



Bundesanstalt für
Landwirtschaft und Ernährung

Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen

Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung
der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen

Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen

Untersuchung des Instruments hinsichtlich der
Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen

Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums
für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Bonn, Dezember 2012

Bearbeitung: Barbara Schulz-Hönerhoff
Referat „Ländliche Strukturentwicklung“
Sachgebiet „Daseinsvorsorge“

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	6
1.1	Aufgabenstellung	6
1.2	Methodisches Vorgehen	7
1.3	Aufgaben der Daseinsvorsorge	8
2.	Ausgangslage	13
2.1	Demografischer Wandel	13
2.1.1	Ländliche Räume sind besonders von Schrumpfung betroffen	13
2.1.2	Lösungsansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge	19
2.2	Finanzlage	22
2.3	IKZ als Lösungsmöglichkeit zur Bewältigung aktueller und zukünftiger Herausforderungen	31
3.	Abgeleitete Schwerpunkte	35
4.	Analyse	36
4.1	Einführung IKZ	36
4.1.1	Definition IKZ	36
4.1.2	IKZ im Wandel der Zeit	36
4.1.3	Formen der IKZ	38
4.1.4	Fusion versus IKZ	44
4.1.5	Förderung von IKZ	46
4.2	Rechtlicher Rahmen	47
4.2.1	Formelle Zusammenarbeit	49
4.2.2	Informelle Kooperationsformen	57
4.2.3	Empfehlungen zur Organisationsform	58
4.2.4	Rechtliche Herausforderungen	59

4.3	Motive, Erfahrungen, Hindernisse und Förderung von IKZ	59
4.3.1	Forschungslage und Stellenwert von IKZ	59
4.3.2	Ausgangslagen für Kooperationen	62
4.3.3	Schwerpunktbereiche der Kooperation	64
4.3.4	Entwicklung der Kooperation	70
4.3.5	Probleme	75
4.3.6	Ausblick	79
4.3.7	Hilfestellungen beim Aufbau von IKZ durch Bundes- oder Landespolitik	81
4.4	Mindeststandards der Daseinsvorsorge	85
4.5	Übersicht des derzeitigen Standes der IKZ in den 13 Flächenländern	91
4.5.1	Zuständigkeiten für das Thema IKZ	91
4.5.2	Gesetzliche Regelungen	91
4.5.3	Anzahl der interkommunalen Kooperationen, Dokumentationen, Übersichten	92
4.5.4	Kurze Übersicht über Unterstützung und Begleitung des Themas IKZ seitens der Landesregierungen	92
4.5.5	Förderung für IKZ in Landes- und Bundesprogrammen bzw. durch die Länder ausgereichte Bundes- und EU-Mittel	97
5.	Fazit	99
	Literaturverzeichnis	103
	Abbildungsverzeichnis	109
	Kartenverzeichnis	109
	Experteninterview-Partner	110
	Leitfäden Auswahl	111
	Homepages mit Best Practices Auswahl	112

1. Einführung

1.1 Aufgabenstellung

Anfang 2010 wurde bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) ein neues Sachgebiet „Strukturen der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen“ eingerichtet. Die Aufgabe des Sachgebietes ist, u.a. aktuelle Informationen und Diskussionen zunächst zu den Themen Schienenpersonennahverkehr, Breitband und Post sowie die Bedeutung der interkommunalen Kooperation zu erfassen. Im vorliegende Gutachten wird die aktuelle Situation von interkommunalen Kooperationen¹ in ländlichen Räumen zur Sicherung der Daseinsvorsorge in der Bundesrepublik Deutschland untersucht. Im Blickfeld sind dabei speziell räumliche Kooperationen kleinerer Kommunen in peripheren Räumen.

Die sich verschärfende Finanzlage vieler ländlicher Kommunen sowie die Auswirkungen des demografischen Wandels, die die ländlichen Räume in besonderem Maße betreffen, erfordern die Suche nach neuen Lösungen. Die interkommunale Zusammenarbeit ist keine neue Lösung, sie verdient es aber, erneut ins Blickfeld gerückt zu werden, denn sie ist ein erprobtes und vielfach erfolgreiches Modell zur Bewältigung der Aufgaben bei der Sicherung der Daseinsvorsorge und zur Kostenreduktion. Dies belegen seit Jahrzehnten funktionierende Zweckvereinbarung, Zweckverbände, Arbeitsgemeinschaften und Planungsverbände. IKZ ist auch eine erprobte Alternative, wenn Fusionen aus unterschiedlichen Gründen nicht in Betracht gezogen werden. Das Gebot der Kostenreduktion im Zusammenhang mit der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse, ebenso die Kommunalschuldenbremse der Länder, bilden hierfür den dringenden Anlass. Dass die

1 Im folgenden werden die Begriffe interkommunale Kooperation und interkommunale Zusammenarbeit synonym verwendet. In der neueren Literatur wird als Abkürzung häufig IKZ verwendet, so auch im vorliegenden Gutachten.

IKZ dabei ein anerkanntes Instrument ist, belegen auch die in einigen Ländern praktizierten Auflagen zur Kooperation im Falle von Nothaushalten und Zwangsverwaltungen sowie die Aufnahme in die Demografiestrategie der Bundesregierung.

1.2 Methodisches Vorgehen

Das methodische Vorgehen erfolgt praxisorientiert, um eine möglichst breite Wissensbasis zu schaffen. Ziel der Arbeit ist, Partner zu gewinnen, relevante Institutionen und Akteure für Entwicklungen in den ländlichen Räumen zu kontaktieren, Informationen zu erhalten und die Beteiligten in das Akteursnetzwerk einzubinden sowie ggf. weiter zu vernetzen. Gleichzeitig erfolgt bei Bedarf eine unterstützende Mitarbeit bei der Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume oder in entsprechenden Programmen und Facharbeitskreisen.

Die Ergebnisse des vorliegenden Gutachtens basieren, neben dem direkten Austausch mit Fachleuten im Rahmen von Expertengesprächen und auf Fachveranstaltungen, auf Literatur- und Internetrecherche sowie auf Abfragen bei Landesministerien. Die Informationsquellen lassen sich demzufolge in die Bereiche Netzwerkpartner, Ansprechpartner aus der Praxis und Forschungsbeiträge unterteilen.

Netzwerkpartner sind im besonderen Maße Mitarbeitende der Landesverwaltungen und der auf Länderebene organisierten Städte- und Gemeindebünde. Hinzu kommen Akteure aus bundesweit agierenden Unternehmens- und kommunalen Spitzenverbänden sowie Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft.

Die **Ansprechpartner aus der Praxis** sind Beteiligte und Betroffene, d.h. Vertreter von Kooperationen, Kommunalvertreter, Mitarbeiter von Landesbehörden und Wissenschaftler, mit denen in Interviews verschiedene

Aspekte der interkommunalen Zusammenarbeit diskutiert und deren Erfahrungen für Lösungsansätze nutzbar gemacht wurden.

Im Rahmen der Literaturlauswertung der **Forschungsbeiträge** wurden Studien, Gutachten, wissenschaftliche Aufsätze von Universitäten und internationalen Einrichtungen sowie aus der wissenschaftlichen Fachöffentlichkeit herangezogen.

Ergänzend wurden **Abfragen** bei den Landesinnenministerien und bei Vertretern aus den Agrarverwaltungen durchgeführt, um die Basis für das vorliegende Gutachten zu erweitern. Im Laufe der Recherche stellte sich heraus, dass zu dem Aspekt des IKZ-Ländervergleichs auf Bundesebene bisher keine wissenschaftliche Untersuchung vorliegt. Daher bietet sich dieses Thema an, zukünftig in einem umfangreichen Gutachten oder einer Dissertation vertiefend behandelt zu werden.

1.3 Aufgaben der Daseinsvorsorge

Unter dem Begriff Daseinsvorsorge wird in der Regel die Bedürfnisbefriedigung durch den Staat verstanden. Werden die Bedürfnisse der Bevölkerung bereits ausreichend durch die Privatwirtschaft sichergestellt, braucht keine staatliche Daseinsvorsorge betrieben werden. Daseinsvorsorge kann somit als staatliche Sicherstellung der Bedürfnisbefriedigung Privater umschrieben werden. Der Daseinsvorsorgeauftrag des Staates beginnt also dort, wo Mängel in der Versorgung bestehen oder entstehen und es deshalb der Versorgungsabdeckung durch Dienstleistungen der öffentlichen Hand bedarf. Drohen Versorgungslücken, hat der Staat dafür zu sorgen, dass solche Lücken vermieden werden. Dies kann durch eigene Handlungen geschehen, welche die Versorgung durch die Privatwirtschaft ermöglichen bzw. aufrecht erhalten. Diese Handlungen – und nicht die Versorgung durch die

Privatwirtschaft selbst – lässt sich als Daseinsvorsorge begreifen.² Das bedeutet, dass es – etwa im Vergleich zum französischen Konzept des “service public” – bei der Erbringung wirtschaftlicher Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge nicht entscheidend auf die Rechtsform oder Eigentumsverhältnisse der organisatorischen Einheiten ankommt, die sie erbringt. Auch beruht die Daseinsvorsorge nicht auf der Grundidee, dass staatliche Leistungsträger sie besser erfüllen können als private Unternehmen. Je nach Einzelfall und sozialer Sensibilität des Wirtschaftssektors überlässt der Staat die Leistungserbringung in unterschiedlichem Ausmaß den Marktkräften.³

Auf Seiten der deutschen Rechts- und Verwaltungswissenschaften wird der Begriff Daseinsvorsorge überwiegend als deskriptiver Begriff verortet, der selbst keine Rechtsfolgen auslöst. Eine juristische Schlussfolgerung zur Legitimation eines konkreten staatlichen Handelns gibt es daher nicht. Typischerweise umfasst Daseinsvorsorge technische und soziale Infrastruktur und Dienstleistungen: „die öffentlich zugängliche Versorgung mit elementaren Gütern wie Energie, Wasser und Dienstleistungen wie Abfallbeseitigung, Verkehrswesen Telekommunikation, Post, Informationsmedien, Finanzdienst- und Versicherungsleistungen, die Bereitstellung grundlegender sozialer Dienstleistungen sowie des Bildungs- und Ausbildungswesens und die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit sowie des Justiz- und Personenstandswesens“. ⁴ Kein Bestandteil der Daseinsvorsorge sind hingegen personenbezogene staatliche Fürsorgeverpflichtungen zur Sicherung des Existenzminimums wie z.B. das derzeitige Arbeitslosengeld II oder die frühere Sozialhilfe. In aktuellen Studien wird die Daseinsvorsorge in drei Bereiche unterteilt: soziale, technische und Erreichbarkeitsinfrastruktur, zu der auch der Schienenpersonennahverkehr zu zählen ist. Eine detaillierte Übersicht hierüber zeigt Abb. 1.⁵

² Vgl. Linke 2010, S. 24f

³ Vgl. Tiemann 2009, S. 31f

⁴ Vgl. Tiemann 2009, S. 31

⁵ BMVBS/BBR 2010, S.36

Soziale Infrastruktur	Technische Infrastruktur	Erreichbarkeits- Infrastruktur
Polizei	Straßen (vornehmlich Erschließungsfunktion)	ÖPNV und Schülertransport
Brandschutz		Straßen (übergeordnetes Netz)
Katastrophenschutz		
Rettungsdienst	Schmutz- und Regenwasserkanalisation	
Grundschulen	Trinkwasserversorgung	
Allgemeinbildende Schulen	Gasversorgung	
Berufsbildende Schulen	Fernwärmeversorgung	
Kunst- und Kulturpflege	Stromversorgung	
Volkshochschulen	Informations- und Kommunikationssysteme (Grundversorgung bzw. höhere Leistungsbandbreiten wie DSL)	
Bibliotheken		
Kirchen		
Service- und Beratungseinrichtungen der sozialen Sicherungssysteme	Abfallentsorgung	
Mobile Pflegeeinrichtungen		
Stationäre Pflegeeinrichtungen		
Begegnungsstätten für ältere Menschen		
Jugendzentren		
Kindertageseinrichtungen		
Beratungs- und Serviceeinrichtungen der Familienförderung, und der Jugendämter		
Einrichtungen für Obdach- und Wohnungslose		
Hausärztliche Versorgung		
Krankenhäuser		
Sportstätten		
Naherholung		
Friedhöfe		

Abb. 1: Einteilung der Infrastruktur der Daseinsvorsorge in drei Gruppen; aus BBSR 2010, S. 36

1.4 Fokus ländliche Räume im Sachgebiet „Strukturen der Daseinsvorsorge“

Die ländlichen Räume in der Bundesrepublik Deutschland sind vielfältig. So gibt es zum einen periphere ländliche Regionen mit niedriger Bevölkerungsdichte und strukturschwacher Wirtschaft. Zum anderen gibt es ländliche Regionen in der Nähe zu größeren Städten mit erheblichem Urbanisationsdruck, wirtschaftlicher Dynamik und Bevölkerungswachstum. Die Sicherung der Daseinsvorsorge ist Voraussetzung für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse. In Art. 72 des Grundgesetzes ist die staatliche Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Ziel verankert.⁶ Näher spezifiziert dies § 1 des Raumordnungsgesetzes ROG, in dem die Leitvorstellung für eine nachhaltige Raumentwicklung explizit als dauerhafte, großräumig ausgewogene Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen festgeschrieben wird. Ebenso wird in § 2 Abs. 3 folgender Grundsatz formuliert: „Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen.“

Demzufolge existiert in Anbetracht der Entwicklungen in den ländlichen Räumen eine Verpflichtung zur Sicherstellung der Grundversorgung durch eine Mindestausstattung mit Infrastruktur und ein Angebot von Dienstleistungen. Jedoch ergibt sich keine unmittelbar gültige Antwort auf die Frage, wer der tatsächliche Erbringer dieser Leistungen ist und mit welchen Mitteln bzw. in welchem Umfang sie erbracht werden sollen. Verfassungsrechtlich ist unstrittig, dass der Begriff „Gleichwertigkeit“ kein statischer,

⁶ Dieses Ziel gerät aufgrund der finanziell prekären Lage und der Folgen des demografischen Wandels zunehmend in die Diskussion.

sondern ein dynamischer Begriff ist und daher konkrete Standards nicht für alle Ewigkeiten und in allen Räumen gleichermaßen bestehen können. Aus Sicht der Raumordnung ist die Herstellung bzw. die Aufrechterhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Leitbild von Raumordnung und Strukturförderung verpflichtend. Die Landesgesetzgeber und die Landesplanung der bundesdeutschen Länder haben hier jedoch Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum. So werden in den meisten Landesentwicklungsplänen unterschiedliche Standards für Infrastrukturausstattungen festgelegt⁷.

Vor diesem Hintergrund liegt der Fokus des vorliegenden Gutachtens auf den Problemstellungen, die sich aus räumlichen Gegebenheiten abseits der Agglomerationsräume ergeben. Die angestrebte Politikberatung mit Blick auf Daseinsvorsorge will sich hinsichtlich einer gesellschaftspolitisch relevanten Thematik in die Politik für die ländlichen Räume und eine integrierte ländliche Entwicklungsstrategie einfügen. Ziel ist, das untersuchte Instrument zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen zukunftsicher zu optimieren: Es gilt, das Instrument der interkommunalen Kooperation bedarfsgerecht und innovativ, ausgewogen und nachhaltig mit dem nötigen Blick für das Ganze mit den Menschen vor Ort zu gestalten und einzusetzen.

7 Vgl. BMVBS 2010

2. Ausgangslage

2.1 Demografischer Wandel

2.1.1 Ländliche Räume sind besonders von Schrumpfung betroffen

Ländliche Räume werden im Wesentlichen durch die geringe Einwohnerdichte identifiziert. Es gibt viele Kriterien, die die Unterschiede auch zwischen einzelnen ländlichen Regionen deutlich machen: naturräumliche Ausstattung, Erreichbarkeit und Nähe zu Agglomerationen und die Wirtschaftsstruktur. Ländlich geprägte Räume sind nach Analysen des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in besonderem Maße von Schrumpfung betroffen.⁸ Hierbei ist meist sowohl die demografische, als auch die wirtschaftliche Entwicklung betroffen. Diese Prozesse verstärken sich gegenseitig: die Bevölkerungsabnahme ist auf Wanderungsverluste und Geburtenrückgang zurück zu führen, eine hohe Arbeitslosigkeit auf sinkende Wirtschaftskraft, abnehmende Bevölkerungszahlen und Arbeitsplätze bewirken wiederum den Verlust von Kaufkraft und Steueraufkommen, abnehmende öffentliche Mittel bewirken sinkende Investitionen in private Betriebe und öffentliche Infrastruktur. Dies hat negative Auswirkungen auf die Arbeitsplatz- und Bevölkerungsentwicklung. Die Wanderungsverluste sind zusätzlich selektiv, da vermehrt junge Menschen mit guter schulischer und beruflicher Ausbildung aus den strukturschwachen ländlichen Räumen abwandern. In Verbindung mit rückläufigen Schülerzahlen führt dies zu einem abnehmenden regionalen Fachkräftepotenzial. Dies reduziert die Standortattraktivität für private Investoren und verschlechtert die wirtschaftlichen Perspektiven weiter. Dies kann zu einem sich selbst verstärkenden Prozess führen, der nur durch Zusammenarbeit aller Kräfte abgemildert werden kann⁹.

⁸ vgl. BBSR-Berichte kompakt 5/2010: „Lebensqualität in kleinen Städten und Landgemeinden“

⁹ z.B. durch abgestimmte und gezielte Förderung

Der demografische Wandel ist in der Bundesrepublik unterschiedlich ausgeprägt. Während in den ostdeutschen Bundesländern – außer im Berliner Raum und einigen anderen größeren Städten – insgesamt eine Schrumpfung der Einwohnerzahlen registriert wird, scheint in den westdeutschen Bundesländern die Alterung der Bevölkerung im Zentrum der Entwicklungen zu stehen. Daraus resultiert, dass auf den entstehenden Problemdruck des demografischen Wandels in unterschiedlicher Weise reagiert wird: Während die sinkenden Bevölkerungszahlen in den ostdeutschen Bundesländern, aber auch in Teilen Niedersachsens, Hessens oder Bayerns schon seit den neunziger Jahren zur kommunalen Einsicht in Steuerung und Gestaltung von Schrumpfungsprozessen führten, beschäftigen sich die meisten westdeutschen Kommunen eher mit den Auswirkungen der alternierenden Bevölkerung.¹⁰ Die kommunale Bedeutung des Bevölkerungsrückgangs in Form von Wohnungsleerstand, Überalterung und der Schließung von Infrastruktureinrichtungen ist aufgrund fehlender komplementärer Angebote in kleineren Gemeinden insgesamt höher als in größeren Städten.¹¹ Gerade im Infrastrukturbereich gilt aufgrund technischer Entwicklungen, dass einzelne, kleine Kommunen für eine optimale Betriebsgröße zu klein sind.¹² Daher sind die Kooperationen von kleinen Städten und Gemeinden von besonderer Bedeutung, um die Erfüllung elementarer Funktionen zu gewährleisten. Interkommunale Kooperationen bieten in Zeiten knapper werdender Ressourcen und zunehmender regionaler Verflechtungen in vielen Handlungsfeldern eine Möglichkeit der Aufgabenbewältigung und werden in vielen Bereichen zur Einsparung von Ressourcen (Fläche, Personal, Finanzen, Investitionen) eingesetzt.

Der wirtschaftliche und demografische Wandel der vergangenen Jahrzehnte hat die ländlichen Räume bereits geprägt, z.B. hinsichtlich der Auflösung traditioneller Familienstrukturen, der Bevölkerungsalterung, des Wandels der Arbeitswelt und der Konzentration von Infrastruktureinrichtungen auf größere Orte. Wie demografische Untersuchungen zeigen, wandern aus vie-

10 Vgl. Rüdiger (2009), S. 334

11 Vgl. Baumgart/Rüdiger (2010), S. 159-164

12 Vgl. Hollbach-Grömig et al. (2005)

len ländlichen Räumen insbesondere junge Erwachsene in größere Städte ab. Kleinstädte oder Dörfer verlieren an Attraktivität, wenn Einzelhandelsgeschäfte, Post- und Bankfilialen oder Arztpraxen schließen. Die Bevölkerung muss deshalb längere Wege in Kauf nehmen. Ein flächendeckendes Daseinsvorsorgeangebot wie Bildung, Mobilität und Ver- und Entsorgung zu sichern, bleibt angesichts einer vielerorts schrumpfenden Bevölkerung eine zentrale Aufgabe und besondere Herausforderung für alle Beteiligten.¹³

Der demografische Wandel erzeugt speziell in dünn besiedelten, peripheren Räumen einen zusätzlichen Investitionsbedarf durch Umbau- oder Rückbaumaßnahmen: rückläufige Bevölkerungszahlen, insbesondere Abnahme der jüngeren Bevölkerung, dafür ein Anstieg der Anteil älterer Menschen. Dies führt zu steigenden Unterhaltungskosten und erfordert zusätzliche Investitionen und Anstieg der Unterhaltungskosten in verschiedenen Daseinsvorsorgebereichen.¹⁴ Während die Veränderung der Altersstruktur nur geringe Auswirkungen auf die Einnahmen der Kommunen hat, so ist bei einem Bevölkerungsrückgang von 1 % auch von einem Einnahmenrückgang von 1 % auszugehen¹⁵. Bevölkerungsverluste und -alterung bewirken daher kommunale Einnahmeverluste, die möglicherweise durch anderweitige einnahmeseitige Entwicklungen ausgeglichen werden können.¹⁶

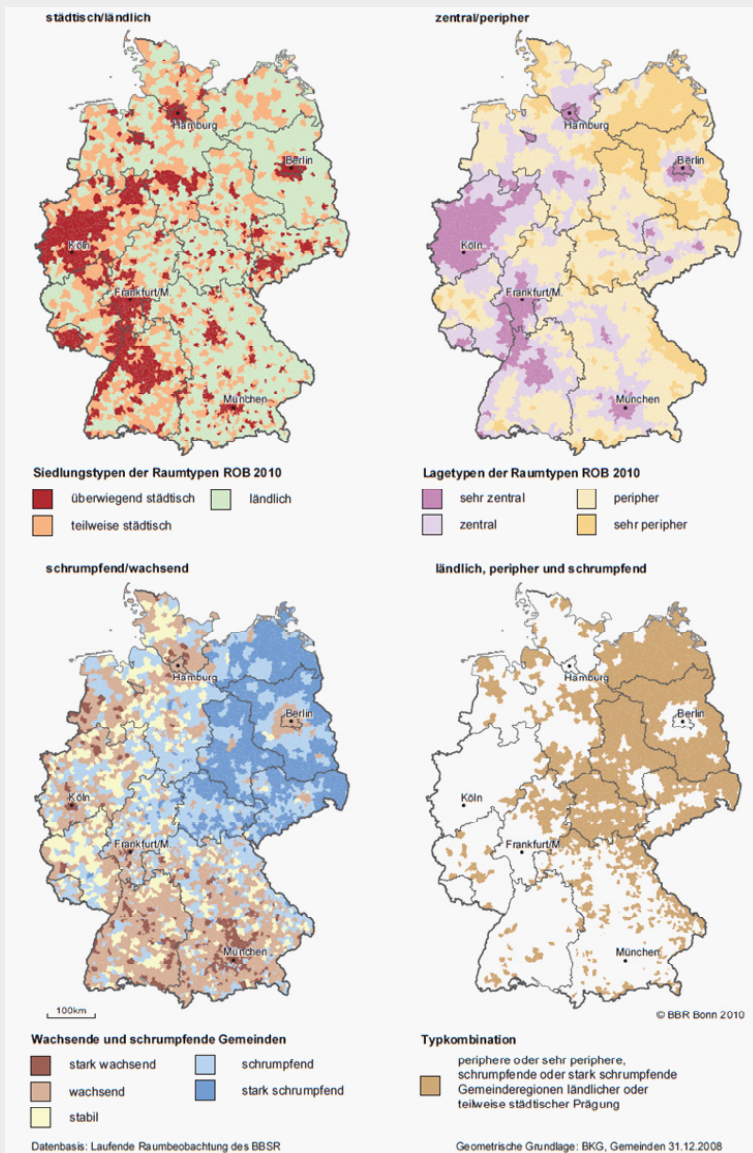
Baumgart / Rüdiger stellten fest, dass trotz zum Teil düsterer wirtschaftlicher und demografischer Aussichten in vielen kleinen Kommunen eine hohe Bereitschaft existiert, innovative Lösungen für die Probleme des demografischen Wandels umzusetzen, wobei die politisch-administrativen Akteure die maßgeblichen Initiatoren innovativer Prozesse sind. Aus ihrer Sicht wurden diese Initiativen bisher seitens der Wissenschaft zu wenig begleitet und sind daher selten in den öffentlichen Fokus gerückt. Auch wurde das Potenzial der Bürgerbeteiligung und das Einbeziehen zivilgesellschaftlicher Gruppen bisher noch nicht ausreichend genutzt.

13 BBSR (2011), BBSR-Berichte Kompakt 5/2011, S. 1

14 Vgl. Schäfer 2011

15 Vgl. Bednarz 2010, S 77

16 Vgl. Winkel: in Müller/Siedentop (2003)



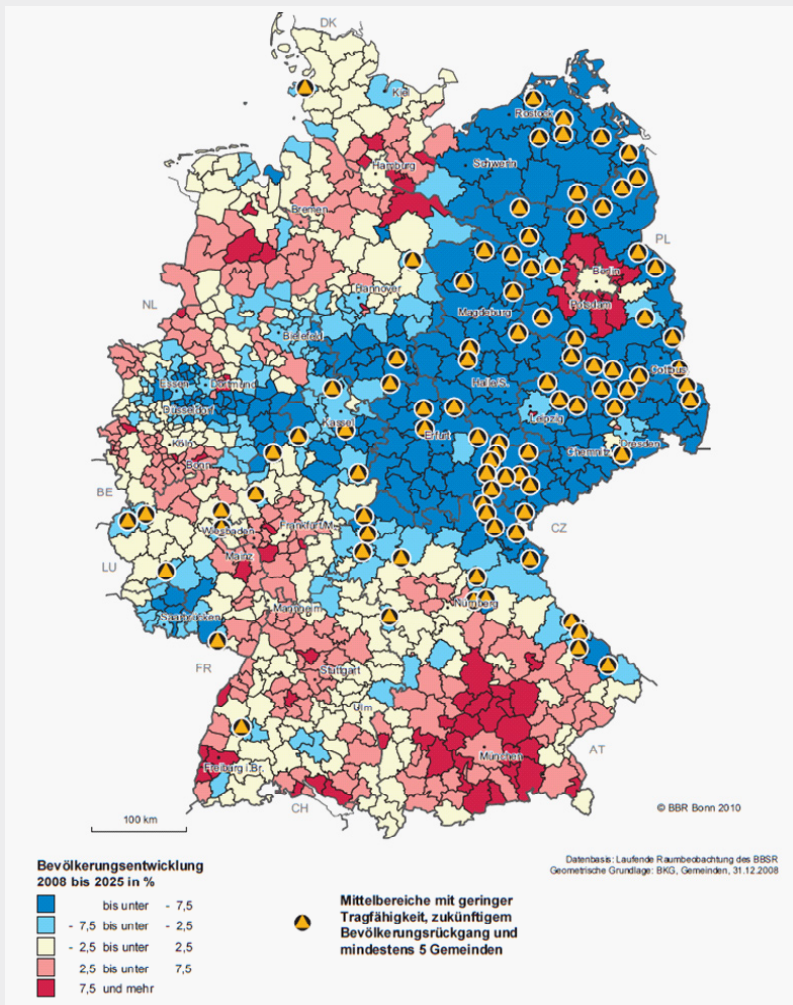
Karte 1: Typisierung von Gemeinderegionen, Quelle: laufende Raumbbeobachtung BBSR

Nach Untersuchungen des BBSR sind fast ein Drittel aller Klein- und Mittelstädte und weit mehr als die Hälfte aller ländlichen Gemeinden vor allem im Osten Deutschlands aktuell von Schrumpfung betroffen. Jedoch ist Schrumpfung zunehmend auch im Westen zu verzeichnen. Analysen im Zeitvergleich zeigen, dass im letzten Jahrzehnt viele vormals wachsende und stabile Städte und Gemeinden nun ebenfalls schrumpfen. Größere strukturelle Anpassungsprobleme haben insbesondere diejenigen Kommunen zu erwarten, die eine Abnahme der Anzahl jüngerer Menschen verzeichnen, eine starke Zunahme älterer Menschen und negative Entwicklungstendenzen im Dienstleistungssektor aufweisen. Nach der BBSR-Umfrage zur Lebensqualität in kleinen Städten und Landgemeinden sind die Haushalte in schrumpfenden Mittelstädten sowie in Kleinstädten und Landgemeinden am wenigsten zufrieden mit ihrem Wohnort. Fehlende Ausbildungs- und Erwerbsmöglichkeiten und unzureichende Infrastruktur führen zu Abwanderung meist jüngerer, qualifizierter, aufstiegsorientierter Menschen.¹⁷

In schrumpfenden Städten und Gemeinden ist die Dichte an Einrichtungen der allgemeinen Grundversorgung und des täglichen Bedarfs (Einzelhandel, Dienstleistungen und Gesundheitsbereich) jeweils signifikant geringer, als in Einwohner-stabilen oder wachsenden Gemeinden. Besonders betroffen sind Kleinstädte und ländliche Gemeinden. Die schrumpfenden ländlichen Gemeinden weisen schon heute eine deutlich schlechtere wohnungsnahe¹⁸ Infrastrukturversorgung auf. Die Erreichbarkeit der Infrastruktur muss aus oben geschilderten Gründen durch verschiedene Maßnahmen gewährleistet werden und gelingt nur noch begrenzt mit traditionellen Instrumenten. Die Entwicklung neuer Formen der Mobilitätssicherung in nachfrageschwachen ländlichen Regionen sollte deshalb ein zentraler Bestandteil von Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge sein.

¹⁷ Vgl. BBSR-Berichte kompakt 5/2011

¹⁸ d.h. in 10 Minuten zu Fuß erreichbar



Karte 2: Mittelbereiche mit erhöhtem Koordinierungsbedarf

Quelle: BBSR laufende Raumbeobachtung, 2010

Infolge der Bevölkerungsentwicklung und zunehmend knapper öffentlicher Kassen, werden bislang übliche Mindeststandards der Infrastrukturversorgung und die Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen zur Daseinsvorsorge gerade in dünn besiedelten ländlichen Räumen mit Schrumpfungstendenzen unterschritten. Weitere Probleme in der Versorgung und sich verstärkende Versorgungsdefizite sind zu erwarten. „Legt man Orientierungswerte der Ministerkonferenz für Raumordnung MKRO für die Gefährdung der Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen im Mittelzentrum zugrunde¹⁹, führt die absehbare Bevölkerungsabnahme vor allem in dünn besiedelten, ländlichen Räumen zu weiteren Problemen in der Versorgung, d.h. die schon heute bestehenden Versorgungsdefizite verstärken sich noch.“²⁰ Das Thema Mindeststandards und die damit verbundenen Probleme werden in Kapitel 4.4 detailliert ausgeführt.

2.1.2 Lösungsansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Im Hinblick auf die Sicherung der Tragfähigkeit und Finanzierbarkeit von Infrastruktureinrichtungen der Daseinsvorsorge, wird immer wieder auf die Notwendigkeit interkommunaler Kooperation hingewiesen. Der größte Bedarf an interkommunaler Kooperation dürfte nach BBSR insbesondere in solchen Mittelbereichen liegen, wo Bevölkerungsrückgang, geringe Tragfähigkeit und viele Gemeinden zusammentreffen, wie Karte 2 zeigt. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Kooperation von kleinen Städten in ländlichen Räumen und ihren umliegenden Gemeinden, der Stadt-Land-Kooperation zu. Da die Städte auch Aufgaben der Daseinsvorsorge des gehobenen Bedarfs für die Gemeinden in ihrem Verflechtungsbereich übernehmen, sollten die Umlandgemeinden ein Eigeninteresse daran haben, diese bei der Ausführung ihrer Funktion zu unterstützen. Auch wenn die Schlüsselzuweisungen an Einwohnerzahlen und Funktionen gebunden sind, so stellt sich doch die Frage der Finanzierung der Versorgungsfunktion

19 Laut MKRO-Beschluss vom 15.6.1972 „In dünn besiedelten Gebieten sollte die Mindesteinwohnerzahl eines Verflechtungsbereiches 20.000 erreichen.“

20 Gatzweiler (2011): in 2_2011 fub: Stadterneuerung und –umbau auf dem Lande – Herausforderungen und Handlungsfelder

im gesamten Verflechtungsbereich, um die Versorgung für Stadt und Umlandgemeinden sicherzustellen. Häufig ist ein finanzielles Gefälle zwischen Kernstadt und umliegenden Landkreisen festzustellen. In einigen Regionen lebt die einkommensstärkere Bevölkerung im Umland, diese Gemeinden werden aber nicht generell an der Unterhaltung z.B. von Hallenbädern, Kultureinrichtungen Schulen etc. beteiligt. Hier schafft IKZ die Möglichkeit zur Aufrechterhaltung der Einrichtungen in gegenseitigem Interesse. Dieses Instrument der Stadt-Land-Kooperation könnte in viel größerem Umfang zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen beitragen. Den Landkreisen kann hierbei auch eine ausgleichende und koordinierende Funktion zukommen, wie dies Beispiele von IKZ unter Beteiligung von Landkreisen belegen.

Die Förderung interkommunaler Kooperation oder von Netzwerken für eine gemeinsame Sicherung der Daseinsvorsorge zwischen Kleinstädten und Gemeinden oder zwischen Gemeinden und Landkreisen, sollte vor diesem Hintergrund nach Meinung vieler Experten als eine verbindliche Fördervoraussetzung in Erwägung gezogen werden. Nach Ansicht von Gatzweiler ist es in diesem Zusammenhang wünschenswert, Städtebaufördermittel in ländlichen Räumen gezielt mit anderen verwandten Förderprogrammen wie z.B. ELER/Leader zu verbinden. Damit würde eine zukunftsfähige Entwicklung dieser Räume nach seiner Auffassung wirkungsvoller unterstützt.²¹

Kleine Gemeinden müssen Infrastrukturangebote zentral bündeln und zusätzliche Synergien zwischen den Infrastrukturen schaffen. Beispielsweise zielgerichtete Förderprogramme, zinsgünstige Darlehen und eine den finanziellen Möglichkeiten kleiner Gemeinden angepasste Eigenbeteiligung sind eine Voraussetzung für die Erschließung örtlicher Potenziale.

²¹ ebd.

Die Entwicklung und die Bewahrung überörtlicher bzw. regional orientierter Infrastrukturangebote ist für kleine Gemeinden eine erfolgreiche Strategie zur eigenen Bestandssicherung und Weiterentwicklung sowie zur Bindung der regionalen Nachfrage. Durch die Weiterentwicklung der örtlichen Dienstleistungsinfrastruktur können kleine Gemeinden auch unter schwierigen demografischen Rahmenbedingungen einen Einfluss auf ihre Bevölkerungsentwicklung nehmen. Erhalt und Ausbau örtlicher Infrastrukturangebote kann auch in einem Umfeld mit allgemeinem Bevölkerungsrückgang eine positive Bevölkerungsentwicklung auslösen. Für kleinere Gemeinden stellen nicht nur die Kosten für die Einrichtung, sondern auch die späteren laufenden Kosten örtlicher Infrastrukturangebote ein erhebliches Finanzierungsproblem dar. Sie sind deshalb auf eine Begrenzung dieser Kosten und eine Bündelung angewiesen.²² Hierbei sind sowohl die IKZ zwischen kleinen Gemeinden, zwischen Kleinstadt und Umlandgemeinden oder auch mit dem Landkreis abzuwägen.

Ein vermehrter Aufklärungsbedarf über die Möglichkeiten und Chancen, die mit IKZ in ländlichen Räumen verbunden sind, wird aus den Ergebnissen der Untersuchung von Baumgart und Rüdiger von 2006 deutlich: zwei Gemeindetypen geben besonders häufig an, nicht zu kooperieren: Mittelstädte in ländlichen Kreisen von Agglomerationsräumen sowie in ländlichen Räumen geringer Dichte.²³ Hieraus lassen sich Rückschlüsse auf das Kooperationsverhalten von ländlichen, peripheren Gemeinden ziehen. Dies wurde in Gutachten für die Länder Niedersachsen und Rheinlandpfalz näher untersucht. Hierbei haben Hesse und Junkernheinrich zum Kooperationsverhaltens von Gemeinden festgestellt, dass rund 40 % der Gemeinden nicht kooperieren und somit noch ein erhebliches Potenzial vorhanden ist²⁴.

22 vgl. Wüstenrot Stiftung (2009)

23 vgl. Baumgart/Rüdiger (2010)

24 vgl. Hesse 2006 und ROB Rheinland-Pfalz 2008, S. 96

2.2 Finanzlage

Die finanzielle Lage der Länder und Kommunen hat sich in den letzten Jahren deutlich verschlechtert. Dies wird auf die Wirtschafts- und Finanzkrise, aber vor allem auf erhöhte Ausgaben für Sozialleistungen zurückgeführt. Die Situation der Länder spielt hierbei eine wichtige Rolle, da die Kommunen Finanzaufweisungen, Förderleistungen und Zuschüsse durch die Länder erhalten. Daher hat die Finanzsituation der Länder auch Einfluss auf die finanzielle Situation der Kommunen. Reichere Länder können durch Unterstützung der Kommunen einen Ausgleich herbeiführen und ein Weiterexistieren auch von nicht mehr adäquaten, ineffizienten Strukturen unterstützen. Der Schluss, dass reichere Kommunen in reicheren Ländern liegen, ist ebenfalls richtig, da die Kommunen umgekehrt durch ihre Steuereinnahmen zu den Einnahmen der Länder beitragen.

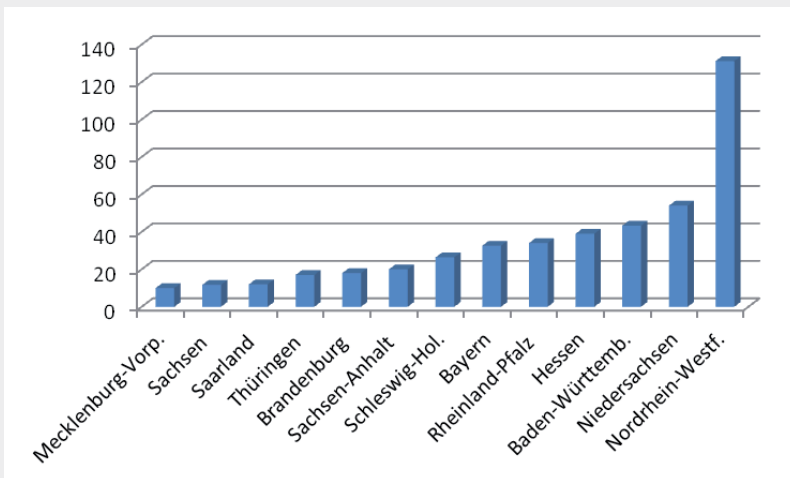


Abb. 2: Schulden der Flächenländer 2011 absolut in Mrd. €

Quelle: Handelsblatt 4.8.2011, eigene Darstellung

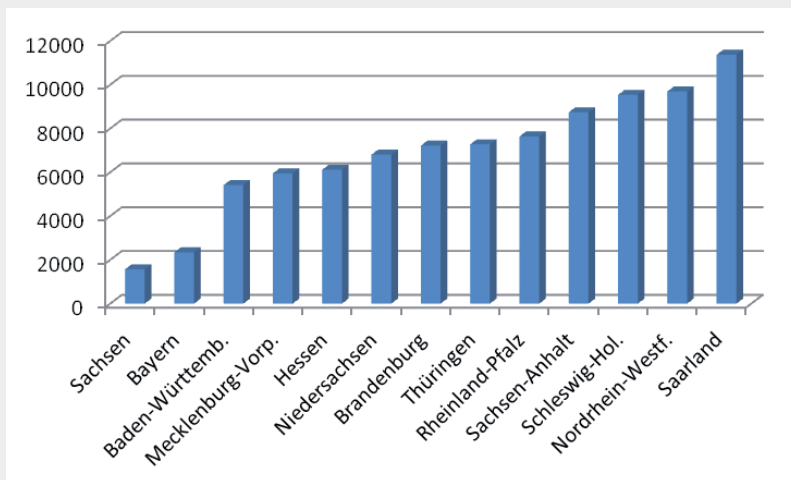


Abb. 3: Schulden der Flächenländer 2011 pro Einwohner in €

Quelle: Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft aus der Spiegel 10.03.2011, eigene Darstellung

Die Kommunen finanzieren sich durch Einnahmen aus Einkommens- und Gewerbesteuern, in geringem Maße auch aus Gebühren, Beiträgen und Entgelten. Zusätzlich erhalten die Kommunen Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, auf Basis eines Einwohnerschlüssels, die die zweite wichtige Säule der Einnahmen bilden. Einen Teil der Einnahmen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden zahlen diese in Form der Kreisumlage an die Landkreise, die hiervon u.a. Versorgungsaufgaben finanzieren. Die verbleibenden Einnahmen reichen in vielen Gemeinden nicht aus, um die erforderlichen Ausgaben zur Sicherung der Daseinsvorsorge sowie notwendige Investitionen zu tätigen.

Trotz guter konjunktureller Entwicklung seit der Wiedervereinigung verschlechterte sich die Situation der Kommunen zunehmend. Dies ist speziell den hohen Sozialausgaben ohne adäquaten finanziellen Ausgleich des Bundes geschuldet. Die Sozialausgaben haben sich seit der Wiedervereinigung verdoppelt und beliefen sich im Jahr 2011 auf 43 Mrd. Euro. Das belastet die kommunalen Bilanzen sehr. Die rückläufigen Einnahmen durch die Wirt-

schafts- und Finanzkrise sind ein weiterer wichtiger Grund der finanziellen Misere der Kommunen.²⁵ Die Einnahmen der Gemeinden aus der Gewerbesteuer lag im Jahr 2011 bei insgesamt 39 Mrd. Euro und blieb 2 Mrd. Euro hinter dem Wert vor der Wirtschafts- und Finanzkrise zurück.

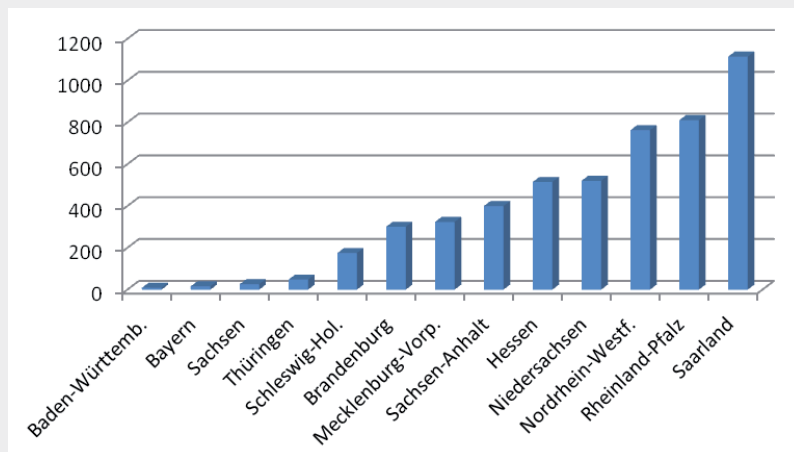


Abb. 5: Kassenkredite der Kommunen 2007 in € je Einwohner

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2008, eigene Darstellung

Als sicherer Indikator für die besonders angespannte Finanzsituation der Kommunen kann der Bestand an Kassenkrediten herangezogen werden. Dieser hat sich in den letzten Jahren immer weiter erhöht und belief sich 2011 auf über 40 Mrd. Euro.²⁶ Kassenkredite nehmen die Kommunen dann auf, wenn die eigenen Haushaltsmittel die laufenden Kosten nicht mehr decken. Gerade in ländlichen Gemeinden ist ein starkes Ansteigen, teilweise mehr als eine Verdopplung der Kassenkredite in den vergangenen zehn Jahren zu verzeichnen.²⁷ Bei den Landkreisen ist ebenfalls eine erhebliche Zunahme der Kassenkredite zu verzeichnen, im gleichen Zeitraum hat sich

²⁵ Der Landkreis, 2011, 7, S. 271

²⁶ Prof. Dr. Henneke, Der Landkreis, 2011, 7, S. 267-270

²⁷ Vgl. Hesse (2006) S. 211-215

dieser sogar versiebenfacht.²⁸ Hieraus wird das Problem der strukturellen Unterfinanzierung vieler Gemeinden und Landkreise deutlich.

2010 zahlten die Kommunen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes insgesamt 4,1 Mrd. Euro für Kreditzinsen. Sie hatten insgesamt ein Rekorddefizit von fast 10 Mrd. Euro, das zweithöchste seit Bestehen der Bundesrepublik. „Wenn man in einer solchen Situationen neue Aufgaben schafft, kann man sie entweder finanzieren oder man schränkt andere Aufgaben ein. Für viele Gemeinden bedeutet das, dass der Nahverkehr eingeschränkt wird, oder der Bücherbus nicht mehr fährt, Schwimmbäder nicht saniert werden oder Personal in der Verwaltung abgebaut wird.“²⁹ Junkernheinrich sieht in der IKZ eine Möglichkeit, die Ausgaben der Kommunen zu reduzieren. Gleichzeitig müssen die Kommunen seiner Ansicht nach durch stärkere Übernahme der Sozialleistung durch den Bund finanziell entlastet werden. Auch empfiehlt er Reformen in der Gewerbesteuer, wie dies in Baden-Württemberg diskutiert wird. Zudem könnten die Länder die Kommunen verstärkt über Entschuldungsprogramme ggf. gekoppelt mit Kooperations- oder Fusionsbestrebungen wieder handlungsfähig machen.

Meist geht eine notwendige Kostenreduktion der Kommunen zu Lasten freiwilliger Aufgaben wie Jugendarbeit, Sport- und Kulturangebote sowie die Unterstützung von Vereinen. Ohne eine Reduktion der Ausgaben gibt es nach Einschätzung des Präsidenten des Deutschen Städte- und Gemeindebundes für die Gemeinden keinen Ausweg aus der Finanzmisere.³⁰

Allerdings machen freiwillige Aufgaben nur 10-15% der Ausgaben der Kommunen aus. Der meist gewählte Weg der Kostenreduktion ist die Reduktion der freiwilligen Aufgaben (z.B. Bibliotheken, Kinder- und Jugendarbeit, Sport-, Freizeit- und Kulturangebote). Personalabbau und die Verringerung der Neuinvestitionen oder Erhaltungsaufwendungen der städtischen Infrastruktur sind weitere Einsparpotenziale. Die Kommunen investieren nach

28 Stellungnahme Deutscher Landkreistag vom 26.07.2012

29 Junkernheinrich (2011)

30 Vgl. Landsberg (2011), S. 293

Schätzungen derzeit nur ca. die Hälfte der jährlich notwendigen Mittel, wodurch sich ein sehr großer Investitionsrückstand der kommunalen Infrastruktur angestaut hat, der mit einem schleichenden Verfall kommunaler Straßen und Gebäude verbunden ist.³¹

Die ausbleibenden kommunalen Investitionen in die Erhaltung der Infrastruktur verschlechtern den allgemeinen Zustand der kommunalen Einrichtungen und haben auch Wirkungen auf die regionalen Bau-, Handwerks- und Zulieferbetriebe. Eine intakte kommunale Infrastruktur ist aber gerade in peripheren Räumen eine wichtige Voraussetzung für eine positive Entwicklung der örtlichen Wirtschaft³². Gleiches gilt für die Erhaltung des Status Quo der Daseinsvorsorge für die ansässige Bevölkerung, um Arbeitsplätze und Wohnbevölkerung im ländlichen Raum zu halten. Gerade die Anpassung an den demografischen Wandel erfordert Investitionen insbesondere in den Bildungsbereich, den Wohnungsmarkt, leitungsgebundene Infrastrukturen im Versorgungs- und Entsorgungsbereich sowie in die soziale Infrastruktur (speziell medizinische und pflegerische Versorgung).

Für Gemeinden, die in finanziellen Schwierigkeiten stecken, greifen Förderprogramme häufig nicht mehr, da sie den in den meisten Förderprogrammen geforderten kommunalen Eigenanteil von 10-50 % nicht mehr aufbringen können.³³ Dabei wäre gerade in strukturschwachen Gemeinden eine entsprechende Förderung notwendig.

Mögliche kommunale Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen sind, neben Einschränkung der freiwilligen Leistungen, Erhöhung von Steuern und Gebühren sowie Personalabbau, auch Effizienzsteigerungen u.a. durch EDV, ferner Privatisierungen, Public-Privat-Partnership oder auch Rekommunalisierung³⁴. Auch eine Nutzung des bürgerschaftlichen Engagements und IKZ wird verstärkt herangezogen, um die Finanzen zu entlasten.

31 Schäfer (2011) S. 86-88

32 Ebd.

33 Ebd.

34 Rekommunalisierung bezeichnet die Rückführung privatisierter Angebote der Daseinsvorsorge in Organisationen in kommunaler Trägerschaft

Finanzielle Einsparungen ergeben sich z.B. aus der Zusammenlegung von Ämtern und den daraus resultierenden Personalkosteneinsparungen. Bei sinkenden Fallzahlen kann so eine größere Effizienz in der Bearbeitung erreicht werden und die Kosten für hochqualifiziertes Personal geteilt werden.

Die KGSt benennt folgende positive Beispiele: Die Gemeinde Neu-Anspach und die Stadt Usingen (zusammen gut 30.000 EW) können durch die Zusammenlegung des Kassen- und Steueramtes pro Jahr rund 61.000 Euro einsparen. Die Städte Böblingen und Sindelfingen (zusammen gut 100.000 EW) betreiben in einem Zweckverband einen gemeinsamen Bauhof und sparen dadurch jährlich 650.000 Euro ein, zuzüglich der Flächensparnis.³⁵ Hesse (2006) geht von einem durchschnittlichen Kosten-Einsparpotenzial von 10-20% in dem jeweiligen Bereich bei IKZ aus. Bei einer Fusion wird eine Kostenersparnis von bis zu 50% erzielt.

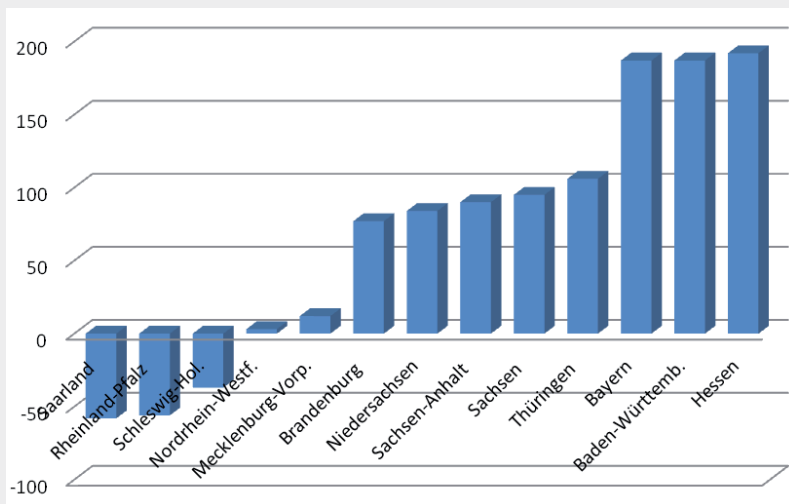


Abb. 6: Ordentliches Ergebnis der kommunalen Kernhaushalte 2007 in € je Einwohner
Quelle: Bertelsmann Stiftung 2008, eigene Darstellung

³⁵ Vgl. KGSt (2008), S. 25

Es wird deutlich, dass insbesondere die Kommunen im Saarland, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein ein großes Finanzierungsproblem haben, gefolgt von Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern.

Die Ausgaben für Daseinsvorsorge machen ca. 50 % der kommunalen Ausgaben aus.³⁶ Nach einer Studie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu)³⁷ von 2010 zeigt sich, dass die Städte und Gemeinden trotz schwieriger Finanzsituation versuchen, in den wichtigsten Bereichen der Daseinsvorsorge (z.B. Bildung, Kinder und Jugend, Gesundheit und ÖPNV) die infrastrukturellen Gegebenheiten schrittweise zu verbessern. Die meisten von ihnen sind optimistisch, dies erreichen zu können.

Obwohl die größeren Städte die höchste Pro-Kopf-Verschuldung aufweisen, wurde ermittelt, dass die kleinen Gemeinden den größten Investitionsrückstand pro Einwohner verzeichnen und die größte Lücke zu den geplanten Investitionen, insbesondere in den Bereichen der technischen Infrastruktur sowie der Verkehrs- und Informationsinfrastruktur, aufweisen. Die kleinen Gemeinden (< 5.000 Ew.) haben in 2009 von allen Kommunen die höchste Neuverschuldung zu verzeichnen und erhöhten ihre Kredite um 11 % im Vergleich zum Vorjahr.

Verglichen mit den Angaben von 2009 hat die Kreditfinanzierung 2010 die Eigenmittel als wichtigste Finanzierungsquelle abgelöst (insgesamt 31% Eigenmittel, 30 % Zuwendungen von Bund und Land, 33 % Kommunalkredite, 3,4 % Zuwendungen EU u.a.). Die Kredite an die kleinen Gemeinden werden zum überwiegenden Teil durch Sparkassen und Genossenschaftsbanken vergeben.

Gerade in finanzschwachen Kommunen und Landkreisen werden inzwischen Kassenkredite, die nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe genutzt werden sollen, zur dauerhaften Finanzierung der laufen-

³⁶ Vgl. Bednarz (2010), S. 141-143 und eigene Berechnungen

³⁷ Vgl. KfW/Difu Kommunalpanel 2010, S. 42-72

den Ausgaben oder gar von Investitionen verwendet. Dies deutet auf eine strukturelle Unterfinanzierung vieler Städte, Gemeinden und Landkreise hin. Die Kassenkredite der Gemeinden wuchsen in nur einem Jahr von 2009 bis 2010 um 17 %.

Trotz Finanzkrise gibt es aber auch kleine bis mittelgroße Gemeinden, denen es durchaus noch gut geht. Diese liegen vor allem in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen.

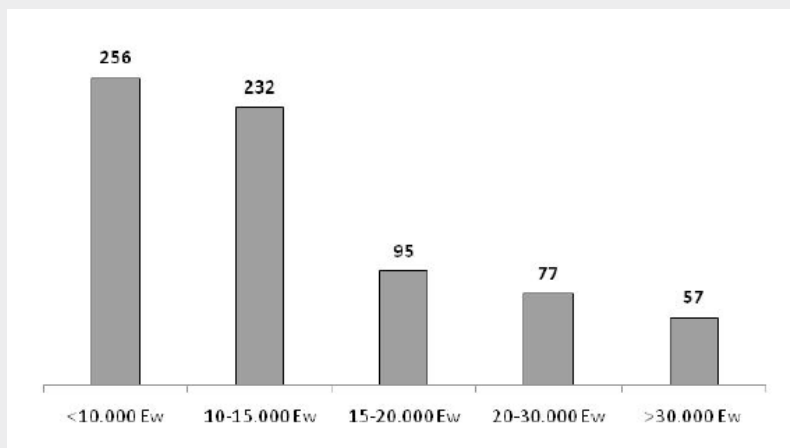


Abb. 7: Kassenkreditschulden der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz 2006
nach Größe in €/Einwohner

Quelle: Junkernheinrich/Ziekow 2010 S. 78

Aus einer Studie von Junkernheinrich und Ziekow³⁸ über Kommunen in Rheinland-Pfalz wird deutlich, dass die kleineren Verbandsgemeinden von unter 10.000 Einwohnern über deutlich höhere Kassenkreditschulden verfügen als größere Verbandsgemeinden, ab 15.000 Einwohnern. Auch wenn diese Untersuchung nicht auf die Situation in allen anderen Bundesländern schließen lässt, so wird hier das Finanzproblem kleiner Gemeinden

38 Junkernheinrich/Ziekow 2010, S.75-85

deutlich. Die Kassenkreditschulden lagen bei 256 bzw. 232€ pro Einwohner im Jahre 2006 und damit deutlich über dem der größeren Städte (57 €/ Einwohner). Die Kassenkreditschulden haben sich bis heute noch weiter erhöht. Die höhere Verschuldung wird auf die ineffizientere Aufgabenerledigung der kleinen Gemeinden zurückgeführt. Die Einwohnerzahl kann zwar nicht als alleinige Messgröße für die Höhe des administrativen Ressourcenverbrauchs angesehen werden, jedoch sind die Zusammenhänge zwischen Gemeindegröße und finanziellen Notlagen offenkundig. In der Gruppe der Verbandsgemeinden unter 10.000 Einwohnern liegen die Nettoausgaben für den Verwaltungsapparat etwa ein Drittel über denen größerer Verbandsgemeinden (112€/ Ew. gegenüber 84€/Ew.). „Die Zahlen machen deutlichen, dass speziell die kleineren Verbandsgemeinden – zumindest im Mittel – wesentlich größere Finanzprobleme haben als die einwohnerstarken Verbandsgemeinden. Anders lässt sich das hohe Niveau der nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe gedachten Kassenkredite nicht erklären.“³⁹

Ebenso korreliert die Gemeindegröße mit dem Bevölkerungsrückgang: je kleiner die Gemeinde, desto schlechter die Bevölkerungsentwicklung. Daraus wiederum resultiert eine sich immer weiter verschlechternde, finanzielle Situation der kleinen Gemeinden, da sich die Kosten auf immer weniger Einwohner verteilen und so überdurchschnittlich hohe Kosten pro Einwohner anfallen.

Eine noch relativ junge, in Zukunft aufmerksam zu begleitende Neuerung, ist das Rating von Kommunen, welches z.B. die Deutsche Bank intern führt.⁴⁰ Als Indikatoren werden harte und weiche Kriterien herangezogen. Im Vordergrund stehen dabei die Einnahmen und Ausgaben, der Trend der Haushaltslage, die demografische Entwicklung, die Art der geplanten Investitionen, Infrastrukturangebote wie Autobahnanbindung, Bahnan-schlüsse, Erreichbarkeit eines Flughafens, Sozialstruktur, Zinsmanagement und die Effektivität der Verwaltung. Hierdurch wird es für finanzschwache

39 Ebd.

40 www.firmenkund.deutsche-bank.de/does/interview_Otte.pdf (Zugriff: 20.10.2011)

Kommunen in Zukunft schwieriger, ihren Kreditbedarf zu decken. Obwohl die Kommunen in einem Haftungsverbund mit den Ländern stehen, vergibt die KfW nur noch Kredite an Kommunen, die nicht mehr als 750 €/Einwohner Schulden aufweisen.⁴¹ Auch private Institute bieten Kommunen eine Prüfung und Einstufung an, um ihre Bonität nachzuweisen. So hat zum Beispiel die Frankfurter Dependence der Agentur Fitch die Daten aller deutschen Kommunen ohne Beauftragung oder Aufforderung analysiert und nur an 17,3 % die höchste Bonitätsnote vergeben. Es gibt Berichte von hochverschuldeten Kommunen, die bereits erste Erfahrungen mit der Kreditverweigerung durch z.B. Landesbanken gemacht haben.⁴²

2.3 IKZ als Lösungsmöglichkeit zur Bewältigung aktueller und zukünftiger Herausforderungen⁴³

Die Kooperation von zwei oder mehreren Kommunen zur gemeinsamen Erbringung öffentlicher Leistungen ist seit Langem ein etabliertes und erfolgreiches Organisationsmodell. Schon Mitte des 19. Jahrhunderts wurde durch die westfälische Gemeindeordnung die rechtliche Grundlage zur Gründung von Zweckverbänden gelegt. Seitdem haben viele Kommunen dieses Instrument genutzt, um die kommunalen Leistungen zu erbringen. Sei es, dass eine Gemeinde für andere die Leistung mit erbringt, oder mehrere Kommunen gemeinsam die Leistung erbringen, oder eine juristische Person (z.B. Zweckverband) mit der Erbringung beauftragt wird. Dieses Instrument wurde in unterschiedlichen Formen und Themenfeldern seither erprobt. Von vielen Seiten, u.a. auch von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt), werden in den letzten Jahrzehnten immer wieder Empfehlungen an

41 www.mobil.derwesten.de/dw/nachrichten/wirtschaft-und-finanzen.de (Zugriff: 20.10.2011)

42 www.zeit.de/wirtschaft/2011-10/solingen-schulden-krise/seite1 und 2 (Zugriff: 25.10.2011)

43 vgl. KGSt (2008)

die Kommunen ausgesprochen, um Möglichkeiten der IKZ zu überprüfen oder konkrete Handlungsleitfäden zur Initiierung und Umsetzung auszusprechen. Das Ziel von IKZ ist eine effektive und effiziente Leistungserbringung für die Bürgerinnen und Bürger zu sichern. Mit IKZ können entweder die Kosten bei gleich bleibender Quantität und Qualität gesenkt oder Qualität und Quantität der Leistung bei gleichem Budget gesteigert werden, oder die Erledigung überhaupt noch gewährleistet werden.

In den letzten Jahren haben die realisierten Projekte und die Handlungsfelder von IKZ deutlich zugenommen. Als ein wesentlicher Motor zur Realisierung von IKZ wird von allen Quellen die zunehmende Finanznot sowie die demografischen Veränderungen der Kommunen genannt, die bis auf sehr wenige Ausnahmen auch in Zukunft weiterhin bestehen werden. Dies erfordert einen noch gezielteren und effizienteren Einsatz der begrenzten Ressourcen. Wie zahlreiche Beispiele der IKZ zeigen, führt die Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen zu einer Effizienzsteigerung, IKZ schafft somit Kostenvorteile und erhöht die Produktivität. Die damit verbundenen Einsparpotenziale bieten den Kommunen die Chance, Infrastruktur zu sichern und Gestaltungsspielraum zurück zu gewinnen. Einsparungen können durch die Zusammenlegung von Organisationseinheiten oder die gemeinsame Nutzung von Infrastruktur erzielt werden. Werden die Angebote aufeinander abgestimmt und Mehrfachangebote vermieden, werden Ressourcen freigesetzt.

Aber auch andere Faktoren machen eine interkommunale Zusammenarbeit erstrebenswert:

1. Der demografische Wandel führt zu sinkenden Fallzahlen⁴⁴ und erfordert eine effizientere Organisation der Aufgabenbewältigung, um die Leistungen weiterhin wirtschaftlich und ortsnahe gewährleisten zu können. So können auch Kommunen, deren Einwohnerzahl zurück geht ihre Selbständigkeit beibehalten.

44 Zahl der Bearbeitung von einzelnen Vorgängen, wie z.B. Eheschließungen etc.

2. Die Europäisierung und Globalisierung der Wirtschaft verlangt nach starken regionalen Standorten, die ihre Potenziale bündeln und im Wettbewerb bestehen können.
3. Die Anforderungen an Qualitätsstandards steigen, sowohl bei den Einwohnern als auch bei der technischen Ausführung. Dies bewirkt immer höhere Ansprüche an die Qualifikation der Leistungserbringung, welche von größeren Organisationseinheiten eher erbracht werden kann, bzw. sind kleine Gemeinden allein oft nicht mehr in der finanziellen Lage, sich die entsprechenden Spezialisten leisten zu können.
4. Es gibt neue, teils flexiblere Lösungen für die Infrastruktur, die bei größeren Einheiten effizienter und kostengünstiger eingesetzt werden können. Bei kleinen Einheiten wird die kritische Betriebsgröße oft unterschritten, sodass kleine Kommunen im Alleingang nicht wettbewerbsfähig sind. Auch bei der Beschaffung können bei größeren Mengen günstigere Preise ausgehandelt werden und somit Kosten gespart werden.
5. Die fortschreitenden Möglichkeiten im IT-Bereich machen eine weitgehende Kooperation bei räumlicher Unabhängigkeit möglich. Dies gilt sowohl für die Nutzer, die online oder telefonisch Dienste in Anspruch nehmen können, als auch für die ortsunabhängige Bearbeitung von Leistungen. Die in einigen Bundesländern anzutreffenden kleinen Verwaltungsgebiete einer Gemeinde haben aufgrund ihres Alters die Mobilität und IT-Möglichkeiten beim Zuschnitt des Gemeindegebietes nicht berücksichtigen können.

Zu unterscheiden sind vier Formen einer Ausgestaltung der Zusammenarbeit. Dabei stehen die Kooperationsformen für die unterschiedliche Intensität in der Zusammenarbeit:

1. Koordination der Aufgabenerfüllung zwischen selbständigen Partnern
2. Ein Partner erbringt die Leistungen für alle anderen (Contracting)
3. Zusammenlegung von Organisationseinheiten oder ganzer Verwaltungen (Fusionen)

4. Gründung eines besonderen Trägers (z.B. Zweckverband, AöR/ Kommunalunternehmen)

Inhaltliche Schwerpunkte liegen heute u.a. in den Bereichen Tourismusförderung, Regionalmarketing, Ver- und Entsorgung, ÖPNV, Bauleitplanung sowie der gemeinsamen Nutzung der Informationstechnik. Grundsätzlich lohnt es sich aber für alle kommunalen Handlungsfelder, die Möglichkeit einer IKZ zu prüfen.

3. Abgeleitete Schwerpunkte

Aus den vorausgehenden Ausführungen wird deutlich, dass in der derzeitigen finanziellen Situation vieler Kommunen ein dringender Handlungsbedarf für Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen geboten ist.

Im nun folgenden Kapitel sollen der rechtliche Rahmen, in dem eine IKZ ablaufen kann, sowie geeignete Unterscheidungskriterien vorgestellt werden.

Im Zuge der Auswertung der Experteninterviews werden Ergebnisse zur Einschätzung des Instrumentes IKZ vorgestellt sowie erste Hinweise auf die Notwendigkeit der Unterstützung der Kommunen gegeben, um diese in die Lage zu versetzen, diesen Schritt zu tun. Auch geht es um Möglichkeiten, das Wissen und die Bereitschaft der Kommunen zum Aufbau von IKZ im Bereich Daseinsvorsorge zu unterstützen.

Einen Aspekt zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen bildet die Diskussion um Mindeststandards von Einrichtungen, die oftmals von Bundesland zu Bundesland variieren und Hürden bei der Bereitstellung bilden können.

Ein kurzer Überblick über IKZ in den einzelnen Bundesländern zeigt die Heterogenität. Die bestehenden Unterschiede in den Möglichkeiten, welche für die Kommunen in den einzelnen Bundesländern bei der Bewältigung der Herausforderungen der eingangs ausgeführten, derzeitigen Situation bereitstehen, werden aufgezeigt.

4. Analyse

4.1 Einführung IKZ

4.1.1 Definition IKZ

„Bei Interkommunaler Zusammenarbeit handelt es sich um alle Formen der Zusammenarbeit zwischen kommunalen Gebietskörperschaften (Städte, Gemeinden, Gemeindeverbände, Landkreise), bei denen zwei oder mehr Partner bei gleichen Kompetenzen freiwillig zusammenarbeiten, um Belange von gemeinsamem Interesse wahrzunehmen, die eine regionale Bedeutung haben. Dies setzt ein Mindestmaß an Übereinstimmung im Hinblick auf als Problem wahrgenommene Sachverhalte und Verständigung auf gemeinsame Ziele voraus, aber nicht notwendigerweise irgendeine Form der Formalisierung oder Schaffung von Verbindlichkeiten hinsichtlich der getroffenen Übereinkunft.“⁴⁵

4.1.2 IKZ im Wandel der Zeit

Interkommunale Zusammenarbeit gibt es schon seit langer Zeit. So gründete sich schon im 14. Jahrhundert der Hansebund als gemeinsames Organ aller Hansestädte u.a. um über finanzielle und militärische Angelegenheiten sowie über Handelsfragen zu beraten. Als erstes umfassendes Gesetzeswerk zur IKZ gilt das Preußische Zweckverbandsgesetz von 1911. Auf dessen Basis gründeten sich 1911 der „Zweckverband Berlin“, um die siedlungsstrukturelle Entwicklung der Hauptstadt zu koordinieren. Der „Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk“ gründete sich im Jahr 1920 und hatte die gemeinsame Aufgabenerledigung im Zusammenhang der Reparationszahlungen als Ziel. Aber auch in ländlichen Räumen wurde interkommunale Kooperation

45 BMVBS/BBR 2008, S. 12

schon frühzeitig genutzt. Die Geschichte der Wasserversorgungsverbände auf der schwäbischen Alb beginnt im 19. Jahrhundert. Nach dem 2. Weltkrieg fanden die Erfahrungen aus der gemeinsamen Aufgabenbewältigung zwischen Städten und Gemeinden Berücksichtigung in der neuen Gemeindeordnung der Bundesrepublik Deutschland. Der Wohnungs- und Infrastrukturaufbau und die „Wirtschaftswunderjahre“ stellten auch in ländlichen Gebieten eine Herausforderung in der städtebaulichen und infrastrukturellen Planungskoordination dar. In den 1960er und 1970er Jahren war das wichtigste Ziel der sich gründenden IKZ die organisatorische, wirtschaftliche, infrastrukturelle und planerische Leistungsfähigkeit der Kommunen zu stärken. Die umfangreichen Gemeindegebietsreformen Ende der 1960er bis Anfang der 1970er Jahre ließ die Bedeutung und Zunahme der IKZ nicht abebben, da viele Gemeinden erkannten, dass sie entweder ihre Leistungsfähigkeit durch IKZ steigern konnten, oder auch einer Gebietsreform, sprich Fusion unter Umständen entgegenwirken konnten.⁴⁶

Noch bis Ende der 1980er Jahre ging es in der IKZ vor allem um die Bewältigung der Folgen des ökonomischen und siedlungsbezogenen Wachstums. Gegründet wurden meist feste und formelle Formen der Zusammenarbeit die zur Sicherung der öffentlichen Leistungen dienten. Die zutage tretenden Probleme in Agglomerationsräumen und Stadt-Umland-Räumen, aufgrund zunehmender Suburbanisierung, bewirkten die Gründung von Planungs- und Umlandverbänden. Ab den 1990er Jahren trat einerseits Konsolidierung hinsichtlich der Aufgabenerfüllung ein. In den neuen Ländern standen Umorganisation, Nachhol- und Anpassungsprozesse sowie eine angespannte Finanzsituation im Vordergrund. Andererseits wurden neue, oftmals informelle und vermehrt privatrechtliche Kooperationen ins Leben gerufen, um den Anforderungen an die Kommunen zu begegnen. Die angespannte Finanzlage, voranschreitende Regionalisierungstendenzen sowie komplexer werdende Rahmenbedingungen erfordern weiterhin die Suche nach Lösungsansätzen für die Daseinsvorsorge sowie für den Planungs- und Entwicklungsbereich über den begrenzten, kommunalen Lösungsbereich

46 Vgl. FES 2008

hinaus. In diesem Kontext steht die Zusammenarbeit im Rahmen von ILE und Leader, die vermehrt auch die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die kommunalen und regionalen Entwicklungen voran gebracht hat.

Dies alles weist über den alt hergebrachten kommunalen Rahmen hinaus.⁴⁷ Die Vorgaben für die Gründung teils noch heute gültiger jahrhundertelanger kommunaler Grenzen waren andere: die Dienste mussten fußläufig erreichbar sein und es gab keine modernen Telekommunikationsnetze. Mit den heutigen Rahmenbedingungen sprich Mobilität und Computereinsatz, liegt es auf der Hand, dass sich der Radius der Daseinsvorsorge ebenso wie der Rahmen der Regionalisierung, mit den Entwicklungsaufgaben Schritt halten und sich auf vielfältige Weise den jetzt gültigen Bedingungen anpassen müssen, wollen sie effizient und attraktiv bleiben und im Wettbewerb der Regionen bestehen.

Wie die hohe Zahl erfolgreicher IKZ (z.B. gemeinsame Gewerbegebiete) zeigt, ist dies, neben der Gebiets- und Verwaltungsreform, ein wirkungsvolles Instrument zur Erfüllung der Gewährleistungsverantwortung der Kommunen.

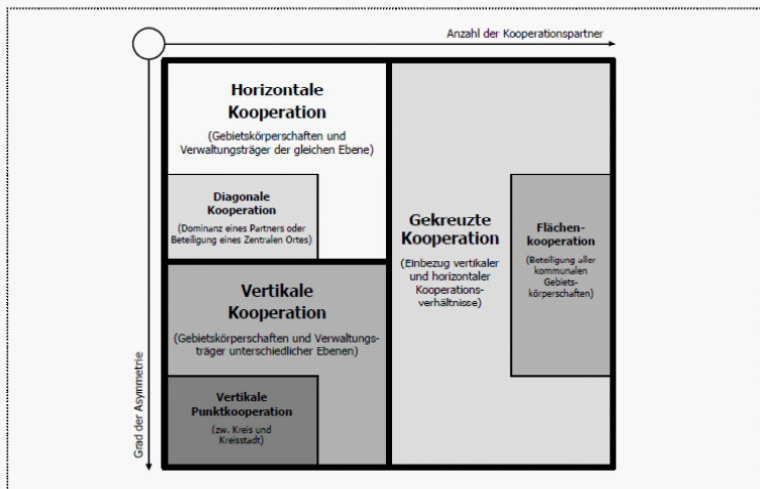
4.1.3 Formen der IKZ

In der Literatur werden verschiedene Unterscheidungsmuster und Kategorien von IKZ angeführt (Hesse 2006, ARL 1998). Grob unterschieden wird in horizontale, vertikale, gekreuzte und diagonale Kooperation. Hiermit ist die unterschiedliche Ebene innerhalb der Verwaltungshierarchie gemeint. Die **horizontale Kooperation** bezeichnet diejenige von Kommunen auf der gleichen Ebene, die weitaus häufigste Form der Kooperation. Als Sonderform kann die **diagonale Kooperation** angesehen werden, die zwar Kommunen der gleichen Hierarchie bezeichnet, welche sich aber in der Größe erheblich unterscheiden, dies ist die **Stadt-Umland-Kooperation**. Diese

47 Vgl. Hesse 2006

Kooperationsform ist selten anzutreffen, da der Größenunterschied oftmals eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe erschwert. Aus verschiedenen Studien geht hervor, dass hier der dringlichste Bedarf und ein großes Potenzial in der IKZ gesehen wird.

Abbildung 4-C: Räumlich-institutionelle Kooperationstypen



Quelle: Hesse 2006 S. 27

Die **vertikale Kooperation** beschreibt die Zusammenarbeit von Kommunen unterschiedlicher Verwaltungsebenen, z.B. Gemeinden und Kreis, oder Kreise und Land. Eine Sonderform dieser ist die gekreuzte Kooperation, bei der z.B. mehrere Kommunen mit Kreisen kooperieren. Diese Kooperationsform kommt am seltensten vor und ihr wird ebenfalls sehr großes Potenzial für die Effizienzsteigerung und Kostenreduktion zugesprochen.

In der vertikalen Kooperation zwischen **Gemeinden und Kreisen** in ländlichen Räumen werden vielfältige Potenziale gesehen. So können häufig die kleinen Gemeinden einige ihrer Aufgaben mangels Personal und Know-how nicht ausführen und beauftragen den Kreis mit der Erledigung. Dies erfolgt

zum Beispiel bei veränderten Aufgaben oder einer sinnvoll erscheinenden überörtlichen Aufgabenerledigung.

Seitens kleinerer Gemeinden wird hierbei der Verlust von Macht oder Selbstverwaltung befürchtet, da der Kreis neben seiner Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion auch gleichzeitig in verschiedenen Bereichen Aufsichtsbehörde für die Gemeinden ist. Das Zustandekommen einer Kooperation zwischen Gemeinden und Landkreis ist oftmals eine sinnvolle Lösung und hängt von den jeweiligen Akteuren ab, ob ein vertrauensvolles Miteinander vorherrscht. Seitens der Landkreise wird oftmals die Unterstützung bei IKZ angeboten. Die Kreise können dabei nach Hilligardt ⁴⁸ drei verschiedene Rollen einnehmen:

- » als Koordinator: Moderator, Berater, Vermittler von Fördermitteln, Veranstaltungsdurchführung, Evaluierung und Controlling
- » als Kooperationspartner: in unterschiedlichen Themen und Kooperationsformen und Intensitätsstufen
- » Aufgabenerübertragung: in unterschiedlichen Themenbereichen auf Basis der GKG

Wenn ein vertrauensvolles Miteinander vorherrscht, ist die Zusammenarbeit von Landkreisen und Gemeinden oder auch zwischen Landkreisen eine gute Möglichkeit, die Aufgabenerfüllung im Bereich der Daseinsvorsorge für alle Beteiligten zu garantieren. Hierin liegt noch großes Potenzial, um die Sicherung des Angebotes in peripheren ländlichen Räumen auch in Zukunft erhalten zu können.

Eine weitere Unterscheidung der IKZ ist die hinsichtlich **harter und weicher Kooperationsformen**, welche sich auf die rechtliche Form der Zusammenarbeit und ihre Verbindlichkeit bezieht. In der nachfolgenden Abbildung 4.2 wird dies veranschaulicht.

48 Hilligardt S. 2-3

	Öffentlich-rechtlich			Privat-rechtlich	
	Allgemeines Verwaltungs- u. Kommunalrecht	Kommunale Gemeinschaftsarbeit	Bau- und Raumordnungsrecht	Einzelgesetzliche Grundlagen	
Weich/Informell	Keine Abstimmung und Kommunikation (ggf. konflikthaftes Verhältnis)				
	Informelle Abstimmung / punktuelle horizontale Koordination / Amtshilfe (etwa über Arbeitskreise, Konsultationsrunden)				
	Allgemeine Abstimmungs- u. Koordinationsaufträge (z. B. der RVs u. Kom.aufsicht)	Freier Leistungsaustausch (ohne gesonderte vertragliche Grundlage)	Grenzüberschreitende Abstimmung und Beteiligung nach dem BauGB	Freier Leistungsaustausch (ohne gesonderte vertragliche Grundlage)	
	Gemeinsame Projekte auf Beschlussbasis (z. B. Regional-konferenzen)	Kommunale Arbeitsgemeinschaft (ARGE)	Raumordnerischer Vertrag	Privatrechtliche Verträge (einschließlich OPP/PPP)	
	Einfache Verwaltungsvereinbarung		Gemeinsamer/ regionaler FNP		
Hart/Formell	Freiwillige Übertragung von Aufgaben auf Samtgemeinde oder Landkreis	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung	ARGE nach dem SGB II	GbR	
		(Zweck-) Vereinbarung			
	Sonstige verselbstständigte Aufgabenträger (StöR, KoR, AöR, freiwillige Verwaltungsgemeinschaft)	Zweckverband (Einzel- und Mehrzweckverbände)	Planungsverband nach dem BauGB	Pflichtverbände (z. B. im Schul- o. Abfallbereich)	Eingetragener Verein
		Gemeinsame kommunale Anstalt		Mehrzweck-Pflichtverbände	
				Nachbarschaftsverbände (Baden-Württemberg)*	GmbH / AG
				Regional-/Planungsverbände (z. B. regionale Planungsgemeinschaften)*	
				Neue Gebietskörperschaften (z. B. Region Hannover)*	
Gesetzliche Fusionen (Gebietsreformen einschließlich vertraglicher Regelungen einer vorgeschalteten Freiwilligkeitsphase)					

* Nur soweit sie auf freiwilligen Initiativen der betroffenen Gebietskörperschaften beruhen.

Abbildung 4.2: Rechtliche und organisatorische Kooperationsformen

Quelle: Hesse 2006, S. 26

Man kann auch zwischen **entwicklungspolitischer und verwaltungspolitischer Zusammenarbeit** unterscheiden und zielt dabei auf die Kooperationsinhalte ab.⁴⁹

Abbildung 4-F: Aufgabenfelder der entwicklungs- und verwaltungspolitischen Gemeinschaftsarbeit

Entwicklungspolitische Gemeinschaftsarbeit		Verwaltungspolitische Gemeinschaftsarbeit	
Hauptaufgabe	Beispiel	Hauptaufgabe	Beispiel
Politische Führung	Metropolregionen, Städteternetzwerke, Strukturkonferenzen	Politische Führung	Rechnungsprüfungsamt, kommunale Spitzenverbände
		Allgemeine Verwaltung	IT-Betreuung, Mitarbeiterfortbildung, Beschaffung, Personalkostenabrechnung
		Finanzen und Vermögen	Haushaltsaufstellung, gemeinsame Vermögensbestände
Auswärtige Angelegenheiten	Euroregionen, Städtepartnerschaften		
		Öffentliche Sicherheit und Ordnung	Rettenungsdiens, Leitstellen, Einwohner- und Personenstandswesen, Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten
Daseinsvorsorge und Gemeinschaftsdienste	Träger der Ver- und Entsorgungswirtschaft mit erweiterten Entwicklungsaufträgen	Daseinsvorsorge und Gemeinschaftsdienste	Abfallentsorgung, Wasserversor- und Abwasserentsorgung, Energieversorgung
Wirtschaft	Wirtschaftsförderung, Entwicklung und Trägerschaft von Gewerbegebieten, Kurbetriebe, Sparkassen	Wirtschaft	Gewerbeaufsicht und -überwachung
Verkehr	Verkehrsunternehmen mit erweiterten Entwicklungsaufträgen	Verkehr	Öffentlicher Nahverkehr, Straßenbaulast, Straßenverkehrsaufsicht
Bauen, Wohnen und Städtebau	Grenzüberschreitende Bauleitplanung und Landesentwicklung, Wohnungsunternehmen mit erweiterten Entwicklungsaufträgen	Bauen, Wohnen und Städtebau	Wohnungsunternehmen, Bauaufsicht, Hoch- und Tiefbauverwaltung, personelle Kapazitäten im Planungsbereich

49 Hesse 2006, S. 33 – 34

(Fortsetzung)

Entwicklungspolitische Gemeinschaftsarbeit		Verwaltungspolitische Gemeinschaftsarbeit	
Hauptaufgabe	Beispiel	Hauptaufgabe	Beispiel
Raumordnung und Landesentwicklung	Inhaltliche Abstimmungen und gemeinsame Prioritätensetzung bei der ortsübergreifenden Planung/Raumentwicklung	Raumordnung und Landesentwicklung	Landesplanungsbehörden, Regionalplanung
Umwelt und Naturschutz	Trägerschaft von Renaturierungs- und Erhaltungsmaßnahmen im Zusammenhang mit touristischer Entwicklung	Umwelt und Naturschutz	Ordnungs-/Aufsichtsaufgaben des Natur-, Boden- und Wasserschutzes
Forsten / Landwirtschaft	Trägerschaft von Renaturierungs- und Erhaltungsmaßnahmen im Zusammenhang mit touristischer Entwicklung	Forsten	Forstunternehmen, Waldbewirtschaftung
		Ernährung und Verbraucherschutz	Tierkörperbeseitigung, Veterinär- und Lebensmittelaufsicht
		Gesundheit	Krankenhäuser, Gesundheitsaufsicht und öffentlicher Gesundheitsdienst
		Arbeit	Kommunale Beschäftigungsgesellschaften, Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II
		Soziales	Sozialamt, Schuldnerberatung, Sozialstationen
		Jugend, Familie und Frauen	Kindertagesstätten, Beratungsstellen, Jugendbildung, Abstimmung über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung
Sport und Erholung	Entwicklung und Trägerschaft von öffentlichen Einrichtungen für die touristische Entwicklung	Sport und Erholung	Bau- und Unterhaltungsdienste, Facility Management
		Schule und Bildung	Trägerschaft von Schulen, Schülerbeförderung, Volkshochschulen
Wissenschaft und Forschung (Museen und Ausstellungen als Beispiel)	Entwicklung und Trägerschaft von öffentlichen Einrichtungen für die touristische Entwicklung	Wissenschaft und Forschung	Bau- und Unterhaltungsdienste, Facility Management
Kultur und Kulturpflege		Kultur- und Kulturpflege	

Die **entwicklungspolitische Kooperation** zielt dabei auf strategische, planerische und langfristige Zusammenarbeit ab, die häufig in größeren regionalen Zusammenhängen erfolgt, wie z.B. im Rahmen von ILE. Inhalte dieser IKZ können aber auch gemeinsame Verkehrsunternehmen mit erweiterbaren Entwicklungsaufträgen sein, oder Wirtschaftsförderung mit gemeinsamer Trägerschaft von Gewerbegebieten oder Tourismusentwicklungsgesellschaften. Für diese Art von Kooperationen, die deutlich über den gemeindlichen Rahmen hinaus gehen, sind häufig Inputs und Hilfestellungen von außen durch externe Berater erforderlich.

Demgegenüber beinhaltet die **verwaltungspolitische Zusammenarbeit** ganz konkrete Kooperationen im Verwaltungshandeln, wie z.B. gemeinsame Abfallentsorgung, ÖPNV oder gemeinsame Krankenhäuser, die oft von den Verwaltungen selbst umgesetzt werden können.

In der entwicklungspolitischen Gemeinschaftsarbeit wird noch ein erhebliches Potenzial für die ländlichen Räume gesehen.

4.1.4 Fusion versus IKZ

Thema dieses Gutachtens ist die IKZ, gleichwohl soll versucht werden, diese in Relation zur Fusion zu diskutieren. Fusionen sind ein sehr sensibles politisches Thema, weil die Angst vor dem Verlust der Selbstverwaltung, Identität oder Macht mit ihr verbunden ist, wie ausführlich in Kapitel 4.3 beleuchtet wird. Wie die vorangegangenen Ausführungen gezeigt haben, stimmen die Gebietsgrößen in einigen Bundesländern nicht mehr mit den heutigen Anforderungen und Reichweiten überein. Durch verstärkte Mobilität und Informations- und Kommunikationstechnologie sind die Gebietsgrößen teils nicht mehr adäquat und der Aktionsradius der Bevölkerung hat sich sehr stark ausgeweitet. Obwohl in einigen Bundesländern nach Aussagen von Experten Bedarf für Gebietsreformen, sowohl auf Gemeinde-, als auch auf Kreisebene besteht, werden oftmals die erforderlichen Prozesse hierfür gescheut. Dabei muss klar gesehen werden, dass die effektivste Erledigung

der Aufgaben sowie die Sicherung und Qualität der Versorgung eine gewisse Gebietsgröße erfordert, wie die Ausführungen in Kapitel 2.2 verdeutlicht haben.

In folgenden Bundesländern wurden in jüngster Vergangenheit oder werden derzeit forciert Fusionen angestrebt und teils mit Prämien unterstützt: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein.

Die mögliche Kostenersparnis durch IKZ benennt Hesse mit 10-20% im jeweiligen, speziellen Kooperationsbereich. Nach seiner Auffassung jedoch „kann IKZ nicht die gleichen Synergieeffekte und Gestaltungsvorteile erzielen, wie der Zusammenschluss ganzer Verwaltungseinheiten.“⁵⁰ Wie hoch die Fusionsrendite letztlich ausfällt, ist von vielen Faktoren abhängig und lässt sich schwer beziffern.

Das Thema der Angst vor Identitätsverlust ist ein sehr sensibles Thema, da Menschen schon mit dem Namen ihres Ortes viel verbinden können und bei Umbenennungen, oder bei weiterer räumlicher Distanz zum Rathaus in einem anderen Ort, ein Identifikationsverlust entstehen kann. Dies ist speziell bei älterer Bevölkerung der Fall, die daran gewöhnt war, dass vieles fußläufig erreicht werden konnte. Die Erreichbarkeit durch ältere Bevölkerung ist eine Herausforderung, der mit alternativen Lösungen begegnet werden kann, was teils bereits getestet wird. Die Frage nach der ortsnahen Interessenvertretung wird ebenfalls häufig genannt und bei großen räumlichen Distanzen zu den Verwaltungen und kommunalpolitischen Gremien als Demokratieverlust angesehen, da vormalige unabhängige, gemeindliche Entscheidungen nun andernorts getroffen werden und die vormaligen Bürgermeister nur noch Ortsvorsteher oder Gemeinderatsmitglieder der Fusionsgemeinde sind.

⁵⁰ Hesse 2006, S. 127

Bei der jüngeren Generation, die mit ortsübergreifenden Kindergärten, Schulen und Sportvereinen aufwächst, ist der größere räumliche Aktionsradius bereits Alltag und die Identifikation erfolgt mit einem größeren Raum. Dies erfolgt auch in einem großen Maße durch soziale Netze und Aktivitäten und stellt dann oft einen wichtigeren Faktor der Identifikation dar, als z.B. der Gemeinename.

4.1.5 Förderung von IKZ

IKZ bietet im Gegensatz zur Fusion flexiblere Zusammenarbeiten zu unterschiedlichen Themen. Denn die Gemeinden können sich aussuchen, mit welcher Gemeinde sie welche Kooperationsfelder bearbeiten. Zum Beispiel kann Gemeinde A einen Zweckverband z.B. im Bereich Wasser-Abwasser mit Gemeinden C und D betreiben und im Schulbereich mit Gemeinden B und E kooperieren und so weiter. Hierbei entsteht allerdings ein erhöhter Kooperations- und Koordinationsaufwand, als bei einer generell größeren Gemeindestruktur.

In den Bundesländern gibt es unterschiedliche Haltungen bezüglich der Förderung von IKZ, wie in Kapitel 4.5.4 näher ausgeführt wird. Wenn der Entschluss zu Fusionen gefasst wurde, wird die IKZ meist nicht mehr verstärkt gefördert. In einigen Bundesländern wird oder wurde jedoch beides parallel betrieben: Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt.

Besteht kein politischer Wille für Gebietsreformen, gibt es mehrere Möglichkeiten der Förderung der IKZ. Die eine sieht eine Förderung über spezielle Förderprogramme des Landes vor, wie dies im Beispiel von Hessen der Fall ist. Andere Länder räumen IKZ einen generellen Vorzug bei der Förderung ein, wie es Bayern macht. Eine weitere Möglichkeit sieht Hesse in der stärkeren Förderung im Bereich GA- und EU-Mitteln.⁵¹ Auch eine gezielte Förderung über den kommunalen Finanzausgleich wäre möglich

⁵¹ Hesse 2006, S. 143

und wird teilweise praktiziert (NRW und Saarland). Ebenso wird im Falle von Nothaushalten in einigen Bundesländern auf verstärkte IKZ gedrängt (NRW, Brandenburg).

In Bundesprogrammen werden ebenfalls IKZ gezielt gefördert. Das BMVBS legt Förderprogramme auf, in denen das Instrument IKZ verstärkt zum Einsatz kommt oder Fördervoraussetzung ist (Städtebauförderung Kleinere Städte und Gemeinden, Stadtumbau West und Aktionsprogramm Daseinsvorsorge). Im Bereich des BMELV gibt es Förderungen der IKZ bei ILE und Leader, wobei IKZ in der Umsetzung der Projekte oft nicht explizit gefordert ist und sich das Instrument bei der Planung findet. Hier wäre eine Verstärkung und gezielte Förderung des Instrumentes im Bereich der Umsetzung von Vorhaben in der Daseinsvorsorge zu überdenken.

4.2 Rechtlicher Rahmen

Die rechtliche Grundlage der IKZ bildet das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung nach § 28 Grundgesetz. Seit der Städteordnung von 1808 bis zum heutigen Grundgesetz Artikel 28 Abs. 2 stellt es die Ausgangsbasis für eine selbständige und eigenverantwortliche kommunale Aufgabenerledigung dar und auch das Recht auf Zusammenarbeit.⁵² Ferner bietet das Baugesetzbuch verschiedene Möglichkeiten in der gemeinsamen Planung von Kommunen (§§ 203, 204, 205 BauGB).

Die IKZ regeln die Bundesländer über die Gemeindeordnung sowie die Gesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit oder zur kommunalen Zusammenarbeit. Diese variieren von Bundesland zu Bundesland, sind teils befristet und sehen öffentliche Rechtsformen der Zusammenarbeit vor, welche unterschiedliche Verbindlichkeitsgrade haben. In den Bundesländern variieren auch geringfügig Anzahl und Inhalte der Organisationsformen,

⁵² Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (2008) S. 51-56

die im jeweiligen Gesetz genannt werden. Auch ist anzumerken, dass teilweise die gleiche Bezeichnung der Rechtsform (z.B. Zweckverband) unterschiedliche Regelungen in den verschiedenen Landesgesetzen beinhaltet.

Die Gemeinden genießen in der Organisation ihrer Zusammenarbeit Wahlfreiheit. Sie dürfen zwischen formellen und informellen, zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen wählen. Die Gemeinde darf jedoch nur einen Teil ihrer wesentlichen gemeindlichen Aufgaben abgeben. Durch eine IKZ kann die „Hochzonung“ bestimmter Aufgaben durch den Gesetzgeber vermieden werden. Hierbei wird die Aufgabenerledigung an den Landkreis gegeben. Dies kann geschehen, wenn beim Belassen der Aufgabe bei der Gemeinde die ordnungsgemäße Erfüllung nicht sichergestellt wäre, z.B. bei einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg für die Bürgerinnen und Bürger.⁵³ Der Landkreis erfüllt dann seine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion.

Die Wahl der Organisations- und Rechtsform ist abhängig vom Kooperationsgegenstand. Eine Rolle dabei spielt die Zusammensetzung der Partner, die Finanz- und Verwaltungskraft, der Aufgabenumfang, die Größe und zeitliche Dimension des Projektes sowie das angestrebte Ziel. Auch die zukünftige Weiterentwicklung hinsichtlich Partner und Projektumfang gibt einen Ausschlag über die zu wählende Organisationsform. Oftmals werden durch weniger verbindliche Organisationsformen die Möglichkeiten des Informations-, Meinungs- und Erfahrungsaustausches geschaffen, die eine Grundlage für zukünftige verbindlichere Kooperationen bilden können.

Einer Studie des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Beratungsunternehmens Kienbaum von 2004 zufolge entscheiden sich 28 % der IKZ für eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung und 21 % für einen Zweckverband. Ebenfalls 21 % entscheiden sich für eine Arbeitsgemeinschaft, 10 % für eine privatrechtliche Gesellschaft und 8 % für einen privatrechtlichen Vertrag. Der Rest verteilt sich auf andere Rechtsformen.⁵⁴

53 Vgl. DStGB (2008), S. 4-8

54 DStGB (2005), S. 10

Im Folgenden soll eine kurze Orientierung über die Rechtsformen gegeben werden.⁵⁵

4.2.1 Formelle Zusammenarbeit

a) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen

Kommunale Arbeitsgemeinschaft

Mitglieder der kommunalen Arbeitsgemeinschaft sind Gemeinden und Gemeindeverbände, aber auch andere Körperschaften sowie natürliche und juristische Personen des Privatrechts. Grundlage ist ein schriftlicher Vertrag zwischen den beteiligten Kommunen. Die Zuständigkeiten der einzelnen Mitglieder bleiben unverändert. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft hat keine eigene Rechtspersönlichkeit. Bei der kommunalen Arbeitsgemeinschaft handelt es sich um eine mit relativ wenig bürokratischem und organisatorischem Aufwand zu realisierende und lose Organisationsform. Sie wird aus diesem Grund oftmals am Anfang einer IKZ oder bei weniger komplexen Projekten gewählt. Gesetzliche Vorgaben hinsichtlich der Gestaltung kommunaler Arbeitsgemeinschaften existieren nur in den Gesetzen zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit oder kommunalen Zusammenarbeit der Bundesländer Bayern, Brandenburg, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. In den übrigen Flächenländern bestehen keine gesetzlichen Regelungen⁵⁶

Zweckverband

Mitglieder des Zweckverbands sind Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Beteiligung von anderen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öf-

⁵⁵ Wenn nicht anders angegeben vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2006), S. 17-22

⁵⁶ Friedrich-Ebert-Stiftung (2008), S. 54

fentlichen Rechts, natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts ist möglich, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgabe dadurch gefördert wird.

Grundlage ist die Übertragung oder Zuweisung von Aufgaben durch den jeweiligen kommunalen Rechtsträger im Rahmen einer Verbandssatzung, die durch die Aufsichtsbehörde genehmigt werden muss. Organe sind der Verbandsvorsitzende und die Verbandsversammlung, die aus Vertretern der Verbandsmitglieder besteht.

Der Zweckverband ist eine eigene Rechtspersönlichkeit und verwaltet die ihm übertragenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung (Personal- und Finanzhoheit). Diese Organisationsform stellt relativ hohe organisatorische Anforderungen und bedingt im Vorfeld eine klare Aufgabendefinition. Der Zweckverband bietet ein hohes Maß an Verbindlichkeit und gewährleistet über die Verbandsversammlung die Kontrolle durch die politisch gewählten Kommunalvertreter.

Laut Kienbaum (2004)⁵⁷ ist der Zweckverband mit 21,7 % die am zweithäufigsten genutzte Organisationsform der IKZ

Planungsverband und gemeinsame Flächennutzungsplanung

Eine sondergesetzliche Spezialform des Zweckverbandes ist der Planungsverband gemäß § 205 BauGB. Es handelt sich hierbei um einen Zusammenschluss von Gemeinden und sonstigen öffentlichen Rechtsträgern mit dem Ziel, durch gemeinsame Bauleitplanung den Ausgleich der verschiedenen Belange zu erreichen.

57 DStGB (2005)/Kienbaum (2004)

Bei der Bauleitplanung sind die interkommunalen Formen der Zusammenarbeit im Baugesetzbuch (BauGB) geregelt:

- » § 203 Übertragung auf Verbandsgemeinden, Ämter, Verwaltungsgemeinschaften
- » § 204 Gemeinsamer Flächennutzungsplan
- » § 205 Planungsverband, freiwillig oder verordnet.

Öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Beteiligte der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sind Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände. Hierbei wird vereinbart, dass einer der Beteiligten einzelne Aufgaben der übrigen Beteiligten übernimmt, die Gemeinden aber verantwortlich bleiben (Mandatierung). Grundlage ist ein schriftlicher öffentlich-rechtlicher Vertrag über die Aufgabenübertragung, der von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen ist.

Bei der Aufgabendelegation handelt es sich um die Änderung der gesetzlich bestimmten Zuständigkeit. Bei der Aufgabenübernahme werden Verwaltungshandlungen in fremder Zuständigkeit und in fremdem Namen durchgeführt.

Laut Kienbaum waren 2004 27,7 % der IKZ auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung organisiert und damit ist dies die meistgenutzte Organisationsform der IKZ⁵⁸.

Verwaltungsgemeinschaften oder Gemeindeverwaltungsverband

Als Unterform der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung werden in einigen Bundesländern die vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft (Baden-Württemberg, Bayer, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) oder der Gemeindeverwaltungsverband angesehen (Baden-Württemberg, Hessen,

⁵⁸ ebd.

Sachsen, und Sachsen-Anhalt). Diese Kooperationsformen entstanden im Zuge der Gebietsreformen der 1970er Jahre und galten als Alternative zu einer von der Landesregierung verordneten Zwangsfusion. Die Verwaltungsgemeinschaft ist in ihren Ursprüngen also nicht als freiwilliges Kooperationsinstrument zu betrachten und erledigt für die recht kleinen Gemeinden administrative Aufgaben, aber auch Flächennutzungsplanung oder Abwasserbeseitigung.

Diese Art des formalen Zusammenschlusses zu administrativen Einheiten bei Beibehaltung der Gemeinde finden wir auch als Samtgemeinde in Niedersachsen, als Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz oder als Amtsgemeinde in Schleswig-Holstein. Diese Form der Aufgabenerledigung zählt nicht zur freiwilligen Interkommunalen Zusammenarbeit im engeren Sinne.

Vor allem kleinere Gemeinden nutzen diese Rechtsform für Aufgaben, die ihre Verwaltungskraft überfordern oder eine Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten als sinnvoll erscheinen lassen.⁵⁹

Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)

Dies ist eine Rechtsform zwischen kommunalem Eigenbetrieb und Eigen-gesellschaft. Die Anstalt ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts, die organisatorisch und rechtlich eigenständig arbeiten kann. Die Leitung wird durch den Vorstand wahrgenommen, der in eigener Verantwortung handelt. Er wird durch den Verwaltungsrat bestellt und überwacht. Für die wirtschaftliche Tätigkeit der Anstalt gelten landesrechtliche Vorgaben, die auch sonst für die wirtschaftliche Tätigkeit von Gemeinden gelten. Die Anstalt des öffentlichen Rechts ist mit einer GmbH vergleichbar, aber in das öffentliche Recht eingebunden.

⁵⁹ vgl. www.ikz-BW.de (02.05.2011)
vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (2008) S. 54

In der aktuellen Praxis wird dieser Organisationsform eine wachsende Bedeutung zugesprochen. Die Anstalt öffentlichen Rechts ermöglicht einerseits eine wesentlich bessere Steuerung der wirtschaftlichen Aktivitäten als bei privatrechtlichen Organisationsformen durch die Kommunen. Andererseits lässt sie die an ihr beteiligten Kommunen an den Vorteilen, die ansonsten nur für privatrechtliche Betriebe gelten, teilhaben.

Eine spezielle Art der AöR bildet das gemeinsame Kommunalunternehmen in Bayern und sieben weiteren Bundesländern. Die Gemeinden können ihm – ähnlich wie dem Zweckverband – einzelne oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben ganz oder teilweise übertragen. Träger sind mehrere Gebietskörperschaften.⁶⁰

b) Privatrechtliche Organisationsformen

Im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichen Organisationsformen, kommen privatrechtliche Organisationsformen nur dort in Betracht, wo Kommunen wirtschaftlich tätig werden.

Da die Haftung der Gemeinde auf einen Höchstbetrag begrenzt ist und sie nicht die notwendige Steuerung und Kontrolle ausüben kann, scheiden folgende privatrechtliche Organisationsformen in der Regel aus: KG, OHG und GbR, die Aktiengesellschaft findet nur sehr eingeschränkt z.B. bei großen kommunalen Wasserversorgungsunternehmen Anwendung.

Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Die GmbH übernimmt ausschließlich nicht-hoheitliche, kommunale Aufgaben, die auf das Kooperationsprojekt bezogen sind, mit der Verpflichtung, diese in wirtschaftlicher und gewinnorientierter Art und Weise zu bewältigen.

⁶⁰ Lindl (2005), S. 336

Die GmbH ist eine Kapitalgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, die für jeden gesetzlich zulässigen Zweck durch eine oder mehrere Personen gegründet werden kann. Die Gründung bedarf eines Gesellschaftsvertrages, einer Eintragung ins Handelsregister und des Stammkapitals in Höhe von 25.000,- EUR, welches auch durch Sachmittel erbracht werden kann. Die Kommune muss ihre Beteiligung an einer GmbH der Aufsichtsbehörde mitteilen. Die gesetzlich vorgeschriebenen Organe sind der Geschäftsführer und die Gesellschaftsversammlung. Gesellschafter einer GmbH kann jede natürliche Person, jede Gebietskörperschaft, aber auch sonstige Gesellschaften oder Rechtspersönlichkeiten sein. Bei Verlusten ist die Haftung der GmbH auf das Stammkapital beschränkt.

Häufig werden zwei Vorteile dieser Rechtsform herausgestellt. Zum einen können Gemeinden mit privaten Partnern zusammenarbeiten, beispielsweise wird bei Vorhaben mit hohem Finanzbedarf häufig die Beteiligung von Banken, Sparkassen oder finanzkräftigen Unternehmen notwendig. Zum anderen kann auf eine bestehende GmbH, zum Beispiel die kommunalen oder regionalen Wirtschaftsförderungsgesellschaften, zurückgegriffen werden. Diese kann zu den übertragenen Aufgaben zusätzliche Aufgaben mit übernehmen, ohne dass eine neue Rechtsform gegründet werden muss.

Eine Sonderform ist die gemeinnützige Gesellschaft mit begrenzter Haftung (gGmbH). Sie findet bei gemeinnützigen Gesellschaftszwecken Anwendung. Besonderheiten sind, dass in der Regel keine Gewinnerzielungsabsicht zugrunde liegt und dass der Geschäftsführer auch unentgeltlich die Geschäftsbesorgungen übernehmen kann. 10,4 % aller Kooperationsformen sind in Form einer privatrechtlichen Gesellschaft organisiert, größten teils in Form der GmbH.⁶¹

61 Friedrich-Ebert-Stiftung (2008), S. 55

Privatrechtliche Vereinbarungen

Hierbei kommen zwei Kommunen überein, dass die eine die Aufgaben der anderen übernimmt. Dabei wird keine neue Rechtspersönlichkeit geschaffen. Im Gegensatz zur öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist sie beschränkt auf Durchführungsvereinbarungen und darf nicht zur vollständigen Aufgabenübertragung führen. Auch die Haftungsfrage, die Zuständigkeiten und Pflichten ändern sich nicht.⁶²

Stiftung

Stiftungen dienen einem vom Stifter bestimmten Zweck, zu dessen Erfüllung das vom Stifter zur Verfügung gestellte Vermögen eingesetzt wird. Bereits beim Stiftungsakt müssen Gegenstand, Vermögenszuwendung, Zweckbestimmung und Vermögensverwendung definiert werden. Eine Änderung oder Erweiterung der Aufgabenstellung ist danach kaum möglich. Stiftungen finden sich häufig bei der Erfüllung von Aufgaben im kulturellen, sozialen und wissenschaftlichen Bereich. Die Kommunen können der Stiftung Aufgaben übertragen, die diese dann mit eigenen Mitteln erfüllt.

Eingetragener Verein

Der Verein stellt eine eigenständige juristische Person dar. Das Vereinsrecht sieht keine Haftungsbeschränkung vor, so dass vor diesem Hintergrund eine kommunale Mitgliedschaft genau zu prüfen ist. Auch hinsichtlich der Kontinuität der Vereinsarbeit sind Risiken zu kalkulieren, da Beitritt und Austritt von Mitgliedern leicht möglich ist. Der Verein ist ausschließlich auf die freiwillige Mitarbeit seiner Mitglieder angewiesen. Vereine übernehmen bisher vor allem Leistungen aus kulturellen und sozialen Bereichen. Üblicherweise beteiligen sich die Kommunen durch Zuschüsse an der Vereinsfinanzierung.

⁶² ebd. S. 56

Genossenschaft

Genossenschaften haben sich im Verlaufe ihrer 150jährigen Geschichte in den verschiedensten Märkten etabliert und sich dabei in Größe und Struktur unterschiedlich ausgebildet. Allen Genossenschaften ist gemein, dass die Mitglieder zugleich Eigentümer und Kunden ihrer Genossenschaft sind. Das so genannte Identitätsprinzip unterscheidet eine Genossenschaft von allen anderen Formen der kooperativen Zusammenarbeit.

In einer Genossenschaft schließen sich die Mitglieder freiwillig zusammen, um gemeinsam zu wirtschaften. Dabei soll die wirtschaftliche Förderung aller Mitglieder aus eigener Kraft und nicht durch Unterstützung Dritter bzw. des Staates gelingen. Die Genossenschaft wird von Personen geführt (Vorstand und Aufsichtsrat), die selbst Mitglied der Genossenschaft sind. Die grundsätzlichen Entscheidungen werden in der Genossenschaft in der Generalversammlung der Mitglieder getroffen. Hier hat jedes Mitglied unabhängig von seiner Kapitalbeteiligung nur eine Stimme. Dadurch ist die Genossenschaft vor der Dominanz einzelner Mehrheitseigner und damit auch vor „feindlichen Übernahmen“ geschützt.

Besonders an Genossenschaften ist zudem, dass diese zur wirtschaftlichen Förderung ihrer Mitglieder unterhalten werden. Im Vordergrund steht somit der genossenschaftliche Förderzweck und nicht die Zahlung einer Rendite. Eine Genossenschaft muss sich marktkonform und betriebswirtschaftlich effizient verhalten, um im Wettbewerb bestehen und die Mitglieder langfristig fördern zu können.

Gemeinsam seine Ziele besser zu erreichen als im Alleingang, das ist der Grundgedanke einer Genossenschaft. Eine genossenschaftliche Kooperation bietet sich immer dann an, wenn das Verfolgen eines wirtschaftlichen Ziels die Leistungsfähigkeit des Einzelnen übersteigt, zugleich aber die selbständige Existenz gewahrt werden soll.

Mit Hilfe eines gemeinschaftlich betriebenen Unternehmens wird die wirtschaftliche Tätigkeit der Genossenschaftsmitglieder ergänzend unterstützt. Man tritt gemeinsam am Markt auf, etwa um günstige Absatz- und Beschaffungskonditionen zu erlangen oder aber betriebliche Funktionen effizienter und qualitativ besser ausüben zu können. Die Gemeinden können Mitglied sein und zusätzlich können die Bürgerinnen und Bürger aktiv werden. Dies geschieht aktuell intensiv im Bereich der erneuerbaren Energien.

4.2.2 Informelle Kooperationsformen

Mit informeller Zusammenarbeit sind solche Organisationsformen gemeint, die ein loser Zusammenschluss auf Basis z.B. einer Arbeitsgemeinschaft sind. Der Grad der Verbindlichkeit ist hierbei sehr gering und die Zusammenarbeit kann bei eintretenden Differenzen der Partner schnell aufgelöst werden.

Projektbeiräte

Projektbeiräte stellen eine Möglichkeit dar, sowohl Vertreter der beteiligten Kommunen aus Verwaltung und Wirtschaftsförderung sowie Vertreter privatrechtlicher Institutionen in ein Kooperationsprojekt einzubinden. Hier kann kontinuierlicher Informationsaustausch und gemeinsame Abstimmung erfolgen. Als ständiges Gremium kann er u.a. die Koordinationsaufgaben im Vorfeld der politischen Entscheidungen wahrnehmen und Planungsschritte auf politischer Seite begleiten.

Runde Tische und Gesprächsforen

In einem solchen Gremium, in dem die politisch relevanten Repräsentanten wie beispielsweise Bürgermeister und Fraktionsvorsitzende vertreten sind, können Grundsatzentscheidungen getroffen, weitreichende Zielrichtungen festgelegt und auch der gemeindeübergreifende politische Konsens vorbereitet werden.

Koordinierungsbüros

Bei großen und umfangreichen Vorhaben kann ein zentrales Koordinierungsbüro, eine gemeinsame Geschäftsstelle durch die beteiligten Kommunen eingerichtet werden. Hier können koordinierende und zentrale Aufgaben wahrgenommen werden. Zum Beispiel kann von einem solchen zentralen Ansprechpartner die Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt werden.

4.2.3 Empfehlungen zur Organisationsform

- » Geht es um starke rechtliche Verbindlichkeit, so werden meist Zweckverbände oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen gegründet. In jüngster Zeit werden zunehmend Anstalten öffentlichen Rechts (AöR) gegründet. Z.B. im Bereich technische Infrastruktur (Ver- und Entsorgung), Gewerbegebiete, Sparkassen, Schulen/Musikschulen
- » Für kulturelle, touristische oder soziale Infrastruktur werden oft Vereine gegründet.
- » Geht es um Entwicklungskonzepte, werden lockere, informelle Organisationsformen vorgezogen, z.B. Arbeitsgemeinschaften, Vereine
- » Bei verbindlicher Planung werden Planungsgemeinschaften z.B. bei übergreifender Bauleitplanung nach BauGB, oder regionale Planungsverbände gegründet.
- » Als wieder entdeckte Form der Zusammenarbeit sei die Genossenschaft mit kommunaler Beteiligung erwähnt, die speziell im Bereich erneuerbare Energie in zunehmendem Maße interessant wird und eine gleichzeitige Beteiligung der BürgerInnen ermöglicht.
- » Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die meisten IKZ informelle, lockere Formen, wie Vereine, Arbeitsgemeinschaften oder runde Tische für die Zusammenarbeit wählen. Unter den formellen Formen der Zusammenarbeit überwiegen der Zweckverband und die Zweckvereinbarung mit rund 50%. Dies ist je nach Bundesland sehr unterschiedlich.

4.2.4 Rechtliche Herausforderungen⁶³

Neben diesen rechtlichen Rahmenbedingungen müssen bei IKZ auch vergabe- und steuerrechtliche Vorgaben berücksichtigt werden. Dies kann insbesondere für kleinere Gemeinden ohne juristisches Fachpersonal ein Hindernis bedeuten, bei dem sie Hilfestellungen durch Kreis, Regierungsbezirk oder Land benötigen. Geprüft werden muss, ob bei Erfüllung der Aufgaben ein Vergabeverfahren durchzuführen ist, bzw. ob ohne Beteiligung Dritter oder Privater dieses entfällt, gleiches gilt für die Umsatzsteuerpflicht. Hier bedarf es einer rechtlichen Klarstellung zum Schutz der IKZ als Vorgang der Selbstverwaltung und kommunalen Gestaltungshoheit auf Bundes- und EU-Ebene. Derzeit erfolgen rechtliche Diskussionen und Klärungen auf diesen Ebenen, die bei Eingehen einer IKZ Berücksichtigung finden müssen.

4.3 Motive, Erfahrungen, Hindernisse und Förderung von IKZ

Die Ausführungen in diesem Kapitel beruhen weitestgehend auf den Ergebnissen der Experteninterviews (siehe Expertenliste im Anhang).

4.3.1 Forschungslage und Stellenwert von IKZ

Zum Thema IKZ ist in den letzten Jahrzehnten schon sehr viel geforscht worden. Nach Ansicht vieler Experten ist die Forschung zu IKZ eher auf dem Rückzug. Die vorhandenen Forschungen haben keinen Vergleich der Situation in den Bundesländern zum Gegenstand und sagen meist nichts über die Gründe von Erfolg oder Misserfolg von IKZ aus. Auch fehlen Langzeitstudie über 20-30 Jahre. Es ist nach Ansicht einiger Befragter eine Illusion, über

⁶³ Im Rahmen dieses Gutachtens kann keine detaillierte Erörterung der vergaberechtlichen Herausforderungen erfolgen. Hierfür ist ein Rechtsgutachten erforderlich, an dieser Stelle soll die Problematik nur erwähnt werden.

IKZ zu versuchen Konflikte, zu lösen. Daher mehrt sich die Kritik an der IKZ und einzelne Befragte erwarten mehr Erfolg bei gesetzlichen Vorgaben oder Fusionen als bei IKZ. Seit 2005 rücken Regionalmanagement und regionale Kooperationen stärker in den Fokus der Forschungen zu IKZ.

Viele Institutionen behandeln das Instrument IKZ in Veranstaltungen, Fortbildungen und Veröffentlichungen. Das BBSR und das Difu z.B. bearbeiten mehrere Projekte im Bereich IKZ, u.a. zu Daseinsvorsorge und Städtebau. Das Difu führt zusammen mit dem Städtetag und der kommunalen AG der IT-Dienstleister Seminare durch, die auf eine große Nachfrage stoßen. Andere Anbieter die das Themenfeld IKZ in bundes- oder landesweiten (Weiterbildungs-) Veranstaltungen, Workshops und Konferenzen aufgreifen und den verschiedenen Akteuren als positives Steuerungsinstrument näher bringen, sind breit gefächert, u. a.:

- » Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)
- » Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (vwh)
- » Verband Kommunaler Unternehmen (VKU)
- » Akademien für ländliche Räume in einigen Bundesländern
- » Dorfschulen in Bayern
- » Friedrich-Ebert-Stiftung
- » Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit Hessen (KIKZ)
- » Hessischer Verwaltungsschulverband
- » Städte- und Gemeindebunde in einigen Bundesländern
- » Universität Kaiserslautern und Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V.
- » Regionale Planungsstellen, Bezirksregierungen
- » Lokale Aktionsgruppen.

Obwohl viele positive Forschungsergebnisse und detaillierte Leitfäden zum Thema IKZ vorliegen, die als ermutigende Grundlagen für einen eigenen Lösungsweg von Kommunen dienen können, wollen viele Kommunen nicht kooperieren, solange es ihnen finanziell gut geht. Denn Kooperation würde

Kompetenzeinbußen mit sich bringen, die Macht und Einflussmöglichkeit der Bürgermeister würde reduziert. Dies sind viele von ihnen nicht bereit hinzunehmen. In den neuen Bundesländern wird das Instrument IKZ vergleichsweise häufiger angewendet, als in den alten Bundesländern, da der Handlungsdruck aufgrund der schlechteren finanziellen und demografischen Situation der Kommunen im Vergleich noch größer ist. Die Mittelzentren in den peripheren, schrumpfenden Räumen können ihre Funktionen meist nur noch abdecken, wenn sie vermehrt kooperieren (z.B. in Thüringen und Sachsen, in letzter Zeit aber auch in Bayern). IKZ kann eine wichtige Rolle einnehmen, da die Kommunen bei sinkenden Bevölkerungszahlen ihre Versorgungsaufträge nicht mehr allein bewältigen können. Diese Entwicklung nimmt auch in den alten Bundesländern an Bedeutung zu.

In der im vorangehenden Kapitel geschilderten Veränderung der finanziellen und demografischen Situation vieler ländlicher Gemeinden liegt die Chance, die Vorteile der IKZ auch im Bereich der Umsetzung in der ländlichen Entwicklung bei ILE und im ELER verstärkt mit Themen der Daseinsvorsorge zu verknüpfen. Im Bereich Dorferneuerung liegt ein Schwerpunkt auf der baulichen Veränderung. Hierbei wurden die Auswirkungen des Rückbaus nach Ansicht der Experten noch nicht ausreichend thematisiert. Für diesen Aspekt ist eine interkommunale oder regionale Planungsperspektive erforderlich. Ebenso wie für alle mit dem demografischen Wandel verbundenen Veränderungsmaßnahmen ist die großräumigere, regionale Planung oder auch übergemeindliche Planung (= abgestimmte Planung in IKZ) das geeignete Instrument, um eine fundierte, regelmäßig aktualisierte Planung umzusetzen, da eine einzelne Gemeinde die Überprüfung und Aktualisierung in regelmäßigen Abständen nicht leisten kann.

Als Instrument zur Sicherung der Daseinsvorsorge hat die IKZ einen hohen Stellenwert. Dies gilt gleichermaßen für die Bereiche der Energieversorgung und Wirtschaftsförderung. Das Verständnis von „Sicherung der Daseinsvorsorge“ wird sich allerdings im Laufe der nächsten Jahre verändern. Dies sollte weiter begleitet werden. Ferner wird die Bedeutung der Stadt-Umland-Kooperationen in den Mittelbereichen in schrumpfenden, peripheren Räu-

men und speziell die IKZ im Bereich sozialer Infrastruktur weiter zunehmen und wissenschaftlich zu begleiten sein. Auch die ressortübergreifende Förderung wird für die IKZ von besonderer Bedeutung sein, da es bei der IKZ oftmals um Querschnittsaufgaben geht, die mehrere Ressorts betreffen.

4.3.2 Ausgangslagen für Kooperationen

Ausgangssituation für die Entscheidung der kooperativen Zusammenarbeit

Die eingangs geschilderte Veränderung der Rahmenbedingungen, zu Ungunsten vieler ländlicher Kommunen, begünstigt die Kooperationsbereitschaft von Bürgermeistern und Verwaltung. Oft erst aus dieser Notlage heraus entscheiden sich Gemeinden dafür, mit ihren Nachbarn oder dem Kreis (z.B. bei Versorgungsproblemen im Bereich der Daseinsvorsorge oder bei Abwanderung) zu kooperieren. Strategien zur Daseinsvorsorge funktionieren, gerade unter den veränderten Bedingungen, oft nur über Gemeindegrenzen hinweg. Gleiches gilt für die Abstimmung der Siedlungsflächenentwicklung, die vor dem Hintergrund schrumpfender Bevölkerungszahlen insbesondere in ländlichen Räumen nur interkommunal sinnvoll ist.

Nach Meinung aller Experten ist ein großer, speziell finanzieller Handlungsdruck, die Voraussetzung dafür, dass eine IKZ funktioniert. Dabei müssen die beteiligten Kommunen einen konkreten Erfolg und win-win-Situationen in Aussicht haben, sonst erlischt die Kooperationsbereitschaft oftmals nach Ablauf der Projektphase/Förderung schnell wieder (z.B. der Gewerbepark Neckar-Alb funktionierte viele Jahre nur durch Förderung).

Natürlich entscheiden die Anreizstrukturen des Landes, sei es durch Prämien oder Entschuldung, sei es durch spezielle Bevorzugung der IKZ in Förderprogrammen oder die gezielte Förderung der IKZ, über deren Zustandekommen, insbesondere bei der Abstimmung in der Siedlungsentwicklung. Gerade in der Anfangsphase einer Kooperation ist der personelle

sowie der finanzielle Aufwand groß und der Nutzen stellt sich erst mittel- bis langfristig ein, daher ist ein finanzieller Anreiz oftmals erforderlich. Ferner ist eine Voraussetzung für die Bereitschaft zur Kooperation, dass die Managementkapazitäten in der Verwaltung hierfür vorhanden sind oder externe Hilfe durch Kreis oder Bezirksregierung gestellt wird bzw. ein Consultant finanzierbar ist. Auch die politischen und mehr noch die persönlichen Konstellationen zwischen den beteiligten Bürgermeister*innen und Landräten müssen stimmen, wenn eine IKZ zustande kommen soll. Bei vielem schwingt – insbesondere wenn es um die Aufgabenerfüllung in der Daseinsvorsorge geht, Angst vor Fusion mit, die vielfach eine effizientere Aufgabenerledigung und Angebotssicherung bewirken kann.

Hesse nennt folgende drei Schritte, um die Aufgabenerfüllung im Bereich der Daseinsvorsorge seitens der Gemeinden zu gewährleisten:

- » Optimierung des Status Quo im Bereich der Aufgabenerfüllung in der eigenen Gemeinde. Wenn dies nicht erfolgreich ist, muss
- » durch IKZ eine Verbesserung und finanzielle Entlastung (außer zu Beginn des Prozesses) gewährleistet werden; wenn auch dies keinen Erfolg in ausreichendem Umfang bringt, müssen aus seiner Sicht
- » Fusionen eingeleitet werden.

Bei Nichterfüllung des Gewährleistungsauftrages durch die Gemeinden würden die Aufgaben auf die nächst höhere Verwaltungsebene, den Landkreis übertragen werden. Die Gemeinde könnte dadurch einen Bedeutungsverlust befürchten. Die Kreisverwaltungen würden hingegen immer mehr Aufgaben zu bewältigen haben und es könnte peu à peu das Subsidiaritätsprinzip ausgehebelt werden.

4.3.3 Schwerpunktbereiche der Kooperationen

Typische Handlungsfelder und neue Themenfelder

In der ersten Phase der IKZ in den 70er und 80er Jahren bildeten sich viele Zweckverbände im Bereich der technischen Infrastruktur (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Müllentsorgung und ÖPNV), einige im Schulbereich oder auch in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge. Typische IKZ-Handlungsfelder sind seit Jahrzehnten auch die gewerbliche Infrastruktur und gewerbliche Entwicklung sowie Tourismus. Die Siedlungsflächenentwicklung ist bis heute leider noch immer die Ausnahme.⁶⁴ Auch regionale Kooperationen, wie die Region Stuttgart und die Region Hannover, funktionieren schon seit Langem.

Neuere Themenfelder für die IKZ sind: Verwaltungsdienstleistungen, speziell im Backoffice-Bereich⁶⁵, IT und im E-Government dezentral ausgelagerte Dienste. Weniger Kooperationen gibt es im Frontoffice-Bereich⁶⁶, da er näher am Bürger ist und eine Kooperation hier stärker sichtbar wird. Der Trend geht weg von formalisierten Verfahren hin zu kleinen pragmatischen IKZ im Bereich der kommunalen Dienstleistungen. Da ÖPP sich oftmals schwierig gestalten, prüfen Kommunen immer mehr ÖÖP die auch als IKZ ausgestaltet werden können.

Im Bereich der erneuerbaren Energieversorgung und bei der Breitbandversorgung wird in jüngster Zeit vermehrt interkommunal zusammengearbeitet, dies sind in Zukunft stark wachsende Kooperationsfelder. Ein neuer Bereich ist die gemeinsame Nutzung und der Austausch von Personal in den verschiedenen Aufgabenfeldern.

Speziell in vom demografischen Wandel besonders betroffenen peripheren Räumen nimmt das Thema Stadt-Umland-Kooperation schon jetzt immer

64 In BW schließen sich schon lange, sehr erfolgreich, kleinere Gemeinden zwecks Errichtung gemeinsamer Gewerbegebiete zusammen und verteilen die Steuereinnahmen untereinander

65 Verwaltungsaufgaben ohne direkten Kundenkontakt

66 Aufgaben mit direktem Kundenkontakt

mehr an Bedeutung zu, da viele der Mittelzentren ihre Funktionen zur Sicherung der Daseinsvorsorge häufig nur noch in Kooperation mit dem Umland oder in Funktionsteilung abdecken können. Vor diesem Hintergrund gewinnt auch die Umstrukturierung der sozialen Infrastruktur an Bedeutung, speziell in den neuen Bundesländern, aber auch zunehmend in den alten Bundesländern.

Potenziale

Alle Experten sind sich darin einig, dass die Potenziale der IKZ im Bereich der Daseinsvorsorge bei weitem nicht ausgeschöpft sind. Unter dem Einfluss des demografischen Wandels steigt der Bedarf weiterhin an. Allerdings wurde auch angemerkt, dass in einigen Bereichen bis heute durch zu viele verschiedene Anreizstrukturen die Potenziale der IKZ mehr als ausgereizt wurden (z.B. im Radwegebau oder anderen weichen Themen).

Bereiche in denen eine stärkere Kooperation förderlich wäre

Alle Experten sind sich auch darin einig, dass im Bereich der Daseinsvorsorge durch IKZ erhebliche Verbesserungen in peripheren Räumen erzielt werden können. In den sogenannten „harten“ Bereichen der sozialen Infrastruktur wie z.B. Schule/Bildung oder der Flexibilisierung des Kinderbetreuungsangebotes besteht Handlungsbedarf. In diesen Bereichen ließe sich durch IKZ die Versorgung deutlich verbessern und ein flexibleres Angebot schaffen. Dasselbe gilt auch für den Bereich der Siedlungsflächenentwicklung und für Rückbaumaßnahmen von technischer Infrastruktur sowie im Backoffice und E-Government. Auch die Angebote für Jugendliche z.B. im Sportbereich sowie in den Bereichen Pflege, Gesundheit und Kultur müssen hinsichtlich ihrer Tragfähigkeit überprüft werden. Hier könnte durch IKZ das Angebot überprüft, verändert oder sogar verbessert werden. Im Bereich des Brand- und Katastrophenschutzes ist IKZ dringend erforderlich, da sonst auf dem Land die Feuerwehren immer weniger einsatzbereit sind. Insgesamt könnten durch Herabsetzen der hohen deutschen Standards

angepasste Versorgungssituationen erreicht werden, wie es in einigen Bereichen z. B. in skandinavischen Ländern praktiziert wird⁶⁷.

Die Regionalplanung könnte IKZ als Instrument propagieren und ihr Entstehen moderativ begleiten, um den Prozess der Kooperationsbildung zu beschleunigen. Der Bedarf für IKZ sollte anhand relevanter Indikatoren identifiziert werden (z.B. Schuldenstand, Einwohnerzahl, Gewährleistung von kommunalen Aufgaben), die den Handlungsbedarf für eine konsequente Zusammenarbeit in geeigneten Bereichen objektivierbar machen könnten.

Als Empfehlung wird ausgesprochen, dass es erfolgversprechender ist, wenn die Kommunen in ihrer Kooperation mit sogenannten „weichen“ Themen beginnen, wie sie häufig Gegenstand in ILE oder Leader-Kooperationen sind, und mit den harten Kooperationsthemen erst bei eingespielter Zusammenarbeit fortfahren.

Bereiche die sich wenig für Kooperationen eignen

Aus Sicht der Experten gibt es, außer bei Hoheitsaufgaben⁶⁸, keine Bereiche in der Daseinsvorsorge, die sich nicht für eine Aufgabenerledigung im Rahmen einer IKZ eignen.

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass zu kleinteilige Themen wie beispielsweise die Nahversorgung im Einzelhandel, die sich nur auf den örtlichen Bereich beziehen, für IKZ wenig geeignet sind. Zwar ist innerhalb einer Gemeinde eine Abstimmung hierüber möglich, aber die Konkurrenz zwischen Kommunen ist in diesem Themenfeld meist zu groß, sodass IKZ nicht gut funktioniert. Im Idealfall erfolgt im Laufe der Zeit eine Komplementierung im Angebot der benachbarten Orte.

67 Z.B. Handheben statt teurer Bushaltestellen; siehe Winkel in PlanerIn 5/2010

68 U.a. Finanzhoheit, Organisationshoheit, Gebietshoheit, Planungshoheit, Rechtssetzungshoheit, siehe Günther/Beckmann (2009)

Unterschiede zwischen IKZ in städtischen oder ländlichen Räumen

Städte und Gemeinden in Verdichtungsräumen kooperieren deutlich häufiger als Kommunen, mit geringeren Einwohnerzahlen in ländlichen Räumen. Eine mögliche Erklärung ist, dass die größeren Gemeinden den Vorteil von IKZ erkannt und erfahren haben, und personell und organisatorisch besser aufgestellt sind sowie über das erforderliche juristische Know-how verfügen. Kooperationen zwischen ländlichen und städtischen Kommunen funktionieren nur dann, wenn die ländliche Gemeinde ein Vorhaben nicht allein realisieren kann, oder wenn die Funktionen des zentralen Ortes nicht ohne die Umlandgemeinden erfüllt werden können sowie bei gemeinsamer Interessenvertretung gegenüber dritten Stellen. Bei der IKZ zwischen ländlichen Kommunen wird auf Augenhöhe kooperiert, bei Stadt-Umland-Kooperationen ist dies nur bedingt möglich. Dennoch ist ein Austausch zwischen beiden erforderlich, um die Versorgungsunterschiede nicht zu groß werden zu lassen und die Daseinsvorsorge speziell in ländlichen Räumen zu sichern.

Bereitschaft für kooperative Verbindungen seitens kommunaler Vertreter

Die Bereitschaft zum Eingang von kooperativen Verbindungen seitens der kommunalen Vertreter ist individuell sehr unterschiedlich, da sie vom „Faktor Mensch“ abhängt. „Not oder Weisheit führt die Menschen zu einer IKZ zusammen.“⁶⁹ Die Bereitschaft besteht nur bei starkem Handlungsdruck und wenn die Vorteile oder eine Win-Win-Situation klar erkennbar sind und die eigenen Handlungskompetenzen nicht zu sehr eingeschränkt werden. Bei weichen Themen gibt es eher eine Bereitschaft zur IKZ, bei harten Themen wie z.B. Abstimmung der Flächenentwicklung gibt es oftmals keine Bereitschaft, denn zu diesem Themenfeld überwiegen oftmals die Konkurrenzen.

Für eine erfolgreiche IKZ ist ein Promoter und die politische Verankerung wichtig, es braucht einen langen Atem und am besten einen prominenten

69 Spangenberg, BBSR

„Kümmerer“ als Motor, der nicht nur die Politiker, Verwaltungsmitarbeiter, sondern auch die Bürger überzeugen kann. Durch finanzielle Anreize ist ein Wachsen der Bereitschaft zu erzielen. E-Dienstleistungen und IT-Vernetzungen bewirken, dass Kommunen heute viel leichter kooperieren können als früher, auch ist die Kompetenz in der Verwaltung hierfür gestiegen. Diese Faktoren beeinflussen die Bereitschaft zur Kooperation positiv.

Bewusstsein über die Potenziale der IKZ bei Entscheidungsträgern

Nach einhelliger Meinung der Experten ist das Bewusstsein über die Potenziale von IKZ bei vielen kommunalen Entscheidungsträgern vorhanden. Für kleine Gemeinden in ländlichen Räumen, die einen besonderen Kooperationsbedarf aufweisen, wurde dies jedoch nicht klar gesehen. Leider besteht nicht in allen Kommunen genug Wissen über optimale Betriebsgrößen und Effizienz bei der Aufgabenbewältigung. Die Betriebsgröße einer Verwaltung verlangt nach einem bestimmten Nachfragerkreis. Bei einer Einzelgemeinde liegt diese nach eingehenden Untersuchungen bei mindestens 5.000 bis 8.000 Einwohnern und bei Verbandsgemeinden bei 12.000 bis 15.000 Einwohnern⁷⁰. Bei ständig komplexer werdenden Vorgängen und Zusammenhängen können sich kleine Gemeinden nicht mehr die entsprechenden Fachleute leisten. Aus Effizienzgründen müssten dann größere und Einwohnerstärkere Handlungskulissen gebildet werden, sei es in Form von IKZ oder durch Fusion. Erstrebenswert wäre eine Systematisierung der Aufgabenerfüllung im Bereich der Daseinsvorsorge, die eine nach Größenklassen gestufte Form der Verteilung der Aufgaben zwischen den Verwaltungsebenen vorsieht.

Unter den Experten besteht Einigkeit darin, dass es noch erheblich mehr Überzeugungsarbeit erfordert, um die Potenziale im Bereich Daseinsvorsorge wirklich auszuschöpfen. Anhand von Best Practices ist ein Lernen aus den positiven Erfahrungen und Erfolgen anderer Kommunen gut möglich⁷¹. Durch einen gezielten Erfahrungsaustausch zwischen nicht benachbarten

70 Siehe Gutachten Hesse (2009) sowie Junkernheinrich/Ziekow (2010)

71 Als Beispiele wurden hier genannt Ulzen und Lüchow-Dannenberg, Call-Center 115

Kommunen könnten zusätzlich Potenziale aktiviert werden. Auch der Austausch von Personal könnte eine Möglichkeit sein, um die Skepsis gegenüber IKZ abzubauen.

Notwendigkeit politischer Forderungen der übergeordneten Ebene

Die befragten Experten sind sich einig: im Prinzip sollten die Kommunen allein den Wert einer IKZ erkennen. In der Realität muss aber die übergeordnete Ebene durch Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit mithelfen. Die Notwendigkeit der politischen Forderungen ist vorhanden und es bedarf dringend der Unterstützung seitens Bund und Länder, um die Akteure für die IKZ zu motivieren. Die Bandbreite der Unterstützung reicht von gemeinsamen Leitbildentwicklungen bis zum Zwang zur Kooperation (vgl. BauGB § 204). Dabei sollten die kommunalen und regionalen Potenziale vor Ort nicht ungenutzt bleiben oder behindert werden.

Auch wurde die Notwendigkeit gesehen, den Prozess zusätzlich durch Festsetzungen in der Raumordnungsplanung und gleichzeitig in gesetzlichem Rahmen zu verstärken, damit sich die Bereitschaft der Kommunen zur Kooperation erhöht. Es braucht in jedem Falle deutlichere Empfehlungen, Aufklärung und Hilfestellungen von Seiten der Regionalplanung und der Kreise, als Kommunalaufsichtsbehörden. Diese Stellen könnten die Kommunen umfangreicher zum Thema IKZ beraten. Darüber hinaus sollte durch finanzielle Förderung seitens der Länder unterstützt werden⁷². Jedoch besteht bei finanziellen Anreizen durch Förderprogramme zur IKZ immer die Gefahr des Mitnahmeeffektes. Bei der Gewährung von Förderboni schwingt zudem immer die Unsicherheit mit, was nach Abschluss der Förderphase mit der IKZ passiert. Leider haben viele Erfahrungen gezeigt, dass nach Auslaufen der Förderung eine Zusammenarbeit im gleichen Umfang nicht fortgesetzt wird, da die eigenständige Weiterfinanzierung durch die Kommunen oft nicht gewährleistet werden kann. Andererseits tragen sich aber auch kleine-

72 z.B. ist in Niedersachsen die IKZ mit Entschuldungsprämien gekoppelt

re Verwaltungskooperationen nach einer Anlaufphase selbst, durch Wegfall von Personal- oder Sachkosten.

Leider bringt nach Erfahrung eines Experten aber oft erst die kommunale Gebietsreform eine signifikante Verbesserung und Entlastung im Bereich Daseinsvorsorge. Kommunen, die hochverschuldet sind und keine IKZ anstreben, handeln nach seiner Ansicht fahrlässig und denken nicht strategisch, daher muss das Land in solchen Fällen Druck ausüben⁷³.

4.3.4 Entwicklung der Kooperation

Idealtypische Entwicklung einer IKZ und Meilensteine

Es gibt folgenden groben Ablauf in der IKZ: Zunächst muss es einen identifizierten Grund mit zu erwartendem Mehrwert bei Kooperation geben. Als dann muss Kontakt aufgenommen, gemeinsam das konkrete Projekt definiert und anschließend Beschlüsse in den Kommunalparlamenten herbeigeführt werden. Schließlich müssen sich alle Beteiligten zur Umsetzung verpflichten (z.B. „Letter of Intent“ oder Zielvereinbarung).

In der Findungs- bzw. Gründungsphase sollte auf feste Organisations- und Entscheidungsstrukturen zunächst verzichtet werden. Zunächst müssen Partner und gemeinsame Themen gefunden und definiert werden. Erst im weiteren Verlauf einer IKZ sollte auf mehr oder weniger formalisierte Regeln gesetzt werden und sich auf eine Rechtsform geeinigt werden, um Entscheidungen zu stabilisieren. Formale Strukturen sind eher als Resultat des Prozesses der IKZ anzusehen.⁷⁴

Es sollte behutsam und mit Themen begonnen werden, die kurzfristige Erfolge bringen und nicht konfliktträchtig sind. Dadurch kann Vertrauen

⁷³ Hesse

⁷⁴ BBSR 2006

aufgebaut werden. Die Beteiligten sollten sich tatsächlich gleichberechtigt abstimmen. Alle müssten einen sichtbaren Vorteil aus der IKZ haben.

Aus Erfahrung vieler Beispiele kann gesagt werden, dass eine interkommunale Kooperation im Zeitraum zwischen 2-3 Jahren oder nach 1-2 gemeinsamen Projekten in der Regel fest verankert ist und eine eingespielte Kooperation entstanden ist.

Meilensteine in der Umsetzungsphase sind z.B., wenn eine Zielvereinbarung getroffen werden konnte, ein Vertrag abgeschlossen ist, oder die Realisierung einer gemeinsamen baulichen Maßnahme abgeschlossen wurde.⁷⁵

Voraussetzungen für den Erfolg des Kooperationsprozesses

Voraussetzung für den Erfolg des Kooperationsprozesses ist, dass ein gemeinsamer „Leidensdruck“ identifiziert wurde. Auch ist wichtig, dass unterschiedliche und gemeinsame Interessen bereits in der Anfangsphase identifiziert werden. In einem nächsten Schritt werden dann der gemeinsame Kooperationsgegenstand und konkrete Projekte identifiziert und begonnen. Erfolgreiche Kooperationen zeichnen sich zwar durch langfristige Ziele, aber auch durch sichtbare Erfolge in der Realisierung kurzfristiger gemeinsamer Projekte aus. Hieraus ziehen sie die Motivation für eine Fortsetzung der IKZ. In den kleinen Schritten erfahren sie, dass sie durch gemeinsame Angebote im Bereich Daseinsvorsorge und Dienstleistungen diese entweder weiterhin anbieten, oder sogar verbessert zur Verfügung stellen können. In jedem Falle ist es erforderlich, dass sich die Partner auf Augenhöhe, also gleichberechtigt in die Kooperation einbringen können und nicht per se der größere Partner auch mehr Gewicht hat. Es sei denn, die anderen Partner wünschen und akzeptieren dies. Die Bereitschaft, auf Kompetenzen und Aufgaben zu verzichten, muss vorhanden sein und die Partner müssen sich auf einen Lastenausgleich einigen. Das ausgewogene Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen/Vorteil erkennbar sein.

⁷⁵ Winkel, Spangenberg, Einig, Floeting

Win-win-Situationen sollten angestrebt werden. Wenn eine Übervorteilung mitschwingt, wird die Kooperation in jedem Falle scheitern. Die Partner sollten nicht mit zu komplexen Themen beginnen, sondern besser z.B. von einem informellen Testfeld, über Zwischenschritte ggf. hin zu gemeinsamem Verwaltungshandeln kommen. Transparenz muss zwischen, als auch innerhalb der beteiligten Kommunen herrschen. Auch muss unbedingt die Freiwilligkeit der Kooperation auf Basis der kommunalen Selbstverwaltung gewahrt bleiben. Eine 100%-Förderung wäre nach Ansicht der Experten kontraproduktiv, da die Kommunen dann nicht gefordert werden, ihre tatsächliche Bereitschaft zur Kooperation zu zeigen. Die Gefahr von Mitnahmeeffekten bestünde.

Leitfaden für das Vorgehen

Sehr hilfreich für den Erfolg von Kooperationen sehen die Experten einen praktischen Leitfaden, wie Kooperationen angebahnt, organisiert, finanziert und verstetigt werden können. Von den Experten wurden folgende Beispiele genannt:

- » Thüringen (1998),
- » Schleswig-Holstein (2004/2005),
- » Hessen (2006),
- » KGSt (2009),
- » BBSR (2010).

Eine komplette Liste mit weiteren Leitfäden und Internetangeboten zum Thema findet sich im Anhang.

Beteiligte am Prozess in den Kommunen

Wer am Kooperationsprozess beteiligt werden sollte, hängt vom Kooperationsgegenstand ab. Es sollten aber nicht nur die Bürgermeister, sondern auch die Gemeinderäte, mindestens die Fraktionsvorsitzenden aller Parteien im Gemeinderat einbezogen werden. Neben den Politikern sollte auf jeden Fall

die Fachebene an der Kooperation beteiligt werden, da diese die Projekte in den Verwaltungen umsetzen muss. Als Initiatoren sind prominente „Kümmerer“ und „Überzeuger“ wichtig. Diese müssen wiederum wichtige Personen aus Politik und Zivilgesellschaft überzeugen und als Multiplikatoren in die Kooperation eingebunden werden. Je nach Kooperationsgegenstand ist die Einbeziehung der Bevölkerung erforderlich und von großem Nutzen für den Erfolg.

Anzahl der beteiligten Kommunen

Es gibt keinen pauschalen Zusammenhang zwischen Anzahl und Erfolg einer IKZ. Jedoch wird die IKZ zwischen mehreren Partnern auch leistungsfähiger hinsichtlich der politischen Durchsetzungskraft zur übergeordneten Ebene. Gleichzeitig wird die Abstimmung untereinander schwieriger, da mehrere Meinungen und Interessen abgeglichen werden müssen. Je mehr Partner beteiligt sind, desto komplexer ist die Steuerung und bedarf großer Managementkapazitäten. Dies kann u.U. nur noch durch externe Hilfe geleistet werden.

Die Anzahl der Kooperationspartner ist in der Praxis sehr unterschiedlich und abhängig vom Kooperationsgegenstand. Bei IKZ zwischen rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden z.B. hat man es mit einer Vielzahl von Partnern aus den Ortsgemeinden zu tun. Die Anzahl der Partner hängt in jedem Fall vom Kooperationsthema ab: bei interkommunalen Entwicklungskonzepten sollten mehr Kommunen beteiligt sein, bei Umsetzungsprojekten im internen Verwaltungsbereich oder bei Schulk Kooperationen sind manchmal nur zwei Partner erforderlich und sinnvoll. Eine zu große Zahl von Partnern ist oftmals ein großes Problem für die gemeinsame Entscheidungsfindung oder für die Realisierung konkreter Projekte. Häufig ist gerade bei der Umsetzung eine kleinere Anzahl an Beteiligten erforderlich. Aber die Größe ist nicht allein ausschlaggebend für das Funktionieren und den Erfolg einer Zusammenarbeit. Generell scheint eine Zahl von 10 bis 12 beteiligten Partnern als günstiger Wert angesehen zu werden. Mindestens sollten es natürlich zwei Partner sein. Bei großen Verbandsgemeinden z.B.

in Rheinland-Pfalz ist der Begriff überörtliche Zusammenarbeit treffender als interkommunale Zusammenarbeit.⁷⁶

Externe Begleitung des Vorhabens

Eine externe Steuerung oder Begleitung ist nicht zwangsläufig notwendig, aber bei vielen Partnern angeraten und gerade in der Anfangsphase durchaus wichtig und hilfreich. Ein externer Berater sollte eine neutrale Person sein, da diese besser zur Zusammenführung der Partner geeignet ist als eine interne Person. Bei einer internen Moderation kann durch Rotation eine Ausgewogenheit erzielt werden.

Leider fehlen oft die finanziellen Mittel für eine externe Begleitung, die über Berufserfahrung und Fachkompetenz verfügt und darüber hinaus eine neutrale Position bewahren kann. Die Bezirksregierungen oder Regionalplanungen könnten anbieten, sich als moderative Begleitung in Form von Beratung oder Coaching einzubringen. Aus einem Externen kann nach einer gewissen Zeit auch ein Interner, z.B. Regionalmanager, werden. Hierbei wird auf die Gefahr des Mitnahmeeffektes hingewiesen.

Für Daseinsvorsorge geeignete Formen der „institutionalisierten“ Kooperation

Zu Beginn einer Kooperation steht die Wahl der Rechtsform nicht im Vordergrund. Zunächst sind gemeinsame Themen wichtig. Nachdem man positive Erfahrungen in der Zusammenarbeit gemacht hat, entscheidet man sich für die geeigneten Themen. Erst wenn das gewählte Kooperationsfeld feststeht, entscheidet man sich für die Organisations- bzw. Rechtsform. Z.B. wird im Bereich der technischen Infrastruktur häufig der Zweckverband gewählt, bei Wirtschaftsthemen werden hingegen häufig Vereine gegründet. Generelle Empfehlungen für eine Rechtsform können schwer gegeben werden, da diese auf den Einzelfall abgestimmt sein muss.

⁷⁶ Spangenberg

Beispielsweise könnte mit einer Arbeitsgemeinschaft, also eher unverbindlich, begonnen werden. Erst nach Festigung der Bereiche der Zusammenarbeit sollte bei Bedarf über eine verbindlichere Rechtsform entschieden werden.

Im Allgemeinen sind Zweckverbände für den Bereich der Daseinsvorsorge gut geeignet. In den letzten Jahren hat sich verstärkt die Anstalt des öffentlichen Rechts als sehr vorteilhaft für die IKZ in diesem Kooperationsfeld erwiesen, da sie flexibler ist als der Zweckverband.

4.3.5 Probleme

Probleme bei der Initiierung von IKZ

Oftmals kommt IKZ nicht zustande, weil mögliche Veränderungen von Ängsten begleitet werden. Z.B. herrschen oft Zweifel und Bedenken, die mit dem Argument: „IKZ bringt nichts“ abgetan werden. Ferner gibt es Bedenken, die Einschränkungen der eigenen Handlungskompetenz betreffen oder auf Misstrauen gegenüber den Nachbarn beruhen. Hinzu kommt der „Faktor Mensch“: Bürgermeister-Konkurrenzen, Wettbewerb der Gemeinden gegeneinander, oder manchmal auch Neid. Die Bedenken über den Verlust der Selbstverwaltungsautonomie, Identität, Bürgernähe, oder manchmal auch von Kontrolle und Macht spielen hierbei oftmals eine ernstzunehmende Rolle. Dies bezieht sich nicht ausschließlich auf die Person des Bürgermeisters, sondern betrifft häufig die Bürgerinnen und Bürger, Gemeinderäte ebenso wie Verwaltungsmitarbeiter. Bei der Person der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters kommt es oftmals weniger auf die Parteizugehörigkeit an, sondern eher auf die Persönlichkeit und wie die Personen miteinander auskommen.

Manchmal spielt Wahltaktik gegenüber den Bürgern eine Rolle: Politiker möchten sich mit dem Thema nicht unbeliebt machen. Die fehlende Akzeptanz seitens der Bürgerschaft aus oben genannten Gründen, wird mancher-

orts als gravierendes Problem für die Initiierung einer IKZ gesehen. Häufig sind die Bürgermeister durchaus von der Sinnhaftigkeit und dem Nutzen überzeugt, können aber bei den Bürgern keine Zustimmung zum näheren Zusammenrücken mit den Nachbarkommunen oder zur Aufgabe eigener Besitzstände erreichen. Hier braucht es dann Unterstützung von anderer Seite (z.B. Kreis, Land etc.).

Hürden in den Anfangsjahren

Probleme treten meist schon in der Anfangsphase einer IKZ auf, oder in dem Moment, in dem sich ein Partner übervorteilt fühlt oder wenn finanzielle Probleme auftreten. Direkt zu Anfang gilt es, die Interessenslage zu klären und danach die gemeinsamen Themen und Kooperationsgegenstände zu definieren. Es muss ganz deutlich eine Win-win-Situation herausgestellt werden, um die Akzeptanz zu erhöhen. Ist dies nicht von Anfang an geklärt, droht die IKZ ins Leere zu laufen oder zum Selbstzweck zu werden.

Als anfängliche Hürden haben sich zu schwierige oder auch „harte“ Themen erwiesen, die daher möglichst vermieden werden sollten. Auch sollten genügend potenzielle Themen zum Abarbeiten ausgewählt werden, sodass, wenn die Abstimmung in einem Themenfeld ins Stocken gerät, auf ein anderes Themenfeld ausgewichen werden kann, bevor die ganze Kooperation zu scheitern droht. So ist ein besserer Einstieg in den Ausgleich der Interessen möglich. Auch wird als Hürde gesehen, wenn die Landesebene zu lange fördert und die IKZ nur dadurch am Leben gehalten wird.

Im laufenden Prozess können Probleme auftreten, die z. B. durch politische Wechsel nach Kommunalwahlen bedingt sind. In einem solchen Fall können wichtige Akteure oder Initiatoren ausscheiden (Politiker, beteiligte Verwaltungsmitarbeiter, sonstige wichtige Akteure) und damit die Kooperation ins Stocken geraten oder gar abgebrochen werden.

Weitere Gründe für Probleme bei der IKZ können ein mangelnder Vorteils-Nachteils-Ausgleich sein, ebenso die mangelnde Verbindlichkeit, durch

welche die IKZ im Falle von Konflikten oftmals nicht belastbar sind. Sie funktionieren oft nur bei Einvernehmen. Auch scheint der Aufwand für eine Kooperation gerade zu Beginn manchmal sehr hoch. Dann wird eher das Weiterbestehen suboptimaler Lösungen akzeptiert. Oder die Probleme werden lieber allein angegangen, da das Kosten-Nutzenverhältnis von IKZ kurzfristig nicht optimal erscheint.

Beim Thema Siedlungsentwicklung haben sich Kooperationsansätze eher nicht bewährt, da den Beteiligten schnell klar wird, dass es hierbei um Konkurrenzen und Verluste geht. In diesem Bereich kann meist überhaupt nur durch den „goldenen Zügel“ der Förderung etwas erreicht werden. Auch in anderen Kooperationsfeldern wird IKZ häufig nur aufgrund der Fördermöglichkeiten eingegangen. Wenn die finanzielle Unterstützung in Form von Förderung ausläuft und eine Anschlussfinanzierung fehlt, kann IKZ ins Stocken geraten, nur halbherzig weitergeführt oder ganz abgebrochen werden. Diese Fälle werfen die Frage nach den Förderinhalten und der Nachhaltigkeit über den Förderzeitraum hinaus auf.

Speziell in Stadt-Umland-Kooperationen herrschen oftmals sehr unterschiedliche Interessen, sodass Kooperationen, trotz großen Bedarfs, seltener zustande kommen. Manchmal sind auch die Zwänge der Verbindlichkeit in Zweckverbänden, insbesondere die finanziellen und rechtlichen Verbindlichkeiten, der Grund für das Ablehnen einer Kooperation.

Vermeidbarkeit der Probleme

Zunächst müssen Rahmen und Strukturen geschaffen werden, sodass es überhaupt zu einer IKZ kommt. Dann müssen die rechtlichen Möglichkeiten ausgelotet und die IKZ im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden.

Auftretende Probleme in der Kooperation können oftmals durch eine gute Vorbereitung vermieden werden. Die Auswahl und Begrenzung der Anzahl der Partner kann die Probleme reduzieren. Durch Schaffen eines gemein-

samen Bewusstseins, Herausarbeiten gemeinsamer Vorteile und durch Vertrauensbildung können Probleme im Vorhinein verringert werden. Ein ehrlicher und kontinuierlicher Austausch und Transparenz helfen ebenfalls Probleme im Vorfeld zu vermeiden. Wichtig scheint insbesondere, dass die Entscheidungsträger und wichtigen Verwaltungsmitarbeiter bei den Prozessen persönlich anwesend sind und von Anfang an in einen Kooperationsprozess einbezogen werden.

Andere Probleme wie Personalwechsel und Konstellationswechsel bei Kommunalwahlen sind sehr schwierig vorhersehbar. Auch wenn „die Chemie zwischen den Partnern nicht stimmt“, ist es schwierig, die damit verbundenen Probleme zu beseitigen. Ein möglicher Weg bei auftretenden Problemen ist ein Themenwechseln, wenn es auf einem Gebiet nicht weitergeht, geht es u.U. auf einem anderen besser.

IKZ ist der erste Schritt zu einer kommunalen Gebietsreform?

Das Argument, IKZ sei der erste Schritt zu einer kommunalen Gebietsreform, ist sehr häufig zu vernehmen. Diese Angst schwingt oft bei den Kooperationsprozessen mit. Die Experten vermuten aber auch, dass dieses Argument oftmals nur als Ausrede genutzt wird, um nicht zu kooperieren, insbesondere bei ungleichen Partnern (z.B. zwischen Stadt und Umland). Jedoch wird seitens der Experten eindeutig geurteilt: Bei kleinteiliger Gemeindestruktur bietet IKZ Vorteile bei der Bewältigung der Daseinsvorsorgeleistungen, da eine kommunale Gebietsreform mit evtl. Zwangsfusion durch die IKZ vermieden werden kann. Geschickte Bürgermeister und Landräte können durch eine intelligente IKZ unter Umständen die oftmals gefürchtete Fusion vermeiden.

Andererseits muss bedacht werden, dass Gemeinden, die sich zusammenschließen meist höhere Finanzaufweisungen des Landes erhalten können und diese für die Bewältigung der Aufgaben einsetzen können.

Meinungen der Experten zu Gebietsreformen

IKZ ist aus planerischer Sicht aber auch eine gute Vorbereitung auf Fusionen, da sich die Beteiligten schon näher gekommen sind und Zusammenarbeit erprobt haben. Kooperation ist oftmals auch eine Alternative zu Fusionen, aber die Kritik an ihr mehrt sich, da sie nicht schnell genug greift und ihre Wirkung nicht die erforderlichen Ausmaße annimmt. Aus diesem Grunde werden oft Forderungen nach Vorgaben von höherer Ebene laut, um Fusionen herbeizuführen. Wegen des demografischen Wandels gibt es aber auch viel Angst vor Wandel und Fusionen auf Seiten der Kommunalpolitiker. Daher bevorzugen sie oft alles beim Alten zu belassen, statt u.U. bei einer IKZ eigene Strukturen abschaffen zu müssen oder Macht und Kontrolle abzugeben. IKZ könnte ein erster Schritt zu einer Gebietsreform sein, bisher gibt es in Deutschland aber wenig Dynamik im Bereich Gebietsreformen. Daher ist das Argument meist vorgeschoben.

Fast alle Experten stimmten darin überein, dass eine kommunale Gebietsreform die effektivste Form der Ressourcennutzung und daher notwendig und von Vorteil ist, in kleinteilig strukturierten Bundesländern wie z.B. Bayern (hier auch auf Kreisebene), Baden-Württemberg, Thüringen, Rheinland-Pfalz und in Schleswig-Holstein. Bis zu ihrer möglichen Umsetzung sollte allerdings gleichzeitig die IKZ weiter vorangetrieben werden.

4.3.6 Ausblick

Zukünftige Rolle des Themas IKZ

In Regionen mit großen Strukturschwächen, Finanzschwierigkeiten und schnell fortschreitendem demografischem Wandel wird IKZ im Bereich der Daseinsvorsorge künftig immer wichtiger werden, hierin sind sich alle Experten einig. Diese Regionen kommen an den drängenden Themen der Daseinsvorsorge nicht vorbei, weder die Kommunen noch die Landesregierungen. Die zukünftige Rolle von IKZ hängt aber auch entscheidend

davon ab, wie IKZ in Zukunft gefördert wird, da sie selten eigenständig, ohne Einfluss von außen initiiert wird. Der Rückschluss: je schlechter die Bedingungen im Bereich Daseinsvorsorge, desto mehr IKZ gibt es, stimmt so bisher nicht. Denn dort, wo eine Abneigung oder ein Dissens besteht, geht die IKZ nicht weiter. Somit liegt es oftmals eher an Einzelpersonen, als an Rahmenbedingungen.

Interkommunale Gewerbegebiete werden auch in Zukunft voraussichtlich nur in Einzelfällen initiiert oder weiterhin bestehen bleiben. Auch Zweckverbände im Bereich der technischen Infrastruktur werden weiterhin notwendig bleiben, mit erheblich steigendem Bedarf. Aber die IKZ ist kein Universalmittel um kommunale Entwicklungs- und Finanzprobleme zu lösen, dafür bedarf es u.a. eines umfangreichen Schuldenabbaus.

Demnach wird IKZ zwar weiter an Bedeutung zunehmen, wird aber weiterhin eine Zwischenstufe zur Fusion bleiben, da sich in der Notwendigkeit der IKZ schon ein suboptimaler Zuschnitt der Kommune zeigt.⁷⁷ Die Kooperation zwischen Stadt und Land in ländlichen Räumen kann die Versorgungssituation erheblich verbessern und zu einem qualifizierteren Daseinsvorsorgeangebot führen. Daher wird prognostiziert, dass insbesondere diese Art der IKZ weiter an Bedeutung zunehmen wird.

Weitere Kooperationsmöglichkeiten und -bedarfe

Nach Aussage der Experten sind die Potenziale der IKZ bei weitem noch nicht ausgeschöpft, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, aber auch bei freiwilligen Leistungen der Kommunen und im Bereich des Front- und Backoffice.

Speziell für die Aufrechterhaltung der Versorgungsfunktionen der Mittelzentren innerhalb der Mittelbereiche, gerade in peripheren ländlichen Räumen, ist IKZ im Bereich der Daseinsvorsorge unumgänglich. Bisher gibt

77 Hesse

es in diesem Themenfeld noch zu wenig Dynamik. Die Potenziale für weitere Kooperationen im Stadt-Umland-Bereich sind auch deshalb so groß, da sich in einer Reihe von Studien gezeigt hat, dass besonders in peripheren ländlichen Räumen die Bereitschaft zu IKZ bisher nicht sehr hoch ist, aufgrund der bereits erwähnten Aspekte wie Kirchturmdenken, Informationsdefizit und Angst vor Machtverlust. Die Anzahl der Kooperationen ist bei Städten oder bei Gemeinden in Verdichtungsräumen deutlich höher.⁷⁸

Im Bereich der Daseinsvorsorge ist eher eine großräumige, d.h. regionale Sicht von Vorteil, um die gewünschten Erfolge zu erzielen. Hier wäre eine Verbreitung des Themas auch in ILE- oder Leader-Räumen sehr wirkungsvoll.

Bei gemeindeübergreifender Flächennutzungsplanung ist die Häufigkeit eher abnehmend, da der Erstellungsprozess oft zu langwierig ist. Daher sind hier informelle interkommunale Planungsansätze eher willkommen. Im Bereich der Einzelhandelskonzepte nimmt der Bedarf ebenfalls ab. Im Themenfeld regionale Energiekonzepte hingegen, besteht ein weiterhin wachsender, großer Bedarf.

4.3.7 Hilfestellungen beim Aufbau von IKZ durch Bundes- oder Landespolitik

Positive Beispiele von Förderung der IKZ in verschiedenen Bundesländern

In Deutschland gibt es viele positive Beispiele für erfolgreiche kommunale Zusammenarbeit im Bereich der Daseinsvorsorge, die aber bisher zu wenig publik gemacht wurden z.B. durch eine zentrale, für alle zugängliche Datenbank. Durch die Informationen aus der Verbreitung von Best Practices können mögliche Nachahmer motiviert werden, nachzuziehen. Es gibt einige Datenbanken zu dem Thema, die aber entweder keine umfangrei-

⁷⁸ Hesse 2006

chen ressortübergreifenden Informationen aus dem Bereich Daseinsvorsorge liefern. Oder sie sind mit Zugangsbeschränkung für einen limitierten Nutzerkreis versehen, da häufig rechtliche Konsequenzen aufgrund von Vergabeverfahren befürchtet werden. Eine Auflistung der Datenbanken findet sich im Anhang.

Als besonders positive Beispiele für allgemeine IKZ wurden von den Experten hervorgehoben:

- » Regionalmanagement in Baden-Württemberg, Bayern, Thüringen, Schleswig-Holstein und Sachsen (könnte verstärkt für Daseinsvorsorge genutzt werden)
- » Sportstättenbedarfspläne und interkommunale Gewerbegebiete in Baden-Württemberg
- » Allgemein IKZ: Sachsen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Thüringen und Bayern
- » Stadtumbau Hessen und eigenes Förderprogramm zur IKZ
- » Bayern legte als ein gemeinsames Förderkriterium der Förderprogramme aller Ressorts die IKZ bei der Bewilligung der Fördermittel fest

Regionalmanager haben sich als sehr hilfreich erwiesen und könnten verstärkt im Bereich Daseinsvorsorge arbeiten. Gleichzeitig müsste ihre Arbeit aber ergänzt werden durch einen stärkeren Finanzausgleich bei IKZ und durch vermehrte Fördermittel bei IKZ.

Die zentrale Frage ist, wie die teils schon vorhandenen Kooperationen genutzt und ausgeweitet werden können, um Strukturen und Versorgung in der Daseinsvorsorge zu optimieren. IKZ ist Mittel zum Zweck und nicht Selbstzweck. IKZ ist aber im Grunde nur ein Behelf und gleichzeitig ein Indikator für vorhandene Missstände in der Versorgung und Verwaltungsstruktur.

Meinungen der befragten Experten zu Förderungen auf Bundes- und Landesebene zur Forcierung von IKZ

Nur ein Experte war der Ansicht, dass es bereits genug Förderung der IKZ gegeben hat und nun rechtlich bindende Kooperationsvorgaben getroffen werden müssen. Alle anderen Experten waren der Meinung, dass eine weitere, bei entsprechender Nachfrage verstärkte, finanzielle Förderung der IKZ notwendig ist, da z.B. die Bund/Länderprogramme der Städtebauförderung bisher zu wenig in den peripher gelegenen Kommunen angekommen seien. Detaillierte Evaluierungen hierzu stehen derzeit noch aus.

Zu prüfen ist, welche staatlichen Regelungen IKZ behindern. Diese müssen beseitigt werden. Wichtige Voraussetzungen sind auch die Gemeindeordnungen der Länder. Diese sollten bei Bedarf überprüft oder angepasst werden. Eine Hürde zeigt sich bei Bundesländer-übergreifender IKZ, die je nach räumlicher Gegebenheit und Verflechtung regional vorteilhaft sein kann. Hierfür müssen zwischen den beteiligten Ländern Staatsverträge geschlossen werden sowie unterschiedliche Förderungen bzw. Finanzierungen ineinandergreifen.

Auch muss eine gute Koordination auf Ressortebene in den Ländern erfolgen, um IKZ in der Daseinsvorsorge zu unterstützen. Handlungs- bzw. Optimierungsbedarf wird gesehen, um auf Länderebene bestehende Informationsdefizite zu verringern. Es wird ein Bedarf an Erfahrungsaustausch zwischen verschiedenen Bundesländern gesehen, z.B. hinsichtlich von Förderrichtlinien, aber auch hinsichtlich des Abbaus von Hürden bei ländergrenzen-überschreitender IKZ. Auch über die Innenministerkonferenz von Bund und Ländern könnten Informationen und Anregungen zu IKZ transportiert werden.

Förderung könnte weiterhin Anreize bieten, um positive Beispiele im Bereich der Daseinsvorsorge anzuregen. Auch die Flexibilisierung der Organisationsformen in den Landesgesetzen zur Kommunalen Gemein-

schaftsarbeit sowie eine Flexibilisierung der Standardvorgaben wären für die Sicherung der Daseinsvorsorge durch IKZ von Vorteil.

Das Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ sowie „Stadtumbau West“, das Modellvorhaben „Aktionsprogramm Daseinsvorsorge“ sowie spezielle Vorgaben und Hilfestellungen seitens der Bundes- und Landesebenen haben bereits viele positive Beispiele hervorgebracht und sollten weiterhin ganz gezielt IKZ fördern.

Alle Experten sahen nach wie vor die Notwendigkeit, Fördermittel für IKZ im Bereich Daseinsvorsorge auszureichen und/oder Fördermittel an IKZ zu koppeln, wo dies sinnvoll ist. Aber diese sollte in kleinen gemeinsamen Projekten auf der Basis einer interkommunalen Entwicklungsplanung erfolgen, die mit einer Mindestanzahl von Gemeinden bzw. Bewohnern erstellt werden sollten. Die Gemeinden müssten hierüber Beschlüsse herbeiführen und die Umsetzung realisiert werden. Geschieht dies nicht, sollte die Förderung nicht ausgereicht werden. Es bedarf nicht unbedingt mehr Geld, sondern es sollte verstärkt auf die konsequente Umsetzung Wert gelegt werden.

Die Landes- oder Regionsebene kann IKZ forcieren, indem bestimmte Elemente auf die kommunale Ebene übertragen werden, mit der Auflage der Kooperation.

Ein Experte schlug vor zu prüfen, ob der kommunale Finanzausgleich an IKZ gekoppelt werden könnte, d.h. nicht nur der Einwohnerschlüssel sollte bei der Finanzzuweisung zugrunde gelegt werden. Zu dieser Thematik liegt ein ablehnendes Urteil des Landesverwaltungsgerichtes Mecklenburg-Vorpommern vom 30.09.2011 vor.⁷⁹

Auf Bundes- und auf Landesebene sollte IKZ vermehrt unterstützt werden, um Verschuldung und Finanzkrise zu begegnen. Zum Beispiel könnten auf dieser Ebene Best Practices besser publik gemacht werden. Mit Informa-

79 Stellungnahme Deutscher Landkreistag vom 27.07.2012

tion und erfolgreichen Beispielen könnten dann, wie oben gesagt, weitere Kommunen zum Nachahmen angeregt werden. Die Landespolitik muss geschickt vorgehen und mit kommunalen Spitzenverbänden kooperieren: Es sollte zunächst 4 bis 5 Jahre auf freiwilliger Basis IKZ gefördert werden. Wenn dies nicht greift, sollten Fusionen folgen. Das Problem ist, dass die meisten Bundesländer, wie auch die Kommunen, finanzielle Schwierigkeiten haben. Daher fehlt es an notwendigen Fördermitteln, um z.B. Entschuldungsprogramme wie in Niedersachsen zu realisieren.

Der Bund, die Länder und die kommunalen Spitzenverbände könnten für die Kommunen Hilfestellungen z.B. in Form von Leitfäden bereitstellen. Außerdem gibt es Informationsbedarf zu organisatorischen und rechtlichen Fragen⁸⁰, um Informationsdefizit oder Skepsis bei den Kommunen und Bürgern abzubauen. Dafür bietet sich das Angebot von Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen an, wie dies bereits in einigen Bundesländern mit viel Resonanz angeboten wird.

4.4 Mindeststandards der Daseinsvorsorge

In diesem Kapitel wird die gesetzlich festgeschriebene oder auch empfohlene Versorgung aller Teilräume durch das System der zentralen Orte beschrieben. Anhand dessen soll verdeutlicht werden, welche Art der Versorgung in den ländlichen Räumen erhalten werden soll und wie das Instrument der IKZ dazu beitragen kann, diese Versorgung auch in Zukunft zu gewährleisten.⁸¹

Es gibt keine einheitliche, bundesweit gültige Definition oder Bestimmung von Mindeststandards der Grundversorgung. Empfehlungen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) geben eine grobe Richtschnur über die Grundversorgungskriterien in den Bundesländern. Die Länder sind in ihren landesplanerischen und fachlichen Festlegungen unabhängig, um den räumlichen und administrativen Gegebenheiten des jeweiligen Bundeslan-

80 z.B. im Bereich Vergabe die Unklarheit über EuGh-Rechtsprechung

81 Vgl. BMVBS-Online-Publikation Nr. 13/2010 "Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge"

des zu entsprechen. In verschiedenen Bundesgesetzen gibt es eine flächen-deckende Versorgungspflicht. Diese wird ergänzt durch die landesplanerische Regelungen und die Gesetze der Fachressorts in den Ländern. Vor dem Hintergrund der Abnahme der Bevölkerung in vielen ländlichen Räumen und einer damit verbundenen, schwieriger werdenden Gewährleistung von Grundversorgung stehen bundesweit gültige Mindeststandards immer wieder in der Diskussion (von einzelnen Bundesländern, Experten und dem Beirat der MKRO⁸²). Hierbei geht es um die Festlegung von qualitativen Standards, damit in den Bundesländern gemeinsam mit den Kommunen genügend Spielraum für innovative, den demografischen Verhältnissen angepasste flexible Lösungen und bei Bedarf für eine Quantifizierung bleibt. Dies wird als Grundlage für die zukünftige Gewährleistung von Grundversorgung in schrumpfenden Regionen angesehen.

Als flächendeckende, bundesweite Grundversorgung, teils unter kommunaler Gewährleistungsverantwortung, teils privatwirtschaftlich, sind folgende Dienste anzusehen:

- » Telefon-Festnetzanschluss, Notruftelefone, funktionaler Internetzugang über Modem (Telekommunikationsgesetz, Bund), (in der Diskussion: Breitband, derzeitiger Stand: vom Bundestag abgelehnt)
- » Rundfunk und Fernsehen (Rundfunkstaatsvertrag, Bund)
- » Elektrizität (Energiewirtschaftsgesetz, Bund)
- » Gas (Energiewirtschaftsgesetz, Bund)
- » Trinkwasserversorgung (Trinkwasserverordnung, Bund)
- » Abwasserentsorgung (Landesgesetze)
- » Müllentsorgung (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Bund)
- » Postverteilung, stationäre Posteinrichtungen (PUDLV, Bund)
- » Rettungs- und Katastrophendienste (Rettungsdienstgesetze, Länder)

82 Stellungnahme des Beirats der MKRO vom 29.06.2009: „Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge in dünn besiedelten peripheren Räumen“.

Die Bundesrepublik Deutschland ist mit einem Netz zentraler Orte unterschiedlicher Stufung und ihren Verflechtungsbereichen (umliegender Raum für Versorgung) überzogen. Die Grundzentren⁸³ bilden als zentrale Orte unterer Stufe ein flächendeckendes Netz der Grundversorgung für die sie umgebenden Gemeinden (Nahbereich). Die Grundzentren werden meist auf Regionalplanungsebene festgelegt. In den Bundesländern gibt es unterschiedliche Kriterien hierfür. Aufgrund der Gemeindegebietsreformen ist diese Ebene nicht mehr in allen Bundesländern zweckmäßig (so bilden z.B. in Brandenburg alle amtsfreien Gemeinden und Ämter „Grundversorgungsbereiche“, während in Nordrhein-Westfalen alle Gemeinden mindestens als Grundzentrum eingestuft wurden). Als Größenspektrum für die Festlegung gilt eine Einwohnerzahl von 2.000-5.000 Einwohnern im Grundzentrum selbst, mit einem zu versorgenden Verflechtungsbereich von 5.000-10.000 Einwohnern und einer Erreichbarkeit aus dem Verflechtungsbereich von ca. 30 Minuten mit dem ÖPNV (dies variiert und ist nicht in allen Bundesländern verbindlich vorgegeben). Daraus kann geschlossen werden, dass die Bevölkerung in ländlichen Räumen in dieser Erreichbarkeit die unten aufgelisteten Grundversorgungsangebote vorfinden sollte.

In den Grundzentren sollen nach der Empfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung folgende Einrichtungen vorgefunden werden⁸⁴:

- » Postfiliale (PUDLV, Bund)
- » Bank/ Sparkassenfiliale (Landesplanung)
- » Einzelhandelseinrichtungen des Grundbedarfs (Landesplanung)
- » Ambulante Versorgung; Allgemeinarzt, Zahnarzt, Facharzt (Bedarfsplanungsrichtlinie, Bund)
- » Apotheke (Apothekenbetriebsordnung, ApothekenG, Bund)
- » Kleines Krankenhaus (Krankenhausplanung, Länder)
- » Altenheim (Regionalplanung)
- » Kindertageseinrichtung (Landesgesetze über Kindertageseinrichtungen)
- » Einrichtungen der Jugendhilfe, Jugendzentren (Landesgesetze)

⁸³ In einigen Bundesländern auch als Unterzentren bezeichnet

⁸⁴ Vgl. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik 2008, S. 28

- » Grundschulen, (Hauptschule, Realschule) (Landesschulgesetze)
- » VHS/Erwachsenenbildung (Landesgesetze)
- » Bibliothek (Regionalplanung)
- » Sport- und Spielstätten (Sportstättenbedarfsplanung, Länder)
- » Frei- oder Hallenbad (Sportstättenbedarfsplanung, Länder)
- » ÖPNV-Haltepunkt (mind. 3 Fahrten pro Tag) (Regionalplanung)
- » Sitz einer Verwaltungsgemeinschaft/Kommunalverwaltung (Landesplanung)

In der Raumordnungsplanung von Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Bayern werden zusätzlich Kleinzentren (oder Gemeinden mit besonderen Funktionen) ausgewiesen, die zur Sicherung der Grundversorgung das Netz der Grundzentren, bei zu großer Entfernung oder schlechter Erreichbarkeit der Grundzentren, ergänzen sollen. Die Kleinzentren sind in der Regel kleiner (1.000 Einwohner im zentralen Ort und 5.000-8.000 Einwohner im Verflechtungsbereich) aber ebenfalls in 30 Minuten mit dem ÖPNV erreichbar. Für die Grundversorgung soll z.B. entsprechend des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms in Kleinzentren vorgehalten werden⁸⁵:

- » Arzt, Allgemeinmediziner, Zahnarzt
- » Ambulanter Pflegedienst
- » Grundschule
- » Kindertagesstätte
- » Jugendraum
- » Postfiliale/ -agentur
- » Bank/ Sparkasse
- » Verwaltung
- » Anschluss an ÖPNV (mit drei Fahrten pro Tag)
- » Einzelhandels- und Handwerksbetriebe

85 vgl. BBSR 2008

Als Standorte für die Daseinsvorsorge des gehobenen Bedarfs werden Mittelzentren angesehen, um ein umfangreicheres Spektrum an Versorgungseinrichtungen für ihren Versorgungsbereich oder Mittelbereich vorzuhalten, welches über die Grundversorgung hinaus geht. Für Mittelzentren werden eine Mindesteinwohnerzahl im Verflechtungsbereich von 20.000 EW in dünn besiedelten Räumen (40.000 EW in dicht besiedelten Räumen) und eine Erreichbarkeit von 60 min. mit dem ÖPNV empfohlen. Die Ministerkonferenz für Raumordnung empfiehlt ergänzend zu den Versorgungsangeboten des Grundbedarfs, zusätzlich folgende Ausstattung für Mittelzentren⁸⁶:

Bildung: zur Hochschulreife führende Schule, Berufsschule mit mehreren Ausbildungsgängen, berufsbildende Schulen, Sonderschulen, Erwachsenenbildung/Volkshochschule, öffentliche Bücherei

Gesundheitswesen: Krankenhaus mit ca. 6 Betten auf 1000 Einwohner und mindestens mit Chirurgie, Innerer Medizin, Gynäkologie (in einwohnerschwachen Verflechtungsbereichen mit mind. 2 Fachabteilungen), zusätzlich niedergelassene Fachärzte

Sport: Größere Sportanlage, Sporthalle, Hallenbad, Freibad, Spezialsportanlage

Handel, Banken: Integriertes Einkaufszentrum, Kauf- oder Warenhaus bzw. Fachgeschäfte, Großhandelszentrum, Handwerk des gehobenen Bedarfs, mehrere größere Kreditinstitute

Verkehr: Anschluss an Bundesfernstraßennetz, Anbindung an Bahnnetz (mit Eilzughalt)

⁸⁶ Entschließung der MKRO vom 15.6.1972 „Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland“. veröffentlicht im Raumordnungsbericht 1972, Bonn 1978.

Für die Sicherung des Angebotes der Versorgung des gehobenen Bedarfes und damit zur Sicherung der Attraktivität der ländlichen Räume ist es sowohl für das Mittelzentrum, als auch für die sie umgebenden, ländlichen Gemeinden von großer Bedeutung, diese Einrichtungen zu erhalten. Die finanzielle und demografische Entwicklung führt aber dazu, dass diese Einrichtungen nicht mehr ausreichend ausgelastet werden, der Unterhalt zu kostspielig oder unrentabel wird. Wie die Karte 2 in Kapitel 2.1.1 sehr deutlich zeigt, sind nach Forschungsergebnissen des BBSR sehr viele Mittelzentren aus oben beschriebenen Gründen in ihrer Tragfähigkeit bedroht. Dies hat für den gesamten Verflechtungsbereich weitreichende Auswirkungen. Das Instrument der IKZ kann hier einen Beitrag leisten, dass die Interessensgemeinschaft die Sicherung der Versorgung leisten kann, wenn die finanziellen Risiken unter mehreren Akteuren verteilt werden. Auch kann durch IKZ eine bessere Verzahnung der Förderung von den Beteiligten erwirkt werden, um die Einrichtungen der Daseinsvorsorge für den gemeinsamen Kooperationsraum zu sichern.

Insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der Finanzsituation, scheinen Forderungen nach festgelegten Mindeststandards für die Daseinsvorsorge nicht mehr zeitgemäß. Diese wurden häufig in Zeiten des Auf- und Ausbaus der Infrastruktur festgelegt. Heute sehen sich die Verantwortlichen mit der Situation des Bestandserhalts oder des Rückbaus konfrontiert, bei dem diese Standards oft zu starre Vorgaben darstellen. Stattdessen werden innovative und flexible Angebote für die Versorgung in ländlichen Räumen erforderlich und bereits in Modellprojekten erprobt. Auch das Nachfrageverhalten ist flexibler geworden, betrachtet man die räumliche Erweiterung des Aktionsradius vieler Menschen. Das Festhalten an rechtlich festgeschriebenen Standards kann hierbei in manchen Bereichen ein Hindernis darstellen. Im Rahmen von IKZ besteht die Möglichkeit, durch Kooperation von Gemeinden oder Gemeinden und Kreis, zu sehr bedarfsgerechten und flexiblen Lösungen zu kommen.

4.5 Übersicht des derzeitigen Standes der IKZ in den 13 Flächenländern

4.5.1 Zuständigkeiten für das Thema IKZ

Innerhalb der Landesministerien sind jeweils die Innenministerien für das Thema IKZ federführend. Dies begründet sich aus der Zuständigkeit für die gesetzlichen Grundlagen wie Gesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit bzw. Zusammenarbeit und die Gemeindeordnungen. Zum Thema IKZ sind neben den Innenministerien zusätzlich die Aktivitäten folgender Ressorts von Bedeutung: Städtebauministerien, Agrarministerien, Landesplanungsministerien, Wirtschaftsministerien. Für kein Bundesland liegen lückenlose Informationen aller relevanten Ministerien vor. Daher wurden punktuell Abfragen bei den Landesministerien gemacht und ausgewertet sowie – wo möglich – durch Literatur- und Internetrecherche ergänzt. Die zusammengefassten Ergebnisse sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

4.5.2 Gesetzliche Regelungen

Alle 13 Flächenländer verfügen über ein Gesetz zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit bzw. Zusammenarbeit (GKG). Diese stammen teils aus den 1968er oder 1970er Jahren oder wurden teils befristet verabschiedet. Im Falle von NRW werden diese in regelmäßigen Abständen evaluiert. Bei der neuen Beschließung durch den Landtag besteht die Möglichkeit, die Evaluierungen aufzugreifen und falls erforderlich, Neuerungen aufzunehmen. In Kombination mit den jeweiligen Gemeindeordnungen der Bundesländer sind die GKG die Grundlage für die IKZ. (siehe Kapitel 4.2).

4.5.3 Anzahl der interkommunalen Kooperationen, Dokumentationen, Übersichten

Der Informations- und Materialstand in den befragten Bundesländern ist sehr unterschiedlich. Einige Bundesländer, wie z.B. Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, haben sehr umfangreiche Gutachten und Handlungsempfehlungen zum Thema IKZ erarbeiten lassen. Diese bilden die Grundlage für weitere politische Entscheidungen und Maßnahmen in diesen Ländern, wie z.B. verstärkte Förderung von IKZ oder Fusionsbemühungen.

Einzelne Bundesländer haben Aufzeichnungen über die Anzahl z.B. der Zweckverbände und Zweckvereinbarungen auf der Grundlage des GKG. Meist werden nicht IKZ aus allen Ressortbereichen gesammelt, da die Innenministerien nicht in allen Kooperationsfällen eine Aufsichtspflicht haben. Insbesondere der Bereich der informellen Kooperationsformen wird nicht erfasst, deren Anzahl wesentlich höher ist, als die der formellen Kooperationen. Dies lässt daher keine quantitativen Aussagen über die genaue Anzahl aller IKZ zu.

4.5.4 Kurze Übersicht über Unterstützung und Begleitung des Themas IKZ seitens der Landesregierungen

Im Rahmen der Untersuchung konnten einige Schwerpunkte der Förderung in den Bundesländern ausgemacht werden, die im Folgenden kurz zusammengefasst werden.

Das Land **Hessen** legt einen deutlichen Schwerpunkt auf das Instrument IKZ und hat dies auch ressortübergreifend in einer gemeinsamen Broschüre im Rahmen des Landesprogramms „Stadtumbau Hessen“ dargestellt. Vom Innenministerium wird ein eigenes Förderprogramm für IKZ aufgelegt, ein Kompetenz- und Beratungszentrum finanziert und von diesem eine Website unterhalten, Konferenzen und Workshops durchgeführt. Auch die Verwaltungsakademie bietet Fortbildungen für kommunale Beschäftigte

zum Thema IKZ an. Seitens anderer Bundesländer fungiert Hessen häufig als Vorbild, sei es in nachbarschaftlichen Arbeitskreisen, Konsultationen oder für Referate bei Konferenzen.

Niedersachsen galt in der Vergangenheit ebenfalls als sehr aktiv im Bereich IKZ durch ein eigenes Förderprogramm. Dies wurde jedoch im Rahmen der Funktional- und Verwaltungsreformen eingestellt. Stattdessen gibt es verstärkte Bemühungen zu Gemeindefusionen, die bei überschuldeten Kommunen mit Schuldenstreichungen prämiert werden.

Bayern ist der bundesweite Spitzenreiter bei der Anzahl der IKZ und sehr um IKZ bemüht. Die Fusionen von Gemeinden sind ein gemiedenes Thema, obwohl in Bayern eine sehr kleinteilige Gemeinde- und Kreisstruktur erhalten ist. Durch Werbung für IKZ und vorrangige Förderung von kooperierenden Gemeinden wird daher versucht, dies auszugleichen. Der Finanzdruck ist in großen Landesteilen noch nicht sehr hoch, daher wird IKZ aus Gemeindesicht oft nicht als erforderlich angesehen. Landesministerien, Bezirksregierungen und Kreise informieren und werben für IKZ. Auf Landesebene werden IKZ Vorrang bei Förderprogrammen in allen Ressorts gewährt und sie ist ein Thema im Staatssekretärsausschuss „Ländlicher Raum“ sowie im Kabinettsausschuss „Demografie“. Die Schulen für Dorfentwicklung greifen das Thema gezielt in ihren Fortbildungsangeboten auf.

Baden-Württemberg ist seitens des Wirtschafts- und Landwirtschaftsministeriums sehr aktiv im Bereich IKZ. Die Akademie für den ländlichen Raum führt regelmäßige Veranstaltungen zur Werbung für IKZ durch. Das Landwirtschaftsressort hat den Aufbau einer Internetplattform mit Informationen über IKZ finanziert. Das Thema war Gegenstand des Kabinettsausschusses „Ländliche Räume“. Gemeindeübergreifende Gewerbegebiete scheinen gerade in Baden-Württemberg sehr erfolgreich zu funktionieren. Durch die generelle Finanzstärke der meisten baden-württembergischen Kommunen ist der Druck zur Kooperation aus Sicht vieler Gemeinden noch nicht sehr hoch.

Brandenburg hebt sich durch langjährige Unterstützung der Stadt-Umland-Kooperationen in den Mittelbereichen und Ankerstädten hervor. Auch im Grenzraum zu Berlin gibt es langjährige, intensive Kooperationen, die teils mit Landesmitteln unterstützt werden. Gemeinden mit Haushaltssicherungskonzepten wird IKZ dringend empfohlen. Durch Gemeindefusionen konnte in der Vergangenheit insgesamt eine Verbesserung der Gemeindestrukturen erreicht werden.

Über **Mecklenburg-Vorpommern** liegen keine detaillierten Informationen zum Thema IKZ vor, dies liegt u.a. an den Gebietsreformen der letzten Jahre, die große Einheiten entstehen ließen. Das Land förderte IKZ im Rahmen des Standarderprobungsgesetzes und durch Sonderbedarfswweisungen.

Nordrhein-Westfalen wird mit großen Gemeinden in Verbindung gebracht. Dennoch wird das Thema IKZ hier aufgrund der Finanzsituation vieler Gemeinden in verschiedenen Modellprojekten und den zweijährig stattfindenden „Regionalen“ unterstützt. Hierbei werden Fördergelder für gemeindeübergreifende Projekte der Regionalentwicklung an jeweils eine Förderregion ausgereicht. Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht am Beispiel von NRW die thematischen Schwerpunkte von Zweckverbänden, die nur eine, aber sehr verbindliche Form der Zusammenarbeit darstellt.

Kooperationsfelder der Zweckverbände in NRW (ges. 230)

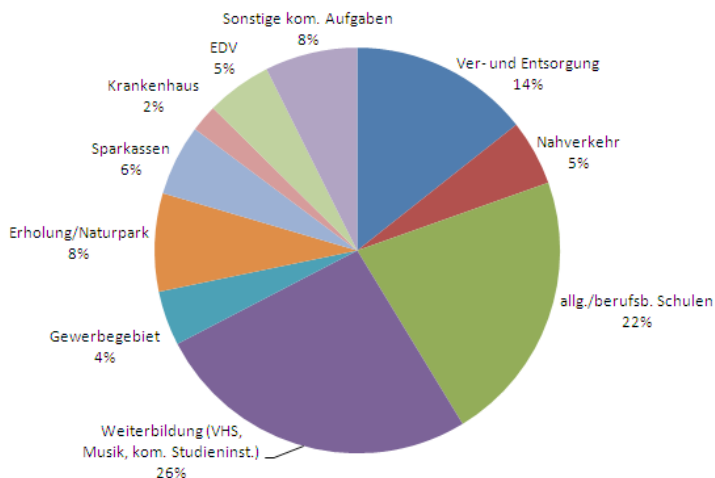


Abb. 8: Kooperationsfelder der Zweckverbände in NRW; Quelle: Ministerium des Innern NRW 2011, eigene Berechnung, eigene Darstellung

In **Rheinland-Pfalz** wird aufgrund der kleinteiligen Gemeindestruktur auch großer Wert auf IKZ gelegt. Aktuell wird der Fusionsprozess vorangetrieben. In mehreren Landesprogrammen sowie im Landesausgleichsgesetz verankerten Förderinstrument „Investitionsstock“ wird IKZ gefördert. Im Landesentwicklungsprogramm ist ein Kooperationsgebot für Mittelzentren und den Gemeinden in ihren Mittelbereichen in ländlichen Räumen vorgegeben.

Im **Saarland** soll trotz großer Gemeindestruktur das Thema IKZ weiterhin durch Zuschüsse bei IKZ und weitere in Planung befindliche Maßnahmen unterstützt werden.

In den neuen Bundesländern spielt **Sachsen** eine Vorreiterrolle für IKZ, die in verschiedenen Förderprogrammen, Leitfäden und Richtlinien explizit

unterstützt wird. Fusionen von Gemeinden werden auch hier durch Prämien unterstützt.

Sachsen-Anhalt unterstützt generell IKZ, treibt gleichzeitig auch Fusionsprozesse voran.

Schleswig-Holstein, mit seiner sehr kleinteiligen Gemeindestruktur unterstützt ebenfalls seit Jahren IKZ, versucht auch gleichzeitig Fusionsprozesse zu initiieren. Bislang mit mäßigem Erfolg. Insbesondere Stadt-Umland-Kooperationen werden durch das Land unterstützt und es wurde hierfür ein Leitfaden veröffentlicht.

Über **Thüringen** liegen nicht viele Informationen vor. Das Land hat in der Vergangenheit einen umfangreichen Leitfaden zu IKZ herausgegeben. Derzeit werden eher Fusionen diskutiert.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: In neun der 13 Flächenländer wird interkommunale Zusammenarbeit in unterschiedlicher Weise gefördert: in Bayern, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Als weitere Strategie zur Effizienzsteigerung und Kostenreduktion in Kommunen aufgrund sinkender Bevölkerungszahlen und steigendem finanziellem Druck, werden oder wurden in sieben Bundesländern Fusionen angestrebt, meist verknüpft mit Prämien für die fusionierenden Gemeinden: in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. In vier Bundesländern werden Fusionen und interkommunale Zusammenarbeit parallel gefördert: in Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Schleswig-Holstein.

4.5.5 Förderung für IKZ in Landes- und Bundesprogrammen bzw. durch die Länder ausgereichte Bundes- und EU-Mittel

Es liegen keine vollständigen Ergebnis über Fördervolumina aller Ressorts vor. Nur punktuell wurden Angaben zu eigenen Fördermitteln gemacht. Folgende Bundesländer gaben an, IKZ zu fördern: Bayern, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt.

Der Sachverhalt, dass IKZ bei der Vergabe von Fördermitteln Vorrang eingeräumt wird, wie dies z.B. im Falle von Bayern geschieht, ist ein Grund für die nicht zu beziffernden expliziten Fördermittel für IKZ.

Im Falle der Städtebauförderprogramme des Bundesministeriums für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung (BMVBS), welche IKZ unterstützen, liegen konkrete Zahlen vor: im Jahr 2011 wurden insgesamt an Bundes- und Landesmittel rund 70 Mio. Euro im Rahmen des Städtebauförderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ an die geförderten Projekte ausgereicht, die Hälfte davon sind Mittel des BMVBS, die andere Hälfte aus Landesmitteln. Weitere 35 Mio.€ kommen aus Eigenmitteln der Kommunen hinzu. Eine Evaluierung des seit 2010 aufgelegten Programms liegt bislang nicht vor.

Ferner ist das Aktionsprogramm Daseinsvorsorge ein IKZ-Modellprojekt mit dem speziellen Fokus auf Daseinsvorsorge in 21 Modellregionen in ländlichen Räumen. Hierfür werden ab 2012 bei einer dreijährigen Laufzeit rund 6,5 Mio. Euro ausgereicht.

Bei Leader und ILE kann generell von Förderung (regionaler) interkommunaler Zusammenarbeit ausgegangen werden, da die Planung in übergemeindlichem Rahmen stattfindet. Jedoch bedeutet ein gemeinsames Regionales Entwicklungskonzept nicht automatisch, dass eine gemeindeübergreifende Umsetzung von Projekten, in enger Kooperation erfolgt. Der

hier speziell betrachtete Bereich der Daseinsvorsorge wird in Regionalen Entwicklungskonzepten REKs selten intensiv behandelt. Bei den Einzelmaßnahmen ist eine enge interkommunale Umsetzung selten zu finden, wie aus Evaluierungen und Berichten hervorgeht⁸⁷. Hierfür ist meist ein kleinerer Kreis von Gemeinden erforderlich und der Gesamtrahmen der REK zu großräumig für eine Umsetzung. Daher ist eine genaue Bezifferung der aus Leader und ILE für die konkrete Umsetzung von IKZ-Projekten eingesetzten Mittel schwierig. Die Evaluierung der ILE des sächsischen Landwirtschaftsministeriums aus dem Jahr 2010⁸⁸ zeigte, dass nur weniger als die Hälfte der konkreten, umgesetzten Projekte aus ILE in übergemeindlichem Rahmen stattfindet. Gerade Projekte im Bereich der Daseinsvorsorge sind dabei sehr rar.

87 Vgl. Raab 2011

88 Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft 2010

5. Fazit

Wie die Ausführungen zur Ausgangssituation gezeigt haben, bilden die Auswirkungen des demografischen Wandels und die oft prekäre finanzielle Situation vieler Gemeinden in Kombination mit der Schuldenbremse, speziell in ländlichen Räumen den Hintergrund zur Erarbeitung von neuen oder erprobten Lösungsmöglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge. Ein erprobtes Instrument, um diesen Veränderungen zu begegnen ist seit vielen Jahrzehnten, neben der Gemeindefusion die unbestritten die effizienteste Lösung ist, die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Diese wird daher im Demografiekonzept der Bundesregierung explizit genannt. Sie ist vielfach untersucht, wird von Fachleuten immer wieder empfohlen, aber ist gleichzeitig mit Vorbehalten bei vielen BürgerInnen und BürgermeisterInnen behaftet. Der Vorteil der IKZ liegt in Einsparpotenzialen von bis zu 20% im Bereich Personalkosten, Immobilien- und Sachkosten, bei Beibehaltung der Autonomie. Gleichzeitig bietet IKZ häufig eine Chance, Fachkräfte und damit spezielle Dienstleistungen in der Gemeinde zu erhalten. Der wichtigste Punkt für eine funktionierende IKZ ist die Einsicht und der Wille zur Zusammenarbeit zwischen den Bürgermeistern oder Landräten, die dies an die Gemeinderäte und VerwaltungsmitarbeiterInnen weitergeben und diese motivieren müssen. Oftmals müssen sie außerdem die Bürgerschaft von den positiven Effekten für die Gemeinde überzeugen.

Die IKZ hat viele formelle oder informelle Ausgestaltungsvarianten, die je nach Thema und örtlichen Gegebenheiten zwischen den Partnern im Rahmen der Landesgesetzgebung ausgewählt werden. Dies geschieht häufig aus einem gemeinsamen Leidensdruck oder aus der Einsicht in die Vorteile und meist unter Verwendung von Fördermitteln. In der Mehrzahl werden informelle Organisationsformen gewählt. Bei den formellen überwiegen mit ca. 50% Zweckverband und Zweckvereinbarung, dies variiert in den Ländern. Da die Einsparungen durch IKZ durch effizientere Aufgabenerledigung

nach einer gewissen Zeit deutlich werden, wird in einigen Bundesländern auf eine intensive Förderung verzichtet, da Mitnahmeeffekte befürchtet werden.

In detaillierten Länderstudien (u.a. in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen von 2006) wurde festgestellt, dass speziell bei kleinen, ländlichen Gemeinden das Potenzial der IKZ durch rund 40% der Kommunen noch nicht erkannt und ausgeschöpft wird. Städte kooperieren wesentlich häufiger. Der Nachholbedarf an IKZ in ländlichen Räumen betrifft sowohl die horizontale (gleiche Verwaltungsebene), als auch vertikale (verschiedene Verwaltungsebenen) und diagonale Kooperation (unterschiedlich große Partner, z.B. Stadt-Umland-Kooperationen). Speziell die Stadt-Umland-Kooperation und die Kooperation zwischen Gemeinde und Kreis finden insgesamt selten Anwendung und bieten noch erhebliche Potenziale⁸⁹. Meist existieren Kooperationen zu nur einem Thema. Durch Diversifizierung bzw. Ausweitung der Themen in bestehenden Kooperationen könnte daher das Potenzial erheblich gesteigert werden. Hier würden Mehrthemenkooperationen eine Erweiterung bestehender und funktionierender Kooperationen bieten. Dies bezieht sich sowohl auf die horizontale als auch auf die vertikale Kooperation. Bei zu starken nachbarschaftlicher Konkurrenz, kann die moderne Informations- und Kommunikationstechnologie dazu beitragen, verstärkt die Möglichkeit der Kooperation mit nicht direkt benachbarten Gemeinden in Betracht zu ziehen, wie dies vielfach in Netzwerken von Gemeinden bereits erfolgreich praktiziert wird.

In Literatur und Expertengesprächen wird ein eindeutig positives Votum für die Intensivierung und Verbreitung des Instruments der IKZ formuliert, die auch im Bereich der Daseinsvorsorge trotz jahrzehntelanger Praxis noch nicht in erschöpfendem Maße angewendet wird und daher noch Potenziale birgt. Nicht verschwiegen werden soll die Tatsache, dass IKZ kein Allheilmittel gegen Finanznot und Bevölkerungsverlust der ländlichen Gemeinden ist, aber sie kann ein Baustein in der Verbesserung dieser Situation sein. Die

89 vgl. Hesse 2006, ROB Rheinland-Pfalz 2008 S. 96

Forderung nach Gemeindefusionen in kleinteilig strukturierten Bundesländern, die in verstärktem Maße Potenziale ausnutzen würde, kann mit IKZ begegnet werden. Aber auch bei erfolgten Fusionen können zusätzlich in bestimmten Bereichen gemeindeübergreifende Kooperationen sinnvoll und notwendig sein, je nach räumlichem Ausmaß des jeweiligen Themas. Die IKZ kann insgesamt als flexible Lösung für die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen angesehen werden, die die weitere selbständige Aufgabenerfüllung in kommunaler Selbstverwaltung ermöglichen kann.

Im Ressortbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wird das Instrument der IKZ bzw. regionalen Zusammenarbeit schon seit langem in den ILE- und Leader-Programmen erfolgreich angewendet, wenn auch nicht in allen Bundesländern. Hier konzentriert sich die Zusammenarbeit teils in sehr großen Einheiten und hauptsächlich auf die Planung in den Regionalen Entwicklungskonzepten, weniger auf eine gemeindeübergreifende Umsetzung von Projekten. Nach langer Erfahrung und eingespielten Prozessen in den ILE- und Leader-Regionen kann es sehr erfolgversprechend sein, das Instrument explizit auch für den Bereich der Daseinsvorsorge zu verbreiten und zu unterstützen, da sich erhebliche Vorteile für die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen erzielen lassen. U.a. können Versorgungseinrichtungen durch einen größeren Einzugsbereich tragfähig und erhalten bleiben. Es können flexiblere Lösungen erreicht werden. Durch bessere Auslastung des Personals kann eine höhere Effizienz erreicht werden und Fachkräfte durch übergemeindliche Finanzierung erhalten bleiben. So kann die Lebensqualität und Versorgung in ländlichen Räumen erhalten bleiben und weiteren Abwanderungen und Kostensteigerungen entgegengewirkt werden. Dies trifft in besonderem Maße bei der Kooperation in Mittelbereichen, also Stadt-Umland-Kooperationen zu, denen als Zentrum in diesem Zusammenhang eine sehr große Bedeutung für die Zukunft der Versorgung in ländlichen Räumen beigemessen wird.

Da bereits heute die Sicherung der Versorgungsfunktion von Mittelzentren in peripheren Räumen vielerorts in Gefahr ist, wird dringlicher Bedarf zur

Stadt-Umland-Kooperation in Mittelbereichen gesehen (siehe Karte Nr. 2 und Kapitel 4.4). Wenn hier keine Maßnahmen ergriffen werden, wird die Sicherung der Versorgungsfunktion teils nicht mehr gewährleistet werden können und die fortschreitende Ausdünnung nicht weiter zu bremsen sein. Daher muss hier eine Zusammenarbeit vordringlich vorangetrieben werden, um weiteren Konkurrenzen und Negativentwicklungen entgegenzuwirken. Hier kann ein effektives Zusammenarbeiten zwischen BMELV und BMVBS von großem Nutzen für die zukünftige Entwicklung der ländlichen Räume sein. Eine gute Abstimmung der Ressortförderung in den Ländern, eine Bündelung und ein guter Informationsfluss würde zusätzlich die Anwendung der IKZ vorantreiben und Synergien freisetzen.

So lohnt es sich für Gemeinden, Landkreise, Landes- und Bundesregierungen zu prüfen, ob das Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit schon erkannt und angewendet wird, oder ob vor Ort noch Potenziale ausgeschöpft werden können. Dies kann zum Beispiel dort, wo bereits Kooperationen bestehen, durch die thematische Ausweitung erfolgen. In einigen Ländern und Gemeinden machen die positiven Beispiele Mut, das Thema IKZ in Angriff zu nehmen. Auch Kooperationen der Akteure auf Landesebene, zwischen Regierungen, Städte- und Gemeindebünden und Landkreistagen, bieten gute, nachahmenswerte Beispiele. Zur Unterstützung der gemeindlichen Zusammenarbeit, durch Informations- und Beratungsangebote, Weiterbildungsmöglichkeiten und die finanzielle Förderung – insbesondere in der Anfangsphase einer IKZ – könnten vielerorts noch weitere Anstöße gegeben werden. All dies kann auch in Zukunft zur Bewältigung der Herausforderungen beitragen und eine Verbesserung für die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen bewirken.

Literaturverzeichnis

Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL (Hrsg.): Interkommunale und regionale Kooperation – Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. ARL-Arbeitsgruppe „Interkommunale und regionale Kooperation“, Arbeitsmaterial ARL Nr. 244). Hannover 1998.

Baumgart, Sabine / Rüdiger, Andrea: Klein- und Mittelstädte rücken ins Blickfeld der Städtebauförderung – Planerisches Handeln abseits der Metropolen unterliegt spezifischen Rahmenbedingungen. In: RaumPlanung 2010, Nr. 150/151, S. 159-164.

BBSR: Brauchen wir eine neue Förderstruktur für ländliche Räume? Empirische Befunde und Empfehlungen für die Politik. BBSR-Berichte Kompakt 5/2010, Bonn 2010.

BBSR: Lebensqualität in kleinen Städten und Landgemeinden. Aktuelle Befunde der BBSR-Umfrage. BBSR-Berichte KOMPAKT 5/2011. Bonn 2011.

Bednarz, Hendrik: Demographischer Wandel und kommunale Selbstverwaltung. Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht Band 86. Berlin 2010.

Bertelsmann Stiftung: Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich. Gütersloh 2008

Blume, Tillmann: Die ökonomischen Effekte regionaler Kooperation. Theorie und Beispiel monozentrischer Regionen in Westdeutschland. Marburg 2009.

BMVBS: Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge. In: BMVBS-Online-Publikation, Nr. 13/2010, Berlin 2010.

BMVBS / BBR: Anpassungsstrategien für ländlich/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. Werkstatt: Praxis Heft 38. Berlin, Bonn 2005.

BMVBS / BBR: kommKOOP – Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen. Dokumentation des MORO-Wettbewerbs 2005/2006. Bonn 2006.

BMVBS / BBR: Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Werkstatt: Praxis Heft 53, Berlin, Bonn 2008.

BMVBS / BBR: Regionale Daseinsvorsorge. Werkstatt: Praxis Heft 64, Berlin, Bonn 2010.

Bundesministerium des Innern: Forschungsvorhaben: Maßnahmen von Bund und neuen Ländern für eine abgestimmte Politik in ländlichen Regionen unter dem Aspekt des demografischen Wandels, Schwerin 2010.

Deutscher Landkreistag: Sehen so Sieger aus? Zum Abschluss der Kommission zur Neuerung der Kommunalfinanzen. In: Der Landkreis 7/2011, Berlin 2011, S. 267-271

Deutscher Städte und Gemeindebund: Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts. DStGB Dokumentation No. 51. Berlin 2005.

Deutscher Städte und Gemeindebund: Interkommunale Kooperation im Tourismus. DStGB Dokumentation No. 74. Berlin 2007.

Diller, Christian: Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen 2002.

Floeting, Holger: Instrumente interkommunaler Kooperation. In Bock / Hinzen / Libbe (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin 2011, S.411-417.

Friedrich-Ebert-Stiftung: Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik. Texte der Kommunalakademie Band 4. Bonn 2008.

Gatzweiler, Hans-Peter: Städtebauliche Herausforderung in ländlichen Räumen. Vortrag auf dem Kongress “Starke Klein- und Mittelstädte: Städtebauförderung in ländlichen Räumen“. Berlin 22.06.2010.

Gatzweiler, Hans-Peter: Stadterneuerung und -umbau auf dem Lande – Herausforderungen und Handlungsfelder. Vortrag auf der Tagung „Forum Ländlicher Raum“ des Instituts für Städtebau Berlin, Berlin, 19.-21. Januar 2011

Gatzweiler, Hans-Peter: Stadterneuerung und -umbau auf dem Lande – Herausforderungen und Handlungsfelder. In: FuB Flächenmanagement und Bodenordnung. Jg.: 73, Nr. 2, 2011, S. 49 – 53

Gawron, Thomas: Reorganisation von Verwaltungsstrukturen in schrumpfenden Regionen. RATUBS Nr. 2/2010. Technische Universität Braunschweig. Braunschweig 2010.

Henneke, Hans-Günter: Sehen so Sieger aus? Zum Abschluss der Kommission zur Neuordnung der Kommunalfinanzen. In: Der Landkreis 7/2011, Berlin 2011, S. 267-270.

Hesse, Joachim / Götz, Alexander: Kooperation statt Fusion? – Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern. Berlin 2006.

Hilligardt, Jan: Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Kommunen stärken! In www.ikz-hessen.de (Zugriff am 26.10.2011)

Hollbach-Grömig, Beate / Floeting, Holger et al.: Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Ansätze – Konzepte – Erfolgsfaktoren. Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). Berlin 2005.

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein: Stadt-Umland-Konzepte in Schleswig-Holstein. Kiel 2004.

Junkernheinrich, Martin / Ziekow, Jan: Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz im Auftrag des Ministeriums des Innern. Mainz 2010.

Junkernheinrich, Martin: Kommunen in Finanznot: Wer soll das bezahlen? In: Dilg, Marion <http://www.swr.de/regionen/kommunale-finanzen> (11.05.2011)

KfW Bankengruppe (Hrsg.): KfW Kommunalpanel 2010. Frankfurt 2010

Kommunale Gemeinschaftsstelle KGSt: Interkommunale Zusammenarbeit, Rahmenkapitel zum Handbuch. Bericht Nr. 4/2008 Köln 2008.

Klemme, Marion (Hrsg.): Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Nr. 110, Dortmund 2002.

Krämer, Stefan / Kreuz, Dieter / Wenng, Sabine: Land und Leute – Kleine Gemeinden gestalten ihre Zukunft im demografischen Wandel! Hrsg. Wüstenrot-Stiftung, Ludwigsburg 2009.

Küpper, Patrick: Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Regionen. IÖR Schriften Band 53. Dresden 2011.

Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie des Freistaates Sachsen: Demografie in der ILE: Aspekte des demografischen Wandels in den integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten Sachsens. Dresden 2010.

Landkreis Regensburg: Interkommunale Zusammenarbeit – Broschüre für Bürgermeister, Kreisräte und Mitglieder der Stadt-, Markt- und Gemeinderäte. Regensburg 2005

Landsberg, Gerd: Erfolge bei der Gewerbesteuer und Bürokratieabbau – weitere Reformanstrengungen notwendig. In: Stadt und Gemeinde 7-8/2011, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Bonn 2011, S. 293

Lindl, Walter: Interkommunale Zusammenarbeit – mögliche Rechtsformen sowie deren Vor- und Nachteile, in KommunalPraxis Bayern, Nr. 10/2005

Linke, Benjamin: Die Gewährleistung des Daseinsvorsorgeauftrags im öffentlichen Personennahverkehr. Bochum 2010.

Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz: Raumordnungsbericht 2008. Mainz 2009, S. 90-107.

Raab, Andreas: Räumliche Entwicklungen interkommunal steuern. Interkommunale Kooperation – ein bedarfsgerechtes Steuerungsinstrument für räumliche Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene, Stuttgart 2011

Rüdiger, Andrea: Der Alltäglichkeit auf der Spur. Die Rolle der Stadtgröße für die räumliche Planung. Hamburg 2009.

Schäfer, Roland: Kommunen in Finanznot, Position des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur kommunalen Haushaltssituation. In: Stadt und Gemeinde 3/2011, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Bonn 2011, S. 86-88

Schulitz, Antonia / Knobloch, Britta: Interkommunale Kooperation schrumpfender Kleinstädte. Analyse der Chancen und Grenzen für schrumpfende Kleinstädte im ländlichen Raum. München 2011.

Tiemann, Konstantin: Privatisierung öffentlicher Unternehmen in Deutschland und Frankreich – Ein verfassungs- und wettbewerbsrechtliches Problem, dargestellt am Beispiel des Banksektors. Frankfurt a.M. Berlin, Bern, Brüssel, New York, Oxford, Wien 2009.

Winkel, Rainer: Interkommunale Kooperation zur Umsetzung Regionaler Entwicklungskonzepte. Hrsg. Thüringisches Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur, Erfurt 1998.

Winkel, Rainer: Neue Impulse für die Wirtschaftsentwicklung braucht das Land. In: Ländlicher Raum, Jg. 54, Nr. 6, 41-46, Göttingen 2003.

Winkel, Rainer: Mindeststandards – aber welche. In PlanerIn 5/2010, S. 39-41. Berlin Oktober 2010

Winkel, Rainer: Standards der Daseinsvorsorge, Flexibilisierung und Veränderung der Ländervorgaben. In PlanerIn 2/2012, S. 55-56. Berlin April 2012.

Anhang

Abbildungsverzeichnis

- Abb. 1:** Einteilung der Infrastruktur der Daseinsvorsorge in drei Gruppen, S. 10
- Abb. 2:** Schulden der Flächenländer 2011 absolut in Mrd. €, S. 22
- Abb. 3:** Schulden der Flächenländer 2011 pro Einwohner in €, S. 23
- Abb. 4-C:** Räumlich-institutionelle Kooperationstypen, S. 39
- Abb. 4.2:** Rechtlich-organisatorische Kooperationstypen, S. 41
- Abb. 4-F:** Aufgabenfelder der entwicklungs- und verwaltungspol. Gemeinschaftsarbeit, S. 42–43
- Abb. 5:** Kassenkredite der Kommunen 2007 in € je Einwohner, S. 24
- Abb. 6:** Ordentliches Ergebnis der kommunalen Kernhaushalte 2007 in € je Einwohner, S. 27
- Abb. 7:** Kassenkreditschulden der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz 2006 nach Größe in € pro Einwohner, S. 28
- Abb. 8:** Kooperationsfelder der Zweckverbände in NRW, S. 95

Kartenverzeichnis

- Karte 1:** Typisierung von Gemeinderegionen, S. 16
- Karte 2:** Mittelbereiche mit erhöhtem Koordinierungsbedarf, S. 18

Experteninterview-Partner

Angela Bernhardt, Kommunalen Gewerbeflächenpool Neckar Alb

Prof. Dr. Christian Diller, Universität Gießen, Fachbereich Geographie

Klaus Einig, Bundesinstitut für Bauen, Stadtentwicklung und
Raumforschung BBSR

Dr. Holger Floeting, Deutsches Institut für Urbanistik Difu,
Bereich Wirtschaft und Finanzen

Elke Grossenbacher, Kommunale Gemeinschaftsstelle KGSt

Prof. Dr. Dieter Gust, Kommunalen Gewerbeflächenpool Neckar Alb

Carsten Hansen, Deutscher Städte- und Gemeindebund DStG,
Wirtschaft, Verkehr, Tourismus

Thorsten Hardt, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Re-
feratsleiter Kommunale Finanzaufsicht und Kommunalwirtschaft sowie
Interkommunale Zusammenarbeit

Hans-Peter Kopp, Ministerium für ländlichen Raum, Ernährung und
Verbraucherschutz Baden-Württemberg, Referatsleiter Grundsatzfragen
ländlicher Raum

Dr. Kay Ruge, Deutscher Landkreistag

Martin Spangenberg, Bundesinstitut für Bauen, Stadtentwicklung
und Raumforschung

Michael Stein, Projektleiter Generationen 123

Dr. Nicole Weiß, Verband kommunaler Unternehmen VKU

Prof. Dr. Rainer Winkel, Institutsleiter Deutsches Institut für Stadt
und Raum e.V., Berlin

Prof. Dr. Joachim Jens Hesse, Vorstandsvorsitzender Internationales
Institut für Staats- und Europawissenschaften

Leitfäden Auswahl

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen:
Raumordnerisches Entwicklungskonzept mit Kooperationsvereinbarung.
Augsburg und München 2002

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Regionale
Daseinsvorsorgeplanung, Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen
Daseinsvorsorge an den demografischen Wandel. Werkstatt Praxis Heft 64.
Bonn 2010

Deutscher Städte- und Gemeindebund: Interkommunale Kooperation im
Tourismus. DStGB Dokumentation No. 74. Berlin 2007.

Deutscher Städte- und Gemeindebund: Interkommunale Zusammenarbeit
– Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts. DStGB
Dokumentation No. 51. Berlin 2005.

Freistaat Sachsen, Staatsministerium des Innern: Regionalentwicklung
durch interkommunale Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen.
Dresden 2008.

Friedrich-Ebert-Stiftung: Interkommunale Zusammenarbeit – Handrei-
chung für die Kommunalpolitik. Texte der Kommunalakademie Band 4.
Bonn 2008.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung:
Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen, Interkommunale Koopera-
tion. Wiesbaden 2006

Kommunale Gemeinschaftsstelle KGSt: Interkommunale Zusammenarbeit,
Rahmenkapitel zum Handbuch. Bericht Nr. 4/2008. Köln 2008.

Landkreis Regensburg: Interkommunale Zusammenarbeit – Broschüre für Bürgermeister, Kreisräte und Mitglieder der Stadt-, Markt- und Gemeinderäte. Regensburg 2005.

Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur: Interkommunale Kooperation zur Umsetzung Regionaler Entwicklungskonzepte. Erfurt 1998.

Umweltbundesamt: Managementleitfaden für regionale Kooperation. Neubrandenburg 2002.

Homepages mit Best Practices Auswahl

Bayerisches Innenministerium: www.stmi.bayern.de/buerger/kommunen/zusammenarbeit > Praxisbeispiele

Regierung von Unterfranken: www.regierung.unterfranken.bayern.de/aufgaben/1/3/00577/index.html

Landkreis Regensburg: www.projekt-iz.de

Regierung der Oberpfalz: www.regierung.oberpfalz.bayern.de/leistungen/kommunal/foerderungen/ikz/index.html

Regierung von Oberbayern: www.regierung.oberbayern.bayern.de

Baden-Württembergischer Städte- und Gemeindetag (zugangsbeschränkt, mit Anmeldung): www.IKZ-BW.de

Hessisches Ministerium des Innern: www.hmdi.hessen.de > kommunales > ikz > datenbank ikz > download datenbank excel-datei

Österreichisches Kommunales Informationszentrum: www.verwaltungskooperation.at, eine deutschsprachige Website, auf der jede IKZ ihr Best-Practice einstellen kann.

Bertelsmann Stiftung: www.wegweiserkommune.de

Kommunale Gemeinschaftsstelle KGSt (zugangsbeschränkt nur für Mitglieder): www.kgst.de

Niedersächsisches Innenministerium (zugangsbeschränkt nur für Regierung und Kommunen von Niedersachsen): Beispiele im Intranet

Impressum

Herausgeberin

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
Anstalt des öffentlichen Rechts
Deichmanns Aue 29, 53179 Bonn
Telefon: +49 (0)2 28 68 45-0
Telefax: +49 (0)2 28 68 45-34 44
Internet: www.ble.de
E-Mail: info@ble.de
Präsident: Dr. Hanns-Christoph Eiden
Vizepräsidentin: Dr. Christine Natt

Inhaltliche Bearbeitung

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
Referat „Ländliche Strukturentwicklung“
Barbara Schulz-Hönerhoff

Gestaltung

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
Medienkonzeption und -gestaltung

Druck

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz