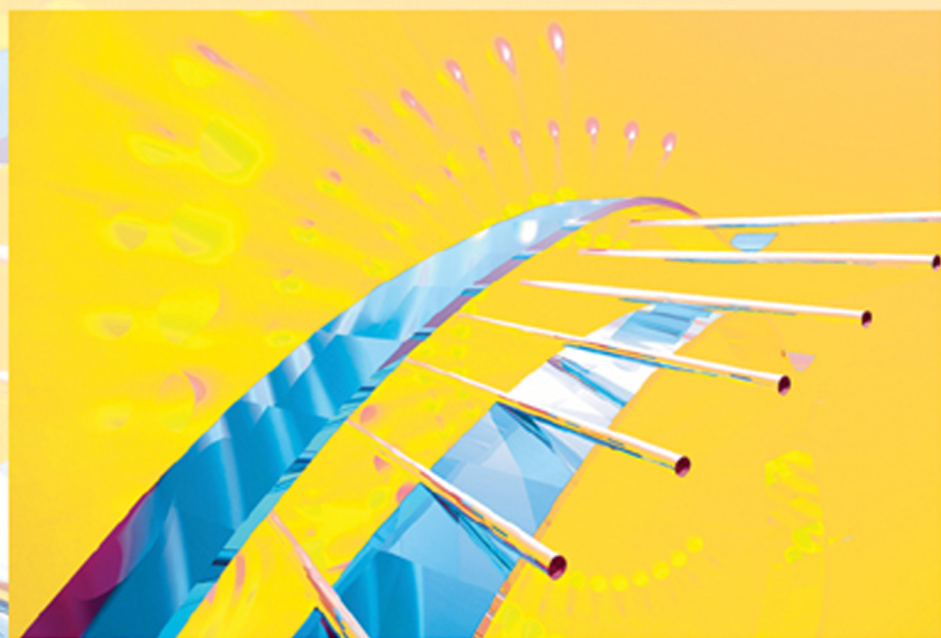


Wolfgang George, Martin Bonow (Hrsg.)

Regionales Zukunftsmanagement Band 4: Kommunale Kooperation



Mit Beiträgen von:

V. Behnecke, T. Berg, E. Bergsma, J. Bogumil, V. Bouffier, H. Braun, H. Degenhart, K. J. Eggers, Ch. Eigner, A. Eisen, U. Gehrlein, W. George, S. Gerber, A. Goeschel, N. Göler von Ravensburg, E. Grossenbacher, D. Gruehn, M. Hanisch, E. Herrmann, L. Holstenkamp, A. Iff, H. Jensen, H. Kipp, L. Kock, M. Kohrsmeyer, G. Landsberg, F. Longo, R. Martens, A. Memmert, P. Momper, H.-H. Münkner, D. Osswald, E. Ott, G. Pflüger, M. Ritter, F. Sager, K.-C. Schelzke, R. Scherer, G. Schwarting, E. Steinle, U. Theilen, U. Vossebein, H.-O. Weber, J. Wegmann, K. Wirth, R. Wirz

Wolfgang George, Martin Bonow (Hrsg.)

Regionales Zukunftsmanagement
Band 4: Kommunale Kooperation

Wolfgang George, Martin Bonow (Hrsg.)

Regionales Zukunftsmanagement
Band 4: Kommunale Kooperation



PABST SCIENCE PUBLISHERS
Lengerich, Berlin, Bremen, Miami,
Riga, Viernheim, Wien, Zagreb

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Das Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

DR. PHIL. WOLFGANG GEORGE
E-Mail: info@mesege.de

© 2010 Pabst Science Publishers, D-49525 Lengerich
Konvertierung: Armin Vahrenhorst

Druck: KM-Druck, D-64823 Groß Umstadt

ISBN 978-3-89967-617-4

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	
<i>Helge Braun</i>	9
Vorwort	
<i>Volker Bouffier</i>	13
Vorwort	
<i>Eckhard Ott</i>	16
Einleitung	
<i>Martin Bonow, Wolfgang George</i>	18

1 Grundsätzliche Überlegungen und Aspekte 23

Ausgangslagenbeschreibung

Anforderungen kommunaler Kooperationen aus Sicht der Städte und Gemeinden	
<i>Gerd Landsberg</i>	25
Wie wollen Kommunen in Zukunft (über)leben?	
<i>Karl-Christian Schelzke</i>	33
Ziele kommunaler Kooperation	
<i>Wolfgang George</i>	40
Klimawandel – Notwendigkeit zu verstärkter kommunaler und regionaler Kooperation im Rahmen formeller und informeller Planungsprozesse?	
<i>Dietwald Gruehn</i>	51
Kommunale Kooperation aus der Sicht eines Bürgermeisters	
<i>Andreas Memmert</i>	63

Zukunfts- und Visionsbeschreibungen

Interkommunale Zusammenarbeit in aller Munde: Modeerscheinung oder Überlebenszwang?	
<i>Dirk Oßwald</i>	68

Finanzierungsaspekte

Die wirtschaftliche Struktur der gemeinnützigen AG als ein Format der kooperativen Ökonomie <i>Jürgen Wegmann</i>	79
Genossenschaftliche Beteiligungsfinanzierung von Investitionen für die Erzeugung und Verteilung erneuerbarer Energien <i>Heinrich Degenhart, Lars Holstenkamp</i>	86
Interkommunale Kooperation – sachlich geboten und finanzpolitisch notwendig <i>Gunnar Schwarting</i>	111

Rechtliche Aspekte

Interkommunale Zusammenarbeit als Thema des Vergaberechts <i>Henning Jensen</i>	119
Kommunale Kooperation – Genossenschaft als Modell für öffentliche Aufgaben <i>Hans-H. Münkner</i>	124
Kooperation und Genossenschaften als Modell der kommunalen (Selbst-)Steuerung <i>Andreas Eisen</i>	135
Die Genossenschaft als Organisationsform zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben <i>Edgar Steinle</i>	145

Binnenorganisation

Politikfeldübergreifende Koordination – eine intrakommunale Herausforderung <i>Joerg Bogumil, Maren Kohrsmeyer, Sascha Gerber</i>	156
--	-----

Entwicklung im Ausland

Gemeindekooperationen in Österreich – Einschätzungen zum Stand und aktuelle Entwicklungen <i>Klaus Wirth</i>	168
---	-----

Die Renaissance der Region? Aktuelle Entwicklungen der Regionalisierung in der Schweiz <i>Roland Scherer</i>	180
Demokratie und interkommunale Zusammenarbeit in der Schweiz – Fallstudien von zwei Gemeinden im Kanton Bern <i>Andrea Iff, Fritz Sager, Rolf Wirz, Eva Herrmann</i>	191
Demokratiequalität interkantonaler Zusammenarbeit in der Schweiz <i>Andrea Iff, Fritz Sager</i>	210
LEADER, Kunst und Evaluierung Oder: Wie man sich als Geburtshelfer einer genuin europäischen Politik wiederfindet <i>Christian Eigner, Michaela Ritter</i>	223

2 Beispiele und Modelle 235

Versorgung und Entsorgung

Bioenergie-Region Mittelhessen – Masterplan zur regionalen regenerativen Energieversorgung <i>Peter Momper, Ulrich Gehrlein, Lorenz Kock</i>	237
Organisationsmodelle in der Abwasserentsorgung – Grundsätzliche Möglichkeiten der Kommunalen Kooperation und ausgeführte Beispiele <i>Ulf Theilen</i>	257
Vertrieb Energiegenossenschaften: Entwicklungspotenzial, regionale Wertschöpfung und Multiplikation der Energiegenossenschaften <i>Thomas Berg</i>	279
Städte und Gemeinden vor ihrer gemeinschaftlichen Zukunftsaufgabe der neuen örtlichen Energieversorgung <i>Fabio Longo</i>	291

Marketing und Stadtentwicklung

Chancen kommunaler Zusammenarbeit: Beispiel Standortmarketing <i>Karl J. Eggers</i>	295
--	-----

Kommunale Kooperation in Form von Multi-Stakeholder
Genossenschaften: Das Beispiel Stadtmarketing
Markus Hanisch308

Wissen

Regionale Grundschulversorgung zukunftsfähig gestalten
Georg A. Pflüger, Heinz Kipp321

Stärkung der Region durch Bildungsnetzwerke
Ulrich Vossebein337

Soziales

Regionales Sozialbudget: Konzept für die Kooperation von Kommunen
und Sozialen Verbänden
Albrecht Goeschel, Rudolf Martens346

Aktuelle Entwicklung von Kultur- und Sozialgenossenschaften
Nicole Göler von Ravensburg356

Kommunale Kooperation – Genossenschaft als Modell für öffentliche
Aufgaben
Hans-H. Münkner372

Wohnbau

Kommunale Wohnungsgenossenschaften
Heinz-Otto Weber383

Zur Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge am Beispiel
der kommunalen Immobilien- und Wohnungswirtschaft
Volker Behnecke, Elke Bergsma399

Umsetzung und Projektmanagement

Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich durchführen – Solides
Projektmanagement als unverzichtbare Grundlage
Elke Grossenbacher403

Autorenverzeichnis413

Vorwort

Helge Braun

Die Städte und Gemeinden erfüllen für ihre Bürger ein breites Aufgabenspektrum, welches von den Pflichtaufgaben der Daseinsvorsorge bis hin zu den freiwilligen Leistungen im Bereich des Kultur- und Sozialangebotes reicht. Aufgrund vielfältiger Faktoren verändert sich dieses Aufgabenspektrum ständig. Die grenzüberschreitende gemeinsame Aufgabenerfüllung kann ein Instrument der Gebietskörperschaften sein, sich diesen Veränderungen zu stellen. Im Folgenden werden bedeutende Faktoren betrachtet.

Einer der wichtigsten Einflüsse auf die Organisationsstruktur der Kommunen, gerade im Bereich der Daseinsvorsorge, ist der demographische Wandel. Die altersbedingte Änderung der Gesellschaftsstruktur betrifft nicht nur Gemeinden in wirtschaftlich und strukturell schwächeren Gebieten, hiervon sind auch die Metropolen und sie umgebende Ballungsräume betroffen.

Dabei überschattet gerade die Existenz von externen Effekten das Nebeneinander von großen Städten und Umlandgemeinden. Kulturelle Einrichtungen wie Theater, Volkshochschulen oder Museen sowie Sport- und Freizeitanlagen wie Freibäder, Schwimmbäder, Sporthallen und -stadion werden in der Regel von den Metropolen bezahlt, die Bürger der Umlandgemeinden kommen aber auch in den Genuss des breiten Angebotes, ohne dass sie neben den Nutzungsgebühren - trotz der Rechtslage selten kostendeckend – am Bestand der Einrichtungen beteiligt werden. Die Suburbanisierung, also die Ausweitung von Siedlungsflächen auf die Umlandgemeinden, verschärft dieses Problem weiter. Aus dem Nebeneinander muss ein Miteinander werden.

Die Leistungserbringung kommunaler Einrichtungen wird seit den 1990er Jahren immer stärker unter den Gesichtspunkten der Effektivität und Effizienz betrachtet. Die Einführung des neuen Steuerungsmodells Ende der 1990er Jahre, das die Anwendung der Doppik auf Projekte und Aufgaben zur Folge hatte, bildet die Grundlage betriebswirtschaftlicher Überlegungen. Der technologische Fortschritt, gerade in der Datenverarbeitung, bedeutet nicht nur neue Möglichkeiten in der Betrachtung der Organisation, sondern fordert, in vielen Fällen überfordert, die in der Breite meist kleinen Verwaltungseinheiten. Die Anforderungen des bürger- und unternehmerfreundlichen E-Governments zwingen darüber hinaus zu ständigen Veränderungsprozessen.

Dieser betriebswirtschaftliche Fokus der Analyse wird noch ergänzt durch die wirtschaftlichen Erkenntnisse über die optimale Betriebsgröße, die Einzug in die Verwaltungslehre genommen hat. Kooperationen zwischen Städten und Gemeinden, vor allem bei standardisierten Leistungen und Prozessen, können dazu führen, dass die notwendige Organisationsgröße erreicht wird. Die Senkung der sogenannten Stückkosten entlastet die kommunalen Haushalte erheblich, welche in den vergangenen Jahren zunehmend angespannt sind. Seit einigen Jahren ist bei Kommunen eine erhebliche Unterdeckung der Ausgaben durch die Einnahmen zu registrieren. Was anfangs noch als konjunkturelle Schiefelage gesehen wurde, kann längst als strukturelles Problem identifiziert werden. Bei den Bemühungen der Kommunen, diese Schiefelage zu beheben, sind die verantwortlichen Kommunalpolitiker vielerorts bereits an ihre Grenzen gelangt. Die Handlungsspielräume der Kommunen bei Veräußerungen und Kreditaufnahme sind ausgereizt. Notwendige Gebührenerhöhungen sind praktisch schwer durchsetzbar. Die Kooperation mit Nachbarkommunen wird in dieser Situation von vielen als sinnvoller Lösungsansatz verstanden.

Obwohl Kritiker immer wieder den Verlust der lokalen Identität und die „Bürgerferne“ als Argumente in die Diskussion einbringen, war und ist die Interkommunale Zusammenarbeit in vielen Fällen ein Erfolgsmodell. Die Geschichte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden geht weit in die Vergangenheit zurück. Als eine der erfolgreichsten Beispiele kann der Städtebund der Hanse angesehen werden. So entstand bereits im 14. Jahrhundert eine Organisationsform, die weit über Handelsfragen hinausging. Durch die Industrialisierung und den Einzug der Moderne in die deutschen Großstädte wurden Kooperationen ohne rechtliche Grundlagen selbstverständlich. So wurden etwa Zweckverbände für den Aufbau und Erhalt der kommunalen Infrastruktur, wie etwa Wasser- und Abwasserzweckverbände, gegründet. Anfang des 19. Jahrhunderts entstanden auf gesetzlicher Grundlage Schul-, Fürsorge- und Wohnungsbauverbände. Ein Beispiel von besonderer Bedeutung ist der im Jahr 1911 entstandene Zweckverband Berlin, welcher die siedlungsstrukturelle Entwicklung der Metropole koordinieren sollte. Wenig später, im Jahr 1920 wurde der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVG) gegründet, um die Ruhrkohleproduktion durch Ansiedlung von Bergarbeitern und weiteren Arbeitskräften voranzubringen. Diese Beispiele zeigen sehr wohl, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht dem aktuellen Zeitgeistes geschuldet ist, sondern ohne diese Organisationsformen als Interkommunale Zusammenarbeit zu bezeichnen, bereits seit vielen Jahren erfolgreich praktiziert wird.

Regelhaft findet eine Zusammenarbeit heute vor allem auf Gebieten wie Regionalmarketing oder Tourismusförderung statt. Als erfolgreiches Beispiel in diesem Bereich ist der Verein Gießener Land zu nennen, der sich das Ziel

gesetzt hat den Landkreis Gießen als „Hessens grüne Mitte“ weit über die Landesgrenzen hinaus bekannt zu machen.

Die klassische Daseinsvorsorge, die in größeren Städten von kommunalen Unternehmen übernommen wird, kann mindestens ebenso durch Kooperationen effizienter und effektiver erledigt werden. Die Ressentiments sind jedoch noch deutlich höher, auch wenn es bereits viele positive Beispiele gibt. Wie oben dargestellt, ist die Verwaltungsarbeit durch den Einzug der betriebswirtschaftlichen Denkweise und einer sehr dynamischen Entwicklung in der Datenverarbeitung immer größeren Veränderungen ausgesetzt. Bei der Einführung des „eGovernment“, der Anschaffung von Hardware und der permanenten Schulung des Personals bei sich ständig verändernden Anwendungsprogrammen werden vielen Verwaltungen ihre Grenzen aufgezeigt. Das gemeinsame Call-Center der Städte Köln, Bonn und Leverkusen, welches 1,5 Millionen Menschen in der Region zur Verfügung steht, beweist, wie Investitionen in Personal, Infrastruktur und der Qualifizierung der Mitarbeiter gemeinsam erbracht werden können. Dies alles vor dem Hintergrund, dass eine einzelne der Städte alleine niemals in der Lage gewesen wäre, diese Last alleine zu tragen.

Ein weiteres Handlungsfeld der Interkommunalen Zusammenarbeit ist die Wirtschafts- und Beschäftigtenförderung (durch gemeinsames Ausweisen von Gewerbegebieten) sowie die gemeinsame räumliche Planung und Entwicklung, wie es etwa im Planungsverband Ballungsraum Rhein-Main oder in der Metropolregion Rhein-Neckar erfolgreich praktiziert wird.

Der Sicherstellungsauftrag der medizinischen Versorgung, der aus dem Grundgesetz abgeleitet die bedarfsorientierte Versorgung mit Krankenhausleistungen regelt, ist ein besonders hervorzuhebender Aufgabenbereich, da hier noch einmal exemplarisch aufgezeigt werden kann, welche Optionen – neben der Interkommunalen Zusammenarbeit – den Kommunen bei der Erfüllung von Pflichtleistungen zur Verfügung stehen. Denn die Entscheidung über die Art und Weise, wie diese Leistungen erbracht werden, ob durch private oder freigemeinnützige Träger, liegt bei den zuständigen politischen Gremien. Bei kommunalen Krankenhäusern gelingt den beteiligten Kommunen in der Regel ein kostendeckender Betrieb nicht. Zum Teil hohe Zuschussnotwendigkeiten überfordern daraufhin die öffentlichen Kassen. Bürokratische Komplexität, finanzielle und personelle Restriktionen oder die Möglichkeit, durch andere Organisationsformen einen höheren Effizienzgrad zu erreichen, können dazu führen, dass im Entscheidungsprozess über die Festlegung der künftigen Organisationsform, neben der Interkommunalen Zusammenarbeit, auch weitere Betriebsformen wie öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP), die Einbeziehung der unterschiedlichen Facetten des bürgerschaftlichen Engagements oder die Privatisierung der Leistungserbringung als alternative Instrumente zur Verfü-

gung stehen. Darüber hinaus ist bei öffentlichen Gütern, gleich ob es sich dabei um ein reines öffentliches Gut, Allmendegut oder Klubgut handelt, die besondere Eigenschaft des Gutes zu berücksichtigen.

Kritiker bezeichnen die Interkommunale Zusammenarbeit als Einstieg in die kommunalen Gebietsreformen der Gegenwart. Was von ihnen dabei übersehen wird, ist, dass genau das Gegenteil ihrer Befürchtungen eintreten kann. Die Erfahrungen der sechziger und siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts oder die aktuellen Erfahrungen bei der Fusion der Städte Michelstadt und Erbach haben gezeigt, wie wichtig den Bürger der Erhalt gewachsener kommunaler Strukturen ist. Die damals angestrebten Gebiets- und Funktionalreformen, wie etwa bei der Stadt Lahn, sind daran gescheitert, dass die kommunalen Leistungen in vielen Bereichen zu bürgerfern erbracht wurden und dass die Bürger nicht in den Veränderungsprozess eingebunden waren.

Wenn gerade diese Fehler nicht wiederholt werden, ist die Interkommunale Zusammenarbeit als Erfolgsmodell und sinnvolle Alternative in vielen Bereichen des kommunalen Handelns anzusehen: Auf der einen Seite können die Städte und Gemeinden ihre Eigenständigkeit erhalten, auf der anderen Seite können sie die Vorteile einer optimaleren Betriebsgröße nutzen.

Die jeweilige Kooperationsform sollte werturteilsfrei und unter der Berücksichtigung der vorliegenden Situation gewählt werden. Auch hybride Formen wie etwa die Einbindung der Bürger, privatwirtschaftlicher Unternehmen oder gemeinnütziger Genossenschaften bieten eine Entwicklungsperspektive für die Zukunft. Abschließend kann festhalten werden, dass in weiten Teilen der kommunalen Verwaltung die Potentiale der Kooperationen noch nicht einmal ansatzweise ausgeschöpft wurden und dass diese Formen in den künftigen Entscheidungsprozessen der Kommunalpolitik eine weit größere Rolle als bisher einnehmen müssen und werden.

Dabei wird langfristig nicht mehr nur die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von einzelnen Kommunen, sondern die strategische Ausrichtung ganzer Regionen im globalen Wettbewerb im Mittelpunkt stehen.

Dr. Helge Braun

Parlamentarischer Staatssekretär bei der Bundesministerin für Bildung und Forschung und direkt gewählter Bundestagsabgeordneter des Wahlkreises Gießen-Alsfeld. Bevor er im Zuge seiner Ernennung zum Parlamentarischen Staatssekretär seine kommunalpolitischen Ämter aufgeben musste, war er lange Jahre – auch neben seinem Bundestagsmandat – in der Kommunalpolitik verhaftet, zuletzt als Fraktionsvorsitzender im Gießener Kreistag. Daneben amtiert der approbierte Arzt als Kreisvorsitzender der CDU im Landkreis Gießen und Bezirksvorsitzender der CDU in Mittelhessen.

Vorwort

Volker Bouffier

Die Rahmenbedingungen vieler hessischer Städte und Gemeinden haben sich in jüngster Vergangenheit erheblich verschlechtert. Konjunkturelle Schwankungen, zuletzt in Folge der Finanzkrise, haben teilweise die Steuereinnahmen geradezu einbrechen lassen. Viele Kommunen sind zudem seit langem bereits in besonderem Maße von dramatisch sinkenden Einwohnerzahlen betroffen. Beide Faktoren bewirken für viele Kommunen eine sich zuspitzende Verknappung finanzieller Spielräume.

Gerade der demografische Wandel ist in der Tat für Kommunen des ländlichen Raumes besorgniserregend. Nahezu ausnahmslos haben die Kommunen Nordhessens (zum Teil auch in Osthessen) bis 2050 einen Bevölkerungsrückgang von 20 bis 30%, vielfach sogar über 30% zu befürchten. In Südhessen fällt die Prognose zwar weniger bedrohlich aus. Bei sinkenden Einwohnerzahlen zwischen 10 und 30% besteht aber auch hier akuter Handlungsbedarf. Da die Einnahmen weitgehend von der Bevölkerungszahl abhängen, hat die Mehrheit der hessischen Kommunen für die Zukunft mit zunehmend geringeren Einnahmen zu rechnen.

Der demografische Wandel, davon bin ich zutiefst überzeugt, wird daher das zentrale politische Thema der Zukunft sein. Alle Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens werden von den gravierenden Veränderungen der Bevölkerungszahl und Bevölkerungsstruktur betroffen sein. Die hessische Landesregierung hat sich frühzeitig mit den Herausforderungen des demografischen Wandels auseinandergesetzt und vielfältige Maßnahmen eingeleitet, um eine demografische Trendwende zu erreichen. Es wird aber weiterhin unserer aller Anstrengung bedürfen, hier Erfolge zu erzielen und den Kommunen eine ausreichende finanzielle Ausstattung sicherzustellen.

Der einzelnen Gemeinde fällt es schwer, ihre Struktur, die sich in finanziell besseren Zeiten und in Hinblick höherer Bevölkerungszahlen entwickelt hat, anzupassen.

Die Interkommunale Zusammenarbeit bietet den hessischen Städten und Gemeinden eine Möglichkeit, gemeinsam auf freiwilliger Basis auf die geänderten Anforderungen zu reagieren.

Die hessische Landesregierung hat die Vorteile der Interkommunalen Zusammenarbeit frühzeitig erkannt und stellt bereits seit 2004 den kleineren Kommunen (bis 15.000 Einwohnern) und seit 2008 auch für Kommunen bis 30.000 Einwohnern ein Programm zur finanziellen Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit zur Verfügung.

Das Förderprogramm gibt den hessischen Städten und Gemeinden einen Anreiz, sich auf unterschiedliche Weise interkommunal zu engagieren und ihre Struktur den veränderten Gegebenheiten anzugleichen.

Aufgrund der finanziellen Förderung des Landes hat sich eine Vielzahl von hervorragenden Kooperationen entwickelt. Die Erfolgsliste umfasst u.a. gemeinsame Standesämter, Personalämter, Kämmereien, Gemeinschaftskassen bis zur zusammengeführten Feuerwehrwache. Während in der Vergangenheit das Kirchturmdenken kommunalpolitisches Handeln bestimmte und kommunale Kooperationen sich auf traditionelle Bereiche wie z.B. die Abwasserbeseitigung konzentrierten, haben die Kommunen auch durch den finanziellen Anreiz des Förderprogrammes heute die Zusammenarbeit als Chance begriffen.

Erfolgreiche Kooperationen überzeugen durch eine Verbesserung der Effizienz sowie der Qualität der kommunalen Aufgabe. Vorrangig die sog. Back-Office-Bereiche der Kommunen (z.B. Personalamt), in denen kein oder wenig Bürgerkontakt besteht, eignen sich besonders für Kooperationen. Außerdem sind Bereiche, in denen ein hohes Fachwissen und Spezialisierung gefordert sind, ideal für interkommunale Lösungen.

Als weitere fördernde Maßnahme hat die Landesregierung Ende 2009 in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden ein Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit gegründet. Das Kompetenzzentrum ist Ansprechpartner für die Kommunen. Es berät die Kommunen in allen Angelegenheiten der Interkommunalen Zusammenarbeit. Zudem organisiert das Kompetenzzentrum regelmäßig Kommunalkongresse und bietet den Kommunen die Gelegenheit, u.a. durch die Vorstellung von Best-Practice-Beispielen von den Erfahrungen anderer Kommunen zu profitieren.

Zuletzt fand am 16. Juni 2010 in Pohlheim ein sehr erfolgreicher Kongress mit einer hohen Beteiligung von kommunalen Vertretern statt.

Kooperationen zwischen Kommunen finden bisher selten in Form der Genossenschaft statt. Dabei halte ich die Genossenschaft aufgrund der Möglichkeit die Bürgerschaft einzubinden und ihr Engagement zu nutzen, für eine Kooperationsform, die weit mehr Aufmerksamkeit verdient hat. Kommunale Aufgaben, in denen die Bürgerinteressen im Vordergrund stehen, bieten sich daher an, in Form einer Genossenschaft organisiert zu werden. Schwimmbäder, Bildungseinrichtungen und Dorfläden werden bereits vielerorts erfolgreich als Genossenschaften betrieben. Nur durch die Unterstützung dieser Projekte

durch die Bürgerinnen und Bürger konnte eine Schließung dieser wichtigen Einrichtungen vermieden werden. Die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger wäre durch die bekannteren Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit wie z.B. Zweckverband und öffentlich-rechtlicher Vereinbarung nicht gelungen.

Ich würde es daher begrüßen, wenn durch den vorliegenden Band die Form der Genossenschaft in der kommunalen Familie stärker in den Vordergrund rücken würde. Hierzu können Sie mit meiner vollen Unterstützung rechnen.

Wiesbaden, den 5.9.2010

*Volker Bouffier
Ministerpräsident des Landes Hessen*

Vorwort

Eckhard Ott

Viele Kommunen in Deutschland stehen vor großen Herausforderungen. Die verfügbaren finanziellen Mittel nehmen ab. Die Kosten der Daseinsvorsorge steigen – und damit oftmals auch der Schuldenstand der Gemeinden. Die demografische Entwicklung verschärft die Situation. Die Bevölkerungszahl nimmt ab, das Durchschnittsalter hingegen zu. Zudem zeichnet sich ein deutliches Gefälle zwischen großstädtischen Wachstumszentren und dem ländlichen Raum ab. Die Abwanderung in die Städte verstärkt die Überalterung in ländlichen und kleinstädtischen Regionen. Einige Kommunen spüren schon jetzt die problematischen Folgen dieser Entwicklung. Mancherorts wird bereits von einer Strukturverarmung gesprochen. Kreative Lösungen sind gefragt. Wie die genossenschaftliche Kooperation.

Genossenschaften bieten eine Vielzahl von Möglichkeiten, kommunale Herausforderungen der heutigen Zeit zu meistern. Mit Genossenschaften kann die Zusammenarbeit von Bürgern und ortsansässiger Wirtschaft, aber auch die partnerschaftliche Kooperation mit Nachbarkommunen auf ein solides Fundament gestellt werden: Für die Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur und das Angebot verschiedenster Dienstleistungen. Davon profitiert die Kommune in zweifacher Hinsicht: Kosten werden reduziert oder auf mehrere Schultern verteilt und der lokale Standort gestärkt.

In den letzten Jahren sind in vielen Bereichen der „kommunalen Infrastruktur“ Genossenschaften gegründet worden. So haben sich Bürger und lokale Wirtschaft zusammengeschlossen, um gemeinsam öffentliche Einrichtungen wie Schwimmbäder in der Rechtsform der eingetragenen Genossenschaft zu betreiben. Viele Kommunen können die Kosten für den Betrieb solcher Einrichtungen nicht mehr stemmen. Eine Lösungsmöglichkeit ist die Genossenschaft, mit der ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb und ehrenamtliches Engagement sehr gut verknüpft werden können. Eine ähnliche Entwicklung ist im Einzelhandel zu beobachten. In ländlichen Gegenden werden von den Bürgern verstärkt genossenschaftliche Dorfläden gegründet, um eine wohnortnahe Versorgung mit Lebensmitteln und Waren des täglichen Bedarfs sicherzustellen.

Genossenschaftliche Kooperationen tragen auch zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts bei. Unternehmen, Privatpersonen und öffentliche Einrichtun-

gen werben beispielsweise gemeinsam für die Angebote der Stadt. Im Rahmen eines solchen kooperativen Stadtmarketing werden Feste oder Märkte organisiert, eine gemeinsame Internetseite gestartet oder Messen veranstaltet, auf denen sich die Gewerbetreibenden präsentieren können. All diese Maßnahmen fördern nicht nur die Mitgliedsbetriebe, sondern auch die Kommune als Wirtschafts- und Tourismusstandort. Die Attraktivität einer Kommune wird zukünftig auch immer stärker durch das Wohn- und Serviceangebot für Senioren bestimmt. Gemeinschaftliche Wohnformen für das Alter liegen im Trend. Und mit einer Genossenschaft können verschiedene Partner und Dienstleistungen rund ums Wohnen im Alter, wie Pflege- oder Betreuungsdienste, zusammengeführt werden.

Auch im Bereich der lokalen Energieproduktion und -verteilung ist in den letzten Jahren ein kooperativer Trend zu verzeichnen: Privatpersonen und Unternehmen betreiben gemeinsam regionale Kraftwerke, mit denen aus erneuerbaren Energieressourcen Strom und Wärme erzeugt werden. Diese dezentralen Energieerzeuger werden oftmals auch in genossenschaftliche Nahwärmenetze integriert. In genossenschaftlich organisierten Bioenergiedörfern wird der Wärme- und Strombedarf einer Kommune vollständig durch nachwachsende Rohstoffe gedeckt. Auch für die Re-Kommunalisierung von Stromnetzen eignen sich Genossenschaften, mit denen andere Kommunen oder die Bürger als gleichberechtigte Partner beteiligt werden können.

Die vorgestellten Bereiche spiegeln nur einen kleinen Ausschnitt genossenschaftlicher Kooperationen, mit denen kommunale Herausforderungen gemeistert und die Standortqualität verbessert werden können. Die Genossenschaft ist indes kein Allheilmittel. Es geht auch nicht um den Rückzug der Kommunen aus ihrer Verantwortung. Ganz im Gegenteil. Durch Kooperation und Beteiligung von Bürgern und örtlicher Wirtschaft können neue Handlungspotenziale für Städte und Gemeinden geschaffen werden. Darin liegt die große Chance durch Genossenschaften: Gemeinsam wird die Handlungsfähigkeit und Selbstbestimmung der Kommune gestärkt.

WP / RA / StB Dr. Eckhard Ott

Vorstandsvorsitzender

DGRV – Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e. V.

Einleitung

Martin Bonow, Wolfgang George

Die Herausgeber von *Band 4 Regionales Zukunftsmanagement: Kommunale Kooperation verbindet* die Einschätzung, dass für zahlreiche der gegenwärtig diskutierten und zur Beantwortung anstehenden sozialpolitischen und ökonomischen Herausforderungen der Kommunen alle Formate der kooperativen Ökonomie dringender denn je notwendig sind.

Dies gilt sowohl für Aufgaben, in denen die bisherigen Leistungsangebote erodieren (z.B. Bildung, Nahverkehr, Sportstätten und Schwimmbäder, Gesundheitsversorgung etc.), als auch für Bereiche, in denen sich die Rahmenbedingungen während der letzten Jahre verändert haben und die Kommunen nunmehr dringend aufgefordert sind zu handeln. Handlungsfelder, in denen neben neuen Verantwortungen auch neue Konsolidierungsmöglichkeiten bestehen (z.B. Gesundheit und Pflege, Energie, Tourismus).

Zur Gestaltung dieser Herausforderungen – mit z.T. bis heute nicht genau definierten Zielen und Werkzeugen und vor allgemeineren Absichtsrahmen – sind die Kommunen überdies aufgefordert ihre Bürger miteinzubeziehen. Alle Experten eint, dass nur wenn es gelingt breite Gruppen der Bürgerschaft in das kommunale Vorgehen zu integrieren, dessen wesentlichen sozialen und ökonomischen Aufgabestellungen beantwortet werden können. Nur so kann den Auswirkungen der demografischen Entwicklung oder der ungebrochenen Orientierung der jungen Menschen, attraktiver Bevölkerungsgruppen und junger Unternehmen hin zu den Metropol- und Großstadtreionen entgegen getreten werden.

Es ist wohl nur noch eine Frage des *Wanns*, dass vor diesem, kausal unterschiedlich begründetem Leidensdruck, die Kommunen nur noch durch kooperative Zusammenarbeit ihre Funktionen werden aufrecht erhalten können. Als Nebeneffekt wäre denkbar, dass auf diese Weise die von allen Seiten gewünschte partizipierende Bürgergesellschaft entstehen könnte.

Forcierte Kooperationsnotwendigkeit ergibt sich indes auch für die Organisationen des regionalen Wirtschaftsgeschehens. Hier haben keinesfalls allein die Auswirkungen der jüngsten Finanzmarktkrise sondern auch die fortschreitende technische Innovation, der globalisierte Wettbewerb, der täglich harte Kampf um die attraktiven Aufträge dazu geführt, dass sowohl die mittelständi-

schen Unternehmungen, sowie das Handwerk oder die Freiberufler die Notwendigkeit eines tatsächlich funktionierenden Netzwerks erkannt haben. Zu komplex, zu kostenintensiv, zu volatil zahlreiche der Produkte, Dienstleistungen und Märkte als dass diese Herausforderungen in der bis heute reflexhaft bevorzugten "Stand-Alone-Manier" organisierbar wären. Indes bleibt man auch hier hinter den Möglichkeiten einer systematischen Kooperation zurück. Studien zeigen: zahlreiche der aufwendig etablierten Netzwerke, Verbände und Cluster können ihr Potential nicht vollständig schöpfen.

In dem vorliegenden Buch werden Wege aufgezeigt wie Wirtschaftsunternehmen mit ihren Kommunen besser oder doch zumindest in neu organisierten regionalen Wertschöpfungskreisläufen kooperieren können bzw. wie kommunale Kooperationsprojekte durch die Rechtsform der eingetragenen Genossenschaft (eG) z.B. zum Wohl des Clusters, vorangetrieben werden.

Ziel der 31 Kapitel ist es, den Verantwortlichen und Meinungsbildnern der Kommunen und öffentlichen Institutionen das eG-Handlungsformat – dessen vielfältige, seit über 150 Jahren international bewährte Lösungsfähigkeit – für deren Bedürfnisse und aktuellen Erfordernisse vorzustellen. Es wird gezeigt, dass nicht nur aufgrund der guten Anpassungsfähigkeit und der Orientierung am Mitgliedernutzen die Genossenschaft für die meisten kommunalen Herausforderungen ein ideales Organisationsformat darstellt, sondern auch weil Genossenschaften in der Lage sind junge Menschen und Gründungswillige zu binden, indem neue Teamunternehmen für die Herausforderungen neuer Märkte bzw. neuer Anforderungen gegründet werden.

Ein wenig in die Jahre gekommen und jahrzehntelang mit rückläufigen Gründungszahlen versehen, ist die Trendwende hin zu einem neuen Erstarren der Gesellschaftsform längst gelungen. Die Genossenschaft als Unternehmensform ist wegen annähernd 1000 Neugründungen in den letzten 10 Jahren – Gründungen hinter denen sich z.T. ausgesprochen innovative Lösungen und Erfolgsgeschichten verbergen – wieder vermehrt in den Blick der öffentlich Verantwortlichen, von Existenzgründern, bereits etablierten Unternehmen und auch der engagierten Bürgerschaft und deren Vertreter gerückt.

Dabei ist nicht zu überhören, dass der Ruf nach genossenschaftlichen Lösungen unterschiedlich intoniert ist: Städte, Gemeinden und die öffentliche Hand wenden sich in aller Regel aus wirtschaftlicher Bedrängnis an die Genossenschaftsverbände das genossenschaftliche Betriebsmodell zu initiieren. Erst wenn die kommunale Zweckgesellschaft bzw. die öffentliche Einrichtung nicht mehr funktioniert, denkt man an das eG-Modell, erhofft durch Einbindung der Bürger die ökonomischen Entlastungen und ein mittelfristiges Ausstiegsszenario. So begründen sich zahlreiche der gegenwärtigen kommunalen Kooperationsprojekte häufig vor schwierigen ökonomischen aber auch sozialen Ausgangsbedingungen. Verschuldete öffentliche Einrichtungen, durchaus auch als Ergebnis

fehlerhafter Planung, problematische Liefer- und Personalverträge, nicht mehr marktgerechte Leistungs- und Serviceangebote zu sanieren ist nicht nur vor den wirtschaftlichen Zielsetzungen schwierig, sondern auch gegenüber den zum Teil verprellten Bürgern: *„Solange der Laden läuft macht es die Gemeinde allein, wenn die Not groß ist sollen wir, die Bürger einspringen.“* Keine einfachen Ausgangsbedingungen für ein Lösungsformat, das sich nach ersten Anfanserfolgen auch als systematische Lösungsoption präsentieren muss.

Verschiedene Beiträge des Buches werden explizit verdeutlichen, dass gerade weil es im eG-Modell möglich ist breite Gruppen der Bürgerschaft als regionale Investoren und Kümmerer zu mobilisieren, sich eine besondere Sorgfaltspflicht gegenüber deren finanziellen Einlagen und bürgerlichen Engagement herleitet. Kaufmännischer Erfahrung, fachlicher Branchensachverstand und unternehmerische Handlungskraft der genossenschaftlichen Gründer sind zwingende Voraussetzungen um die risikobehafteten kommunalen Übernahme- bzw. Kooperationsprojekte – die sich bei näherem Hinsehen leicht als Sanierungsfälle erweisen – zum Erfolg zu führen.

Auch vor diesem Fakt wenden sich Herausgeber und Autoren neben den kommunalen Gestaltern und den Bürgern auch an diejenigen wirtschaftlichen Akteure, die sich eine aufgeklärte, an den Wirtschafts- und Sozialkreisläufen partizipierende Bürgergesellschaft wünschen und hierfür bereit sind eine ökonomische Partizipationsmöglichkeit einzuräumen. Gerade für diese, häufig junge sich in neuen und hoffnungsvollen Märkten aufhaltende Unternehmen ist die Begegnung mit dem Genossenschaftswesen eine in aller Regel fruchtbare Erfahrung.

Sollen die öffentlichen Angebote im 21. Jahrhundert bestehen, müssen demnach möglichst viele der Akteure hierfür in einer „Regionalen Community“ in neuen Formen der Wirtschaftsgemeinschaft zusammenarbeiten! Dies gilt unserer Beobachtung nach nicht nur – wie zu vermuten wäre – für die ländlichen Regionen, sondern auch für den Erhalt und die Entwicklung von Städten und Metropolen, die sich bei höherer Auflösung in Stadtteile, Quartiere und Nachbarschaften gliedern und in welchen, wenn auch inhaltlich akzentuiert, ganz ähnliche kooperative Anforderungen nach sozialem Erhalt, städteplanerischer Zukunftsplanung, wirtschaftlicher Existenzgründung etc. bestehen.

Verschiedene Autoren berichten von Gründungen und den aus diesen resultierenden geschäftlichen Aktivitäten, die sehr schnell nicht auf dem Erreichten stehen bleiben (z.B. in der Energiewirtschaft, Wohnungswirtschaft), sondern die sich neuen Angeboten und Märkten widmen und beschreiben wie sie hierfür mit ihrer regionalen Community aus Wirtschaft, öffentliche Hand, Bürger und Vereine kooperieren. Es wird deutlich, wie rasch ein neues Selbstverständnis der Teilung bzw. Teilhabe zwischen öffentlicher, privatwirtschaftlicher und bürgerlicher Verantwortung entstehen kann.

Die Herausgeber setzen sich für einen möglichst verbindlichen Vorgehens- und Gründungsprozess und ein mit diesem verbundenen Leistungsgeschehen ein, um auf diese Weise eine zeitnahe, systematische Etablierung der bewährten und auch neuen Geschäftsmodelle genossenschaftlicher Lösungen zu etablieren.

Es ist nicht richtig, auf diese Weise würde speziellen Bedürfnissen vor Ort – seien es solche, die sich aus der Psychologie der Gründer oder der Art des Geschäftes ergeben – nicht Rechnung getragen. Richtig indes ist, dass gerade die Durchführung eines regelgeleiteten und durchaus vielfach geführten Prozesses, es ermöglicht wird bestehende Unterschiede zu erkennen, auf diese einzugehen und bestmöglich in der Planung zu berücksichtigen.

Nur wenn solchermaßen von Zeit und Kosten verlässlich und rechtlich reproduzierbar vorgegangen wird kann es gelingen ergänzend zum privatwirtschaftlichen und öffentlichen Sektor einen „dritten Sektor“ zu identifizieren und diesen dann auch operativ zu ermöglichen. Einen Sektor für dessen Berechtigung nicht nur die rechtliche Konstitution und fachliche Anliegen geprüft werden müssen, sondern vor allem wie dieser nachhaltig ökonomisch und sozial verlässlich funktioniert.

Die Berechtigung und Machbarkeit eines „dritten Sektors“ leiten die Herausgeber, nicht nur aus der Erfahrung täglicher Gründungs- und Beratungstätigkeit und den bestehenden internationalen Modellen ab, sondern dieses Wissen ist auch Ergebnis der 96 Kapitel, welche durch 128 Autoren in den bisher 4 Büchern zum regionalen Zukunftsmanagement veröffentlicht wurden. Leicht läßt sich als ein Desiderat der Autoren – von denen die Hälfte nicht im Genossenschaftswesen arbeitet oder forscht – folgende einfache gleichwohl überzeugende Kybernetik herleiten:

1. Für eine nachhaltige gesellschaftliche Entwicklung muss eine Balance zwischen wirtschaftlich-ökonomischen und gesellschaftlich-sozialen Zielen hergestellt werden.
2. Hierzu bedarf es geeigneter, kontinuierlich eingesetzter Mess- und Interventionsverfahren.
3. Die verwendeten Instrumente und Verfahren müssen stetig weiterentwickelt und für die zusehend spezialisierten Anwendungen angepasst werden.
4. Um die notwendigen Homogenisierungen für solch einen zunehmend schwieriger zu führenden differentiellen Ziel- und Interessenausgleich zu erreichen, bedarf es hierfür geeigneter unternehmerischer Gesellschaftsformen.

Die Herausgeber sind davon überzeugt, dass nur wenn es gelingt den „dritten Sektor“ in den nächsten 10 Jahren systematisch zu etablieren, es möglich sein wird:

- bereits bestehende Erosionen des öffentlichen Versorgungsauftrages zu begrenzen (a),
- zukünftig öffentlichen Gewährleistungsverpflichtungen – zumindest weitgehend – gestalterisch zu begegnen (b)
- Lebensumwelt und Lebensqualität nachhaltig zu erhalten (c).

Bevor die einzelnen kommunalen Herausforderungen in lösbarer Aufgaben übersetzt werden, muss die wirtschaftliche Berechtigung und die rechtliche Möglichkeit der kooperativen Ökonomie geklärt bzw. beschrieben werden. Dies wird im vorliegenden Band ebenso aufgezeigt wie es auch deutlich wird, dass Gesetzgebungen nicht im freien Raum entstehen, sondern durch berechnete gesellschaftliche, wirtschaftliche und soziale Anliegen entstehen.

Als Ergebnis der Bearbeitung der unterschiedlichen Themen, Fragestellungen und auch der avisierten Zielgruppen wird auch im 4. Band ein heterogenes Autorenteam zusammengeführt. Das Buch ist in einen ersten allgemeineren, an den grundsätzlichen Klärungen orientierten und in einen zweiten, an den Umsetzungen und Geschäftsmodellen ausgerichteten Teil gegliedert.

Martin Bonow und Wolfgang George im Oktober 2010

Grundsätzliche
Überlegungen und
Aspekte

1

Anforderungen kommunaler Kooperationen aus Sicht der Städte und Gemeinden

Gerd Landsberg

„Zusammenkommen ist ein Beginn, Zusammenbleiben ein Fortschritt, Zusammenarbeiten ein Erfolg“, brachte es bereits der Visionär Henry Ford auf den Punkt. Für Städte und Gemeinden sind kommunale Kooperationen eine große Chance und ihr Potential ist noch lange nicht ausgeschöpft. Sie können die gemeindliche Selbstverwaltung in besonderem Maße stärken. Nicht nur das hierin liegende finanzielle Einsparpotential, sondern gerade auch die Möglichkeit, neue Handlungsfelder zu erschließen, im Verbund mit anderen ein breiteres Spektrum kommunaler Leistungen für die Bürger vorzuhalten und in den Zeiten des demographischen Wandels eine attraktive Alternative zu Gemeindefusionen zu bieten, machen dieses Instrumentarium für viele Städte und Gemeinden gleich welcher Größenordnung interessant. Das Leistungsspektrum kann nicht nur kostengünstiger und effizienter für den Bürger gestaltet werden, sondern es kann so auch weiter verbessert und ausgebaut werden. Im Standortwettbewerb u.a. um Arbeitsplätze und um junge Familien sind dies wichtige Faktoren. Oftmals ermöglichen Kooperationen auch kleineren Verwaltungseinheiten, Leistungen anzubieten und Projekte zu verwirklichen, die ansonsten die finanzielle Leistungskraft überfordern würden. Durch die kommunale Zusammenarbeit können die Größenvorteile genutzt und trotzdem die lokale Verbundenheit erhalten bleiben. Letztlich ist sie auch eine besonders reizvolle Handlungsform, weil sie es ermöglicht, den Bürger mit einzubinden, denn Kooperationen bedeuten häufig auch eine zunehmende Bürgerorientierung und besseren Service.

Besserer Bürgerservice ist wichtiger Antrieb

Auch wenn die Haushaltskonsolidierung in Zeiten knapper kommunaler Kassen wichtig ist, ist die Zusammenarbeit in der Praxis vor allem motiviert durch die Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie deren qualitative Verbesserung im

Interesse der Bürgerinnen und Bürger. Das Einsparpotential durch Personalabbau ist vielerorts längst an seine Grenzen gestoßen und die Ansprüche der Bürger gegenüber ihrer Verwaltung sowie ihr Verhältnis zueinander haben sich gewandelt. Der Bürger steht nicht mehr einem großen, früher oft als willkürlich empfundenen Verwaltungsapparat gegenüber, sondern erwartet Service von seiner Stadt. In jüngster Zeit sind daher zunehmend Kooperationen im Feld der Verwaltungsdienstleistungen initiiert worden.

Würde man die Bürger nach ihrer Vorstellung von einer guten Verwaltung fragen, so würden die meisten antworten, dass eine Vielzahl von Aufgaben mit gutem Service, gründlich und kostengünstig bearbeitet werden sollten. Von welcher Stelle dies aus erledigt werden soll, wer im so genannten „Backoffice“ sitzt, ist für die Mehrheit der Bürger nebensächlich, solange Qualität und Service stimmen. Die Zusammenarbeit im Backoffice kann zu erheblichen Effizienzsteigerungen durch Größenvorteile führen und dennoch das Modell des kommunalen Ansprechpartners für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort bewahren. Ein gutes Beispiel ist hier der Tourismus. Aus Sicht der Gäste ist dieser völlig unabhängig von politischen oder Verwaltungsgrenzen. Touristen suchen vielmehr Freizeitziele auf, die sich inhaltlich z.B. durch Sport und Ausstellungen oder geographisch z.B. durch eine besondere Landschaft bestimmen lassen. Hier tun Städte und Gemeinden gut daran, nicht einzeln aufzutreten, sondern zu kooperieren.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels stehen die Städte und Gemeinden vielerorts vor ganz neuen Herausforderungen. Im ländlichen Raum muss eine Grundversorgung sichergestellt werden. Dies beginnt beim Verwaltungsservice zur Erledigung von Behördengängen und setzt sich bei der Frage der medizinischen Betreuung oder aber der schulischen Versorgung bei immer weniger Schülern fort. Wer meint, weniger Bürger benötigen weniger Verwaltung und deswegen müssten Gemeinden fusionieren, der übersieht, dass nicht immer ist die große Lösung die bessere ist. In vielen Bundesländern herrscht eine kleinteilige Struktur. Lokale Identitäten sollten nicht unterschätzt werden. Die Zusammenführung und Bündelung von Aufgaben schafft Synergien und eröffnet Handlungsspielräume, wird aber einer kleinteiligen Struktur besser gerecht als eine oftmals als willkürlich empfundene Fusion, die noch Jahrzehnte später von den Bürgern bedauert wird.

Vielseitige Handlungsformen für vielseitige Aufgaben

Die Möglichkeiten von Kooperationen und Kooperationsformen sind so vielseitig wie es die ca. 12.000 Städte und Gemeinden in Deutschland selbst sind: Von der Zusammenarbeit innerhalb der Behörden sowie zwischen den Behör-

den einer Kommune, über die Kooperationen zwischen zwei oder mehreren Kommunen, bis hin zu Kooperationen zwischen Privaten und der öffentlichen Hand, den sogenannten öffentlich-privaten-Partnerschaften, gibt es die unterschiedlichsten Formen und Intensitäten der Zusammenarbeit. Die Bandbreite reicht vom bloßen Erfahrungsaustausch über Wirtschaftsförderung, Einzelhandels- und Tourismuskonzepte bis hin zur Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben wie Ver- und Entsorgung oder Gewährleistung der Infrastruktur. Die Flexibilität ist auch für die Zukunft ein wichtiges Erfordernis kommunaler Kooperationen. Die Handlungsfelder der Kommunen sind einem steten Wandel unterworfen. Aufgabenzuschritte werden erweitert, andere Schwerpunktsetzungen erforderlich oder es sind neue Akteure mit einzubeziehen.

Auch das Genossenschaftsmodell erlangt immer mehr Bedeutung. Das Rückbesinnen hierauf ist dabei keineswegs ein Griff in die Mottenkiste der Geschichte, denn vielfach bietet die Genossenschaft vor dem Hintergrund, dass Finanz- und Rechtsentwicklungen dauerhaft den Handlungsspielraum der Kommunen verengen und zur Weiterführung gemeinschaftsbezogener Angebote zunehmend bürgerschaftliches Engagement und Selbstorganisation gefragt ist, eine mögliche Problemlösungsvariante. Das Genossenschaftsmodell wurde aus guten Gründen immer wieder von selbst organisierten Gruppen gewählt, um gleich gerichtete Interessen zu bündeln und die Gemeinschaft der Teilhabenden zu stärken. Zum Wesen der Genossenschaft gehört, dass ihre Rechtskonstruktion geeignet ist, zu bürgerschaftlichem Engagement zu motivieren, zumal jede Stimme den gleichen Zählwert hat.

Freilich ist nicht jedes Kooperationsmodell für jedes Vorhaben gleichermaßen geeignet. So bestehen zu der Frage, ob im Bereich von Verkehr, Ver- und Entsorgungseinrichtungen die Umwandlung in genossenschaftliche Strukturen forciert werden sollte, geteilte Auffassungen. Es ist jedoch zu empfehlen, bei den immer öfter erforderlichen Neustrukturierungen alle möglichen Kooperationsformen zumindest in Erwägung zu ziehen. Bei Kooperationen sind – insbesondere bei Beteiligung Privater – europarechtliche Vorgaben wie vergaberechtliche Ausschreibungspflichten zu berücksichtigen. Diese können auf kleinere Gemeinden abschreckende Wirkung haben. Andererseits gibt es Formen, bei denen sich die Beteiligung von Bürgern und Wirtschaft geradezu anbietet. Wenn der Ausbau der Betreuung von Kleinkindern in Deutschland – auch vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Kassen – nicht schnell genug voranschreitet, so stellt sich die Frage, ob dieses gesamtgesellschaftliche Thema nicht von allen Akteuren zusammen, also Eltern, lokaler Wirtschaft und Kommune, angegangen werden kann. Eine genossenschaftliche Kindertagesstätte hätte z.B. den Vorteil, dass Eltern und Wirtschaft einen aktiven Part mit übernehmen und so den Bedürfnissen vor Ort noch besser entsprochen werden kann.

Interkommunale Kooperation als Erfolgsmodell

Interkommunale Kooperation ist mehr als ein neues Schlagwort für eine bereits seit Jahrzehnten auf zahlreichen Gebieten ausgeübte Form kommunaler Aufgabenerfüllung.

Im Bereich der Abfall- und Abwasserbeseitigung oder im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs kann sie bereits als Klassiker bezeichnet werden. Daneben werden diese Felder immer wieder durch neue Gegenstände und Aufgaben, die eine Folge der sich ändernden Rahmenbedingungen in technischer, ökonomischer, sozialer Hinsicht sind, ergänzt. Ziel der Kooperationsprojekte ist es, gemeinsam Probleme zu lösen bzw. gemeinschaftlich Aufgaben freiwilliger oder pflichtiger Natur zu erledigen, um so die Funktionsfähigkeit eines Raumes zu erhöhen. Insbesondere im Wasserbereich überzeugte die Kommunen die mit der Kooperation verbundene Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Wesentliche Beweggründe sind aber auch die Sicherstellung der Auftragserfüllung bei zunehmenden technischen Anforderungen sowie die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung.

Als „Einstieg“ in interkommunale Kooperation werden von vielen Gemeinden die Felder Öffentlichkeitsarbeit, Außendarstellung sowie Regional- und Standortmarketing gewählt. Oft bleibt es nicht dabei. Hat man erst einmal einen Bereich gefunden und lernt sich so besser kennen, werden häufig neue Ideen und weitere gemeinsame Projekte entwickelt. Die Zusammenarbeit stärkt das politische und ökonomische Gewicht der kooperierenden Gemeinden. Dadurch wird die Verhandlungsposition gegenüber anderen Entscheidungsträgern und gegenüber der Wirtschaft gestärkt. Gerade im Zuge der Regionalisierung innerhalb der EU wird es für die Gemeinden attraktiver werden, ihr politisches Gewicht innerhalb der Region durch Zusammenarbeit zu vergrößern.

Gute Vorbereitung ist wichtig

Welches sind die wichtigsten Anforderungen an ein erfolgreiches Modell kommunaler Kooperationen? Hier verhält es sich wie beim Eingehen einer Ehe bzw. einer Partnerschaft. Heiratswilligen wird geraten, grundlegende Fragen wie die Vorstellungen von Haushaltsführung, Finanzen oder eines Kinderwunsches im Vorfeld zu besprechen. Im übertragenen Sinne bedeutet das für eine geplante Kooperation, dass neben gegenseitigem Vertrauen die Schaffung gleichberechtigter Ebenen, die Berücksichtigung ähnlicher Verwaltungskulturen, aber auch die Gewährleistung einer Begegnung auf Augenhöhe sowie

eine ähnliche Mentalität essentielle Grundvoraussetzungen für den Erfolg sind. Diese Punkte sollten im Rahmen einer geplanten Kooperation sehr ernst genommen werden, wie auch die Mitarbeiter in geeigneter Weise eingebunden werden müssen. Schließlich lebt jede Behörde auch von den Menschen, die in ihr arbeiten. Wie eine Ehe auch nur dann funktioniert, wenn an ihr gearbeitet wird, bedarf es der Projektsteuerung und des -Controllings, welche organisatorisch verankert werden sollten.

Konflikte zwischen den Kooperationspartnern sind sicherlich große Herausforderungen. Bei möglichen Konflikten zwischen den Beteiligten, die sich bereits bei der Vereinbarung zur Zusammenarbeit abzeichnen, empfiehlt sich daher die Einrichtung eines institutionalisierten Gesprächsaustausches, vielleicht sogar von vornherein die Benennung eines Schlichters, um mögliche Unstimmigkeiten effektiv ausräumen zu können.

Mentale Ebene nicht unterschätzen

Eine wichtige Anforderung für eine erfolgreiche Kooperation ist deren Akzeptanz. Um diese zu erzielen, sollten die beteiligten Kommunen und Stellen daher alle verfügbaren Möglichkeiten nutzen, um ihr Projekt in der Öffentlichkeit und damit gegenüber den Einwohnern darzustellen. So kann von vornherein dem weit verbreiteten Eindruck begegnet werden, die Zusammenarbeit führe zu einem Verlust von Selbständigkeit vor Ort. Dementsprechend darf die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit keinesfalls stiefmütterlich behandelt werden. Wer seine Bürger und die politischen Gremien nicht mit einbezieht, sondern vor vollendete Tatsachen stellt, läuft Gefahr, dass auf das Vorhaben mit Unverständnis reagiert wird.

Das Gelingen einer kommunalen Zusammenarbeit hängt davon ab, wie von Anfang an mit den Vorbehalten von internen und externen Interessengruppen umgegangen wird. Mentale Hemmschwellen sind häufig im Bereich der interkommunalen Kooperation sowohl die Bedenken der Menschen aus großen Städten, von den Entscheidungen der kleinen abhängig zu werden, als auch Vorbehalte kleiner Gemeinden, von den großen dominiert zu werden. Eine sorgfältig ausgearbeitete Vereinbarung über die Zusammenarbeit ist hier bereits ein erster wesentlicher Beitrag zur Konfliktvermeidung. Sicher kann es im Rahmen der Zusammenarbeit zu einer Reduzierung des Einflusses der einzelnen Gemeinde auf die Aufgabenerfüllung kommen. Die Ängste sind vielfach dadurch zu entkräften, dass die bestehenden Gesetze zur kommunalen Zusammenarbeit der Länder ausreichend Möglichkeiten vorsehen, im Rahmen einer Vereinbarung die jeweiligen kommunalen Einflussmöglichkeiten zu sichern. Wer die Vor- und Nachteile der Kooperation wie auch die Handlungs-