Zweckvereinbarungen aus, zu deren Inhalten aber keine weiteren Angaben gemacht werden.⁹⁴ In den Interviews konnten diese IKZ nicht alle eindeutig identifiziert werden. Breiter bekannt sind der Wasser- und Abwasserverband Holtemme-Bode für den Westen⁹⁵ sowie der Zweckverband Wasserversorgung und Abwasserentsorgung Ostharz

Gebietskörperschaften und arbeiten bei den Nachweisen lediglich mit einer Nummerierung, die die interviewten Personen grundsätzlich unterscheidbar macht. An einigen Stellen, an denen Rückschlüsse auf die Kommunen möglich wären, verzichten wir auf Nachweise.

⁹² Interview 5.

⁹³ Interviews 2, 3, 4 und 6.

⁹⁴ Landtag von Sachsen-Anhalt 2014, S. 22.

⁹⁵ <https://wahb.eu/>.

für den Osten des Kreisgebiets,⁹⁶ der Unterhaltungsverband Ilse-Holtemme,⁹⁷ die KITU (s. Abschnitt 3.3.4) sowie das Nordharzer Städtebundtheater.⁹⁸ Mit der Zentralen Vergabestelle existiert darüber hinaus eine IKZ zwischen den Städten Halberstadt und Ilseburg und teilweise weiteren Partnern.⁹⁹ In einem Fall wurde auch die Übertragung von Vollstreckungsaufgaben auf den Landkreis als IKZ thematisiert.

Auf die Frage nach IKZ wurden in den Interviews auch verschiedene Kooperationen in den Bereichen Brandschutz, Energieerzeugung, Kultur und Jugendsozialarbeit und Bäderbetrieb angesprochen, wobei sich für diese Beispielen in den Interviews nicht klären ließ, ob es sich um informelle Kooperationen oder IKZ im Sinne der gesetzlichen Regelungen handelt. Eine umfassende Erhebung existierender IKZ im Landkreis Harz war somit nicht möglich. Letztlich zeigte sich, dass IKZ im gesetzlichen Sinne derzeit nicht im Fokus der interviewten Personen stehen.

3.5.3 Potenziale der IKZ aus Sicht der Kommunen

Gleichwohl sind Kooperationen zwischen den Kommunen im Landkreis ein weitgehend positiv besetztes Thema und aus Sicht der Interviewten sowohl wünschenswert als auch – zumindest in informeller Form – umfangreich realisiert. Als vergleichsweise erfolgreich wird die bisherige Zusammenarbeit im Rahmen von LEADER-Projekten¹⁰⁰ gesehen, wobei die Bedeutung externer Koordination, hier der Projektentwicklung, hervorgehoben wurde.¹⁰¹ Die Perspektiven auf die Aufgabenbereiche, in denen eine vertiefte Kooperation notwendig, sinnvoll oder möglich wäre, sind sehr heterogen. Viele Interviewte sehen ein erhebliches Potential im Bereich Beschaffung. Eine Umsetzung, zum Beispiel auch die Erweiterung der Zentralen Vergabestelle, seien allerdings bisher gescheitert, wobei hierfür unterschiedliche Gründe genannt wurden. Wie auch bei einigen anderen Ideen, wurde hier u. a. die fehlende Kompatibilität von IT-Systemen thematisiert.¹⁰²

Als mögliche Bereiche für die Entwicklung von IKZ wurden u. a. Ausbildung, Beantragung von Fördermitteln, Beratungsangebote für ältere Menschen, Bauhöfe, Energieversorgung und Klimaschutzmanagement, KITA-Personal, Meldestelle für Whistleblower,

⁹⁶ <https://www.zweckverband-ostharz.de/>.

⁹⁷ <http://www.uhv-ilse-holtemme.de/>.

⁹⁸ <https://harztheater.de/>.

⁹⁹ Stadt Halberstadt 2019.

¹⁰⁰ <https://leader-kreis-hz.de/>.

¹⁰¹ Interview 2.

¹⁰² Interview 2.

Öffentlichkeitsarbeit, Personalentwicklung und Rechnungsprüfung genannt. Bei einigen dieser Themen äußerten allerdings andere Interviewte, dass sie sich auf diesen Gebieten eine IKZ nur schwer oder gar nicht vorstellen könnten. In ähnlicher Weise polarisiert waren die Einschätzungen zur Möglichkeit von IKZ im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung. Einige Interviewte sahen sowohl für die Digitalisierung eine Notwendigkeit verstärkter Zusammenarbeit als auch das Potenzial gemeinsamer Back-Office-Dienstleistungszentren.¹⁰³ In anderen Interviews wurde die Möglichkeit zur Zusammenarbeit in diesem Bereich kritischer gesehen oder auch weitgehend abgelehnt, u. a. mit Verweis auf die Erfordernisse des Datenschutzes.¹⁰⁴

„Digitalisierung ist natürlich eine Geschichte, die sich eigentlich nur drehen kann, um die Organisation des Verfahrens, wie man zu Digitalisierung Lösung kommt. Das Verfahren selbst, da kann man schlecht zusammenarbeiten. [...] Wir haben mal diskutiert alles auf den Landesserver zu schaffen und so. Was ist, wenn der nicht funktioniert?“¹⁰⁵

In diesem Zusammenhang wurde die KITU eG in den Interviews zwar oft als wichtiger Partner benannt. Die Interviewten waren sich aber nahezu einig, dass diese IKZ bislang für die eigentliche Verwaltungsdigitalisierung kaum von Bedeutung sei. Die kleineren Kommunen äußerten Bedenken, im mittlerweile großen Verbund der KITU eG nicht angemessen berücksichtigt zu werden.

Insgesamt waren die Einschätzung in den Interviews zu IKZ als formaler Zusammenarbeit im gesetzlichen Sinne sehr unterschiedlich. Ein relevanter Teil der Interviewten sieht formale Kooperationen aufgrund des vermuteten Aufwands für Koordination und rechtssichere vertragliche Regelungen skeptisch und präferiert unverbindliche bzw. flexible Formen der Zusammenarbeit. Dagegen wurden in einigen Interviews vertiefte und dauerhafte Kooperationsbeziehungen als im Kontext der demografischen und sozio-ökonomischen Entwicklung notwendig angesehen. Teilweise zeigte sich dabei allerdings auch, dass das Konzept von IKZ im gesetzlichen Sinne teilweise nur oberflächlich bekannt ist und die Unterschiede zu informellen Kooperationen in der Wahrnehmung der Interviewten eher unscharf sind:

„Sie verstehen unter IKZ vielleicht etwas anderes. (...). Zum Beispiel bauen wir mit der Nachbargemeinde jetzt einen Radweg. Das ist ja auch eine Form der IKZ“.¹⁰⁶

¹⁰³ Interviews 3, 5.

¹⁰⁴ Interviews 1, 2, 7.

¹⁰⁵ Interview 1.

¹⁰⁶ Interview 2.

3.5.4 Wesentliche Faktoren, die die Entwicklung von IKZ beeinflussen

Als Problem für die Entwicklung weiterer oder vertiefter Kooperationsbeziehungen wurden von allen Interviewten mangelnde Ressourcen, insbesondere mangelnde Personalressourcen angeführt. Darüber hinaus wurden die hohen Anforderungen, Kooperationen rechtssicher zu regeln und mit rechtlichen Aspekten verbundene Risiken als hemmender Faktor benannt.¹⁰⁷

„Du hast ja so viele Fallstricke. Gehst du einen Vertrag ein ... es gibt nicht umsonst Vertragsanwälte, die sich nur auf Verträge spezialisieren, weil du bist angreifbar und das willst du nicht. Du willst kein Schaden. Du bist doch als Verwaltung immer mit einem Bein im Knast.“¹⁰⁸

Dabei wurden auch eventuelle Fördermöglichkeiten für IKZ kritische gesehen. Die gesamte Beantragung und Bewirtschaftung von Fördermitteln sei in den letzten Jahren immer komplizierter geworden. Wesentliche Aufwände seien mittlerweile für administrative Aufgaben notwendig und kämen dem eigentlichen Förderziel nicht mehr zugute.¹⁰⁹

In mehreren Interviews wurde die Meinung vertreten, dass externe Unterstützung sowohl hinsichtlich solcher juristischen Probleme als auch für die grundsätzlich Moderation und Koordination während der Entwicklung von Kooperationen sinnvoll bzw. notwendig sei. Eine Koordinationsfunktion des Landkreises wurde von einigen Interviewten insbesondere mit Blick auf die dort vorhandene Expertise positiv gesehen. In einigen Interviews wurde eine solche Rolle des Landkreises jedoch kritisch bewertet und in einem Fall auch explizit abgelehnt.¹¹⁰

Die Bedeutung der Größe der Partner wurde unterschiedlich diskutiert. Die größeren Städte zeigten sich teilweise eher offen für die Idee, Aufgaben der kleineren Kommunen – bei entsprechenden Ressourcenausgleichen – zu übernehmen.¹¹¹ In einem Interview wurde dieses Vorgehen aber als eher negativ bewertet, weil letztlich ein nicht kompensierter Mehraufwand zu befürchten sei.¹¹² Insgesamt sahen die größeren Städte kaum einen Problemdruck, der durch IKZ überwunden werden könnte. Demgegenüber schilderten die kleinen Kommunen einen deutlich größeren Problemdruck, gaben aber auch

¹⁰⁷ Interviews 1, 2, 3 und 6.

¹⁰⁸ Interview 2.

¹⁰⁹ Interview 3.

¹¹⁰ Interview 1.

¹¹¹ Interview 6.

¹¹² Interview 2.

an, dass Ihnen die Ressourcen zur Entwicklung von Kooperationen untereinander oder mit den größeren Städten fehlten. Klare Präferenzen für ein bestimmtes Modell – Kooperation nur von kleinen Kommunen, Kooperation zwischen kleinen und großen Kommunen, Übertragung auf große Kommunen oder den Landkreis – wurden in keinem Interview entwickelt. Trotz der von allen Interviewten berichteten Intensität der informellen Kommunikation und Kooperation wurden in einigen Interviews Zweifel an den Möglichkeiten geäußert, Aufwand und Nutzen in formalen IKZ gerecht zu verteilen.¹¹³

3.6 Zusammenfassung: Perspektiven der IKZ im Landkreis Harz

Der Landkreis Harz wird von allen Interviewten als etablierte und sinnvolle Gebietsstruktur gesehen. Der Landkreis ist auch für die meisten Interviewten der richtige räumliche Bezug, um über kommunale Kooperationen nachzudenken, auch wenn in einigen Interviews die Möglichkeit angesprochen wurde, mit Kommunen außerhalb des Landkreises zu kooperieren. Kreispolitik und Kreisverwaltung werden teilweise kritisch reflektiert. Einige Interviewte sehen den Landkreis in diesem Sinne als Akteur mit zu ausgeprägten eigenen Interessen und nicht als möglichen Moderator von regionaler Entwicklung und Kooperationsbeziehungen. In einzelnen Interviews wurde auch moniert, dass der Landkreis die Probleme der kleinen Kommunen zu wenig wahrnehme.

Die aktuelle Struktur und Intensität der Kooperation zwischen den Städten und Gemeinden, in denen Interviews durchgeführt werden konnten, wurden in allen Interviews positiv bewertet. Teilweise wurde die Meinung geäußert, dass mehr Kooperationen eigentlich nicht notwendig oder aber zumindest kaum möglich seien. IKZ im gesetzlichen Sinne wird von den meisten Interviewten nicht als Instrument der strategischen Entwicklung für Kommunen oder die Region gesehen. Teilweise wurde die im Rahmen der Interviews vertretene Unterscheidung zwischen IKZ und sonstigen oder informellen Kooperationen als unwesentlich bewertet. Darüber hinaus wurde in mehreren Interviews die Idee einer Intensivierung formaler Kooperationsstrukturen insgesamt eher negativ bewertet. Gründe dafür waren sowohl ein nicht hinreichend erkennbarer Nutzen, ein zu großer Aufwand für die Entwicklung, rechtlichen Risiken sowie fehlende Ressourcen für Entwicklung und Betrieb.

Potenziale für IKZ werden in verschiedenen Bereichen erkannt, aber hier sind die Einschätzungen sehr unterschiedlich. Ein wesentlicher Teil der Interviewten sieht den in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur diskutierten Zusammenhang zwischen

¹¹³ Interview 2.

Kooperation bzw. IKZ und Verwaltungsdigitalisierung nicht oder bewertet ihn anders. Nur in zwei Fällen wurden entsprechende Wechselwirkungen diskutiert und weitergehende Konzepte wie Front-Office-/Back-Office- Organisationen oder Shared Services Center wurden auch nur in diesen beiden Interviews thematisiert.

Gleichfalls sehr unterschiedlich waren Einschätzungen zu möglichen Modellen einer IKZ, z. B. Kooperationen zwischen den kleinen Kommunen, Kooperationen zwischen kleinen und großen Kommunen etc. Die größeren Städte scheinen hier eher eine abwartende Position zu beziehen, die kleinere Gemeinden, die IKZ grundsätzlich als eine Entwicklungsmöglichkeit verstehen, sehen aufgrund mangelnder Ressourcen keine Möglichkeiten, Kooperationsbeziehungen oder gar IKZ strategisch zu entwickeln.

Auf Basis der vorliegenden Ergebnisse ist insgesamt nicht zu erwarten, dass sich im Landkreis Harz in der derzeitigen Situation kurz- oder mittelfristig Formen der IKZ entwickeln werden. Aus Sicht der Interviewten gibt es zwar einen permanenten Problemdruck, IKZ werden aber für diese Probleme nicht als potenzielle Lösung gesehen. Diese Perspektive ist mit Blick auf die – insbesondere in den kleinen Kommunen – kaum vorhandenen Ressourcen, um solche Kooperationen zu entwickeln nachvollziehbar. Allerdings wurden auch bei den Interviews in den größeren Kommunen ein Mangel an Ressourcen für strategische Projekte wie IKZ berichtet. Insbesondere mit Blick auf die Anforderungen aber auch die Potenziale der Verwaltungsdigitalisierung ist diese Situation als kritisch einzuschätzen.

Das Sample der Interviews hat – wie bereits erwähnt – einen räumlichen Bias, weil überwiegend Personen aus dem westlichen Kreisgebiet für Interviews zur Verfügung standen. Die dadurch bedingte Unterrepräsentation, der im östlichen Kreisgebiet gelegenen Gemeinden dürfte auf die allgemeinen Ergebnisse keine wesentlichen Wirkungen haben. Zu prüfen wäre allerdings, ob die in den Interviews überwiegend berichtete Vernetzung und intensive Kommunikation zwischen den HVB auch von den Gemeinden bestätigt wird, in denen keine Interviews zu Stande kamen.

4 Fazit

Interkommunale Zusammenarbeit wird seit mehr als 20 Jahren als eines der wesentlichsten Instrumente der Kommunen im Umgang mit demographischem Wandel,¹¹⁴ Urbanisierung und Fachkräftemangel¹¹⁵ diskutiert. Darüber hinaus hat die IKZ eine „herausragende Rolle“¹¹⁶ für die digitale Transformation der Verwaltung. Die umfassende Digitalisierung von Verwaltungsprozessen und eine weitgehend bruchlose, zumindest teilautomatisierte Bearbeitung werden nur möglich sein, wenn die entsprechenden Systeme mit ausreichend großen Fallzahlen ausgelastet werden können. Für kleine, aber auch für mittlere Kommunen alleine wird eine eigenständige Digitalisierung vieler Verwaltungsprozesse nie rentabel sein.

Die reale Entwicklung von IKZ-Strukturen bleibt aber, auch in Bundesländern mit spezialisierten Förderstrukturen, weit hinter den Erwartungen zurück. Auf Basis der Ergebnisse dieser Fallstudie im Landkreis Harz zeigt sich, dass Entwicklung und Betrieb von IKZ möglicherweise nicht nur für kleine, sondern auch für mittelgroße Kommunen nicht realisierbar sind. Wesentliche Faktoren hierfür sind mangelndes Wissen über Möglichkeiten von IKZ, wahrgenommene rechtliche Risiken sowie mangelnde Ressourcen und Kompetenzen. Diese Faktoren wirken insbesondere auf kleine Kommunen mit angespannter Haushalts- und Personalsituation extrem restriktiv. Für einige der untersuchten Beispielkommunen ist eine eigenständige Entwicklung einer IKZ ohne umfassende externe Unterstützung auch mittelfristig nicht realisierbar.

Die Ergebnisse der Fallstudie zeigen weiterhin, dass zumindest in Regionen mit ähnlichen sozial-ökonomischen Rahmenbedingungen eine Situation entstanden sein könnte, in der kleine Kommunen strategisch handlungsunfähig sind. Wenn in dieser Situation größere Kommunen keine Anreize zur Entwicklung von Kooperationsstrukturen haben, sind IKZ offensichtlich nicht umsetzbar. Mittel- und langfristig können hier vermutlich nur weitere Gebietsreformen eine grundlegende Daseinsvorsorge sichern. Unklar bleibt, wie kleine Kommunen in diesem Szenario in die Lage versetzt werden können, erforderliche Maßnahmen zur Digitalisierung, zum Beispiel im Kontext des OZG II, umzusetzen.

Für die verwaltungswissenschaftliche Forschung scheint eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Faktoren, die Entwicklung und Bestand von Kooperationsbeziehungen zwischen Kommunen im Allgemeinen und speziell IKZ beeinflussen, lohnend. IKZ mit

¹¹⁴ Bertelsmann Stiftung 2005.

¹¹⁵ Niebuhr/Stiller 2005.

¹¹⁶ Bischoff/Wimberger/Wolfschütz 2019, S. 56.

Back-Office-/Front-Office-Organisationen oder Shared-Service-Strukturen sind noch weit davon entfernt, etablierter Standard zu sein. Ohne verlässliche Vorbilder und entsprechende Standards ist die Entstehung von IKZ von einer, in Anbetracht schwer oder gar nicht messbarer Kosten und Nutzen, sehr subjektiven Wahrnehmung der möglichen Synergien durch die handelnden Akteure abhängig.

5 Literaturverzeichnis

- Axelrod, R. M. (1984): *The evolution of cooperation*, New York.
- Bel, G./Fageda, X./Mur, M. (2013): Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis, in: *Local Government Studies* 39, 3: 435–454.
- Bel, G./Sebő, M. (2021): 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* 57, 1: 153–188.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2005): *Demographie konkret - Handlungsansätze für die kommunale Praxis*, Gütersloh.
- Bischoff, I./Bode, E. (2021): Der Nexus zwischen Digitalisierung und der Frage nach der optimalen Kommunalstruktur / The nexus between digitization and the optimal size of local government, in: *der moderne staat* 14, 1: 23–24.
- Bischoff, I./Wimberger, A./Wolfschütz, E. (2019): Gutachten zur wissenschaftlichen Untersuchung der potentiellen Rolle der Interkommunalen Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Kassel. https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unsere_Themen/Staedte_und_Gemeinden/Bilder/Staedte_und_Gemeinden/Kommunal-_und_Verwaltungsreform/IKZ_Gutachten_Bischoff.pdf.
- Blaeschke, F./Haug, P. (2018): Does intermunicipal cooperation increase efficiency? A conditional metafrontier approach for the Hessian wastewater sector, in: *Local Government Studies* 44, 1: 151–171.
- Blesse, S./Rösel, F. (2017): Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten, Mannheim.
- Büttner, T./Hauptmeier, S. (2006): Auswirkungen einer Länderfusion auf die öffentlichen Finanzen am Beispiel von Schleswig-Holstein und Hamburg, in: *ifo Schnelldienst* 59, 10: 17–22.
- CPC/Landkreis Harz (2021): Studie: Digitalisierungskonzept für den Landkreis Harz, Halberstadt. https://cpc-ag.de/wp-content/uploads/2018/07/LDZ-Machbarkeitsstudie_v1.1.pdf.
- Digitale Kommune Hessen (o. J.): Zusammen sind wir die digitale Spitze Hessens. <https://www.digitalekommunehessen.de/>.
- Eysel, P. (2012): Potenziale interkommunaler Kooperation im Landkreis Harz. Kommunalwirtschaftliche Betrachtung von vier Städten im Landkreis Harz mit Rücksicht auf die Betätigung des Landkreises, Saarbrücken.
- Fischer, M./Weiß, J. (2023): Stand und Treiber der Verwaltungsdigitalisierung in deutschen Kommunalverwaltungen, in: Beck, J./Stember, J. (Hrsg.): *Perspektiven der angewandten Verwaltungsforschung in Deutschland*, Baden-Baden: 31–46.
- Förtsch, M./Rösel, F. (2020): Gebietsreformen reduzieren das Heimatgefühl, in: *ifo Dresden berichtet* 37, 1: 3–5.

- Franzius, C. (2009): Flexible Organisationsmodelle: Netzwerke, Organisationshoheit, Shared Services, Verwaltungsverbände, Mischverwaltung, in: Hill, H./Schliesky, U. (Hrsg.): Herausforderung e-Government. E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems, Baden-Baden: 39–52.
- Franzke, J. (2017): Kommunale Verwaltungs- und Gebietsreformen, in: Weith, T./Strauß, C. (Hrsg.): "Im Plan oder ohne Plan?". Raumplanung in (Ost-)Deutschland seit 1989/90, Münster, New York: 95–109.
- Frick, H.-J./Hokkeler, M. (2008): Interkommunale Zusammenarbeit. Handreichung für die Kommunalpolitik, Bonn. <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/05825.pdf>. Zuletzt geprüft am 04.11.2013.
- Gemeindeverwaltungsverband Ulstertal (2019): Satzung des Gemeindeverwaltungsverbands Ulstertal, Ulstertal. https://ehrenberg-rhoen.de/fileadmin/user_upload/Rathaus/Satzungen/Satzung_GVV_Ulstertal.pdf.
- Geys, B./Heinemann, F./Kalb, A. (2007): Local governments in the wake of demographic change. Efficiency and economies of scale in German municipalities No. [20]07,036 Public finance and corporate taxation, Mannheim.
- Halsbenning, S. (2021): Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen: Herausforderungen und Erfolgsfaktoren der OZG-Umsetzung in der Kommunalverwaltung, in: HMD 58, 5: 1038–1053.
- Hanken, C./Wind, M. (2006): Interkommunale Kooperation und E-Government, in: Verwaltung & Management 12, 4: 184–188.
- Harnisch, R. (2014): Konsolidierungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit – am Beispiel des Kommunalen Rechenzentrums Minden-Ravensberg/Lippe, in: Weiss, J. (Hrsg.): Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Wiesbaden: 303–328.
- Haug, P./Illy, A. (2011): Größe ist nicht alles – Die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung am Beispiel Sachsen-Anhalts, in: IWH Wirtschaft im Wandel 17, 10: 347–355.
- Hinz, E. (2018): Interkommunale Zusammenarbeit, in: Voigt, R. (Hrsg.): Handbuch Staat, Wiesbaden: 1491–1500.
- Infoma (o. J.): Drei Kommunen – ein Finanzwesen. <https://www.axians-infoma.de/referenz/gemeindeverwaltungsverband-ulstertal-hessen/>.
- Junkernheinrich, M./Ziekow, J. (2020): Interkommunale Zusammenarbeit. Bestandsaufnahme, Erwartungen und Potenziale - eine Untersuchung am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz 298, Speyer. <https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/deliver/index/docId/4700/file/FB-298.pdf>.
- KGSt (2010): KGSt-Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit, Köln.
- Kiepe, F. (2010): Erfahrungen mit und Thesen zur interkommunalen Zusammenarbeit, in: Bogumil, J./Kuhlmann, S. (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden: 143–152.
- Klenk, T./Nullmeier, F./Wewer, G. (2019): Auf dem Weg zum Digitalen Staat?, in: Klenk, T./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Wiesbaden: 3–23.

- Kuhlmann, S./Seyfried, M./Siegel, J. (2018): Wirkungen kommunaler Gebietsreformen: Stand der Forschung und Empfehlungen für Politik und Verwaltung, Baden-Baden.
- Kühn, M./Weck, S. (2013): Interkommunale Kooperation, Konkurrenz und Hierarchie, in: Bernt, M./Liebmann, H. (Hrsg.): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit?, Wiesbaden: 83–106.
- Landkreis Harz (2015): Kreisentwicklungskonzept Landkreis Harz, Halberstadt.
- Landtag von Sachsen-Anhalt (2014): Beschlussrealisierung: Interkommunale Zusammenarbeit stärken. Drucksache 6/3314, Magdeburg. <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/files/drs/wp6/drs/d3314lbr.pdf>.
- Leibert, T. (2012): Die demographische Entwicklung Sachsen-Anhalts 1990-2011 in lokaler, regionaler und nationaler Perspektive, Leipzig.
- Lieber, R. (2011): Die Ordnungsamtskooperation der Städte Neu-Anspach und Usingen, Rosbach. <https://www.yumpu.com/de/document/read/21857934/die-ordnungsamtskooperation-neu-anspach-usingen-ikz-hessen>.
- Löhr, U. (2008): Konsolidierung der öffentlichen IT durch Kooperationen und Fusionen, in: Verwaltung & Management 14, 5: 268–272.
- Lorenz, A./Anter, A./Reutter, W. (2016): Freiwillige Souveränitätsabgabe? Kooperation und Fusion von Brandenburg und Berlin: Politik und Regieren in Brandenburg: 227–246.
- Mattenklodt, H.-F. (1981): Territoriale Gliederung — Gemeinden und Kreise vor und nach der Gebietsreform, in: Borchmann, M./Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Berlin, Heidelberg: 154–182.
- Niebuhr, A./Stiller, S. (2005): Demographischer Wandel in Norddeutschland-Konsequenzen und Handlungsbedarf, Hamburg.
- Ordnungsbehördenbezirk Neu-Anspach/Usingen/Grävenwiesbach (2020): IKZ Neu-Anspach / Usingen / Grävenwiesbach. Interkommunale Zusammenarbeit zwischen der Stadt Neu-Anspach, der Stadt Usingen und der Gemeinde Grävenwiesbach, Neu-Anspach / Usingen / Grävenwiesbach. <https://www.neu-anspach.de/dokumente/rathaus-politik/verwaltung/sicherheit-ordnung/allgemeine-sicherheit-ordnung/infoblatt-ikz-linkbox.pdf?cid=cr4>.
- Porth, J., et al. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz - der rheinland-pfälzische Weg. Wissenschaftliche Untersuchung im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Speyer. https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unsere_Themen/Staedte_und_Gemeinden/Bilder/Staedte_und_Gemeinden/Kommunal-_und_Verwaltungsreform/IKZ_Gutachten_Ziekow.pdf.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2020): Kommunalbericht 2019, Speyer.
- Reese, P. (o.J.): Einsatz des Kommunalen Ordnungsdienstes Detmold - Lippe. Interkommunale Zusammenarbeit der Kommunalen Ordnungsdienste im ländlichen Raum, Detmold. https://interkommunales.nrw/wp-content/uploads/2023/02/Vortrag_Kommunaler-Ordnungsdienst-1.pdf.
- Rosenfeld, M. T., et al. (2007): Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt. utachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt, Halle (Saale).

- Rosenfeld, M. T. W., et al. (2016): Im Fokus: Interkommunale Kooperation ist deutlich im Kommen – Ergebnisse einer Kommunalbefragung des IWH und der Universität Kassel, in: *Wirtschaft im Wandel* 22, 1: 9–12.
- Rosenfeld, M. T. W., et al. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Weg zu besseren Verwaltungsstrukturen? Ergebnisse einer Befragung der Personalräte ausgewählter Gemeinden, in: *Die Öffentliche Verwaltung* Nr. 22/2019: 905–911.
- Salle-Eltner, A. (2014): Fusion als Haushaltskonsolidierung am Beispiel der Stadt Vienenburg, in: Weiss, J. (Hrsg.): *Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen*, Wiesbaden: 349–358.
- Schuppan, T. (2008): Gebietsreform im E-Government-Zeitalter, in: *Verwaltung & Management* Nr. 2/2008: 66–78.
- Schuppan, T. (2010): Neue kommunale Kooperationsformen mit eGovernment, in: Bogumil, J./Kuhlmann, S. (Hrsg.): *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, Wiesbaden: 153–173.
- Schuppan, T. (2019a): Elektronisches Regieren und Verwalten (E-Government), in: Veit, S./Reichard, C./Wewer, G. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden, Heidelberg: 537–546.
- Schuppan, T. (2019b): Shared Service Center, in: Veit, S./Reichard, C./Wewer, G. (Hrsg.): *Handbuch Verwaltungsreform*, Wiesbaden: 1–8.
- Schuppan, T./Wind, M. (2010): Der Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“ - Abschlussbericht. Öffentliche Leistungserbringung in kommunaler Zusammenarbeit durch vernetzte Verwaltung mit Hilfe von IT (E-Government), Bochum. https://www.d-nrw.de/fileadmin/user_upload/d-NRW_Dateien/Modellversuch/Abschlussbericht_vernetzte_Verwaltung.pdf. Zuletzt geprüft am 04.11.2013.
- Seuberlich, M. (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? – Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 5, 1: 105–124.
- Stadt Halberstadt (2019): *Zentrale Vergabestelle bei der Stadt Halberstadt – Partner unterzeichnen Vereinbarung*.
- Statistisches Bundesamt (2022): *Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2021*. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/08-gemeinden-einwohner-groessen.html>.
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2021): *Bevölkerungsstand. Bevölkerung der Gemeinden nach Geschlecht und Altersgruppen sowie Bevölkerungsstand und Bevölkerungsentwicklung*, Halle (Saale).
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2022): *Bevölkerungsstand, Natürliche Bevölkerungsbewegung, Wanderungen. Bevölkerung der Gemeinden*, Halle (Saale). https://statistik.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Landesaemter/StaLa/startseite/Themen/Bevoelkerung/Berichte/Bevoelkerungsstand/6A102_02_21-A.pdf.
- Steinebach, G./Gilcher, E./Felz, C. (2016): *Endbericht zur wissenschaftlichen Begleitung und Evaluierung der Zukunftsinitiative "Starke Kommunen - Starkes Land"*, Kaiserslautern.

- Stopper, J. (2008): Demografischer Wandel und interkommunale Kooperation—Problemwahrnehmungen und Handlungsorientierungen in der Kommunalpolitik, in: Heinelt, H./Vetter, A. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden: 283–300.
- Wagner, C.-D. (2014): Rechtliche Rahmenbedingungen interkommunaler Zusammenarbeit, in: Weiss, J. (Hrsg.): Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Wiesbaden: 105–121.
- Wandersleb, M. (2014): IT-Genossenschaften im digitalen Rathaus. Ein Praxisbericht, in: Bauer, H., et al. (Hrsg.): Kommunen, Bürger, Wirtschaft im solidarischen Miteinander von Genossenschaften, Potsdam: 81–92.
- Warnke, L. (2021): Finanzzentrum Baumberge: Havixbeck kündigt, in: Westfälische Nachrichten, 03.12.2021. <https://www.wn.de/muensterland/kreis-coesfeld/not-tuln/havixbeck-kündigt-2499245?pid=true>.
- Warnke, L. (2022): Finanzzentrum Baumberge: Möltgen weist CDU-Kritik am Ausstieg zurück, in: Westfälische Nachrichten, 15.01.2022. <https://www.wn.de/muensterland/kreis-coesfeld/havixbeck/moltingen-weist-cdu-kritik-am-ausstieg-zuruck-2516786>.
- Weise, P. (1997): Konkurrenz und Kooperation, in: Held, M. (Hrsg.): Normative Grundfragen der Ökonomik. Folgen für die Theoriebildung, Frankfurt/Main, New York: 58–80.
- Winkel, R. (2021): Kommunale Gebietsreform – Konzepte und Implikationen, in: Junkerheinrich, M./Lorig, W. H./Masser, K. (Hrsg.): Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland: 221–234.