

Öffentliche Beratung

V082/12

Vorlage

an den Rat der Stadt Helmstedt
über den Verwaltungsausschuss

Projekt „Interkommunale Zusammenarbeit im Landkreis Helmstedt“

Der Landkreis Helmstedt und alle seine kreisangehörigen Städte, Samtgemeinden und Gemeinden befinden sich in einer dramatischen finanziellen Lage. Seit Jahren wachsen die Schuldenlasten, die bestehenden strukturellen Fehlbeträge lassen ein weiteres Ansteigen der Defizite erwarten, obwohl bereits seit Jahren intensiv Haushaltskonsolidierung betrieben wird.

Die Ursachen dafür sind sicherlich mannigfaltig. Es gilt jedoch, aus eigener Kraft Lösungen zu finden. Eine Möglichkeit, um Kosten zu sparen, ist die interkommunale Zusammenarbeit. Dies wurde bereits in den vergangenen Jahren erkannt und von einigen Kommunen im Landkreis Helmstedt auch schon umgesetzt. Es kam zu einigen begrüßenswerten und erfolgreichen, aber doch auch recht kleinteiligen Ansätzen, die allein nicht genügen, um die finanzielle Handlungsfähigkeit wiederherstellen zu können.

An diesem Punkt benötigen alle beteiligten Kommunen den Mut und die Weitsicht, im Sinne der Bürgerinnen und Bürger größere Lösungen anzustreben. Der Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung ist ein hohes Gut. Noch können die Beteiligten die Prozesse aktiv mitgestalten. Sollte die finanzielle Leistungsfähigkeit nicht aus eigener Kraft wiederhergestellt werden können, drohen harte Einschnitte bei der Selbstverwaltung mit den sich daraus ergebenden Einschränkungen bei der Gestaltungsmacht.

Alle Beteiligten müssen sich vor Augen führen, dass es in dieser Situation nicht mehr um Konkurrenzsituationen zwischen den Städten und Gemeinden im Kreisgebiet untereinander oder zwischen den Städten und Gemeinden einerseits und dem Landkreis andererseits gehen darf. Der Landkreis und seine kreisangehörigen Gemeinden sitzen buchstäblich „in einem Boot“. Daher gilt es, sich gemeinsam zu positionieren, Stärken zu bündeln und im Interesse aller Bürgerinnen und Bürger mit einer Stimme aufzutreten, nicht lokal, sondern regional zu denken, um damit auch von den Stärken der finanziell potenteren Nachbarn profitieren zu können.

Eine hilfreiche Grundlage für die weiteren strategischen Überlegungen liefert das Gutachten „Entwicklung interkommunaler Aufgabenstrukturen im Landkreis Helmstedt“ der *K & P Kommunalberatung und Projektentwicklung* aus dem Jahr 2009 (sog. „Wied-Gutachten“). Im Rahmen der Besprechung der Hauptverwaltungsbeamten am 05.12.2011 wurde vereinbart, die Erkenntnisse dieses Gutachtens in dem Projekt „Interkommunale Zusammenarbeit im Landkreis Helmstedt“ aufzugreifen, zu vertiefen und – soweit möglich – umzusetzen. Dazu wurde eine Lenkungsgruppe eingesetzt, bestehend aus den Hauptverwaltungsbeamten des Landkreises, der Städte Helmstedt und Königslutter am Elm und der Samtgemeinde Velpke.

Die Lenkungsgruppe hat inzwischen ihre Arbeit aufgenommen. Sie wird personell verstärkt durch den Leiter der Regierungsvertretung Braunschweig, was den Stellenwert dieses Projektes auch in der Wahrnehmung des Landes deutlich macht. Die Koordination und Überwachung des Projektfortschrittes ist Aufgabe der Steuerungsgruppe, die sich aus drei Mitarbeitern des Landkreises und der Stadt Schöningen zusammensetzt.

In den ersten Sitzungen hat die Lenkungsgruppe eine Projektbeschreibung erarbeitet, die den Inhalt und die Vorgehensweise des Projektes strukturiert darstellt. Im Einzelnen wird dazu auf die Anlage verwiesen.

In einem ersten Schritt haben die Vertretungen des Landkreises und der kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden (ggf. Mitgliedsgemeinden) in der Initiierungsphase des Projektes mit einem Grundsatzbeschluss darüber zu befinden, ob und unter welchen Oberzielen Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit von der Lenkungsgruppe untersucht werden sollen.

Die Lenkungsgruppe hat in Abstimmung mit der Hauptverwaltungsbeamtenrunde folgende Handlungsfelder mit höchster Priorität identifiziert:

- IT / Gemeinsames Rechenzentrum,
- Personalservice,
- Wirtschaftsförderung,
- Kultur-/Tourismusförderung,
- Gebäude-/Facilitymanagement,
- Hoch- und Tiefbau (baufachliche Begleitung),
- Brandschutz,
- Arbeitsschutz
- Datenschutzbeauftragter,
- Bäderverwaltung.

Weitere Handlungsfelder könnten zu späteren Zeitpunkten bedient werden.

Nach den gefassten Grundsatzbeschlüssen der Vertretungen wird die Lenkungsgruppe zu jedem Handlungsfeld eine Arbeitsgruppe einsetzen, die auf operativer Basis die Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit zu dem jeweiligen Handlungsfeld untersucht.

Zum jetzigen Zeitpunkt haben die Grundsatzbeschlüsse keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen, binden allerdings in gewissem Umfang personelle Ressourcen für die Arbeit in der Lenkungsgruppe, in der Steuerungsgruppe und in den Arbeitsgruppen. Die Arbeitsgruppen werden detailliert herausarbeiten, welche Ressourcen für die Umsetzung der Einzelprojekte aufgewendet werden müssten und welche Synergiepotenziale zu erwarten wären. Dies mündet in einen Entscheidungsvorschlag an die Lenkungsgruppe. Gemäß § 58 Abs. 1 Nr. 17 und § 75 Abs. 2 S. 1 NKomVG liegt die abschließende Entscheidung über die Umsetzung einer interkommunalen Zusammenarbeit in den einzelnen Handlungsfeldern bei den Vertretungen bzw. den Hauptausschüssen (beim Abschluss von Zweckvereinbarungen mit lediglich mandatierender Aufgabenwahrnehmung) der jeweils beteiligten Kommunen.

Auch die nicht in der Lenkungsgruppe vertretenen Kommunen werden durch zeitnahe Übersendung der Ergebnisprotokolle an die Hauptverwaltungsbeamten über den weiteren Projektfortschritt auf dem aktuellen Sachstand gehalten. Dieser wird regelmäßig auch in den Besprechungen der Hauptverwaltungsbeamten reflektiert. Über die Unterrichtungspflicht der Hauptverwaltungsbeamten gegenüber den politischen Gremien ist sichergestellt, dass diese über den Fortgang laufend informiert werden.

Beschlussvorschlag:

Die Lenkungsgruppe des Projektes „Interkommunale Zusammenarbeit im Landkreis Helmstedt“ wird beauftragt, Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit unter der Berücksichtigung der folgenden Oberziele zu untersuchen:

- Schaffung von schlanken, effizienten Verwaltungsstrukturen,
- verbesserter Service für die Bürgerinnen und Bürger,
- Kosteneinsparungen,
- Wiederherstellung finanzieller Handlungsspielräume,
- Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung.

gez. Schobert

(Schobert)

Anlage

Projektbeschreibung



Projekt

„Interkommunale Zusammenarbeit im Landkreis Helmstedt“

Ein gemeinsames Projekt des Landkreises Helmstedt und seiner kreisangehörigen Städte, Samtgemeinden und Gemeinden

Vorbemerkung:

Die dramatische Finanzlage des Landkreises Helmstedt und seiner kreisangehörigen Gemeinden erfordert neue Strategien, um die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen wiederherzustellen. Eine Möglichkeit dabei kann die vertiefte interkommunale Zusammenarbeit sein. Eine hilfreiche Grundlage für die weiteren strategischen Überlegungen liefert das Gutachten „Entwicklung interkommunaler Aufgabenstrukturen im Landkreis Helmstedt“ der *K & P Kommunalberatung und Projektentwicklung* aus dem Jahr 2009 (sog. „Wied-Gutachten“). Die Erkenntnisse dieses Gutachtens sollen in diesem Projekt aufgegriffen, vertieft und – wenn möglich – umgesetzt werden.

Gliederung:

Das Projekt gliedert sich in die folgenden fünf Phasen:

- 1 Initiierungsphase
- 2 Strategiephase
- 3 Konzeptionsphase
- 4 Umsetzungsphase
- 5 Echtbetrieb mit Evaluierung

Hinweis:

Im Interesse der Lesbarkeit dieser Projektbeschreibung wurde auf die durchgängige Benennung aller Personen- und Funktionsbezeichnungen, sowohl in der männlichen als auch in der weiblichen Sprachform, verzichtet. Sofern diese sprachlich nur in der männlichen Form verwendet werden, gelten sie sinngemäß auch in der weiblichen Form.



1 Initiierungsphase

1.1 Ausgangsbasis

Der Landkreis Helmstedt und alle seine kreisangehörigen Städte, Samtgemeinden und Gemeinden befinden sich in einer dramatischen finanziellen Lage. Seit Jahren wachsen die Schuldenlasten, die bestehenden strukturellen Fehlbeträge lassen ein weiteres Ansteigen der Defizite erwarten. Und das, obwohl bereits seit Jahren intensiv Haushaltskonsolidierung betrieben wird.

Die Ursachen dafür sind sicherlich mannigfaltig. Es gilt jedoch, aus eigener Kraft Lösungen zu finden. Eine Möglichkeit, um Kosten zu sparen, ist die interkommunale Zusammenarbeit. Dies wurde bereits in den vergangenen Jahren erkannt und von einigen Beteiligten auch schon umgesetzt. Es kam zu einigen begrüßenswerten und erfolgreichen, aber doch auch recht kleinteiligen Ansätzen, die allein nicht genügen, um die finanzielle Handlungsfähigkeit wiederherstellen zu können.

An diesem Punkt benötigen alle beteiligten Kommunen den Mut und die Weitsicht, im Sinne der Bürgerinnen und Bürger größere Lösungen anzustreben. Der Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung ist ein hohes Gut. Noch können die Beteiligten die Prozesse aktiv mitgestalten. Sollte die finanzielle Leistungsfähigkeit nicht aus eigener Kraft wiederhergestellt werden können, drohen harte Einschnitte bei der Selbstverwaltung mit den sich daraus ergebenden Einschränkungen bei der Gestaltungsmacht.

Alle Beteiligten müssen sich vor Augen führen, dass es in dieser Situation nicht mehr um Konkurrenzsituationen zwischen den Städten und Gemeinden im Kreisgebiet untereinander oder gar zwischen den Städten und Gemeinden einerseits und dem Landkreis andererseits gehen darf. Der Landkreis und seine kreisangehörigen Gemeinden sitzen buchstäblich „in einem Boot“. Daher gilt es, sich gemeinsam zu positionieren, Stärken zu bündeln und im Interesse aller Bürgerinnen und Bürger mit einer Stimme aufzutreten, nicht lokal, sondern regional zu denken, um damit auch von den Stärken der finanziell potenteren Nachbarn profitieren zu können.

1.2 Definition von gemeinsamen Oberzielen

Die interkommunale Zusammenarbeit ist kein Selbstzweck. Sie dient über alle Projektphasen hinweg stets der Erreichung von gemeinsamen Zielen. Daher sind zu Beginn eines solchen Projektes diese Ziele eindeutig zu formulieren. Erfahrungsgemäß kommt es im Laufe von derart komplexen Prozessen immer wieder zu „Stolpersteinen“, die den Erfolg des Projektes gefährden können. Das klare Bekenntnis, die gemeinsamen Ziele auch wirklich erreichen zu wollen, und damit auch eine Verbindlichkeit, die jeder der Partner als Anspruch sich selbst gegenüber formuliert, sind Voraussetzung dafür, dass ein



Projekt die Kraft entwickelt, auftretenden Hindernissen erfolgreich entgegentreten zu können.

Grundsätzlich sind bei diesem Prozess Fusionen einzelner beteiligter Kommunen nicht ausgeschlossen.

Gemeinsame Oberziele bei diesem Projekt sind:

- **Schaffung von schlanken, effizienten Verwaltungsstrukturen**
dadurch
- **verbesserter Service gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern** und
- **Kosteneinsparungen**
führen zur
- **Wiederherstellung finanzieller Handlungsspielräume** und
- **Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung.**

1.3 Rahmenbedingungen

Um den potenziellen Partnern eine etwaige Skepsis gegenüber dem Projekt zu nehmen, sind im Vorfeld Rahmenbedingungen zu definieren, denen sich der weitere Prozess unterzuordnen hat:

- die interkommunale Zusammenarbeit ist kein Selbstzweck, d.h. bei den einzelnen Projekten wird stets auch beleuchtet, ob andere Alternativen, z.B. durch Aufgabenkritik, „eGovernment“-Lösungen oder Outsourcing, größere Erfolge versprechen,
- im Rahmen des Gesamtprojektes, aber auch innerhalb der Einzelprojekte werden win-win-Situationen angestrebt,
- alle beteiligten Kommunen begegnen sich „auf Augenhöhe“,
- die Beteiligten behalten die gewünschten Einflussmöglichkeiten auch nach Übertragung der Aufgabenwahrnehmung,
- die Beteiligten sind grundsätzlich bereit, im Rahmen ihrer individuellen Leistungsfähigkeit personelle, finanzielle und räumliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen,
- den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird ein gewisses (sozialverträgliches) Maß an Flexibilität abverlangt. Die IKZ bietet den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Chance der Personalentwicklung,
- mit der Grundsatzentscheidung, an dem Gesamtprojekt teilzunehmen, erfolgt noch keine Vorfestlegung, Einzelprojekte umzusetzen,



- der Echtbetrieb unterliegt einer ständigen, institutionalisierten Evaluierung, der Erfolg oder Misserfolg des Projektes ist für alle Beteiligten stets transparent.

Exkurs:

Mit dem neuen NKomVG wurde in den Zuständigkeitskatalog der Vertretung in § 58 Abs. 1 eine neue Ziffer 1 aufgenommen, wonach die Vertretung ausschließlich über die grundlegenden Ziele der Entwicklung der Kommune beschließt. Darunter dürfte sich auch die Beteiligung an einem derart komplexen IKZ-Projekt subsumieren lassen, weshalb der Verfasser davon ausgeht, dass am Ende der Initiierungsphase (spätestens aber in der Strategiephase) Grundsatzentscheidungen über die Teilnahme an dem Projekt unter den vereinbarten Oberzielen durch den Kreistag und die Räte einzuholen sind.

Über die Umsetzung der einzelnen IKZ-Projekte, z.B. Abschluss von Zweckvereinbarungen, entscheiden ebenfalls gemäß § 58 Abs. 1 Nr. 17 NKomVG die Vertretungen bzw. die Hauptausschüsse bei Zweckvereinbarungen mit lediglich mandatierender Aufgabenwahrnehmung.

Die Projektinitiierungsphase mündet in einen Untersuchungsauftrag:

Untersuchungsauftrag:

Die beteiligten Kommunen

der Landkreis Helmstedt, die Städte Helmstedt, Königslutter am Elm und Schöningen, die Samtgemeinden Grasleben, Heeseberg, Nord-Elm und Velpke und ihre Mitgliedsgemeinden sowie die Gemeinden Büddenstedt und Lehre

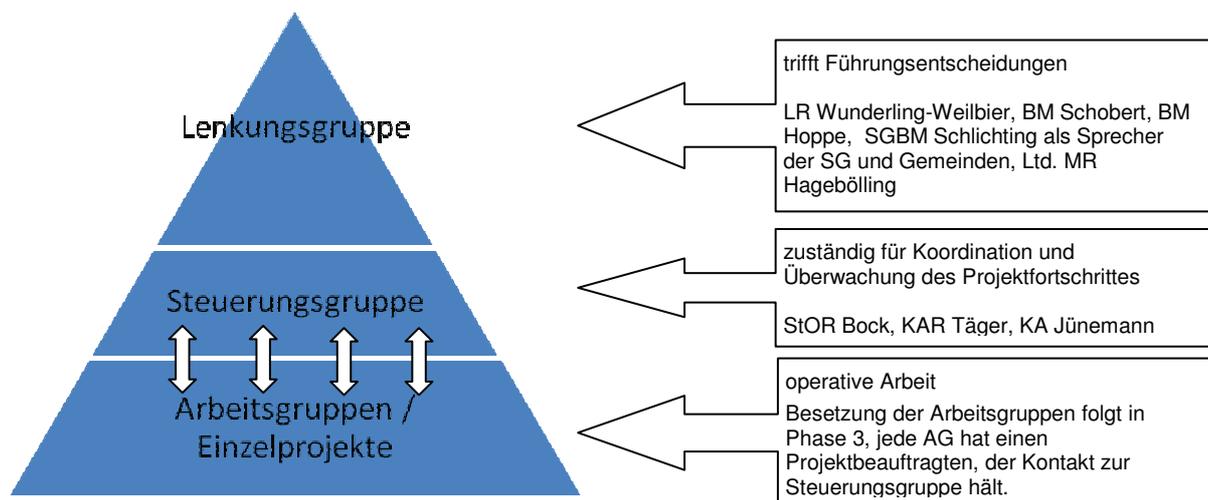
beauftragen die Lenkungsgruppe, Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit unter der Berücksichtigung der folgenden Oberziele zu untersuchen:

- Schaffung von schlanken, effizienten Verwaltungsstrukturen
- verbesserter Service für die Bürgerinnen und Bürger
- Kosteneinsparungen
- Wiederherstellung finanzieller Handlungsspielräume
- Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung.



2 Strategiephase

2.1 Projektaufbaustruktur



Der Projektaufbau gliedert sich in das Gesamt- oder Dachprojekt und – eingebettet darin – in die Einzelprojekte. Dabei trifft die Lenkungsgruppe strategische Grundsatzentscheidungen und informiert regelmäßig alle beteiligten Hauptverwaltungsbeamten. Die Steuerungsgruppe arbeitet der Lenkungsgruppe zu, setzt Entscheidungen um, koordiniert die anfallenden Arbeitsschritte und überwacht den Fortschritt des Projektes; sie nimmt an den Sitzungen der Lenkungsgruppe teil.

In den einzelnen Arbeitsgruppen erfolgt die operative Arbeit, also die konkrete Prüfung und ggf. Umsetzung der in Frage kommenden IKZ-Handlungsfelder. Eingesetzt werden die Arbeitsgruppen von der Lenkungsgruppe, die auch über die Besetzung entscheidet. Die Besetzung der Arbeitsgruppen richtet sich nach vorhandenen besonderen fachlichen Kompetenzen. Insbesondere sollten hierbei aber auch diejenigen Kommunen berücksichtigt werden, die nicht unmittelbar in der Lenkungsgruppe mitwirken. Jede Arbeitsgruppe bestimmt einen Projektbeauftragten, der in ständigem Kontakt mit der Steuerungsgruppe des Gesamtprojektes steht. Die Gesamtheit der Kommunalvertretungen und der Personalvertretungen aller beteiligten Kommunen entsenden jeweils ein Mitglied in jede Arbeitsgruppe.

2.2 Handlungsfelder definieren

Basis für die Überlegungen, in welchen Handlungsfeldern eine IKZ sinnvoll erscheinen könnte, kann das Wied-Gutachten sein. Auch die erste Lenkungsgruppensitzung hat bereits Aufgabenbereiche herausgearbeitet. Bei der Betrachtung möglicher Handlungsfelder muss sich vor Augen gehalten



werden, dass einerseits die Zentralisierung von Backoffice-Aufgaben, andererseits die Dezentralisierung von Frontoffice-Aufgaben der Kreisverwaltung im Sinne der Bürgerinnen und Bürger zu Verbesserungen führen kann.

Die möglichen Handlungsfelder sind in der Anlage 1 aufgelistet, wobei die Lenkungsgruppe bereits die Handlungsfelder mit der höchsten Priorität herausgearbeitet hat.

2.3 Partner festlegen

Nicht jedes Handlungsfeld eignet sich naturgemäß für die interkommunale Zusammenarbeit zwischen allen am Dachprojekt Beteiligten, z.B. wegen unterschiedlicher Aufgabenstrukturen beim Landkreis und den Gemeinden oder bei einer gemeinsamen Bäderverwaltung. Dies schließt aber nicht aus, dass im Rahmen des Dachprojektes auch derartige Aufgaben strukturiert begleitet und koordiniert werden.

Die möglichen beteiligten Kommunen sind ebenfalls der Anlage 1 zu entnehmen.

2.4 Prioritäten festlegen

In der Literatur wird zum Teil empfohlen, bei umfassenderen IKZ-Projekten zunächst mit einem Pilotprojekt zu beginnen. Zum einen kann man aus den Erfahrungen lernen, zum anderen hilft ein erfolgreiches Projekt, Ängste und Misstrauen abzubauen.

Die unter 1.1 dargestellte Ausgangslage erlaubt jedoch keinen derartigen zeitlichen Verzug, weshalb die Einzelprojekte unter dem Dach des Gesamtprojektes parallel abgearbeitet werden sollten. Dabei gibt es aber unterschiedliche Prioritäten, die sich z.B. aus dem zu erwartenden monetären Erfolg, der Erfolgswahrscheinlichkeit, dem Aufwand und den zur Verfügung stehenden personellen Kapazitäten oder aus rechtlichen Vorgaben ergeben können. Auch geringe Implementierungschancen wegen zu erwartender politischer Widerstände können eine Rolle spielen.

Wie bereits dargestellt, hat die Lenkungsgruppe in Abstimmung mit den weiteren Hauptverwaltungsbeamten bereits die Handlungsfelder mit der höchsten Priorität herausgearbeitet, s. Anlage 1.

2.5 Zeitplan

Ein komplexes Projekt erfordert eine zeitliche Planung, um die Abläufe steuern und überwachen zu können. Hilfreich dabei ist die Aufteilung in die genannten fünf Projektphasen. Dabei zerfällt auch die Arbeit der einzelnen Arbeitsgruppen jeweils wieder in die genannten Phasen.



Im Rahmen der Zeitplanung sollten auch Überlegungen angestellt werden, zu welchen Zeitpunkten die unmittelbar oder mittelbar Betroffenen über das Projekt und dessen Fortgang informiert werden:

- Kreistag und Räte,
- Personalvertretungen,
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- Presse, Öffentlichkeit.

Der Zeitpunkt der Information ist dabei für den Erfolg des Projektes wichtig. Eine zu frühe Information über „ungefangene Fische“ ist genauso abträglich wie das unreflektierte Durchsickern von unvollständigen oder gar falschen Informationen. Die Informationspolitik ist dabei sensibel, aber offensiv zu steuern; sie ist Aufgabe der Lenkungsgruppe.

Wichtig sowohl für die interne als auch für die externe Kommunikation ist die Transparenz des Projektfortgangs. Dafür ist es sinnvoll, „Meilensteine“ vorzusehen.

Ein Vorschlag für den Zeitplan kann der Anlage 2 entnommen werden.

Die Strategiephase mündet in mehrere Projektaufträge, die sich an die noch einzusetzenden Arbeitsgruppen richten:

Projektauftrag:

Die Untersuchung von Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit in den in der Anlage 1 festgelegten Handlungsfeldern unter Beteiligung der dort genannten Partnerkommunen wird den jeweiligen Arbeitsgruppen unter Beachtung des festgelegten Zeitplans übertragen.

3 Konzeptionsphase

In der Konzeptionsphase werden grundsätzlich Lösungsansätze für die in der Strategiephase identifizierten Handlungsfelder entwickelt und im Hinblick auf rechtliche, organisatorische, betriebs- und personalwirtschaftliche Belange geprüft.

Dies ist jedoch nicht Aufgabe des Gesamtprojektes, sondern der Einzelprojekte. Daher besteht die Konzeptionsphase des Dachprojektes im Wesentlichen in der Einsetzung der jeweiligen Arbeitsgruppen durch die Lenkungsgruppe. Diese gibt den einzelnen Arbeitsgruppen einen konkreten Projektauftrag.



Die Arbeitsgruppen sollten dabei unter Berücksichtigung der Zahl der beteiligten Kommunen und der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes mit etwa drei bis max. sechs Mitarbeitern der beteiligten Kommunen besetzt werden. Die Erfahrung lehrt, dass es zielführend sein kann, die Mitarbeiter aus der Sachbearbeiterebene heraus zu rekrutieren; Führungskräfte fungieren gelegentlich eher als „Bremsen“. Dabei kann es Sinn machen, hier vor allem auch die nicht in der Lenkungsgruppe vertretenen Gemeinden und Samtgemeinden im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verstärkt einzubinden. Die nicht in den Arbeitsgruppen vertretenen Kommunen benennen jeweils einen Ansprechpartner für die einzelnen Handlungsfelder. Für jede Arbeitsgruppe ist ein Projektbeauftragter festzulegen.

Jede einzelne Arbeitsgruppe arbeitet – analog zum Gesamtprojekt – eine Projektbeschreibung ab, die sich ebenfalls in die bekannten fünf Phasen gliedert. Die Steuerungsgruppe gibt den Arbeitsgruppen das Grundgerüst der jeweiligen Projektbeschreibung an die Hand. Die Arbeitsgruppen füllen diese dann mit Leben. Der Projektbeauftragte steuert die Arbeit seines Einzelprojektes und stellt eine stetige Rückmeldung an die Steuerungsgruppe hinsichtlich des Projektfortschrittes sicher. Bei organisatorischen Problemen steht die Steuerungsgruppe dem Projektbeauftragten zur Seite.

Den Arbeitsgruppen sind die Initiierungsphase und die Strategiephase durch die definierten Oberziele und den Projektauftrag von der Lenkungsgruppe bereits vorgegeben. Deren Arbeit beginnt daher jeweils mit der Konzeptionsphase. Dabei wird die Detailplanung für das Einzelprojekt festgelegt:

- es wird beleuchtet, ob das Einzelprojekt mit eigenen Mitteln gestemmt werden kann oder ob es wegen der Komplexität einer externen Begleitung bedarf,
- die Arbeitsgruppe entwickelt Lösungsmöglichkeiten und prüft Alternativen,
- sie führt eine Stärken-Schwächen-Analyse der beteiligten Kommunen durch,
- sie ermittelt, welche personellen, fachlichen, finanziellen und Ressourcen aufgewendet werden und
- welcher finanzielle und/oder qualitative Nutzen erzielt werden kann,
- welche personellen Konsequenzen sind zu erwarten?
- Gibt es rechtliche Hindernisse?
- Die Arbeitsgruppe unterbreitet ggf. einen Vorschlag, wo eine Zusammenarbeit verortet werden könnte und wie ein Kostenausgleich erfolgen kann.

Am Ende der jeweiligen Konzeptionsphase steht in den einzelnen Arbeitsgruppen – wenn auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten – ein konkreter Lösungsvorschlag, der der Steuerungsgruppe als Zwischenergebnis berichtet wird.



Es ist dann Aufgabe der Lenkungsgruppe die eingehenden Lösungsvorschläge im Gesamtkontext zu bewerten. Durch die Vielzahl der Lösungsvorschläge aus den Einzelprojekten ergibt sich ein Gesamtbild, woraus sich ableiten lässt, bei welchen Einzelprojekten es in Bezug auf den zu erwartenden Mehrwert Sinn macht, sie umzusetzen, und bei welchen beteiligten Kommunen sich welche Zusammenarbeit im Lichte der Einzelvorschläge verorten lässt.

Es ist nicht zu erwarten, dass sämtliche Einzelprojekte in einen Umsetzungsvorschlag münden. Es ist nicht auszuschließen, dass einzelne Arbeitsgruppen zu dem Ergebnis gelangen, dass eine Umsetzung in ihrem Bereich nicht sinnvoll erscheint.

Die Umsetzungsvorschläge der Lenkungsgruppe sind mit Blick auf § 58 Abs. 1 Nr. 17 NKomVG von den Vertretungen der jeweils beteiligten Kommunen bzw. – bei Zweckvereinbarungen mit lediglich mandatierender Aufgabewahrnehmung – von den Hauptausschüssen, zu beschließen. Ob die Umsetzung von Einzelprojekten jeweils gesondert oder en bloc beschlossen werden soll, hängt vom Fortschritt der einzelnen Projekte ab. Die Steuerungsgruppe entwickelt ein Muster für die notwendigen Beschlussvorlagen.

Zu diesem Zeitpunkt sollten schriftliche Vereinbarungen (für einzelne Projekte oder ggf. en bloc) zwischen den jeweils beteiligten Partnerkommunen geschlossen werden. Dabei handelt es sich systematisch noch nicht um Zweckvereinbarungen o.ä. Diese wären erst Teil der Umsetzungsphase. Aus Vereinfachungsgründen könnte jedoch geprüft werden, ob diese beiden Schritte zusammen gezogen werden könnten. In jedem Fall sollte eine Exit-Strategie vorgesehen werden (s. 6 Risikomanagement).

Wie in allen Phasen gilt auch in der Konzeptionsphase die Devise, laufend die politischen Gremien, die Personalräte und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die Projektfortschritte zu informieren und einzubinden. Gleiches gilt für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Umsetzungsauftrag:

Am Ende der Konzeptionsphase ist entschieden,

- welche Einzelprojekte,
- mit welchen Handlungsfeldern,
- mit welchen Zielvorgaben,
- mit welchen Rahmenbedingungen,
- mit welchen Ressourcen
- und mit welcher Lösungsvariante

in die Umsetzungsphase überführt werden.



4 **Umsetzungsphase**

In der Umsetzungsphase ist zunächst der rechtliche Rahmen zu schaffen: das könnte die Bildung einer kommunalen Anstalt oder eines Zweckverbandes sein, der oder dem ein größeres oder eine Mehrzahl von Einzelprojekten übertragen werden kann. Grundsätzlich müssen sich die Beteiligten dabei aber bewusst sein, dass die Schaffung einer eigenständigen juristischen Person immer mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand verbunden ist: es muss eine eigene Führungsspitze etabliert werden, es müssen eigene Kollegialorgane besetzt und betreut werden, es sind eigene Haushalts- bzw. Wirtschaftspläne zu erstellen und zu bewirtschaften, etc. Die Einspareffekte einer interkommunalen Zusammenarbeit drohen auf diese Weise schnell wieder dahin zu schmelzen.

Empfehlenswert, weil kostengünstiger und effizienter, sind daher grundsätzlich Zweckvereinbarungen, da mithilfe dieser vorhandene Verwaltungsstrukturen genutzt werden können. Manche Kommunen, die im Rahmen einer Zweckvereinbarung Aufgaben an eine andere übertragen, treibt die Sorge um, Einflussmöglichkeiten zu verlieren. Die Zweckvereinbarung kann jedoch mit entsprechenden Inhalten und Beteiligungsinstrumenten versehen werden, um diesem entgegenzuwirken. Generell stellt sich die Frage, ob Aufgaben dem anderen Partner zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung übertragen werden – man spricht in diesem Fall von einer (delegierenden) Aufgabenübertragung – oder lediglich zur (mandatierenden) Aufgabenwahrnehmung – die abgebende Kommune behält dabei die Verantwortlichkeit für die Aufgabe in vollen Umfang. Die delegierende Aufgabenübertragung birgt das größere Synergiepotenzial, da sich die abgebende Kommune mit den Aufgaben gar nicht mehr auseinandersetzen muss. Der mandatierenden Aufgabenwahrnehmung wohnen aber umfassende Einflussmöglichkeiten inne. Je nach Aufgabenbereich gilt es zwischen den Partnern, bei dieser Frage sorgfältig abzuwägen.

Umsetzungsentscheidung:

Am Ende der Umsetzungsphase ist entschieden, welche Projekte mit welchem rechtlichen Rahmen in den Echtbetrieb münden.

5 **Echtbetrieb mit Evaluierung**

Die Arbeitsgruppen begleiten ihre IKZ-Einzelprojekte mindestens während eines Zeitraumes von einem Jahr, bei komplexeren Projekten auch länger, im Rahmen der Evaluierung. Die Arbeitsgruppen berichten der Steuerungsgruppe zu Beginn eines jeden Quartals. Es ist kritisch zu beobachten, ob die gesteckten Ziele erreicht werden und ob die beteiligten Partnerkommunen mit dem Erreichten einverstanden sind. Falls nicht, sind Lösungsvorschläge zu erarbeiten, ggf. ist die Steuerungsgruppe zu informieren, die moderierend eingreifen und/oder die Lenkungsgruppe einschalten kann.



Am Ende des Evaluierungszeitraums ist von den Arbeitsgruppen ein Abschlussbericht an die Lenkungsgruppe zu fertigen. Aus diesem geht hervor, ob und in welchem Maße die Projektziele erreicht wurden und welcher Nutzen (möglichst auch monetär darzustellen) daraus gezogen werden konnte. Der Abschlussbericht ist mit den beteiligten Kommunen abzustimmen.

Im Idealfall steht am Ende des Projektes der Erfolg. Sollte die Lenkungsgruppe nicht in der Lage sein, sich möglicherweise ergebende Schwierigkeiten schlussendlich aus dem Weg zu räumen, ist zu konstatieren, ob ein Projekt als gescheitert zu betrachten ist und ob eine Rückabwicklung sinnvoll ist.

Ergebnis:

Am Ende des Evaluierungsprozesses steht der Erfolg oder Misserfolg. Das Ergebnis ist in jedem Fall zu kommunizieren.

Die Arbeitsgruppen, die Steuerungsgruppe und die Lenkungsgruppe werden aufgelöst.

6 Flankierendes Risikomanagement

Die Gestaltung interkommunaler Kooperationsprozesse ist oft mit gewissen Risiken verbunden, die den Erfolg eines Projektes gefährden können. Mit diesen Risiken offensiv umzugehen, ist Aufgabe des Risikomanagements.

In jeder Projektphase muss man sich mit folgenden Fragestellungen auseinandersetzen:

- Welche Risiken können bestehen, z.B. finanzielle Risiken, rechtliche und tatsächliche Umsetzungshindernisse, Fehleinschätzungen wesentlicher Entscheidungsfaktoren, usw. ...?
- Wie wahrscheinlich ist der Eintritt dieser Risiken und welche Aufmerksamkeit muss man diesen demnach widmen?
- Wie sind sie zu bewerten? Welche Risiken hätten die weitgreifendsten Auswirkungen?
- Welche Verhinderungs-/Gegensteuerungsmöglichkeiten gibt es?



Diese Risikobetrachtung ist sowohl im übergeordneten Dach-Projekt als auch in den einzelnen Arbeitsgruppen vorzunehmen, wobei die Risiken und ihre Bewertung sich durchaus unterscheiden können. Die Arbeitsgruppen berichten regelmäßig der Steuerungsgruppe.

Verfasser:

Andreas Jünemann
Dipl. Verwaltungswirt (FH)

Quellen:

- KGSt-Bericht Nr. 5/2009
- Gutachten der K & P Kommunalberatung und Projektentwicklung aus dem Jahr 2009 (sog. „Wied-Gutachten“)



monetärer Erfolg
Erfolgswahrscheinlichkeit
Ressourcenverbrauch

Aufbengruppe	Handlungsfelder	Potenzielle Teilnehmer (Z = Zentralisierung/D = Dezentralisierung/O=Outsourcing)	Prioritätenmatrix			Festgelegte Priorität
			3	2	1 = Faktor	
Nr.	Bezeichnung		Punkte (1-3)		Gesamt	
00	Steuerung	Gemeinsames Ratsinformationssystem				
		Gleichstellungsbeauftragte				
10	Zentrale Verwaltung	Zentrales Beschaffungs- und Vergabewesen				
		Reisekostenrecht				
		Druckerei				
		Archivwesen				
		IT, gemeinsames Rechenzentrum				
		Datenschutzbeauftragter				
11	Personalwesen	umfassend				1
14	Rechnungsprüfung	Nutzung des RPA des Landkreises, evtl. Koop. mit WOB				1
20	Kämmerei	Erstellen des Haushaltsplans und der Hh.satzung				1
		Erstellen des Jahresabschlusses				
		Abwicklung der Buchungsgeschäfte				
21	Kasse	Liquiditätskreditmanagement				
22	Steuern	umfassend				
23	Liegenschaften	evtl. Übertragung an eine Wohnungsgesellschaft				1
32	Ordnungswesen	Kfz-Zulassung- und Führerscheinewesen				
	Ausländerrecht	elektronischer Aufenthaltstitel				
34	Personenstandswesen	zum Teil bereits gemeinsame Standesamtsbezirke				
37	Feuerwehrwesen	Zusammenarbeit von Standorten, Fahrzeugpool				1
		Erstellung von Brandschutzplänen				1
40	Schulen	Schulentwicklungsplanung Grundschulen				
		Gebäudemanagement				1
41	Kultur	Gemeinsame Kulturförderung				1



monetärer Erfolg
Erfolgswahrscheinlichkeit
Ressourcenverbrauch

Aufbengruppe	Handlungsfelder	Potenzielle Teilnehmer (Z = Zentralisierung/D = Dezentralisierung/O=Outsourcing)	Prioritätenmatrix			Festgelegte Priorität
			3	2	1 = Faktor	
Nr.	Bezeichnung	(Z = Zentralisierung/D = Dezentralisierung/O=Outsourcing)	Punkte (1-3)	Gesamt		
42	Bibliotheken	Büchereiverbund	Z			
50	Soziales	Sozialhilfebearbeitung nach Heranziehrücknahme Koordination der Angebote der Jugendarbeit (u.a.) Übertragung der Ferienpassaktionen an KSB)	D			
51	Jugend	Gemeinsame Kinder-, Jugend- und Familienförderung	Z/O			
52	Sport	Immobilienmanagement, Bäderverwaltung	Z			
60	Bauverwaltung	Koordination und Unterstützung bei Bauleitplanung	Z/O			1
64	Wohnungsbauförderung	Aufgaben nach dem Wohngeldgesetz	D/Z			
65	Hochbau	Immobilienmanagement, baufachliche Begleitung	Z			1
66	Tiefbau	Immobilienmanagement, baufachliche Begleitung	Z			1
67	Grünflächen	Pflege	Z/O			1
72	Märkte	Koordination	Z			
77	Bauhöfe	(Teil-)Zusammenlegungen, Maschinenpool	Z			
79	Wirtschaftsförderung	gemeinsame Einrichtung, ggf. auch mit Stadt WOB	Z			1
	Tourismusförderung	gemeinsame Einrichtung, ggf. auch mit Stadt WOB	Z			1



Zeitplan



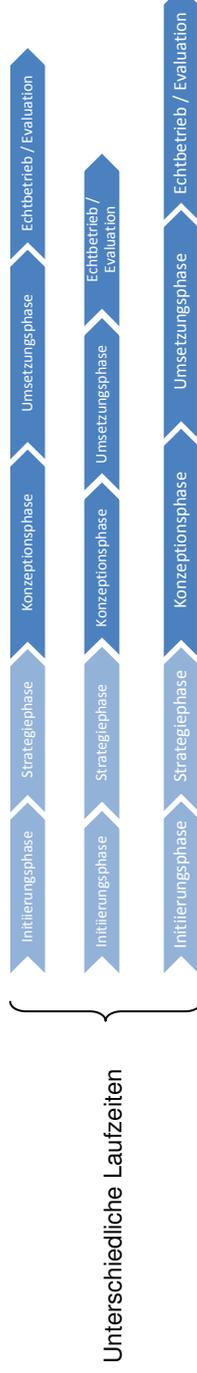
Gesamtprojekt:



Meilensteine:

- └ Festlegen von Handlungsfeldern
 - └ Grundsatzbeschlüsse der Vertretungen
 - └ Einsetzen der Arbeitsgruppen
 - └ Stetige Rückkopplung aus AG an LG
 - └ LG erarbeitet Umsetzungsvorschläge über die die Vertretungen beschließen
 - └ zwischen den Partnern werden schriftliche Vereinbarungen geschlossen
 - └ Vertretungen beschließen Zweckvereinbarungen pp
 - └ erste Arbeitsgruppen nehmen
 - └ Echtbetrieb auf
- Parallel: Stetige Information der Presse, Personalräte und Mitarbeiter über Projektfortschritte

Einzelprojekte:



Initiierungs- und Strategiephase der Einzelprojekte werden durch die Lenkungsgruppe vorgegeben