

Richard Reschl

Interkommunale Kooperationen – Ressourcen und Handlungsansätze*

Der Ansatz der interkommunalen Kooperation ist nicht neu, aber es lohnt sich, neu darüber nachzudenken. Viele Kommunen arbeiten bereits in den Bereichen Wasserwirtschaft, Gewerbeansiedlung oder auch im Kultur- und Freizeitbereich zusammen. Auch das Tourismus-Marketing und –Management sind für interkommunale Kooperationen ein geübtes Terrain. Interkommunale Kooperation ist beileibe kein Thema allein großer Städte und ihres Umlandes, wenn auch dort – wenn man so will – der Gedanke der interkommunalen Kooperation geboren wurde. Die einschlägigen Daten sind bekannt: Bereits im Jahre 1910 wurden der Zweckverband Groß-Berlin gegründet und die Grünflächenkommission Regierungsbezirk Düsseldorf installiert; ein Jahrzehnt später wurde der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk geschaffen, dessen Aufgabenbeschreibung sich noch heute höchst aktuell liest.

Potenziale für Kooperationen – Beispiel Finanzen

„Intelligente Sparstrategien“ – wie die Aufgabe durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) formuliert wird – und interkommunale Lösungsansätze gewinnen vor dem Hintergrund knapper Finanzen an Bedeutung. Dies auch deshalb, weil bei interkommunalen Lösungsansätzen Kostenersparnisse vielfach mit einem verbesserten Angebot und qualitativen Vorteilen bei der Generierung und bei den Leistungen selbst verbunden sind.

Meine erste These lautet: Trotz dieser, zum Teil schon seit Jahrzehnten praktizierten interkommunalen Zusammenarbeit, liegen beachtliche Potenziale nach wie vor brach. Zu fragen ist, warum sich vor allem die kommunale Politik bei der interkommunalen Zusammenarbeit so schwer tut? Dafür sind auch Gründe anzuführen, die mit den manchmal negativen Erfahrungen, die zumal kleinere Kommunen mit ihren größeren Nachbarstädten gemacht haben: Arroganz und auch Ignoranz der Großen gegenüber den Kleinen, die oftmals lediglich unter dem wenig schönen Begriff des „Umlandes“ angesprochen werden, bringt diese Erfahrungen auf den Nenner.

Demographischer Wandel

Neben finanzielle Aspekte tritt der demographische Wandel, der eine neue Aufgeschlossenheit gegenüber der interkommunalen Kooperation erkennen lässt. Alle Bundesländer werden, wenn auch in sehr unterschiedlichem Ausmaß, betroffen sein. Die häufig zitierte Formulierung, dass wir weniger, grauer und bunter werden, wird sich regional sehr unterschiedlich auswirken. Fest steht, dass durch den demographischen Wandel die Politik und die planende Verwaltung mit einer großen Aufgabe konfrontiert sein werden: Von veränderten Nachfragestrukturen bis hin zu unterschiedlichen Kostenstrukturen für die öffentliche Infrastruktur. Außer Frage steht, dass die östlichen Bundesländer und deren Kommunen besonders betroffen sind. bereits heute gibt es Landstriche, in denen sich dramatische Konsequenzen für den Erhalt der Infrastruktur ergeben. Das Postulat der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ – eine Zielstellung der Raumplanung, die Politik und Verwaltung in der Vergangenheit geprägt haben, ist bereits heute illusionär und wird für die Zukunft nicht realistischer, zu hart sind die Prozesse der Schrumpfung. Gerade im Infrastrukturbereiche sind Kommunen mit Kostenremanenzen konfrontiert, von den Kulturangeboten bis hin zur technischen Infrastruktur.

*** gekürzte Fassung eines Vortrages bei der SRL-Halbjahrestagung in Chemnitz am 16. Juni 2006**

Regionale Orientierung

Die Akzeptanz interkommunaler Lösungen nimmt in der Bevölkerung zu. Aus Sicht der potenziellen Nutzer und Kunden ist es wichtig, dass das angebotene Produkt den gewünschten Qualitätsstandard hat und zu einem akzeptablen Preis angeboten wird. Wer dies anbietet und wo etwas angeboten wird, verliert mit zunehmender Mobilität und regionaler Orientierung an Bedeutung. Sowohl die demographischen Veränderungen als auch die regionale Orientierung erzwingen geradezu interkommunale Lösungsansätze.

Ansätze interkommunaler Zusammenarbeit

- **Interkommunale Gewerbeflächen**
Strategische Allianzen dienen dazu, mittel- und langfristige Ziele abzusichern. Beispiele für strategische Allianzen sind die entstandenen Kooperationen im Bereich der Gewerbe- und Industriegebiete. Einzelne Kommunen sind – zum Teil wegen der Topographie, ökologischer Restriktionen, infrastruktureller Gegebenheiten etc. – nicht immer in der Lage, entsprechende Flächen bereitzustellen. Eine gemeinsame Ausweisung und Erschließung interkommunaler Gewerbe- und / oder Industriegebiete bieten sich an und gewährleisten, dass die Flächen attraktiv und nach den Bedürfnissen des Marktes angeboten werden können.
- **Bauleitplanung**
Ein weiteres Beispiel für strategisch motivierte Kooperationen ist die gemeinsame Bauleitplanung in Planungsverbänden. Gemeinsame Abstimmung und Entwicklung der Flächen – häufig für Wohnungsbau und Gewerbe – sichern eine markungsübergreifende und marktangepasste städtebauliche Entwicklung. Großräumige Entwicklungen können auf diese Weise vorbereitet und gegebenenfalls vorhandene Probleme gelöst werden.
Beispielhaft sind hier großflächige Entwicklungspotenziale im Bereich der Konversion – von überwiegend militärisch genutzten Arealen – zu nennen. Gerade in den letzten Jahren sind mehrere Zweckverbände entstanden, die sich der Aufgabe der Umnutzung und Entwicklung von großen überregional bedeutsamen Flächen stellen.
- **Freizeitangebote**
Die Frage der Qualität ist ein wesentliches Argument für die interkommunale Zusammenarbeit. Am Beispiel der Bäder wird dies deutlich. Erhebliche Lasten des Unterhalts und modernisierungsbedürftige Frei- und Hallenbäder charakterisieren die Situation der Kommunen. Immer häufiger diskutieren Städte und Gemeinden über die Schließung von Einrichtungen. Dabei gibt es gerade in diesem Bereich zahlreiche Beispiele für gelungene interkommunale Kooperationen. Hohe Investitionen einerseits und exorbitante Unterhaltungs- und Instandsetzungskosten andererseits haben Kommunen bereits in der Vergangenheit zur Zusammenarbeit gebracht. Veränderungen im Nutzerverhalten und in den Bedürfnissen gegenüber Bädern ist darüber hinaus prägend: Nicht mehr Schwimmen im klassischen Frei- oder Hallenbad ist gefragt, sondern attraktive Spaß- und Freizeitbäder haben hohe Besucherzahlen.
Privatisierungen maroder kommunaler Bäder sind nur in wenigen Fällen realisierbar, da privatwirtschaftliche Betreiber in der Regel an Anlagen ab einer gewissen Größe und einem gewissen Einzugsbereich interessiert sind. Bevor man über Schließungen nachdenkt, sollten deshalb auch interkommunale Lösungen geprüft werden.

- **Landes- und Regionalplanung**

Neben freiwilligen Kooperationen zwischen Kommunen werden zunehmend durch die Landesplanung Vorgaben zu interkommunaler Zusammenarbeit gemacht. Diesen Weg geht zum Beispiel die Landesplanung in Mecklenburg-Vorpommern. In ihrem Landesentwicklungsprogramm legt sie Stadt-Umland-Räume fest; die Gemeinden in diesen Räumen unterliegen einem „Kooperations- und Abstimmungsgebot“ dass für alle struktur- und flächenrelevanten Vorhaben gilt. Einen anderen, ebenfalls rechtlich normierten Ansatz verfolgen einzelne Bundesländer durch die Etablierung von gebietskörperschaftlichen Regionsverfassungen. Als Beispiel kann der Regionalverband Stuttgart dienen, dem die Aufgaben der Regional- und Landschaftsplanung, des regionalen Nahverkehrs, der Abfallwirtschaft etc. übertragen wurden. Durch diese institutionalisierten Formen der Kooperation soll erreicht werden, dass kommunale Planungsvorhaben einen passenden Rahmen erhalten.

Organisation der Zusammenarbeit

Es gibt bereits heute Beispiele umfassender Kooperationen zwischen Kommunen. Diese können als Zweckverbände oder im Rahmen eines Gemeindeverwaltungsverbandes organisiert sein. Bereits bestehende Kooperationen teilen sich die Lasten aus den Pflichtaufgaben im Schul- und Straßenbau und in der Unterhaltung, beim Betrieb von Hallenbädern und Mehrzweckhallen, Kompostieranlagen und Verwaltungsaufgaben im Bereich Allgemeiner Verwaltung, Verbandsbauamt, Kämmerei und Bauhof. Geräte und Einrichtungen müssen nur einmal vorgehalten werden. Fachpersonal kann durch die umfangreichen Aufgaben im Verbandsgebiet insgesamt beschäftigt werden.

Meine zweite These besagt, dass die bereits vorhandenen Erfahrungen mit interkommunalen Kooperationen positiv sind; sie sind aber zu wenig bekannt. Kommunen sollten nicht in erster Linie – zumindest nicht nur – über die Schließung von Einrichtungen nachdenken, sondern alle Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation nutzen.

Neben prinzipiellen Vorbehalten gibt es gegenüber interkommunaler Zusammenarbeit immer noch Vorbehalte, die mehr methodisch bedingt sind: Man würde den Weg beschreiten, wenn man wüsste, wie man die Aufgabe angehen sollte. Erfahrungen zeigen, dass eine externe Begleitung der Prozesse zur Zusammenarbeit – vor allem zwischen potentiellen Partnern, die noch durch Vorbehalte aus der Vergangenheit geprägt sind – hilfreich ist.

Fazit und Empfehlungen

Interkommunale Zusammenarbeit wird bereits heute in unterschiedlichen Feldern der Daseinsvorsorge praktiziert. In unserer Zeit, die durch massive Veränderung in der demographischen Struktur und durch knappe öffentliche Finanzen geprägt ist, gewinnt sie zusätzliche Begründungen.

Die Potenziale zur Einsparung und zur Qualitätsoptimierung sind im sächlichen und personellen Bereich sowie bei den Angeboten beträchtlich. Will man diese Potentiale erschließen, ist es wichtig, dass die Beteiligten die Chancen erkennen und ein Prozess in Gang kommt, der auf der Basis sachlich aufbereiteter Daten, Fakten und Analysen zu konkreten Empfehlungen kommt. Damit ist dann eine solide Entscheidungsgrundlage für die kommunalen Gremien gegeben.

Die freiwillige Zusammenarbeit kann rechtlich unterschiedlich gestaltet werden. In Betracht kommen lose Zusammenschlüsse in Form von Arbeitsgemeinschaften und Standortkonferenzen ebenso wie Zweckverbände, Verwaltungsgemeinschaften, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen oder Gemeindeverwaltungsverbände. Die Er-

fahrungen aus zahlreichen interkommunalen Kooperationen zeigen, dass die Fragen der Organisation – wie auch die Probleme, die aus finanziellen und personellem Engagement ergeben – lösbar sind. Kommunale Politik und planende Verwaltung müssen diesen Weg aber auch wollen, oder – anders formuliert „Es gibt nichts Gutes, außer man tut es“ (Erich Kästner).

Prof. Dr. Richard Reschl, 1949, Soziologe M.A. und Stadtplaner, lehrt an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Ludwigsburg und an der Hochschule für Technik Stuttgart; er ist Mitglied der Geschäftsleitung der Kommunalentwicklung LEG Baden-Württemberg GmbH in Stuttgart