



Forschung und Dienstleistungen für die deutschen Städte

Februar 2005

# Aktuelle Information

Deutsches Institut für Urbanistik

## Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik

Ansätze – Konzepte – Erfolgsfaktoren

Beate Hollbach-Grömig  
Holger Floeting

### *Einführung*

Interkommunale Kooperation ist ein Thema, das seit Jahrzehnten in unterschiedlichen Zyklen diskutiert, bearbeitet und umgesetzt wird. Doch obwohl Einvernehmen über Sinn und Nutzen von Kooperationen zu bestehen scheint, treffen sie im Alltag immer wieder auf Egoismen von Akteuren, unzureichende politische Rahmenbedingungen oder unlösbar scheinende Aushandlungsprozesse. Scheitern wohlgemeinte Konzepte also in der Praxis? Wie sehen praxistaugliche Kooperationen aus?

Das Deutsche Institut für Urbanistik hat die unterschiedlichen „Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik“ im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) näher betrachtet. Der Schwerpunkt der Untersuchung lag auf den Handlungsfeldern Daseinsvorsorge, Kommunales Wirtschaften und (Regional-)Marketing sowie auf bisher weniger untersuchten Formen pragmatischer Kooperation zwischen kleineren Kommunen in räumlicher Nähe<sup>1</sup>.

Der Untersuchungsansatz umfasste eine Abfolge von empirischen Analysen und diskursiven Arbeitsschritten<sup>2</sup>.

### *Neue Handlungserfordernisse und -potenziale*

In den letzten Jahren haben sich die Rahmenbedingungen für die interkommunale Zusammenarbeit erheblich verändert. Die Europäisierung und Globalisierung der politischen wie auch der wirtschaftlichen Institutionen und Handlungskontexte und die Knappheit der öffentlichen Haushalte haben die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen den Kommunen verstärkt. Zunehmend spielt zudem die Erkenntnis eine Rolle, dass der demographische Wandel ein verändertes Handeln erfordert. Wesentliche Triebkräfte für eine Zusammenarbeit sind auch die Fragmentierung der politisch-administrativen Strukturen, anhaltende Suburbanisierungs- und Wanderungsprozesse in das Umland, die zunehmende Dis-

<sup>1</sup> Die Untersuchungsergebnisse sind ausführlich dargestellt in: Beate Hollbach-Grömig, Holger Floeting, Paul von Kodolitsch, Robert Sander und Manuela Siener, Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Berlin 2005 (Difu-Materialien 3/2005).

<sup>2</sup> Dazu zählten: eine umfassende Literaturlauswertung und Internetanalyse zur Strukturierung des Themenfeldes, die Auswertung der Ergebnisse des Difu-Seminars „Kommunale Kooperation in der Region“ für Führungs- und Fachpersonal aus den Bereichen Planung, Finanzen, Wirtschaft, Soziales, Wohnen, Umwelt, Verkehr und aus Regionalverbänden sowie für Ratsmitglieder, die Durchführung und Auswertung von Expertenworkshops, die detaillierte Analyse von interkommunalen Kooperationen unterschiedlichen Typs im Rahmen von vier Fallstudien, die Zusammenstellung ausgewählter Beispiele interkommunaler Kooperation und die Ableitung von Handlungsempfehlungen.

krepanz zwischen den erweiterten Aufgabenstellungen und den verfügbaren (knappen) Kapazitäten der einzelnen Kommunen sowie die fiskalische „Schere“ zwischen Kernstädten und den Umlandkommunen. „Handlungsdruck“ ist dabei ein entscheidender Auslöser für Kooperationen, unabhängig davon, ob er in Folge von Wachstums- oder Schrumpfungprozessen, dem technologisch-ökonomischen Strukturwandel, durch externe oder endogene Handlungserfordernisse entsteht.

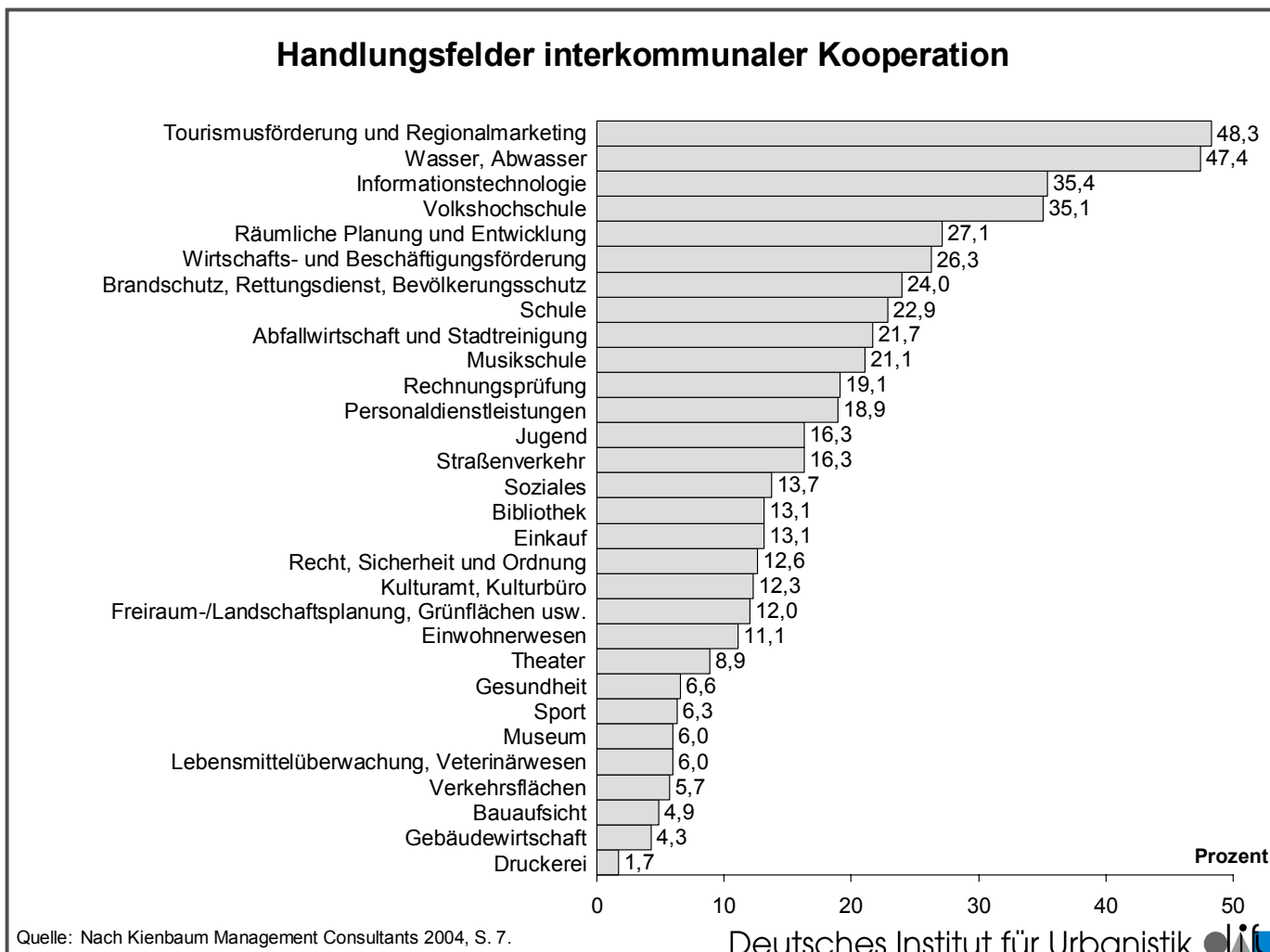
Es lassen sich keine Handlungsbereiche nennen, die grundsätzlich für Kooperationen besonders geeignet sind. Ausschlaggebend ist, dass Aufgaben identifiziert werden, die von allen zu beteiligenden Akteuren als wichtig für ein gemeinsames Vorgehen wahrgenommen werden. Anhand dieser Aufgaben müssen dann die entsprechenden Partner eingebunden und der jeweilige „Regionszuschnitt“ gewählt werden. So zeigt sich bei bestehenden Kooperationen eine Vielfalt von Kooperationsgegenständen<sup>3</sup>.

### Handlungsfelder interkommunaler Kooperation

Es gibt eingeführte Aufgaben in der interkommunalen Kooperation, so z.B. die Bereiche Wirtschaftsförderung, Abfall- und Abwasserbeseitigung oder ÖPNV. Allerdings unterliegen diese Handlungsfelder einem kontinuierlichen Wandel, der Erweiterungen der Aufgabenzuschnitte, andere Schwerpunktsetzungen und die Einbeziehung neuer Akteure verlangt. Die bewährten Themen der interkommunalen Kooperation werden ergänzt durch neue Gegenstände und Aufgaben, die eine Folge der sich ändernden Rahmenbedingungen in technischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht sind.

Insgesamt zielen interkommunale Kooperationsprojekte darauf, die Funktionsfähigkeit eines Raumes durch die gemeinsame Lösung von Problemen bzw. die gemeinschaftliche Erledigung bestimmter (freiwilliger oder pflichtiger) Aufgaben zu erhöhen.

Abbildung 1:



<sup>3</sup> Basis der Ausführungen und Abbildungen sind die Ergebnisse aus der Befragung der Akteure 34 ausgewählter Kooperationen im März/April 2004.

Im Bereich Wirtschaft finden sich Kooperationen vor allem in den Handlungsfeldern Wirtschaftsförderung, Standortplanung, Flächenbereitstellung, Tourismus, Aus-/Weiterbildung oder Errichtung/Betrieb von Infrastruktureinrichtungen. Im Bereich Soziales arbeiten Kommunen z.B. im Gesundheits- und Schulwesen, in der Kulturförderung sowie der Sozial- und Jugendhilfe zusammen. Kooperationsthemen aus dem Bereich Ökologie sind z.B. die Siedlungsentwicklung, Freiraumschutz und -planung, Verkehr und Umweltschutz. Öffentlichkeitsarbeit, Außendarstellung sowie Regional- und Standortmarketing sind Themen, die von vielen als „Einstieg“ in interkommunale Kooperation gewählt werden. In jüngster Zeit werden zunehmend Kooperationen im Feld der Verwaltungsdienstleistungen initiiert.

### Leitbilder, Ziele und Umsetzungsstrategien

Leitbilder können – idealtypisch – verschiedene wichtige Funktionen übernehmen. Sie machen das übergeordnete Ziel des konkreten Kooperationsprozesses deutlich und bieten damit Orientierungspunkte für die beteiligten Akteure. Sie haben eine koordinierende Wirkung, indem die Diskussions- und Entscheidungsprozesse der Akteure angeregt und in eine bestimmte Richtung gelenkt werden. Sie können Identifikation stiften und die am Prozess Beteiligten motivieren, am Erreichen der formulierten Ziele mitzuwirken. Wichtig ist, dass die Leitideen im Konsens der relevanten Akteure entstehen. So werden die koordinierenden und motivierenden Potenziale eines Leitbildes oder von Leitlinien am ehesten ausgeschöpft. Nicht jedes Thema interkommunaler Kooperation erfordert, dass im Vorfeld in längeren Prozessen Leitbilder oder Leitlinien entwickelt werden. Vielfach liegen in Kommunen bereits Leitbilder vor, an die angeknüpft werden kann, in deren Zielkatalog sich auch die Ziele der konkreten Kooperation einordnen lassen. Wichtig ist jedoch die Verständigung über die Ziele der Kooperation zu Beginn eines Prozesses, die sinnvollerweise in einem Zielkatalog festgehalten werden. Dazu gehört auch eine Klarheit über Begriffe, Inhalte und Umsetzungsschritte, die die Akteure vor der gemeinsamen Arbeit schaffen sollten. Der jeweilige Erfahrungshintergrund der am Prozess Beteiligten ist üblicherweise unterschiedlich, es sollte daher berücksichtigt werden, dass ein Verständigungsprozess entsprechend Zeit erfordert. Bei bereits etablierten Kooperationen spielen Kooperationsziele wie Kosteneinsparungspotenziale und die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung, die in letzter Zeit stärker diskutiert werden, bisher eher eine untergeordnete Rolle. Hier stehen die Verbesserung von Standortbedingungen und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund.

### Organisationsformen der Kooperation

Es lassen sich keine eindeutig dominierenden Formen der interkommunalen Zusammenarbeit identifizieren. Zwei grundsätzliche Organisations- und Institutionalisierungsformen können jedoch benannt werden: auf der einen Seite die „harten“, formellen Kooperationen, auf der anderen Seite die „weichen“, nicht formellen Ansätze. Zudem ist zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Organisationsstrukturen zu differenzieren. In jüngerer

Zeit entwickeln sich vor allem kleinteilige, pragmatische Kooperationsformen im Bereich der alltäglichen Aufgabenerledigung.

Abbildung 2:

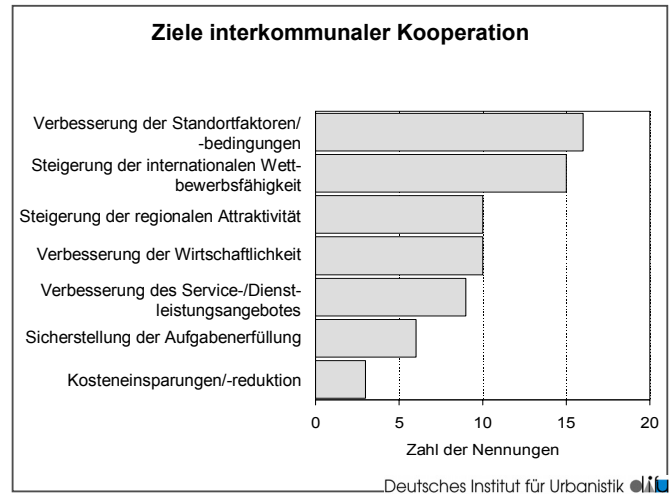


Abbildung 3:



### Lastenausgleich, Vorteils-/Nachteilsausgleich

Interkommunale Kooperationen sind häufig mit schwer zu kalkulierenden Risiken behaftet: der Abschätzung der finanziellen Auswirkungen von Projekten, den nicht immer erkennbaren Erfolgsaussichten über längere Zeiträume sowie möglicherweise erforderlichen zusätzlichen kommunalen Investments und einer Neubewertung von Einzelprojekten, auch die Rahmenbedingungen können sich ändern. Die Initiierung und erfolgreiche Durchführung der meisten Kooperationsprojekte setzt eine transparente und umfassende Regelung von Vorteils- und Nachteilsausgleich voraus, in die eine realistische Risikoabschätzung einbezogen ist. Damit wird versucht, die erkennbaren Risiken und Nachteile, aber auch die durch die Kooperation entstehenden Vorteile auf alle beteiligten Partner gerecht zu verteilen. Ein zentrales Erfolgskriterium ist eine Regelung, die allen beteiligten Partnern erkennbare Vorteile bietet („win-win-Lösungen“) und damit die Akzeptanz von Kooperationen erleichtert. Dies ist bei

Ansätzen, die sich auf mehrere Kooperationsgegenstände beziehen, leichter als bei solchen, die nur einen Inhalt verfolgen.

### Legitimation und Partizipation

In der interkommunalen Kooperation überwiegen mittelbare Legitimationsformen, die gegenüber den unmittelbaren als die schwächeren gelten. In der Praxis ist festzustellen, dass die kommunalen Vertretungskörperschaften ihre Lenkungs- und Kontrollfunktionen bei der interkommunalen Kooperation nur zurückhaltend wahrnehmen. Die zentralen Akteure sind die Hauptverwaltungsbeamten, der Rat schaltet sich nur in Grundsatzfragen ein (etwa in der Gründungsphase neuer Kooperationen oder bei der Initiierung größerer Projekte). Die „Normalbürger“ interessieren sich kaum für Fragen der interkommunalen Kooperation, auch entsprechende Informationsbemühungen der Kommunen haben nur wenig Erfolg. Im Gegensatz dazu engagieren sich unter den gesellschaftlichen Kräften vermehrt Gruppen, überwiegend aus der Wirtschaft, aber auch aus Wissenschaft und Kultur, für Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit, wollen diese mitgestalten und sind bereit, eigene Beiträge dazu zu leisten.

### Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion

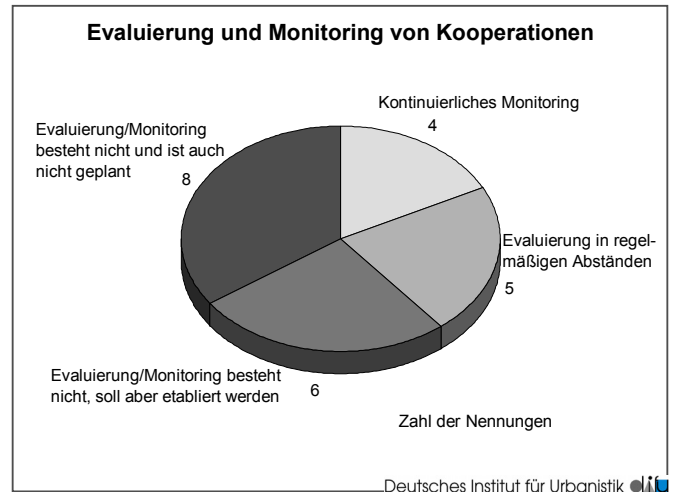
Ein wesentliches Ziel interkommunaler Kooperationen besteht darin, den eigenen Handlungsspielraum zu erweitern und durch die Bündelung von Kräften und Kompetenzen handlungsfähiger und wettbewerbsfähiger zu werden. Die Steigerung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit ist eines der wichtigsten Ziele zahlreicher Kooperationen. Die Zusammenarbeit kommunaler Gebietskörperschaften, die die Kooperanten im positiven Fall wettbewerbsfähiger macht, führt dann auch dazu, dem Kohäsionsziel näher zu kommen, nämlich der Verringerung der (wirtschaftlichen) Disparitäten zwischen den verschiedenen Regionen. Allerdings sollten diese Kooperationsansätze nicht dazu führen, dass der Wettbewerb ausgeschaltet wird.

### Monitoring, Controlling und Evaluierung

Die „Nachverfolgung“ der Ergebnisse, die Erfolgskontrolle, gilt gemeinhin als wichtiger Bestandteil von (Planungs-)Prozessen, von Projekten. In der Praxis zeigt sich jedoch immer wieder, dass ein Monitoring, ein Controlling oder eine Evaluierung kaum oder auf einem äußerst geringen Niveau betrieben werden. Meist findet lediglich eine relativ oberflächliche Ergebniskontrolle statt, die Nebenwirkungen oder Multiplikatoreffekte nicht berücksichtigt und weitgehend eine reine „Vollzugskontrolle“ ist. Ähnliches gilt auch für Evaluierungen im Rahmen interkommunaler Kooperationen, in aller Regel finden sie nicht statt. Gerade Kommunen, die in vielen Bereichen kooperieren, müssten ein Interesse haben, ihre bestehenden Kooperationen dahingehend zu überprüfen, ob und inwieweit sie den ursprünglichen Zielen noch entsprechen bzw. ob die Wirtschaftlichkeit der Zusammenarbeit noch gewährleistet ist (Kooperationscontrolling), und dies – falls

erforderlich – zu korrigieren, indem sie die Zusammenarbeit optimieren und an die geänderten Anforderungen anpassen oder auch einen zusätzlichen Kooperationspartner auswählen – sofern weiterhin Vorteile in der Zusammenarbeit gesehen werden.

Abbildung 4:



### Verbesserung der Kooperationsfähigkeit

Artikel 28 (2) des Grundgesetzes gibt Kommunen grundsätzlich das Recht zur zwischengemeindlichen Zusammenarbeit, wenn es sich um Gegenstände des eigenen oder des so genannten übertragene Wirkungsbereiches einer Kommune handelt. Auch ist interkommunale Zusammenarbeit nur zur Erfüllung mehrörtlicher, nicht jedoch zur Erfüllung überörtlicher Aufgaben zulässig. Damit liegt die Entscheidung über interkommunale Kooperation allein im Ermessen der Kommunen, es ist zwar ein gewisses Ausüben von Druck durch übergeordnete Instanzen möglich, jedoch kein Zwang. Die externe Einflussnahme anderer Stellen, z.B. Landesbehörden, wird in der Literatur, aber auch von Praktikern ambivalent bewertet. In aller Regel sollte der Freiwilligkeit der Vorzug gegeben werden, unter den denkbaren Abstufungen staatlichen „Zwanges“ sollte stets der „sanftesten“ – aber immer noch wirksamen – Form Vorrang eingeräumt werden. Im Grundsatz ist kein grundlegender Regelungsbedarf zu identifizieren. Es gibt allerdings eine Reihe von Handlungsansätzen im Bereich der Gestaltung der Rahmenbedingungen, die ein Spektrum „härterer“ und „weicherer“ Instrumente abdecken. Dazu gehören das Schaffen von Kooperationsanreizen durch finanzielle Förderungen, Wettbewerbe etc. vonseiten der Bundesländer oder des Bundes, eine „kooperationsfördernde“ Gestaltung von Vergaberichtlinien staatlicher Förderprogramme, die Flexibilisierung von Vorschriften. Eine neue Facette in der Diskussion um Regelungsbedarfe stellen Aktivitäten der Europäischen Kommission dar, die interkommunale Zusammenarbeit in bestimmten Fällen als eine Vergabe von Dienstleistungskonzessionen bewertet und daran Ausschreibungspflichten bindet. Sollte sich diese Auffassung der EU-Kommission durchsetzen, würden viele Formen der interkommunalen Zusammenarbeit erschwert.

## Erfolgsfaktoren und Hemmnisse

Am häufigsten als Erfolg genannt werden konkrete Projekte, die durch die Kooperation initiiert werden konnten. Dies können Maßnahmen zum Standort- und Regionalmarketing, zur gemeinsamen Außendarstellung sein, aber auch die Ansiedlung von Betrieben oder die gemeinsame Erarbeitung (informeller) Planwerke zählen dazu. Die „Verbesserung der Standortbedingungen“ ist der zweite große Bereich, in dem von den Akteuren Erfolge identifiziert werden. Dazu gehören z.B. die Verbesserung der ökonomischen Attraktivität, die Initiierung von Clusterentwicklungen oder auch die Bündelung regionaler Kompetenzen. Weniger häufig werden Erfolge dagegen in den Bereichen „bessere interkommunale/regionale Abstimmung“, „Identifikation und Regionalbewusstsein“ sowie „Vernetzung der regionalen Potenziale“ wahrgenommen, also genau in den Feldern, die eher mit übergeordneten Zielen verbunden sind und in stärkerem Maß Zugeständnisse, Mentalitätsveränderungen oder auch eine gewisse Aufgabe eigener Handlungsautonomie erfordern.

Abbildung 5:

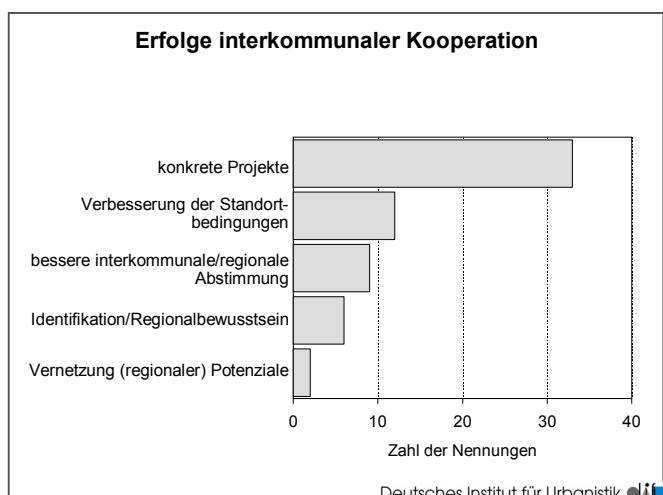
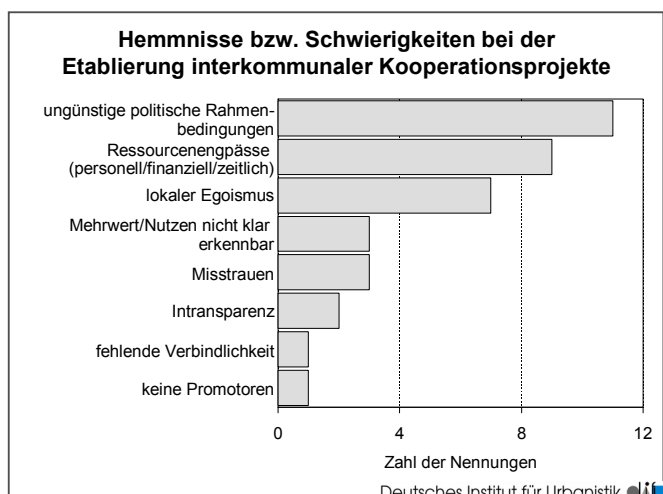


Abbildung 6:

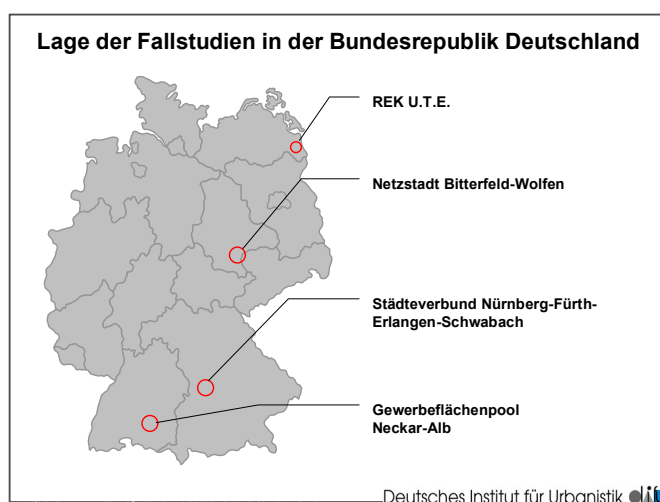


Interkommunale Kooperationen haben nicht nur Erfolge vorzuweisen, es gibt ebenso Hemmnisse und Schwierigkeiten (die sich teilweise aus dem Nicht-Vorhandensein der Erfolgsfaktoren ergeben). Besonders häufig stellen sich die politisch-administrativen Rahmenbedingungen als Hemmnis interkommunaler Kooperation dar. Ressourcenengpässe und der eher unspezifische Aspekt „lokale Egoismen“ sind ebenfalls oft genannte Hemmnisse.

## Die Fallstudien

Anhand der Fallstudien wurden die Fragestellungen des Projekts vertieft am konkreten Beispiel untersucht und überprüft. Ausgewählt wurden Beispiele, die die drei Themenbereiche des Projekts, nämlich Daseinsvorsorge, Kommunales Wirtschaften und (Regional-)Marketing, in unterschiedlicher Art bearbeiten. Die Fallstudien repräsentieren unterschiedliche Typen von Kooperationsansätzen und -methoden sowie „klassische“ und neue Aufgabenfelder, ebenso sind alte und neue Bundesländer vertreten. Die vier Kooperationen knüpfen an sehr unterschiedliche Vorerfahrungen im Handlungsfeld Kooperation an, stehen aber in ihrer Entwicklung noch relativ am Beginn.

Abbildung 7:



Untersucht wurden folgende Fallstudien:

### Netzstadt Bitterfeld-Wolfen

Die Stadt Wolfen (rund 32 000 EW) führt gemeinsam mit der Stadt Bitterfeld (rund 16 000 EW) im Rahmen der Internationalen Bauausstellung (IBA) „Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010“ das weitere Gemeinden einschließende Projekt „Netzstadt Bitterfeld-Wolfen“ mit dem Ziel durch, die Qualitäten und Potenziale der Region trotz tendenziell nachlassender Nachfrage, Steuerkraft und Einwohnerzahl, trotz Wohnungsleerstand und Arbeitslosigkeit zu pflegen, zu erhalten, zu vernetzen, kooperativ zu betreiben und letztendlich zu den das Image und die Lebensqualität

der Region bestimmenden Merkmalen zu entwickeln. Das Projekt zielt darauf, ein Regionalmonitoring einzurichten, ein Regionalmarketing zu begründen, bestehende soziale, kulturelle und gemeinwirtschaftliche Institutionen und Trägerstrukturen zusammenzuführen und diese mit dem Ziel der Nutzung von Synergieeffekten gemeinsam zu betreiben. Konkreter Anlass nach dem gescheiterten Fusionsversuch aus den 1990er-Jahren erneut eine Kooperation zu versuchen, ist die geplante Internationale Bauausstellung „Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010“. Hinzu kommt ein großer Problemdruck durch Abwanderung, den demographischen Wandel, die Abwicklung der großen Kombinate, die nachholende Suburbanisierung, Wohnungsleerstand, Arbeitsplatzverluste, Facharbeitermangel, überdimensionierte öffentliche Infrastruktur, Segregation usw. Erschwert wird die Situation durch eine unzulängliche Vernetzung der kommunalen Aktivitäten/Projekte in der Region nach dem gescheiterten Versuch, eine gemeinsame Stadt zu bilden. In den aktuellen Kooperationsaktivitäten geht es darum, den Verflechtungsraum zu einem effizienten urbanen System zu entwickeln, orientiert am Leitbild eines aufgelockerten, fragmentierten Netzwerks, der „Netzstadt“. Zudem sollen effizient arbeitende Strukturen als gemeinsames „Dach“ bzw. eigenständiger „Akteur“ („Netzstadtagentur“) entwickelt werden. Es lässt sich eine Reihe fördernder Faktoren (vor allem „Druck“) identifizieren. Unterstützt werden diese durch die Forderung der Wirtschaft nach „Verschlankung“ der öffentlichen Strukturen und durch die Finanznöte, die zur Ausschöpfung von Synergieeffekten zwingen. Zudem liegen qualifizierte Vorarbeiten für die räumliche Entwicklung vor. Dem gegenüber stehen die Probleme: Die Bürger sind nur wenig an einer Kooperation interessiert, und es wird schwierig werden, einen Interessenausgleich zwischen den beteiligten Kommunen zu schaffen.

#### *Interkommunale Zusammenarbeit im Großraum Nürnberg-Fürth-Erlangen-Schwabach*

Die Städte Nürnberg, Fürth, Erlangen und Schwabach wollen die Verwaltungskooperation verstärken. Dabei geht es um die Bündelung von Verwaltungshandeln in einzelnen Kommunen mit dem Ziel der Kosteneinsparung, aber auch um die regionale Profilierung im Wettbewerb mit anderen Kommunen. Das Vorhaben gliedert sich in neun Einzelprojekte, von der Gebäudebewirtschaftung über Beschaffung und Statistik bis hin zu Aufgaben der Archivierung, der kommunalen Betriebsprüfung und des internen Personalservices. Die Federführung für die Einzelprojekte ist auf alle vier Städte verteilt. Die Region kann bei dem Vorhaben auf eine insgesamt lange „Tradition“ von Kooperationen – etwa seit dem Ende der 1980er-Jahre – auf unterschiedlichen räumlichen und institutionellen Ebenen anknüpfen, ebenso an erfolgreiche Erfahrungen mit Kooperationsvorhaben bei der Implementierung von E-Government-Lösungen im Rahmen des *MEDIA@Komm*-Projekts zur Entwicklung von virtuellen Rathäusern und Marktplätzen. Unterstützend kam eine veränderte politische Akteursstruktur nach der Kommunalwahl hinzu, die Oberbürgermeister in den kooperierenden Städten machten das Thema zur „Chefsache“. Im Rahmen des Kooperationsprojekts wird eine umfassende Verwaltungszusammenarbeit in unterschiedlichen kommunalen Aufgabefeldern geprüft, entwickelt und organisiert. Das Projekt befand sich zum Zeitpunkt des Untersuchungsabschlusses in

einer fortgeschrittenen Konzeptphase. Einzelne aufgabenbezogene Kooperationen sind mittlerweile implementiert. Die bisherige Kooperation wird positiv bewertet. Als entscheidende Erfolgsfaktoren lassen sich die aktive Unterstützung durch die Oberbürgermeister (generelle Bereitschaft und pragmatische Unterstützung), die ausgewogene Mischung von Bottom-up- und Top-down-Ansätzen identifizieren, aber auch das Ausräumen von Befürchtungen (Eingemeindung, Bevormundung, unzureichende Berücksichtigung regionaler Besonderheiten) bereits beim Projektstart. Auch hier gibt es Hemmnisse, die in übergeordneten Rahmenbedingungen liegen (Kartell-, Vergabe-, Personalrecht), in einer (noch) fehlenden Veränderungskultur in den Verwaltungen und einer Reihe von Einzelproblemen, die von unterschiedlichen Standards über zersplitterte Zuständigkeiten bis hin zu einer heterogenen IT-Landschaft in den beteiligten Kommunen reichen.

#### *Regionales Entwicklungskonzept Uecker Münde – Torgelow – Eggesin (U.T.E.)*

Die drei Städte, die räumlich nah beieinander liegen, arbeiten in einer freiwilligen stadt-regionalen Kooperation zusammen. Es gibt einen starken Handlungsdruck durch die wirtschaftliche Situation, hinzu kamen eine „gute Idee“ (Kooperation für Stadtumbau Ost), die durch Externe in die lokale Diskussion eingespeist wurde, und Fördermittel, die mit der Kooperation verbunden waren (Bund: Stadtumbau Ost, Land: Wohnumfeldverbesserung, Stadtsanierung). Kooperationsfelder sind der Wohnungsmarkt, die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung, der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sowie der Erhalt und Ausbau der Naturpotenziale. „Großes“ Ziel hinter der Kooperation ist es, als Region „lebensfähig“ zu bleiben und einen Beitrag zur Überwindung oder zumindest zur Reduzierung der wirtschaftlichen Probleme zu leisten: über eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, eine Steigerung der Attraktivität für die Wohnbevölkerung und eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns. Zu den beteiligten Akteuren gehören die Gemeinden, die Wohnungsunternehmen und die örtliche Wirtschaft. Die örtlichen Bürgermeister betrachten die Kooperationsbemühungen als „Chefsache“. Bislang stellt sich die Zusammenarbeit konfliktfrei dar. Durch den nach der Kommunalwahl erfolgten Wechsel an der politischen Spitze in zwei Kommunen erfolgte kein dauerhafter „Bruch“ in den Aktivitäten. Allerdings steht die konkrete Umsetzung noch am Anfang, die Finanzierungssituation ist offen.

#### *Gewerbeflächenpool Neckar-Alb*

Hier geht es um die Entwicklung eines Konzepts der stufenweisen Verzahnung des gemeinsamen Flächenmanagements. Auslöser waren eine zunehmende interkommunale Konkurrenz, steigende Verkehrsbelastungen durch Pendler, unzureichende Flächenpotenziale einzelner Gemeinden und die topografische Lage der Region. Die Region Neckar-Alb initiierte einen interkommunalen Gewerbeflächenpool, der von den beteiligten Gemeinden (zurzeit 20 Städte und Gemeinden) bewirtschaftet wird und der vom Wirtschafts- und vom Umweltministerium Baden-Württemberg mit jeweils 40 000 Euro gefördert wurde. Der

Prozess wurde extern moderiert. Die Funktionsweise des Pools sieht vor, dass die Kommunen verschiedene Flächen in den Pool einstellen, diese werden damit zu gemeinsamen Flächen. Innovatives Element ist der Risikoausgleich: Wenn eine Fläche verkauft wird, wird der Erlös anteilig der von den einzelnen Kommunen in den Pool eingestellten Flächen verteilt (Risikominimierung für die Kommunen). Zudem wird ein Ausgleich im Rahmen der Gewerbesteuerverteilung hergestellt, indem die Steuereinnahmen in einen „Topf“ gegeben und auf die Kommunen verteilt werden. Eine der kritischen Fragen war, wie die Flächen behandelt werden, die die Kommunen nicht in den Pool einstellen (Entwicklungsreserven). Der Pool soll als Zweckverband organisiert und verwaltungstechnisch an eine Kommune angegliedert werden. Der Erfolg dieses als sehr komplex eingeschätzten Verfahrens in der Praxis muss abgewartet werden.

## Handlungsempfehlungen

### Grundlagen

**ZIELE UND INHALTE INTERKOMMUNALER ZUSAMMENARBEIT MÜSSEN KLAR DEFINIERT SEIN.**

Interkommunale Zusammenarbeit ist kein Selbstzweck. Es bedarf eines für alle Beteiligten offensichtlichen Auslösers für eine Kooperation: ein Missstand, dem durch Kooperation abzuhelpen ist, oder ein offensichtlicher Vorteil, der mit der Zusammenarbeit verbunden ist. Erste Aufgabe einer Initiierung interkommunaler Zusammenarbeit ist es daher, die Kooperationsanlässe deutlich zu machen.

Interkommunale Zusammenarbeit ist als Begriff für viele Beteiligte nur schwer fassbar. Manche Akteure sehen darin eine Worthülse ohne konkrete Bedeutung für ihr alltägliches Handeln in Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Die Definition eindeutiger Kooperationsgegenstände verdeutlicht die pragmatischen Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit und bezieht sie auf den konkreten Handlungs- und Entscheidungsraum der Akteure. Interkommunale Zusammenarbeit hat sich in der Vergangenheit gerade dann als besonders erfolgreich und nachhaltig erwiesen, wenn sie pragmatische Ansätze wählte und lösungsorientiert arbeitete, statt umfassende theoretische Konzepte zu diskutieren. Dies macht umfassende Konzepte und die Auseinandersetzung mit dem theoretischen Hintergrund kooperativen Handelns auf kommunaler Ebene nicht obsolet, rückt sie aber eher in den Hintergrund bzw. lässt sie zu einem möglichen langfristigen Ziel bewährter pragmatischer Kooperationen werden.

Kooperationsinteressen (konkrete Erwartungen, kalkulierbar gesetzte Rahmenbedingungen) sollten zu Beginn des Kooperationsprozesses von allen Beteiligten deutlich benannt werden. Nur so kann es gelingen, Potenziale und Hindernisse der Kooperation rechtzeitig zu prüfen und spätere „Fallstricke“ zu vermeiden, indem diese schon in der Konzeption weitgehend beseitigt werden.

Ein möglichst offensichtlicher Auslöser für eine interkommunale Zusammenarbeit, eindeutig festgelegte Kooperationsgegenstände und klar formulierte Kooperationsinteressen ermöglichen eine schnelle Entscheidung, ob die angestrebte Kooperation nützlich

ist und umgesetzt werden soll. Interkommunale Zusammenarbeit gestaltet sich umso schwieriger, je weniger eindeutig Kooperationsprojekte definiert sind, je länger die Phasen der vorgeschalteten Analyse der Problemlage dauern, je deutlicher sich die Erwartungen der verschiedenen Partner an die Zusammenarbeit unterscheiden und je mehr „verdeckte“ Erwartungen bestehen, die erst identifiziert werden müssen.

**ZIELKORRIDORE ERLEICHTERN DIE KOOPERATION BEI HETEROGENER KOOPERATIONSSTRUKTUR.**

Da die kommunalen Kooperationspartner eine Kooperation oft auf der Grundlage sehr unterschiedlicher Voraussetzungen eingehen, sollten gemeinsam vereinbarte Standards „Zielkorridore“ und „Bandbreiten“ ermöglichen. Fehlende Sanktionsmechanismen bei Vollzugsdefiziten werden dadurch „kompensiert“, dass es sich bei interkommunaler Zusammenarbeit häufig um zeitlich begrenzte Projekte handelt oder um kündbare Vereinbarungen, so dass negative Erfahrungen mit Kooperationspartnern mit einem erhöhten Risiko der Aufkündigung oder Beendigung der Kooperation verbunden sind. Es könnte allerdings sinnvoll sein, unterhalb dieser endgültigen Entscheidung Sanktionsmöglichkeiten und Sanktionsverfahren zu implementieren, um mit Vollzugsdefiziten auf Arbeitsebene besser umgehen zu können.

**KOOPERATION SOLLTE DAS EIGENE PROFIL DER KOMMUNE STÄRKEN.**

Trotz Kooperation zwischen den Kommunen sollte die Zusammenarbeit grundsätzlich auf die Selbstständigkeit der Kommunen zugeschnitten sein und es erlauben, dass die Kommunen ihr jeweils eigenes Profil erhalten oder sogar stärken können. Gerade in der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden unterschiedlicher Größe kann so vermieden werden, dass sich kleinere Kommunen von größeren dominiert fühlen. Auch für die Einbeziehung der Bürger ist dies von besonderer Bedeutung.

**POSITIVE EFFEKTE DER ZUSAMMENARBEIT SOLLTEN MÖGLICHST KONKRET HERAUSGESTELLT WERDEN.**

Bei jeder Kooperation entstehen Transaktionskosten, z.B. durch Bereitstellung der notwendigen materiellen, personellen und institutionellen Infrastruktur, Abstimmungsaufwand, Kommunikationskosten u.a.m. Allgemeine Aussagen zum Wert interkommunaler Kooperation und den Problemlösungspotenzialen gemeinsamen Handelns reichen als Anreiz für die Entwicklung von Kooperationsprojekten und deren Umsetzung nicht (mehr) aus. Deshalb sollten die positiven Effekte interkommunaler Kooperation so konkret wie möglich herausgestellt werden. Dabei kommt es darauf an, dass der Mehrwert für alle Beteiligten deutlich wird. Der Aufbau von Vertrauen zwischen den Kooperationspartnern ist ein entscheidender Erfolgsfaktor. Dies macht sich insbesondere dann bemerkbar, wenn die Zusammenarbeit von Bereichen, in denen für alle Beteiligten ein Mehrwert geschaffen wird und in denen es keine direkten fiskalischen Wirkungen gibt, schrittweise auf „harte“, also zunehmend materiell bedeutsame und unter Umständen nicht mehr in „win-win-Lösungen“ überführbare Bereiche ausgedehnt werden soll.

„EINFACHE“ KOOPERATIONSGEGENSTÄNDE KÖNNEN BEREITS IN EINER FRÜHEN PHASE DER ZUSAMMENARBEIT ZU SICHTBAREN ERFOLGEN FÜHREN. DIESE KÖNNEN DAZU MOTIVIEREN, SICH AUCH MIT KOMPLEXEREN KOOPERATIONSVORHABEN ZU BESCHÄFTIGEN.

Erfolgreiche interkommunale Kooperationen hatten zunächst meist „einfache“ Kooperationsgegenstände zum Inhalt und haben erst nach gefestigter Kooperation – mit der Entwicklung einer entsprechenden Kooperationskultur – komplexe und kontroverse Kooperationsgegenstände angepackt. Zunächst sollten sich die Beteiligten auf eine überschaubare Anzahl von Kooperationsgegenständen konzentrieren, um eine Zersplitterung der Kräfte, die für die Initiierung der kommunalen Zusammenarbeit notwendig sind, zu vermeiden. Bei der Definition konkreter Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit sollten zunächst auch schnell umsetzbare Maßnahmen mit nachvollziehbaren Ergebnissen im Vordergrund stehen. Dabei sollten Bereiche, in denen Kostenreduzierungen erzielt, neue Einnahmepotenziale erschlossen oder kostenneutrale Serviceverbesserungen erreicht werden können, bevorzugt werden. In der Startphase der interkommunalen Zusammenarbeit sollten bekanntermaßen kontroverse Themen bewusst ausgeklammert werden, um die Zusammenarbeit, die sich erst festigen muss, nicht unnötig zu belasten. Insgesamt gehört die „Konstruktion“ von „win-win-Situationen“ zu den Hauptaufgaben bei der Initiierung von interkommunalen Kooperationen. Für die Startphase gilt dies in besonderem Maße. „Eingespülte“ Kooperationen, die auf eine Vertrauensbasis aufbauen können, erlauben es, später auch Projekte durchzuführen, bei denen die Erträge nicht zwangsläufig zeitgleich für alle Beteiligten anfallen und bei denen darauf vertraut werden muss, dass der Vorteil des einen in einem spezifischen Kooperationsprojekt durch den Vorteil des anderen in einem anderen Projekt ausgeglichen wird. Zu anspruchsvoll formulierte Ziele können den Erfolg einer Kooperation infrage stellen, wenn diese Ziele nur mit einem besonders hohen Aufwand oder unter Inkaufnahme einer Verschlechterung anderer, z.B. ökonomisch wichtiger, Rahmenbedingungen erreicht werden können. Realistische Ziele, die sich erreichen und umsetzen lassen, können dagegen, in einem iterativen Lernprozess, weitere Kooperationen fördern.

Um „schnelle Erfolge“ sicherzustellen, sollten auch Themen, die von Mitarbeitern nachdrücklich abgelehnt werden, in der Startphase ausgeklammert werden. Mögliche „Reibungsverluste“, die aus einem aufwändigen Prozess der internen Überzeugungsarbeit resultieren könnten, können so vermieden werden. Frühzeitig sichtbare Erfolge erleichtern die Initiierung von Kooperationen auch bei komplexen Kooperationsgegenständen und zunächst weniger eindeutigen Interessenlagen einzelner Akteure und Akteursgruppen.

KOOPERATIONSPROJEKTE SOLLTEN SO GESTALTET SEIN, DASS SIE AUF VERÄNDERUNGEN FLEXIBEL REAGIEREN KÖNNEN.

Interkommunale Zusammenarbeit ist kein statisches Gebilde. Je nach Kooperationsgegenstand und -erfahrung ist die Einbeziehung unterschiedlicher Kooperationspartner sinnvoll. Kooperationen sollten so flexibel gestaltet sein, dass bei Veränderungen

des Kooperationsgegenstandes weitere Kooperationspartner an der Zusammenarbeit teilnehmen können. Sie sollten auch für anfänglich skeptische Akteure, die – z.B. nach ersten Erfolgen – Interesse an Mitwirkung bekunden, offen bleiben. Räumliche Nähe der Kooperationspartner (ein Fokus in diesem Projekt) kann eine unterstützende Variable sein, es gibt jedoch auch Beispiele für funktionierende Kooperationen räumlich weit auseinander liegender Partner. Unterschiedliche räumliche Abgrenzungen der Kooperationen in einer Region je nach Kooperationsgegenstand sind durchaus sinnvoll, da sich der jeweils sinnvolle räumliche „Zuschnitt“ der verschiedenen Handlungsfelder erheblich unterscheiden kann.

DIE INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT WIRD ERLEICHTERT, WENN AN BESTEHENDE KOOPERATIONEN UND NETZWERKE ANGEKNÜPFT WERDEN KANN.

Zentrale Bestandteile von Netzwerkprozessen, die als offene Lernprozesse angelegt sein sollten, sind die Ressourcen Konsens, Vertrauen, Kommunikationsfähigkeit und Kommunikationsbereitschaft, Transparenz und „Klima“, die aufgebaut, gepflegt und weiterentwickelt werden müssen.

Kooperationen beruhen vielfach auf persönlichen Beziehungen (personale Netzwerke) und auf Freiwilligkeit. Diese sind, wie die Praxis immer wieder zeigt, für den Erfolg von Kooperationen außerordentlich wichtig. Die Initiierung und Umsetzung neuer Kooperationen ist ein aufwändiger und zeitintensiver Prozess. Vorteile ergeben sich, wenn an bereits existierende Kontakte/Kooperationsbeziehungen angeknüpft werden kann. Der „Vertrauensvorschuss“ infolge bestehender personaler Netzwerke ist ein wichtiger fördernder Faktor neuer Kooperationen.

Die Gestaltung und Stabilisierung von Akteursnetzen und die Motivationssteigerung bei den Akteuren sind zentrale Aufgaben des Kooperations-/Projektmanagements (ARL 1999, S. 56 ff.). Damit ist die Besetzung des Kooperations-/Projektmanagements von besonderer Bedeutung für die erfolgreiche Kooperation. Die Akteure dürfen nie den Eindruck bekommen, das Projektmanagement verfolge „eigene Ziele“. Eine externe Beratung während der Initialphase kann dazu beitragen, das Vertrauen in die Unabhängigkeit des Projektmanagements zu festigen. Von den Beteiligten wird erwartet, dass die externen Berater „keine eigenen Karten im Spiel haben“, das heißt, ihr Interesse allein in der erfolgreichen Beratung liegt und nicht in der Durchsetzung bestimmter Kooperationsgegenstände oder Kooperationsmodi.

„LEUCHTTURMPROJEKTE“ KÖNNEN DIE KOOPERATION ANSTOßEN. DIE SICHERUNG IHRER NACHHALTIGKEIT UND EINE INITIALWIRKUNG FÜR WEITERE KOOPERATIONEN SOLLTEN ABER BEREITS BEI DER KONZEPTION BERÜCKSICHTIGT WERDEN.

Kontroverse Meinungen gibt es im Hinblick auf die Rolle so genannter „Leuchtturmprojekte“. Diese können einerseits mögliche „Initialzündler“ zur Überwindung der vielfach feststellbaren „Initialfurcht“ vor Kooperationen und damit zentral für die Ingangsetzung von Kooperationsprozessen sein. Andererseits bergen solche Projekte die Gefahr, dass die Zusammenarbeit ausschließlich darauf begrenzt und kein dauerhaftes, langfristiges Vertrauen aufgebaut wird. Mit dieser Perspektive scheint die Initiierung



kleinerer, mit weniger Erfolgsdruck versehener Projekte die geeignetere Vorgehensweise zu sein. Mit Blick auf die erforderlichen Ressourcen muss allerdings auch darauf hingewiesen werden, dass die Kommunen bzw. Regionen häufig nicht in der Lage sind, derartige Leuchtturmprojekte zu initiieren. Hier könnten beispielsweise mit der Vergabe von Fördermitteln verbundene Leistungs- und Qualitätswettbewerbe ansetzen (z.B. durch Länder, Bund), wie dies zum Teil bereits geschieht. Gleichzeitig muss es aber auch darum gehen, die Nachhaltigkeit von Leuchtturmprojekten sicherzustellen und ihre Funktion als Initialkern für weitere Kooperationen besser zu entwickeln. Hier bestehen bei der Konzeption von Leistungs- und Qualitätswettbewerben noch erhebliche Entwicklungsmöglichkeiten.

## Akteure

**LEITFIGUREN FÖRDERN DIE KOOPERATION. VERNETZUNG SICHERT DIE PERSONELLE KONTINUITÄT.**

Die Entwicklung von Leuchtturmprojekten ist eng verknüpft mit der Rolle von „Leitfiguren“, d.h. Akteuren, die derartige Projekte voranbringen und mit ihnen identifiziert werden. Sie sind von besonderer Bedeutung, um Kooperationen in Gang zu setzen und zu fördern. Damit besteht allerdings auch die Gefahr, dass mit dem Ausscheiden dieser Leitfiguren die Kooperationsprozesse insgesamt zum Erliegen kommen. Nachhaltigkeit muss dementsprechend ein Ziel bei der Entwicklung der personalen Netzwerke der interkommunalen Kooperation sein.

Die Qualität der Kooperation ist sehr stark von den kooperierenden Akteuren abhängig. Erleichternd ist es, wenn ihre Qualifikationen (fachliche und soziale Kompetenz) den Austausch „auf Augenhöhe“ ermöglichen. Hier sollte zu Beginn einer Kooperation Zeit aufgewendet werden, um eine gemeinsame Kommunikationsbasis zu entwickeln.

Tragend für den Prozess ist es, dass Personen zusammenkommen, die mit der ganzen Kraft ihrer Persönlichkeit als Motor späterer Tätigkeit dienen und arbeiten. Und es sollten Personen sein, die in der Lage sind, Ideen, Phantasien und Visionen zu entwickeln, die in einem späteren Schritt immer noch auf Realisierbares „zurückgestutzt“ werden könnten. Promotoren müssen gezielt identifiziert und eingebunden werden. Dabei geht es darum zu klären, wer die „richtigen“ Akteure sind. Dies können je nach Kooperationsgegenstand oder Phase des Kooperationsprozesses unterschiedliche Beteiligte sein. Wichtig ist eine problem- bzw. lösungsadäquate Besetzung. Bei bestehenden Kooperationen wird teilweise zwischen „Pflicht-“ und „Kürpartnern“ unterschieden. Die „Kürpartner“, der „erweiterte Kreis“, gewinnen vor allem während der Konzeptionsphase an Bedeutung, in der es um die Erschließung möglichst vieler kreativer Potenziale und die Gestaltung der Handlungsfelder geht. In dieser Phase sollte der Kreis der Akteure so weit wie möglich geöffnet werden. Dabei zeigt sich häufig eine der Schwierigkeiten eines auf Kommunikation basierenden Prozesses: Zwar sollen möglichst viele Beteiligte mitwirken, zugleich sollte jedoch noch ein effektives Arbeiten möglich sein. Beim Abwägen zwischen den zu beteiligenden Personen und Gruppierungen bleiben dann in vielen Kommunen „ökonomisch wenig ergiebige“ Akteure ausgeschlossen. In der Umsetzungsphase sollte

dann wieder eine stärkere personelle Konzentration erfolgen, um „schlanke“ Arbeitsprozesse zu ermöglichen und zu vermeiden, dass sich durch Beteiligung der immer wieder gleichen Akteure Selbstblockaden entwickeln.

**INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT MUSS – WILL SIE ERFOLGREICH SEIN – DURCH DIE POLITISCHE SPITZE UNTERSTÜTZT WERDEN.**

Die Unterstützung durch die politische Spitze – mit einer offensiven Präsentation des Themas im politischen Raum – ist (mit)entscheidend für den Erfolg eines Projekts in den Kommunen. Die Politik bestimmt den Handlungsrahmen, die Verwaltung muss für die Formulierung der Ziele oder – einen Schritt weiter – für die Implementierung der entsprechenden Handlungsansätze Unterstützung von der politischen Führung fordern. Voraussetzung dafür sind eine Interessenkongruenz und die begründete Erwartung gemeinsamer Nutzeneffekte aus den Aktivitäten im Handlungsfeld. Das persönliche Engagement der Schlüsselakteure ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für eine interkommunale Zusammenarbeit.

Interkommunale Kooperation trifft auf zahlreiche Hürden. Ein wesentliches Hindernis liegt in den Beharrungskräften bestehender institutioneller Arrangements. Die interkommunale Zusammenarbeit braucht daher Fürsprecher. Die Kooperation mit einem hohen offiziellen Stellenwert (auch: öffentlichkeitswirksame Verbindlichkeiten herstellen, z.B. Unterzeichnung von Vereinbarungen) zu belegen, kann für die Durchsetzungsfähigkeit sehr wichtig sein und verdeutlicht, dass es sich bei der interkommunalen Kooperation nicht um eines unter vielen kommunalen Projekten, sondern um ein zentrales Anliegen handelt.

Wie in anderen Politikbereichen hängen Aktivitätsmuster und Problemsicht der Kommunen häufig wesentlich von personellen Konstellationen ab. Dies betrifft sowohl die politische Spitze als auch die Fachebene. Solange auf der Führungsebene kein Problembewusstsein vorhanden ist, lassen sich fachübergreifende Strategien kaum entwickeln, geschweige denn umsetzen. Wie erfolgreich das Anstoßen von Aktivitäten sein kann, hängt auch davon ab, ob es gelingt, Meinungsführer und Entscheidungsträger, motivierte Mitarbeiter der Verwaltung, Akteure, die über ideelles Engagement hinaus finanzielle oder personelle Ressourcen beisteuern, zur Mitarbeit zu gewinnen. Personen sind entscheidend, im Positiven wie im Negativen.

**ES REICHT NICHT AUS, NUR DIE ELITEN IN DEN KOOPERATIONSPROZESS EINZUBEZIEHEN.**

In vielen Städten sind Kooperationsprozesse vor allem ein Thema von und für städtische Eliten. Kritik lässt sich daran in mehrerlei Form äußern: Die Beteiligung nicht gewählter Akteure höhlt das Prinzip der repräsentativen Demokratie aus, sie führt zu einer Lobby- und Klientelpolitik, die vor allem zu einem effektiveren Transport der Interessen von Wirtschaftsvertretern beiträgt. Umgekehrt werden die Interessen derjenigen, die sich nicht artikulieren können, nur unzureichend berücksichtigt. Bürgerbeteiligung, die vielfach als schwierig wahrgenommen wird, enthält auch eine Reihe von Chancen: einen Zugewinn an Partizipation wichtiger Kräfte und Interessen, die Bündelung von Res-

sources und Informationen, höhere Effektivität und Effizienz, größere Transparenz und eine Beteiligung wichtiger Akteure bei der Entwicklung konsensfähiger gemeinsamer Perspektiven.

Probleme können grundsätzlich auftreten, wenn bestimmte Akteure nur eine gering ausgeprägte Dialogfähigkeit haben, das heißt einen Mangel an thematischer Flexibilität und Kompromiss- oder Kooperationsbereitschaft, oder wenn einzelne Beteiligte versuchen, den Prozess zu dominieren. Dies können häufig Vertreter von „Eliten“ sein, die geübt (und daran „gewöhnt“) sind, ihre Interessen durchzusetzen, die den Verlauf des Prozesses unter Kontrolle haben wollen oder aus einem politischen Motiv heraus ihre Position stärken wollen. Hierin liegt eine große Gefahr für den Kooperationsprozess, der am ehesten durch eine gute und durchsetzungsfähige Moderation reduziert werden kann.

#### **DIE MITARBEITER SOLLTEN FRÜHZEITIG IN DIE KONZEPTION DER ZUSAMMENARBEIT EINGEBUNDEN WERDEN.**

Von der interkommunalen Zusammenarbeit werden bei erfolgreicher Umsetzung und Ausweitung der Kooperationsgegenstände viele Mitarbeiter in den beteiligten Verwaltungen betroffen sein. Sie müssen sich aktiv an der Gestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit beteiligen und sind entscheidend für die zielgerichtete Implementation von Kooperationsvorhaben. Deshalb stellt die frühzeitige Einbeziehung der Personalvertretungen und die umfassende interne Öffentlichkeitsarbeit gegenüber den Mitarbeitern einen kritischen Erfolgsfaktor interkommunaler Zusammenarbeit dar. Die frühzeitige Einbeziehung der Mitarbeiter erschließt darüber hinaus ein Reservoir an Erfahrungen im Umgang mit Verfahren und Abläufen, die bei der Konzeption von interkommunalen Kooperationen von besonderem Wert sind und dazu beitragen können, pragmatische Lösungen zu entwickeln.

#### **EXTERNE BERATER KÖNNEN DEN KOOPERATIONSPROZESS DURCH NEUTRALE BEGLEITUNG BEFÖRDERN – SIE HABEN ABER NICHT DAS PATENTREZEPT. DER ZEITPUNKT, ZU DEM EXTERNE BERATUNG HINZUGEZOGEN WIRD, SOLLTE GENAU BEDACHT WERDEN.**

Das Hinzuziehen von (bezahlten) externen Beratern ist nicht zwingend notwendig, kann aber hilfreich sein. Am wirkungsvollsten ist erfahrungsgemäß eine externe Betreuung mit unterschiedlichen Intensitäten in verschiedenen Phasen bei gleichzeitiger Entwicklung und Nutzung eigener Kompetenzen. Berater sollten am ehesten dort hinzugezogen werden, wo sie spezifische Erfahrungsvorsprünge haben oder eine neutrale Instanz, z.B. bei der Moderation kontroverser Kooperationsprozesse, sein können. Äußerst problematisch ist es, wenn eine Verwaltung aufgrund eigener Entscheidungs- und Beurteilungsschwächen unkritisch dem Urteil und den Empfehlungen von Beratern folgt und sich damit an den „Beratungstropf“ hängt. Nach Auslaufen der externen Betreuung fehlt in der Regel die Orientierung über den weiteren Weg, und die Fortführung der begonnenen Arbeit ist fraglich.

Falsche oder überzogene Erwartungen gegenüber den Beratern sind nicht selten. Es gibt immer wieder Beteiligte, die der Ansicht sind, dass die bezahlten Beratungsunternehmen für den Erfolg und die Fortschritte des Prozesses verantwortlich sind und nicht

in erster Linie die Akteure in der Stadt selbst. Wenn ein Prozess nicht so läuft, wie er soll, kann die Verantwortung dafür in der Regel jedoch nicht allein den Beratern übertragen werden.

Häufig lassen sich die Berater auf die Vorstellungen der entsprechenden Kommune ein, auch wenn diese aus ihrer Sicht problematisch sind. Ökonomische Erwägungen sind hier manchmal stärker als das Festhalten an Vorschlägen für eine sinnvolle Vorgehensweise und realistische Zielsetzungen. Das Gelingen des vorgesehenen Projekts hängt ebenso von der Person des Beraters ab. Auch bei einer durch positive Referenzen ausgewiesenen Firma können weniger qualifizierte Mitarbeiter die Betreuung übernehmen. Qualifikation heißt nicht nur Erfahrungswissen im Themenfeld des jeweiligen Projekts, sondern ebenso sehr das Vorhandensein von kommunikativen und Vermittlungsfähigkeiten.

Wichtig ist die zeitliche Verfügbarkeit der externen Berater. Termine sollten sich an den Bedürfnissen vor Ort ausrichten – vor Ort sollte dann den Beratern eine entsprechende Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden. Das Hinzuziehen Externer führt nicht selten zu suboptimalen Lösungen, was Frequenz- und Terminabstimmungen angeht. In dieser Hinsicht können Vor-Ort-Anbieter von Beratungsleistungen z.T. flexibler und anpassungsfähiger agieren als die Berater der größeren Unternehmen – vorausgesetzt, die thematische Kompetenz ist gegeben.

Problematisch kann es sein, wenn von der beratenden Firma im Laufe des Prozesses ein Wechsel des Beraters vorgenommen wird, beispielsweise durch andere Prioritätensetzungen oder Personalfluktuations. Wichtig sind neben den formellen Kontakten die im Verlauf des Projekts entstehenden informellen Kontakte und Netzwerke; diese müssen nach einem Wechsel erst wieder neu geknüpft werden.

Probleme kann es aber nicht nur aus Sicht der Städte mit den Beratern, sondern auch umgekehrt, aus Sicht der Berater mit den Städten, geben. Dies können sein: verschiedene kommunale Ansprechpartner mit sehr unterschiedlichen inhaltlichen Ideen, geringe Entscheidungskompetenzen (oder auch Entscheidungsfreude) der Ansprechpartner in den Städten, gepaart mit zahlreichen nachfolgenden Anhörungs- und Abstimmungsprozessen, nur geringe Fachkompetenz bei den Entscheidungsträgern und teilweise Revisionen bereits abgestimmter Konzepte, lange Entscheidungsfindung und hoher Koordinationsaufwand, schließlich auch eine „Verwässerung“ der Konzepte.

#### *Finanzierung*

#### **ZU BEGINN DER ZUSAMMENARBEIT SOLLTE DIE FINANZIERUNG DER KOOPERATION GEKLÄRT SEIN. EIN VERFAHREN FÜR DEN VORTEILS-/NACHTEILSAUSGLEICH SOLLTE FRÜHZEITIG ERARBEITET WERDEN.**

Die Finanzierung und der Finanzierungsmodus einer interkommunalen Kooperation müssen frühzeitig geklärt werden. Dabei geht es auch darum, ein Verfahren für einen möglicherweise notwendigen Vorteils-/Nachteilsausgleich zu entwickeln und festzulegen. Je nach Kooperationsinhalt kann dies eine der entscheidenden Größen in einem Kooperationsprozess sein. Die Wirtschaftlichkeitsanalyse und die Erarbeitung einer projektspe-

zifischen Finanzierungskonzeption dienen zur Schaffung von Kostenklarheit und -sicherheit bereits im Vorfeld der Kooperation. Zugleich stellen sie für die beteiligten Partner die Basis für die Schaffung fairer Ausgleichsregelungen dar. Vor allem bei Kooperationsgegenständen, die nicht von vornherein „win-win-Lösungen“ erkennen lassen, ist dies ein zentraler Aspekt. Monetäre Ausgleichsmodelle wurden bisher aber kaum entwickelt und genutzt. In übergreifenden Themenfeldern sind monetäre Erträge der interkommunalen Zusammenarbeit häufig nicht vorhanden oder so gering, dass die Beteiligten eine komplexe Ausgleichsregelung für entbehrlich halten. Prinzipiell scheint es mit Hilfe formalisierter Organisationsstrukturen eher möglich, verbindliche „Spielregeln“ für die Zusammenarbeit der Beteiligten zu vereinbaren, dauerhaft tragfähige Finanzierungsmodi sowie gegebenenfalls Vorteils-/Lastenausgleiche zu etablieren. Je nach Kooperationsgegenstand erscheinen unterschiedliche Finanzierungsmodi geeignet. Für übergreifende Aufgaben (Konzeptentwicklung, Marketing usw.) mit einem Nutzen für alle beteiligten Akteure eignet sich eine Finanzierung nach einem vereinbarten Schlüssel, projektspezifische gemeinsame Finanzierungen lassen sich dagegen nur bei einem gemeinsamen Projektnutzen realisieren, ansonsten finanziert jeder Partner sein Projekt. Schließlich sind Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit darauf angewiesen, dass die beteiligten Partner bereit sind, sich an einem Prozess des Gebens und Nehmens zu beteiligen. Dafür spielt wiederum die Entwicklung einer vertrauensvollen Kooperationskultur eine zentrale Rolle.

**DER KOOPERATIONSAUFWAND SOLLTE BEKANTT SEIN UND KLAR BEGRENZT WERDEN.**

Ziel interkommunaler Kooperationen ist häufig die Erzielung von Kostenersparnissen. Der Aufwand für Initiierung, Umsetzung und Durchführung interkommunaler Kooperationen sollte demgemäß klar begrenzt sein. Dies lässt sich dadurch erleichtern, dass einzelne Kooperationsvorhaben als Projekt organisiert werden, mit einem festen Kalkulationsrahmen und konkreten Projektlaufzeiten. Der Aufwand für die beteiligten Akteure sollte bereits zu Beginn des Projekts abgeschätzt und während der Projektlaufzeit verfolgt und überprüft werden. Da mit interkommunalen Kooperationen häufig neue Lösungen gesucht werden und auch organisatorisch „Neuland betreten“ wird, sind Kostenüberschreitungen nicht immer zu vermeiden. Wichtig ist, gerade auch für eine Vermeidung erneuter Kostenüberschreitungen und die Prozessanalyse, dass Kostenüberschreitungen nur begründet möglich sind.

**PROZESSMONITORING UND ERFOLGSKONTROLLEN SOLLTEN GRUNDLEGENDE BESTANDTEILE INTERKOMMUNALER ZUSAMMENARBEIT SEIN. BISLANG WERDEN SIE ABER NUR SELTEN EINGESETZT.**

Monitoring, Controlling und Evaluierung werden im Rahmen interkommunaler Kooperationsprojekte bisher kaum oder auf einem äußerst geringen Niveau betrieben. Meist findet lediglich eine relativ oberflächliche Ergebniskontrolle statt, die Nebenwirkungen oder Multiplikatoreffekte nicht berücksichtigt und weitgehend eine reine „Vollzugskontrolle“ ist. Nur in Einzelfällen scheint ein hinreichendes Bewusstsein für die Bedeutung der (nach innen und/oder außen gerichteten) Informationsarbeit so-

wie der Auswertung und kritischen Überprüfung des Verhältnisses zwischen Zielen, Aufwänden und Erfolgen bzw. Misserfolgen vorhanden zu sein.

Das Forschungsfeld Monitoring und Evaluierung interkommunaler Kooperationsprojekte sollte zukünftig erheblich gegenüber der Betrachtung und Dokumentation unterschiedlicher Kooperationsgegenstände und -inhalte gestärkt werden. Es sollte deutlich gemacht werden (nachgewiesen an konkreten Beispielen), dass Informations- und Evaluierungsbemühungen nicht nur einen zusätzlichen Aufwand – finanzieller, personeller und zeitlicher Art – bedeuten, sondern dass sie, z.B. über Ansätze des Nachsteuerens, einen entsprechenden Nutzen, z.B. finanzieller Art durch eine bessere Allokation der Ressourcen, stiften können. Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, das Augenmerk zukünftig stärker auf die Frage nach der Quantifizierbarkeit und damit der präzisen Überprüfbarkeit der Zielsetzungen von Kooperationsprojekten zu richten. Dies steht in engem Zusammenhang mit der Möglichkeit, Aufwand und Nutzen zueinander in Beziehung zu setzen. Gleichzeitig trägt ein solches Vorgehen dazu bei, die Vorstellungen und Erwartungen der Beteiligten hinsichtlich des tatsächlichen Outcome der Zusammenarbeit zu relativieren und realitätsnaher zu gestalten, so dass Enttäuschungen über mangelnde Erfolge eventuell vermieden werden können.

#### *Umfeldbedingungen*

**„JUNGE“ KOOPERATIONEN SETZEN AUF KONSENS, „EINGESPIELTE“ KOOPERATIONEN AKZEPTIEREN IM VERTRAUEN AUF EINEN MITTELFRISTIGEN VORTEILS-/NACHTEILSAUSGLEICH AUCH MEHRHEITSENTSCHEIDUNGEN.**

Entscheidungen im Rahmen interkommunaler Kooperationsprojekte fallen in der Regel im Konsens. Mehrheitsentscheidungen sind bei Kooperationsverfahren eher selten. Eingespielte Kooperationen mit Partnern, die „auf gleicher Augenhöhe“ verhandeln, können am ehesten Mehrheitsentscheidungen akzeptieren, unter der Voraussetzung, dass zwischen den Beteiligten ein funktionierender Vorteils- und Lastenausgleich stattfindet. Die Verteilung der Federführung für unterschiedliche Projekte der Zusammenarbeit auf die Kooperationspartner sorgt für eine stärkere Bindung an die Zusammenarbeit und dafür, dass von allen Beteiligten eine Mitverantwortung übernommen wird.

**GEGENSEITIGES VERTRAUEN IST EINE UNABDINGBARE VORAUSSETZUNG FÜR EINE ERFOLGREICHE ZUSAMMENARBEIT. DIE VEREINBARUNG VON GRUNDSÄTZEN DER KOOPERATION TRÄGT ZUR VERTRAUENSBIILDUNG BEI.**

Übergeordnetes Ziel der Vereinbarung von Grundsätzen ist es, eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zu ermöglichen. Dazu gehören beispielsweise die Vereinbarung, dass die Zusammenarbeit freiwillig erfolgt, das Konsensprinzip, die Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität, die Gleichberechtigung der Kooperationspartner, ein wichtiges Thema vor allem dann, wenn die Partner durch Größe (Einwohnerzahl) oder ökonomische Stärke deutlich ungleichgewichtig sind.

In aller Regel zeichnen sich Kooperationen durch nicht hierarchische Strukturen aus. Dies kann sich als schwierig erweisen, wenn Akteure, die in hierarchische Strukturen eingebunden sind, kooperieren. Daher ist es notwendig, frühzeitig eine Kooperationskultur zu fördern, die den Umgang in weniger formalisierten Netzwerken ebenso unterstützt wie die Zusammenarbeit im Rahmen formalisierter Kernorganisationen. An den Schnittstellen zwischen stärker und weniger stark formalisierten Bereichen der Kooperation kann es zu Friktionen kommen, z.B. wenn eher aushandlungsorientierte Verfahren in Netzwerken auf regulierte Arbeitsabläufe treffen. Offenheit und Transparenz sind daher in allen Kooperations- und Netzwerkansätzen unabdingbare Variablen. Sie ermöglichen die frühzeitige Identifikation von Schnittstellenproblemen und die Entwicklung von Verfahren zu deren Überwindung.

Entscheidend ist es ebenfalls, die Verbindlichkeit von Vereinbarungen herzustellen, obwohl die wenigsten Kooperationen für die Nicht-Einhaltung von Vereinbarungen Sanktionen vorsehen. Dazu dient grundsätzlich die Selbstverpflichtung der Teilnehmer zur Kooperation. Vertrauen zwischen den Kooperationspartnern spielt auch in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Klare, nach Prioritäten und Zeitschritten festgeschriebene und politisch legitimierte Handlungsziele erlauben eine bessere Planung und Gestaltung der Zusammenarbeit und unterstützen eine Erfolgskontrolle. Die Zusammenarbeit einer Vielzahl von Akteuren in neuen institutionellen Zusammenhängen ist mit der Gefahr verbunden, dass sich eine „organisierte Unverantwortlichkeit“ entwickelt. Feste Kooperationsstrukturen mit verbindlich definierten Zuständigkeiten und Abstimmungsmechanismen sind daher grundlegende Voraussetzungen für eine funktionierende Kooperation. Die Kooperationsstrukturen sollten ein vereinbartes Zielabweichungsverfahren beinhalten, um bei Fehlentwicklungen oder Entwicklungsstillstand jederzeit nachsteuern zu können.

#### DIE ENTWICKLUNG EINER INTERKOMMUNALEN KOOPERATIONSKULTUR BENÖTIGT ZEIT.

Schon bei der Planung der Kooperation ist zu berücksichtigen, dass die Etablierung von Prozessen und deren Umsetzung im Rahmen der interkommunalen Kooperation zeitaufwändig sein kann. Es besteht die Gefahr, dass der Zeitaufwand unterschätzt wird, gerade auch, wenn viele Akteure eingebunden werden sollen, die unterschiedlichen Erfahrungshintergrund im Hinblick auf Kooperation mitbringen, und/oder Bewusstseinsänderungen bei Einzelnen erforderlich sind: Lernprozesse benötigen ausreichend Zeit. Dies ist besonders wichtig, da es für die Motivation der Beteiligten, gerade der wirtschaftlichen Akteure, wichtig ist, dass in akzeptablen Fristen konkrete Ergebnisse erzielt werden. Dies setzt ein Projektmanagement mit straffer zeitlicher und ergebnisorientierter inhaltlicher Steuerung voraus. Funktioniert dies nicht, dann können sich positive Effekte wie die Mobilisierung von Engagement, Imagewirkungen oder der Eindruck von Handlungskompetenz schnell ins Gegenteil umkehren und weitere Aktivitäten in der Zusammenarbeit blockieren.

Mentale oder persönliche Barrieren zwischen den beteiligten Akteuren können teilweise mit einer Vorgeschichte der jeweiligen Kooperation zusammenhängen, mit rationalen Kriterien schwer zu fassen und zu überwinden sein. Dies kann zu negativen Ergebnissen in der Kooperation führen. Möglicherweise lassen sich

diese Kooperationsprobleme allerdings in einem größeren Akteurskreis reduzieren, wenn eher Möglichkeiten bestehen, dass sich die „Protagonisten“ in einem gewissen Maß gegenseitig „neutralisieren“.

#### INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT MUSS SICH AUF EINE NEUE VERWALTUNGSKULTUR GRÜNDEN, DIE VERÄNDERUNGEN AKTIV IN DAS VERWALTUNGSHANDELN EINBEZIEHT.

Interkommunale Zusammenarbeit ist auch ein verwaltungskultureller Veränderungsprozess. Die Kommunen müssen mit neuen Anforderungen und der neuen Ausgestaltung ihres Handelns umgehen lernen. Dazu zählen beispielsweise eine stärkere Serviceorientierung der Kommunalverwaltungen und die Abschtigung von Aufgaben auch unter Einbeziehung privater Akteure.

Die für eine umfassende interkommunale Kooperation notwendige „Veränderungskultur“ ist auch trotz langjähriger Tradition in der aufgabenbezogenen Zusammenarbeit in manchen Verwaltungen bisher kaum verbreitet. „Change Management“ als Organisationsaufgabe von Kommunalverwaltungen wird gerade erst „entdeckt“, dabei ist eine diskursive Entwicklung von konkreten Projekten der Zusammenarbeit – auch unter externer Moderation – für die Etablierung einer „Veränderungskultur“ bedeutend. Wichtig ist dabei – gerade in der Startphase von Kooperationen –, „Denkverbote“ auszuschließen. Die Kreativität der Akteure sollte durch die Prüfung der Realisierbarkeit von Vorhaben nicht von vornherein eingeschränkt sein, wenngleich Vorschläge natürlich im Lauf des Verfahrens auf ihre Realisierbarkeit hin überprüft werden müssen.

Auch die z.T. verbreitete geringe individuelle Veränderungsbereitschaft von Akteuren kann die Kooperation behindern, was darauf verweist, wie wichtig die Einbeziehung von Mitarbeiterbelangen bei der Konzeption und Implementation von interkommunalen Kooperationen ist. Die frühzeitige Einbeziehung der Personalvertretungen in den Prozess der interkommunalen Zusammenarbeit ist daher von großer Bedeutung für die „reibungsarme“ Umsetzung der Kooperationsprojekte in die Praxis.

Diskursive Verfahren erfordern ein erhöhtes Maß an Fehlertoleranz bei den Entscheidungen. Nachsteuerungsmöglichkeiten müssen von Beginn an mit in die konzeptionellen Überlegungen einfließen. Notfalls müssen Entscheidungen revidierbar sein.

#### *Unterstützung durch Bund und Länder*

#### BUND UND LÄNDER KÖNNEN DIE INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT AUF VIELFÄLTIGE WEISE DIREKT UND INDIREKT FÖRDERN.

Die Entscheidung über die Entwicklung von Projekten der interkommunalen Kooperation liegt allein im Ermessen der Kommunen. Es ist zwar ein gewisses Ausüben von Druck durch übergeordnete Instanzen möglich, aber kein Zwang. Eine eher zurückhaltende Einflussnahme, die auf Überzeugungsarbeit setzt, kann die Bereitschaft zur Kooperation fördern. Steuerungsformen, die staatlicherseits erwünschtes kommunales Verhalten belohnen bzw. unterstützen, etwa durch direkte, gerade für Kommunen in benachteiligten Räumen besonders attraktive Zuwendungen oder

die Finanzierung von Beratungsleistungen im Wege der Forschungsförderung oder der Übernahme der Kosten externer Moderatoren bzw. Mediatoren, erscheinen besonders geeignet, die interkommunale Zusammenarbeit zu fördern. Auch die Flexibilisierung einzelner Vorschriften gehört dazu. Es besteht jedoch kein grundsätzlicher Bedarf für Neuregelungen.

Ansätze zu Veränderungen von Rahmenbedingungen seitens des Bundes und der Länder bestehen besonders in folgenden Bereichen:

- Schaffung von Kooperationsanreizen durch finanzielle Förderungen, Wettbewerbe etc. vonseiten der Bundesländer oder des Bundes;
- Gestaltung von Vergaberichtlinien staatlicher Förderprogramme derart, dass Kooperation zu einer Grundbedingung finanzieller Förderung wird;
- Flexibilisierung von Regelungen: z.B. Ermöglichen der interkommunalen Kooperation auch bei kommunalen Pflichtaufgaben, wo dies bisher noch nicht möglich ist, Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen zur Gründung von Mehrzweckverbänden, wo dies noch nicht erfolgt ist, Beseitigung von kartell- und vergaberechtlichen Hindernissen für die interkommunale Zusammenarbeit außerhalb von Zweckverbänden sowie Prüfung personalrechtlicher Vereinfachungen;
- Flexibilisierung von Standards, um gemeinsame Aufgabewahrnehmung zu ermöglichen (z.B. im Rahmen der Zentrale-Orte-Ausweisungen);
- Überprüfung des möglichen Regelungsbedarfs im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (vor allem für die interkommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich von Interesse);
- Überprüfung möglicher Erschwernisse für interkommunale Kooperationen – gerade auch unter Beteiligung kommunaler Unternehmen –, die aus EU-Regelungen abgeleitet werden könnten (z.B. die Liefer- und Dienstleistungs Koordinierungsrichtlinien der EU).

Die Förderung der interkommunalen Kooperation durch gesellschaftliche Akteure wie Manager der örtlichen Wirtschaft, Wirtschaftskammern, Wissenschaftseinrichtungen wird von vielen kommunalen Akteuren aber als mindestens ebenso relevant für erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit eingeschätzt. Interkommunale Kooperation und öffentlich-private Kooperation rücken in immer stärkerem Maß zusammen. Gerade im Bereich des Regionalmarketings, der Infrastrukturentwicklung, in jüngerer Zeit auch im Bereich der Daseinsvorsorge, gewinnen öffentlich-private Kooperationen an Bedeutung.

**DIE STEUERUNGSWIRKUNG VON FÖRDERMITTELN SOLLTE STÄRKER ZUR FÖRDERUNG DER INTERKOMMUNALEN ZUSAMMENARBEIT GENUTZT WERDEN.**

Fördermittel spielen bei der Finanzierung von interkommunalen Kooperationsprojekten eine wesentliche Rolle. Mit der Gestaltung der Vergabemodalitäten kann damit ein erheblicher Einfluss auf die Art und Weise der interkommunalen Zusammenarbeit ge-

nommen werden. Dementsprechend sollten die Steuerungswirkungen der Regelungen besser untersucht werden, um gezielter intervenieren zu können. Gerade die Konzeption von Leistungs- und Qualitätswettbewerben auf diesem Gebiet sollte die potenziellen Steuerungswirkungen berücksichtigen.

In der Literatur besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass Fragestellungen in Zusammenhang mit Finanzierung diejenigen sind, bei denen am ehesten noch ein Forschungsbedarf zu identifizieren ist. Hier werden auch in stärkerem Maß Übertragbarkeiten gesehen, während viele andere Aspekte spezifisch für die jeweilige Kooperation sind.

**REGULIERUNGSRAHMEN, LEISTUNGS- UND QUALITÄTSWETTBEWERBE SOLLTEN DIE ZUSAMMENARBEIT FÖRDERN, ABER AUCH IM „SCHATTEN DER HIERARCHIE“ ENTSTEHEN KOOPERATIONEN.**

Interkommunale Kooperation kann auf den verschiedenen Ebenen gefördert werden. Dies kann nicht nur durch direkte Förderung durch die Vergabe finanzieller Fördermittel geschehen und durch rechtliche Rahmensetzung, die eine interkommunale Zusammenarbeit in bestimmten Feldern vorschreibt oder zur Voraussetzung für eine finanzielle Förderung erklärt. Kooperationen entstehen auch im „Schatten der Hierarchie“ (vgl. Scharpf 1993; Fürst 2004; Diller 2004), indem Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass sich Kosten im Falle der Nicht-Kooperation erhöhen und damit den Willen zur Einigung vergrößern. Ähnlich hinsichtlich der Verstärkung des Willens zur Einigung wie der „Schatten der Hierarchie“ wirken auch Leistungs- und Qualitätswettbewerbe innerhalb und zwischen Regionen (vgl. Benz 2001). „Erfahrungen zeigen, dass Leistungswettbewerbe durchaus Akteure mobilisieren und Kooperationen erzeugen können. Das gilt verständlicherweise vor allem, wenn der Erfolg im Wettbewerb mit finanzieller Förderung verbunden ist.“ (Benz 2004, S. 8)

**DIE WISSENSVERMITTLUNG UND DER ERFAHRUNGSAUSTAUSCH ÜBER INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT MÜSSEN INTENSIVIERT WERDEN. DABEI GEHT ES NICHT NUR UM DIE VERMITTLUNG VON ERFOLGSBEISPIELEN, SONDERN GERADE AUCH DARUM, AUS FEHLERN ZU LERNEN.**

Es zeigt sich, dass trotz bereits längerer wissenschaftlicher und kommunalpraktischer Diskussion der interkommunalen Zusammenarbeit handlungsorientiertes Wissen über erfolgreich realisierte Kooperationsansätze bisher insgesamt unzureichend vermittelt wurde. Dies gilt sowohl in Bezug auf die interne Kommunikation (Welche Formen der Zusammenarbeit gibt es im eigenen Handlungsbereich bereits?) als auch hinsichtlich des interkommunalen und interregionalen Austauschs (Welche Ansätze werden in anderen Kommunen/Regionen verfolgt und wie erfolgreich sind diese?). Dabei geht es nicht um die Frage der direkten Übertragbarkeit einzelner Kooperationsmodelle, sondern vielmehr darum, mit Hilfe eines Erfahrungs- und Wissensaustausches Anregungen für die Herausforderungen im eigenen Umfeld zu erhalten und daraus Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung und Weiterentwicklung einzelner Projekte und Ansätze zu ziehen. Gerade verwaltungsmäßig gibt es an verschiedenen Stellen oft schon eine Vielzahl kleiner Ansätze, die unkoordiniert und unterfinanziert nebeneinander stattfinden.

Öffentlichkeitsarbeit nach innen trägt hier zu einer Effektivierung im Sinne von Strategiebildung bei. Zudem wird die Identifikation mit dem Thema verstärkt. Zugleich wird über eine Bündelung der (eher beschränkten) Finanzmittel der Spielraum erweitert. Mit einer Intensivierung der binnenorientierten Kommunikation kann auch das Bewusstsein für dadurch geschaffene Mehrwerte erhöht und bestehendes gegenseitiges Misstrauen schrittweise abgebaut werden. In gewissem Umfang bedarf es sogar der „Kooperationsinszenierung“, um die Relevanz der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der Verwaltungsarbeit zu verdeutlichen.

Auch nach außen sollte ein positiver Imageeffekt nicht zufällig entstehen, sondern ebenfalls Teil einer Strategie sein. Wichtig ist, auf ein ausgewogenes Verhältnis von „Ankündigungen“ und umgesetzten Maßnahmen zu achten. Schlägt die Waage zuungunsten der konkreten Maßnahmen aus, kann dies für die Ziele des Projekts hinderlich sein, das Interesse am Projekt nimmt ab, der weitere Erfolg ist gefährdet.

### *Schlussbemerkung*

Trotz allen Pragmatismus' bei der Initiierung und Umsetzung interkommunaler Zusammenarbeit erfordert eine langfristig angelegte nachhaltige Zusammenarbeit einen institutionellen Kontext. Der institutionelle Kontext neuer interkommunaler Kooperationen wird vermutlich erheblich komplexer sein als bekannte Formen interkommunaler und regionaler Steuerung (wie Kommunalverbände, Regionalverbände, Planungsgemeinschaften oder -verbände), da er sowohl stärker institutionalisierte Elemente (oder Kernorganisationen) als auch weniger stark institutionalisierte Netzwerke umfassen wird.

### *Ausgewählte Literatur*

Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL (Hrsg.), Interkommunale Zusammenarbeit. Planerisches Handeln über Grenzen hinweg, Hannover 1999 (ARL-Arbeitsmaterial 259).

BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.), Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung, Bonn 2002.

Benz, Arthur, Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadtregionen, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), H. II (2001), S. 55-71.

Benz, Arthur, Leistungswettbewerbe in der regionalen Raumentwicklungspolitik, in: DISP 157, H. 2 (2004), S. 4-10.

Bunzel, Arno, Frank Reitzig und Robert Sander, Interkommunale Kooperation im Städtebau, Berlin 2002 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 34).

Deutscher Städtetag (Hrsg.), Interkommunale Kooperation. Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen, Köln und Berlin 2003 (Reihe A, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, H. 31).

Diller, Christian, Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“. Theoretische Überlegungen und ein Beispiel aus

Schleswig-Holstein, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 4-5 (2004), S. 270-279.

Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft Bitterfeld-Wolfen mbH (Hrsg.), Strategie für eine gemeinsame Zukunft – Modell für eine neue Stadt. Arbeitsbuch 2, Bitterfeld 2002.

Fürst, Dietrich, Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?, in: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 59 (2001), S. 370-380.

Heinz, Werner, Paul von Kodolitsch, Nicole Langel und Michael Reidenbach, Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen. Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg, Berlin 2004 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 38).

Heinz, Werner (Hrsg.), Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich, Stuttgart, Berlin und Köln 2000 (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 93).

Beate Hollbach-Grömig, Holger Floeting, Paul von Kodolitsch, Robert Sander und Manuela Siener, Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Berlin 2005 (Difu-Materialien 3/2005).

Kahnert, Rainer, und Katrin Rudowsky, Interkommunale Gewerbegebiete. Eine Dokumentation von Fallbeispielen, Stuttgart 1999 (Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg, Arbeitsbericht Nr. 143)

Kienbaum Management Consultants, Interkommunale Zusammenarbeit, Düsseldorf 2004.

Klemme, Marion, Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung, Dortmund 2002.

Knieling, Jörg, Dietrich Fürst und Rainer Danielzyk, Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung – Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland, Dortmund 2003.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Interkommunale Zusammenarbeit – ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Am Beispiel eines Projektes der Städte Nürnberg – Fürth – Erlangen – Schwabach, Köln 2004 (KGSt-Materialien Nr. 3).

Melzer, Michael, Schlüsselfragen einer zukunftsfähigen Standortpolitik mit Städtenetzen. Erkenntnisse aus dem ExWoSt-Forschungsfeld „Städtenetze“, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7 (1997), S. 495-508.

Pahl-Weber, Elke, Stadtmauern im Kopf einreißen – das regionale Entwicklungskonzept Ueckermünde – Torgelow – Eggesin, in: Renate Fritz-Haendeler und Bärbel Möller (Hrsg.), Politikfeld Baukultur. Über Stadtbaufragen und den Zusammenhang von Lebensqualität und Stadtgestalt, Potsdam 2003, S. 105-113.

Scharpf, Fritz W., Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse, Opladen 1993 (PVS-Sonderheft 24), S. 57-83.

## *Ausgewählte Links*

Zweckverband „Abfallwirtschaft Region Hannover“  
([www.aha-region.de](http://www.aha-region.de))

Emscher-Lippe-Agentur (ELA) ([www.ela-online.de](http://www.ela-online.de))

Region Stuttgart ([www.region-stuttgart.org](http://www.region-stuttgart.org))

Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V.  
([www.kommunalverbund.de](http://www.kommunalverbund.de))

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main  
([www.pvfrm.de](http://www.pvfrm.de))

Region Hannover ([www.region-hannover.de](http://www.region-hannover.de))

Regionalmarketing Heide und Umland ([www.heide-rundum.de](http://www.heide-rundum.de))

Märkische Region ([www.maerkische-region.de](http://www.maerkische-region.de))

Flensburg Regional Marketing  
([www.flensburg-regional-marketing.de](http://www.flensburg-regional-marketing.de))

Regionalmarketing Mecklenburg-Schwerin ([www.meck-sn.de](http://www.meck-sn.de))

Regionalmarketing Westsachsen ([www.staedte-fuenfer.de](http://www.staedte-fuenfer.de))

Regionalpark Krämer Forst ([www.kraemer-forst.de](http://www.kraemer-forst.de))

Regionale Entwicklungsagentur für Südostniedersachsen e.V.  
([www.reson-online.de](http://www.reson-online.de))

Regionale Innovationsstrategie Weser-Ems  
([www.ris-weser-ems.de](http://www.ris-weser-ems.de))

Stadtentwicklungsverband Ulm/Neu-Ulm  
([www.stadtentwicklungsverband.ulm.de](http://www.stadtentwicklungsverband.ulm.de))

Stadtverband Saarbrücken ([www.stadtverband-saarbruecken.de](http://www.stadtverband-saarbruecken.de))

TechnologieRegion Karlsruhe ([www.trk.de/trk.htm](http://www.trk.de/trk.htm))

Wirtschaftsförderung Raum Heilbronn ([www.wfgheilbronn.de](http://www.wfgheilbronn.de))

wir4 – Wirtschaftsförderung für Moers, Kamp-Lintfort, Neukirchen-  
Vluyn und Rheinberg ([www.wir4.net](http://www.wir4.net))

---

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik, Difu  
Ernst-Reuter-Haus Straße des 17. Juni 110 10623 Berlin  
Telefon: 030/39 001-0 Telefax: 030/39 001-100  
E-Mail: difu@difu.de

Redaktion: Dipl.-Pol. Patrick Diekelmann  
DTP: Christina Blödorn

Die „Aktuelle Information“ ist für den *Nach- und Abdruck* in der (Fach-)Presse ausdrücklich *freigegeben*, wenn das Deutsche Institut für Urbanistik als *Quelle* genannt wird.

*Nach Abdruck oder Rezension* bitten wir Sie freundlich um Übersendung eines *Belegexemplars* mit allen Angaben über Erscheinungsort und -datum. Bitte senden Sie die Belegexemplare an die:

Difu-Pressestelle Postfach 12 03 21 10593 Berlin Telefon: 030/39 001-208 Telefax: 030/39 001-209 E-Mail: pressestelle@difu.de  
Internet: <http://www.difu.de>