

Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services – Mit weniger Ressourcen effektiver verwalten

Dr. Andreas Osner, Projektmanager, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Kommunale Selbstverwaltung wird immer anspruchsvoller. Demographie, Integration, Bildung, globaler Standortwettbewerb: All diese Herausforderungen zu meistern kostet viel Geld. Gleichzeitig führen der Bevölkerungsrückgang und Wanderungsprozesse an vielen Stellen zur Unterauslastung der Infrastruktur. Doch die Gewährleistungsverantwortung der Kommunen bleibt. Gleichzeitig schwächt sich – trotz aktuell noch sprudelnder Gewerbesteuererinnahmen und Schlüsselzuweisungen – der positive Einnahmentrend in den Kommunen wieder ab. Damit ist die strukturelle Haushaltskrise der Kommunen lange nicht abgewendet. Unstrittig ist, dass neben einer strukturellen Einnahmenverstetigung nur grundlegende Veränderungen auf der Ausgabenseite gewährleisten können, die kommunalen Finanzen wieder nachhaltig in den Griff zu bekommen. Dazu ist es notwendig, das bewährte Instrument der Aufgabenkritik weiterzuführen und unter völlig neuen Aspekten zu betreiben.

In diesem Aufsatz soll daher ein spezifischer Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit – die **kommunalen Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services** – als ein viel versprechender, aber in der Praxis noch unterbelichteter Ansatz für mehr Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung dargestellt werden.

1. Interkommunale Zusammenarbeit: Nichts Neues!?

Seit jeher kennt man die interkommunale Zusammenarbeit oder auch „kommunale Gemeinschaftsarbeit“. Klassiker sind der Abwasserverband oder die gemeinsame Trägerschaft der VHS im Zweckverband kleiner Gemeinden. Gründe für die kommunalen Kooperationen gibt es genug:

- Verwaltung wird effizienter, wenn man investitions- bzw. kapitalintensive Betriebe auf mehrere Träger verteilt und mit der höheren Auslastung gleichzeitig Spezialisierungsvorteile und den Aufbau von spezifischem Know-how erzielt.
- Gemeinsames, abgestimmtes Handeln im gestaltenden Bereich sorgt auch für mehr Effektivität in der regionalen Daseinsvorsorge, weil man so dem ruinösen Wettbewerb unter Kommunen ein Schnippchen schlagen kann. Dieser Aspekt wird für schrumpfende und von Abwanderung betroffene Regionen immer wichtiger, weil es bei ungestimmtem Handeln zu einem Kannibalismus der Kommunen in allen Aspekten der Daseinsvorsorge kommt und damit die dauerhafte Handlungsfähigkeit des öffentlichen Sektors gefährdet wird. Beispiel: Überangebot von kleinen Schulen in jeder Gemeinde, Überversorgung mit direkt benachbarten Gewerbegebieten, Unterauslastung der Abwasserkapazitäten, wie auch aller anderen technischen Infrastrukturen.

- Nicht nur die defensive Strategie zur Vermeidung von Abstimmungsproblemen mit bösen Folgen für die Einzelkommune bringt mehr Effektivität. Auch der gezielte Ausbau gemeinsamer Entwicklungschancen und fachlicher Synergien hilft den Kommunen, sofern sie an einem Strang ziehen, sich im globalen Wettbewerb der Regionen besser zu positionieren. Gerade bei qualitativen, entwicklungspolitischen Aufgaben ist die lokale Konzentration auf spezielle Aufgabenprofile bei gleichzeitigem Zusammenwirken und gegenseitiger Ergänzung in der Region ein entscheidender Erfolgsfaktor. Beispiel: gemeinsame Berufsschulträgerschaft in einer regionalen Bildungslandschaft wie der Mecklenburgischen Seenplatte.

2. Verschiedene Aufgabenbereiche kommunaler Kooperation

Die unterschiedlichen Arten und Aufgabenbereiche, in denen interkommunal zusammengearbeitet wird, sollten wohl auseinandergelassen werden, da in diesen Bereichen auch mit unterschiedlichen – hier entwicklungspolitischen, dort kostenwirtschaftlichen – Zielen operiert wird. Und diese Zielorientierung spielt für den Erfolg der Einrichtung und Sicherung kommunaler Zusammenarbeit eine erhebliche Rolle.

2.1 Verwaltungspolitische Zusammenarbeit

Die Klassiker der interkommunalen Zusammenarbeit beziehen sich auf die **operativen und zumeist pflichtigen Aufgaben** der Kommunen. In diesem Bereich sind die meisten interkommunalen Kooperationen – gleich welcher Rechtsform – zu finden. **Ziele:** Effizienzsteigerung, betriebstechnische Spezialisierungs- und Größenvorteile, Optimierung der Auslastung, Marktpositionierung, Alternative zur Privatisierung, Vermeidung von ruinösem Wettbewerb. Beispiele für interkommunale Möglichkeiten:

- Ver- und Entsorgung, Abfallbeseitigung
- Gemeinsame Baubetriebshöfe
- ÖPNV, Straßenverkehrsaufsicht
- Bauordnung, Hoch- und Tiefbauwesen
- Brandschutz und Rettungsleitstellen
- Natur, Veterinär-, Gewerbe- und Gesundheitsaufsicht
- Schul- und Volkshochschulträgerschaft

2.2 Entwicklungspolitische Zusammenarbeit

Der Bereich, der für viele Kommunen zunehmend attraktiv wird, aber quantitativ noch nicht die Verbreitung wie die Verwaltungsaufgaben findet, bezieht sich in der Tendenz auf freiwillige Aufgaben mit hohem Gestaltungsspielraum und Zukunftspotenzial. Aber auch Pflicht-

aufgaben, allerdings mit hohem Ermessensspielraum, wie die Gebietsentwicklung und Bauleitplanung fallen hierunter. Viele dieser Aufgaben dienen **strategischen Entwicklungszielen** und sind stark fachpolitisch/inhaltlich getrieben. Sie gehen über das hinaus, was die Kommune qua Gesetz tun *muss* und entspringen dem Anspruch, lokale Wirtschaft und Gesellschaft aus eigenem Gestaltungswillen zukunftsorientiert zu entwickeln. Dieser Bereich ist derjenige von den drei genannten, in dem die regionale Identität und das Image ggf. eine größere Rolle spielt. **Ziele:** Schaffung von politischen Synergien, Positionierung der Region im globalen Wettbewerb, Aufbau von Fach- und Spezialwissen, Förderung von Innovationen, Identitäts- und Image-Aufbau. Einige Beispiele:

- Städtenetzwerke und Metropolregionen
- Regionale Wirtschaftsförderung, Aufbau regionaler Cluster
- Regionale Flächennutzungsplanung
- Interkommunale Gewerbegebiete
- Regionale Kultur-, Tourismus- und Imageförderung
- Regionale Bildungslandschaften, u. a. im Rahmen des Projekts „Selbstständige Schule“

2.3 Administrative Zusammenarbeit im Dienstleistungsbereich

Der dritte – bislang zu Unrecht unterbelichtete – Aufgabenbereich bezieht sich auf die administrativen, kaufmännischen Geschäftsprozesse einer Verwaltung, mit hohem Standardisierungsgrad und hohen Fallzahlen: das Massengeschäft. In der Regel handelt es sich um die sogenannten **Sekundärfunktionen** der Kommune im Hintergrund (neudeutsch: „Back Office“). Kunden sind hier nicht Bürger, sondern andere Verwaltungseinheiten oder deren Mitarbeiter. In einigen Fällen geht es aber auch um administrative Aufgaben mit Außenkontakt, wie z. B. Call Center oder Forderungsmanagement. **Ziele** sind hier *nicht* die Schaffung verwaltungs- oder entwicklungspolitischer Synergien oder gar regionaler Identitäten, sondern eindeutig die maximale Ausschöpfung von Effizienzreserven und Kosteneinsparungen. Grundidee ist hier das interkommunale Dienstleistungszentrum (neudeutsch: „Shared Service Center“). Beispiele:

- Personaldienstleistungen, inklusive Beihilfe
- IT-Infrastruktur und Support
- Gebäude- und Fuhrparkmanagement
- gemeinsame Beschaffung
- Forderungsmanagement
- Call Center und Bürgerservices
- Rechtsberatung

- Rechnungsprüfung
- Zins- und Cashmanagement

Umfragen und Studien zeigen, dass die meisten Felder der IKZ sich auf die verwaltungs- und entwicklungspolitischen Aufgaben beziehen: Tourismusförderung und Regionalmarketing, Wasser und Abwasser, IT, Volkshochschulen, Raumplanung, Wirtschaftsförderung und der Brandschutz führen die Häufigkeitslisten an. **Die folgenden Erläuterungen konzentrieren sich gleichwohl einzig auf den oben beschriebenen dritten Aufgabenbereich.**

Möglicherweise hat sich IKZ im administrativen Dienstleistungsbereich bislang so wenig durchgesetzt, weil gerade die inneren Verwaltungseinheiten noch zu den geschützten Bereichen gehören, die nur wenig dem Wettbewerb und auch dem öffentlichen Druck ausgesetzt sind. Klassische Bereiche in den 90er Jahren waren zum Beispiel die Bauverwaltungsämter in den technischen Dezernaten: „Naturschutzgebiete“ des öffentlichen Dienstes. Starke Personalvertretungen, verbunden mit geringem öffentlichem Interesse, haben dazu beigetragen, dass hier besonders wenig organisatorische Umstrukturierungen und Effizienzsteigerungen vorgenommen wurden. Welcher Bürger interessiert sich schon dafür, wie die Beihilfe für die Beamten berechnet wird oder wie der Post- und Botendienst im Rathaus funktioniert?

Die Schonung dieser Organisationseinheiten erfolgt allerdings ganz zu Unrecht, zumal viele andere Aufgabenbereiche in den Kommunen heute einem besorgniserregenden Erfolgs- und Erwartungsdruck und einer Arbeitsverdichtung ausgesetzt sind, einfach weil sie mehr unter öffentlicher Beobachtung oder im politischen Rampenlicht stehen. Man denke nur an die aktuellen Diskussionen um die Jugendhilfe: Gerade hier fanden in der Vergangenheit starke Mittelkürzungen statt, obwohl diese Ämter und deren Mitarbeiter permanent mit erhöhten Anforderungen und starkem öffentlichem Druck konfrontiert werden.

Allein schon aus diesem Grund müssen Kommunen nach Wegen suchen, in ihrer internen Verwaltungsorganisation effizienter zu wirtschaften, um ihre Leistungsfähigkeit in den gesellschaftlich sensiblen, wertschöpfenden Bereichen zu erhalten.

Geld sparen und Qualität verbessern – Studie zur Interkommunalen Zusammenarbeit

Das Versprechen, jede Kommune habe gleich mehrere Möglichkeiten, ihre Leistungen auch in Zeiten knapper Kassen noch verbessern und gleichzeitig Kosten reduzieren zu können, klingt nach unseriösem Türgeschäft. Dass dies aber tatsächlich möglich ist, zeigt die Studie **„Kommunale Dienstleistungspartnerschaften. Mit Shared Services zu einer effektiveren Verwaltung“**, die im Auftrag der Bertelsmann Stiftung und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes von **Dr. Alexander Wegener** erstellt worden ist. Die Untersuchung veranschaulicht anhand von 40 Beispielen aus der Praxis, wie Kommunen für ihre internen Verwaltungsaufgaben eine Qualitätssteigerung bei gleichzeitiger Kostenersparnis erzielen können – zum Beispiel durch Auslagerung in interkommunale Shared Service Center. Die

Studie ist ein praxisorientiertes Kompendium der interkommunalen Zusammenarbeit. Sie zeigt Möglichkeiten auf, wie Kommunen durch Optimierung ihrer internen Geschäftsprozesse und ein verstärkt gemeinsames Handeln ihr Know-how sichern, Mehrfacharbeiten vermeiden und Ressourcen für wichtige Investitionen sowie soziale Aufgaben freisetzen können.

3. Gründe für mehr kommunale Dienstleistungspartnerschaften

Jenseits des oben angeführten Fairnessgedankens gibt es eine ganze Reihe von stichhaltigen Gründen, die die Schaffung interkommunaler Dienstleistungszentren dringend erforderlich machen. Angesichts vielfältiger Möglichkeiten in der Rechtsform (Anstalt des öffentlichen Rechts, Public Private Partnerships und Genossenschaften) sowie in der Technologie (internetbasierte Anwendungen, IT, E-Government und doppisches Rechnungswesen) ist dies auch möglich. Städte und Gemeinden müssen ihre kaufmännischen und administrativen Geschäftsprozesse diesen Standards anpassen und kontinuierlich optimieren. Dies gilt übrigens nicht nur für technische Prozessinnovationen, sondern auch für den Aufbau neuer Organisationsformen und Netzwerke.

3.1 Der demographische Faktor im öffentlichen Dienst: dramatischer Fachkräftemangel

Der erste und wichtigste Grund, interne Dienstleistungsprozesse neu zu gestalten und dadurch Personal einzusparen, ist die starke Alterung und Verringerung des kommunalen Personals. Anders ausgedrückt: Personaleinsparungen sollten nicht (nur) aus Kostengründen vorgenommen werden, sondern weil später das nötige Personal einfach nicht mehr da ist. Die Altersstruktur im öffentlichen Sektor ist viel ungünstiger als die in der Privatwirtschaft. Experten sprechen heute schon von einer Nachwuchskrise im öffentlichen Dienst. Einige Zahlen (vgl. Prognos trendletter 2/2007, Seite 6):

- Infolge von Einstellungsstopps und Stellenkürzungen ist heute die Hälfte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst älter als 45 Jahre. In den Kommunen sind dies ca. 48 Prozent.
- Bereits in den kommenden fünf bis zehn Jahren werden knapp 20 Prozent der Beschäftigten in den Ruhestand gehen.
- Die zahlenmäßig größte Beschäftigtenkohorte in den Kommunen ist die Altersgruppe der 45- bis 55-Jährigen. Damit wird ab 2015 infolge der Pensionierungswelle mit ernsthaften Nachwuchsproblemen zu rechnen sein.
- Besonders besorgniserregend ist die Situation in den Führungsetagen: In den kommenden 20 Jahren werden über die Hälfte der Führungskräfte nicht mehr da sein.

Unsere Kommunen haben daher im demographischen Wandel nicht nur hinsichtlich der Bevölkerung Probleme zu lösen, sondern auch in ihrer Personalpolitik. Der jetzt schon deutliche Fachkräftemangel macht ein Umdenken dringend erforderlich: Mittelfristig werden

die Kommunen händeringend nach Fachkräften suchen. Leistungseinschränkungen können die Folge sein, wenn nicht sämtliche Personal sparenden Möglichkeiten gemeinsamer Aufgabenerfüllung in Verbindung mit der Auslagerung administrativer Dienstleistungen ausgeschöpft werden. Nur so werden wir – zunächst rein quantitativ betrachtet – den gewohnten Standard an kommunaler Daseinsvorsorge überhaupt halten können.

3.2 Stabile Haushalte durch Kostensenkung

An zweiter Stelle steht das Kostenargument, bezogen auf die Frage, wie man denn all die wichtigen neuartigen Leistungen der kommunalen Selbstverwaltung finanzieren soll: nämlich durch Aufgabenkritik an der richtigen Stelle. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip ist keine Ideologie, sondern ein sozialer Mehrwert, wenn es darum geht, mit knappem Geld soziale Vorsorge, Bildung und Investitionen in die Infrastruktur langfristig zu sichern. Kommunen sind zur effizienten Mittelverwendung verpflichtet, nicht nur gegenüber knauserigen Steuerzahlern, sondern vor allem gegenüber der jüngeren Generation und den Schwächeren, die auf soziale und familienunterstützende Leistungen angewiesen sind.

Politik hat die Wahl: Kaputtsparen (und Wahlen verlieren) oder Leistungstiefen optimieren: Es geht um die Verwaltung der Verwaltung. Nach dem Motto „besser – schneller – günstiger“ müssen Städte und Gemeinden ihre **Leistungstiefe optimieren**. Das kann dazu führen, dass in bestimmten Fällen administrative Vorleistungen gemeinsam erledigt oder auch durch Dritte übernommen werden. In Deutschlands 12.500 Kommunen arbeiten 1,2 Millionen Mitarbeiter. Oftmals wird im Back Office das Gleiche gemacht, zum Beispiel gibt es:

- 35 Millionen Lohnsteuerkarten
- 15 Millionen Kfz-Anmeldungen in über 430 Kfz-Zulassungsstellen
- 1,2 Millionen monatliche Gehaltsüberweisungen.

Kommunen sollten sich in erster Linie auf ihre wertschöpfenden Tätigkeiten (Primärfunktionen) konzentrieren, die der Gesellschaft direkt zugute kommen. Diese machen derzeit einen Anteil von ca. 60 Prozent aus. Immerhin werden rund 40 Prozent öffentlicher Mittel für interne administrative Aufgaben (Sekundärfunktionen) verwandt. Durch Dienstleistungspartnerschaften kann der Anteil dieser Aufwendungen zugunsten echter kommunaler Wertschöpfung reduziert werden. Wichtig: Es geht nicht um ein Abschmelzen des öffentlichen Sektors, sondern vielmehr um seine Aufwertung: Kommunale Daseinsvorsorge soll verbessert und nachhaltig gesichert werden.

Geschäftsprozesse der inneren Verwaltung, besonders standardisierte und über Kennzahlen steuerbare Dienstleistungen, müssen nicht mehr im eigenen Hause erledigt werden. Vor allem kleine Gemeinden, die ihre eigenen zentralen Ämter aufrechterhalten, ohne Synergien und Größenvorteile zusammen mit anderen Gemeinden zu nutzen, handeln unwirtschaftlich.

Kommunale Selbstverwaltung sollte dem Leitprinzip folgen, dass sie sich auf ihre Stärken konzentriert, dabei interne administrative Vorleistungen in interkommunaler Kooperation

erledigt oder im Extremfall an Dritte abgibt, die dieses besser können. Besonders die Gewährleistung qualitätvoller Dienste für Bürger und Wirtschaft, hochwertiger sozialer Leistungen, die Investitionen in Infrastruktur und die nachhaltige Stadtentwicklung sind Aktivitäten, die die Zukunftsfähigkeit des kommunalen Gemeinwesens sichern und daher unbedingt zu stärken sind. Die internen Vorleistungsprozesse hingegen sind kritisch zu überprüfen.

3.3 Shared Services als Instrument der Qualitätssteigerung

Die Qualitätsentwicklung – merke: nicht „-sicherung“, weil man dann ja auf einem gegebenen Qualitätslevel verbleiben würde – ist für die interkommunale Zusammenarbeit mindestens genauso wichtig wie die Kostenersparnis. Auch wenn es „nur“ um die Abwicklung vermeintlich unwichtiger operativer Standardaufgaben geht: Qualitätsmerkmale wie Schnelligkeit, Richtigkeit, Rechtssicherheit und Kundenfreundlichkeit spielen auch bei den administrativen Tätigkeiten eine große Rolle. Auch diese Kennzeichen schärfen das individuelle Profil einer Kommune. Beispiele:

- Personal- und Beihilfesachbearbeitung, eigentlich Standardgeschäft, spielen für die Zufriedenheit und Motivation der Beschäftigten eine Rolle.
- Rechtsämter/Rechtsberatung: Oft sind Rechtsämter zwar personell gut ausgestattet, für wirklich knifflige Angelegenheiten wie PPP oder Vergabestreitigkeiten muss die Kommune auf professionelle – und extrem teure – Kanzleien zurückgreifen. Warum nicht Wissen und Ressourcen interkommunal teilen und Spezialisierungen organisieren?
- Auch beim Bürgerservice und Call Center spielt die kundenfreundliche Dienstleistung für den anfragenden Bürger eine entscheidende Rolle, sowohl unter Zufriedenheits- als auch unter Kostengesichtspunkten.
- Forderungsmanagement: Einige Städte haben durch eine Neuorganisation ihres Forderungsmanagements schon erhebliche Einnahmensteigerungen erzielt.

Erfolgsfaktor Auslagerung

Zentraler Erfolgsfaktor für eine interkommunale Zusammenarbeit in Form eigener Organisationseinheiten ist: **Sekundärfunktionen**, die in der normalen Kommunalverwaltung (der „Kundin“) nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen und auch nicht zu ihrem Kerngeschäft gehören, **werden in den hierfür neu geschaffenen Dienstleistungszentren zu deren Kernfunktion**. Damit entwickeln diese Shared Service Center als Auftragnehmer ein stärkeres Engagement und ein professionelles Verständnis ihrer Aufgaben und bauen spezifisches Know-how zur optimalen Auftragserfüllung auf. Dienstleistungszentren haben gegenüber klassischen Betriebsformen in der Zentralverwaltung hohes Potenzial, Qualitätssteigerungen und gleichzeitig Effizienzsteigerungen zu erzielen.

Qualitätsverbesserungen werden insbesondere durch folgende Faktoren erzielt:

- Spezialisierungen und Aufbau von eigenem Know-how der Betriebe
- Möglichkeit der Einbindung externer Partner und deren Know-how (andere öffentliche Unternehmen oder Private)
- Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis macht den Weg für echte Qualitätsvereinbarungen und wirksame Controllingmechanismen frei
- Unternehmenskultur: Stärkeres Selbstverständnis als kundenorientierter und qualitätsbewusster Dienstleister
- Klare Führungsstrukturen, höhere Flexibilität bei Berufung (und Abberufung) der Unternehmensspitze
- Höhere Motivation durch leistungsorientierte Dienstverträge der Führung und Mitarbeiterschaft.

Die höhere Wirtschaftlichkeit entsteht durch folgende Faktoren:

- Ausnutzung von Größenvorteilen (Economies of Scale, Kostendegression)
- Optimierung der Auslastung von Investitionsgütern und Personal
- Fokussierung und Spezialisierung der betrieblichen Einheiten auf die Geschäftsprozesse
- Flexibilität bei Reorganisation oder Anpassung des Leistungsportfolios
- Transparente Kostenrechnung und Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen, dadurch Kostenbewusstsein
- Leistungsgerechtere Vergütung sowohl des Führungspersonals als auch der Mitarbeiterschaft
- Angemessene und flexiblere Organisationsformen: AöR, GmbH, Zweckverband, Kommunalunternehmen oder genossenschaftliche Lösungen.

Man braucht nicht immer den Markt, um Effizienz zu erzielen; von zentraler Bedeutung ist allerdings, dass die Führungs- und Anreizstruktur der Organisation stimmt. Wie Leistungssteigerungen und Kostenersparnisse praktisch erzielt werden können, zeigt das Fallbeispiel des öffentlichen, interkommunalen Call Centers von Köln, Bonn und Leverkusen:

Wer die Stadt Bonn anruft, landet in Köln – das Call Center der Stadt Köln

Die Städte Köln und Bonn betreiben ein gemeinsames Call-Center. Die neue Telefonzentrale befindet sich in der Kölner Stadtverwaltung. Die Anrufer aus Bonn merken davon nichts. Es gilt der Ortstarif, denn die Gespräche werden über eine feste Standleitung in die Kölner Zentrale geleitet. Seit Oktober 2005 erledigen zwei Teams aus jeweils zwölf speziell geschulten Mitarbeitern 50.000 Anrufe aus Bonn. Das sind 20 Prozent aller Anrufe bei der

Bonner Stadtverwaltung. Über 80 Prozent dieser Bürgerinnen und Bürger aus Bonn erhielten sofort qualifizierte Auskünfte und mussten nicht an Sachbearbeiter in Bonn vermittelt werden. Nur 20 Sekunden muss ein Anrufer durchschnittlich warten, bis sein Anruf angenommen wird. Anstoß für das gemeinsame Call Center waren Personalveränderungen wie Ruhestand und Umsetzungen in der Bonner Telefonzentrale. Statt neues Personal einzustellen oder ein eigenes Call Center einzurichten, was erheblich teurer gewesen wäre, bekommt die Stadt Köln nun die Personalkosten ersetzt.

3.4 Interkommunale Dienstleistungszentren zur Vermeidung von Privatisierung

In Teilen der kommunalen Familie ist „Outsourcing“ zum Unwort geworden, weil hiermit oft Leistungen der Verwaltung an Private ausgelagert wurden und damit dieselben Menschen für weniger Lohn schlechtere Arbeit abgeliefert haben – bei ungewissen Kostenvorteilen für den Steuerzahler, aufgrund der Gewinn- und Mehrwertsteuerzuschläge. Gleichzeitig geht den Kommunen ein zwar operatives, aber doch erhebliches Know-how an Private verloren, insbesondere bezüglich Prozessoptimierung und Qualitätssicherung. Siehe hierzu den aktuellen Trend zur Rekommunalisierung von Leistungen der Daseinsvorsorge.

Organisation optimieren, Anreize verbessern, eigene Kompetenz behalten!

Die Idee der kommunalen Dienstleistungspartnerschaften beinhaltet auch eine Auslagerung, jedoch lediglich eine organisatorische. Das Shared Service Center bleibt – innerhalb einer Verwaltung oder interkommunal – in öffentlicher Hand und wird wie eine eigene Dienststelle geleitet, nur von mehreren beteiligten Gemeinden. (So umgeht man auch die überzogenen, aber leider existierenden Vergaberichtlinien der EU.) Die Kommunen sollten selbstbewusst dem oben genannten Grundsatz folgen und zeigen, dass sie selbst in der Lage sind, effizienter zu wirtschaften. Was haben Private – außer einem natürlichen Gewinn- und damit Effizienzstreben – den Öffentlichen voraus?

Wichtiges Know-how kann man sich erarbeiten, durch gute Prozessberatung aufwerten und durch die gezielte Einstellung von kompetenten Führungskräften, falls nötig, von außen hereinholen.

Auch in der Privatwirtschaft ist der Outsourcing-Trend der 90er Jahre wieder rückläufig. Beispiel Krankenhauswesen: In den privaten Krankenhausketten wie auch den kirchlichen und öffentlichen Trägern erfolgt eine deutliche Rückverlagerung (neudeutsch: Insourcing) von Einkauf, Wäschereien, OP-Diensten, Catering und Gebäudereinigung. Früher wurden diese Leistungen am Markt vergeben und eingekauft. Die Krankenhäuser verloren Unabhängigkeit, Steuerungsmöglichkeiten und Kompetenzen. Mittlerweile werden weit verbreitet Eigengesellschaften (100-prozentige Tochterfirmen) gegründet, die unter Nutzung der Organschaft, der engen Anbindung an die Muttergesellschaft und leistungsorientierter Verträge ihre Dienstleistungen zufriedenstellender für die Krankenhäuser erbringen.

Als ein hervorragendes Beispiel soll die kommunale IT-Infrastruktur und Entwicklung in Bayern dienen, eigentlich ein typischer Bereich, wo private IT-Dienstleister stark in den

Markt drängen. Der von den bayerischen Kommunalverbänden getragene Software-Verbund zeigt, dass es auch ganz anders gehen kann.

Die Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (AKDB) in Bayern Einheitliche IT-Services gibt es in Bayern seit 35 Jahren

Die Einführung einer standardisierten und harmonisierten Hard- und Software in der Verwaltung birgt erhebliche Prozessoptimierungspotenziale. In Bayern gibt es bereits seit 1971 ein kommunales Rechenzentrum, unter dessen 4500 Kunden alle öffentlichen Organe Bayerns, aber auch Auftraggeber aus Sachsen, Thüringen und zunehmend aus anderen Bundesländern zu finden sind. Interessant ist, dass die AKDB als Anstalt öffentlichen Rechts nicht von einzelnen Kommunen, sondern von allen kommunalen Spitzenverbänden in Bayern (Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Landkreistag, Bayerischer Städtetag, Verband der Bayerischen Bezirke) getragen wird. Sie hat rund 700 Mitarbeiter.

Die primäre Aufgabe der AKDB ist die Entwicklung, Pflege, der Vertrieb und Support von kommunalen Fachverfahren. Hierbei nimmt die AKDB eine Sonderstellung ein, da sie als einziges kommunales Rechenzentrum in Deutschland für alle Kernbereiche der Verwaltung die Software selbst entwickelt. Die Nutzung dieser zum Teil maßgeschneiderten Outsourcing-Lösungen ermöglicht den Kommunen u. a. Kosteneinsparungen bei ihren Investitionen in die Informationstechnik und sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren. Anwendungsbeispiele sind Online-Auskunftssysteme für die Polizei, einfache Melderegisterauskünfte, ein Komplettservice in Sachen Personalwirtschaft und die Integrationsplattform O.K.KOMM, eine „Kommunikationsarchitektur“, die für einen technisch und rechtlich sicheren Datenaustausch zwischen Fachverfahren, Verwaltungseinheiten und behördenfremden Systemen sorgt.

4. Dienstleistungspartnerschaften: Welche Aufgabenbereiche?

Nur die Großstädte sind groß genug, um eigene Dienstleistungsbetriebe mit hinreichenden Fallzahlen zu gründen. In den meisten Fällen jedoch sollten mehrere mittelgroße oder kleine Gemeinden einen neuen gemeinsamen Betrieb in Form eines Zweckverbandes, einer Genossenschaft oder Anstalt öffentlichen Rechts gründen, in die sie die bestehenden Betriebe überführen. Diese institutionalisierte Partnerschaft bietet – im Gegensatz zu etwa öffentlich-rechtlichen Verträgen – die Gewähr, dass damit kein steuerlich nachteiliger Betrieb gewerblicher Art entsteht.

Der Begriff Dienstleistungspartnerschaften deckt aber ebenso die Möglichkeit ab, dass einzelne Städte oder Gemeinden im Verbund private Partner integrieren oder mit ihnen Dienstleistungsverträge abschließen. Diese wäre eine neue Form von PPP, da sie sich nicht auf die üblichen Bereiche des Hoch- und Tiefbaus bezieht, sondern dann auf ein zumindest partielles Outsourcing von Dienstleistungen. Diese Organisationsvariante muss aber stets von Fall zu Fall sorgsam abgewogen werden. Hier sind Risiken nicht zu vernachlässigen. Als

Reihenfolge sollte eingehalten werden, zunächst eigene Kompetenzen in öffentlicher Trägerschaft aufzubauen und alle Vorteile gemeinsamer Fallbearbeitung zu nutzen, bevor über eine Partnerschaft mit Privaten nachgedacht wird. Die Einbeziehung Privater ist in der Regel dann sinnvoll und hilfreich, wenn es um die Einbeziehung von anders nicht zu bekommendem Know-how oder um kompetente Prozessberatung geht, die für einen anstehenden Veränderungsprozess empfohlen wird.

Es werden verschiedene Dienstleistungsbereiche/Geschäftsprozesse, die sich für Shared Services eignen, unterschieden. Die linke Spalte folgender Tabelle listet die „einfachen“, standardisierten Leistungen im Massengeschäft auf, die rechte Spalte beinhaltet eher wissensintensive Dienstleistungen mit teilweise intensiven Außenbeziehungen und Interaktionen: entweder zum Bürger, zum Markt oder zu den internen Auftraggebern.

Leistungen mit hoher Standardisierung	Wissensintensive Leistungen
Steuer- und Gebührenbescheide	Forderungsmanagement
Posteingang	IT-Infrastruktur und Support
Personaldienstleistungen	Call Center und telefonischer Bürgerservice
Beihilfebearbeitung	Rechtsberatung
Gebäude- und Energiemanagement	Zins- und Cashmanagement
Fuhrparkmanagement	Rechnungsprüfung, kameral und doppisch
Beschaffung	
elektronische Auftragsabwicklung (Vergabe)	

Es folgen ein Beispiel für die Geschäftsprozesse in der linken Spalte und ein Beispiel für eine wissensintensive Dienstleistung in der rechten Spalte.

Beispiel „Ein Bescheid“: Steuern- und Gebühreneinzug durch ein externes Service Center

Als ein Beispiel für ein typisches Massengeschäft mit hohem Standardisierungsgrad soll die Abrechnung kommunaler Steuern und Gebühren durch die in Köln ansässige Rheinische Energie AG (rhenag) dienen, die den Kommunen die hierfür erforderlichen Geschäftsprozesse als externes Service Center abnimmt. Auch wenn dies eine privatwirtschaftliche Lösung ist, macht sie anschaulich, wie durch Auslagerung und Zusammenfassung einheitlicher Prozesse Effizienzgewinne erzielt werden können. Die zu dem RWE-Konzern gehörende Rheinische Energie AG bietet über ihr eigenes Rechenzentrum auch die Abrechnung von kommunalen Gebühren und Steuern an:

Städte und Gemeinden aus dem gesamten Bundesgebiet lassen auf einer Rechnung neben Strom und Gas auch Grundbesitzabgaben einschließlich der Grundsteuer abrechnen. Der Bescheid wird durch die rhenag anhand einer selbst entwickelten Software (LIMA) erstellt, d. h. die Dateneingabe und -pflege erfolgt durch die rhenag selbst. Die Bezahlung erfolgt direkt an die rhenag. Die Bandbreite der Nutzung ist nahezu unbegrenzt: Zum Beispiel wäre auch die Abrechnung von Dauerkarten des öffentlichen Schwimmbades möglich. Die Kommune erhält monatlich Abschlagszahlungen auf die Forderungen, die Bezahlung der Dienstleistung erfolgt über einen eigenen Dienstleistungsvertrag. Auf Wunsch kann die Zahlung auch direkt an die betreffende Kommune von den einzelnen Schuldnern geleistet werden.

(Quelle: Wegener, 2008, Seite 57 f.)

Beispiel interkommunale Zusammenarbeit in der Rechtsberatung: Das Projekt Wikor

Rechtsämter fungieren als interne Dienstleister in der kommunalen Verwaltung. Sie beraten andere Fachämter der Kommunalverwaltung in juristischen Fragestellungen und sichern so die rechtswissenschaftliche Kompetenz und Unabhängigkeit der Kommunalverwaltung. Fast jede Kommunalverwaltung unterhält daher ein Rechtsamt. Im Rahmen der Bearbeitung juristischer Fragestellungen ist die Berücksichtigung der aktuellsten Rechtsprechung für die Rechtsämter erfolgsentscheidend. Da sich die juristischen Fragestellungen überregional naturgemäß ähneln, wäre eine überregionale Zusammenarbeit von Rechtsämtern eine wertvolle Unterstützung. Hier fehlen allerdings zum aktuellen Zeitpunkt systematische Kooperationsmöglichkeiten. Die Potenziale einer überregionalen Zusammenarbeit und Recherche können daher momentan nicht ausgeschöpft werden. An dieser Stelle wird das Projekt WikoR Lösungsansätze zum Aufbau einer überregionalen und wissensgetriebenen kommunalen Zusammenarbeit untersuchen und bewerten und anschließend eine praktikable, multimedial unterstützte Lösung für ein Wissensnetzwerk kommunaler Rechtsämter umsetzen. Die Effektivität und die Effizienz der wissensintensiven öffentlichen Rechtsberatung kann somit nachhaltig gesteigert werden.

Das Wissensnetzwerk soll die Rechtsämter miteinander verknüpfen, den Wissensbestand der Rechtsämter abbilden und die Rechtsämter technisch bei der Recherche unterstützen. Die kommunenübergreifende Zusammenarbeit im Sinne des Wissensmanagements von Rechtsämtern stellt einen viel versprechenden Ansatz zur Erschließung von Synergiepotenzialen dar. Darüber hinaus wird durch die Vernetzung der Rechtsämter eine lernende Organisationsform umgesetzt.

(Zitat aus: regio iT aachen GmbH, auf www.wikor.com, in Verbindung mit Wegener, 2008)

5. Zentrale Aspekte der Dienstleistungsproduktion in Shared Service Centern

5.1 Rechtsform, Steuer- und Vergaberecht

Da sich dieser Beitrag auf die gemeinsame Dienstleistungserbringung im administrativen Bereich bezieht und in diesem Aufgabenbereich die Organisation, Spezialisierung und Nutzung von Größenvorteilen im Vordergrund steht, wird prinzipiell für die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform mit eigener Rechtspersönlichkeit plädiert, die von den beteiligten Kommunen gemeinsam getragen wird. In den rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. Existenz von Anstalten öffentlichen Rechts, Zulässigkeit der gemeinsamen Trägerschaft durch mehrere Kommunen) gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Gleichwohl soll die folgende Tabelle die grundsätzlichen rechtlichen Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation darstellen.

IKZ ohne eigene Rechtspersönlichkeit	IKZ mit eigener Rechtspersönlichkeit
Einhaltung des Abstimmungsgebotes (in der Bauleitplanung, nach Baugesetzbuch)	Zweckverband (in Bezug auf Bauleitplanung: Planungsverband)
Formlose Zusammenarbeit in Netzwerken (Arbeitskreise, Konsultationsrunden etc.)	Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR), nur in NRW, Niedersachsen und Bayern
Kommunale Arbeitsgemeinschaften	Genossenschaft, Stiftung, nichtrechtsfähiger Verein
Öffentlich-rechtliche Vereinbarung (mandatierende, delegierende)	GmbH und AG

Die Gründe für den Vorzug einer eigenen Organisation mit persönlich zugewiesener Führungs- und Leistungsverantwortung sind oben bereits erläutert worden. Auch ist die Diskussion um die spezifischen Vor- und Nachteile von Zweckverbänden versus GmbH in der Literatur hinreichend geführt worden. Hier soll lediglich der Hinweis auf die für den Gedanken des Shared Service Center hervorragend geeigneten AöR mit der Feststellung verbunden werden, dass den Kommunen diese Rechtsform leider noch nicht in allen Bundesländern zugestanden wird. Hier besteht dringender Anpassungsbedarf in den übrigen Gemeindeordnungen, ebenso wie die Ergänzung um einen kommunenfreundlichen Passus, der es den Gemeinden in allen Bundesländern erlaubt, eine interkommunale AöR durch mehrere Kommunen auf direktem Wege zu gründen. Dies sollte ohne den aufwendigen und intransparenten Umweg über einen interkommunalen Zweckverband möglich sein, der als alleinigen Zweck hat, eine AöR zu tragen.

Noch komplizierter wird die Beantwortung der Frage nach der situativ zu entscheidenden optimalen Rechtsform, wenn man die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen und vergaberechtlichen Vorgaben einbezieht. Eine Vertiefung würde an dieser Stelle zu weit führen, wes-

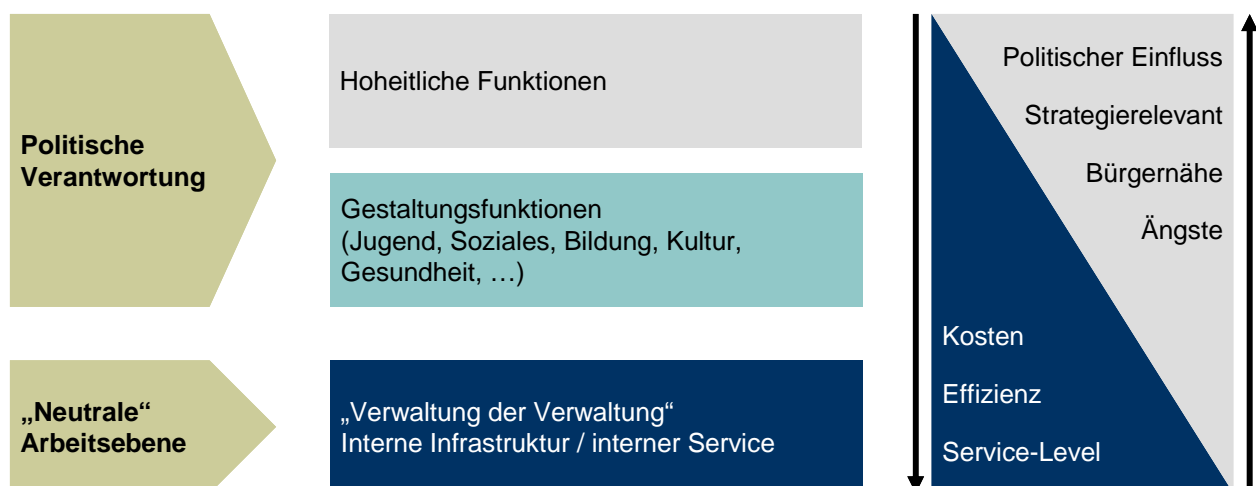
halb u. a. auf die sehr instruktiven Veröffentlichungen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (siehe Literaturempfehlungen im Anhang) verwiesen wird. Dort findet man u. a. Erläuterungen zu konkreten Konstellationen, wie man Vergaberechtsfreiheit erreichen kann.

5.2 Die Frage der kommunalen Autonomie und Identität

Als eine Grundsatzkritik an interkommunaler Kooperation wird verschiedentlich geäußert, die beteiligte Gemeinde verlöre ihr individuelles Profil und autonome lokalpolitische Entscheidungsfähigkeit. Diese Argumente sind – das zeigen auch wiederholt schwierige Einigungsprozesse, wie zuletzt der Bürgerentscheid gegen die Gemeindefusion von Erbach und Michelstadt in Hessen – ein elementarer Teil unserer kommunalen Kultur und sind daher sehr ernst zu nehmen. Diese Ängste mit „Kirchturmdenken“ abzukanzeln, wäre zu kurz gesprungen.

Hierzu muss man jedoch gerade hinsichtlich der IKZ im administrativen Bereich einwenden, dass fast alle der infrage kommenden Geschäftsprozesse diejenigen Leistungen sind, die der inneren Verwaltung dienen, also im Hintergrund laufen. Die eigentliche Lokalpolitik im wertschöpfenden, profilträchtigen Bereich, nämlich da, wo Politik und Verwaltung mit den Bürgern und Wirtschaft interagieren, ist von diesen Dienstleistungen höchstens mittelbar berührt. Selbst beim interkommunalen Call Center, dessen Wesenselement ja der Bürgerkontakt ist, werden die Anrufnummern und Zugänge so gestaltet, dass der Bürger die Entfernung bzw. Zentralisierung gar nicht merkt. Ganz im Gegenteil, er profitiert von der verbesserten, umfassenderen Information über die lokalen Angebote seiner Stadt. Hier sind die Sorgen also schnell auszuräumen.

Wie die folgende Abbildung zeigt, bleiben die wichtigen Kernaufgaben in der politischen Verantwortung.



Trotzdem: Auch eine interkommunale Kooperation bei den rein administrativen Prozessen führt, wenn sie denn hoffentlich erfolgreich ist, mittelfristig zu einem stärkeren Zusammenrücken der Verwaltungsspitzen (nicht immer der Politik). In der Praxis ist gerade dies von weitsichtigen Verwaltungschefs gewünscht.

Die Frage ist tatsächlich grundsätzlicher Art, ob in der heutigen Zeit im globalen Wettbewerb

und demographischen Wandel das Bestehen auf hergebrachter Autonomie langfristig den Erhalt der Handlungsfähigkeit sichert oder ob es nicht genau umgekehrt ist: Eine partielle Aufgabe der Autonomie (die es faktisch ohnehin nie gegeben hat) kann die lokale Handlungsfähigkeit retten. Ganz egal, ob es sich nun um die administrativen oder entwicklungspolitischen Aufgaben der Kommunen handelt. Kirsten Witte, Leiterin des KKR, schreibt:

„Viele Tote in Shakespeare-Dramen hätten länger leben können, hätten sie sich besser abgesprochen. Nun ist das sicher ein etwas drastischer Vergleich, aber dennoch weist er auf des Pudels Kern: Gerade in schwierigen Zeiten – und in diesen befinden sich die meisten kommunalen Entscheidungsträger zurzeit – ist es die falsche Strategie, nur auf die eigene Rationalität zu vertrauen, und seien die eigenen Ziele auch noch so edel. Eigenverantwortung und Kooperation schließen sich nicht aus, sondern bedingen einander. Selbst ein kluger Kopf stößt selten bis nie durch die dicke Wand derer, die er auf seinem Weg mitzunehmen vergessen hat. ...

Unter wirtschaftlichen Aspekten sind die Vorteile interkommunaler Kooperation absolut unbestreitbar. Was die interkommunale Kooperation so schwierig macht, sind nicht anzuzweifelnde betriebswirtschaftliche Potenziale, sondern die subjektive Angst vor dem Verlust lokaler Autonomie. Dabei merken wir oft gar nicht, dass diese Autonomie längst zur Schimäre geworden ist: Je mehr man versucht, an ihr festzuhalten, desto mehr rinnt sie einem durch die Finger. Die wahre Bedrohung der lokalen Autonomie erwächst aus den wirtschaftlichen Zwängen der Globalisierung und des demografischen Wandels. Wer lokale Autonomie mittelfristig erhalten will, muss nicht nur mit Bürgerschaft und Wirtschaft, sondern auch mit den Nachbarkommunen kooperieren. Ein Blick ins Ausland zeigt, dass in Deutschland hierbei noch viel Optimierungspotential besteht.“ (Witte, Trendletter Innovators Club, 2005, S. 13)

6. Erfolgsfaktoren der Umsetzung interkommunaler Dienstleistungsproduktion

Sinnvollerweise ist zwischen strategischen, personellen, operativen, politischen und kulturellen Erfolgsfaktoren zu unterscheiden. Sie beziehen sich auf die verschiedenen Phasen eines interkommunalen Aushandlungs- und Organisationsentwicklungsprozesses, in denen die Rahmenbedingungen, Hintergründe, Akteure und deren Handlungsweisen unterschiedliche Rollen spielen.

6.1 Strategische Faktoren

Historie bestehender interkommunaler Kooperationen

In der Praxis hat sich gezeigt, dass diejenigen Kommunen es leichter haben, interkommunale Dienstleistungszentren einzurichten, die bereits auf anderen Feldern der kommunalen Gemeinschaftsarbeit Erfahrungen gemacht haben. Sie kennen bereits die

nötigen Aushandlungsprozesse, Schritte und Meilensteine auf dem Weg und sind durch gute Resultate in ihrem Handeln bestärkt. Auch schlechte Erfahrungen können hilfreich sein: Hier besteht die Möglichkeit zu analysieren, woran es gehapert hat, und zu erkennen, worauf beim aktuellen Prozess unbedingt zu achten ist. Ebenso sind Erfahrungen mit öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, mit dem Verhalten bestimmter Partner und mit den Abläufen einer Auslagerung vorhanden. All dies schafft Vertrauen – in die Personen und in die Richtigkeit des eingeschlagenen Weges – und hilft, Stolpersteine zu erkennen und zu umgehen.

Die passende Rechtsform

Von entscheidender Bedeutung ist, in welchem rechtlich-institutionellen Rahmen die interkommunale Kooperation ablaufen soll. Wollen wir eine gesonderte Organisation mit eigenen Führungsfunktionen schaffen? Sind die gemeinsamen Aufgabenfelder groß genug, dies zu rechtfertigen? Wie weit auf Abstand soll gesteuert werden? Welche Gremien haben Steuerungs- und Mitspracherecht? Werden bestehende Eigenbetriebe in eine gemeinsame Organisation überführt oder werden kleinere Abteilungen aus bestehenden Ämtern ausgelöst? Diese Fragen werden durch GmbH, Zweckverband oder Anstalt öffentlichen Rechts unterschiedlich beantwortet. Vielleicht will man kleiner anfangen und regelt die Zusammenarbeit über öffentlich-rechtliche Verträge, um erst Erfahrungen zu sammeln und schrittweise vorzugehen.

Erfahrungen mit betriebswirtschaftlicher Steuerung und Geschäftsprozessoptimierung

Unterschiedliche Städte haben unterschiedliche Entwicklungsstände in der betriebswirtschaftlichen Steuerung. Da das Wesen von interkommunalen Dienstleistungszentren ja gerade in einer höheren Wirtschaftlichkeit durch ein modernes Management liegt, sind der einschlägige Erfahrungshintergrund und der Fortschritt der Kommunen ein entscheidender Erfolgsfaktor. Schließlich verlangt der Ansatz der interkommunalen Shared Services von den beteiligten Verwaltungen auch einiges an Innovationsfähigkeit.

Kommunalverwaltungen und auch Gemeinderäte sind lernende Organisationen. Das drückt sich im Entwicklungsstand kollektiver Lernprozesse in der Organisation aus. Haben die beteiligten Gemeinden ein produktorientiertes Rechnungswesen? Haben sie ihre Geschäftsprozesse intern bereits optimiert? Finden moderne Grundsätze der Führung und Motivation regelmäßig Anwendung? Wie sieht die Personalentwicklung aus? Gibt es Erfahrungen mit Dezentralisierung und internen Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen? Kommunen, die erfolgreich das Neue Steuerungsmodell umgesetzt haben, gehen von einer deutlich besseren Ausgangsposition in die Umsetzung interkommunaler Dienstleistungszentren. Städte, die unverändert durch wechselvolle Zeiten gegangen sind und davon unbeeindruckt nach hergebrachten bürokratischen, kamerale Prinzipien wirtschaften, werden es schwerer haben. Sie schlagen recht unvermittelt vor ihren Führungskräften und Mitarbeitern mit Innovationen wie einem Shared Service Center auf. Hier wiegt die Last der organisatorischen

Beharrungskräfte schwer.

6.2 Der Faktor Mensch

Wie bei allen anderen Veränderungsprozessen auch, entscheiden die Akteure, ob und wie erfolgreich eine interkommunale Kooperation sein wird. Während die Entwicklung einer Kommune von einer politischen Führungsspitze (und deren Umfeld) abhängt, ist dies bei der interkommunalen Kooperation um eine Dimension komplexer: Hier hängt es von mehreren Verwaltungsspitzen ab und vom Vertrauen untereinander. So ist das Vorhandensein von Promotoren und Persönlichkeiten, die sich aktiv und vehement für das Projekt einsetzen, eine zentrale Bedingung für das Gelingen von Kooperationsstrategien. Lokale Egoismen und Misstrauen („Kirchturmdenken“) wirken sich hier negativ aus.

In der Konsequenz muss das Projekt „Aufbau eines interkommunalen Dienstleistungszentrums in der Region“ zwingend die Unterstützung, wenn nicht gar die Führung der Hauptverwaltungsbeamten aller beteiligten Gemeinden genießen. Gerade zu Beginn eines solchen Prozesses – auch wenn es sich „nur“ um administrative Leistungen im Back Office handelt – sind diese Personen verantwortlich dafür, eine Aufbruchstimmung, eine Atmosphäre des Vertrauens und der zielgerichteten gemeinsamen Aktivität zu schaffen, die den einzubindenden Dezernenten und Führungskräften die Sicherheit gibt, sich ebenfalls zu engagieren.

Die Erfahrung zeigt: Schon oft sind interkommunale Initiativen eingeschlafen oder vor die Wand gefahren, wenn es zu Wechseln der politischen Spitze kam, wenn die Akteure aufgrund divergierender Prioritäten oder Ideologien keine gemeinsame Basis fanden oder aus Angst vor vermeintlichen Macht- und Autonomieverlusten nicht über Lippenbekenntnisse hinauskamen. Gegenseitiges Vertrauen ist hier der Schlüsselfaktor. Andersherum hingegen sind bereits so manche hochkomplexe Kooperationsprozesse durch ungünstige politische Rahmenbedingungen und diverse Hürden gesteuert worden, weil sich die beteiligten Treiber nicht haben irritieren lassen und konsequent auf die anzustrebende Win-Win-Situation gesetzt haben. **Fazit:** Auch wenn es sich bei der IKZ um einen zutiefst rationalen Ansatz handelt: Der praktische Erfolg kommt erst dann, wenn menschlich die Chemie stimmt.

6.3 Operative, betriebliche Faktoren

Weit vor denken, klein anfangen – Gelegenheiten (Vakanzen) nutzen!

Wollen Kommunen in eine interkommunale Zusammenarbeit einsteigen, sind sie gut beraten, nicht gleich mit den schwierigen Projekten zu beginnen. Das gilt sowohl hinsichtlich Komplexität der Leistungsprozesse als auch hinsichtlich der Widerstände innerhalb der Verwaltung. Denn es gilt immer, die unmittelbar betroffenen Führungskräfte (meist Amtsleiter) und deren Mitarbeiter einzubinden. Auswahlkriterien für die ersten Aufgabebereiche gemeinsamer Leistungserstellung könnten sein: Was ist bereits in anderen Kommunen oder Regionen Standard? Wo liegen bereits Erfahrungen vor? Wo haben wir im Hause **anstehende Vakanzen**, die wir für die Zusammenführung von Einheiten als Gelegen-

heiten nutzen können? In welchen Bereichen sind schnell nachweisbare Kosteneinsparungen zu erzielen? Wo herrscht offensichtliche Unzufriedenheit mit bestimmten Leistungen, deren Verbesserungsnotwendigkeit – und damit Akzeptanz für Veränderungen – auf der Hand liegen? Zu Beginn sollte man sich also auf offensichtlich lohnende Routine-tätigkeiten und Massengeschäfte konzentrieren.

Je höher die Wahrscheinlichkeit, im ersten Schritt erfolgreich zu sein, umso mehr Bestätigung werden Sie für weitere Schritte finden, umso leichter sammeln Sie Erfahrungen und umso sicherer arbeiten Sie sich an die schwierigeren Themen heran.

Rechtslage klären

Von entscheidender Bedeutung ist die Rechtslage, je nach Bundesland. Dies ist oftmals eine Sollbruchstelle im Veränderungsprozess, wenn a) bestehendes Landesrecht Auslagerungen ganz bestimmter Leistungen im hoheitlichen Bereich verhindert oder b) bestimmte Akteure aus der eigenen Verwaltung nicht mit Nachbarkommunen kooperieren wollen. Diese könnten ihr Herrschaftswissen über rechtliche Einschränkungen ausnutzen. Kritische Rechtsbereiche sind (neben dem bereits angesprochenen Vergaberecht) unter anderem das Steuerrecht (Abgabenordnung), der Datenschutz (Bundesdatenschutzgesetz) oder die Landesbeamten-gesetze (z. B. Fragen der Übertragbarkeit von Beihilfebearbeitung auf Dritte). Entscheidend ist hier, über die Möglichkeiten und Grenzen genau Bescheid zu wissen und sich nicht von veränderungsunwilligen Platzhirschen mit dem Totschlagargument „Geht nicht weil §§...“ ins Bockshorn jagen zu lassen. Die Praxis vieler interkommunaler Kooperationen zeigt, dass vieles eben doch geht.

Vorhandenes Know-how anzapfen, Beratung sicherstellen

Wichtige Rohstoffe für das Gelingen der interkommunalen Kooperation sind: konsensual geklärte Zielvorstellungen, Umsetzungswissen, Prozesssteuerung, engagierte Führungskräfte und Mitarbeiter und vor allem gute Beratung. Dies kann durch ein professionelles Beratungsunternehmen oder auch durch den Austausch mit öffentlichen Akteuren geschehen, die auf dem Gebiet bereits mehrere Schritte weiter sind und viele Erfahrungen gemacht haben. Wichtig ist es, dass gerade am Anfang den kooperationswilligen Kommunen eine kompetente Beratung zur Seite steht, die nicht nur moderiert, sondern auch über entsprechendes Fachwissen verfügt.

Gleichwohl sollte auf Know-how, das im eigenen Hause bzw. in der Region vorhanden ist, nicht verzichtet werden. Beispiel Stadtwerke, Sparkassen und bereits bestehende Zweckverbände: Diese Einheiten verfügen aufgrund ihres viel deutlicheren Marktbezuges vermutlich über gewisses Know-how bezüglich Shared Services. So lassen die Sparkassen ihre gesamte IT bereits heute bundesweit über zwei Shared Service Center laufen. Viele Stadtwerke haben ihre Rechnungserstellung und Inkasso an Dienstleistungszentren abgegeben und zentralisiert. Vieles von dem Wissen, was Ihnen Berater teuer verkaufen, existiert möglicherweise bereits in den kommunalen Betrieben und Eigengesellschaften. Hier sollte man in den Dialog gehen.

6.4 Politische Erfolgsfaktoren

Einbindung der Kommunalpolitiker

Die Gemeinderäte an der richtigen Stelle in den Entscheidungsprozess über interkommunale Kooperation einzubinden, Grundsatzbeschlüsse zu erwirken, politisch den Rücken frei zu haben und trotzdem betriebswirtschaftlich sinnvoll entscheiden zu können, ist eine Herausforderung. Oft bewährt es sich, zunächst auf der Verwaltungsebene gründlich vorzuarbeiten, um, gestützt auf Machbarkeitsanalysen, den Räten eine sinnvolle Vorgehensweise vorzuschlagen. Allein um politische „Verlustängste“, aber auch ideologische Scheindebatten nach dem Motto „Verwaltung soll privatisiert werden!“ zu vermeiden, muss an der Schnittstelle äußerst sensibel vorgegangen werden. Gewissenhafte Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit wird dort immer wichtiger, wo Verwaltungen über die üblichen Formen der IKZ (also Abwasser, Abfall oder VHS) hinausgehen und bestimmte Gruppierungen verunsichert sein können.

Ebenso wichtig ist allerdings, im laufenden Prozess und vor allem im Endergebnis die Politik wieder außen vor zu halten, damit ein interkommunales Dienstleistungszentrum auch wirklich effizienzorientiert und qualitätsbewusst arbeiten kann. Hier kommt es in der Tat auf das richtige Management an und weniger auf die unmittelbare demokratische Legitimation der Sachbearbeitung in der Beihilfeberechnung. Langfristig ist also Entpolitisierung angesagt.

Erfolgsfaktor Landespolitik

Ebenso wichtig ist es, die landespolitische Lage im Innenministerium im Blick zu behalten. Diverse Bundesländer verfügen sowohl über finanzielle Fördertöpfe als auch über von ihnen geförderte Beratungs- und Austausch-Netzwerke, die regionale Initiativen gezielt fachlich und finanziell unterstützen. Welche Modellprojekte, Fördermöglichkeiten oder Beratungsangebote Ihr Bundesland bietet, sollte lokal genau recherchiert werden. Oft hilft auch ein guter Draht zur Kommunalabteilung, um in bestimmten Fachfragen kundigen Rat oder einschlägige Ansprechpartner vermittelt zu bekommen.

Beispiel Nordrhein-Westfalen: Hier wurde ein Kooperationsprojekt der vier Kommunen Hückeswagen, Marienheide, Radevormwald und Wipperfürth vom Innenminister als Modellprojekt ausgelobt und mit 400.000 Euro Zuschuss für eine Beratung bedacht.

In Hessen gibt es eine Rahmenvereinbarung zur Bildung von kommunalen Dienstleistungszentren. Hierdurch werden durch das hessische Innenministerium Geschäfte der laufenden Verwaltung, die zu mehr als 15 Prozent Effizienzgewinnen führen, mit bis zu 70.000 Euro belohnt.

6.5 Kulturelle Erfolgsfaktoren

Kultur hat immer mit Interaktion, Kommunikation, Vertrauen, organisatorischem Lernen und Spielregeln zu tun. Bei der interkommunalen Zusammenarbeit treffen oft verschiedene

Kulturen aufeinander. Auch hier ist die richtige Mischung aus Sensibilität und weitsichtiger Führung gefragt. So wie große Fusionsprozesse in der Wirtschaft an kulturellen Barrieren gescheitert sind (siehe DaimlerChrysler), passiert dies auch im Kleinen in der kommunalen Welt.

Verwaltungsleiter täten gut daran, die spezifische Verwaltungskultur und Veränderungsfähigkeit der betroffenen Organisationseinheiten in ihrem Hause zu kennen und auf dieser Ebene für ständige Information und gegebenenfalls Schulung der Mitarbeiter, Einbindung der Führungskräfte und vor allem für eine enge Zusammenarbeit mit dem Personalrat zu sorgen. Die interkommunale Vertrauenskultur auf der Chef-Ebene ist in Punkt 6.2 bereits ausreichend diskutiert worden.

7. Ausblick

Anstelle einer Zusammenfassung des bereits Dargelegten soll ein prominenter Befürworter der interkommunalen Kooperation zu Wort kommen. Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes meint (in: Trendletter Innovators Club, 2005, S. 3): „Schon im Alter von vier Jahren erkennt ein Kind, dass gemeinsam vieles leichter geht. Der Teamgeist entwickelt sich, zusammen ist man stark: Bei der Räuberleiter stützt man sich im wahrsten Sinne auf seine Freunde, um scheinbar unerreichbare Ziele zu erreichen. Sich diesen Teamgeist zu bewahren, ist wichtig, um auch als Erwachsener voranzukommen. Denn angesichts einer immer komplexer werdenden Welt wird es immer schwieriger, Probleme alleine zu lösen.“

Auch in Politik und Wirtschaft herrscht heute über den Sinn und Nutzen von Kooperationen weitgehend Einigkeit, trotzdem wird das Potenzial bei Weitem nicht ausgereizt. Immer noch scheitern viele Kooperationsprojekte schon vor dem Start – an politischen Rahmenbedingungen, an schwierigen Aushandlungsprozessen oder auch einfach nur an den Befindlichkeiten der Akteure. Doch gerade die Kommunen müssen angesichts ihrer anhaltenden finanziellen Probleme in Zukunft verstärkt auf Kooperationen setzen. Sie haben heute nicht mehr die Mittel, um all ihre Aufgaben in angemessenem Rahmen alleine wahrnehmen zu können. Das finanzielle Einspar- und das strategische Entwicklungspotenzial von Kooperationen ist groß. Außerdem ermöglicht die moderne Informations- und Kommunikationstechnik vieles, was vor einigen Jahren nicht machbar schien.

Wenn Kooperationen heute angestoßen werden, dann meist aufgrund wirtschaftlichen Drucks. Das muss nicht so bleiben. Beispiele für gelungene Zusammenarbeit gibt es genug, und fast alle Kooperationsprojekte werden von den Beteiligten positiv bewertet. Viele Kooperationen ermöglichen es, Leistungen besser, bürgernäher und günstiger zu erbringen. Diese Chancen müssen genutzt werden.“

Literatur

Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2005): Trendletter Innovators Club. Ausgabe 3, Berlin.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2005): DStGB Dokumentation Nr. 51: Interkommunale Zusammenarbeit.

Joachim Jens Hesse/Alexander Götz (2006): Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Baden-Baden.

Bernd Jürgen Schneider (Hrsg.) (2005): Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit Nordrhein-Westfalen, Stuttgart.

Alexander Wegener (2007): Kommunale Dienstleistungspartnerschaften. Mit Shared Services zu einer effektiveren Verwaltung. Gütersloh.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2006): DStGB Dokumentation Nr. 64: „Rakeling“ oder die Reform der öffentlichen Verwaltung durch Shared Services.