



STÄDTEBAU- FÖRDERUNG

von Bund, Ländern und
Gemeinden



Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Interkommunale Kooperation in der Städtebauförderung



Interkommunale Kooperation in der Städtebauförderung

Das Projekt der städtebaulichen Begleitforschung wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) durchgeführt.

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche und fachliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Referat I 1 – Raumentwicklung
Dr. Steffen Maretzke
steffen.maretzke@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
Referat SW I 7 – Kleinere Städte in ländlichen Räumen, Grün in der Stadt
Prof. Dr. Hagen Eyink
Silke Andresen

Auftragnehmer

Bundestransferstelle Kleinere Städte und Gemeinden
Plan und Praxis GbR, Berlin
transferstelle-ksg@planundpraxis.de
Sebastian Däßler
Laura Hammler
Dr. Stefan Höffken
Holger Pietschmann
Rhona Wagner

Stand

Mai 2018

Gestaltung

Jakob Köhler, Plan und Praxis, Berlin

Druck

Oktoberdruck, Berlin

Bestellungen

gabriele.bohm@bbr.bund.de
Stichwort: Interkommunale Kooperation in der Städtebauförderung

Bildnachweis

Titelseite: lapping / pixabay

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet. Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.



Liebe Leserinnen und Leser,

kleinere Städte und Gemeinden sind elementare Wohn- und Arbeitsstandorte und stellen wichtige Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Diese zu sichern und weiterzuentwickeln ist vor allem für Kommunen abseits der Ballungsräume eine große Herausforderung. Hier werden die Veränderungen besonders spürbar, die der demografische Wandel und enge finanzielle Spielräume für die Sicherung der Daseinsvorsorge bedeuten. Immer mehr Kommunen in ländlichen Räumen arbeiten deshalb zusammen, um ihren Bewohnerinnen und Bewohnern auch weiterhin eine qualitätsvolle Infrastruktur anzubieten.

Die vorliegende Studie zeigt an Praxisbeispielen eindrücklich, welche Chancen die Zusammenarbeit von benachbarten Kommunen für die Sicherung der Daseinsvorsorge und die regionale Entwicklung insgesamt birgt – und was die Städtebauförderung dazu beiträgt. Das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – übergeordnete Zusammenarbeit und Netzwerke“ unterstützt die Kommunen dabei, Abstimmungsprozesse anzustoßen und bestehende Formen der Zusammenarbeit zu vertiefen. Interkommunal abgestimmte Investitionen fließen in Einrichtungen und Angebote der Daseinsvorsorge. Darüber hinaus werden das Wohnumfeld und öffentliche Räume aufgewertet. All das stärkt die Kommunen als lebendige, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Zentren in ländlichen Regionen. Daneben werden auch im Programm „Stadtumbau“ interkommunale Kooperationen im Land Hessen gefördert.

Interkommunale Zusammenarbeit schafft also neue Spielräume für die kommunale Entwicklung. Vor diesem Hintergrund gilt es aktiv die Potenziale weiter zu nutzen, die besonders das Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ bietet. Das Programm trägt dazu bei, gleichwertige Lebensverhältnisse in städtisch und ländlich geprägten Räumen zu sichern.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

Dr. Robert Kaltenbrunner
Stellvertretender Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	8
Kurzfassung	9
Summary	10
1 Einführung	12
1.1 Anlass der Studie	12
1.2 Ziele und Forschungsfragen	12
1.3 Methodisches Vorgehen	13
2 Aktueller Forschungsstand zu interkommunalen Kooperationen	14
2.1 Ausgangslage und Entwicklung	14
2.2 Rahmenbedingungen und Motive	16
2.3 Organisationsformen, Akteure und Entwicklungsphasen von interkommunalen Kooperationen	18
2.4 Unterstützende Initiativen der Länder	23
3 Interkommunale Kooperationen in der Städtebauförderung	25
3.1 Definition: Interkommunale Kooperationen in der Städtebauförderung	25
3.2 Entwicklung in der Städtebauförderung	26
3.3 Instrumente im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“	27
3.4 Interkommunale Kooperationen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“	29
4 Praxisbeispiele	32
4.1 Allianz Hofheimer Land	32
4.2 ARGE Rennsteig	36
4.3 Kurstadtregion Elbe-Elster	39
4.4 LenneSchiene	43
4.5 Mittelbereich Seelow	47
4.6 Osterode/Bad Grund	51
4.7 Region Nordlippe	53
4.8 Hessisches Kegelspiel	57
5 Querauswertung der Praxisbeispiele	61
5.1 Entwicklung interkommunaler Kooperationen	61
5.2 Organisationsformen und Strukturen	62
5.3 Akteure	63
5.4 Finanzierung	63
5.5 Instrumente	64
5.6 Handlungsschwerpunkte der interkommunalen Kooperationen	66
5.7 Erfolgsfaktoren und Hindernisse interkommunaler Kooperationen	67
6 Handlungsempfehlungen	70
6.1 Handlungsempfehlungen für Akteure in der kommunalen Praxis	70
6.2 Hinweise und Empfehlungen für Bund und Länder	72
7 Fazit	73
8 Verzeichnisse	74
Literatur-, Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	

Abkürzungsverzeichnis

ARGE	Arbeitsgemeinschaft
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
E-Government	Elektronisches Government
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
INTERREG	Europäische territoriale Zusammenarbeit, Gemeinschaftsinitiative als Teil der Struktur- und Investitionspolitik der Europäischen Union
IT	Informationstechnik
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KSG	Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“
LAG	Lokale Aktionsgruppe
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
VG	Verwaltungsgemeinschaft

Kurzfassung

Die Bevölkerungsentwicklung, knappe finanzielle Ressourcen sowie der wachsende Wettbewerb der Regionen stellen immer größere Anforderungen an Kommunen. Vor allem Klein- und Mittelstädte in strukturschwachen, ländlich geprägten Räumen sind zunehmend von Schrumpfungsprozessen sowie der Alterung der Bevölkerung betroffen. Um ihre Leistungs- und Handlungsfähigkeit zu sichern und die Lebensqualität in der Region zu stärken, gewinnt die Zusammenarbeit der Kommunen an Bedeutung und eröffnet neue Handlungsspielräume, die sie allein nicht ausschöpfen können. Hier setzt die Städtebauförderung mit dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ (KSG) an. Ziel des Programms ist es, durch interkommunale Kooperationen Kräfte zu bündeln, Infrastrukturen anzupassen und die Daseinsvorsorge langfristig zu sichern. Die Entwicklung integrierter Lösungsstrategien steht hierbei im Vordergrund.

In der vorliegenden Studie wurde der Mehrwert interkommunaler Kooperationen in der Städtebauförderung, insbesondere im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ untersucht. Ziel war es, Erfolgsfaktoren und mögliche Hindernisse interkommunaler Kooperationen in der Praxis genauer nachzuzeichnen und hieraus Handlungsempfehlungen abzuleiten. Anhand von kommunalen Praxisbeispielen wurde analysiert, welche Bedeutung interkommunale Kooperationen haben, um die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge anzupassen und die Kommunen als Wohn- und Arbeitsstandorte zu stärken.

Ein wesentlicher Vorteil interkommunaler Kooperationen besteht darin, dass Maßnahmen umgesetzt werden können, die durch eine Kommune allein nicht zu realisieren sind. Darüber hinaus schaffen interkommunale Kooperationen das Bewusstsein für überörtliche Stärken und Schwächen. Sie setzen Impulse für neue Lösungsansätze, um vorhandene Infrastrukturen zu sichern, zu modernisieren und gegebenenfalls zu erweitern. Ebenso schaffen sie einen Interessensausgleich zwischen den Akteuren und verbessern die Außenwahrnehmung des Kooperationsraumes. Zu den Handlungsschwerpunkten interkommunaler Kooperationen gehören neben den „klassischen“ Themen Regionalentwicklung und Regionalmarketing, Tourismusförderung, Ver- und Entsorgung, ÖPNV oder gewerbliche Entwicklung auch neuere Themen, darunter die Entwicklung einer gemeinsamen IT-Infrastruktur, die Breitbandversorgung, Verwaltungsdienstleistungen sowie erneuerbare Energien (BLE 2012: 34, FES 2008: 27ff., Weber 2014: 17). Auch in

der Stadtentwicklung sind kooperative Ansätze inzwischen fest etabliert.

Bei der Ausgestaltung von interkommunalen Kooperationen steht ein breites Spektrum an Kooperations-, Rechts- beziehungsweise Organisationsformen zu Verfügung. Diese sichern die organisatorische Grundlage, indem Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie Rechte und Pflichten der Kooperierenden festgelegt werden. Formelle Kooperationen umfassen rechtlich abgesicherte Formen der Zusammenarbeit mit einem hohen Grad an Verbindlichkeit. Informelle Kooperationen kommen ohne rechtlich fixierte Strukturen aus und ermöglichen eine höhere Flexibilität bei der Zusammenarbeit. In der Praxis finden sich häufig Mischformen. Oftmals beginnen interkommunale Kooperationen als informelle Zusammenschlüsse, wobei sich mit zunehmender Zahl und Intensität der Aufgaben auch der Grad der Formalisierung erhöht.

Um die Erarbeitung gemeinsamer Strategien zu unterstützen und den Aufbau von Netzwerken für interkommunale Kooperationen zu ermöglichen, stellt das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ verschiedene Instrumente bereit: Überörtlich abgestimmte integrierte Entwicklungskonzepte sind eine wichtige Grundlage, um Handlungsbedarfe in den Kooperationsräumen insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge zu identifizieren und gemeinsame Ziele und Maßnahmen in den Kommunen zu definieren. Das Kooperationsmanagement unterstützt und entlastet die Kommunen bei der Umsetzung des Kooperationsprozesses sowie der baulichen Vorhaben. Es bringt fachliche Kompetenzen ein, um Fördermittel zu akquirieren und umzusetzen, unterstützt die Kommunikation und nimmt als neutraler Akteur eine wichtige Vermittlerrolle ein. Zur stärkeren Beteiligung und Mitwirkung von Betroffenen können die Kommunen einen Verfügungsfonds einrichten. Das Instrument spielt bislang eine untergeordnete Rolle. Erste Erfahrungen mit der Einrichtung von Verfügungsfonds liegen auf lokaler Ebene vor.

Bei interkommunalen Kooperationen steigt mit der Zunahme der beteiligten Kommunen auch die Zahl der involvierten Akteure. Damit erhöht sich die Notwendigkeit einer überörtlichen Abstimmung lokaler Entscheidungen. Dies bedeutet – zumindest zu Beginn – einen erhöhten Aufwand bei der Kommunikation der Akteure untereinander und gegebenenfalls mit politischen Gremien (zum Beispiel der Stadtverordnetenversammlung). Im Rahmen der Analyse der Praxisbeispiele zeigt sich, dass gute Beziehungen der Akteure untereinander sowie kur-

ze Kommunikationswege wichtige Grundlagen für eine positive Entwicklung der Kooperationen sind. Gewachsenes Vertrauen erleichtert einen schnellen und unbürokratischen Informationsaustausch sowie die Bereitschaft, sich gegenseitig zu unterstützen und eigenes Wissen weiterzugeben. Kernteams, die sich während des Kooperationsprozesses herausbilden, kümmern sich intensiv um die Belange der Kooperation und nehmen eine wichtige Kommunikationsfunktion nach außen wahr. In diesen Kernteams gibt es Schlüsselpersonen, die innerhalb der Kooperation eine herausragende Rolle einnehmen. Sie „halten die Fäden in der Hand“ und übernehmen in manchen Fällen auch Aufgaben für die weiteren beteiligten Kommunen. Als Leitfiguren werden mehrheitlich Bürgermeisterinnen und Bürgermeister oder Amtsleiter und Amtsleiterinnen genannt.

Insgesamt wurde deutlich, dass interkommunale Kooperationen ein wichtiger Baustein sind, um sich über die Lastenverteilung abzustimmen, Daseinsvorsorgeangebote zu sichern und zu qualifizieren und gemeinsame Zukunftskonzepte umzusetzen. Zusammen wird in erster Linie die Entwicklung der Daseinsvorsorgeeinrichtungen analysiert und konzeptioniert. Gemeinsam realisierte bauliche Maßnahmen sind dagegen selten anzutreffen und werden meistens durch die beteiligten Kommunen jeweils in Eigenregie durchgeführt. Bauliche Maßnahmen werden zumeist in den Stadt- und Ortskernen umgesetzt und tragen so zu deren Stärkung bei. Oftmals werden bei der Planung und Umsetzung der Vorhaben verschiedene Akteure be-

teiligt und eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt.

Darüber hinaus spielt es eine wichtige Rolle, dass sich die Kooperationspartner über die Finanzierung der Projekte abstimmen. Interkommunale integrierte Entwicklungskonzepte, Studien und Untersuchungen oder die Einrichtung eines Kooperationsmanagements werden häufig gemeindeübergreifend finanziert. Für bauliche Maßnahmen wie Investitionen in die soziale Infrastruktur, den öffentlichen Raum sowie Maßnahmen, um Stadt- und Ortskerne zu beleben, kommen dagegen meistens die Kommunen auf, in denen die Vorhaben realisiert werden. Insbesondere für Haushaltssicherungskommunen ist die Bereitstellung des Eigenanteils eine große Herausforderung. Daher sollte dieses Thema frühzeitig und offen mitgedacht werden.

Durch das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ konnten interkommunale Kooperationen in der Städtebauförderung erfolgreich etabliert werden. Das Programm ist ein wichtiger Anreiz und Impulsgeber, um interkommunale Kooperationen zu initiieren oder zu vertiefen, Strukturen bedarfsorientiert anzupassen und aktuellen gesellschaftlichen Trends zu begegnen. Hierdurch konnte ein Qualitätssprung bei der Entwicklung und Umsetzung von interkommunalen Kooperationen in der Städtebauförderung erreicht werden, der positive Effekte im alltäglichen Verwaltungshandeln erzeugt und die Sicherung der Daseinsvorsorge und Lebensqualität in den Kommunen unterstützt.

Summary

Population development, scarce financial resources and increasing competition among regions are putting pressure on municipalities in Germany. Particularly small and medium-sized towns in structurally weak, rural regions are more and more confronted with shrinkage and an ageing population. The affected towns and municipalities often struggle to maintain their ability to perform and fulfil their duties when acting as individuals. Hence, cooperation among towns and municipalities is becoming ever more important. Here is the starting point of urban development assistance and the program “Smaller Towns and Municipalities”. The aim of the program is to strengthen smaller towns and municipalities as anchors of services for the public in rural regions through well-coordinated and long-term infrastructure allocation.

This study examines the added value of inter-municipal cooperation as well as possible factors of success and obstacles in urban development assistance, especially the “Smaller Towns and Municipalities” program. The significance of inter-municipal cooperation regarding the adaptation of infrastructure of services for the public was analysed through the examination of selected cases in order to document the application of inter-municipal cooperation and derive recommendations for action.

An essential advantage of inter-municipal cooperation is that measures can be implemented that cannot be managed by a municipality alone. Furthermore, inter-municipal cooperation creates awareness of supra-local strengths and weaknesses,

provides impetus for new approaches to secure the existing infrastructure, creates a balance of interests between stakeholders and generates an improved external perception of the cooperating area. In addition to regional development and regional marketing, touristic promotion, supply and disposal, public transport and commercial development (BLE 2012: 34), the focal points of inter-municipal cooperation also include newer topics, such as the development of a common IT infrastructure, broadband coverage, and administrative services, urban development, services for the public and renewable energies (BLE 2012: 34, FES 2008: 27ff., Weber 2014: 17).

When designing inter-municipal cooperation, a variety of possible cooperation, legal and organisational frameworks are available. The selected framework determines the organisational basis of cooperation by defining the rights and obligations as well as the responsibilities of the cooperating partners. Formal cooperation frameworks include legally secured forms with a high degree of liability. Informal collaborations do not have legally fixed structures and allow greater flexibility. In practice, mixed forms are no exception. Inter-municipal cooperation often begins as an informal association, while the degree of formalization increases with the number and intensity of the tasks.

In order to support the development of common strategies and to facilitate the development of networks for inter-municipal cooperation, the "Smaller Towns and Municipalities" program provides three tools: the integrated development concept, cooperation management and so-called "contingency funds" or neighbourhood budgets. Regionally coordinated and integrated development concepts establish the basis to identify the need for action in the areas of cooperation regarding services for the public and for defining common goals and measures. Cooperation management supports and relieves the municipalities during the implementation of the process as well as the funded projects in the context of inter-municipal cooperation. Furthermore, it can bring expertise in the field of acquisition of public funds and the implementation of funded measures, support communication and act as a neutral actor to play an important mediating role. The contingency fund has so far been a subordinate instrument. Initial experience with the contingency fund is available at local level.

An essential finding of the case study analysis is that good relations among the actors as well as short communication channels enhance the positive development of cooperation. Trust facilitates

a fast and unbureaucratic exchange of information and the willingness to support each other. Moreover, core teams that emerge during the cooperation process care intensively about the concerns of the cooperation and represent the cooperation externally. These core teams include key individuals who play a key role in developing and shaping cooperation. They "are pulling the strings" and partly take over tasks for the other municipalities involved. Most of the leading figures are mayors and heads of office.

Another important aspect is the cooperative financing of measures in cooperation areas. In the examined cases of inter-municipal cooperation there are both jointly financed measures as well as measures, which are financed by the participating municipalities individually. Jointly funded measures include joint development concepts, studies and research or cooperation management across the cooperation area. The separate funding by the municipalities is mainly used in tangible and physical measures such as investments in social infrastructure, public space and measures to revitalize the city and town centres. Considering the very limited municipal budgets, the provision of the own contribution is a great challenge for the participating municipalities. Therefore, this topic should be considered early and openly.

In examining the selected cases, it became clear that inter-municipal cooperation is an important cornerstone to secure and qualify services for the public through communication and burden-sharing between the involved municipalities. Thus, essential fields of cooperation involve the strategic analysis and conceptualization of the development of the cooperation area as well as the coordination of infrastructure measures and the provision of services for the public. Jointly implemented building and physical measures, however, are seldom found. Such measures take place in the city and town centres and thus contribute to their strengthening. The implementation of inter-communal cooperation is often accompanied by stakeholder participation and public relations.

The "Smaller Towns and Municipalities" program has succeeded in establishing inter-municipal cooperation in the field of urban development assistance. It is an important incentive and impetus to initiate or deepen inter-municipal cooperation. Finally, the resulting leap in quality of inter-municipal cooperation generates positive effects in everyday administrative action and supports securing of services for the public and quality of life in the municipalities.

1 Einführung

1.1 Anlass der Studie

Die Bevölkerungsentwicklung, die knappen finanziellen Ressourcen sowie ein wachsender Wettbewerb der Regionen stellen immer größere Anforderungen an Kommunen. Vor allem Klein- und Mittelstädte in strukturschwachen ländlich geprägten Räumen sind zunehmend von Schrumpfungsprozessen betroffen. Zur Sicherung ihrer Leistungs- und Handlungsfähigkeit gewinnt die Zusammenarbeit der Kommunen an Bedeutung.

Die Städtebauförderung des Bundes und der Länder leistet hierzu einen wichtigen Beitrag, gerade auch mit Blick auf eine abgestimmte Stadtentwicklung in kleineren Städten und Gemeinden. Sie ermöglicht die Initiierung und Umsetzung von abgestimmten Maßnahmen und Projekten, damit Städte lebendig und lebenswert bleiben und sich weiter entwickeln können.

Insbesondere das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ (im Folgenden: „Kleinere Städte und Gemeinden“) stellt sich diesen besonderen Anforderungen mit dem Ziel, Klein- und Mittelstädte als Ankerpunkte in der Region zu stärken. Nach achtjähriger Programmlaufzeit werden bundesweit mehr als 600 Maßnahmen gefördert.

Das Programm richtet sich vorrangig an Kommunen, die Kooperationen mit Nachbargemeinden eingehen und gemeinsame Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Lebensqualität umsetzen. Wichtige Schwerpunkte der abgestimmten, interkommunalen Stadtentwicklung sind die Sicherung der Daseinsvorsorge und die Stärkung der Stadt- und Ortskerne.

Zahlreiche Beispiele belegen den Mehrwert interkommunaler Kooperationen, wie beispielsweise Interessensausgleich zwischen den Akteuren, verbesserte Außenwahrnehmung des Kooperationsraumes sowie die Aktivierung der Potenziale der Kommunen sowie der betreffenden Region. Gleichzeitig brauchen interkommunale Kooperationen ausreichend Zeit für die konzeptionelle Vorbereitung, bevor erste investive Maßnahmen umgesetzt werden können. Die bisherigen Erkenntnisse zeigen, dass sich die Kooperationen hinsichtlich ihrer Ausrichtung und Organisationsform, der Anzahl beteiligter Kommunen und Finanzierungsmodelle zum Teil stark voneinander unterscheiden.

1.2 Ziele und Forschungsfragen

Um das vorhandene Wissen nutzbar zu machen und die Kommunen in ihrer Entwicklung zu unterstützen, soll im Rahmen der Studie herausgearbeitet werden, welche kommunalen Strategien und Organisationsformen interkommunaler Kooperationen existieren, wie nachhaltig diese Strukturen sind und welche städtebaulichen Handlungsschwerpunkte für diese Kooperationen relevant sind. Im Ergebnis sollen Schlussfolgerungen und Empfehlungen formuliert werden, wie die Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit in der Städtebauförderung erfolgreich genutzt und weiter unterstützt werden können.

Der Mehrwert, aber auch mögliche Hindernisse interkommunaler Kooperation sollen fundiert untersucht und durch Praxiserfahrungen unteretzt werden. Ziel ist es, Erfolgsfaktoren für die Verbindlichkeit und Handlungsfähigkeit von Kooperationen im Rahmen der Stadtentwicklung aufzuzeigen und unterschiedliche Handlungsansätze darzulegen.

Die Handlungsempfehlungen richten sich vorrangig an Akteure der kommunalen Praxis, um sie bei der Bildung interkommunaler Kooperationen und der Umsetzung gemeinsamer Entwicklungsstrategien im Rahmen der Städtebauförderung wirksam zu unterstützen. Darüber hinaus sollen im Rahmen der Studie Erkenntnisse gewonnen werden, ob und wie das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ weiterentwickelt werden kann, um interkommunale Kooperationen als Instrument zu stärken. Handlungsleitend bei der Erarbeitung der Studie waren folgende Forschungsfragen.

1. Welche Chancen und Potenziale verbinden sich mit der überörtlichen Zusammenarbeit für Kommunen?
2. Welchen Stellenwert haben interkommunale beziehungsweise überörtliche Kooperationen im Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ in der Praxis (Anzahl interkommunaler beziehungsweise überörtlicher Kooperationen, Anzahl und Größe beteiligter Kommunen, räumliche Schwerpunkte)?
3. Welche Erfahrungen gibt es in anderen Programmen der Städtebauförderung?
4. Welche Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit liegen vor?
5. Wie sehen integrierte Entwicklungskonzepte interkommunaler Kooperationen aus (Bestandesaufnahme, Ziele, Handlungsfelder, Maßnahmen)? Wie erfolgt die Erarbeitung überörtlicher integrierter Entwicklungskonzepte (Organisa-

- tion, Prozessgestaltung, Beteiligung von Expertinnen und Experten sowie Bürgerschaft)?
6. Welche Ansätze interkommunaler Zusammenarbeit sind bei der Anpassung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und bei der Stärkung der Stadt- und Ortskerne zu erkennen?
 7. Welche Ansätze interkommunaler Zusammenarbeit lassen sich beim Verwaltungshandeln und dem bürgerschaftlichen Engagement erkennen?
 8. Welche Rolle spielt der Einsatz der Instrumente „Kooperationsmanagement“ und „Verfügungsfonds“?
 9. Wie nachhaltig sind die Strukturen interkommunaler Kooperationen? Was sind Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit?
 10. Welche Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen lassen sich daraus ableiten?

1.3 Methodisches Vorgehen

Um aus der Gesamtheit aller interkommunaler Kooperationen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ geeignete Praxisbeispiele zu identifizieren, wurde in mehreren Schritten vorgegangen.

Zunächst wurde der aktuelle Forschungsstand zu interkommunalen Kooperationen erfasst und ausgewertet. Hierzu wurde eine umfassende Literatur- und Internetrecherche (Sekundärquellen) zu interkommunalen Kooperationen allgemein und in der Städtebauförderung durchgeführt. Die Auseinandersetzung mit dem aktuellen Stand interkommunaler Kooperationen in der Städtebauförderung und insbesondere im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ erfolgte ergänzend auf Grundlage einer umfassenden Datenanalyse. Hierzu wurden quantitative und qualitative Daten des Bundes (elektronische Begleitinformationen, elektronisches Monitoring, Förderdaten zu den Programmen und Daten der Laufenden Raumbewertung) genutzt, um fundierte Aussagen beispielsweise über Anzahl, Strukturen und Rahmenbedingungen treffen zu können.

Im folgenden Arbeitsschritt wurden acht Praxisbeispiele intensiver untersucht. Hierfür wurden Kooperationen mit unterschiedlichen Ausgangssituationen gewählt, die für andere Kooperationsvorhaben beispielgebend sein können. Anhand eines Kriteriensystems¹ wurden insgesamt sechs Kooperationsstypen gebildet, denen alle am Programm beteiligten Kooperationen zugeordnet werden konnten. Diese Typisierung wurde mit dem spezifischen Wissen der Bundestransferstelle² über die bestehenden interkommunalen Kooperationen aus dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ kombiniert, wobei auch das Wissen über weitere im Rahmen der Städtebauförderung entstandene Koope-



Abbildung 1: Projektstruktur

Quelle: eigene Darstellung

rationen (vor allem im Programm Stadtbau West im Bundesland Hessen) herangezogen wurde. Ergänzend wurde eine Fragebogenerhebung durchgeführt. Hierbei wurde die persönliche Einschätzung der beteiligten Akteure der Kooperationsräume zu den Themen 1) Motive, 2) Querschnittsthemen, 3) Handlungsfelder, 4) Grad der Verbindlichkeit, 5) relevante Akteure, 6) Bedeutung der Städtebauförderung sowie 7) Hindernisse und Lerneffekte mittels uni- sowie bipolarer Likert-Skalen abgefragt. Die Ergebnisse flossen in die Querauswertung ein.³

In den acht Praxisbeispielen wurden vertiefende Interviews mit ausgewählten Akteuren aus der kommunalen Praxis⁴ geführt (Primärquellen). Ergänzend zu diesen qualitativen Ergebnissen erfolgten Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Länder, um aus unterschiedlichen Perspektiven Hinweise, Erfahrungsberichte und Informationen zu interkommunalen Kooperationen zu erhalten und Zwischenergebnisse der Studie rückzukoppeln. Zudem wurden relevante Materialien wie zum Beispiel integrierte Entwicklungskonzepte, ergänzende Fachkonzepte und Broschüren sowie Medienberichte strukturiert ausgewertet. Die Ergebnisse (inklusive der Querauswertung) wurden in einem Workshop mit Expertinnen und Experten im November 2016 diskutiert, kritisch reflektiert und ergänzt.

Abbildung 1 stellt die Struktur des Gesamtprojekts dar. Aus den so erarbeiteten Erkenntnissen wurden Schlussfolgerungen gezogen und Handlungsempfehlungen für weitere erfolgreiche Kooperationen im Rahmen der Städtebauförderung erarbeitet. Die Studie wurde zwischen Januar 2016 und April 2017 erstellt.

(1) Darunter unter anderem Anzahl der beteiligten Kommunen, Dauer der Kooperation, Entwicklungsrichtung, Finanzkraft, Siedlungstyp und weitere.

(2) Darunter zum Beispiel Hintergrund, Entwicklung und Motive der interkommunalen Kooperation; Höhe der bereits verausgabten Mittel aus dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“; Verteilung der Kooperationen auf die Bundesländer und weitere.

(3) Die Fragebögen wurden an die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner der acht beispielhaft betrachteten Kooperationen verteilt. Es gab einen Rücklauf von 25 Fragebögen.

(4) Schlüsselakteure waren zum Beispiel Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung, von Vereinen, aus der Wirtschaft oder Planungsbüros.

2 Aktueller Forschungsstand zu interkommunalen Kooperationen

- ▶ Interkommunale Kooperationen sind kein neues Phänomen. Phasen, in denen interkommunale Kooperationen besonders voran getrieben wurden (beispielsweise in den 1960er/70er Jahren und 1990er Jahren), wechseln sich immer wieder mit Phasen ab, in denen interkommunalen Kooperationen eine geringere Bedeutung beigemessen wird.
- ▶ Die inhaltlichen Schwerpunkte und Organisationsstrukturen haben sich in den letzten Jahrzehnten weiterentwickelt, sodass es heute eine große Diversität an Organisationsformen, Themen und Akteursstrukturen gibt, die sich jeweils an den örtlichen Gegebenheiten orientieren.
- ▶ Die Handlungsschwerpunkte interkommunaler Kooperationen reichen von klassischen Themen wie Tourismusförderung und Regionalmarketing bis hin zu neueren Themen wie IT-Infrastruktur, Stadtentwicklung und Verwaltungskooperation. Um Kommunen im Zuge des demografischen und wirtschaftlichen Wandels zukunftsfest zu machen und die Daseinsvorsorge abzusichern, kommt der interkommunalen Zusammenarbeit aktuell eine wichtige Rolle zu. Weitere Themen, die zukünftig an Bedeutung gewinnen werden, sind die Breitbandversorgung und erneuerbare Energien.
- ▶ Das breite Akteurspektrum von interkommunalen Kooperationen ist vielfältig und setzt sich vor allem aus dem politisch-administrativen Bereich (politische Gremien und Funktionsträgerinnen und -träger), Verwaltung, privaten Akteuren (Bürgerschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft) sowie externen Akteuren (zum Beispiel Landkreise, professionelle Beratung und externe Moderation) zusammen.
- ▶ Trotz sehr unterschiedlicher Entwicklungen der interkommunalen Kooperationen lassen sich bei allen Kooperationen eine Start-, Konzept- und Umsetzungsphase identifizieren, in denen ähnliche Herausforderungen zu bewältigen sind.
- ▶ Um interkommunale Kooperationen zu unterstützen, gibt es vielerlei Angebote von Bund und Ländern. Diese reichen von allgemeinen Informationsangeboten (Internetseiten und Broschüren) über aktive Beratungsarbeit bis hin zu Wettbewerben und Modellprojekten mit fachlichen und finanziellen Fördermöglichkeiten.

2.1 Ausgangslage und Entwicklung

Für die zukunftsfähige Entwicklung von Kommunen bestehen vielschichtige Herausforderungen. Hierzu zählen die Bevölkerungsentwicklung, die vielerorts knappen Ressourcen, die wirtschaftliche Entwicklung und der wachsende Wettbewerb der Regionen, aber auch Fragen hinsichtlich zunehmender wirtschaftlicher und sozialer Disparitäten und der sozialen Stabilität. Vor diesem Hintergrund können interkommunale Kooperationen eingegangen werden, um Handlungsspielräume und bestehende Potenziale, die alleine nicht oder nur begrenzt ausgeschöpft werden können, besser zu nutzen (vgl. BLE 2012: 33; DIFU 2005a: 25f.; Schulz-Hönerhoff 2013: 34).

Insbesondere dort, wo Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft sinken, sind die finanzielle Ausstattung und damit der Handlungsspielraum der Kommunen zunehmend eingeschränkt. Zeitgleich rufen Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur, ausgelöst durch den demografischen Wandel, und eine veränderte Nachfrage Anpassungsbedarfe der kommu-

nen Infrastruktur und der öffentlichen Daseinsvorsorge hervor. So sinkt die Auslastung bestehender Einrichtungen vielerorts unter ein tragfähiges Maß, während die Nachfrage nach beispielsweise familiengerechten Angeboten durchaus steigen kann. Gleichzeitig ändern sich die Anforderungen durch eine zunehmende Alterung der Bevölkerung. Besonders betroffen von diesen Entwicklungen sind Klein- und Mittelstädte in strukturschwachen ländlich geprägten Räumen (vgl. BMVBS 2013: 4). Wie lebenswert und zukunftsfähig eine Kommune ist, hängt nicht zuletzt von ihrem Infrastrukturangebot und attraktivem Wohnraum ab. Auch wenn „Druck [...] ein entscheidender Auslöser für Kooperationen“ (DIFU 2005a: 26) ist, müssen interkommunale Kooperationen nicht immer erst dann entstehen, wenn dieser zunimmt. Auch für Kommunen, die von diesen Problemlagen gar nicht oder nicht in dieser Intensität betroffen sind, können langfristig angelegte Kooperationen sinnvoll sein, um Handlungsspielräume zu eröffnen und Potenziale zu heben.

Vor dem Hintergrund einer zunehmend anspruchsvoller werdenden Sicherung der Leistungs- und

Handlungsfähigkeit der Kommunen und Gewährleistung der Lebensqualität für die Bewohnerinnen und Bewohner gewinnt die Zusammenarbeit von Kommunen über Gemeindegrenzen hinweg an Bedeutung. Hierbei ist festzustellen, dass die Zusammenarbeit, zum Beispiel in Form von Netzwerken, durch eine überörtliche Abstimmung oder eine interkommunale Kooperation, vielerorts bereits seit vielen Jahren zum Verwaltungsalltag gehört. Sie leistet einen Beitrag abgestimmt zu handeln und das „Kirchturmdenken“ in den Gemeinden abzubauen. Aufgrund der veränderten Herausforderungen sind in den vergangenen Jahren neue Schwerpunktsetzungen und damit eine Intensivierung überörtlicher Zusammenarbeit feststellbar (vgl. BMUB 2014: 37). Hierzu zählt insbesondere die Ausweitung überörtlicher Zusammenarbeit auf

- die Abstimmung über konkrete Fragen der Daseinsvorsorge und Verständigung über Standorte von Infrastruktureinrichtungen, um kostenintensive Doppelstrukturen zu vermeiden und ein qualitativ hochwertiges, effizientes und bedarfsgerechtes Angebot zu sichern,
- die arbeitsteilige Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge und gemeinsame beziehungsweise abgestimmte Finanzierung von Vorhaben,
- die gemeinsame Erarbeitung von Zielen, Strategien und Konzepten.

Ein großer Vorteil interkommunaler Zusammenarbeit besteht unter anderem darin, dass Maßnahmen umgesetzt werden können, die eine Kommune allein nicht bewältigen könnte. Hierbei gibt es vielfältige Finanzierungsmodelle und sehr unterschiedlich ausgestaltete Formen zur Organisation der Zusammenarbeit.

Überörtliche Zusammenarbeit und interkommunale Kooperation sind keine neuen Phänomene, sondern eine „jahrhundertealte Praxis kommunalen Handelns mit wiederkehrender Bedeutung“ (Reutter 2015: 27). Nach dem 2. Weltkrieg wurden die Erfahrungen aus der Aufgabenbewältigung zwischen Städten und Gemeinden in der neuen Gemeindeordnung der Bundesrepublik Deutschland berücksichtigt (vgl. BLE 2012: 36 ff.).

Die 1960er und 1970er Jahre waren von einem wirtschaftlichen Wachstum und damit verbunden einer Expansion der Verdichtungsräume, verursacht durch Suburbanisierungsprozesse, dem Leitbild der Funktionstrennung und zunehmenden Dezentralisierungsbemühungen geprägt. Damit einher gingen Probleme in Agglomerationsräumen und Stadt-Umland-Regionen, die eine regelrechte „Kooperationswelle“ begünstigten (vgl. Difu 2005b: 14). Ziel der damaligen Kooperationen war die Stärkung der Kommunen hinsichtlich ihrer or-

ganisatorischen, wirtschaftlichen, infrastrukturellen und planerischen Leistungsfähigkeit (vgl. BLE 2012: 36 ff.).

Hinzu kam eine bundesweite kommunale Gebietsreform (1967–1977), welche die Zusammenfassung kleinerer Kommunen beabsichtigte und effizientere sowie leistungsfähigere Einheiten anstrebte (vgl. Diller 2002a: 190). Die Gebietsreform stieß auf große Widerstände in den betroffenen Kommunen – gerade in den ländlichen Räumen. Dementsprechend hatten Kooperationsbemühungen in dieser Zeit auch den Hintergrund, eine Gemeindefusion im Sinne einer Gebietsreform zu vermeiden (vgl. FES 2008: 54).

Die Formen der Zusammenarbeit waren meist fest und formell verankert und dienten der Sicherung der Erbringung öffentlicher Leistungen (vgl. BLE 2012: 37). Kooperationen äußerten sich vielfach in Planungs- und Umlandverbänden sowie Zweckverbänden. Diese entwickelten sich unter anderem in den Bereichen Tourismus, technische Infrastruktur (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Müllentsorgung und öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)) sowie teilweise in den Bereichen Schule und Daseinsvorsorge (vgl. ebd.: 37).

Ab den 1990er Jahren änderte sich die Situation aufgrund der Wiedervereinigung Deutschlands. In den neuen Ländern standen aufgrund von demografischen Schrumpfungsprozessen, wie verstärkter Abwanderung, Deindustrialisierungsprozessen und einem umfassenden Strukturwandel, „Umorganisation, Nachhol- und Anpassungsprozesse sowie eine angespannte Finanzsituation im Vordergrund.“ (ebd.: 37). Hierbei wurden neue Instrumente der Regional- und Stadtentwicklung entwickelt und eingesetzt. So wurde versucht, auf die veränderten Rahmenbedingungen zunehmend mit informellen oder auch privatrechtlich organisierten Kooperationen zu reagieren. Angespannte Haushaltslagen, Tendenzen einer zunehmenden regionalen Orientierung in vielen Themenfeldern sowie ein genereller Zuwachs an Komplexität der Rahmenbedingungen für kommunales Handeln, erforderten stärkere interkommunale Kooperationen sowie neue Lösungsansätze unter anderem im Bereich der Daseinsvorsorge. Ein weiterer wichtiger Impulsgeber waren Förderprogramme des Bundes und der Länder sowie der Europäischen Union (EU), wie die Förderung der Integrierten Ländliche Entwicklung (ILE) und LEADER („Liaison entre actions de développement de l'économie rurale“), welche interkommunale Zusammenarbeit, zum Beispiel durch die Lokalen Aktionsgruppen (LAG) unterstützt und „vermehrt auch die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die kommunalen und regionalen Entwicklungen voran gebracht“ haben (ebd.: 37).

Über die Jahrzehnte entwickelten sich so neue Formen und Organisationsstrukturen der Zusammenarbeit und Kooperation, mit wechselnden thematischen Ausrichtungen, die vielfach – wenn auch mit unterschiedlicher Intensität – parallel nebeneinander existieren. Dementsprechend lässt sich heute eine hohe Diversität an Organisationsformen, Themen und Akteursstrukturen feststellen (vgl. Weber 2014: 18).

2.2 Rahmenbedingungen und Motive

Im Folgenden werden Rahmenbedingungen, wie die rechtliche Ausgangslage, externe Rahmenbedingungen, die Motive zur Kooperation seitens der Kommunen sowie finanzielle Rahmenbedingungen für interkommunale Kooperationen erläutert.

Themen interkommunaler Kooperationen

Thematisch-inhaltliche Schwerpunkte interkommunaler Kooperationen liegen heute unter anderem in den Bereichen Tourismusförderung und Regionalmarketing, Ver- und Entsorgung sowie Abstimmung beim ÖPNV oder bei der Bauleitplanung (vgl. BLE 2012: 34). In den letzten Jahren haben neue Themen, wie die Entwicklung einer gemeinsamen IT-Infrastruktur, Stadtentwicklung, Innenentwicklung, Daseinsvorsorge, Verwaltungskooperation, Verwaltungsdienstleistungen sowie Beschaffung die Diskussion um interkommunale Kooperationen geprägt (vgl. Weber 2014: 17). Hinsichtlich Verwaltungsdienstleistungen stehen vor allem der sogenannte Backoffice-Bereich mit IT (Informationstechnik) und E-Government und weniger der für Bürgerinnen und Bürger sichtbare Frontoffice-Bereich im Fokus. Zukünftig wird es bei Themen wie Breitbandversorgung, Klimawandel, Energieversorgung sowie Siedlungsentwicklung vermehrt Bedarfe für die interkommunale Zusammenarbeit geben. Ein weiteres neues Themenfeld sind gemeinsame Personalpools, die einen gemeinschaftlichen Zugriff auf vorhandenes Personal und den Austausch zwischen einzelnen Aufgabenbereichen ermöglichen (vgl. BLE 2012: 34, FES 2008: 27ff., Weber 2014: 17).

Rechtliche Grundlagen für interkommunale Kooperationen

Die rechtliche Grundlage für die zwischengemeindliche Zusammenarbeit in Deutschland ist das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen nach Artikel 28 des Grundgesetzes. Dieses gewährt den Kommunen die Erfüllung kommunaler Aufgaben in eigener Verantwortung, was auch das Recht zur Entscheidung über Art und Umfang der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden umfasst. Unter der Beachtung verfassungsrechtlicher Prinzipien wer-

den hinsichtlich interkommunaler Kooperationen jedoch auch Grenzen gesetzt. Demnach darf die zwischengemeindliche Kooperation nicht dazu führen, dass die Erfüllung kommunaler Aufgaben vorrangig im Rahmen derartiger Kooperationen erfolgt. Der Hauptteil des Umfangs der durch die Kommunen zu erbringenden Leistungen soll in den einzelnen Kommunen selbst und nur in Ausnahmefällen in der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit erstellt werden (vgl. FES: 51; Raab 2011: 162; BLE 2012: 47 f.).

Konkreter werden die Spielräume der Kommunen bei der Ausgestaltung interkommunaler Kooperationen durch weiterführende Gesetze auf Länderebene geregelt. Hier sind vor allem die Gemeindeordnungen der Länder, Gesetze über die kommunale Zusammenarbeit (vgl. FES 2008: 51; BLE 2012: 47 f.) oder Finanzausgleichsgesetze (vgl. Raab 2011: 162) von Bedeutung, da diese den Rahmen für die Wahl der Rechts- und Organisationsformen für die zwischengemeindliche Kooperation aufspannen (vgl. ebd.: 162). Die Möglichkeiten, welche den Kommunen hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung der Kooperation durch die Länderregelungen gegeben werden, können hier von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich ausfallen (vgl. BLE 2012: 47 f.).

Rahmenbedingungen für interkommunale Kooperationen

Die Rahmenbedingungen für interkommunale Kooperationen beschreiben die generellen und tiefgreifenden Herausforderungen, vor denen Kommunen in Deutschland in den kommenden Jahren stehen. Die zu bewältigenden Aufgaben werden zunehmend komplexer und stellen die Kommunen vor immer größere Anforderungen. Die Gründe hierfür sind vielfältig: der demografische Wandel und eine damit verbundene veränderte Bevölkerungsstruktur („weniger, älter und bunter“) (Schönig 2003: 3), knappere kommunale finanzielle Ressourcen und nicht zuletzt ein dadurch reduzierter Spielraum für den Einsatz der verfügbaren finanziellen Ressourcen sowie ein wachsender Wettbewerb der Regionen im europäischen und globalen Kontext. Hinzu kommt eine dynamische technologische Entwicklung, die zunehmend mehr Lebens-, Wirtschafts- und Arbeitsbereiche verändert.

Dabei beeinflussen sich die Entwicklungen oftmals wechselseitig und verstärken sich: Zurückgehende Bevölkerungszahlen stehen in Verbindung mit rückläufigen Entwicklungen bei Gewerbe und Einzelhandel, Infrastrukturausstattung, der Versorgung mit Dienstleistungen sowie bei der Entwicklung von Arbeitsplätzen. Kommunen sind davon bundesweit in unterschiedlicher Intensität betroffen und es zeigen sich Phänomene der Entkopplung: Bevölkerungsrückgang und Arbeitsplatzverluste so-

wie Fachkräftemangel müssen nicht zwangsläufig synchron verlaufen und können Kommunen in unterschiedlicher Weise treffen.

Ein Rückgang der Bevölkerung und damit auch die Diversifizierung der Nachfrage haben zur Folge, dass sich die Nutzerkreise von öffentlichen Angeboten und die Auslastungsquoten von Daseinsvorsorgeinfrastrukturen reduzieren. Viele Kommunen sind mit einer angespannten kommunalen Haushaltslage konfrontiert und es steigt gemeinhin der finanzielle Handlungsdruck zur Haushaltskonsolidierung. Damit gehen veränderte Anforderungen an die kommunale Infrastruktur und die öffentliche Daseinsvorsorge einher. Dies erschwert die Leistungserbringung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten beziehungsweise macht diese unmöglich. Insbesondere Klein- und Mittelstädte in strukturschwachen, ländlich geprägten Räumen sind von diesen Entwicklungen betroffen und müssen neue, effizientere Organisationsstrukturen schaffen, um Leistungen und Angebote weiterhin ortsnahe gewährleisten zu können und somit bestehende Daseinsvorsorgeangebote zu sichern. Die Entwicklung neuer Strukturen bietet zudem die Chance, neue Qualitäten der Daseinsvorsorge zu entwickeln.

Der geringe finanzielle Spielraum führt oftmals dazu, dass von Neueinstellungen abgesehen wird, dadurch Verwaltungspersonal fehlt und langfristig das Durchschnittsalter der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter steigt. Dem stehen steigende Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger, aber auch anderer Akteure an Qualitätsstandards und zu erbringende Leistungen gegenüber (vgl. BLE 2012, S.32 f.) Daraus resultieren steigende Spezialisierungsanforderungen an das Personal (zum Beispiel bei Planung und Prozesssteuerung oder durch neue Aufgabenbereiche). Um eine Aufgabenerfüllung gewährleisten zu können, stellt eine Zusammenarbeit mit benachbarten Kommunen für die Entscheidungsträger vor Ort eine geeignete Lösung dar (vgl. Weber 2014: 16).

Die beschriebenen Rahmenbedingungen erfordern organisatorisch, ökonomisch und gesellschaftlich starke Regionen. Nur so können die Kommunen sicherstellen, dass sie langfristig effizient die Leistungen für ihre Bürgerinnen und Bürger erbringen können (vgl. BLE 2012: 32). Zu kleine Einheiten auf Ebene der Gemeinden sowie der Verwaltungsstrukturen verursachen Effizienz Nachteile und können langfristig nicht bestehen.

Motive zur Bildung interkommunaler Kooperationen

Die Motive der Kommunen, die für eine Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen oder Umlandgemein-

den sprechen, ergeben sich vor allem aus den im vorangegangenen Kapitel beschriebenen externen Rahmenbedingungen, mit denen Kommunen umgehen müssen. Daneben gibt es weitere Faktoren, die eine Zusammenarbeit aus Sicht der Kommunen befördern.

Um den Mehrwert einer interkommunalen Kooperation zu erkennen, ist es wichtig, vor allem in der Startphase Gemeinsamkeiten zu identifizieren (vgl. Difu 2005a: 26). Dies können zum einen gemeinsame Ziele und/oder Projekte sein (vgl. BMUB 2014: 41). Aber auch ein gewisser gemeinsamer „Leidensdruck“ kann ausschlaggebend sein. Hierbei kann es ebenfalls unterstützend wirken, wenn an bestehende Verbindungen angeknüpft werden kann (vgl. Difu 2005b: 8). Weitere Motive liegen beim Engagement einzelner Akteure, die ein hohes Interesse an einer Kooperation haben und diese dadurch maßgeblich vorantreiben beziehungsweise zunächst überhaupt Themen der Zusammenarbeit ins Gespräch bringen.

Ein wesentlicher Punkt für die Kommunen ist ebenfalls, Bereiche zu erkennen, in denen sie von einer Kooperation profitieren können. Ein sachlicher, räumlicher oder finanzieller Mehrwert muss erkennbar sein. Indem bestehende Potenziale ausgenutzt oder Handlungsspielräume erhöht werden, können die beteiligten Kooperationspartner Win-Win-Situationen schaffen (vgl. BLE 2012: 32; Difu 2005a: 26). So ist es unumgänglich, dass die beteiligten Kommunen erkennen, dass der Nutzen einer Kooperation höher sein wird, als deren Kosten (vgl. Knoblauch/Schulitz 2011: 39). Dafür ist ebenfalls ausschlaggebend, dass die Gemeinden auf Augenhöhe agieren und gegenseitiges Vertrauen herrscht (vgl. BMUB 2014: 41).

Die sich aus einer interkommunalen Kooperation ergebenden Prozesse und Verfahrensvorteile sind ein weiteres Motiv für eine Kooperation. Arbeitsteilung und Abstimmung der vorgehaltenen Angebote sind wesentliche Argumente. Damit verbunden sind eine Verteilung von Verantwortung und Finanzierungsrisiken auf mehrere Kommunen, eine Verminderung von Konkurrenz zwischen den Gemeinden sowie die Vermeidung unabgestimmter Planungsprozesse.

Die Synergieeffekte, die von einer interkommunalen Kooperation ausgehen, können die Reduzierung von Doppelstrukturen und damit frei werdende Ressourcen für andere kommunale Handlungsbereiche sein. Auch die Möglichkeit durch gemeinsames Personal einen höheren Professionalisierungsgrad zu erreichen ist denkbar. Weiterhin können aber auch die Notwendigkeit, durch eine interkommunale Kooperation Versorgungseinrichtun-

gen im Kooperationsraum für die Bevölkerung zu erhalten und damit einen Beitrag zu deren Lebensqualität zu leisten, Auslöser sein, eine Kooperation einzugehen (vgl. Bußjäger/Sonntag 2012: 51 ff.).

Weitere Ziele, die die Kommunen mit einer interkommunalen Kooperation erreichen können, sind die Erhöhung der kommunalen Leistungsfähigkeit und eine Verbesserung der Außenwahrnehmung.

Finanzierungsmöglichkeiten interkommunaler Kooperationen

Die Finanzierung einer interkommunalen Kooperation ist ein wichtiger Aspekt. Hierbei hat die Verfügbarkeit von Fördermitteln (vgl. Difu 2005b: 13) aufgrund der strukturellen Unterfinanzierung vieler Kommunen – insbesondere in strukturschwachen Räumen – auch Auswirkungen auf die Entstehung interkommunaler Kooperationen.

Grundsätzlich muss unterschieden werden, ob die Förderung auf den Kooperationsansatz als solchen ausgerichtet ist oder auf die Umsetzung von Maßnahmen und Projekten der jeweiligen Kooperation. Die Mehrzahl der Länder unterstützen schon seit vielen Jahren interkommunale Kooperationen vor dem Hintergrund einer hieraus resultierenden leistungsfähigeren Kommunalstruktur. Die durch die Länder ausgereichten Fördermittel beziehen sich vorrangig auf die Erstellung von Gutachten und Konzepten sowie die Bewältigung des Kooperationsmehraufwands bei der Etablierung von entsprechenden Strukturen.

Fördermittel für (interkommunale) Maßnahmen und Projekte werden auf unterschiedlichen Ebenen zur Verfügung gestellt. Dies sind insbesondere:

- Förderung im Rahmen von EU-Strukturfonds wie „Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung“ (EFRE), „Europäischer Sozialfonds“ (ESF) oder „Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER)
- Mittel der Städtebauförderung des Bundes und der Länder
- Mittel anderer Förderprogramme des Bundes
- Förderprogramme der Länder
- Mittel aus Programmen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
- Private Mittel

Durch die Bündelung verschiedener Förderansätze kann die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen integrierter Entwicklungskonzepte innerhalb der Kooperation erleichtert werden. Diese Mittelbündelung⁵ reduziert im besten Falle den Eigenanteil von Kommunen an einzelnen Projekten und führt durch den größeren Gestaltungsspielraum zu einer Qualifizierung der Maßnahme.

Eine weitere Herausforderung für interkommunale Kooperationen ist die Frage nach der Organisation der Finanzmittel, das heißt dem Finanzierungsmodell. In der vorliegenden Untersuchung wurde deutlich, dass interkommunal angelegte Maßnahmen, von denen alle Kommunen gleichermaßen profitieren, wie die Erstellung eines gemeinsamen Konzepts, meistens aus einem Finanzierungstopf gespeist werden. In diesen zahlen die Kommunen nach einem zuvor festgelegten Schlüssel Mittel ein. Einzelne Projekte, wie zum Beispiel Baumaßnahmen innerhalb der Gemeindegrenzen finanzieren die jeweiligen Gemeinden in der Regel selbst. Eine gemeinschaftliche Finanzierung lässt sich hier oftmals nur realisieren, wenn von der geplanten Maßnahme ein eindeutig sichtbarer Mehrwert für den gesamten Kooperationsraum ausgeht (vgl. Difu 2005a: 110 f.). Auch die zeitliche Perspektive muss berücksichtigt werden. So ist zu klären, ob Maßnahmen einer einmaligen Finanzierung bedürfen oder ob wiederkehrende Kosten entstehen (vgl. Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur 1998: 59). Die Aufbringung dieser laufenden Kosten, zum Beispiel der Betriebskosten für Gebäude oder Einrichtungen, ist gerade über den Förderzeitraum hinaus eine große Herausforderung für die beteiligten Kommunen.

Neben den Finanzmitteln, die mit den Haushaltsmitteln der beteiligten Kommunen über Kredite oder Förderprogramme abgedeckt werden können, spielen auch Sachmittel und personelle Ressourcen eine Rolle. Für viele Projekte werden Sachmittel, wie Gebäude, Flächen oder spezielle Geräte benötigt, die entweder gemeinschaftlich angeschafft werden müssen oder durch eine oder mehrere beteiligte Kommunen zur Verfügung gestellt werden können. Personelle Ressourcen können gegebenenfalls auf Ebene der beteiligten Gemeinden bereitgestellt werden. Für weniger finanzstarke Kommunen besteht teilweise die Möglichkeit einer Beteiligung an einer interkommunalen Kooperation, indem Sachmittel und personelle Ressourcen mit finanziellen Mitteln verrechnet werden (vgl. Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur 1998: 60 ff.).

2.3 Organisationsformen, Akteure und Entwicklungsphasen von interkommunalen Kooperationen

Tragfähige Strukturen sind eine der wesentlichen Voraussetzungen für Erfolg der interkommunalen Zusammenarbeit. Hierbei ist zu bedenken, welche Organisationsform geeignet ist, welche Akteure in den Prozess einbezogen werden sollten, auf welchen Ebenen die Kooperation stattfinden soll und wie die gewünschten Vorhaben in einem

(5) Unter Mittelbündelung ist die Kombination von Mitteln der Städtebauförderung mit sonstigen Finanzierungsmitteln zu verstehen. Von einer Bündelung wird nicht gesprochen, wenn nur Mittel aus unterschiedlichen Städtebauförderprogrammen kombiniert werden.

angemessenen Zeitraum umgesetzt werden können. Jedoch existiert kein allgemein gültiges Patentrezept, um aus der Fülle von möglichen Ansätzen zur Strukturierung des Kooperationsprozesses eine passgenaue Lösung auszuwählen. Aus diesem Grund ist jede angehende interkommunale Kooperation darauf angewiesen, in einem gemeinsamen Prozess einen an die individuellen Rahmenbedingungen zugeschnittenen Ansatz auszuwählen.

Die folgenden Ausführungen sollen daher dazu dienen, einen Überblick über die wichtigsten Organisationsformen, einen idealtypischen zeitlichen Ablauf sowie das Spektrum der wichtigsten Akteure zu geben.

Formelle und informelle Organisationsformen

Bei der Gestaltung von interkommunalen Kooperationen steht ein breites Spektrum an möglichen Kooperations-, Rechts- beziehungsweise Organisationsformen zur Verfügung. Diese bestimmen die organisatorische und vertragliche Basis der Zusammenarbeit, indem Rechte und Pflichten sowie Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten der einzelnen Kommunen festgelegt werden. Ebenso ist die Verteilung der Kosten Gegenstand dieser Regelungen. Welche dieser Organisationsformen sich für die Durchführung von bestimmten Kooperationsvorhaben eignen, ist von einer Reihe von vorrangig organisatorischen, inhaltlichen und ressourcenbezogenen Faktoren abhängig. Diese sind:

- Zahl und Größe der beteiligten Kommunen,
- Zweck, Aufgaben und Ziele der Kooperation,
- Grad der Verbindlichkeit der betreffenden kommunalen Aufgaben,
- Anteil hoheitlicher Aufgaben, welche interkommunal wahrzunehmen sind sowie die erforderliche Übertragung dieser Kompetenzen (zum Beispiel an einen Zweckverband),
- Vorhandene materielle, finanzielle und personelle Ressourcen (zum Beispiel Flächenpotenziale, Kommunalfinzenzen, Personaleinsatz),
- Sicherung ausreichenden Mitspracherechts der beteiligten Kommunen (Demokratieprinzip),
- Sicherstellung eines weitgehend fairen und gerechten Lasten-Nutzen-Risiken-Ausgleichs (unter anderem erforderliche Kosten, Erträge/ Einnahmen sowie etwaige Risiken),
- Erfordernis hoher Handlungsfähigkeit und Flexibilität bei der Wahrnehmung der Aufgaben,
- Bestehende Politik- und Verwaltungsstrukturen der beteiligten Kommunen (zum Beispiel bestehende interkommunale Formen wie Verwaltungsgemeinschaft),
- Institutionelle Absicherung, insbesondere bei Aktivitäten beziehungsweise Maßnahmen von wesentlicher Bedeutung und hohem Aufwand

für die beteiligten Kommunen (vgl. Raab 2011: 165 ff. basierend auf: Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur 1998: 31 f.; Heinz 2000: 194 ff.; Klemme 2002: 48 f.; FES 2008: 51 f.).

Ausgehend von diesen Faktoren sind verschiedene Formen der Kooperation denkbar (vgl. Heinz 2000: 195; Klemme 2002: 49, Difu 2005a: 33; Götz/Hesse 2006: 23 ff.; Raab 2011: 166). Die Typisierung anhand rechtlich-organisatorischer Gesichtspunkte stellt hierbei die gebräuchlichste dar (vgl. Götz/Hesse 2006: 24). Unterschieden wird insbesondere zwischen formellen und informellen Formen der Kooperation.

Formelle Kooperationen umfassen rechtlich abgesicherte Formen der Zusammenarbeit auf öffentlich-rechtlicher beziehungsweise privatrechtlicher Ebene. Der wesentliche Vorteil besteht in einer höheren Verbindlichkeit, was sich insbesondere bei langfristig angelegten Kooperationsvorhaben und vor allem bei der konkreten Umsetzung von Projekten auszahlen kann (vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2006: 17). Dagegen kann die formelle Ausgestaltung von Kooperationen auch Hürden bereitstellen, etwa wenn die Struktur die fachliche Arbeit erschwert und Kommunen den Verlust der eigenen Autonomie befürchten. Bei der Wahl der Organisationsstrukturen sollte bei interkommunalen Kooperationen zum Beispiel zwischen Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größe und finanzieller Leistungsfähigkeit darauf geachtet werden, alle Interessen gleichermaßen zu berücksichtigen (zum Beispiel bei Abstimmungen, Besetzung von Gremien und weitere).

Informelle Kooperationen sind hingegen dadurch gekennzeichnet, dass diese ohne rechtlich fixierte Strukturen auskommen und den beteiligten Akteuren so eine hohe Flexibilität hinsichtlich ihrer Rollengestaltung offen lassen (vgl. BLE 2012: 57). Insbesondere die niedrighschwellige Umsetzung, persönliche Kontakte sowie gegenseitiges Vertrauen zwischen den kooperierenden Personen erleichtern den Aufbau und die Intensivierung der Zusammenarbeit (vgl. FES 2008: 45). Vor dem Hintergrund des geringen Grads an Verbindlichkeit kann bei inhaltlichen Differenzen oder Interessenskonflikten der beteiligten Akteure die Fragilität dieser Kooperationsformen deutlich werden.

Formelle wie informelle Organisationsformen interkommunaler Zusammenarbeit weisen eine große Bandbreite beziehungsweise Variabilität auf. Es wird gemeinhin angenommen, dass die Grenzen zwischen diesen „harten“ sowie „weichen“ Formen der Zusammenarbeit fließend sind, weshalb diese als ein „Kontinuum“ (vgl. Klemme 2002: 57;

Difu 2005a: 32) verstanden werden sollten. So können innerhalb derselben Kooperation auch mehrere Organisationsformen parallel existieren. Oder aus einer anfänglich informell geprägten Zusammenarbeit entwickelt sich schrittweise ein stärker formalisierter Organisationsgrad.

Akteure und deren Funktionen in interkommunalen Kooperationen

Ein breites Spektrums von Akteuren kann sowohl die Akzeptanz einer interkommunalen Kooperation erhöhen als auch eine einseitige Ausrichtung einer Kooperation verhindern (vgl. Difu 2005b: 9 f.). Mit der Einbindung einer großen Anzahl von Akteuren sind jedoch auch Herausforderungen verbunden. So müssen etwa die verschiedenen Interessen der Akteure in Einklang gebracht werden. Mit einer steigenden Heterogenität der Interessen erhöht sich auch der Aufwand zur Koordinierung, wodurch größere Transaktionskosten entstehen. Gegebenenfalls kann dies den Verlauf des Kooperationsvorhabens ausbremsen (vgl. Reutter 2015: 31). Vor diesem Hintergrund ist neben der Schaffung einer geeigneten Organisationsstruktur der Kooperation auch die Auswahl der teilnehmenden Akteure von hoher Bedeutung. Einerseits erhöht eine breite Beteiligung zwar die Akzeptanz des Vorhabens, andererseits vereinfacht eine kleinere und homogener zusammengesetzte Gruppe von Akteuren tendenziell die Aushandlung von Entscheidungen (vgl. ebd 2015: 31).

Für den Aufbau eines tragfähigen Netzwerkes spielen verschiedene Faktoren eine wichtige Rolle. So gilt für sämtliche Kooperationsvorhaben, dass deren Erfolg in hohem Maße von den handelnden Personen abhängig ist. Leitfiguren, welche den Prozess vorantreiben und den Wissenstransfer zwischen den Akteuren organisieren, sind von immenser Bedeutung. Entsprechend ist es häufig problematisch, wenn diese Leitfiguren aus der Kooperation ausscheiden und der Prozess dadurch im schlimmsten Fall zum Erliegen kommt (vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2006: 74; Difu 2005a: 107). Das zwischenmenschliche Verhältnis der Akteure kann eine entscheidende Rolle bei der Kooperation spielen. Gute persönliche Kontakte und der Aufbau von Kommunikationsnetzwerken ermöglichen vielfach die Entstehung einer Kooperation, da sie Vertrauen zwischen den handelnden Akteuren schaffen und die Durchführung erleichtern. Fehlen diese Strukturen, kann dies ein klares Hemmnis für die Bildung einer Kooperation darstellen. Dabei sind die Entwicklung neuer Lösungsansätze und ein Erfahrungsaustausch untereinander, der Abbau des Konkurrenzdenkens innerhalb eines Kooperationsraums (vgl. Bayerisches StMI 2014: 2) sowie die

Sensibilisierung für interkommunale Stärken und Schwächen (vgl. BLE 2012: 32) von großer Bedeutung für die Machbarkeit einer interkommunalen Kooperation.

Aus der Vielzahl von Akteuren, welche an einer interkommunalen Kooperation teilhaben können, wird im Folgenden eine Auswahl vorgestellt. Diese umfasst:

- Funktionsträgerinnen und -träger aus Politik und Verwaltung,
- private Akteure (Wirtschaft und Zivilgesellschaft) sowie
- externe Akteure außerhalb der Kommune (zum Beispiel Landkreise oder professionelle Beratung und externe Moderation).

Funktionsträger aus Politik und Verwaltung

Hinsichtlich der Beteiligung von Akteuren aus dem politisch-administrativen Raum kann zwischen der Rolle der Politik beziehungsweise politischen Gremien sowie der Verwaltung unterschieden werden. Beide müssen bei einer interkommunalen Kooperation vertreten sein. Allerdings kann der Grad der Einbindung von politischen Akteuren je nach Stellenwert, welche sie dem Kooperationsvorhaben zuweisen, variieren.

Politik: Von hoher Bedeutung ist die Beteiligung von Akteuren aus dem politischen Raum. Dies umfasst ebenso politische Entscheidungsträger wie politische Gremien. Die Mitglieder des Stadt- und Gemeinderats sowie die Ausschüsse als Fürsprecher zu gewinnen trägt in der Regel erheblich zum Erfolg einer interkommunalen Kooperation bei (vgl. Difu 2005b: 9).

Durch die (gegebenenfalls öffentlichkeitswirksame) Darstellung des politischen Ansehens der interkommunalen Kooperation, kann auch der Verwaltung Unterstützung bei der Formulierung von Zielen beziehungsweise der Umsetzung von Maßnahmen in verschiedenen Handlungsfeldern signalisiert werden. Hierfür sind jedoch ein gemeinsames Problemverständnis, eine ähnliche Einschätzung und Erwartung des Nutzens sowie das Engagement der beteiligten Personen von hoher Bedeutung (vgl. Difu 2005a: 108). Bei der Einbindung dieser Akteure sollte auf ein hohes Maß an Transparenz geachtet werden, was etwa durch die laufende Unterrichtung der maßgeblichen politischen Gremien gelingt. Zugleich ermöglichen es bestimmte Organisationsformen (zum Beispiel Zweckverband, Verein), politische Mandatsträgerinnen und Mandatsträger direkt an der Kooperation zu beteiligen (vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2006: 75).

Verwaltung: Aufgrund ihres fachlichen Wissens und der Kompetenz in Fragen von Verfahrensabläufen sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung letztlich die eigentlichen Akteure, die die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der interkommunalen Kooperation betreuen. Entsprechend sollten diese Akteure frühzeitig eingebunden werden, auch um ihnen im „Rahmen der politischen Zielvorgabe Mitgestaltungsmöglichkeiten“ (ebd.: 75) einzuräumen. Hier sind je nach Ausrichtung der Handlungsfelder verschiedene Ressorts beziehungsweise Verwaltungsebenen einzubinden (vgl. Klemme 2002: 106).

Private Akteure

Bei der Einbindung von Akteuren aus den Bereichen der Zivilgesellschaft sowie der Wirtschaft ist sowohl die Partizipation der Bürgerschaft als auch einzelner Akteure von Verbänden, Vereinen und Trägern sozialer Infrastrukturen denkbar.

Bürgerschaft, Zivilgesellschaft: Für die Durchführung von Projekten im Rahmen von interkommunalen Kooperationen ist die Zustimmung der Bevölkerung von hoher Bedeutung. Aus diesem Grund sind die transparente Kommunikation der interkommunalen Kooperationstätigkeit im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit sowie die Schaffung von Möglichkeiten, bei denen sich die Bürgerschaft mit eigenen Ideen zum Beispiel im Rahmen von Workshops oder Ideenwettbewerben einbringen kann, wichtige Mittel, um die Bevölkerung zu mobilisieren (vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2006: 75).

Wirtschaft: Die Einbindung von privaten Akteuren in Vorhaben der Entwicklung der Kommunen ist schon seit geraumer Zeit ein Mittel, um Herausforderungen, die sich durch veränderte Rahmenbedingungen ergeben (vgl. Kapitel 2.2.3), zu meistern. Public-Private-Partnership-Vorhaben und andere Formen der Kooperation von Wirtschaft und öffentlicher Hand in den Bereichen Bildung oder Stadtentwicklung stellen einen Weg für die gemeinsame Entwicklung insbesondere größerer Vorhaben dar (vgl. ebd.: 75), um Einschränkungen durch knapper werdende finanzielle Spielräume der Kommunen zu umgehen.

Zusätzlich dienen sie dazu, abgestimmte Strategien, wie zum Beispiel im Bereich der Innenentwicklung, in Kooperation mit regionalen Unternehmen (zum Beispiel Banken, Eigentümern) umzusetzen. Ebenfalls leisten sie einen Beitrag zur Fachkräftesicherung. Durch die Einbindung und Aktivierung dieser Akteure können vorhandene Potenziale gehoben und neue Qualitäten geschaffen werden.

Externe Akteure

Die Beteiligung von externen Akteuren kann dazu beitragen, den Kooperationsprozess zu befördern, da auf vorhandenes Wissen und Fachkompetenz von außen zurückgegriffen werden kann. Hier nehmen die Landkreise, externe Beraterinnen und Berater sowie Moderatorinnen und Moderatoren eine wichtige Stellung ein.

Landkreise: Als weitere Gebietskörperschaften sind Landkreise nicht unmittelbar an der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit beteiligt. Sie übernehmen jedoch eine wichtige Rolle als Ansprechpartner für Belange, welche die übergemeindliche Zusammenarbeit betreffen oder die in ihre eigene Zuständigkeit fallen. Die Beratung bei fachlichen, organisatorischen und rechtlichen Fragestellungen sowie die Bereitstellung von Kontakten und Netzwerken kann eine bedeutsame Hilfe darstellen (vgl. ebd.: 76). Landkreise haben zudem in verschiedenen Handlungsbereichen der Daseinsvorsorge – zum Beispiel der Schulentwicklung – eine wichtige Funktion und sollten daher bei der Erarbeitung von entsprechenden Konzepten oder deren Umsetzung eingebunden werden.

Externe Beratung und Moderation: Aufgrund ihrer Außenperspektive sowie ihrer fachlichen Kompetenz können externe Einrichtungen und Planungsbüros den Kooperationsprozess insbesondere in konzeptionellen Fragen und bei der Umsetzung konkreter Maßnahmen unterstützen. Sowohl bei der Verwirklichung innovativer Ansätze und Ideen als auch bei der Steuerung beziehungsweise dem Management der Kooperation kann die Außenperspektive dieser Akteure einen Vorteil bieten.

Auch bei rechtlichen Fragen, die sich etwa im Rahmen der Wahl der Organisationsform stellen, können Externe ihre Expertise anbieten. Externe Moderatorinnen und Moderatoren spielen ebenfalls aufgrund ihrer neutralen Position vor allem in den Fällen, in denen schwierige Lösungen beziehungsweise Kompromisse kommuniziert werden müssen, eine wichtige Rolle. Durch ihren Einsatz tragen sie dazu bei, die Akzeptanz umstrittener Vorhaben zu erhöhen (vgl. ebd.: 76 f.). Externe Beraterinnen und Berater sowie Moderatorinnen und Moderatoren können etwa im Rahmen eines Kooperationsmanagements eingesetzt werden (vgl. Kapitel 3.3.2).

Entwicklungsphasen interkommunaler Kooperationen

Ein Vergleich verschiedener Ansätze zur Beschreibung des zeitlichen Ablaufs beziehungsweise des Lebenszyklus von interkommunalen Kooperationen zeigt (vgl. Klemme 2002: 41; Difu 2005a: 105 ff.; KGSt



Abbildung 2: Idealtypischer Verlauf von interkommunalen Kooperationen

Quelle: eigene Darstellung nach Reutter 2015: 30

2009: 20 ff.; Knoblauch/Schulitz 2011: 48.; Raab 2011: 183; BMUB 2014: 73; Reutter 2015: 30 ff.), dass solche Vorhaben oftmals ähnlichen Mustern folgen. Hierbei lassen sich verallgemeinert eine Startphase, eine Konzeptphase sowie eine Umsetzungsphase unterscheiden (vgl. Abbildung 2).⁶

Im Zentrum der Startphase steht die Entscheidung einer oder mehrerer Kommunen, die Kooperation mit anderen Kommunen in Erwägung zu ziehen. In dieser Phase bewerten die einzelnen Akteure für sich die Vorteile sowie die Risiken, die aus der Kooperation mit anderen Akteuren erwachsen können (vgl. FES 2008: 67 f.; KGSt 2009: 21 ff.). Auch ein erster (offener) Informationsaustausch sowie die Einbindung von Promotoren können in dieser Phase erfolgen. Häufig besteht die Möglichkeit auf bereits vorhandenen Kooperationen „aufzusatteln“ und diese weiter auszubauen (vgl. BMUB 2014: 73). Diese Phase kann erfahrungsgemäß mehrere Monate umfassen.

Hieran schließen in der zweiten Phase – der Konzeptphase – die frühzeitige Suche beziehungsweise die Auswahl von geeigneten Partnerinnen und Partnern sowie die Identifizierung unterschiedlicher und gemeinsamer Interessen an. Die Schaffung eines gemeinsamen Problemverständnisses durch die Analyse der eigenen Stärken und Schwächen, die Erarbeitung einer Konzeption mit einem oder mehreren klaren Leitbildern, relevanten Handlungsfeldern sowie realisierbaren Zielen und Aufgaben sind weitere wesentliche Bestandteile dieser Phase. In dem für diese Phase benötigten Zeitraum von bis zu mehreren Jahren kann anfangs die Erarbeitung von Themen, die kurzfristig realisierbar sind, den Sinn und Zweck einer erfolgreichen Zusammenarbeit nach-

vollziehbar aufzeigen. Eine Partizipation aller Beteiligten auf Augenhöhe ermöglicht zudem den Aufbau von Vertrauen zwischen den Beteiligten beitragen (vgl. BLE 2012: 70 f.; Difu 2005a: 105).

Die Konzeption und Umsetzung von Leuchtturmprojekten kann als eine Art Initialzündler für die Kooperation wirken und eine hohe Integrationsfunktion übernehmen. Allerdings besteht die Gefahr, dass die Zusammenarbeit ausschließlich auf dieses Projekt beschränkt ist und die Langfristigkeit beziehungsweise die Nachhaltigkeit der Kooperation aus dem Blick gerät. Auch sollte die gewünschte Vielfalt der Themen nicht verloren gehen. Vor diesem Hintergrund sind Leuchtturmprojekte für den Erfolg und die Beständigkeit einer interkommunalen Kooperation als ambivalent zu bewerten. Aufgrund des hohen Erfolgsdrucks von Projekten mit großer Strahlkraft kann die Konzeption von kleineren Projekten eine sinnvolle Alternative darstellen (siehe unten, Absatz Umsetzungsphase) (vgl. Difu 2005a: 106 f.).

Ein wesentlicher Bestandteil der Konzeptphase ist zudem die Schaffung eines geeigneten organisatorischen Rahmens für die Kooperation, um die Finanzierung sicher zu stellen und um Verbindlichkeiten festzulegen. Allerdings kann es, um eine gewisse Flexibilität bei der Erarbeitung der Ausrichtung der Kooperation zu erhalten, von Vorteil sein, die angestrebte Kooperation nicht zu früh durch formalisierte Regelungen zu strukturieren. Die Einigung auf eine Rechtsform zur Festigung der interkommunalen Kooperation kann auch noch zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen und sollte eher als Ergebnis des Prozesses der interkommunalen Kooperation aufgefasst werden (vgl. BLE 2012: 70).

In der Umsetzungsphase steht die Durchführung abgestimmter Maßnahmen und Projekte sowie die begleitende Steuerung des Prozesses im Mittelpunkt. Um schnell sichtbare Erfolge zu erzielen sollten insbesondere die in der Konzeptphase erarbeiteten Projekte mit einem kurzfristigen Zeithorizont realisiert werden. Auf diesem Wege kann Handlungsfähigkeit nach innen und außen vermittelt werden, was wiederum das Vertrauen in die Kooperation stärkt. Die Umsetzung von Maßnahmen sollte zudem durch eine fortlaufende Evaluierung begleitet werden. So können erstens eventuell notwendige Anpassungsmaßnahmen noch innerhalb der Umsetzungsphase vorgenommen werden (vgl. KGSt 2009: 41 ff.). Zweitens kann das bis dato bei der Projektumsetzung erarbeitete Wissen auf die Erarbeitung neuer Projekte „rückübertragen“ werden. Dass diese Phase teilweise auch als sogenannte „Reifephase“ betitelt wird, ist auf die Annahme zurückzuführen, dass bis hierhin eine Stabilisierung der Beziehungen eingetreten ist, welche die Bearbeitung neuer,

(6) Für eine umfassende Darstellung des zeitlichen Ablaufes sowie auf die detaillierte Ausgestaltung der Inhalte der einzelnen Phasen sei an dieser Stelle insbesondere auf die Hinweise der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement „Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich planen, durchführen und evaluieren“ (KGSt 2009) sowie auf die Hinweise der Friedrich-Ebert-Stiftung „Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik“ (FES 2008: 67ff.) verwiesen.

gegebenenfalls auch konflikträchtigerer Themenfelder ermöglicht (vgl. Klemme 2002: 41).

Die Umsetzung interkommunaler Kooperationen erfolgt in der Regel über einen längeren zeitlichen Horizont, sodass erst nach circa zwei bis drei Jahren beziehungsweise ein bis zwei umgesetzten Projekten gefestigte Kooperationsstrukturen zu erwarten sind (vgl. BLE 2012: 71). Allerdings kann, je nachdem wie eine Kooperation angelegt ist, „die Lebensdauer“ variieren. Bei Kooperationen, bei denen die Bearbeitung eines einzelnen Projektes im Vordergrund steht, ist es wahrscheinlich, dass die Zusammenarbeit nach dem Projektabschluss beendet wird (vgl. Düring 2012: 157 f.), sofern nicht neue Projekte geplant werden. Demgegenüber ist es ebenso möglich, dass Kooperationen sehr lange bestehen. Die Beendigung der Zusammenarbeit kann verschiedene Ursachen haben. Denkbar sind veränderte Rahmenbedingungen⁷, veränderte Kooperationsziele der einzelnen Beteiligten, veränderte Kooperationsziele an sich (vgl. ebd.: 157 f.), Finanzierungsschwierigkeiten oder Personalwechsel zum Beispiel nach Wahlen. Ebenso können diese Umstände zu einer vorübergehenden Aussetzung der Kooperation in sogenannten „Ruhephasen“ führen.

Hilfreich für die Durchführung von interkommunalen Kooperationen ist die Festlegung von Meilensteinen. Dies erleichtert sowohl eine passgenaue Strategieplanung als auch die Evaluation einer laufenden interkommunalen Kooperation (vgl. FES 2008: 79). Da wichtige Meilensteine etwa der Abschluss einer Zielvereinbarung, eines Vertrages und nicht zuletzt eine gemeinsame Maßnahme sein können (vgl. BLE 2012: 71), scheint es sinnvoll, Zielmarken vor allem während der Konzeptionsphase zu definieren und bis zum Abschluss des gemeinsamen Vorhabens regelmäßig zu überprüfen.

2.4 Unterstützende Initiativen der Länder

Auf Landesebene existierende Initiativen stellen eine wichtige Grundlage für interkommunale Kooperationen dar. Gleichzeitig spiegeln sie den teils sehr unterschiedlichen Umgang beziehungsweise Unterstützungsansatz für interkommunale Kooperationen in den Ländern wider. Die Länder setzen verschiedene Instrumente ein, um Kommunen zur interkommunalen Kooperation anzuregen und sie bei deren Umsetzung zu unterstützen. Die Bandbreite der eingesetzten Instrumente in den einzelnen Ländern erstreckt sich von allgemeinen Informationsangeboten (Internetseiten und Broschüren) über aktive Beratung bis hin zu Wettbewerben und Modellprojekten mit fachlichen und finanziellen Fördermöglichkeiten.

Informationsangebote

Der Großteil der Länder bietet Informationen über interkommunale Kooperationen im Internet an. Es werden Ziele und Grundlagen, rechtliche Rahmenbedingungen und verschiedene Fördermöglichkeiten erläutert. Dazu zählen Gesetze über (inter-)kommunale Zusammenarbeit, Förderrichtlinien sowie die Beschreibung von Rechts- und Organisationsformen von interkommunalen Kooperationen. Die Informationen sind in der Regel entweder als eine kurze Übersichtsseite oder als ausführliches Themenportal in die Seiten der jeweils zuständigen Ministerien integriert. Auf den Informationsportalen von Bayern (vgl. Bayerisches StMI o. J. a.), Baden-Württemberg (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2009), Hessen (vgl. kiz o. J. b), Nordrhein-Westfalen (vgl. MBWSV NRW o. J.) und Sachsen (vgl. Sächsisches SMI o. J. a) sind Praxisbeispiele beziehungsweise Datenbanken mit den interkommunalen Kooperationen im jeweiligen Land abrufbar. Mit Ausnahme von Baden-Württemberg, wo das Themenportal nur für Kommunen zugänglich ist, sind alle Informationen öffentlich verfügbar. Weiterhin veröffentlicht ein Teil der Länder auch Broschüren, Leitfäden oder Berichte zur Unterstützung der interkommunalen Zusammenarbeit. Diese sind entweder Ergebnisse einer (Begleit-)Forschung im Rahmen von Wettbewerben und Modellprojekten (zum Beispiel Praxisleitfaden für chancenorientiertes Demografie-Management am Beispielprojekt „Lust auf Zukunft im Städtedreieck am Saalebogen“ in Thüringen (vgl. Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft, Serviceagentur Demografischer Wandel 2015), Informationsbroschüren (zum Beispiel „Interkommunale Zusammenarbeit: Ein Erfolgsmodell mit Zukunftsperspektive“ in Bayern (vgl. Bayerisches StMI 2014) oder Dokumentationen von regelmäßigen Kongressen, wie in Hessen und Rheinland-Pfalz.

Kompetenzzentren und Ansprechpartner

Die Kommunen finden Ansprechpartnerinnen oder Ansprechpartner für die interkommunale Kooperation auf Landesebene in der Regel in den bereits vorhandenen Strukturen in den Ministerien beziehungsweise Landesämtern. In Hessen und Thüringen wurden zudem Kompetenzzentren für interkommunale Kooperationen gegründet, bei denen alle relevanten Aufgaben gebündelt sind.

Das Kompetenzzentrum in Hessen wurde 2009 durch das Land Hessen, den Hessischen Städte- und Gemeindebund, den Hessischen Städtetag und den Hessischen Landkreistag gegründet. Die Trägerschaft liegt seit 2013 beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport. Zu den Aufgaben des Kompetenzzentrums gehören unter anderem

(7) Beispielsweise veränderte Rahmenseetzungen der Regionalplanung oder Veränderungen der Gemeindestruktur.

die „strategische und inhaltliche Arbeit zur Interkommunalen Zusammenarbeit in Hessen“, die „Beratung hessischer Kommunen in allen Fragen der Interkommunalen Zusammenarbeit“, das „Erstellen und Sammeln von Informationsmaterial“ und die „Vorbereitung und Durchführung von Informationsveranstaltungen“ sowie „Initiierungs- und Beratungsgespräche mit Kommunen“ (kiz o. J. a). In Bayern stehen den Kommunen Ansprechpersonen in den Regierungen für Fragen der interkommunalen Kooperation zur Verfügung, die auch über die Chancen und Risiken von Kooperationen informieren. Neben der Beratung begleiten die zuständigen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner die Kommunen bei Rechtsfragen sowie Fördermöglichkeiten und stellen Kontakte zu weiteren Fachleuten her (vgl. Bayerisches StMI o. J. b).

Wettbewerbe und Modellprojekte

Eine weitere Initiative auf Landesebene sind Wettbewerbe zur Förderung interkommunaler Kooperationen, die einige Länder auslobt haben. Zudem werden in einzelnen Ländern sogenannte Modellprojekte durchgeführt. Die Wettbewerbe und Modellprojekte sollen darüber hinaus gemeindeübergreifende Erkenntnisse und Verbesserungspotenziale unter anderem zur Anpassung der Förderpolitik liefern. Weiterhin dienen Initiativen dazu, die Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren zu fördern.

Der Stadt-Umland-Wettbewerb in Brandenburg bündelt die Mittel der drei EU-Strukturfonds (EFRE; ELER und ESF) für die Förderperiode 2014–2020, um zukunftsfähige Stadt-Umland-Kooperationen zu unterstützen. An dem Wettbewerb nahmen 46 interkommunale Kooperationen teil, die in einer Stadt-Umland-Kooperation gemeinsame Strategien zu einer „sich ergänzenden Entwicklung von städtischen und ländlichen Räumen“ (MIL Brandenburg o. J.) erstellt haben und die Themen Infrastruktur und Umwelt, Mobilität und Energie und/oder Wirtschaft sowie Tourismus fokussieren.

Seit 1997 können sich regionale Kooperationen in Nordrhein-Westfalen alle zwei bis drei Jahre um die Teilnahme an den REGIONALEN bewerben. Diese hatten und haben unterschiedliche Runden und wechselnde Fokusthemen. Die ausgewählte Region wird während der Laufzeit prioritär aus den Förderprogrammen des Landes gefördert. Projektideen und die Entwicklung der Maßnahmen der interkommunalen Kooperation werden darüber hinaus von intensiver Beratungs- und Öffentlichkeitsarbeit begleitet (vgl. MBWSV NRW o. J.).

In Rheinland-Pfalz startete 2013 die Zukunftsinitiative „Starke Kommunen – Starkes Land“, die

sich an 199 Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden richtet. Davon wurden 13 Verbandsgemeinden beziehungsweise sechs interkommunale Kooperationen als Modellräume ausgewählt. Diese Modellräume werden prioritär durch das Land gefördert. Hier werden neue Ansätze der Bürgerbeteiligung und eine „demografiefeste Kommunalentwicklung“ im Rahmen von interkommunalen Kooperationen erprobt. Das Land stellt dabei unter anderem Fördermittel für Projektsteuerungen, wissenschaftliche Begleitung, Organisation, Konferenzen und Expertenrunden zur Verfügung (vgl. Mdi Rheinland-Pfalz 2016: 7 ff.).

Der Wettbewerb „Impulsregionen – Innovative Wege in der regionalen Daseinsvorsorge“ des Landes Sachsen richtet sich an interkommunale Kooperationen (insbesondere Städtenetze und -bünde) sowie an Landkreise und Regionen allgemein. Im Jahr 2014 wählte eine Jury aus 27 Wettbewerbsbeiträgen vier Preisträger aus. Ziel des Wettbewerbs ist die Förderung von „innovativen Strategien und Konzepte[n] zur regionalen Daseinsfürsorge in den besonders stark vom demografischen Wandel betroffenen Regionen Sachsens“ (Sächsisches SMI o. J. b).

Primäres Ziel von Modellprojekten ist es, durch Pilotprojekte neue Erkenntnisse über interkommunale Kooperationen für die Politik und Verwaltung zu gewinnen. In Bayern wurde im Rahmen eines Modellprojektes das „Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit“ untersucht. Das Projekt „Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen“ (vgl. MI Niedersachsen 2007) beinhaltete neun Pilotprojekte und diente als Grundlage für das fachliche Gutachten „Kooperation statt Fusion?: interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern“. In Thüringen untersuchte die Serviceagentur Demografischer Wandel des Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft im Rahmen des Forschungsvorhabens „Chancenorientiertes Demografiemanagement – Daseinsvorsorge, Fachkräfte, bürgerschaftliches Engagement“ nachhaltige Organisations- und Managementstrukturen am Beispiel einer interkommunalen Kooperation bestehend aus drei Kommunen (vgl. Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft, Serviceagentur Demografischer Wandel o. J.).

Ergänzend zu diesen Wettbewerben und Modellprojekten, der Erarbeitung und Bereitstellung von Informationsangeboten sowie der Einrichtung von Kompetenzzentren und Benennung von Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern unterstützen die Länder zusammen mit dem Bund die Kommunen durch Förderprogramme. Die Städtebauförderung bietet zahlreiche Möglichkeiten interkommunale Kooperationen anzustoßen und zu intensivieren.

3 Interkommunale Kooperationen in der Städtebauförderung

- ▶ Erste umfangreichere Erfahrungen mit interkommunalen Kooperationen in der Städtebauförderung wurden im Rahmen des Städtebauförderprogramms Stadtumbau West in Hessen gesammelt. Die dort gewonnenen Erfahrungen bildeten zugleich eine wichtige Grundlage für das 2010 gestartete Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“.
- ▶ Im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ gibt es drei Instrumente zur Förderung interkommunaler Kooperationen: die Erstellung integrierter Entwicklungskonzepte (einschließlich Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit), das Kooperationsmanagement sowie Verfügungsfonds.
- ▶ Je nach Anzahl der beteiligten Kommunen lassen sich drei Größen-Typen von interkommunalen Kooperationen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ unterscheiden: kleine interkommunale Kooperationen mit zwei oder drei beteiligten Kommunen (Anzahl: 76), durchschnittlich große interkommunale Kooperationen mit vier oder fünf beteiligten Kommunen (Anzahl: 64) sowie große interkommunale Kooperationen mit sechs oder mehr beteiligten Kommunen (Anzahl: 59).⁸
- ▶ Circa 45 % der interkommunalen Kooperationen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ befinden sich in tendenziell schrumpfenden und circa 39 % in tendenziell wachsenden Räumen. Fast 80 % der interkommunalen Kooperationen haben eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung, trotz eines positiven Wanderungssaldos in circa 61 % der Kooperationsräume.⁹

Interkommunale Kooperationen in den verschiedenen Programmen der Städtebauförderung existieren bereits seit Längerem. Die Etablierung interkommunaler Kooperationen in der Städtebauförderung hat zunächst im Stadtumbau West in Hessen stattgefunden und wurde dann mit der Einführung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ explizit als Förderschwerpunkt in ein Programm aufgenommen.

3.1 Definition: Interkommunale Kooperationen in der Städtebauförderung

Die Begriffe „interkommunale Kooperation“ und „überörtliche Zusammenarbeit“ werden in der Literatur vielfach synonym verwendet oder deren Unterscheidung bleibt unscharf.¹⁰ In der Praxis gestaltet sich eine solche Unterscheidung noch schwieriger. In der vorliegenden Untersuchung wird die Definition mit den folgenden Kriterien unterlegt, um einen Orientierungsrahmen zu geben und eine klare Abgrenzung gegenüber verwandten Begriffen im Themenfeld (zum Beispiel Netzwerke in der ländlichen Entwicklung oder Zweckverband mit einer sektoralen Zusammenarbeit) vornehmen zu können.

Interkommunal bedeutet in diesem Zusammenhang, dass mindestens zwei Gebietskörperschaften auf der kommunalen Ebene (Städte, Gemeinden, Gemeindeverbände) an der Kooperation be-

teiligt sind. Dabei können unterschiedliche Konstellationen identifiziert werden, wie beispielsweise Städtennetze oder Stadt-Umland-Kooperationen.

Kooperationen erfolgen formal auf gleicher institutioneller Ebene (horizontale Kooperation)¹¹, so dass die Selbstständigkeit der Gemeinden in kommunalrechtlichem Sinne erhalten bleibt. Die Leistungserbringung kann dabei durch eine oder mehrere Kommunen gemeinsam erfolgen und zielt auf Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind.

Unter Kooperation wird in diesem Zusammenhang ein auf gemeinsamen Zielen basierendes und freiwilliges Zusammenwirken der Kooperierenden verstanden. Basis ist ein gemeinsames Problemverständnis und eine gemeinsame Einschätzung, welche Themen von Relevanz sind. Auf der Grundlage dieses „Mindestmaßes an Übereinstimmung im Hinblick auf als Problem wahrgenommene Sachverhalte“ (BLE 2012: 36) soll eine optimierte Umsetzung der Ziele durch alle Beteiligten erfolgen. Kooperationen unterscheiden sich von anderen Formen der Zusammenarbeit insbesondere hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit. Hierbei durchlaufen sie im Allgemeinen einen „Prozess der Institutionalisierung“ (Diller 2002b: 146 ff.), bei dem sich die Verbindlichkeit der getroffenen Vereinbarungen stufenweise erhöht. Diese Institutionalisierung hebt die Zusammenarbeit auf die Ebene einer Kooperation. Hierbei wird zwischen der inhaltlichen Ebene (Abstimmungen, Einrich-

(8) Datenstand 2015.

(9) Datenstand 2015.

(10) So werden beispielsweise die Begriffe „interkommunale Kooperation“ und „interkommunale Zusammenarbeit“ im Gutachten „Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen“ im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz von 2012 synonym verwendet.

(11) Im Gegensatz zur vertikalen Kooperation, welche die „Zusammenarbeit von Kommunen unterschiedlicher Verwaltungsebenen, zum Beispiel Gemeinden und Kreis, oder Kreise und Land“ beschreibt (Reutter 2015: 47 f.).

tung von Gremien, Erstellung integrierter Konzepte und weitere) sowie der organisatorischen Ebene (Verträge, Letter of Intent, weitere Bekundungen, verschiedene Organisationsformen und weitere) unterschieden.

Im Gegensatz zu vielfach monothematisch orientierten Zweckverbänden, ist die Ausrichtung einer interkommunalen Kooperation, so wie sie im Rahmen dieser Studie verstanden wird, umfassender: es wird ein inhaltlich integrierter Ansatz verfolgt. Dies äußert sich beispielsweise durch die Erstellung von integrierten Konzepten und/oder der Beteiligung einer breiteren Akteursstruktur. Eine anfangs sektoral ausgerichtete Zusammenarbeit bietet häufig einen Einstieg, um mit benachbarten Gemeinden zu kooperieren und kann durch die Diversifizierung der betrachteten Themen und Inhalte multithematisch werden und in der Folge mehrere kommunale Handlungsbereiche umfassen. Als integriert werden diese aber nur verstanden, wenn sich eine zusammenführende Betrachtung von für die Gemeindeentwicklung relevanten Themen ergibt.

Zudem zeichnen sich interkommunale Kooperationen durch einen regionalen Bezug aus. In den „funktional verbundenen Gebieten“ (BMUB 2016: 12) besteht ein räumlich-funktionaler Zusammenhang zwischen den kooperierenden kommunalen Körperschaften. Dies unterscheidet sie beispielsweise von anderen Kooperationskonstellationen wie etwa einem Netzwerk aus Partnerstädten, die sich über das gesamte Bundesgebiet verteilen.

Interkommunale Kooperationen basieren auf Freiwilligkeit, das heißt die Initiative geht von den kooperierenden kommunalen Körperschaften selbst aus (bottom-up) und sollte nicht verordnet sein (top-down). Dies ist Voraussetzung für eine „Kooperation auf Augenhöhe“, das heißt eine gleichberechtigte Mitwirkung aller Akteure, und damit Grundlage für ein erfolgreiches Gelingen einer Kooperation. Neben den vielfältigen Vorteilen, die freiwillige Kooperationen den beteiligten Gemeinden bieten, wird ihr Zustandekommen oftmals zum Beispiel durch finanzielle Anreize begünstigt. Restriktiv – aber nicht verhindernd – bei der Entwicklung von Kooperationen wirken beispielsweise Landesgrenzen oder andere Grenzen von räumlichen Verwaltungseinheiten, mit denen unter Umständen Beschränkungen für Kooperationen verbunden sein können. Das Entstehen einer – sich über solche äußeren Vorgaben hinwegsetzenden – Kooperation wird erschwert, ist aber möglich.

Daraus folgend wird für die Studie der Begriff „Interkommunale Kooperationen“ folgendermaßen definiert:

Definition: Interkommunale Kooperation in der Städtebauförderung

- ▶ Mindestens zwei Gebietskörperschaften sind auf der kommunalen Ebene (Städte, Gemeinden, Gemeindeverbände) an der Kooperation beteiligt.
- ▶ Die Kooperationen erfolgen formal auf gleicher institutioneller Ebene.
- ▶ Die Selbstständigkeit der Gemeinden in kommunalrechtlichem Sinne bleibt erhalten.
- ▶ Ein inhaltlich umfassender integrierter Ansatz wird verfolgt.
- ▶ Es besteht ein regionaler Bezug, im Sinne eines räumlich-funktionalen Zusammenhangs.
- ▶ Die Initiative geht von den kooperierenden kommunalen Körperschaften selbst aus, die Zusammenarbeit erfolgt auf freiwilliger Basis.

3.2 Entwicklung in der Städtebauförderung

3.2.1 Stadtumbau in Hessen

Erste Erfahrungen mit interkommunalen Kooperationen in der Städtebauförderung stammen aus dem Programm Stadtumbau West in Hessen. Regionale Problemkonstellationen und eine kleinteilige Siedlungsstruktur führten dazu, dass in Hessen im Rahmen des Städtebauförderprogramms „Stadtumbau West“ frühzeitig ein Schwerpunkt auf interkommunale Kooperationen gelegt wurde.

In Hessen bestehen regionale Disparitäten zwischen Nord- und Mittelhessen auf der einen und dem Süden von Hessen auf der anderen Seite. In Nord- und Mittelhessen vollzieht sich parallel zum demografischen Wandel ein wirtschaftsstruktureller Wandel, dessen Auswirkungen in den Kommunen deutlich spürbar sind. Der Süden von Hessen ist hingegen wirtschaftlich stärker und kann die Auswirkungen des demografischen Wandels besser ausgleichen. Das Land Hessen strebte aufgrund dieser Konstellationen frühzeitig die Unterstützung interkommunaler Kooperationen an. Es reagierte mit der „Rahmenvereinbarung zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit“ (2008) und regte damit zur Bildung von interkommunalen Kooperationen an. Hierzu wurde das Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit (kikz) etabliert, welches die hessischen Kommunen zu allen strategischen und inhaltlichen Fragen rund um die interkommunale Zusammenarbeit berät (vgl. kikz o. J. a). Zudem wurde ein zuständiges Referat im Hessischen Innenministerium neu eingerichtet, das eng mit den kommunalen Spitzenverbänden zusammenarbeitet.

Mit dem Programmstart des Stadtbau West 2004 in Hessen wurden interkommunale Kooperationen als Schwerpunkt in die hessische Städtebauförderung integriert. Die ausgewählten Programmkommunen sind verpflichtet ihre integrierten Entwicklungskonzepte mit ihren Umlandgemeinden abzustimmen. Interkommunale Kooperationen werden für die Planung und Umsetzung der Maßnahmen ausdrücklich erwünscht (vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2006: 14). Im Programmjahr 2014 wurden im Programm Stadtbau West in Hessen insgesamt 91 Programmkommunen gefördert. Davon sind 74 Kommunen in 17 interkommunalen Kooperationen organisiert, die bereits alle gemeinsame Projekte umgesetzt haben (vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2006). Sie bewerten ihre Erfahrungen bei der Zusammenarbeit innerhalb der interkommunalen Kooperationen als gut übertragbar auf andere Kommunen.

Das Land Hessen ist beispielgebend für die Förderung von interkommunaler Kooperation, insbesondere durch die Integration in die Städtebauförderung. Frühzeitig konnten Erfahrungen gesammelt werden, die auch später für das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ wegweisend geworden sind. Dies sind Erfahrungen bei der gemeinsamen Erarbeitung von integrierten Konzepten, bei Abstimmungsprozessen und bei der Erstellung von interkommunalen Flächenkatastern (vgl. HA Hessen Agentur 2011: 45).

3.2.2 Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“

Das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ wurde im Jahr 2010 gestartet und hat mit bislang 428 Millionen Euro (Verpflichtungsrahmen des Bundes bis einschließlich 2017) einen wichtigen Beitrag für die Entwicklung kleinerer Städte und Gemeinden geleistet. Explizites Ziel des Programms ist es, die Zusammenarbeit von Kommunen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge und Lebensqualität aktiv zu unterstützen. Ziel ist es weiterhin, die zentralörtliche Versorgungsfunktion kleinerer Städte und Gemeinden dauerhaft, bedarfsgerecht und auf hohem Niveau für die Bevölkerung der gesamten Region zu sichern und zu stärken. Durch aktive Kooperationen und Netzwerke sollen die Kräfte und Ressourcen der Kommunen gebündelt werden. Die gemeinsame Festlegung von Entwicklungszielen und die überörtliche Zusammenarbeit bei Infrastrukturangeboten spielen hierbei eine entscheidende Rolle.

Mit der Schwerpunktsetzung der Initiative und dem neuen Förderprogramm erfolgte zugleich eine

Profilierung der Städtebauförderung. Der neue Fokus auf Klein- und Mittelstädte erforderte auch eine Anpassung der Anforderungen im Rahmen einer integrierten Stadtentwicklungspolitik. Das Programm ist ein neuer Typus, der einerseits an die etablierten Methoden und Vorgehensweisen der Städtebauförderung anknüpft und andererseits neue Akzente in der interkommunalen Kooperation setzt.

Gleichzeitig sind die aus der Logik des Besonderen Städtebaurechtes (hier insbesondere Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen) abgeleiteten Vorgehensweisen nicht eins zu eins übertragbar. Ein Beispiel ist die Ausweisung von Fördergebieten, da hier in einem interkommunalen Kontext lokal agiert werden muss. Die Ausweisung stellt für einige Kommunen eine Schwierigkeit dar, da sich integrierte Entwicklungskonzepte auf den gesamten Raum beziehen, gleichzeitig jedoch formal eine klare Abgrenzung der Fördergebiete gefordert ist. Zudem stehen eine frühzeitige Festlegung der Fördergebietskulissen – und der damit verbundene Aufwand bei Anpassungen – den dynamischen und sich immer wieder wandelnden Anforderungen interkommunaler Kooperationen entgegen.

Mit dem Städtebauförderprogramm wird somit auf die schwierige Situation kleinerer Städte und Gemeinden reagiert, die Daseinsvorsorge angesichts des demografischen Wandels für ihre Bewohnerinnen und Bewohner dauerhaft zu sichern. Insbesondere Kommunen in ländlichen, dünn besiedelten Räumen sollen als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge für die Zukunft handlungsfähig gemacht werden.

3.3 Instrumente im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“

Es gibt verschiedene Instrumente, welche die Entstehung und Weiterentwicklung einer interkommunalen Kooperation unterstützen. An dieser Stelle werden die drei im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ eingesetzten Instrumente – das Kooperationsmanagement, die Erstellung integrierter Entwicklungskonzepte sowie Verfügungsfonds – näher beleuchtet.

3.3.1 Integrierte Entwicklungskonzepte

Integrierte Entwicklungskonzepte für interkommunale Kooperationen sollen ganzheitliche Entwicklungen in den beteiligten Kommunen anstoßen und koordinieren, in die unterschiedliche Ressorts und Interessen eingebunden sind. Grundlage eines Kon-

zeptes ist es, einen Planungs- und Handlungsansatz zu entwickeln, der aktiv die Entwicklung der kooperierenden Gemeinden aufgreift, Impulse auslöst und einen gestalterischen Anspruch verfolgt. Die integrierten Entwicklungskonzepte sind die Grundlage, um unterschiedliche Zielsetzungen, Handlungsfelder und Maßnahmen im Sinne einer Gesamtstrategie für die Entwicklung eines Kooperationsraums zu kombinieren und unterschiedliche Akteursgruppen, Fachplanungen und Ressourcen einzubinden.

Angesichts der vielschichtigen Herausforderungen der Kommunen einerseits (vgl. Kapitel 2.2.3) und der Herausforderungen bei der Durchführung von interkommunalen Kooperationen andererseits sind integrierte Entwicklungskonzepte ein wichtiges Instrument, um zukunftsfähige Entwicklungen anzustoßen und eine Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand, privaten Akteuren und der Bürgerschaft zu initiieren. In vielen Förderprogrammen stellen sie eine Fördervoraussetzung dar. Als Instrument für die integrierte Entwicklung in einer interkommunalen Kooperation eignen sie sich nur dann, wenn die im Entwicklungskonzept formulierten Ziele und Maßnahmen sich nicht ausschließlich auf das jeweilige Förderprogramm beziehen. Erforderlich ist es, einen förderprogrammabhängigen Ansatz zu verfolgen, der zur Realisierung von Maßnahmen unterschiedliche Finanzierungsquellen benennt. Dies unterstützt die Erarbeitung und Umsetzung ganzheitlicher Strategien, die unterschiedliche Themen, Handlungsfelder und Ressorts in den Blick nehmen.

Für viele Kooperationsräume sind die Erarbeitung und vor allem die Umsetzung eines integrierten Entwicklungskonzeptes eine große Herausforderung. Insbesondere vielschichtige Akteursstrukturen, eine großräumige überörtliche Betrachtung und der interkommunale Ansatz erfordern eine sehr intensive Auseinandersetzung mit den relevanten Themen und einen sensiblen Umgang mit der Erarbeitung von konkreten Projekten.

3.3.2 Kooperationsmanagement

Der Einsatz eines Kooperationsmanagements beziehungsweise eines Projektmanagements stellt eine Möglichkeit dar, die Zusammenarbeit und die Umsetzung von Maßnahmen in einer interkommunalen Kooperation zu unterstützen und zu organisieren. Vor allem bei komplexen Themen können mittels eines neutralen Managements transparente Strukturen aufgebaut werden (vgl. FES 2008: 79). Während des gesamten Kooperationsprozesses kann ein Kooperationsmanagement Vertrauen zwischen den Kooperationspartnern schaffen, da es allen Parteien gegenüber neutral einge-

stellt ist und keine eigenen Ziele verfolgt (vgl. Difu 2005 b: 8). „Auf der interkommunalen Ebene müssen teilweise Konkurrenz zwischen den Kommunen, Interessensgegensätze und Unklarheiten über Entscheidungskompetenzen überwunden werden. Bei den Akteuren gilt es, Vertrauen aufzubauen, Kommunikations- und Informationsdefizite abzubauen, Unterschiede und selektive Problemwahrnehmungen sowie institutionelle Bindungen zu beachten. Auch Befindlichkeiten von Einzelpersonen oder lokalen Akteursgruppen können von Bedeutung sein“ (BMUB 2014: 43).

Die Aufgaben eines Kooperationsmanagements liegen im Bereich der Steuerung, der Moderation, der Koordinierung und der Beratung. Je nach Ausgestaltung bereiten sie Maßnahmen vor beziehungsweise setzen diese um und übernehmen Monitoring- sowie Controllingaufgaben (Raab 2011: 207). Auch die Information und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Beteiligung aller relevanten Akteure sind wesentliche Aufgaben des Kooperationsmanagements.

Das Kooperationsmanagement ist stark von den Gegebenheiten vor Ort abhängig. Einerseits können nicht alle Aufgaben an ein Management übertragen werden. Andererseits können – je nach Aufstellung der Akteure vor Ort – einzelne Aufgaben eines Kooperationsmanagements auch innerhalb der interkommunalen Kooperation übernommen werden. So besteht die Möglichkeit, dass das Kooperationsmanagement nicht durch eine externe Beraterin oder einen externen Berater durchgeführt wird, sondern intern bei den Gemeindeverwaltungen angelegt ist.

3.3.3 Verfügungsfonds

Ein weiteres Instrument ist der Verfügungsfonds, der von jeder Kooperation bzw. Programmkommune eingerichtet werden kann, die Mittel aus der Städtebauförderung erhält. Ziel ist es, private Akteure aktiv an der Aufwertung und attraktiven Weiterentwicklung ihres Umfeldes zu beteiligen. Dadurch lässt sich eine hohe Breitenwirkung des Programms erzielen.

Der Verfügungsfonds bietet die Möglichkeit, die Bevölkerung gezielt in die Kooperation beziehungsweise die Durchführung gemeinsamer Projekte einzubinden. Neben der Bevölkerung sind auch die Einbindung von privaten Investoren, wie zum Beispiel Banken oder lokale Wirtschaft, denkbar.

Der Verfügungsfonds wird zu gleichen Teilen aus privaten Mitteln und aus Mitteln der Städtebauförderung finanziert. Der private Anteil kann von Akteuren der lokalen Wirtschaft, Grundstücks- und

Immobilieeigentümerinnen und -eigentümern, Immobilien- und Standortgemeinschaften oder Privatpersonen akquiriert werden und wird durch Städtebaufördermittel zu 50 % kofinanziert. Auf diese Weise können Privatpersonen, Unternehmen, Händlerinnen und Händler oder Vereine einen Förderzuschuss aus dem Verfügungsfonds beantragen, um Projekte und Aktionen umzusetzen.

3.4 Interkommunale Kooperationen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“

Um ein Verständnis für den Stand, die Rahmenbedingungen und die Strukturen von interkommunalen Kooperationen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ zu entwickeln, werden quantitative Informationen über deren Verteilung und strukturelle Beschaffenheit analysiert, die sich auf die Förderdaten zum Programm (Stand 31.12.2015) sowie ausgewählte Informationen der Laufenden Raumbearbeitung des BBSR beziehen.

Für das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ sind für die Datenauswertung einige Besonderheiten zu berücksichtigen.¹² Die in der Städtebauförderung übliche Bezugsgröße der Gesamtmaßnahme ist nur eingeschränkt verwendbar. Durch die Ausrichtung des Städtebauförderprogramms sowohl auf einzelne Kommunen als auch auf Kooperationen mehrerer Kommunen und eine abweichende Praxis der Ausweisung von Gesamtmaßnahmen in den einzelnen Ländern, liegt keine einheitliche, vergleichbare Struktur von Gesamtmaßnahmen vor. Für die Auswertung hat es sich daher bewährt, verschiedene Bezugsräume zu definieren (siehe nebenstehender Kasten).

Weiterhin ist festzuhalten, dass über die Qualität der Zusammenarbeit der beteiligten Kommunen in einem Kooperationsraum, also ob es sich um eine interkommunale Kooperation im Sinne der Studie handelt, mittels der quantitativen Datenanalyse nur bedingt eine Aussage zu treffen ist. Um die ausgewählten Fragestellungen dennoch analysieren zu können, wird unterstellt, dass es sich bei allen Kooperationsräumen mit mehr als einer beteiligten Kommunen um interkommunale Kooperationen im Sinne der Definition der vorliegenden Studie handelt.

3.4.1 Basisinformationen zu interkommunalen Kooperationen

Ziel des Kapitels ist es, einen allgemeinen Überblick über interkommunale Kooperationen im Städtebau-

Kooperationsräume

► Als Kooperationsraum wird ein Raum verstanden, in dem eine oder mehrere Kommunen im Rahmen des Städtebauförderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ zusammen arbeiten.

Beteiligte Kommunen

► Beteiligte Kommunen sind alle Kommunen, die Teil eines Kooperationsraumes sind. Es wird bewusst auf die Bezeichnung der Programmkommunen verzichtet, da auch Kommunen, die keine Städtebaufördermittel über ihre Haushaltsführung abrechnen (und damit per Definition keine Fördermittel erhalten), im Rahmen der Kooperation von der Städtebauförderung profitieren können. Gleichzeitig soll eine Verwechslung mit anderen Programmen der Städtebauförderung vermieden werden.

Einzelne beteiligte Kommune

► Ein Kooperationsraum mit nur einer beteiligten Kommune ist im Sinne der Studie keine interkommunale Kooperation. Zur besseren Verständlichkeit wird diese im Folgenden als einzelne beteiligte Kommune bezeichnet. Eine einzelne beteiligte Kommune ist in den meisten Fällen eine großflächige Kommune mit kooperierenden Ortsteilen – zum Beispiel nach einer Gemeindefusion.

förderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ zu geben. Dazu werden die Anzahl der interkommunalen Kooperationen sowie deren prozentuale Verteilung in den Ländern ausgewertet. Weiterhin wird herausgearbeitet seit wann die Kooperationen am Programm beteiligt sind und wie viele Mittel in Kooperationen fließen.

Anzahl der interkommunalen Kooperationen und der beteiligten Kommunen

Im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ gibt es insgesamt 358 Kooperationsräume, von denen 199, rund 56 %, aus mehreren beteiligten Kommunen bestehen (vgl. Abbildung 3). Mehr als die Hälfte aller Kooperations-

(12) Im Rahmen der Transferstellenarbeit zum Programm wurden diese Besonderheiten über mehrere Jahre hinweg herausgearbeitet und der Umgang mit ihnen hat sich bewährt. Aus diesem Grund wird im Rahmen der Studie „Interkommunale Kooperationen in der Städtebauförderung“ auf die Erkenntnisse aus dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ zurückgegriffen.

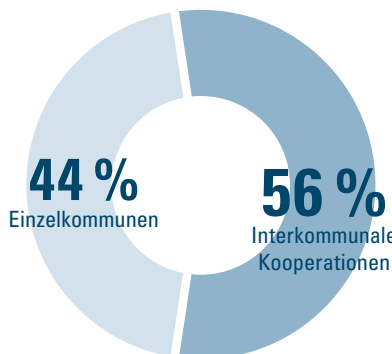


Abbildung 3: Übersicht über den Anteil interkommunaler Kooperationen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“

n = 358; 100 % aller Kooperationsräume. Quelle: eigene Berechnung auf Basis der Förderdaten 2015, Stand 31.12.2015

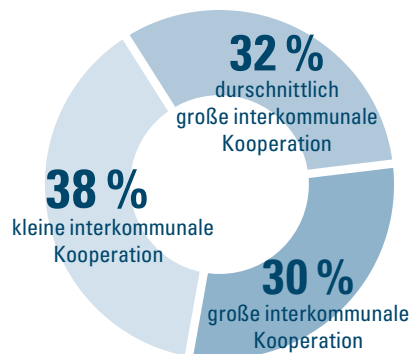


Abbildung 4: Übersicht über die Größe interkommunaler Kooperationen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“

n = 199; 100 % aller interkommunalen Kooperationen. Quelle: eigene Berechnung auf Basis der Förderdaten 2015, Stand 31.12.2015

räume im Programm werden also als interkommunale Kooperation im Sinne der definierten Kriterien durchgeführt. Die Größe der interkommunalen Kooperation variiert dabei (vgl. Abbildung 4). In den einzelnen Ländern ist die Verteilung und Größe von interkommunalen Kooperationen sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Durchschnittlich umfassen interkommunale Kooperationen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ rund fünf beteiligte Kommunen. In Abhängigkeit der Anzahl der beteiligten Kommunen lassen sich drei Gruppen unterschiedlicher Größen von Kooperationsräumen abgrenzen:

- kleine interkommunale Kooperationen mit zwei oder drei beteiligten Kommunen (Anzahl: 76),
- durchschnittlich große interkommunale Kooperationen mit vier oder fünf beteiligten Kommunen (Anzahl: 64),
- große interkommunale Kooperationen mit sechs oder mehr beteiligten Kommunen (Anzahl: 59).

Die interkommunalen Kooperationen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ bestehen aus zwei bis 14 beteiligten Kommunen. Hier entfallen insgesamt gut zwei Drittel (circa 70 %) auf kleine und durchschnittlich große interkommunale Kooperationen. Große interkommunale Kooperationen kommen somit bei circa einem Drittel der interkommunalen Kooperationen vor.

Höhe der Städtebaufördermittel im Programm

Die durchschnittliche Höhe der bewilligten Bundesfinanzmittel im Jahr 2015 pro Kooperationsraum lässt erkennen, dass mit der steigenden Zahl der beteiligten Kommunen, auch die Höhe der bewilligten Mittel insgesamt zunimmt. Allerdings steigen die Städtebaufördermittel nicht proportional zur Anzahl der beteiligten Kommunen (vgl. Abbildung 5).

(13) Eigene Berechnung auf Basis der Förderdaten 2015, Stand 31.12.2015 und der Laufenden Raumbewertung des BBSR, Stand 2014.

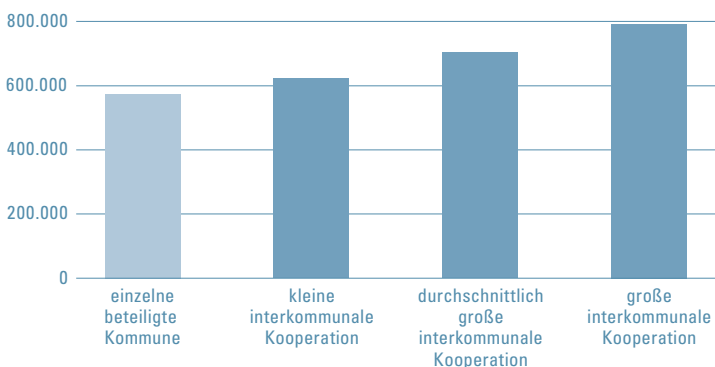


Abbildung 5: Durchschnittliche Höhe der bewilligten Bundesfinanzmittel nach Größe des Kooperationsraums (in Euro)

n = 358; 100 % aller Kooperationsräume. Quelle: eigene Berechnung auf Basis der Förderdaten 2015, Stand 31.12.2015

3.4.2 Strukturelle Rahmenbedingungen interkommunaler Kooperationen

Dieses Kapitel gibt Auskunft über die strukturellen Rahmenbedingungen, innerhalb der sich die beteiligten Kommunen bewegen. Hier werden besondere Herausforderungen deutlich, die sich durch die Lage im Raum, die Zusammensetzung und Entwicklung der Bevölkerung sowie die finanziellen Möglichkeiten der beteiligten Gemeinden ergeben.

Entwicklungsdynamik

Circa 45 % der interkommunalen Kooperationen befinden sich in tendenziell schrumpfenden und circa 39 % in tendenziell wachsenden Räumen. Die meisten interkommunalen Kooperationen befinden sich innerhalb des jeweiligen Bundeslandes in schrumpfenden Regionen beziehungsweise in Regionen mit kleinräumig sehr unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken.

Bezüglich der Höhe der durchschnittlich bewilligten Bundesfinanzmittel je interkommunaler Kooperation zeigt sich, dass interkommunale Kooperationen in tendenziell schrumpfenden Räumen deutlich mehr Fördermittel erhalten als interkommunale Kooperationen in tendenziell wachsenden Regionen (vgl. Abbildung 6). Dies spiegelt wider, dass die Mittel des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ sich in erster Linie an Kommunen in dünn besiedelten, ländlichen, von Abwanderung bedrohten oder vom demografischen Wandel betroffenen Räumen richten.

Siedlungsstruktur¹³

Interkommunale Kooperationen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ befinden sich verstärkt in ländlichen und dünn besiedelten Räu-

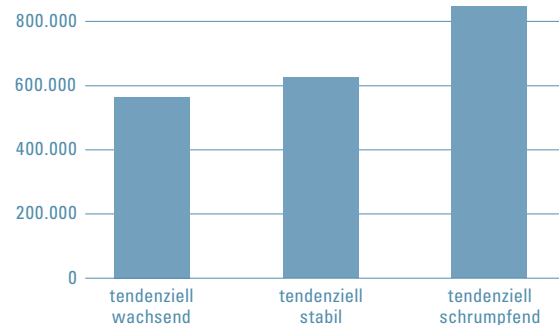


Abbildung 6: Durchschnittliche Höhe der bewilligten Bundesfinanzhilfen nach Entwicklungsrichtung der interkommunalen Kooperation (in Euro)

n = 199; 100 % aller interkommunalen Kooperationen. Quelle: eigene Berechnung auf Basis der Förderdaten 2015, Stand 31.12.2015 und der Laufenden Raumbewertung des BBSR

men. Somit deutet sich an, dass der Bedarf nach Kooperationstätigkeit dort besonders stark ausgeprägt ist, wo aufgrund der räumlichen Lage Herausforderungen an die Bereitstellung, Sicherung sowie die Auslastung von Infrastrukturen bestehen. Eine Auswertung des siedlungsstrukturellen Regionstyps ergibt, dass fast die Hälfte aller interkommunalen Kooperationen in überwiegend ländlichen Regionen (circa 49 %) liegt, bei einzelnen am Programm beteiligten Kommunen sind dies hingegen nur knapp ein Viertel.

Auch die Analyse des siedlungsstrukturellen Kreistyps unterstützt diese Beobachtung: Circa 38 % der interkommunalen Kooperationen liegen in überwiegend dünn besiedelten ländlichen Kreisen, bei einzelnen am Programm beteiligten Kommunen sind dies hingegen nur circa 18 %. Bei den bereits dichter besiedelten ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen ist der Anteil von interkommunalen Kooperationen und einzelnen beteiligten Kommunen mit jeweils etwa einem Drittel ausgeglichen.

Demografische Entwicklung¹⁴

Hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung weisen circa 80 % der interkommunalen Kooperationen eine für den gesamten Kooperationsraum abnehmende Bevölkerung auf. Und das, obwohl das Wanderungssaldo bei circa 61 % der Kooperationsräume positiv (und nur bei circa 39 % negativ) ausfällt. Dies verdeutlicht, dass die Bevölkerungsrückgänge vor allem auf Sterbefallüberschüssen in den Kooperationsräumen basieren und die Sterbefälle die Anzahl der Geburten überwiegen. So leben in circa 91 % der interkommunalen Kooperationen mehr Personen ab 65 Jahren als Personen bis einschließlich 18 Jahren. Wobei circa 46 % sogar oberhalb des Bundesdurchschnitts von 130 über 65-Jährigen im Vergleich zu 100 unter 19-Jährigen liegen. Dies gilt besonders für Ostdeutschland, während sich interkommunale Kooperationen mit einer jüngeren Altersstruktur in Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen befinden. In diesen Ländern finden sich auch mehrheitlich die Kooperationsräume mit einer positiven Bevölkerungsentwicklung.

(14) Eigene Berechnung auf Basis der Förderdaten 2014, Stand 31.12.2014 und der Laufenden Raumbearbeitung des BBSR. Die Entwicklung der Bevölkerung bezieht sich auf die Jahre 2008 bis 2013.

(15) Die betrachteten sechs Entwicklungsindikatoren sind die Bevölkerungsentwicklung (2009–2014), Wanderungssaldo (2010–2014), Entwicklung der Erwerbsfähigen (2009–2014), Beschäftigtenentwicklung (2009–2014), Veränderung der Arbeitslosenquote (2008/09–2013/14) sowie die Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens (2008/09–2013/10/14).

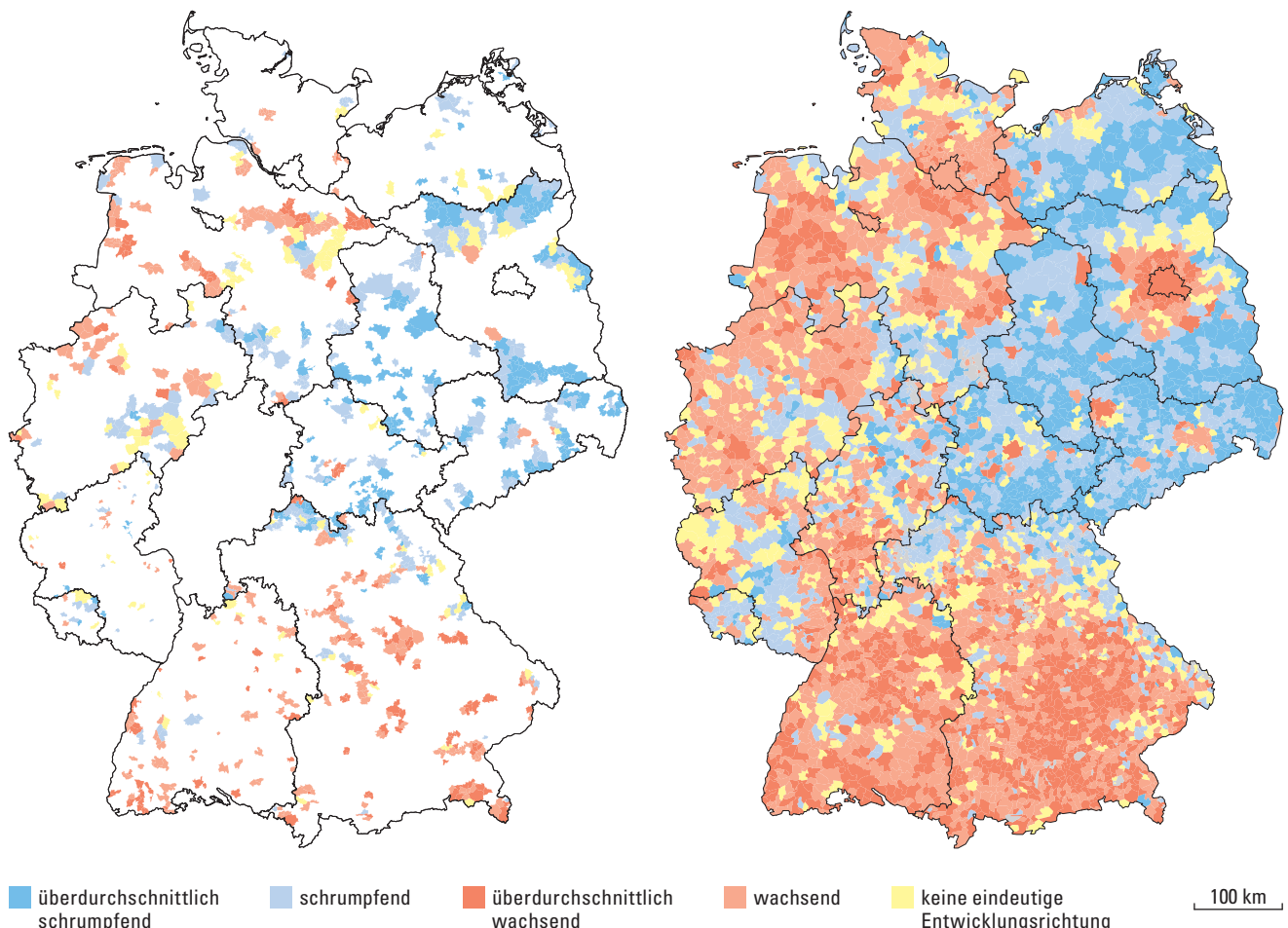


Abbildung 7: Entwicklungsrichtung¹⁵ 2010–2015

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR 2016 und laufende Raumbearbeitung des BBSR 2017 (links), laufende Raumbearbeitung des BBSR (rechts). Geometrische Grundlage: © GeoBasis-DE / BKG 2015 (links), BKG, Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände 31.12.2014 (rechts). Bearbeitung: Plan und Praxis (links), A. Milbert (rechts)

4 Praxisbeispiele

Für eine tiefergehende Analyse aktueller interkommunaler Kooperationen wurden acht Praxisbeispiele für eine eingehende Analyse anhand eines im Vorfeld entwickelten Kriteriensystems¹⁶ ausgewählt. In vertiefenden Interviews mit ausgewählten Schlüsselakteuren der Kommunen wurden deren Kenntnisse über die Kooperationen erfasst und durch eine strukturierte Auswertung der wichtigsten Materialien (zum Beispiel integrierte Konzepte, Broschüren) sowie einer Internet- und Medienrecherche ergänzt (vgl. Kapitel 1.3). Für das Kriteriensystem wurden sechs Kooperationstypen gebildet, denen die Kooperationen zugeordnet werden konnten. Somit erfolgte keine Auswahl an Best-Practice-Beispielen, sondern eine Darstellung möglichst unterschiedlicher Typen von interkommunalen Kooperationen.

4.1 Allianz Hofheimer Land

4.1.1 Entwicklung der Kooperation

Die Allianz Hofheimer Land liegt im nördlichen Teil des Landkreises Haßberge an der Grenze zu Thüringen im Regierungsbezirk Unterfranken. Nahe gelegene Oberzentren sind Schweinfurt, Coburg und Bamberg. Landschaftlich geprägt ist die Allianz zum einen durch das Mittelgebirge Haßberge mit ausgedehnten Waldgebieten, zum anderen durch Landwirtschaftsflächen.

Die Gemeinden Aidhausen, Bundorf / Haßberge, Burgpreppach, Hofheim in Unterfranken, Riedbach und Ermershausen arbeiteten bereits vor Gründung der interkommunalen Kooperation im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaft Hofheim (VG) überörtlich zusammen. Die Marktgemeinde Maroldsweisach schloss sich der Kooperation aus Überzeu-



Abbildung 8: Übersicht der acht ausgewählten Praxisbeispiele

Quelle: eigene Darstellung. Kartengrundlage: Open Street Map, © GeoBasis-DE / BKG 2015, bearbeitet

gung für die Notwendigkeit gemeinsam zu handeln an. Auslöser für die Vertiefung der bereits bestehenden Zusammenarbeit und die Gründung der Allianz Hofheimer Land war das gemeinsam entwickelte „Förderprogramm zur Revitalisierung leerstehender Bausubstanz“ von 2008 (Modellprojekt für den Landkreis). Der Schwerpunkt lag auf Investitionen zur Nutzbarmachung von Bestandsgebäuden. Im Rahmen dessen wurden von den Kommu-

(16) Darunter unter anderem Anzahl der beteiligten Kommunen, Dauer der Kooperation, Entwicklungsdynamik, Finanzkraft, Siedlungstyp, und weitere.

Allianz Hofheimer Land

Bundesland	Bayern
Landkreis	Haßberge
Beteiligte Kommunen	Insgesamt 7 Städte und Gemeinden, davon 4 Programmkommunen Kleinere Städte und Gemeinden (Aidhausen, Bundorf / Haßberge, Hofheim in Unterfranken, Riedbach) und 3 weitere Gemeinden (Markt Burgpreppach, Ermershausen, Markt Maroldsweisach)
Städtebauförderungsprogramme	<ul style="list-style-type: none"> • Kleinere Städte und Gemeinden • Stadtbau West
Webseite	www.hofheimer-land.de

Fläche	285 km ²
Einwohner insgesamt	14.902 (Stand: 2015)
Entwicklungsrichtung	alle wachsend außer Maroldsweisach (überdurchschnittlich schrumpfend) (Stand: 2015)
Jahr der Aufnahme in das Programm Kleinere Städte und Gemeinden	Hofheim in Unterfranken, Riedbach 2010; Bundorf / Haßberge 2013; Aidhausen 2017
Bundesfinanzhilfen im Programm Kleinere Städte und Gemeinden	2.501.000 Euro (Stand: 2017)

nen gemeinsame Strategien zur Innenentwicklung mit dem Fokus auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme entwickelt.

Die Initiative zur Zusammenarbeit der Gemeinden in einer interkommunalen Kooperation ging ursprünglich vom Landrat des Landkreises Haßberge aus, der Kooperationspartner zur Bewältigung der drohenden massiven Bevölkerungsverluste im nördlichen Teil des Landkreises suchte. Der gemeinsame Handlungsdruck und die damit verbundene Problematik des Leerstands beziehungsweise drohenden Leerstands in den Ortskernen haben auf Ebene der Bürgermeister zu einer Auseinandersetzung mit dem Thema Innenentwicklung geführt. Seitdem sind die Bürgermeister die treibende Kraft der Kooperation.

Meilensteine der Interkommunalen Kooperation „Allianz Hofheimer Land“

- Gründung der Gemeinde-Allianz Hofheimer Land (2008)
- Bestandsanalyse zu Leerständen und Baulücken im Kooperationsraum (2008)
- Aufnahme in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ (2010)
- Auftaktveranstaltung in Hofheim in Unterfranken und Beginn der Konzepterstellung (2011)
- Eröffnung des Interkommunalen Bürgerzentrums in Hofheim in Unterfranken (2012)
- Gründung des Vereins Hofheimer Land und Beauftragung eines Allianzmanagers (2013)
- Fertigstellung des „Überörtlichen Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzept zur öffentlichen Daseinsvorsorge für die Gemeinde-Allianz Hofheimer Land“ (2014)
- Eröffnung Allianzbad „Hofheimer Land“ (2016)

4.1.2 Organisationsformen und Akteure

Der Prozess der Programmumsetzung im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ wird von einer Lenkungsgruppe gesteuert und begleitet. Die Gruppe setzt sich aus den Bürgermeistern der kooperierenden Gemeinden, Verwaltungsangestellten, dem LEADER-Management Haßberge und der Regierung von Unterfranken sowie dem Amt für Ländliche Entwicklung Unterfranken zusammen. Die Lenkungsgruppensitzungen finden alle vier bis sechs Wochen statt. Durch die regelmäßigen Treffen ist ein enger Austausch der Akteure gewährleistet. Während der Erarbeitung des integrierten ländlichen Entwicklungskonzepts traf sich die Gruppe in fünf Sitzungen und steuerte die Erarbeitung, bewertete den aktuellen Bearbeitungsstand und plante die zukünftige Entwicklung der interkommunalen Kooperation Hofheimer Land.

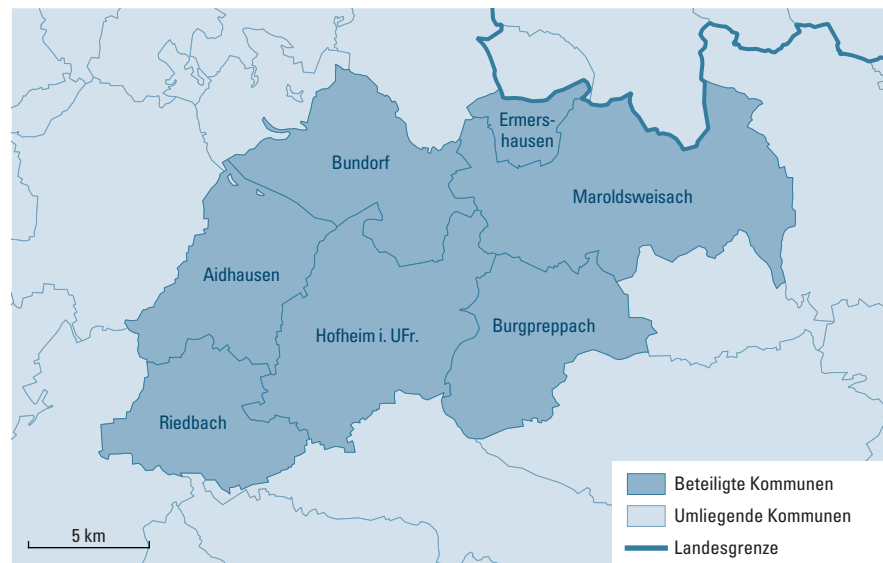


Abbildung 9: Interkommunale Kooperation Allianz Hofheimer Land

Quelle: eigene Darstellung. Kartengrundlage: Open Street Map, © GeoBasis-DE / BKG 2015

Mit der Gründung des Vereins Hofheimer Land im Jahr 2013, in dem alle Allianz-Gemeinden Mitglied sind, konnte die Kooperation weiter vertieft werden. Damit ging auch die Einrichtung des Allianzmanagements im interkommunalen Bürgerzentrum einher.

Eine wichtige Leitfigur der Kooperation Allianz Hofheimer Land ist der Bürgermeister der Stadt Hofheim in Unterfranken. Er ist eine treibende Kraft in der Allianz und trägt mit seinem Engagement dazu bei, dass alle beteiligten Akteure an einem Strang ziehen. Zudem ist er der Vorsitzende des Vereins Hofheimer Land. Weitere wichtige Akteure der Kooperation sind in der Verwaltung, beim Kooperationsmanagement sowie im Dorfgemeinschaftsverein zu finden. Die Verwaltung ist, beispielsweise durch die Beantragung von Fördermitteln, direkt an der Umsetzung von Maßnahmen beteiligt. Der Allianzmanager (Kooperationsmanagement) nimmt eine wichtige Funktion bei der Koordinierung der Kooperation ein und stellt eine Schnittstelle zwischen Bürgermeistern, Verwaltungen, Bürgerinnen und Bürgern und Wirtschaft dar.

Besondere Bedeutung in der Umsetzung der Maßnahmen vor Ort haben die Dorfgemeinschaftsvereine der einzelnen Ortsteile. Diese wurden 2013 als Dachorganisation aller Vereine und Verbände eines jeden Ortes gegründet und akquirieren Finanzierungsmittel für die Umsetzung von Maßnahmen. So konnte beispielsweise der Umbau einer ehemaligen Schule zum Bürgerhaus im Ortsteil Rügheim realisiert werden. Die Dorfgemeinschaftsvereine leiten und koordinieren die Arbeit der Bürger- und Dorfgemeinschaftshäuser in den Gemeinden der interkommunalen Kooperation.

Im interkommunalen Bürgerzentrum in Hofheim in Unterfranken wurde eine Anlaufstelle der Allianz eingerichtet, die der gezielten Ansprache der Bürgerinnen und Bürger und der Unterstützung sowie Akquise privaten Engagements, sowohl in finanzieller als auch in personeller Hinsicht dient. Dort finden die Bürgerinnen und Bürger Informationen rund um die Aktivitäten der Allianz sowie eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Mitbestimmung und -gestaltung. Auch der Allianzmanager hat dort seit 2013 eine zentrale Anlaufstelle, in der die Aktivitäten und Prozesse der Kooperation vor Ort gebündelt und koordiniert werden.

Die Akteure spielen insgesamt eine herausragende Rolle für die Kooperation. Die Allianz Hofheimer Land lebt durch das große persönliche Engagement einzelner Akteure, die die Kooperation zusammenhalten und voran bringen. Dabei spielen neben der funktionierenden Organisationsstruktur auch die persönlichen Beziehungen zwischen den Akteuren eine wichtige Rolle.

4.1.3 Handlungsschwerpunkte der Kooperation

Städtebauliche Ansätze

Im Rahmen der Kooperation wuchs bei den beteiligten Kommunen das Bewusstsein, dass zu einer langfristigen Sicherung der Daseinsvorsorge in der Region eine überörtliche Zusammenarbeit notwendig ist. Die Schwerpunkte, die in der Allianz Hofheimer Land seither gesetzt werden, sind einerseits Innenentwicklung und Stärkung der Stadt- und Ortskerne und andererseits die soziale Infrastruktur. Die konkrete Umsetzung dieses Ziels wird anhand des gemeinsam betriebenen Freibades deutlich, welches 2016 eröffnet wurde.

Im Rahmen des aktiven Leerstandsmanagements in der Allianz wurden in den letzten Jahren mehrere zentral gelegene leer stehende Gebäude als Dorfgemeinschaftshäuser ausgebaut oder befinden sich aktuell noch in der Umbauphase. Diese dienen als Mittelpunkt der Dörfer und schaffen eine dezentrale Struktur als Basis für bürgerschaftliches Engagement. Mit diesen Anlaufstellen fördern sie die sozialen Netzwerke der Allianz, indem sie beispielsweise Raum für Ehrenamt, Begegnung und Generationenaustausch bieten. Bereits fertiggestellt ist das interkommunale Bürgerzentrum in Hofheim, welches als zentraler Anlaufpunkt für die Bürgerinnen und Bürger der gesamten Allianz dient und in dem sich der Sitz des Allianzmanagements befindet. Dort ist ebenfalls eine Vielzahl an Beratungseinrichtungen zu den Themen Daseinsvorsorge, Bauen und Siedlungsentwicklung integriert.

Ein weiteres Projekt zur Innenentwicklung und Stärkung der Stadt- und Ortskerne der beteiligten Kommunen war die Rücknahme von Baugebietsausweisungen an den jeweiligen Ortsrandlagen. Um auch die Bevölkerung, Eigentümerinnen und Eigentümer sowie potenzielle Neubürgerinnen und -bürger für die Nutzung bestehender Bausubstanz zu mobilisieren, werden Innenentwicklungsberatungsgutscheine für Architektenberatungen sowie kommunale Förderprogramme zur Sanierung von Privatgebäuden angeboten. Die Beratung wird nur für Gebäude, die seit mindestens drei Monaten leer stehen und sich innerhalb der ausgewiesenen Sanierungsgebiete befinden angeboten. Durch die Umnutzung leer stehender Gebäude werden neue Angebote für die Bevölkerung geschaffen und die Attraktivität der Ortskerne gestärkt. Zentrales Anliegen der Zusammenarbeit der sieben Kommunen ist die Reduktion des Leerstandes und eine konsequente Innenentwicklung. Vor Beginn der Umsetzung von Einzelmaßnahmen wurde eine umfassende Bestandsanalyse im Kooperationsraum durchgeführt. Dazu wurde eine qualifizierte Bestandserfassung durchgeführt, um bestehende beziehungsweise zukünftige Leerstände und Baulücken zu erfassen. Die Ergebnisse der Bestandsanalyse sind in das „Überörtliche Integrierte Ländliche Entwicklungskonzept zur öffentlichen Daseinsvorsorge für die Gemeinde-Allianz Hofheimer Land“ eingeflossen. Auf dessen Grundlage wurde ein aktives Leerstandsmanagement zur Beurteilung der Leerstände und der Einrichtung einer Leerstandsdatenbank aufgebaut. Ziel ist die Beseitigung von Leerständen durch Neunutzung. Dabei gehen die Gemeinden der Allianz stets mit gutem Beispiel voran und sanieren leer stehende Gebäude in den Ortskernen.

Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit

Die Aktivitäten der Kooperation werden von Beteiligungsprozessen begleitet. So erfolgte im Rahmen der Konzepterstellung und der Programmumsetzung die Beteiligung der Bevölkerung und der relevanten Akteure im Rahmen von öffentlichen Veranstaltungen, Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themenbereichen, eines Ideenwettbewerbs für Jugendliche sowie einer öffentlichen Zukunftswerkstatt. Darüber hinaus bauen auch alle weiteren Maßnahmen auf eine frühzeitige und zielgruppenorientierte Information und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger auf. Das Allianzmanagement (Kooperationsmanagement) im interkommunalen Bürgerzentrum in Hofheim in Unterfranken ist etabliert und bietet eine feste Anlaufstelle für die Belange und Fragen der Bürgerinnen und Bürger. Die Öffentlichkeitsarbeit erfolgt über den „Allianzboten“ und eine Broschüre der interkommunalen Kooperation, mittels derer die Öffentlichkeit regelmäßig über den Stand der Programmumsetzung infor-

miert wird. Eine Internetpräsenz (www.hofheimerland.de) informiert über aktuelle Themen der Allianz und wird durch Social Media ergänzt.

Instrumente

Das von 2011 bis 2014 entwickelte „Überörtliche Integrierte Ländliche Entwicklungskonzept zur öffentlichen Daseinsvorsorge für die Gemeinde-Allianz Hofheimer Land“ umfasst das gemeinsame Leitbild und die Leitziele für die zukünftige Entwicklung der kooperierenden Kommunen sowie die daraus abgeleiteten Einzelmaßnahmen. Es verortet Maßnahmen der Förderung der Integrierten Ländlichen Entwicklung sowie der Städtebauförderung und trifft Aussagen zu deren Umsetzung, zum Prozessmanagement, zum Monitoring sowie zur Evaluierung. Mit der Erarbeitung des Entwicklungskonzepts wurde ein externes Büro beauftragt. Die Arbeitskreise formulierten zu den sechs erarbeiteten Entwicklungszielen und -schwerpunkten – ländliche Wirtschaft, Siedlungsentwicklung und Bauen, soziale Infrastruktur, touristische Potenziale, regionale Identität, Kultur und Zusammenleben sowie technische Infrastruktur und Verkehr – einzelne Maßnahmen für das Entwicklungskonzept. Die Ergebnisse, Zwischenstände, Projektideen und Maßnahmen wurden durch die Lenkungsgruppe geprüft und abgestimmt. Das Konzept hat im Rahmen des Kooperationsprozesses eine wichtige Leitfunktion wahrgenommen und ist die zentrale Handlungsgrundlage in der Allianz Hofheimer Land.

Der Allianzmanager bündelt in Form des Kooperationsmanagements die Aktivitäten der verschiedenen Ebenen im Bereich der Umsetzung der Maßnahmen aus dem überörtlichen integrierten Entwicklungskonzept, der LEADER Förderung und der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements vor Ort, insbesondere die Koordination der ehrenamtlichen Tätigkeiten. Zudem unterstützt das Kooperationsmanagement Interessierte bei der Finanzierung von Baumaßnahmen im Bestand, zum Beispiel durch Hilfe bei Förderanträgen.

Im Kooperationsraum wird kein Verfügungsfonds eingesetzt.

Finanzierung

Mit Hilfe des Förderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“, Mitteln der Integrierten ländlichen Entwicklung in Bayern und weiteren EU-Fördermitteln können die Strategien der Innenentwicklung und gemeinsame Einrichtungen der Daseinsvorsorge sowie die Stelle des Allianzmanagers finanziert werden. Die Koordinierung und Bündelung mit weiteren Förderansätzen (EU, Landesprogramme) erfolgt über das Kooperationsmanagement und

die Geschäftsstelle der Kooperation im interkommunalen Bürgerzentrum in Hofheim in Unterfranken.

Eine Bündelung mit den Förderansätzen im Bereich der ländlichen Entwicklung ist bereits im integrierten Entwicklungskonzept vorgesehen. Im Rahmen des Leerstandmanagements wurde für die Laufzeit von 2016 bis 2020 eine Finanzierung aus Mitteln des Städtebauförderungsprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ (50 %) und vom Amt für ländliche Entwicklung (50 %) bewilligt.

Die Bereitstellung des kommunalen Eigenanteils bei Einzelmaßnahmen wird von jeder beteiligten Kommune selbst organisiert. Die Finanzierung des Kooperationsmanagements erfolgt gemeinsam. Einzelmaßnahmen mit Bedeutung für den gesamten Kooperationsraum, wie beispielsweise das gemeinsam betriebene Freibad werden von allen Kommunen anteilig nach ihrer Bevölkerung finanziert. Die Kosten des Allianzmanagements werden durch die Mitgliedsbeiträge der Kommunen finanziert. Hierbei werden je Einwohner von den Kommunen zwei Euro eingebracht.

4.1.4 Fazit

Die beteiligten Kommunen haben erkannt, dass sie die Leerstandsproblematik und eine konsequente Innenentwicklung nur gemeinsam durchsetzen können. Diese Erkenntnis war die Voraussetzung für die Rücknahme von Baugebieten und die Auflösung von Konkurrenzsituationen zwischen den Gemeinden sowie die Neuorganisation von gemeinsamen Einrichtungen (unter anderem interkommunales Bürgerzentrum, interkommunales Freibad).

Der Erfolg gibt der Kooperation Recht. Es wird zunehmend einfacher, Bevölkerung und Politik von den Vorteilen der Innenentwicklung zu überzeugen. Das Kirchturmdenken konnte durch die Kooperation reduziert werden. Die Gemeinden profitieren von der Aufwertung der Ortskerne, der Förderung von sozialen Projekten und der Stärkung der Gemeinschaft. Sie können sich gemeinsam durch die Nutzung von Synergieeffekten, wie der Bündelung von Kompetenzen, besser entwickeln und es entsteht ein starker Zusammenhalt. Die geübte Zusammenarbeit erleichtert den Gemeinden die Umsetzung von Großprojekten, wie den Ausbau eines Radweges oder die Sanierung des Freibades. Ebenfalls profitieren sie von den etablierten Strukturen bei Projekten, die nicht alle Gemeinden betreffen.

Es fällt der Kooperation zudem leichter mit sich verändernden Rahmenbedingungen umzugehen. Im Umgang mit den steigenden Flüchtlingszahlen und deren Unterbringung und Versorgung konnte

die Kooperation auf ein bereits bestehendes Netzwerk sowohl an engagierten Bürgerinnen und Bürgern, als auch auf Ebene der interkommunalen Zusammenarbeit zurückgreifen.

Wichtig für eine funktionierende Kooperation ist, dass die Individualität der einzelnen Gemeinden erhalten bleibt und sich jede Gemeinde eigenständig entwickeln kann. Von Bedeutung sind jedoch auch ein gegenseitiger Austausch, die Abstimmung über zukünftige Entwicklungen und die Umsetzung von Maßnahmen.

Zusätzlich ist eine ständige Überzeugungsarbeit auf allen Ebenen notwendig. Gemeinsame Veranstaltungen und ein gemeinsamer Auftritt stärken die Akzeptanz in der Bevölkerung, zum Beispiel für das Thema Innenentwicklung, wie der Fall einer Gemeinde innerhalb der Kooperation zeigt: Die Gemeinde wollte ein neues Baugebiet ausweisen, es dauerte 8 Jahre bis die Verantwortlichen von den Vorteilen der Innenentwicklung vollständig überzeugt werden konnten und auf die Ausweisung neuer Baugebiete auf ihrem Gemeindegebiet verzichtete.

Auch bei der Umsetzung einzelner Projekte ist ein gegenseitiger Austausch hilfreich, denn nur so können Fehler vermieden und das Wissen anderer Kooperationspartner zum Vorteil der gesamten interkommunalen Kooperation genutzt werden.

4.2 ARGE Rennsteig

4.2.1 Entwicklung der Kooperation

Der Kooperationsraum ARGE Rennsteig setzt sich aus sechs Kommunen zusammen, wobei alle bis auf die Gemeinde Tschirn am Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ beteiligt sind. Die Kooperation befindet sich im Landkreis Kronach, im Norden Bayerns an der Grenze zu Thüringen. Das Versorgungsangebot und die soziale Infrastruktur konzentrieren sich auf vier Orte: das Mittelzentrum Ludwigsstadt sowie Teuschnitz, Tettau und Steinbach am Wald.

Der Branchenschwerpunkt in der Rennsteig-Region liegt im produzierenden Gewerbe. Über 80% der Arbeitsplätze sind in diesem Sektor angesiedelt. Darüber hinaus bieten zahlreiche kleinere Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe örtliche Arbeitsplätze an. Die Siedlungsflächen erstrecken sich überwiegend in Tälern entlang von Bachläufen und haben den Charakter von Straßendörfern. Eine Ausnahme bildet die Stadt Teuschnitz, die auf einer Anhöhe gelegen ist. Die Region wird dominiert von Waldflächen. Eine Anbindung der Region

an das Fernstraßennetz und die nächsten Oberzentren erfolgt über Bundes- und Staatsstraßen sowie die sogenannte Frankwaldbahn.

Der demografische Wandel und die Abwanderung einzelner Industriezweige führten zu einem starken Rückgang von Arbeitsplätzen sowie Einwohnerinnen und Einwohnern und stellen die Region vor große Herausforderungen. Diese Entwicklung wurde bereits 1989 erkannt und mündete in einer von den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern initiierten Kooperation auf informeller Ebene. Über die Jahre verlor diese jedoch an Bedeutung, da deren Relevanz bei den damaligen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern als gering angesehen wurde. Veränderte Personenkonstellationen ermöglichten eine „Wiederbelebung“ der Kooperation im Jahr 2002.

Basierend auf dem guten persönlichen Verhältnis der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister untereinander, setzte sich die Erkenntnis durch, dass hinsichtlich gemeinsamer problematischer Entwicklungen, wie dem strukturellen und demografischen Wandel sowie starken Wanderungsverlusten nur eine gemeinsame Lösungsfindung für die Region zielführend sei. Darauf aufbauend wurde 2004 eine Kooperationsvereinbarung getroffen und die ARGE Rennsteig gegründet.

Zu einer verstärkten Zusammenarbeit trug weiterhin die Wirtschaft bei, die sich durch eine ganzheitliche Entwicklung der Region speziell in den Bereichen Tourismus und Öffentlichkeitsarbeit positive Impulse für die Unternehmen erhoffte und dazu 2006 eine Tourismusstudie in Auftrag gab. Ziel ist es, verstärkt auf die Unternehmen und ihre Arbeits- sowie Ausbildungsplätze aufmerksam zu machen. Dazu sollen bestehende Potenziale im Bereich Tourismus und Freizeit erhalten und ausgebaut sowie Maßnahmen zur Stärkung der gesamten Region umgesetzt werden. Aus diesem Grund sind für die Kooperation die Handlungsfelder Wirtschaft und Tourismus von besonderer Bedeutung.

Nachdem die durch die Wirtschaft finanzierte Tourismusstudie (Zukunftsprofil zur integrativen Tourismusentwicklung) 2006 fertig gestellt wurde, kam bei den beteiligten Kommunen der Wunsch auf, die Kooperation auch auf andere Bereiche auszudehnen. Bereits vor Aufnahme in das Städtebauförderprogramm konnten einige interkommunale Projekte umgesetzt werden, beispielsweise das Projekt „Handwerk und Kultur“, drei Rennsteigmessen, das Tropenhaus und die Fachoberschule am Rennsteig.

Die Entwicklung in den einzelnen Kommunen der ARGE Rennsteig ist sehr unterschiedlich. So bestehen in der Kooperation neben Gemeinden

mit einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung auch Gemeinden mit großen strukturellen Problemen und einer angespannten kommunalen Haushaltslage.

Meilensteine der Interkommunalen Kooperation „ARGE Rennsteig“

- Beginn der interkommunalen Zusammenarbeit auf informeller Ebene (1989)
- Kooperationsvereinbarung (2004)
- Gründung der ARGE Rennsteig (2004)
- Zukunftprofil zur integrativen Tourismusentwicklung (2006)
- Aufnahme in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ (2010)
- Fertigstellung des „Interkommunalen Entwicklungskonzepts Rennsteig Region (2012)“
- Umbau eines ungenutzten Wohnhauses für selbstbestimmtes Wohnen im Rahmen der Initiative „In der Heimat Wohnen“ in Teuschnitz (2013)
- Umbau einer ehemaligen Grundschule zur Arnika-Akademie in Teuschnitz (2014) und Fertigstellung des angrenzenden Lehr- und Kräutergartens (2016)
- Förderfibel der Stadt Teuschnitz (2015)
- Neugestaltung der Ortsdurchfahrt im Innenstadtbereich von Ludwigsstadt (2015)
- Wettbewerb „Neugestaltung Stadtmitte Teuschnitz“ (2016)
- Beseitigung eines Leerstandes im Stadtkern von Ludwigsstadt zur Schaffung von Wohnraum für anerkannte Flüchtlinge (2016)
- Revitalisierung des „KEZ“ Areals zur Errichtung eines zukunftsorientierten Wohnstandortes in Ludwigsstadt (2016–2017)
- Förderfibel der Stadt Ludwigsstadt (2017)

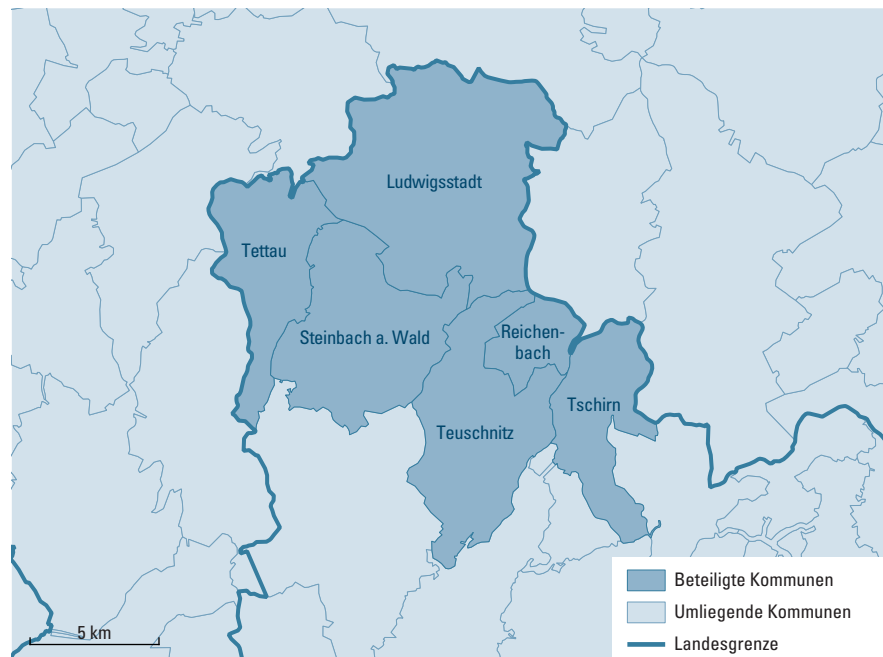


Abbildung 10: Interkommunale Kooperation ARGE Rennsteig

Quelle: eigene Darstellung. Kartengrundlage: Open Street Map, © GeoBasis-DE / BKG 2015

4.2.2 Organisationsformen und Akteure

Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft (ARGE) sind die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der am Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ beteiligten Kommunen sowie die ebenfalls der interkommunalen Kooperation angehörige Gemeinde Tschirn. Den Vorsitz der ARGE übernimmt eine beziehungsweise einer der an der Kooperation beteiligten Bürgermeisterinnen beziehungsweise Bürgermeister für jeweils zwei Jahre. In den Sitzungen, den sogenannten Bürgermeisterunden, or-

ARGE Rennsteig

Bundesland	Bayern
Landkreis	Kronach
Beteiligte Kommunen	Insgesamt 6 Städte und Gemeinden, davon 3 Programmkommunen Kleinere Städte und Gemeinden (Ludwigsstadt, Tettau, Teuschnitz) und 2 weitere beteiligte Kommunen (Reichenbach, Steinbach a. Wald) sowie 1 assoziierte Kommune (Tschirn)
Städtebauförderungsprogramm	<ul style="list-style-type: none"> • Kleinere Städte und Gemeinden • Stadtbau West • Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen
Webseite	www.teuschnitz.de www.reichenbach-kronach.de www.tschirn-online.de www.tettau.de www.ludwigsstadt.de www.steinbach-am-wald.de

Fläche	183 km ²
Einwohner insgesamt	12.016 (Stand: 2015)
Entwicklungsrichtung	alle schrumpfend außer Tettau (überdurchschnittlich schrumpfend) (Stand: 2015)
Jahr der Aufnahme in das Programm Kleinere Städte und Gemeinden	Teuschnitz 2010; Ludwigsstadt 2013; Tettau 2017
Bundesfinanzhilfen im Programm Kleinere Städte und Gemeinden	1.020.900 Euro (Stand: 2017)

ganisieren die sechs Rennsteiggemeinden die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit und informieren sich gegenseitig über den Stand ihrer städtebaulichen Entwicklung. Die Bürgermeisterunden finden alle zwei Monate oder nach Bedarf statt und haben einen informellen Charakter.

Als Akteure und wichtige Leitfiguren sind neben den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern die Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft zu nennen. Eine Abstimmung zwischen diesen beiden Akteursgruppen findet vor allem bei der Umsetzung von Einzelmaßnahmen unter finanzieller Beteiligung der Wirtschaft, bei der Vorbereitung der Rennsteigmessen sowie im Rahmen des Vereins „Rennsteigregion im Frankenwald“ statt.

Der Verein „Rennsteigregion im Frankenwald“ wurde aufgrund des großen Interesses der Bevölkerung an der Entwicklung der Region 2008 gegründet. Er setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft und der Bevölkerung, sowie dem oder der jeweiligen ARGE-Vorsitzenden zusammen. Ziel der Beteiligung der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister am Verein „Rennsteigregion im Frankenwald“ ist es, einen Austausch des Vereins mit der Politik zu ermöglichen und die ARGE über die Aktivitäten zu informieren. Über die Jahre nahm das politische Interesse am Verein stark ab, was noch heute Auswirkungen auf die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Kooperation hat. Aktuell werden Bemühungen seitens der Kommunen unternommen, die Zusammenarbeit der ARGE Rennsteig mit dem Verein „Rennsteigregion im Frankenwald“ sowie den Austausch untereinander im Rahmen der Umsetzung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ wieder aufzunehmen und zu stärken.

Die Verwaltungen der Gemeinden stehen in engem Austausch miteinander. Allerdings besteht keine formelle Zusammenarbeit, beispielsweise durch die Übertragung von Kompetenzen auf andere Gemeinden. Eine Intensivierung der Zusammenarbeit insbesondere durch die Bündelung von Verwaltungseinheiten wird auf Verwaltungsebene gewünscht.

4.2.3 Handlungsschwerpunkte der Kooperation

Städtebauliche Ansätze

Aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten (schlechte Erreichbarkeit der einzelnen Gemeinden untereinander, lange Wege) sowie der sehr unterschiedlichen Haushaltslagen und der damit verbundenen wirtschaftlichen Spielräume, erfolgt

im Bereich Daseinsvorsorge aktuell keine Abstimmung der Kommunen untereinander. Eine gemeinsame Maßnahme wurde noch nicht umgesetzt. Es ist jedoch angestrebt, Entwicklungen zukünftig abzustimmen.

Auf das Querschnittsthema Stärkung der Stadt- und Ortszentren wird nicht in allen Kommunen eingegangen. Von besonderer Bedeutung ist diese Thematik in den Städten Teuschnitz und Ludwigsstadt, die durch ein Stadtumbau- und Leerstandsmanagement unterstützt werden und bereits kommunale Förderprogramme zur Unterstützung von Immobilieneigentümern beschlossen haben. Die Aufgaben des Stadtumbau- und Leerstandsmanagements sind, beispielsweise die Koordination privater und öffentlicher Maßnahmen für eine qualitätsvolle Stadtentwicklung oder die Inwertsetzung von leer stehenden Immobilien. In Teuschnitz (2015) und Ludwigsstadt (2017) wurden zusätzlich Förderfibeln erarbeitet und publiziert. Abstimmungen zu einem interkommunalen Umgang mit dem Querschnittsthema wurden noch nicht getroffen.

Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit

Aus dem Beteiligungsprozess der Tourismusstudie ging 2008 der Verein „Rennsteigregion im Frankenwald“ hervor. Im Jahr 2012 wurde in Zusammenarbeit mit Bürgerinnen und Bürgern, Industrie und Handwerk, Fachbehörden sowie öffentlichen Institutionen und Organisationen bei zahlreichen Veranstaltungen ein interkommunales Entwicklungskonzept erarbeitet und im selben Jahr verabschiedet.

Eine gemeinsam auf den Kooperationsraum abgestimmte Öffentlichkeitsarbeit in Form von Broschüren oder einem gemeinsamen Webauftritt findet nicht statt. Allerdings wird mit der alle fünf Jahre stattfindenden Rennsteigmesse eine erfolgreiche und öffentlichkeitswirksame Aktion zur Stärkung der lokalen Wirtschaft umgesetzt (2005: Tettau, 2010: Ludwigsstadt, 2015: Steinbach am Wald).

Finanzierung

Zur Umsetzung der Vorhaben des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ werden die Maßnahmen durch jede beteiligte Kommune selbst finanziert. Bei der Entwicklung des Jahns-Bräu-Geländes in Ludwigsstadt besteht eine sehr enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, um die Maßnahme gemeinsam entwickeln und finanzieren zu können. Bei der Realisierung von Schlüsselmaßnahmen sind die Gemeinden auf die Unterstützung durch Fördermittel angewiesen, wie beispielsweise bei der Sanierung und Umnutzung einer Turnhalle und eines Schulgebäudes in Reichenbach. Eine Ausnahme bildet die Gemeinde Steinbach

am Wald, die aufgrund hoher Gewerbesteuereinnahmen, Maßnahmen leichter und ohne den Einsatz von Fördermitteln finanzieren kann. Dort wurde im Jahr 2015 mit der Sanierung des Freizeitzentrums begonnen.

Instrumente

Im Oktober 2012 wurde das interkommunale Entwicklungskonzept Rennsteig Region beschlossen. Dazu wurden die zentralen Handlungsschwerpunkte der Region herausgearbeitet. Ziel ist es, gemeindeübergreifende Projekte, insbesondere zu den Themen Wohnen, Arbeiten, Versorgung und Infrastruktur, Tourismus und Energie zu erarbeiten, um so die überörtlichen Qualitäten stärker herauszustellen und ein attraktiveres Profil der Region zu entwickeln. Eine Potenzialanalyse erfasst die Qualitäten der gesamten Region und stellt die Besonderheiten sowie Begabungen der einzelnen Ortsteile heraus.

Um eine Dopplung von Angeboten in der Region und unnötige Konkurrenzsituationen zu vermeiden, wurden für die Gemeinden unterschiedliche Themenschwerpunkte definiert: Ökologie und Ökonomie (Steinbach am Wald), Natur und Gesundheit (Teuschnitz), Industrie-Kultur-Veranstaltung (Tettau), Versorgung und Wohnen (Ludwigsstadt) sowie Sport und Erlebnis (Reichenbach).

Mit dem Konzept wurde die Grundlage für zukünftige Projekte in den einzelnen Kommunen gelegt. Momentan liegt der Fokus der Kommunen vor allem auf der Umsetzung von Maßnahmen im eigenen Gemeindegebiet. Auf Grundlage des interkommunalen Entwicklungskonzepts haben die Kommunen Ludwigsstadt und Teuschnitz die Vorbereitenden Untersuchungen ihrer bestehenden Sanierungsgebiete fortgeschrieben. In Tettau und Reichenbach wurden erstmals Vorbereitende Untersuchungen durchgeführt. Die daraus resultierenden Sanierungsgebiete wurden 2017 festgesetzt.

Ein gemeindeübergreifendes Kooperationsmanagement besteht nicht. Seit 2014 führen die Gemeinden Ludwigsstadt und Teuschnitz aber umfassende Sanierungsmaßnahmen durch, wofür in beiden Kommunen ein Stadtumbau- und Leerstandsmanagement eingerichtet wurde (Teuschnitz 2014, Ludwigsstadt 2015). Hierfür wurden unterschiedliche Büros beauftragt. Das Stadtumbaumanagement agiert nur auf Ebene der jeweiligen Gemeinde und ohne gemeindeübergreifende Abstimmung.

Im Kooperationsraum wird kein interkommunaler Verfügungsfonds eingesetzt. Teuschnitz hat hingegen seit 2015 einen lokalen Verfügungsfonds.

4.2.4 Fazit

Auf Ebene der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bestehen bereits seit vielen Jahren Kooperationsstrukturen. Auf diese konnte nach Aufnahme in das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ aufgebaut werden. Die Zusammenarbeit profitiert von guten persönlichen Beziehungen der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister und würde auch ohne den finanziellen Anreiz des Förderprogramms weiter bestehen. Dennoch verstärken das Förderprogramm und die damit verbundenen Fördermittel die Zusammenarbeit. Gleichzeitig gibt es hinsichtlich einer abgestimmten Entwicklung gerade mit Blick auf die Daseinsvorsorge noch Intensivierungspotenzial. Dies zeigt sich einerseits in den nur unregelmäßig stattfindenden Abstimmungsrunden und andererseits in der fehlenden Abstimmung des Stadtumbau- und Leerstandsmanagements.

Das große Engagement der Wirtschaft unterstützte in der Vergangenheit immer wieder die Zusammenarbeit der Kommunen und setzte Impulse für die Entwicklung interkommunaler Projekte. Beispiele dafür sind die Tourismusstudie und das Konzept der Rennsteigmessen. Damit wurden insbesondere die Identität der Region und die Kommunikation zwischen den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern gestärkt.

Eine wichtige Rolle in der aktuellen Entwicklungsphase der ARGE spielt der Verein „Rennsteigregion im Frankenwald“, der aufgrund des großen Interesses der Bevölkerung an der Entwicklung der Region gegründet wurde. Dieser konnte immer wieder positive Impulse setzen und bei einzelnen städtebaulichen Projekten, wie beispielsweise bei der Entwicklung des Jahns-Bräu-Geländes mitwirken. In Zukunft gilt es den Verein wieder stärker in die Entwicklung der gesamten interkommunalen Kooperation einzubinden.

4.3 Kurstadtregion Elbe-Elster

4.3.1 Entwicklung der Kooperation

Die vier Städte Bad Liebenwerda, Falkenberg/Elster, Mühlberg/Elbe und Uebigau-Wahrenbrück kooperieren seit über zehn Jahren aufgaben- und themenbezogen (zum Beispiel in den Bereichen Gewässertourismus und Energiewirtschaft) miteinander. Die daraus resultierenden Netzwerke sowie der 2005 geschlossene Städteverbund bildeten eine wesentliche Grundlage für die gemeinsame Bewerbung zur Aufnahme in das Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ im Jahr 2013.

Bei der Kurstadtregion Elbe-Elster handelt es sich um eine mittelbereichsübergreifende Kooperation. Die Städte Bad Liebenwerda und Mühlberg/Elbe gehören zum Mittelbereich Elsterwerda-Bad Liebenwerda, Falkenberg/Elster und Uebigau-Wahrenbrück zum Mittelbereich Herzberg.

Die vier Städte kooperieren gleichberechtigt, basierend auf einem Kooperationsvertrag, der im Jahr 2015 geschlossen wurde. Hieraus hat sich eine interkommunale Kooperation entwickelt, innerhalb der die vier Städte auf freiwilliger Basis die Bildung einer gemeinsamen Verwaltungsstruktur anstreben. Die Basis bilden der abgeschlossene Kooperationsvertrag und die Zielvorgaben des Kooperationsrates Kurstadtregion Elbe-Elster, des zentralen Steuerungsgremiums der Kooperation.

Die vier Kommunen haben die Notwendigkeit erkannt, ihre Zusammenarbeit zu intensivieren, um besser auf die Folgen des demografischen Wandels reagieren, die Daseinsvorsorge anpassen und auf Verwaltungsebene zusammenarbeiten zu können. Hierzu wurde die Zusammenarbeit auf weitere Themenfelder, wie die Daseinsvorsorge und weitere Stadtentwicklungsthemen, ausgedehnt und gemeinsame, übergeordnete Ziele definiert. Diese beziehen sich auf die Schaffung eines abgestimmten und effizienten Infrastrukturangebotes sowie die Organisation eines Nutzen-Lastenausgleiches.

Meilensteine der interkommunalen Kooperation „Kurstadtregion Elbe-Elster“

- Aufnahme in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ (2014)
- Fertigstellung des „Integrierten Entwicklungs- und Handlungskonzeptes“ (2014)
- Gründung der interkommunalen Kooperation auf Grundlage eines Kooperationsvertrags (2015)

- Erste Sitzung des Kooperationsrates Kurstadtregion Elbe-Elster (2015)
- Konstituierende Sitzung des Sonderausschusses Kurstadtregion Elbe-Elster (2015)
- Umsetzung der Umfeldmaßnahme Jugendbegegnungsstätte (2016)
- Veröffentlichung einer Corporate Identity und gemeinsamen Webseite (2016)
- Erste gemeinsame Stadtverordnetenversammlung (2016)
- Regionale Ausschreibungsstelle (2016)
- Realisierung eines gemeinsamen Standesamtes (2017)
- Start des Projektes IT-Zusammenarbeit (2017)

4.3.2 Organisationsformen und Akteure

Die Kooperation wird – ausgehend von den erfolgreichen Vorläuferinitiativen – insbesondere vom Engagement der Bürgermeisterin und der drei Bürgermeister sowie der Amtsleiterinnen und Amtsleiter der vier Städte getragen. Als Schlüsselpersonen bringen sie die Entwicklung des Kooperationsraums maßgeblich voran, da sie die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit, aber auch die Potenziale für den neuen „Verflechtungsraum Kurstadtregion“ frühzeitig erkannten und die Kooperation seitdem aktiv unterstützen.

Mit Aufnahme in das Programm wurde die Verwaltung gezielt in den Prozess eingebunden. Die Umsetzung der Gesamtmaßnahme erfolgt seit 2014 in enger Abstimmung zwischen den vier Städten, dem Landesamt für Bauen und Verkehr sowie dem Kooperationsmanagement.

Die Kooperation institutionalisiert sich mit fortschreitender Kooperationstätigkeit. So fasste jede Kommune einen gleichlautenden Kooperations-

Kurstadtregion Elbe-Elster

Bundesland	Brandenburg
Landkreis	Elbe-Elster
Beteiligte Kommunen	Insgesamt 4 Städte und Gemeinden, davon 1 Programmkommune Kleinere Städte und Gemeinden (Bad Liebenwerda) und 3 weitere beteiligte Kommunen (Falkenberg/Elster, Mühlberg/Elbe, Uebigau-Wahrenbrück)
Städtebauförderungsprogramme	<ul style="list-style-type: none"> • Kleinere Städte und Gemeinden • Städtebaulicher Denkmalschutz • Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen • Aktive Stadt- und Ortsteilzentren • Stadtumbau-Ost (Programmantrag 2017)
Webseite	www.kurstadtregion-elbe-elster.de

Fläche	445 km ²
Einwohner insgesamt	25.054 (Stand: 2015)
Entwicklungsrichtung	Falkenberg/Elster, Mühlberg/Elster (schrumpfend), Bad Liebenwerda, Uebigau-Wahrenbrück (überdurchschnittlich schrumpfend) (Stand: 2015)
Jahr der Aufnahme in das Programm Kleinere Städte und Gemeinden	Bad Liebenwerda 2014
Bundesfinanzhilfen im Programm Kleinere Städte und Gemeinden	1.162.500 Euro (Stand: 2017)

beschluss. 2015 wurde der Kooperationsvertrag unterzeichnet. Organisationsstrukturen werden weiterentwickelt, ein Kooperationsrat (als beratendes Gremium und Steuerungsrunde zu Fragen der Daseinsvorsorge und Stadtentwicklung, der wirtschaftlichen Entwicklung und der interkommunalen Kooperation) sowie ein Sonderausschuss (zur Vorbereitung mit den Beschlüssen für die Stadtverordnetenversammlungen) eingerichtet. Dem Sonderausschuss gehören jeweils zwei Stadtverordnete aus jeder Stadt an. Eine Clearing-Stelle wurde eingesetzt, um eventuelle Unstimmigkeiten zu lösen. Durch verwaltungsinterne Umstrukturierungen in der Stadt Bad Liebenwerda wurde 2016 eine eigene Stelle zur Umsetzung der Kooperation geschaffen.

Ein wichtiger Bestandteil der Organisationsform ist die etwa einmal monatlich tagende Abstimmungsrunde („Bürgermeisterrunde“), an der die Bürgermeisterin und die drei Bürgermeister sowie die Amtsleiterinnen und Amtsleiter beteiligt sind. Diese bespricht und stimmt unter anderem sämtliche relevante Entscheidungen für den Kooperationsraum im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ ab. Zudem wurde eine je nach Projektstand tagende (Bau-)Amtsleiterrunde etabliert.

Um die interkommunale Verwaltungszusammenarbeit, insbesondere zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu stärken, wurden drei Klausurtagungen mit der Verwaltung durchgeführt. Hierbei wurden, anknüpfend an die bisherige Arbeit, die Umsetzung von Beschlüssen und Kooperationszielen überprüft und weitere konkrete Arbeitsschritte für die Kooperation und die Vorbereitung des Verwaltungszusammenschlusses definiert.

Ausgehend von der Bürgermeisterin und den drei Bürgermeistern wurde eine Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Standesamt, IT-Stelle und bei den Ausschreibungen, letztere basierend auf einer gemeinsamen Vergaberichtlinie, initiiert und im Rahmen von Klausurtagungen mit Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltungen vorangetrieben. Seit Mitte 2016 ist die Regionale Ausschreibungsstelle für zwei der beteiligten Kommunen (Bad Liebenwerda und Falkenberg/Elster) tätig, zu der seit Januar 2017 auch die weiteren beteiligten Kommunen hinzukamen. Seit 2017 gibt es ein gemeinsames Standesamt mit Sitz in Bad Liebenwerda.

Für einen Erfahrungsaustausch mit anderen interkommunalen Kooperationen und Verwaltungsmodellen wurden Exkursionen zur interkommunalen Kooperation „Hessisches Kegelspiel“ und in die rheinland-pfälzische Verbandsgemeinde Nieder-Olm durchgeführt.



Abbildung 11: Interkommunale Kooperation Kurstadtregion Elbe-Elster

Quelle: eigene Darstellung. Kartengrundlage: Open Street Map, © GeoBasis-DE / BKG 2015

4.3.3 Handlungsschwerpunkte der Kooperation

Städtebauliche Ansätze

Die wichtigsten Maßnahmen der interkommunalen Kooperation fokussieren auf die Sicherung der Daseinsvorsorge. Für die fünf Fördergebiete erfolgte eine abgestimmte Konzentration auf die Hauptorte und die Stärkung von bestehenden Einrichtungen, wie beispielsweise das Grundschulzentrum Robert Reiss sowie die Sanierung des Ludwig-Jahn-Sportkomplexes. Das im Stadtzentrum von Bad Liebenwerda gelegene Grundschulzentrum ist der größte Grundschulstandort im Landkreis Elbe-Elster und wichtiger Schulstandort in der Stadt. Hier sind neben dem baulichen Brandschutz und der denkmalgerechten Fassadensanierung, der Einbau einer Lüftungsanlage und die Sanierung der Sanitäreinrichtungen geplant.

Die baulichen Maßnahmen werden in den Hauptorten umgesetzt, sodass bewusst auf eine Stärkung der Stadtkerne abgezielt wird. Perspektivisch wird in der Kurstadtregion Elbe-Elster eine Diskussion hinsichtlich von Standortentscheidungen (zum Beispiel Kitas, Schulen, Feuerwehrstandorte) an Relevanz gewinnen. Es wurde eine interkommunale Wohnungsmarktstudie erarbeitet, in der Handlungsempfehlungen für die Anpassung der Wohnungsangebote im Kooperationsraum formuliert wurden.

Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit

Im September 2016 wurden vier öffentliche Beteiligungs-Workshops in den Städten im Rahmen der ersten Fortschreibung des Handlungskonzeptes durchgeführt. Hierüber konnten weitere Ideen für die zukünftige Entwicklung generiert werden, bereits in der Kurstadtregion Elbe-Elster vorhandenes Engagement (Jugendgruppen, Ortsteilgruppen) perspektivisch in den Prozess einzubinden. Für die Öffentlichkeitsarbeit wurde eine Webseite im Corporate Design für den Kooperationsraum entwickelt (Online: August 2016). Diese ist als zentrale Informationsplattform der Kurstadtregion Elbe-Elster konzipiert und kommuniziert die Marke der Kurstadtregion Elbe-Elster. Damit wird auch die Identität der Region gestärkt und nach außen vermittelt. Mit Beginn der interkommunalen Kooperationstätigkeit im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ wurde 2014 eine öffentliche Informationsveranstaltung durchgeführt, die konkret darüber informierte, wie das gemeinsame Handlungs- und Entwicklungskonzept erarbeitet wurde.

Finanzierung

Durch die Aufnahme in das Städtebauförderprogramm wurde die Zusammenarbeit verstetigt und damit eine stärkere Verbindlichkeit der Kooperation hergestellt. Das Programm war bedeutender Impulsgeber und durch die Förderung des Integrierten Entwicklungs- und Handlungskonzeptes (2014) konnte eine wichtige Grundlage zur Abstimmung zwischen den Kommunen gelegt werden. Die Förderung der gemeinsamen Öffentlichkeitsarbeit (Corporate Identity und Webseite) unterstützt die Entwicklung eines gemeinsamen Bewusstseins für den Kooperationsraum – sowohl bei den Hauptakteuren als auch langfristig in der Öffentlichkeit. Das Konzept sowie die Öffentlichkeitsarbeit wurden anteilig nach Einwohnerschlüssel durch die beteiligten Gemeinden finanziert, während der kommunale Miteleistungsanteil für Einzelmaßnahmen, die in einzelnen Kommunen umgesetzt werden, von der jeweils verantwortlichen Stadt übernommen wird.

Instrumente

Auf Basis des gemeinsamen Verständnisses über sich ändernde Rahmenbedingungen (demografischer Wandel, Finanzentwicklung, Auslastung der Daseinsvorsorgeeinrichtungen) wurden ein abgestimmtes Entwicklungs- und Handlungskonzept sowie eine städtebauliche Zielplanung erarbeitet. Das Konzept beinhaltet die Entwicklung von Leitlinien für die Gesamtmaßnahme, die Festlegung von Handlungsfeldern und die Definition von Pro-

grammzielen. Handlungsfelder des Konzeptes sind Bildung und lebenslanges Lernen, medizinische Versorgung und Gesundheit, Gefahrenabwehr/Klimaanpassung, Verwaltungskooperation sowie Mobilität/Erreichbarkeit. Das Konzept beinhaltet eine Bestandsaufnahme, eine SWOT-Analyse sowie die geplanten und durchgeführten Maßnahmen. Die Öffentlichkeit und politische Vertreterinnen und Vertreter wurden auf einer öffentlichen Veranstaltung über den Prozess und die Inhalte informiert.

Die erste Fortschreibung des Handlungskonzeptes wurde durch öffentliche Workshops in den vier Städten begleitet und beinhaltet eine Anpassung und Konkretisierung der Maßnahmen. Das fortgeschriebene Konzept wurde vom Kooperationsrat und Sonderausschuss gebilligt und von den Stadtverordnetenversammlungen aller vier Städte beschlossen. Das Konzept ist die Grundlage für die Ausgestaltung der zukünftigen Entwicklung im Kooperationsraum. Es ist damit für die Kooperation über das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ hinaus handlungsleitend.

Das Kooperationsmanagement wird mit Mitteln des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ gefördert. Als externer Akteur ist es verantwortlich für die Erstellung und Fortschreibung des integrierten Entwicklungs- und Handlungskonzeptes, die Prozesssteuerung, das Fördermittelmanagement, Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung. Zudem ist das Kooperationsmanagement in die Kooperationstätigkeit eingebunden, in dem es Klausurtagungen mit initiiert und moderiert, Abstimmungstermine begleitet und interne und öffentliche Veranstaltungen organisiert und die Beteiligungsworkshops verantwortet. Ebenso ist das Kooperationsmanagement für die Fortführung der Kosten- und Finanzierungsübersicht verantwortlich und bei der Abstimmung mit anderen Akteuren (Landesamt, Mittelbereiche und weiteren) eingebunden.

Im Kooperationsraum wird kein Verfügungsfonds eingesetzt.

4.3.4 Fazit

Bei der Kurstadtregion Elbe-Elster handelt es sich um eine mittelbereichsübergreifende Kooperation. Daher ist es als besonderer Erfolg zu werten, dass eine erfolgreiche Zusammenarbeit innerhalb der Kurstadtregion Elbe-Elster initiiert und umgesetzt werden konnte. Darauf aufbauend streben die vier Städte der Kurstadtregion Elbe-Elster die Bildung einer gemeinsamen Verwaltungsstruktur an. Dies fördert die Schaffung einer regionalen Identität und

geht mit einer positiven Außenwahrnehmung seitens der Fördermittelgeber, Politik und Öffentlichkeit einher. Seit Ende 2016 wird die Kurstadtregion in der Öffentlichkeit aktiv als Marke kommuniziert und beworben.

Es konnte eine schlanke Organisationsstruktur entwickelt werden, bei der die regelmäßige stattfindenden Abstimmungsrunden eine wichtige Funktion haben, da die Beteiligten zeitnah auf Probleme eingehen und notwendige Anpassungen vorgenommen werden können. Der fachlich-persönliche Austausch reduzierte gleichzeitig das kommunale „Kirchturmdenken“.

Durch die eingeschränkte finanzielle Situation der Kommunen (Haushaltssicherungskonzepte), ist die Bereitstellung des kommunalen Eigenanteils durch die Kommunen nicht immer möglich. So konnte zum Beispiel aufgrund der angespannten Haushaltslage eine Maßnahme (Generationenzentrum Kurstadtregion Elbe-Elster in Bad Liebenwerda) nicht realisiert werden – der Fokus liegt nun auf dem Grundschulzentrum Robert Reiss.

Die Kommunikation der Ergebnisse der Bürgermeisterrunden und der Dienststellenleitungen in die Verwaltungen und die Politik ist eine sehr große Herausforderung. Stadtverordnete möchten umfassender informiert und stärker eingebunden werden. Dies bedeutete einen verstärkten Kommunikationsbedarf der beteiligten Akteure und eine breite Diskussion in den Stadtverordnetenversammlungen. Diesem Umstand wurde durch eine offensive Kommunikation und Vor-Ort-Termine mit der Bürgermeisterin und den drei Bürgermeistern aktiv begegnet.

Ebenso zeigte sich, dass der regelmäßige Einbezug der Stadtverordneten mittels eines festen Tagesordnungspunktes zur Kooperation auf Stadtverordnetenversammlungen positiv aufgenommen wurde und entsprechend die Zustimmung erhöht hat. Positiv hervorzuheben sind die Klausurtagungen der Verwaltungsvertreterinnen und -vertreter aller vier Städte zum Kennenlernen und Austauschen, denn hierauf basierend konnten die ersten Schritte zur Verwaltungszusammenarbeit (Regionale Ausschreibungsstelle und gemeinsame Vergaberichtlinie, IT-Stelle, Standesamt) angegangen und umgesetzt werden.

Aufgrund des damit verbundenen steigenden Aufwandes für die Städte, wurde in der Stadtverwaltung Bad Liebenwerda eine Koordinierungsstelle eingerichtet. Hieraus soll eine dauerhafte Koordinierungsstelle für die Kooperationsaufgaben entwickelt werden.

Die Programmatik im Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ war ein wichtiger Anreiz zur Intensivierung und Neuausrichtung der interkommunalen Kooperation hin zu einer gemeinsamen Verwaltungsstruktur.

4.4 LenneSchiene

4.4.1 Entwicklung der Kooperation

Die interkommunale Kooperation LenneSchiene befindet sich im südöstlichen Nordrhein-Westfalen, verteilt sich über die drei Landkreise Märkischer Kreis, Kreis Olpe sowie Hochsauerlandkreis und besteht aus acht beteiligten Kommunen. Eine

LenneSchiene

Bundesland	Nordrhein-Westfalen
Landkreis	Hochsauerlandkreis, Märkischer Kreis, Kreis Olpe
Beteiligte Kommunen	Insgesamt 8 Städte und Gemeinden, davon 6 Programmkommunen Kleinere Städte und Gemeinden (Finnentrop, Iserlohn, Lennestadt, Nachrodt-Wiblingwerde, Plettenberg, Schmallenberg) und 2 weitere Städte (Altena, Werdohl)
Städtebauförderungsprogramme	<ul style="list-style-type: none"> • Kleinere Städte und Gemeinden • Aktive Stadt- und Ortsteilzentren • Stadtbau West • Soziale Stadt • Städtebaulicher Denkmalschutz • Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen
Webseite	www.lenneschiene.de

Fläche	870 km ²
Einwohner insgesamt	229.900 (Stand: 2015)
Entwicklungsrichtung	Finnentrop (wachsend), Iserlohn, Lennestadt, Nachrodt-Wiblingwerde (schrumpfend), Altena, Werdohl (überdurchschnittlich schrumpfend), Plettenberg, Schmallenberg (keine eindeutige Entwicklungsrichtung) (Stand: 2015)
Jahr der Aufnahme in das Programm Kleinere Städte und Gemeinden	Lennestadt 2010; Nachrodt-Wiblingwerde, Finnentrop, Plettenberg 2012
Bundesfinanzhilfen im Programm Kleinere Städte und Gemeinden	5.723.000 Euro (Stand: 2017)

Besonderheit besteht aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten. Die LenneSchiene hat, vorgegeben durch das Lennetal und den Fluss Lenne, eine Bandstruktur, an der sich die beteiligten Kommunen aufreihen.

Der insgesamt 85 Kilometer lange und in Teilen sehr schmale Raum ist weiterhin gekennzeichnet durch eine räumliche Verflechtung von Siedlungsstruktur, industrieller Nutzung und wertvollen Naturräumen. Entlang des Flusses verläuft die für die Region wichtige Eisenbahnlinie von Hagen nach Siegen als Verbindung zu den beiden Zentren (Ruhr-Siegstrecke) und ebenso die Bundesstraße 236 von Dortmund nach Winterberg als überregionale Straßenverbindung.

Die Kooperation der Kommunen hat sich über Jahre hinweg, in verschiedenen Themenbereichen und unterschiedlichen räumlichen Konstellationen aufgebaut. 2009 erfolgte im Rahmen der Bewerbung für die REGIONALE 2013 Südwestfalen¹⁷ die Entscheidung gezielt gemeinsame Problemlagen anzugehen.

Der Kooperationsraum, der wirtschaftlich, touristisch, kulturell und historisch stark verwoben ist, wurde jedoch bis dahin weder seitens der Bevölkerung noch der Kommunen als ein vernetzter Raum wahrgenommen. Der durch demografischen Wandel und strukturelle Umbrüche entstandene Handlungsdruck sowie die Erkenntnis, gemeinsam eine im regionalen Kontext stärkere Position zu erlangen, hat die Kommunen dazu bewogen, sich bestehenden und zukünftigen Herausforderungen gemeinsam zu stellen.

Mit der erfolgreichen Bewerbung der LenneSchiene für die REGIONALE 2013 Südwestfalen eröffnete sich für den Kooperationsraum die Möglichkeit, innerhalb weniger Jahre Maßnahmen umzusetzen und finanzielle Unterstützung seitens der Städtebauförderung und weiterer wichtiger Fördermittelquellen zu erhalten.

Ziel war und ist es, gemeinsam die Lebensqualität der Bevölkerung zu verbessern, die Zentren erlebbar zu machen und den bislang industriell geprägten Fluss Lenne als identitätsstiftend zu entwickeln.

Dabei konnte auf bereits bestehende Überlegungen zur Zusammenarbeit aufgebaut werden. Die Erkenntnis, dass die gemeinsamen Problemlagen und der daraus entstehende Leidensdruck erfolgreicher gemeinschaftlich bewältigt werden kann, hat die Kooperation weiter vorangetrieben.

Wichtig ist den einzelnen Kooperationspartnern dabei vor allem die Freiwilligkeit der Kooperation,

die weiterhin eine hohe Eigenständigkeit der einzelnen beteiligten Kommunen garantiert.

Meilensteine der interkommunalen Kooperation:

- Einbettung der LenneSchiene in die REGIONALE 2013 Südwestfalen (2009)
- Aufnahme in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ (2010)
- Qualifizierung des Lenne-Radwegs, Zugänge zu den Ufern der Lenne und Verbindungen der Stadtzentren mit dem Fluss (diverse Einzelmaßnahmen seit 2010)
- Fertigstellung des gemeinsamen Handlungskonzepts (2012)
- REGIONALE Präsentationsjahr (2014)
- LenneTag (seit 2014 einmal jährlich)
- Weiterführung der Kooperation unter dem Titel „LenneSchiene 2.0“ (2016)
- Abgestimmte Förderung von Städtebauförderung und LEADER

4.4.2 Organisationsformen und Akteure

Zu Beginn der Kooperation haben sich die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der acht Kommunen zusammengefunden. Darauf aufbauend wurden zwei gemeinsame Ratssitzungen durchgeführt, an der die Räte der einzelnen Kommunen teilnahmen. Ziel dieser öffentlichkeitswirksamen Ratssitzungen war es, den Kooperationsraum LenneSchiene bekannt zu machen und das Erfordernis sowie die Vorteile einer Zusammenarbeit darzustellen. Im weiteren Verlauf gaben die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister die Koordination der Kooperation an die Verwaltungsebene weiter.

Die Akteure des Kooperationsraums haben sich von Anfang an dafür entschieden, informell miteinander zu arbeiten und keine formale Organisationsstruktur aufzubauen. Damit wurde und wird die Absicht verfolgt, Verantwortungen flexibel und thematisch abgestimmt verteilen zu können. Die Kooperation erfolgt daher stark themenbezogen und ist hauptsächlich auf der Arbeitsebene der Verwaltungen angesiedelt. Aufgrund der starken Ausrichtung der Kooperation auf städtebauliche Themen wird der Bereich Stadtentwicklung in den Verwaltungen besonders stark einbezogen. Die Kooperation erfolgt dabei einerseits im Rahmen der Konzeption gemeinsamer Projekte. Andererseits nutzen die einzelnen Verwaltungen die geschaffenen Strukturen, indem sie sich gegenseitig unterstützen und voneinander lernen.

Eine besondere Bedeutung für die Kooperation hat die Lenkungsgruppe. Sie setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern aller Gemeinden (Verwaltungsebene) zusammen und stimmt das gemein-

(17) Die REGIONALEN sind ein Strukturförderprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen.

same Vorgehen im Bereich Städtebau regelmäßig ab. Die zunächst auf Arbeitsebene bestehende Lenkungsgruppe hat sich verfestigt und zwischen den Akteuren sind vertrauensvolle und verbindliche Beziehungen entstanden, die den kontinuierlichen Austausch zwischen den beteiligten Kommunen sicherstellen.

Ebenfalls eine wichtige Rolle für die Kooperation spielen die Bezirksregierung Arnsberg sowie die Agentur der REGIONALE 2013 Südwestfalen. Insbesondere zu Beginn der Kooperation haben diese beiden Akteure geholfen, nachhaltige Strukturen für die LenneSchiene aufzubauen und mit der Kombination verschiedener Förderansätze eine optimale Mittelbündelung bei der Umsetzung einzelner Maßnahmen zu erreichen.

4.4.3 Handlungsschwerpunkte der Kooperation

Städtebauliche Ansätze

Die Stärkung der Stadt- und Ortskerne ist zentrales Anliegen der Kooperationspartner der LenneSchiene. Die Städte werten ihre Stadt- und Nebenzentren durch verschiedene Sanierungsmaßnahmen städtebaulich auf. Zwei im Rahmen der Kooperation besonders wichtige Handlungsschwerpunkte sind die Umgestaltung der Bahnhofsumfelder und die Anbindung des Flusses Lenne an die Stadt- und Ortszentren. Die Sanierung der Bahnhöfe ist bereits vielerorts abgeschlossen, die Bahnhofsgebäude wurden teilweise durch neue Nutzungen ergänzt. Mit der Aufwertung des Umfelds der Bahnhöfe konnten dort weitere Nutzungen etabliert werden. Diese sind sowohl gewerbliche als auch kulturelle Nutzungen, die sich neben den Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner auch an den Bedürfnissen der, für die Region wichtigen, Touristen orientieren. Die Gestaltung der Räume mit städtebaulichen und freiraumplanerischen Mitteln, die Einbindung der Bahnhöfe in die Stadtstruktur sowie die Verbindung mit dem Radwanderweg Lenneroute stehen im Mittelpunkt der Maßnahmen.

Die Lenne, die in der Vergangenheit vor allem durch die Industrie genutzt und in Verbindung mit Hochwasser als Bedrohung wahrgenommen wurde, wird mit den Maßnahmen der LenneSchiene positiv neu belegt und erlebbar gemacht. Mit der Gestaltung von Uferpromenaden, der Schaffung von Zugängen zum Wasser und einer Integration des Flusses in das Stadtbild werden wichtige Schritte gegangen, das verbindende Element der LenneSchiene – die Lenne – neu in Wert zu setzen und damit auch die Zentren zu stärken.

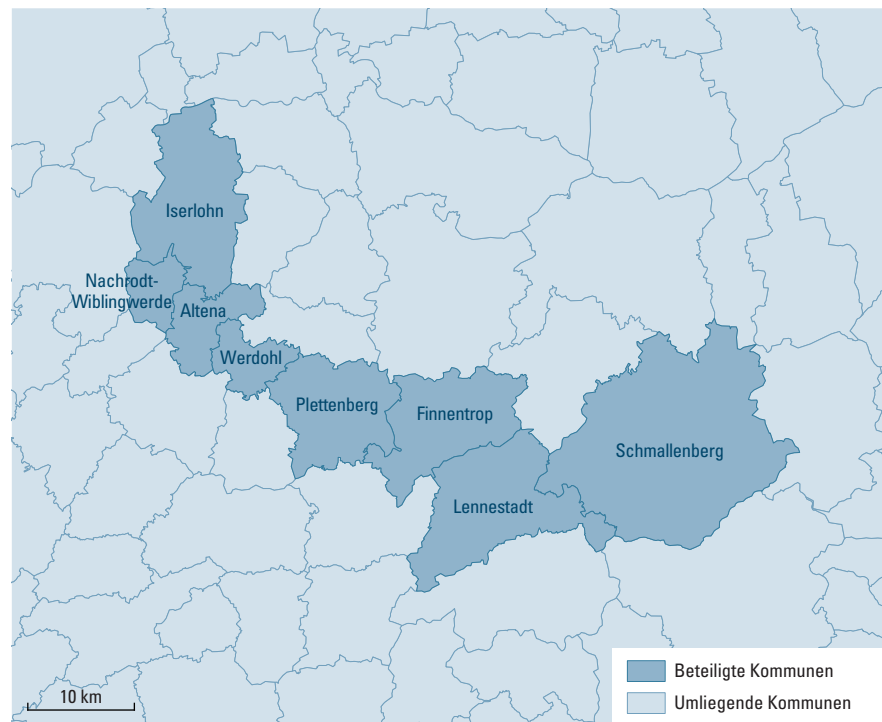


Abbildung 12: Interkommunale Kooperation LenneSchiene

Quelle: eigene Darstellung. Kartengrundlage: Open Street Map, © GeoBasis-DE / BKG 2015

Die geförderten Maßnahmen innerhalb der einzelnen Kommunen leisten einen Beitrag zur nachhaltigen Sicherung der Daseinsvorsorge. Durch Grün- und Renaturierungsmaßnahmen an der Lenne, letzteres durch Förderung in Folge der Wasserrahmenrichtlinie, wurden Freiräume gestaltet und für die Bevölkerung erlebbar gemacht. Auch die Infrastrukturprojekte im Bereich Mobilität tragen dazu bei.

Bei der Umsetzung von Maßnahmen hat die Durchführung von Planungs- und Realisierungswettbewerben einen besonderen Stellenwert. Die Kommunen konnten durch die Kooperation von den Erfahrungen untereinander profitieren und damit insgesamt die Qualität der umgesetzten Maßnahmen erhöhen.

Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit

Die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit der LenneSchiene ist im Kooperationsraum von hoher Bedeutung. Es gibt einen gemeinsamen Webauftritt, der über aktuelle Entwicklungen und Ziele der LenneSchiene informiert. Weiterhin erfolgte, durch die Einbindung der LenneSchiene in die REGIONALE 2013 Südwestfalen, eine überregionale Präsentation des Kooperationsraums und eine damit einhergehende Steigerung des Bekanntheitsgrades der Kooperation. Ein für die ansässige Bevölkerung besonders wichtiges und für die LenneSchiene identitätsstiftendes Element ist der seit 2014 ein-

mal jährlich stattfindende sogenannte LenneLebt!-Tag. Hier haben die beteiligten Kommunen die Möglichkeit, sich sowie bedeutende Orte der Kooperation bekannt zu machen.

Finanzierung

Die Möglichkeit der Förderung im Rahmen der REGIONALE hat den Ausschlag zur Gründung der Kooperation gegeben. Durch diese Initialzündung konnte im weiteren Verlauf ein gemeinsames Raumverständnis entwickelt und die Region insgesamt vorangebracht werden. Eine Besonderheit der LenneSchiene ist es, dass Maßnahmen aus mehreren Programmen der Städtebauförderung sowie weiteren Fördermitteln finanziert werden.

Die Vorbereitung und Koordination der Kooperation wurden über das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ gefördert. In der Umsetzung wurde in jeder der beteiligten Kommunen eine eigenständige Gesamtmaßnahme bewilligt. Zur Umsetzung dieser eigenständigen Gesamtmaßnahmen wurde auf die Programme „Kleinere Städte und Gemeinden“, „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ und „Stadtumbau West“ zurückgegriffen. Eine Bündelung mit privaten Mitteln besteht unter anderem beim LenneLebt!-Tag.

Die Eigenanteile kommunaler Einzelmaßnahmen werden durch die jeweilige Kommune selbst finanziert. Bei der Erstellung gemeinsamer Konzepte sowie eines Masterplans für die LenneSchiene wurde der Kostenanteil jeder Kommune anhand der Bevölkerungszahl im Aktionsraum bemessen.

Durch die Fortführung der Kooperation im Rahmen des EU-Förderprogramms LEADER von 2014 bis 2020 erfolgt nun eine Verstärkung der begonnenen Kooperationsarbeit. Darüber hinaus werden die Gesamtmaßnahmen in den Programmen der Städtebauförderung fortgeführt.

Instrumente

Zu Beginn der Kooperation der LenneSchiene wurde ein gemeinsames Entwicklungs- und Gestaltungskonzept durch die Lenkungsgruppe der Kooperation und unter externer Bürobeteiligung erstellt, das in dem regionalen integrierten Stadt-Entwicklungs-Konzept LenneSchiene und einem gemeinsamen Corporate Design mündete. Die beteiligten Kommunen verfügten zum Teil bereits über eigene Entwicklungskonzepte. Mit der Aufnahme der LenneSchiene als LEADER-Region wurde zudem ein gebietsbezogenes integriertes ländliches Entwicklungskonzept für den Kooperationsraum erarbeitet. Mit der Fortführung der LenneSchiene als

sogenannte LenneSchiene 2.0 wird nun ein integriertes, interkommunales Handlungskonzept entwickelt. Dies ist eine Fortschreibung des bisherigen Konzeptes und dient der Anpassung an aktuelle Anforderungen in der Region.

Ein gemeinsames Kooperationsmanagement wurde bislang noch nicht eingesetzt. Von Beginn der Kooperation bis zum Präsentationsjahr der REGIONALE im Jahr 2013 hat die Lenkungsgruppe mit besonderer Unterstützung der Südwestfalen Agentur auf vielfältige Weise die Aufgaben des Kooperationsmanagements wahrgenommen.

Eine koordinierende Rolle übernimmt die Lenkungsgruppe bei der Abstimmung und Durchführung der Maßnahmenkoordination der verschiedenen Aufgabendisziplinen. Im Kooperationsraum wird kein Verfügungsfonds eingesetzt.

4.4.4 Fazit

Der wesentliche Motor der Kooperation war und ist die REGIONALE Südwestfalen. Diese hat über einen sehr großen räumlichen Umgriff gezeigt, dass interkommunale Kooperation möglich, erlebbar und erfolgreich ist. Auch der auf Raum und Zeitrahmen der REGIONALE 2013 fokussierte Einsatz von Fördermitteln hat einen sehr wichtigen Beitrag zum Erfolg der Kooperation geleistet. Es hat sich im Kooperationsraum früh die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Herausforderungen der Kommunen nur gemeinsam zu bewältigen sind und Maßnahmen aufgrund der räumlichen Struktur nachhaltig nur umgesetzt werden können, wenn der Raum als Ganzes erlebbar und aufgewertet wird.

Die Bandstruktur des Kooperationsraums war und ist immer noch ein Hindernis in Bezug auf die Wahrnehmbarkeit des Raumes als Ganzes. Ein wichtiger Erfolgsfaktor war das hohe persönliche Engagement der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter sowie die guten Kontakte zwischen den Akteuren. Hierdurch erfolgte ein schneller Wissensaustausch, beispielsweise bei der Beantragung von Fördergeldern. Auch die gemeinsame Umsetzung der definierten Ziele wurde erleichtert. Ein Hindernis waren personelle Wechsel, die jedoch durch eine fest verankerte Akteursstruktur aufgefangen werden konnten.

Als Erfolgsfaktoren lassen sich für die LenneSchiene daher vor allem die Kommunikationsstrukturen beschreiben. Die Akteure sind untereinander stark vernetzt und es herrscht ein unbürokratischer Umgang. Die Arbeit erfolgt auf Augenhöhe sowie ergebnis- und sachorientiert. Die

Politik spielt dabei überwiegend eine zurückhaltende Rolle und gibt der Verwaltung Rückendeckung bei ihrer Arbeit.

Ebenfalls ein wichtiger Erfolgsfaktor ist die Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung mit dem Ziel, die LenneSchiene als einen Raum wahrzunehmen und erlebbar zu machen. Die weitgehende Etablierung des LenneLebt!-Tages hat dabei eine maßgebliche Rolle gespielt.

Die Kommunen blicken bereits auf vielfältige Erfolge zurück. In Zukunft wird es darum gehen, die Kooperation im Rahmen der Fortführung unter der Überschrift „LenneSchiene 2.0“ weiter auszubauen beziehungsweise zu verstetigen.

4.5 Mittelbereich Seelow

4.5.1 Entwicklung der Kooperation

Der Kooperationsraum befindet sich im Land Brandenburg im Kreis Märkisch-Oderland und umfasst die Stadt Seelow, die Gemeinde Letschin sowie die Ämter Golzow, Seelow-Land, Lebus und Neuhardenberg. Bis auf das Amt Lebus bilden sie zusammen mit der Stadt Müncheberg, die jedoch nicht zum Kooperationsraum im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ gehört, den Mittelbereich Seelow. Die Stadt Seelow ist Mittelzentrum und Kreisstadt des Landkreises Märkisch-Oderland.

Die Initiative zur Kooperation geht auf das Modellvorhaben der Raumordnung „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ und der damit verbundenen Erarbeitung eines Entwicklungskonzeptes „Konzept zur Regionalstrategie Oderlandregion“

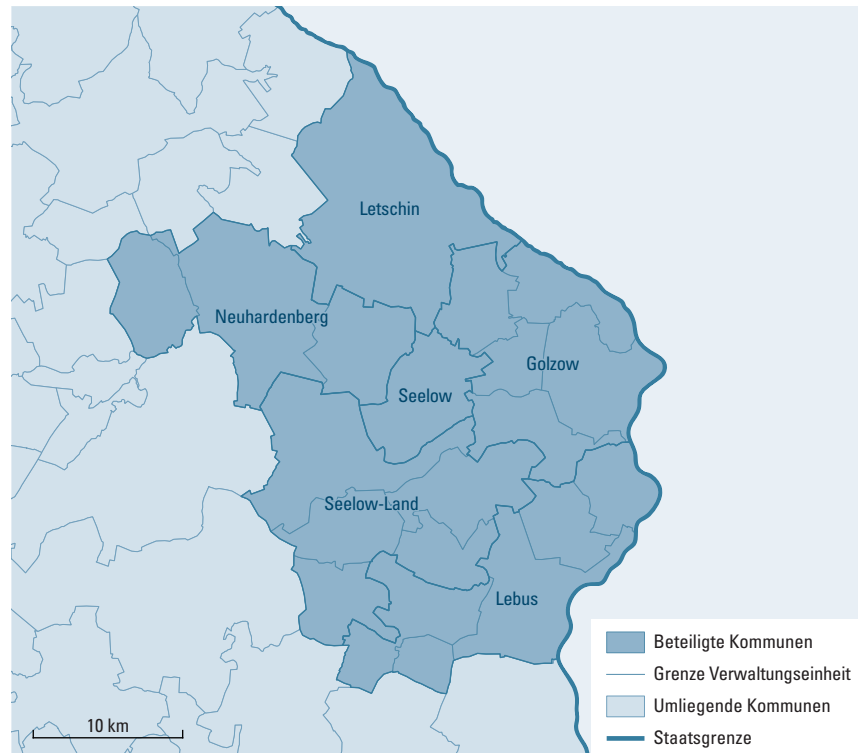


Abbildung 13: Interkommunale Kooperation Mittelbereich Seelow

Quelle: eigene Darstellung. Kartengrundlage: Open Street Map, © GeoBasis-DE / BKG 2015

zurück. Dieses Konzept ist zugleich Grundlage für die Mittelbereichskonzeption Seelow und wurde um verschiedene Themenbereiche (Jugend, Kultur, Tourismus) erweitert, um die Fördervoraussetzungen des Städtebauförderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ zu erfüllen. Mithilfe dieser Strategie soll es gelingen, die Region durch ein qualitativvolles Land- und Ortschaftsbild sowie eine leistungsfähige kommunale Infrastruktur als attraktiven Ort zum Leben zu erhalten und zu entwickeln, ein interkommunales Netz zur gemeinsamen und

Mittelbereich Seelow - Oderlandregion

Bundesland	Brandenburg
Landkreis	Märkisch-Oderland
Beteiligte Kommunen	Insgesamt 6 Verwaltungseinheiten (18 selbstständige Kommunen), davon 1 Programmkommune Kleinere Städte und Gemeinden (Stadt Seelow) und 17 weitere Gemeinden (der Ämter Golzow, Lebus, Neuhardenberg, Seelow-Land, Gemeinde Letschin)
Städtebauförderungsprogramme	<ul style="list-style-type: none"> • Kleinere Städte und Gemeinden • Aktive Stadt- und Ortsteilzentren • Stadtbau Ost • Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen
Webseite	www.oderlandregion.de

Fläche	832 km ²
Einwohner insgesamt	30.219 (Stand 2015)
Entwicklungsrichtung	Amt Golzow, Amt Lebus, Gemeinde Letschin, (überdurchschnittlich schrumpfend), Stadt Seelow (schrumpfend), Amt Seelow-Land, Amt Neuhardenberg (keine eindeutige Entwicklungsrichtung) (Stand: 2015)
Jahr der Aufnahme in das Programm Kleinere Städte und Gemeinden	Stadt Seelow 2012
Bundesfinanzhilfen im Programm Kleinere Städte und Gemeinden	1.042.000 Euro (Stand: 2017)

solidarischen Funktionsteilung aufzubauen und die Voraussetzungen für ein erfolgreiches Wirtschaften und Arbeiten in der Region zu verbessern.

Der Kooperationsraum ist in weitere Netzwerkvorhaben beziehungsweise in verschiedene Kommunikationsplattformen eingebunden. Auf europäischer Ebene findet eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit dem Nachbarland Polen in den Projekten der „Euroregion Pro Europa Viadrina“ statt. Die Fördermittel stammen größtenteils aus dem INTERREG-Programm (Europäische territoriale Zusammenarbeit). Zugleich nahm die Gemeinde Lebus mit der Stadt Frankfurt/Oder erfolgreich an dem, durch das Land mithilfe von EU-Strukturfondsmitteln initiierten Stadt-Umland-Wettbewerb, teil. Weiterhin gibt es eine gemeinsame Zusammenarbeit zur Stärkung der Bahnlinie Berlin – Küstrin-Kietz – Gorzow (Ostbahn). In den Vorjahren wurde dazu auch mit polnischen Kommunen zusammen gearbeitet.

Die Initiative zur Kooperation geht auf einen Erfahrungsaustausch der Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten und Hauptamtsleiterinnen und -leiter zurück, der im Jahr 2006 begann. Die Treffen finden seither in unregelmäßigen Abständen statt. Beteiligt sind die Stadt Seelow, die Gemeinde Letschin, das Amt Seelow-Land, das Amt Neuhardenberg, das Amt Golzow und das Amt Lebus. Der Erfahrungsaustausch dient vor allem einem gemeinschaftlichen Auftreten gegenüber dem Land Brandenburg. Weiterhin steht die Fördermittelakquise stark im Vordergrund.

Ein weiteres Motiv ist die Bündelung von Verwaltungskapazitäten beziehungsweise der gegenseitige Austausch und die Unterstützung (personell und Know-how) der zum Teil sehr kleinen Verwaltungen.

Meilensteine der interkommunalen Kooperation „UB Mittelbereich Seelow – Oderlandregion“

- Beginn des Erfahrungsaustauschs auf Verwaltungsebene (2006)
- Gründung der Kooperation und Unterzeichnung der Kooperationsvereinbarung durch die Ämter Seelow-Land, Golzow, Neuhardenberg, die Gemeinde Letschin, die Stadt Seelow sowie das Amt Lebus. Aufnahme in das Modellvorhaben der Raumordnung „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ (2011)
- Fertigstellung der „Regionalstrategie zur Sicherung der Daseinsvorsorge in der Oderlandregion“ (2013)
- Aufnahme in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ (2012)
- Erarbeitung der Mittelbereichsentwicklungskonzeption (2013)

- Umgestaltung des Schulhofes der Grundschule Lebus (2014)
- Erarbeitung einer interkommunalen Gefahrenabwehrbedarfsplanung zum Brandschutz (2015)
- Modernisierung der Kindertagesstätte Neuhardenberg (Abschluss 2017)
- Ersatzneubau des Feuerwehrgerätehauses Lietzen (Beginn 2018)

4.5.2 Organisationsformen und Akteure

Die Grundlage der Zusammenarbeit ist die im Jahr 2011 geschlossene Kooperationsvereinbarung, mittels der sich die beteiligten Kommunen zur kooperativen Zusammenarbeit bekannten. Der zunächst lockere Verbund der Gemeinden erhielt durch die formale Erklärung eine festere Struktur. Im Rahmen der Durchführung des Modellvorhabens der Raumordnung „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ wurde der sogenannte „MORO-Rat“ ins Leben gerufen, da die anfangs bilaterale Kooperation (unter anderem gemeinsamer IT-Beauftragter) gefestigtere Strukturen für das Forschungsvorhaben benötigte. Die Struktur des MORO-Rates wurde im Rahmen der Umsetzung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ übernommen. Unter der neuen Bezeichnung „Kooperationsrat“ sind hier die Amtsdirektorinnen und -direktoren und Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der beteiligten Gemeinden beziehungsweise Ämter vertreten. Der Rat tagt halbjährlich und die Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten treffen alle drei Monate zusammen. Die Geschäftsstelle befindet sich in der Stadt Seelow und obliegt der dortigen Wirtschaftsförderung.

Die Aufgabenverteilung innerhalb der Organisation der interkommunalen Kooperation und Umsetzung der Vorhaben des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ ist zweigeteilt. Ein externes Kooperationsmanagement ist vor allem für die Unterstützung des Kooperationsrates sowie die Vertretung der Kooperation nach außen, also beispielsweise gegenüber übergeordneten Behörden, wie dem Landesamt für Bauen und Verkehr des Landes Brandenburg und der Beantragung und Abwicklung von Maßnahmen zuständig. Die Stadt Seelow übernimmt zusammen mit der Person des Wirtschaftsförderers die Umsetzung der Maßnahmen innerhalb des Kooperationsraumes.

Wichtige Leitfiguren der Kooperation sind die Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten der beteiligten Ämter, die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister und der Mitarbeiter der Wirtschaftsförderung der Stadt Seelow. Diese Akteure erarbeiteten Projektvorschläge, die wiederum mit den weiteren Akteuren der Kooperation, zum Beispiel den

Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der beteiligten Gemeinden, abgestimmt wurden. Innerhalb dieses Prozesses mussten eine Vielzahl an unterschiedlichen Meinungen und Sichtweisen vereint werden.

In der Stadt Seelow ist der Bürgermeister beziehungsweise der Wirtschaftsförderer für die Kooperation zuständig. Dagegen liegt die Verantwortung für die Umsetzung der Kooperation bei den Amtsdirektorinnen und -direktoren der beteiligten Ämter, die das Vorgehen noch mit den ehrenamtlich arbeitenden Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der einzelnen Gemeinden innerhalb der Ämter abstimmen. Die Amtsdirektorinnen und -direktoren werden damit vor die zusätzliche Aufgabe gestellt, die dem Amt zugehörigen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Gemeinden von einzelnen Vorhaben zu überzeugen.

Die Verwaltung spielt im Rahmen der Kooperation eine wichtige Rolle. Da jedoch die Verwaltungen in den Ämtern in der Regel sehr klein sind, bestehen kaum Kapazitäten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für zusätzliche Aufgaben einzusetzen. Lediglich in der Verwaltung der Stadt Seelow sind personelle Kapazitäten vorhanden, weshalb hier ein Mitarbeiter der Wirtschaftsförderung für die Organisation der Kooperation in der Städtebauförderung zuständig ist. Eine Zusammenlegung der Verwaltungen ist angedacht und erfolgt bereits in einzelnen Bereichen, wie bei der Fusion der Einwohnermeldeämter der Stadt Seelow sowie der Ämter Seelow-Land und Golzow. Darüber hinaus ist perspektivisch auch die Zusammenlegung der Verwaltungen an einem gemeinsamen Standort in der Stadt Seelow absehbar.

4.5.3 Handlungsschwerpunkte der Kooperation

Städtebauliche Ansätze

Die Sicherung der Daseinsvorsorge und die damit verbundene Anpassung der Infrastruktur insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels stand schon während des MORO-Vorhabens im Mittelpunkt der Kooperation. Dieses Thema bildet auch im Rahmen der Umsetzung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ einen wichtigen Schwerpunkt.

Aufgrund der Größe des Gebiets ist der gemeinschaftliche Betrieb von Einrichtungen schwierig. Somit ist jede Gemeinde bestrebt, vorhandene Einrichtungen zu erhalten. Für den Bereich der Kinderbetreuung in Kindertagesstätten ist der Bestand bis 2030 gesichert, die beteiligten Kommunen stehen

jedoch vor der Aufgabe die Standorte zu qualifizieren. Ein Beispiel hierfür ist die Sanierung einer Kindertagesstätte in der Gemeinde Neuhardenberg. Zu beachten ist jedoch, dass bei einer Reihe von Themen im Bereich der Daseinsvorsorge (zum Beispiel Mobilität, öffentliche Bildungseinrichtungen wie Schulen oder Brandschutz) der Einfluss der beteiligten Kommunen auf Entscheidungen begrenzt ist, da die Entscheidungskompetenz bei übergeordneten Verwaltungsebenen liegt.

Die Stärkung der Ortskerne spielt ebenfalls eine wichtige Rolle. So wurden in den beteiligten Gemeinden Förderkulissen ausgewiesen, die sich auf die Ortskerne konzentrieren. Ziel ist es, den Gebäudebestand zu sichern und für die angestrebten Nutzungen etwa im Bereich der sozialen Infrastruktur zu qualifizieren. Das Thema Leerstand ist für den Kooperationsraum trotz zurückgehender Bevölkerungszahlen nachrangig. In den historisch gewachsenen Strukturen besteht kaum Leerstand. Leerstände auch außerhalb der Ortskerne finden aufgrund der Beliebtheit der Region in Künstlerkreisen schnell eine neue Nutzung. Bei bislang bestehenden Leerständen vor allem in alten Armeegebäuden außerhalb der Ortskerne wurde mit Rückbau begonnen, der jedoch angesichts des Zuzugs von Flüchtlingen gestoppt wurde. Im Kooperationsraum werden keine neuen Baugelände ausgewiesen.

Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit

Im Kooperationsraum besteht das Verständnis, dass vor allem Vertrauen bei der Zusammenarbeit und Beteiligung von besonders hoher Bedeutung ist. Diese wird bei der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern beziehungsweise Kommunikation zwischen Einwohnerinnen und Einwohnern, Behörden und Gremien vor allem durch persönliche Ansprachen und Versammlungen (mit externer Moderation) erreicht. Die Bereitschaft der Bevölkerung, sich im Rahmen der Durchführung von investiven Maßnahmen zu beteiligen, variiert, je nachdem wie hoch die Betroffenheit bei bestimmten Themen ist. So zeigten die Bürgerinnen und Bürger etwa beim Thema der Entwicklung der Kindertagesstätten in der Region besonderes Interesse. Entsprechende Veranstaltungen werden nach Bedarf durchgeführt und fanden bei der Planung und Kommunikation konkreter Projekte verstärkt statt. Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit spielte auch der „Tag der Städtebauförderung“ eine Rolle, jedoch war die Resonanz in der Bevölkerung gering. Ebenfalls werden die regionale Presse sowie das Internet als Kommunikationsinstrumente genutzt. So wird auf einer eigenen Homepage über die Entwicklung, Ziele und Vorhaben der Kooperation informiert.

Finanzierung

Das Modellvorhaben der Raumordnung „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ war Ausgangspunkt für die Bildung der interkommunalen Kooperation und trug dazu bei, dass sich der Kooperationsraum mit der zukünftigen Entwicklung der Region auseinandersetzt. Die Förderung über das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ konnte darauf aufbauen. Ohne eine solche Förderung wäre die Durchführung der Kooperation nur in einem reduzierten Umfang möglich.

Die beteiligten Kommunen finanzieren den jeweiligen kommunalen Eigenanteil bei der Durchführung von Einzelmaßnahmen selbst. Probleme bereitet jedoch die Aufbringung des jeweils benötigten Eigenanteils bei der Finanzierung der Maßnahmen, da sich die meisten beteiligten Kommunen in der Haushaltssicherung befinden. Damit muss immer abgewogen werden, welche der möglichen Maßnahmen am wichtigsten sind beziehungsweise sich am ehesten politisch durchsetzen lassen. Die einzelnen Verwaltungen sind zudem zu klein und personell zu schwach aufgestellt, um die Fördermittelverwaltung übernehmen zu können. Daher sind sie auf Hilfe von außen zum Beispiel durch ein externes Kooperationsmanagement oder die Wirtschaftsförderung der Stadt Seelow angewiesen.

Der für den gesamten Kooperationsraum wichtige Mitarbeiter der Wirtschaftsförderung der Stadt Seelow wird ausschließlich über die Stadt Seelow finanziert, obwohl er viele Aufgaben für die gesamte Kooperation übernimmt. Für die anderen beteiligten Kommunen wäre eine Beteiligung aus finanziellen Gründen schwierig.

Eine Bündelung von verschiedenen Förderansätzen erfolgt derzeit nicht.

Instrumente

Die „Mittelbereichsentwicklungskonzeption Seelow – Regionale Strategien entwickeln – lokale Lebensqualität sichern“ wurde im Dezember 2013 fertiggestellt. Dieses Entwicklungskonzept beinhaltet eine umfassende Bestandsanalyse (Lage im Raum, Topografie, besondere Merkmale; demografische Entwicklung; Siedlungs- und Verwaltungsstruktur; Wirtschaft und Tourismus; Bildung und Kinderbetreuung; Mobilität und Erreichbarkeit; Nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr; Gesundheit und soziale Infrastruktur; Kultur und Sport; Energie, Ver- und Entsorgung; Netzwerke und interkommunale Kooperation), aus der das räumliche Leitbild „Regionale Strategien entwickeln – lokale Lebensqualität sichern!“ sowie Ziele und Handlungsfelder abgeleitet wurden.

Querschnittsziele sind: „Interkommunale Kooperation“ zur interkommunalen Abstimmung von Vorhaben, „Generationengerechtigkeit“ zur Berücksichtigung verschiedener Arbeitsgruppen sowie „Energetische Optimierung, Ressourcenschonung, Klimaschutz“, um zu gewährleisten, dass die Vorhaben einen Beitrag zur Energieeinsparung beziehungsweise zum Klima- und Ressourcenschutz leisten. Das Mittelbereichskonzept wird seiner Funktion als strategisches Instrument zur Entwicklung des Kooperationsraumes gerecht, weshalb eine Fortschreibung derzeit nicht vorgesehen ist.

Neben dem internen Kooperationsmanagement, das im Bereich Wirtschaftsförderung der Stadt Seelow angesiedelt ist, werden die Kooperationsaktivitäten zusätzlich durch ein externes Beratungsunternehmen unterstützt. Aufgaben sind die Koordination des Tagesgeschäftes der Kooperation, und die Vorbereitung der Entscheidungen des Kooperationsrates. Daneben sind auch die Durchführung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ sowie anteilige Projektsteuerungsleistungen für Einzelvorhaben der Kooperationspartner zu leisten.

Im Kooperationsraum wird kein Verfügungsfonds eingesetzt.

4.5.4 Fazit

Die Kooperation konnte auf umfangreiche Vorarbeiten im Rahmen des „Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge“ aufbauen. Damit war die Problemwahrnehmung vor allem zu Themen der Daseinsvorsorge bei den relevanten Akteuren vorhanden und es konnte auf vorhandene Strukturen (beispielsweise den Kooperationsrat) sowie konzeptionelle Grundlagen zurückgegriffen werden. Die gebildeten Netzwerke sind eine gute Grundlage, die durch das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ noch weiter vertieft werden konnten. Durch einen gemeinsamen Auftritt als Kooperationsraum hat die Region gegenüber übergeordneten Behörden zudem ein stärkeres Gewicht bekommen.

Das Kooperationsmanagement und die Stelle des Wirtschaftsförderers in der Stadt Seelow haben als feste Anlaufstelle und Leitfiguren der Kooperation für die Öffentlichkeit und als aktive Akteure des Kooperationsprozesses eine große Bedeutung.

Bauliche Maßnahmen, wie die Schulhofgestaltung der Grundschule in Lebus oder die Sanierung einer Kindertagesstätte in Neuhardenberg sind so-

mit sichtbare Erfolge, steigern die Akzeptanz der Kooperation und sorgen für eine Verstärkung der Prozesse. Allerdings ist auch eine gewisse Konzeptmüdigkeit zu erkennen, weshalb sichtbare Erfolge umso notwendiger sind, um einen Rückhalt der Kooperation bei der Politik und Bevölkerung gewährleisten zu können. Dies ist angesichts langer Anlaufzeiten und Umsetzungsdauern von Einzelmaßnahmen nicht immer einfach.

Insgesamt kann es als Erfolg gewertet werden, dass sich die Kooperationspartner während des Kooperationsprozesses näher kennenlernten und Kommunikationsbarrieren abgebaut werden konnten. Jedoch erschwerte teilweise ein lokales Kirchturmdenken die Priorisierung der einzelnen Projekte im Rahmen der Konzepterarbeitung. Hinzu kam, dass ein erzielter Konsens teilweise in Frage gestellt wurde, sobald die konkrete Umsetzung der betroffenen Projekte bevorstand. Trotz dieser Schwierigkeiten hat sich das Verständnis für die Probleme anderer Gemeinden aber insgesamt erhöht und der Umgang untereinander ist wesentlich offener geworden.

4.6 Osterode/Bad Grund

4.6.1 Entwicklung der Kooperation

Die Kooperation liegt in Niedersachsen im Landkreis Göttingen. Es kooperieren die Stadt Osterode sowie die Gemeinde Bad Grund, die im Jahr 2013 aus der Samtgemeinde Bad Grund (Harz) mit ihren Mitgliedsgemeinden Bergstadt Bad Grund (Harz), dem Flecken Gittelde, den Gemeinden Badenhausen, Eisdorf und Windhausen gebildet wurde.

Zwischen den beiden Gemeinden besteht seit längerer Zeit ein informeller Austausch, aus dem die Kooperation erwachsen ist. Hierbei war die Pflege

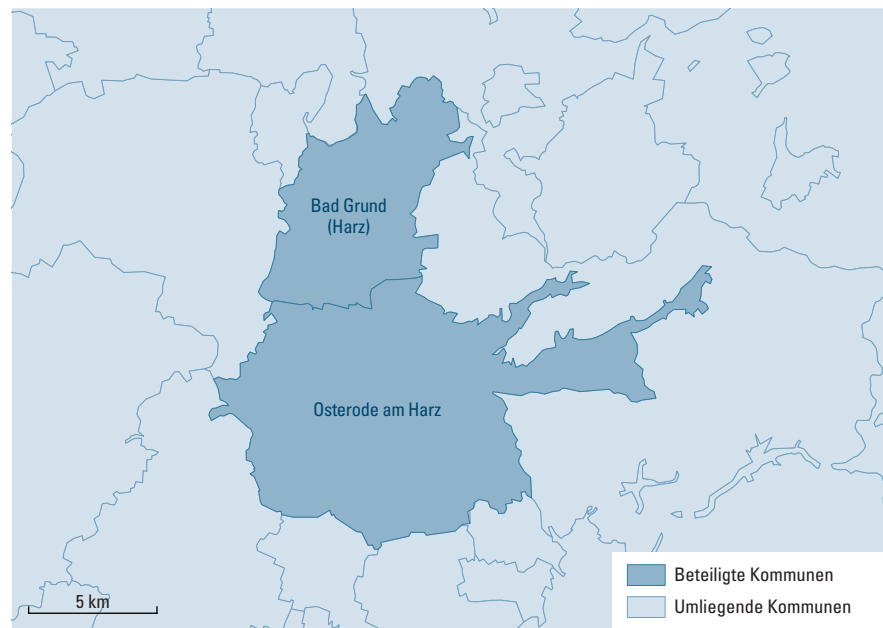


Abbildung 14: Interkommunale Kooperation Osterode/Bad Grund

Quelle: eigene Darstellung. Kartengrundlage: Open Street Map, © GeoBasis-DE / BKG 2015

einer guten Nachbarschaft, bei der sich die Akteure kennen, von hoher Bedeutung.

Die beiden Gemeinden arbeiten in verschiedenen Bereichen zusammen. In dem Modellvorhaben „Unterstützung von Gemeinden bei der Neuausrichtung ihrer Flächenpolitik im Rahmen der Regionalentwicklung“ des Regionalverbandes Südniedersachsen (2008) wurden eine Reihe von Strategien für den koordinierten Umgang mit dem baulichen Bestand vor dem Hintergrund verschiedener Entwicklungsszenarien erarbeitet. Darüber hinaus kooperieren die Gemeinden bei der Vermarktung gewerblicher Bauflächen. Ziel ist es, Unternehmen in der Region zu halten oder für die Region zu gewinnen, unabhängig davon, ob sich Unternehmen in Osterode oder Bad Grund ansiedeln.

Stadt Osterode und Samtgemeinde Bad Grund

Bundesland	Niedersachsen
Landkreis	Göttingen
Beteiligte Kommunen	Insgesamt 2 Städte und Gemeinden, davon 2 Programmkommunen Kleinere Städte und Gemeinden (Osterode am Harz, Einheitsgemeinde Bad Grund (Harz))
Städtebauförderungsprogramme	<ul style="list-style-type: none"> • Kleinere Städte und Gemeinden • Stadtbau West • Städtebaulicher Denkmalschutz • Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen
Webseite	www.osterode.de www.bad-grund.de

Fläche	144 km ²
Einwohner insgesamt	30.839 (Stand: 2015)
Entwicklungsrichtung	beide überdurchschnittlich schrumpfend (Stand: 2015)
Jahr der Aufnahme in das Programm Kleinere Städte und Gemeinden	2011
Bundesfinanzhilfen im Programm Kleinere Städte und Gemeinden	1.277.500 Euro (Stand: 2017)

Die gesammelten Erfahrungen flossen auch in die Zusammenarbeit im Personenstandswesen bei der Zusammenlegung der Standesämter ein. Auch im Bereich der Verwaltungsvollstreckung kooperieren die beiden Gemeinden.

Meilensteine der interkommunalen Kooperation „Kommunales Netzwerk Stadt Osterode und Samtgemeinde Bad Grund“

- Kooperation im Modellvorhaben „Unterstützung von Gemeinden bei der Neuausrichtung ihrer Flächenpolitik im Rahmen der Regionalentwicklung“ des Regionalverbandes Südniedersachsen (2008)
- Aufnahme in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ (2011)
- Fertigstellung des Interkommunalen integrierten Entwicklungskonzeptes (2014)
- Realisierung einer pädagogischen und räumlichen Verbindung des integrativen Kindergartens mit der integrativen Grundschule (Abschluss 2017)
- Sanierung der Schachtruppvilla in Osterode (seit 2017)

4.6.2 Organisationsformen und Akteure

Aus einem losen Zusammenschluss zur Bearbeitung von Themen, wie der gemeinsamen Vermarktung von Gewerbeflächen oder der Abstimmung bei der Flächenausweisung haben sich formalisierte Formen der Verwaltungszusammenarbeit etwa im Bereich des Personenstandswesens ergeben. Der Großteil der Zusammenarbeit – so auch im Rahmen der Umsetzung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ – basiert jedoch nach wie vor auf einem eher losen Zusammenschluss, bei dem die Kooperationspartner ohne feste Kooperationsstrukturen, wie Gremien oder regelmäßige, fest institutionalisierte Gesprächsrunden auskommen. Absprachen zur Umsetzung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ finden in einem informellen Rahmen statt, der jedoch von einem hohen gegenseitigen Vertrauen geprägt ist. Perspektivisch scheint auch der Gedanke zur Bildung einer gemeinsamen Gemeinde eine Rolle zu spielen. Ein politisches Votum gibt es allerdings noch nicht.

Der Kontakt der führenden Akteure aus Politik und Verwaltung der beiden Gemeinden besteht schon seit längerer Zeit und ist durch ein hohes Maß an Vertrauen und einem fehlenden Konkurrenzdenken geprägt. Gemeinsam sind die bislang durchgeführten Kooperationsprojekte in den Bereichen des Personenstandswesens, der Vollstreckung sowie der Städtebauförderung vorangetrieben worden.

4.6.3 Handlungsschwerpunkte der Kooperation

Städtebauliche Ansätze

Aufgrund des verhältnismäßig kurzen Zeitraumes seit der Konzepterarbeitung sowie der aus Sicht der kooperierenden Gemeinden schwierig zu handhabenden Förderbedingungen des Landes Niedersachsen konnten bislang nur sehr wenige Maßnahmen umgesetzt werden.

Im Bereich der Daseinsvorsorge wurden in beiden Gemeinden Anstrengungen unternommen, um die Infrastruktur den geänderten Rahmenbedingungen – Rückgang der Bevölkerung; Abnahme der Zahl der Schüler und der Angehörigen der Feuerwehr – anzupassen. Hier wurden jeweils in den Bereichen der schulischen Infrastruktur sowie der Gefahrenabwehr Anpassungen durch die Zusammenlegung von Standorten vorgenommen. Im Interkommunalen integrierten Entwicklungskonzept zur Umsetzung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ sind eine Reihe weiterer Maßnahmen im Bereich der Daseinsvorsorge vorgesehen. Von diesen wurde bislang das Integrative Bildungsprojekt Lasfelde umgesetzt, bei dem die pädagogische und räumliche Verbindung des integrativen Kindergartens mit der integrativen Grundschule geschaffen wurde. Zudem wird seit 2017 das historische Gebäude der Schachtruppvilla saniert.

Auch im Vereinswesen, insbesondere im Vereinssport, sind Anpassungen der Infrastruktur notwendig. Hier soll eine zentrale Anlaufstelle für alle Sportvereine geschaffen werden. Dies hätte den Vorteil, dass eine zentrale Geschäftsstelle eingerichtet werden könnte, die die Arbeit für mehrere Vereine übernimmt. Der Vorteil für die Gemeinden wäre, dass es einen gemeinsamen Ansprechpartner geben würde.

Auch Maßnahmen im Bereich der Stärkung der Stadt- und Ortskerne werden im Interkommunalen integrierten Entwicklungskonzept vorgestellt. Zum einen wird die städtebauliche Entwicklung durch die Festlegung von Erneuerungsgebieten in Osterode, Bad Grund sowie den einzelnen Ortsteilen in die Ortskerne gelenkt. Zum anderen werden für eine Reihe von Gebäuden Sanierungs- und Nachnutzungskonzepte erarbeitet. Im Bereich der Innenentwicklung ist die Stadt Osterode mit den Gemeinden Duderstadt, Hann. Münden, Einbeck und Northeim im Regionalprojekt „Fachwerk5Eck“ aktiv. Ziel des Projektes ist, den sehr umfangreichen und ortsbildprägenden Bestand denkmalgeschützter Fachwerkhäuser zu erhalten. Gefördert wird dieses Projekt mit Mitteln des Programms „Nationale Projekte des Städtebaus“.

Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit

Während der Erarbeitung des Interkommunalen integrierten Entwicklungskonzeptes fand eine umfassende Beteiligung von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft sowie der interessierten Öffentlichkeit statt. Auf mehreren Veranstaltungen wurden für mehrere Entwicklungsszenarien Ziele, Strategien und Maßnahmenvorschläge erarbeitet. Aktivitäten im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit fanden bislang eher selten, beispielsweise im Rahmen des „Tages der Städtebauförderung“ statt.

Finanzierung

Den Anteil der Finanzierung für die Erarbeitung des Interkommunalen integrierten Entwicklungs- und Handlungskonzeptes wurde durch die Stadt Osterode für die Gemeinde Bad Grund übernommen. Bei der Umsetzung von Maßnahmen in der jeweiligen Kommune wird der Eigenanteil von jeder Kommune selbst erbracht. Die Umsetzung der Maßnahmen des Interkommunalen integrierten Entwicklungskonzeptes gestaltet sich jedoch schwierig, da eine Reihe von Maßnahmen nicht entsprechend der Städtebauförderrichtlinie des Landes Niedersachsen förderfähig ist. Zudem verursacht auch die Erbringung des kommunalen Eigenanteils teilweise Probleme. So kann sich die Durchführung von Maßnahmen aus dem Interkommunalen integrierten Entwicklungskonzept erschweren, sollte die Erbringung des Eigenanteils durch die Kommunalaufsichtsbehörde nicht genehmigt werden.

Osterode und Bad Grund profitieren darüber hinaus von weiteren Förderprogrammen auf EU-, Bundes- und Landesebene (zum Beispiel LEADER, Nationale Projekte des Städtebaus, Südniedersachsenprogramm, Dorferneuerung – Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung). Eine Bündelung dieser Fördermittel mit denen des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ oder eine abgestimmte Umsetzung der mit diesen Mitteln geförderten Maßnahmen hat bislang jedoch nicht stattgefunden.

Instrumente

Mit der Aufnahme in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ wurde in Zusammenarbeit mit einem externen Planungsbüro das Interkommunale integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzept erarbeitet. Da in Bad Grund wenig Geld zur Verfügung stand, wurde das Konzept durch die Stadt Osterode finanziert. Während der Erarbeitungsphase wurde eine Reihe von Konferenzen durchgeführt, bei denen verschiedene Akteure beteiligt wurden. Mit dem Interkommunalen in-

tegrierten Entwicklungskonzept wurden, ausgehend von einer detaillierten Analyse, Maßnahmen für verschiedene Handlungsfelder (zum Beispiel Schul- und Bildungsversorgung; Familienversorgung; Seniorenversorgung; Kultur-, Freizeit- und Sportversorgung und Vereins- und Gemeinschaftswesen) erarbeitet.

Die Umsetzung des Integrierten Entwicklungs- und Handlungskonzeptes wird nicht durch ein Kooperationsmanagement begleitet. Jedoch wird der Einsatz eines Kooperationsmanagements als grundsätzlich sinnvoll bewertet. Hierbei wird auf die guten Erfahrungen mit dem Kooperationsmanagement innerhalb der interkommunalen Kooperation Fachwerk5Eck verwiesen.

Im Kooperationsraum wird kein Verfügungsfonds eingesetzt.

4.6.4 Fazit

Die Kooperation der Stadt Osterode und der Gemeinde Bad Grund hält für beide Kooperationspartner wichtige Mehrwerte bereit. So haben sich die beteiligten Akteure besser kennengelernt und tauschen sich auch unabhängig von Kooperationsvorhaben auf einem unkomplizierten Weg aus. Vor dem Hintergrund einer perspektivisch möglichen Fusion der beiden Gemeinden kann dies helfen, schon jetzt gemeinsame Wege im Verwaltungshandeln zu erproben und zu festigen.

Darüber hinaus ist es bemerkenswert und in der Praxis der Umsetzung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ sehr selten, dass eine Kommune den Anteil für die Finanzierung des integrierten Entwicklungskonzeptes für die andere Kommune übernimmt.

4.7 Region Nordlippe

4.7.1 Entwicklung der Kooperation

Barntrup und Dörentrup liegen im Osten des Landes Nordrhein-Westfalen im Kreis Lippe. Ein gegenseitiger Austausch auf Verwaltungs- sowie politischer Ebene findet hier schon seit mehreren Jahren statt. In beiden Kommunen stieg der Handlungsbedarf aufgrund der demografischen Entwicklung, struktureller Schwierigkeiten in der lokalen Wirtschaft und der angespannten Haushaltsituation, was die Gemeinden zur Bildung einer interkommunalen Kooperation veranlasste.

Die Anfänge der interkommunalen Kooperationsarbeit liegen im Jahr 2004. Als „Türöffner“ für die

Initiierung einer interkommunalen Zusammenarbeit fungierte das EU-Förderprogramm LEADER. Unter dem Motto „Nordlippe – auf dem Weg zu einer Gemeinde“ wurden zusammen mit den benachbarten Gemeinden Extertal und Kalletal verschiedene Ansätze für die Zusammenarbeit auf interkommunaler Ebene erprobt und eine Reihe von gemeinsamen Projekten in den Bereichen Tourismus, Anpassung an den demografischen Wandel, Einzelhandel sowie soziale und technische Infrastruktur umgesetzt. Im Rahmen der LEADER-Förderung ist das Thema der interkommunalen Kooperation stets ein eigener Schwerpunkt.

Neben der Kooperation im Rahmen von LEADER wurden weitere interkommunale Ansätze und Maßnahmen umgesetzt. So wurde beispielsweise ein gemeinsames Standesamt für die Region Nordlippe gebildet. Auch im Bereich der Schulentwicklung kooperieren die Gemeinden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kläranlagen der beiden Kommunen Barntrop und Dörentrup unterstützen sich gegenseitig. Über die Grenzen der Region hinaus findet eine Zusammenarbeit mit fünf südlippischen Gemeinden im Bereich des Leerstandsmanagements statt.

Die Zusammenarbeit im Rahmen des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ der beiden Gemeinden Barntrop und Dörentrup entstand aus vorangegangenen Kooperationsaktivitäten. Im Rahmen von LEADER wurde über die Möglichkeit einer solchen Förderung durch das Land Nordrhein-Westfalen informiert und es fanden Exkursionen nach Bayern statt, die als Anlass genommen wurden, sich verstärkt um Mittel aus der Städtebauförderung zu bemühen. Das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ erschien hier als geeignet, da es gut zu der ländlich geprägten Region, die vor Herausforderungen wie dem Rückgang der Bevölkerung und demografischen Wandel steht, passte. Im Anschluss erarbeiteten die Gemeinden Barntrop und Dörentrup ein integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept.

Meilensteine der interkommunalen Kooperation „Region Nordlippe“

- Beginn der Kooperation im Rahmen des EU-Förderprogrammes LEADER
- Aufnahme in das Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ (2011)
- Fertigstellung des integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepts (2012)
- Fertigstellung Mehrgenerationenpark Dörentrup (2013)
- Aufwertung Grünanlage "Oberer Teich" in Barntrop-Sonneborn (2014)
- Fertigstellung des multifunktionalen Bürgerhauses mit Feuerwache in Dörentrup (2015)
- Umbau der Hauptschule in ein Bürger- und Schulzentrum in Barntrop (Abschluss 2018)

4.7.2 Organisationsformen und Akteure

Die Bürgermeisterin und die drei Bürgermeister der vier Gemeinden der LEADER-Region Nordlippe sind innerhalb der Kooperation wichtige Leitfiguren. Im Rahmen des EU-Förderprogramms LEADER spielen sie eine herausragende Rolle, da von ihnen die Initiative zur Bildung der Kooperation ausging und sie darüber hinaus den Vorstand der Lokalen Aktionsgruppe (LAG) Nordlippe e. V. bilden.

In dieser als Verein organisierten Runde finden die wesentlichen Absprachen statt. Entsprechend tragen die Bürgermeisterin und die drei Bürgermeister die Vorhaben der LAG in die Gemeinden und nehmen als Kommunikatoren eine bedeutende Stellung ein, da sie die Unterstützung für die jeweiligen Projekte suchen oder im Zweifel bestimmte Vorhaben auch gegen Widerstände durchsetzen müssen.

Der erweiterte Vorstand der LAG setzt sich aus weiteren öffentlichen und privaten Vertreterinnen und Vertretern zusammen und dient als Entscheidungs- und Steuerungsgremium. Die Organisationsstruktur wird durch die Geschäftsstelle

Region Nordlippe

Bundesland	Nordrhein-Westfalen
Landkreis	Kreis Lippe
Beteiligte Kommunen	Städte und Gemeinden, davon 2 Programmkommune Kleinere Städte und Gemeinden (Barntrop, Dörentrup)
Städtebauförderungsprogramme	<ul style="list-style-type: none"> • Kleinere Städte und Gemeinden • Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen
Webseite	www.barntrop.de www.doerentrop-lippe.de

Fläche	110 km ²
Einwohner insgesamt	16.816 (Stand: 2015)
Entwicklungsrichtung	beide schrumpfend (Stand: 2015)
Jahr der Aufnahme in das Programm Kleinere Städte und Gemeinden	Dörentrup 2011; Barntrop 2012
Bundesfinanzhilfen im Programm Kleinere Städte und Gemeinden	2.937.000 Euro (Stand: 2017)

beziehungsweise das Regionalmanagement komplettiert, das für die Unterstützung des Vorstandes beziehungsweise des erweiterten Vorstandes, die Planung und Umsetzung der Projekte, zum Beispiel bei Fragen der Finanzier- und Machbarkeit, die Fortschreibung des Entwicklungskonzeptes und die Öffentlichkeitsarbeit zuständig ist. Die verschiedenen Gremien treffen sich zu regelmäßig stattfindenden Gesprächen.

Die Zusammenarbeit der beiden Gemeinden Barntrup und Dörentrup im Rahmen des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ erfolgt auf informeller Ebene. Hier fanden insbesondere während der Konzepterstellung eine Reihe von Arbeitstreffen, projektbezogenen Abstimmungsrunden und Gesprächen auf der Ebene der Bürgermeister sowie der Verwaltungen statt. Teilweise werden auch die Zusammenkünfte im Rahmen der LEADER-Kooperation genutzt, um Absprachen, welche die Umsetzung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ betreffen, vorzunehmen. Die konkrete fachliche Ausarbeitung der Kooperationen beziehungsweise einzelner Projekte sowohl im Rahmen von LEADER als auch im Rahmen des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ erfolgt hauptsächlich in den Verwaltungen.

4.7.3 Handlungsschwerpunkte der Kooperation

Städtebauliche Ansätze

Die Sicherung der Daseinsvorsorge und die Erreichbarkeit der Einrichtungen spielen für die Kooperation der nordlippischen Gemeinden eine wichtige Rolle. Insbesondere die Anpassung der öffentlichen Infrastruktur als Folge des demografischen Wandels steht hier im Fokus. Die ehemalige Hauptschule, die durch beide Kommunen im Rahmen eines Schulzweckverbandes betrieben wurde, musste aufgrund zurückgehender Schülerinnen- und Schülerzahlen geschlossen werden. Mit der Umsetzung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ wird die nicht mehr benötigte Hauptschule in Barntrup zu einem Gymnasium und Bürgerzentrum umgebaut. Hierfür sind ein Teilerückbau und die Sanierung der bestehenden Gebäudesubstanz vorgesehen. In Dörentrup wurde am Ort des alten Rathauses ein multifunktionales Bürgerhaus mit Feuerwache gebaut. Neben Räumen der Feuerwehr wurden hier Räume für Vereine und Initiativen geschaffen.

Im Bereich der Stärkung der Stadt- und Ortskerne kooperieren die Kommunen der Region Nordlippe mit fünf weiteren Kommunen des Kreises Lippe. Im Rahmen des gemeinsamen Leerstandsmanage-

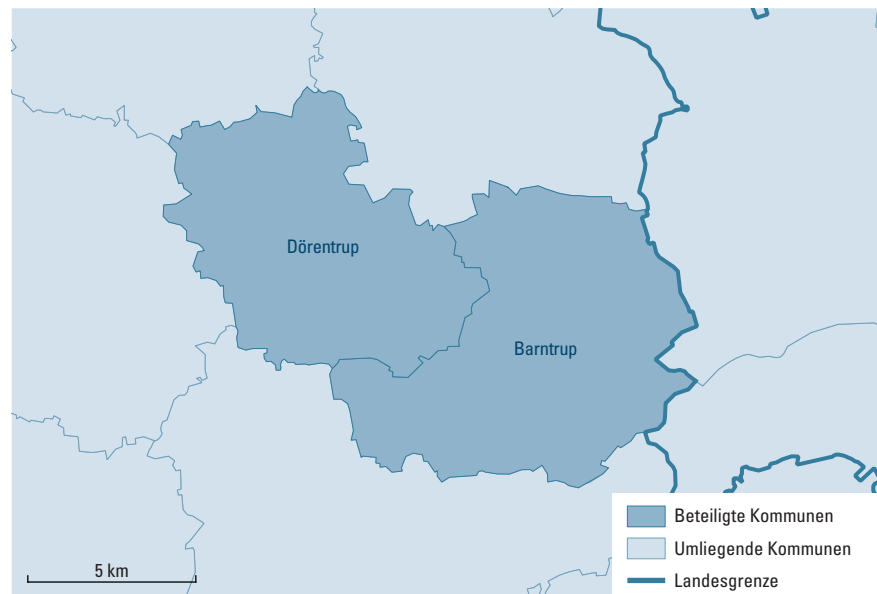


Abbildung 15: Interkommunale Kooperation Region Nordlippe

Quelle: eigene Darstellung. Kartengrundlage: Open Street Map, © GeoBasis-DE / BKG 2015

ments werden die Ziele der Neu- und Umnutzung von leer stehenden Gebäuden, Erhaltung und Nutzung von historisch wertvollen Gebäuden, die Bewahrung regionaler Einmaligkeit sowie die Aktivierung vorhandener Bau- und Brachflächen verfolgt. Über eine Leerstandsdatenbank im Internet besteht die Möglichkeit sich über leer stehende Gebäude sowie Fördermöglichkeiten bei der Sanierung von Immobilien zu informieren.

Die Umsetzung von baulichen Projekten etwa im Rahmen des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ ist durch die Ausweisung von Sanierungsgebieten auf die Ortskerne konzentriert. Die beschriebenen Maßnahmen zur Qualifizierung der Daseinsvorsorge – der Umbau der ehemaligen Hauptschule in Barntrup zu einem Bürger- und Schulzentrum sowie der Bau eines multifunktionalen Bürgerhauses mit Feuerwache anstelle des alten Rathauses in Dörentrup – dienen somit auch der Stärkung der Stadt- und Ortskerne der beiden Gemeinden. Zudem werden im Rahmen des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ privaten Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern finanzielle Anreize zur Durchführung von Sanierungsmaßnahmen angeboten. Gefördert wurden beispielsweise Maßnahmen zur Fassaden- und Hofflächen-sanierung.

Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit

Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung werden verschiedene Wege genutzt, um über die Kooperationsaktivitäten zu informieren. So wurden während der Erstellung des Konzeptes für die LEADER-Förderung beziehungsweise die

Förderung durch das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ zahlreiche Informations- und Beteiligungsveranstaltungen durchgeführt. Auch das Internet dient als wichtiger Informationskanal, beispielsweise zur Darstellung der Aktivitäten der LEADER-Region Nordlippe oder der Leerstandsdatenbank des Kreises. Die regionale Presse ist eine weitere wichtige Säule, um über den aktuellen Umsetzungsstand der Projekte der interkommunalen Kooperation zu informieren.

Finanzierung

Zu den wichtigsten Instrumenten bei der Realisierung der interkommunalen Kooperation gehören die Förderungen der Programme LEADER und „Kleinere Städte und Gemeinden“. Insbesondere die LEADER-Förderung wirkte als „Türöffner“, um die interkommunale Kooperation der vier Gemeinden der Region Nordlippe anzustoßen. Die Förderung der beiden Städte Barntrup und Dörentrup im Rahmen des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ entwickelte sich aus dieser Kooperation und wäre sonst nicht denkbar gewesen. Insgesamt trug sie dazu bei, die Kooperation dieser beiden Gemeinden zu vertiefen.

Eine Bündelung der Gelder aus dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ mit Fördergeldern aus dem Programm LEADER ist aktuell nicht vorgesehen. Zur Umsetzung der Maßnahmen des integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes werden die zur Verfügung stehenden Fördergelder so aufgeteilt, dass jeder Kommune ein eigenes Kontingent zur Verfügung steht. Die Eigenanteile zur Finanzierung der Projekte aus dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ werden anschließend durch die jeweiligen Kommunen selbst erbracht. Zudem werden Anreizprogramme eingesetzt, um privates Engagement zu fördern. Zum einen stehen privaten Immobilieneigentümern Finanzierungsmittel für die Sanierung ihres Gebäudebestandes zu Verfügung. Zum anderen können sich die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinden im Rahmen der Verfügungsfonds engagieren.

Mithilfe des Verfügungsfonds wurde bürgerschaftliches Engagement unterstützt, indem eine Weihnachtsbeleuchtung installiert und Bänke in Barntrup-Sonneborn aufgestellt wurden.

Da die Verwaltungen sehr klein sind, gestaltet sich insbesondere die Antragstellung für Fördermittel als sehr schwierig. Hier führen zu geringe personelle Kapazitäten und teilweise fehlendes spezialisiertes Wissen in der Akquise von Fördermitteln dazu, dass viele Anträge für Projekte nicht gestellt werden können.

Instrumente

Für die Kooperation der vier Gemeinden der Region Nordlippe im Rahmen des EU-Förderprogramms LEADER sowie die Kooperation der beiden Städte Barntrup und Dörentrup im Rahmen des Städtebauförderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ wurden jeweils eigene Entwicklungskonzepte erarbeitet. Im „Gebietsbezogenen integrierten ländlichen Entwicklungskonzept“ als regionale Entwicklungsstrategie für die LEADER-Region Nordlippe fällt insbesondere das stark kooperativ angelegte Vorgehen auf. Unter dem Motiv „Nordlippe: Auf dem Weg zu einer Gemeinde“ sowie dem dazugehörigen Leitbild, wird betont, dass nur ein gemeinsames Vorgehen zur Bewältigung künftiger Herausforderungen ländlicher Räume führen kann. Davon ausgehend wurde eine Reihe von Entwicklungszielen erarbeitet. Neben dem Ausbau interkommunaler Kooperationen gehören hierzu auch die Stärkung des Tourismus, die Beschäftigung mit den Folgen des demografischen Wandels sowie die Stärkung der Landwirtschaft und der Umwelt.

In der „Regionalen Entwicklungsstrategie“ für die LEADER-Förderperiode von 2014–2020 wurden die Zielvorgaben aus dem vorangegangenen „Gebietsbezogenen integrierten ländlichen Entwicklungskonzept“ angepasst. Dazu wurde verstärkt auf die künftigen Herausforderungen, wie den demografischen Wandel, den Fachkräftemangel oder die lückenhafte Infrastruktur eingegangen. Unter dem Leitbild „Nordlippe – ‚living lab‘ nachhaltig innovativ entwickeln“ werden drei Entwicklungsziele mit den dazugehörigen Handlungsfeldern definiert. Oberstes Ziel ist die „Energie-Intelligente“ Weiterentwicklung der Region.

Weitere Ziele sind die Festigung und der Ausbau der interkommunalen Kooperation der vier beteiligten Gemeinden, die Nutzung bislang nicht ausgeschöpfter Potenziale, die Verbesserung der Lebensqualität, die Optimierung der Außendarstellung, die Qualifizierung der Angebote in den Bereichen Tourismus, Naherholung und Kultur sowie die Verbesserung der Bedingungen für Familien, Jugendliche und für die Landwirtschaft.

Im Rahmen der Umsetzung des Programms Kleinere Städte und Gemeinde soll das Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept der Gemeinden Barntrup und Dörentrup zur Stärkung der Nahversorgung, der interkommunalen Sicherung der Daseinsvorsorge, der Anpassung des Gebäudebestandes an die Markterfordernisse sowie der Verbesserung der Attraktivität der Ortskerne dienen.

Die Prozessbegleitung im Rahmen der Umsetzung von LEADER wird durch einen Regionalmanager

durchgeführt. Im Rahmen der Umsetzung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ unterstützt ein externer Sanierungsträger die beiden Gemeinden Barntrop und Dörentrop bei der administrativen Abwicklung der Fördergelder beziehungsweise dem Fördermittelmanagement. Dieser begleitet zudem die Umsetzung von baulichen Sanierungsvorhaben öffentlicher und privater Akteure.

In beiden Kommunen werden Verfügungsfonds eingesetzt. So konnten in Barntrop beispielsweise eine Weihnachtsbeleuchtung sowie Parkbänke installiert werden (siehe oben). Obwohl es viele engagierte Initiativen von Bürgerinnen und Bürgern im Kooperationsraum gibt, muss deren Einsatz dennoch immer wieder aktiv durch die Gemeindeverwaltung unterstützt und begleitet werden. Ein ursprünglich geplanter, gemeinsam von beiden beteiligten Kommunen unterstützter regionaler Verfügungsfonds konnte bislang nicht realisiert werden.

4.7.4 Fazit

Im Rahmen des EU-Förderprogramms LEADER und des Städtebauförderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ konnten die beiden Gemeinden Barntrop und Dörentrop eine tragfähige interkommunale Kooperation aufbauen und festigen. Durch die Förderung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ konnten so wichtige Projekte zur Anpassung der Daseinsvorsorge an die Herausforderungen, wie beispielsweise den demografischen Wandel, realisiert und positive Impulse für die Stärkung der Stadt- und Ortskerne gesetzt werden.

Wichtig für die Kooperation war, dass die Bürgermeisterin und die Bürgermeister diese stark vorangetrieben und letztlich auch gegen Widerstände durchgesetzt haben. Hierbei ging es ab einem bestimmten Punkt nicht mehr nur darum ob, sondern wie die Kooperation durchgeführt werden kann.



Abbildung 16: Interkommunale Kooperation Hessisches Kegelspiel

Quelle: eigene Darstellung. Kartengrundlage: Open Street Map, © GeoBasis-DE / BKG 2015

Die Akquise von Fördergeldern setzt ein sehr spezialisiertes Wissen voraus, das in den kommunalen Verwaltungen jedoch nur bedingt vorhanden ist, weshalb diese schnell an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gelangen. Eine Fusion der Verwaltungen könnte perspektivisch dazu führen, dass entsprechend qualifiziertes Personal vorgehalten werden kann.

4.8 Hessisches Kegelspiel

4.8.1 Entwicklung der Kooperation

Der Kooperationsraum befindet sich im Land Hessen im Landkreis Fulda und umfasst vier Kommunen. Diese bilden zusammen mit der Gemeinde Eiterfeld, welche nicht Teil der interkommunalen Kooperation ist, den Mittelbereich Hünfeld.

Hessisches Kegelspiel

Bundesland	Hessen
Landkreis	Fulda
Beteiligte Kommunen	Insgesamt 4 Städte und Gemeinden davon alle Kommunen im Programm „Stadtumbau West“ (Burghaun, Hünfeld, Nüsttal, Rasdorf (alle Programmkommunen))
Städtebauförderungsprogramme	<ul style="list-style-type: none"> • Stadtumbau West Hessisches Kegelspiel • Soziale Stadt • Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen
Webseite	www.hessischeskegelspiel.de

Fläche	261 km ²
Einwohner insgesamt	26.824 (Stand: 2015)
Entwicklungsrichtung	Nüsttal, Rasdorf (schrumpfend), Hünfeld (wachsend), Burghaun (keine eindeutige Entwicklungsrichtung) (Stand: 2015)
Jahr der Aufnahme in das Programm Stadtumbau West	2005
Bundesfinanzhilfen im Programm Stadtumbau West:	2.841.500 Euro (Stand: 28.04.2017)

Ein Auslöser für die Bildung der interkommunalen Kooperation war 2005 die Aufforderung des Landes an der Ausschreibung des Förderprogramms Stadtumbau in Hessen teilzunehmen. Voraussetzung für die Aufnahme in das Programm war die Bildung einer interkommunalen Kooperation, von der sich das zuständige Ministerium (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung) eine nachhaltige Sicherung und Verbesserung der Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger erhoffte. Ziel war es, insbesondere die wirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren und neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Um am Förderprogramm teilnehmen zu können, gründeten die Gemeinden 2006 eine ARGE, deren Fokus anfangs allein auf der städtebaulichen Entwicklung der Kommunen lag. Sukzessiv wurden Kooperationsmöglichkeiten in allen Verwaltungsbereichen geprüft und wo sich dies als sinnvoll herausstellte, eine Kooperation angestoßen. Dabei wurde darauf geachtet, die Selbstständigkeit der Kommunen zu erhalten. Einen wichtigen Beitrag leisteten zudem die Prioritätensetzung und Themenfindung in interkommunalen Workshops. Daran schloss die Gründung von Arbeitsgruppen (Fachbeiräte) zur Beschlussvorbereitung für die Lenkungsgruppen an.

Grundlegende Voraussetzung für die Zusammenarbeit der Kommunen war der monetäre Anreiz im Stadtumbauprogramm, von dem alle beteiligten Kommunen profitieren konnten. Außerhalb des Stadtumbauprogramms konnten im Rahmen der Verwaltungskooperation 475.000 Euro über Fördermittel des Hessischen Innenministeriums eingeworben werden, um den organisatorischen Mehraufwand der Anlaufphase und die Themenfindung zu unterstützen und alle Kommunen gleichberechtigt einzubinden (Themenfelder: Brandschutz, Tourismus, EDV, Hardware, Finanzsoftware und Elektronisches Dokumentenmanagement).

Meilensteine der Interkommunalen Kooperation „Hessisches Kegelspiel“

- Aufnahme in das Programm Stadtumbau West („Stadtumbau in Hessen“) (2005)
- Gründung der interkommunalen ARGE auf Basis öffentlich-rechtlicher Vereinbarung (ohne eigene Rechtspersönlichkeit) (2006)
- Fertigstellung „Integriertes Handlungskonzept Hessisches Kegelspiel“ im Programm Stadtumbau in Hessen (2007)
- Eröffnung des Veranstaltungszentrums Haunehalle Burghaun (2009)
- Abbruch eines ehemaligen Baumarkts und Errichtung der Seniorenwohnanlage Klosterstraße durch privaten Investor (2010)

- Bau des bürgerorientierten Dienstleistungszentrums Nüsttal (2011)
- Gründung Zweckverband (2013)
- Einweihung des interkommunalen Kegelspielhauses (2013)
- Einführung einer gemeinsamen Software für Bauhöfe in Burghaun und Hünfeld (Betrieb über den Zweckverband) (2015)

Zudem besteht eine Vereinbarung zwischen Mitgliedskommunen zum Thema Einzelhandel. Weitere geplante Maßnahmen sind beispielsweise das interkommunale Archiv (im Kegelspielhaus), das gemeinsame Versicherungswesen sowie die interkommunale Personalverwaltung.

4.8.2 Organisationsformen

Die interkommunale Kooperation hat zwei Organisationsformen. Zum einen die interkommunale ARGE, welche die Kooperation strukturell stützt. Ergänzend wurde der Zweckverband Hessisches Kegelspiel gegründet. Durch die eigene Rechtspersönlichkeit kann der Zweckverband als Arbeit- und Auftraggeber agieren. Mittels einer Satzungsänderung im Jahr 2013 ist eine mandative Aufgabenerledigung (durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen) möglich. Damit geben die Kommunen hoheitliche Aufgaben an den Zweckverband ab, der eigenes Personal beschäftigen kann. Dies erlaubt, zum Beispiel die Einstellung eines EDV-Mitarbeiters zur Administration von Anwendungsprogrammen. Zudem wird über den Zweckverband die gemeinsame Software der Bauhöfe für Burghaun und Hünfeld betrieben. Die ARGE agiert somit stärker als vorbereitende und der Zweckverband als ausführende Institution. Eine weitere Besonderheit ist die Reduktion der Sitze der Stadt Hünfeld in der Verbandsversammlung des Zweckverbandes. Nach dem Einwohnerschlüssel von 1 Sitz/1.000 Einwohnerinnen und Einwohnern stünden der Stadt Hünfeld 17 Sitze zu. Die Anzahl der Sitze wurde auf zehn reduziert, um Hünfeld keine zu starke Gewichtung bei Abstimmungen zu geben.

In der ARGE gibt es mehrere Gremien. Die Lenkungsgruppe ist mit den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der vier Kommunen besetzt. Die etwa alle sechs bis acht Wochen stattfindenden Sitzungen sind nicht öffentlich. Im Informationsbeziehungsweise Beteiligungsorgan („Interkommunaler Beirat“) sind neben der Lenkungsgruppe auch die Gemeindevertreterinnen und -vertreter aller Kommunen beteiligt. Die einmal jährlich im Herbst stattfindenden Sitzungen sind öffentlich und werden in den amtlichen Bekanntmachungsorganen der Mitgliedskommunen veröffentlicht. Zusätzlich können nach Bedarf Fachbeiräte eingesetzt

werden, welche die Lenkungsgruppe beraten und sich aus den Mitgliedern der Lenkungsgruppe und aus sachkundigen Einwohnern der Mitgliedskommunen zusammensetzen.

Die Leitfiguren der interkommunalen Kooperation waren zu Beginn die vier Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, welche sich untereinander kannten und die Kooperation vorantrieben. Nach Bürgermeisterwechseln in allen vier Kommunen sind neben den neuen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern auch die Projektkoordination sowie die Geschäftsleitung der ARGE wichtige Personen, die die Kooperation vorantreiben. Die Geschäftsführung und die Projektkoordination der ARGE haben ihren Sitz in Hünfeld.

4.8.3 Handlungsschwerpunkte der Kooperation

Städtebauliche Ansätze

Den Akteuren der interkommunalen Kooperation ist bewusst, dass sich ändernde strukturelle Rahmenbedingungen und der demografische Wandel Handlungserfordernisse in der Daseinsvorsorge mit sich bringen. So wurden Generationentreffs in allen Kommunen eingerichtet. Die interkommunale Koordinierungsstelle in Hünfeld ist Zentrum des Netzwerks.

Zwischen allen Mitgliedskommunen gibt es eine Vereinbarung zu einer abgestimmten Entwicklung des Einzelhandels im Kooperationsraum. Die Abstimmung und Kooperation zum Thema Einzelhandel (mit Einzelhandelskonzept) ist dem Bereich des wirtschaftsstrukturellen Wandels zugeordnet. Weitere Themen der Daseinsvorsorge (Pflege, Kitas, Schulen) werden im Rahmen der interkommunalen Kooperation nicht bearbeitet, sondern als kommunale Aufgaben wahrgenommen.

Zur Stärkung der Stadt- und Ortskerne wiesen die Gemeinden Burghaun, Hünfeld und Rasdorf jeweils zwei Stadtumbaugebiete aus und konzentrieren seitdem dort ihre Maßnahmen. In der Kernstadt Hünfeld wird der Stadtumbauschwerpunkt auf die Stärkung der mittelzentralen Versorgungsfunktion der Innenstadt und die Beseitigung bestehender städtebaulicher und funktionaler Missstände im Bereich brachliegender Gewerbe- und Bahnflächen gelegt. Ebenso konzentriert die Gemeinde Rasdorf die investiven Maßnahmen auf den Hauptort.

In der Marktgemeinde Burghaun wurde im Ortskern durch den Bau einer Mehrzweckhalle das zentrale Impulsprojekt realisiert. Mittels des noch bis

2018 laufenden Anreizprogramms für die Innenstadt Hünfelds konnten seit Beginn 2014 acht Fassadensanierungen umgesetzt und die Attraktivität der Innenstadt als Wohn- und Geschäftsstandort gesteigert werden.

Die Gemeinde Nüstal hat aufgrund einer Gebietsüberlagerung mit dem Dorferneuerungsprogramm kein Stadtumbaugebiet ausgewiesen und eine Einzelprojektförderung bezüglich des „Bürgerorientierten Dienstleistungszentrums mit Generationentreff“ erhalten.

Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit

Insbesondere zu Beginn der interkommunalen Kooperation spielten Beteiligungsprozesse eine bedeutende Rolle. An den Workshops zur Bildung der ARGE nahmen die (vorsitzenden) Gemeindevertreterinnen und -vertreter, die Akteure der Verwaltung und interessierte Bürgerinnen und Bürger teil. Die Workshops wurden von den Beteiligten als sehr hilfreich empfunden, vor allem um gemeinsame Ziele für die Entwicklung der Kooperation zu erarbeiten. Die Öffentlichkeitsarbeit der interkommunalen Kooperationen erfolgt über Presseberichte, eine Stadtumbaubroschüre sowie das Internet. Die Presseberichte informieren die Bürgerinnen und Bürger über wesentliche Themen, während die Stadtumbaubroschüre sich eher an Kommunalpolitikerinnen und -politiker oder Investorinnen und Investoren richtet.

Der Internetauftritt wird von den Akteuren selbst als nur bedingt relevant betrachtet. Die Ergänzung der Webseite um einen Veranstaltungskalender wird dennoch als positiv bewertet, da dieser die Kooperation positiv vermittelt und zur Bildung eines „Wirgefühls“ im Einzugsbereich der interkommunalen Kooperation beiträgt.

Finanzierung

Viele Maßnahmen (zum Beispiel die „Haunehalle“ in Burghaun) werden über das Förderprogramm Stadtumbau finanziert. Maßnahmen aus den räumlichen Konzepten, die auf dem Integrierten Handlungs- und Entwicklungskonzept basierten, wurden teilweise auch ohne Stadtumbauförderung oder im Rahmen einer Kofinanzierung mit EFRE realisiert. Zuwendungsempfänger der Städtebaufördermittel ist die ARGE. Gemeinsame Maßnahmen werden aus einem gemeinsamen Projektfonds finanziert. Dagegen ist der kommunale Miteleistungsanteil für Einzelmaßnahmen, die gemeindeintern umgesetzt werden, von der jeweils verantwortlichen Kommune selbst zu tragen. In Hünfeld wurde ein Anreizprogramm zur Fassadensanierung eingerichtet (siehe oben).

Ergänzend zu den Mitteln des Förderprogramms Stadtbau West wurden mit Fördermitteln des Hessischen Innenministeriums zu Beginn der Kooperation fünf Themenfelder (zum Beispiel EDV Finanzsoftware, Tourismus) erarbeitet und fachlich umgesetzt. Dies geschah mit inhaltlicher Unterstützung des Kompetenzzentrums für Interkommunale Kooperation, das an das Hessische Innenministerium angegliedert ist.

Darüber hinaus haben sich aus der Kooperation konkrete Projekte der Verwaltungszusammenarbeit entwickelt, die ohne Fördermittel umgesetzt wurden. Basierend auf einer Vereinbarung zwischen Hünfeld und Burghaun organisieren diese beiden Kommunen beispielsweise die Klärschlamm Entsorgung. Ebenso wurde ein gemeinsamer Standesamtsbezirk zwischen Hünfeld und Rasdorf realisiert.

Instrumente

Es wurde ein integriertes Handlungskonzept erarbeitet, das der Formulierung von Kooperationszielen und der Erfassung von Fördermaßnahmen dient. Zentrale Handlungsfelder sind interkommunale Kooperation, Steigerung der Attraktivität des Hessischen Kegelspiels als Standort für Wohnen und Wirtschaft sowie die Schärfung des touristischen Profils. Das Konzept nimmt im Rahmen des Kooperationsprozesses eine wichtige Leitfunktion ein. Zur Konkretisierung der Umsetzung einzelner Fördermaßnahmen wurden teilräumliche Handlungskonzepte erstellt, welche verschiedene Förderkonstellationen integriert betrachteten.

Mit dem Kooperationsmanagement wurde ein externes Büro beauftragt, welches die örtliche Projektkoordination der ARGE zusammen mit der Geschäftsführung übernimmt. Zur fachlichen Beratung in städtebaulichen Fragen wurde ein weiteres externes Beratungsbüro engagiert. Die Geschäftsführung und die Projektkoordination begleiten die Kooperation seit Beginn an und sind für die Strukturen und Prozesse verantwortlich.

Im Kooperationsraum wird kein Verfügungsfonds eingesetzt.

4.8.4 Fazit

Die im Zuge der Aufnahme in das Programm Stadtbau in Hessen angestoßene interkommunale Kooperation hat sich von der Gründung im Jahr 2006 bis heute weiterentwickelt, sodass weitere Themenbereiche angegangen wurden. Hierdurch konnten Synergien in qualitativer und kostentechnischer Art erzielt werden. Der Programmansatz hat sich bewährt. Die Kooperation ist im Laufe der Jahre zu größten Teilen problemlos gelaufen und gewachsen. Der notwendige Interessenausgleich konnte stets auf sachlicher Ebene erfolgen.

Dadurch entstanden auch in Bereichen, die nicht durch die Städtebauförderung gefördert werden, Kooperationseffekte, wie etwa die vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport geförderten Kooperationstätigkeiten (Tourismus, interkommunales Finanzwesen, Brandschutz/Feuerwehren, E-Government, EDV-Hardware) sowie das Standesamt Hessisches Kegelspiel.

Durch die Städtebauförderung und Folgeinvestitionen konnten insbesondere in der Stadt Hünfeld städtebauliche Miss- und Leerstände beseitigt werden. Insgesamt hat sich die Kooperation positiv entwickelt und zunehmend auf weitere Bereiche ausgedehnt. Es wurden den Bedürfnissen entsprechend passgenaue Strukturen geschaffen, wie beispielsweise der Zweckverband, der es der Kooperation ermöglicht, als Arbeitgeber zu fungieren.

Die Städtebauförderung gab den Anstoß für die Initiierung der Kooperation und erleichterte deren Umsetzung, insbesondere durch die Bereitstellung von auf interkommunale Kooperationen zugeschnittene Fördermittel sowie die Schaffung eines institutionellen Rahmens. Es gelang eine nachhaltige Struktur zu etablieren, die von den beteiligten Akteuren getragen und weiterentwickelt wird und somit im alltäglichen Handeln der Kommunen verankert ist. Zudem konnte gerade durch das Projekt des Kegelspielhauses die Kooperation an die Öffentlichkeit getragen und baulich sichtbar gemacht werden.

5 Querauswertung der Praxisbeispiele

- ▶ Die Rahmenbedingungen von Kooperationen sind beständig im Wandel. Hierauf mussten alle Kooperationen mit flexiblen Anpassungen im Prozessverlauf reagieren.
- ▶ Das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ ist ein wichtiger Anreiz und Impulsgeber, um interkommunale Kooperationen zu initiieren oder zu vertiefen.
- ▶ Viele interkommunale Kooperationen begannen mit einer sektoralen Ausrichtung – über die Jahre zeigt sich eine Weiterentwicklung zu einem integrierten Ansatz.
- ▶ Ein gemeinsamer, öffentlich wahrnehmbarer Startpunkt erleichtert die interkommunale Zusammenarbeit insbesondere zu Beginn des Kooperationsprozesses.
- ▶ Interkommunale Kooperationen weisen unterschiedliche Formalisierungsgrade auf, die jeweils ortsspezifisch angepasst sind. Mit Dauer der Kooperationen lässt sich eine Entwicklung zu formelleren Strukturen feststellen.
- ▶ Gute Beziehungen der Akteure untereinander sind wichtige Grundlage für die Initiierung und erfolgreiche Entwicklung interkommunaler Kooperationen. Kooperationen entstehen in der Regel nur, wenn sich einzelne Akteure mit hohem Engagement dafür einsetzen.
- ▶ Alle interkommunalen Kooperationen haben ein Kernteam, das heißt Personen, die sich intensiv um die Belange der Kooperation kümmern. Dieses besteht meist aus Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern. Hierbei nehmen Leitfiguren eine herausragende Rolle ein und beeinflussen den Erfolg der Kooperation maßgeblich.
- ▶ Die übergeordneten Verwaltungsbehörden (Landesministerien und ihre nachgeordneten Behörden, Landkreise) sind wichtige Akteure in den Kooperationsprozessen.
- ▶ Für viele beteiligte Kommunen stellt die Erbringung des Eigenanteils bei der Umsetzung von Maßnahmen eine große Herausforderung dar.
- ▶ Überörtlich organisierte Beteiligungsprozesse wurden bei der Konzepterarbeitung, mit variierender Intensität und unterschiedlichen Formaten (zum Beispiel Informationsveranstaltungen, Bürgerbefragungen, Workshops und Arbeitsgruppen mit Bürgerinnen und Bürgern) umgesetzt.
- ▶ Die abgestimmte Qualifizierung der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und die Entwicklung einer zukunftsfähigen Infrastruktur ist zentral für die interkommunale Zusammenarbeit. Die Umsetzung entsprechender Maßnahmen vollzieht sich vor allem in den Stadt- und Ortskernen, wodurch ein wichtiger Beitrag zur Innenentwicklung geleistet wird.
- ▶ Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger leisteten wichtige Beiträge, um den Mehrwert der Kooperationstätigkeiten zu vermitteln. Allerdings ist auch eine gewisse „Beteiligungsmüdigkeit“ zu beobachten, die aus einer Vielzahl unterschiedlicher Beteiligungsmöglichkeiten einerseits und erst im Laufe der Umsetzung sichtbaren Ergebnissen andererseits resultiert. Auch „trocken“ erscheinende Verwaltungsprozesse und -abläufe können dazu beitragen, dass Prozesse interkommunaler Kooperationen für Bürgerinnen und Bürger eher schwer verständlich sind.

5.1 Entwicklung interkommunaler Kooperationen

Der Aufbau von geeigneten Kooperationsstrukturen sowie die Umsetzung von Projekten ist in allen betrachteten Praxisbeispielen ein langfristiger Prozess, der viel Zeit in Anspruch genommen hat und weiterhin andauert.

Gleichzeitig wird deutlich, dass die Rahmenbedingungen, in denen sich die Kooperationen bewegen, ständigen Änderungen unterworfen waren. Hierauf

mussten im laufenden Prozess alle Kooperationen mit flexiblen Anpassungen reagieren. Vor diesem Hintergrund müssen auch die formulierten Ziele der Kooperationen teilweise fortgeschrieben werden.

Die Entstehung und Entwicklung von interkommunalen Kooperationen ist in hohem Maße von den handelnden Akteuren – das heißt den Initiatoren, die die Kooperation ins Leben rufen – abhängig. Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister spielen dabei in den meisten interkommunalen Kooperationen eine herausragende Rolle. Teilweise wer-

den diese ergänzt durch Akteure aus der Verwaltung oder es lassen sich externe Akteure, wie zum Beispiel Landrätinnen und -räte oder Personen aus der Wirtschaft identifizieren, die den Anstoß zur Kooperation geben.

Die Analyse der ausgewählten Praxisbeispiele hat gezeigt, dass die Entwicklung interkommunaler Kooperationen gewisse Parallelen aufweist. So bauen die meisten interkommunalen Kooperationen auf Vorläuferinitiativen auf, beziehungsweise können auf Vorleistungen beteiligter Akteure zurückgreifen.

Vielfach war das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ (beziehungsweise Stadtumbau für das Hessische Kegelspiel) ein entscheidender Anreiz und Impulsgeber, eine bestehende Kooperation weiter zu führen oder zu vertiefen.

Die betrachteten Kooperationsräume haben in den meisten Fällen, noch vor Aufnahme ins Städtebauförderprogramm, mit Themen begonnen (Initiierungsthemen), die sich dadurch auszeichnen, dass

- zwischen den Kooperationspartnern ein gemeinsamer Handlungsdruck identifiziert wurde, zum Beispiel beim Umgang mit Leerständen,
- zwischen den Kooperationspartnern bereits ein grundsätzlicher Konsens hinsichtlich des Themas und der Kooperationsvorteile besteht, zum Beispiel beim Thema Flächenausweisung oder Infrastrukturanpassung,
- die geplanten Maßnahmen sichtbare Ergebnisse für die einzelnen beteiligten Kommunen ermöglichen und
- sich klare Synergieeffekte für die Kooperationspartner zeigen.

Mit Blick auf die Entwicklung interkommunaler Kooperationen wurde deutlich, dass die Zusammenarbeit bei vielen Kooperationen mit einer sektoralen Ausrichtung begann und sich dann zu einem integrierten Ansatz weiterentwickelte. So entwickeln sich sektoral orientierte interkommunale Kooperationen beispielsweise durch die abgestimmte Bearbeitung des jeweiligen Themas weiter und formulieren einen umfassenden Ansatz der interkommunalen Kooperation.

Als hilfreich für das Zusammenwachsen einer interkommunalen Kooperation hat sich ein gemeinsamer, öffentlich wahrnehmbarer Startpunkt herausgestellt. Ein solcher dient den Kooperationen sowie deren Akteuren zur Legitimation und kann eine deutlich sichtbare Signalwirkung entfalten. Startpunkte können beispielsweise ein gemeinsamer Workshop der beteiligten Akteure oder eine gemeinsame Ratssitzung zur Initialisierung der interkommunalen Kooperation sowie Veranstaltungen oder erste Baumaßnahmen sein.

Aus Sicht der Kommunen hat die Freiwilligkeit der interkommunalen Kooperation eine hohe Bedeutung für deren erfolgreiche Entwicklung. Ebenfalls werden „Kommunikation aller beteiligten Akteure auf Augenhöhe“ sowie die „Sichtbarmachung von Kooperationsvorteilen“ als wichtige Voraussetzung und Erfolgsfaktor für interkommunale Zusammenarbeit angesehen.

Im weiteren Verlauf der Kooperation kann die Umsetzung von Projekten dabei helfen, den Fortschritt einer Kooperation erkennbar zu machen und die beteiligten Akteure zur weiteren Zusammenarbeit motivieren.

5.2 Organisationsformen und Strukturen

Die betrachteten Kooperationen agieren alle in einem spezifischen Umfeld. Um hierauf zu reagieren, weisen sie ein breites Spektrum an Organisationsformen auf und sind den örtlichen Strukturen, den beteiligten Akteuren und deren Interessen angepasst.

Der Grad der Formalisierung lässt sich in drei Gruppen unterteilen:

- Kooperationen auf einer rein informellen Ebene
- Kooperationen mit unterschiedlichem Grad der Formalisierung. Hierzu zählen
 - a) Kooperationen, die sich auf der Basis von entsprechend verfassten Erklärungen oder Verträgen zusammenschließen,
 - b) Kooperationen in denen bestimmte Gremien (zum Beispiel Kooperationsräte, Sonderausschüsse) ausgebildet sind,
 - c) Kooperationen in denen Vereine oder kommunale Arbeitsgemeinschaften mit zum Teil detailliert ausformulierten Satzungen oder Geschäftsordnungen existieren sowie
 - d) Kooperationen mit stark formalisiertem Charakter, wie zum Beispiel öffentlich-rechtliche Vereinbarungen.
- Kooperationen mit gemischten Organisationsformen. Dies trifft zu, wenn beispielsweise eine informelle Kooperation im Rahmen der Umsetzung eines Städtebauförderprogramms in eine stärker formalisierte, übergeordnete Organisationsstruktur (zum Beispiel einen Verein) eingebettet ist oder parallel zu formalen Zusammenschlüssen, wie öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, aufgebaut beziehungsweise durchgeführt wird.

Dabei sagt der Grad der Formalisierung nichts über die Intensität, Beständigkeit oder Qualität der interkommunalen Kooperation aus, da auch die eher informell organisierten Kooperationen ein hohes Maß an Verbindlichkeit aufweisen können. Unab-

hängig vom Grad der Organisation gilt, dass regelmäßige Treffen die Arbeits- und Entscheidungsstrukturen festigen.

Viele interkommunale Kooperationen beginnen mit einer informellen Form, wobei mit zunehmender Intensität der Aufgaben auch der Grad der Formalisierung steigt. Diese Entwicklung zu formelleren Strukturen spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Untersuchung wider. Formelle Kooperationsformen nehmen mit zunehmender Anzahl an beteiligten Kommunen und der Dauer im Programm, das heißt der Dauer der Kooperation, einen höheren Stellenwert ein. Grund hierfür ist vielfach, dass die meisten Kooperationen ab einem bestimmten Grad der Zusammenarbeit ohne formelle Rahmen und Grundlagen nur noch eingeschränkt handlungsfähig sind.

Ohne verbindliche Rahmenbedingungen für alle beteiligten Kommunen lassen sich – insbesondere in interkommunaler Zusammenarbeit – konkrete Projekte nur schwer realisieren. Formelle Rahmenbedingungen helfen die Zusammenarbeit personen- und projektunabhängiger zu gestalten, was sich positiv auf die langfristige Funktionsfähigkeit der interkommunalen Kooperation auswirkt und ein tragfähiges Netzwerk entstehen lässt, das Personalwechsel kompensieren kann.

5.3 Akteure

In allen Praxisbeispielen zeigte sich, dass gute Beziehungen der Akteure untereinander sowie kurze Kommunikationswege wichtige Grundlagen für eine positive Entwicklung der Kooperationen sind. Durch gewachsenes Vertrauen kann schnell und unbürokratisch ein Informationsaustausch erfolgen. Zudem besteht die Bereitschaft sich gegenseitig zu unterstützen sowie eigenes Wissen weiter zu geben.

Ebenso wurde deutlich, dass sich mit der Zahl der beteiligten Kommunen und damit auch der involvierten Akteure zumindest zu Beginn – der Aufwand bei der Kommunikation der Akteure untereinander erhöht. Mit der Zeit ergeben sich durch klare Rollenverteilungen und eindeutige Absprachen Effizienzvorteile und eine schnellere Kommunikation. Für die Kommunikation der Akteure untereinander gilt generell, dass diese auf Augenhöhe erfolgen und ein sehr hohes Maß an Transparenz aufweisen sollte. Für den Fall, dass Konflikte auftreten, ist es besonders wichtig, diese offen zu besprechen und zugleich konstruktiv zu nutzen.

In der Regel gibt es ein Kernteam, das heißt eine begrenzte Anzahl handelnder Personen, die sich

intensiv um die Belange der Kooperation kümmern. Dieses Kernteam besteht meist aus Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern – nicht jedoch zwangsläufig aus Vertreterinnen und Vertretern aller Gemeinden. Stadtplanungs- und Stadtentwicklungsabteilungen der Verwaltungen sind besonders in die Umsetzung der interkommunalen Kooperation eingebunden. Zudem übernehmen die Kernteams eine wichtige Kommunikationsfunktion und tragen die Inhalte des Kooperationsvorhabens in die Gemeinden.

In allen Praxisbeispielen gibt es sogenannte Leitfiguren, die eine herausragende Rolle bei der Entwicklung der Kooperation einnehmen. Dies können Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, insbesondere zu Beginn, oder auch Personen aus der Verwaltung wie Amtsleiterinnen und Amtsleiter sein. Die Leitfiguren übernehmen Verantwortung für die Kooperation („halten die Fäden in der Hand“) und nehmen Aufgaben teilweise für die anderen beteiligten Kommunen wahr. In einigen Kooperationen wird hierfür eine neue Stelle geschaffen, weil die Vielzahl der mit der Kooperation verbundenen Aufgaben im Tagesgeschäft nicht leistbar ist.

Personalwechsel – insbesondere von Leitfiguren – können im schlechtesten Fall dazu führen, dass sich die Kooperationstätigkeiten reduzieren. Jedoch konnten in allen Beispielen Veränderungen in der Personalstruktur, selbst von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, aufgefangen werden. Die Kooperationsstrukturen wurden dann auf längere Sicht so organisiert, dass die Kooperationstätigkeiten nicht nachhaltig geschwächt wurden. Zwar erfolgte teilweise eine temporäre Reduktion der Kooperationstätigkeiten, jedoch konnte wieder an die aufgebauten Strukturen und Netzwerke angeknüpft werden. Gründe hierfür waren klare thematische Fokussierungen und einen Mehrwert generierende Organisations- und Arbeitsstrukturen.

Auch die Landesministerien und ihre nachgeordneten Behörden sowie Landkreise können eine wichtige Rolle innerhalb des Kooperationsprozesses spielen. Als Fördermittelgeber und Genehmigungsbehörden sind sie ebenso wie als Ratgeber und Unterstützer und teilweise auch als Moderatoren am Prozess beteiligt.

5.4 Finanzierung

Die Förderprogramme „Kleinere Städte und Gemeinden“ sowie „Stadtumbau in Hessen“ haben für die Kooperationen eine wichtige Anreizwirkung, um intensiver zusammenzuarbeiten und integrierte Strategien umzusetzen. Nach Einschätzung der

Kommunen erleichtern die Programme die Initiierung und Durchführung von interkommunalen Kooperationen vor allem durch die Bereitstellung von Fördermitteln. Für die Schaffung eines institutionellen Rahmens, den Wissenstransfer und die bessere Zugänglichkeit zu Informationsangeboten spielen die Programme hingegen eine geringere Rolle.

Für viele beteiligte Kommunen stellt die Erbringung des Eigenanteils bei der Umsetzung von Maßnahmen eine große Herausforderung dar. In den Kooperationen gibt es sowohl gemeinsam finanzierte Maßnahmen als auch solche, die von der jeweiligen Kommune finanziert werden. Eine gemeinsame Finanzierung von Maßnahmen erfolgt in den meisten Fällen über einen Einwohnerschlüssel, das heißt anteilig nach der Einwohnerzahl der beteiligten Städte. Eine solche Regelung berücksichtigt diesbezüglich bestehende kommunalen Unterschiede und bildet so die Leistungskraft der beteiligten Kommunen verhältnismäßig gut ab.

Maßnahmen, die hierüber finanziert werden sind gemeinsame Entwicklungskonzepte, Studien und Untersuchungen oder das den gesamten Kooperationsraum betreffende Kooperationsmanagement. In nur einem Praxisbeispiel erfolgt die gemeinsame Finanzierung der Betriebskosten eines Schwimmbades. Im Zuge der Erarbeitung eines interkommunalen integrierten Entwicklungskonzeptes übernahm in einem untersuchten Praxisbeispiel eine Gemeinde den Finanzierungsanteil der Partnergemeinde.

Die separate Finanzierung wird vor allem bei baulichen Maßnahmen in allen Kooperationsräumen angewendet. Hier finanziert die jeweilige Kommune die Maßnahme selbst.

In einigen interkommunalen Kooperationen ist die Ergänzung der Städtebaufördermittel um weitere Förderansätze seitens der Länder und der EU geplant. Diese Mittelbündelung findet bislang nur in einzelnen Projekten statt und macht insgesamt nur einen kleinen Teil der Maßnahmen aus. Über eine projektbezogene Mittelbündelung hinaus erfolgt auch ein komplementärer und abgestimmter Mitteleinsatz durch unterschiedliche Programme (zum Beispiel Städtebauförderung und ländliche Entwicklung).

5.5 Instrumente

Die Instrumente der Städtebauförderung – integrierte Entwicklungskonzepte, Kooperationsmanagement, Verfügungsfonds – finden in den betrachteten Beispielen in unterschiedlicher Form Anwendung.

5.5.1 Überörtliche integrierte Entwicklungskonzepte

Überörtliche integrierte Entwicklungskonzepte sind in allen betrachteten interkommunalen Kooperationen vorhanden. Sie wurden von den Kommunen in Abstimmung mit externen Büros erarbeitet und stellen einen Fahrplan für die Kooperationstätigkeit dar.

Dieser Fahrplan muss immer wieder situativ angepasst werden, wie sich in den Praxisbeispielen mehrfach zeigte. Um flexibel auf Herausforderungen reagieren zu können und die Entwicklungsdynamik in den Kooperationen zu erhalten, sollten die Konzepte regelmäßig überprüft und bei Bedarf angepasst oder fortgeschrieben werden.

Überörtlich organisierte Beteiligungsprozesse wurden im Rahmen der Konzepterarbeitung in fast allen Beispielen umgesetzt. Dabei variieren die Intensität und die Formate stark. Neben öffentlichen Informationsveranstaltungen und Bürgerbefragungen gab es Werkstätten und Workshops sowie Arbeitsgruppen mit Bürgerinnen und Bürgern und weiteren Akteuren.

Eine Beteiligung von Expertinnen und Experten im Rahmen des Erarbeitungsprozesses in Form von Interviews und Gesprächen oder Arbeitsgruppen ist bei etwa der Hälfte der Konzepte in unterschiedlicher Intensität erfolgt.

5.5.2 Kooperationsmanagement

Die Hälfte der betrachteten interkommunalen Kooperationen hat ein externes oder internes Kooperationsmanagement. Des Weiteren erfolgt eine Einbindung in andere Managementstrukturen, zum Beispiel über eine LEADER-Region oder in die Struktur der REGIONALE.

Das Kooperationsmanagement unterstützt und entlastet die Kommunen bei der Umsetzung der baulichen Vorhaben im Rahmen der interkommunalen Kooperation. Es ergänzt das – häufig aufgrund unzureichender personeller Ausstattung insbesondere in sehr kleinen Gemeinden – fehlende Spezialwissen gerade im Bereich der Akquise sowie der Umsetzung von Fördermitteln. Das langfristige Ziel besteht darin, dieses Wissen in den Gemeindeverwaltungen zu internalisieren. Der Mehrwert, den ein Kooperationsmanagement den interkommunalen Kooperationen bietet, wird unter anderem beschrieben mit:

- Neutraler Akteur (Aussagen des neutralen Kooperationsmanagements werden von den Akteuren der beteiligten Kommunen anerkannt, weil nicht politisch eingebunden)

	Allianz Hofheimer Land	ARGE Rennsteig	Hessisches Kegelspiel	Kurstadtregion Elbe-Elster	Lenne-Schiene	Mittelbereich Seelow	Region Nordlippe	Kommunales Netzwerk Stadt Osterode und Samtgemeinde Bad Grund
Überörtliche Entwicklungskonzepte								
<i>Finanzierung</i>								
Finanzierung	KSG	KSG	Stadtumbau in Hessen	KSG	LEADER	KSG	KSG	KSG
<i>Inhalte</i>								
Bestandsaufnahme	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ziele	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Handlungsfelder	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Maßnahmen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Erarbeitung</i>								
Beteiligung von Expertinnen und Experten	✓	✓	✓	–	✓	✓	–	–
Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern (in unterschiedlicher Intensität)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bearbeiter	externes Büro	externes Büro	externes Büro	externes Büro	externes Büro	externes Büro	externes Büro	externes Büro
Fortschreibung	–	–	–	✓	–	–	–	–
Thema Daseinsvorsorge behandelt	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Kooperationsmanagement								
Kooperationsmanagement	✓ (intern)	–	✓	✓	–	✓	–	–
Einbettung in übergeordnete Managementstrukturen	–	✓ (LEADER)	–	–	✓ (REGIONALE)	–	✓ (LEADER)	–
Verfügungsfonds								
Lokale Verfügungsfonds	–	✓	–	–	–	–	✓	–
Regionaler (interkommunaler) Verfügungsfonds	–	–	–	–	–	–	– (angedacht, aber nicht umgesetzt)	–

Tabelle 1: Übersicht der eingesetzten Instrumente in den Praxisbeispielen

Quelle: eigene Darstellung

- Externer Blick (Eröffnung einer externen, weniger voreingenommenen Perspektive)
- Fördermittelberatung (ergänzendes Wissen hinsichtlich Fördermittelmanagement und Fördermittelakquise)
- Vermittlerrolle (zu übergeordneten Behörden)

Eine externe Beratung der interkommunalen Kooperationen erfolgt auch durch übergeordnete öffentliche Strukturen, wie den Landkreisen oder nachgeordneten Behörden der Länder.

5.5.3 Verfügungsfonds

Einige der untersuchten Kommunen können bereits auf Erfahrungen im Einsatz von Verfügungsfonds im Rahmen von ILE und LEADER zurückgreifen. Sie erhoffen sich mit dem Instrument die verstärkte Aktivierung privaten Engagements, um so die interkommunale Kooperation stärker innerhalb der Bevölkerung zu verankern. Im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ besteht jedoch in vielen Kooperationsräumen Unklarheit im Bereich der Förderfähigkeit von Vorhaben. Nicht allen Kommunen ist der Zweck des Instruments klar und damit auch nicht welche Maßnahmen sie unterstützen können.

Insgesamt zeigt sich, dass das dem Instrument zugrunde liegende Potenzial nicht ausgeschöpft wird. So wurden in den Praxisbeispielen der Verfügungsfonds bislang auf lokaler Ebene innerhalb einer einzelnen Kommune nur sehr selten (im Rahmen der Studie nur in zwei Kommunen) in Anspruch genommen und auf interkommunaler Ebene gar nicht umgesetzt. Vor allem finanzschwache Kommunen haben Probleme bei der Bereitstellung ihres Eigenanteils. Zudem bestehen Schwierigkeiten bei der Akquise privater Mittel für den Verfügungsfonds. Um Verfügungsfonds auch auf der Ebenen von interkommunalen Kooperationen zu etablieren, sollte das Instrument stärker kommuniziert und Anwendungsbeispiele gegeben werden.

5.6 Handlungsschwerpunkte der interkommunalen Kooperationen

Im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ stellen, insbesondere bei interkommunalen Kooperationen, die inhaltlichen Stadtentwicklungsthemen Anpassung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und Stärkung der Stadt- und Ortskerne sowie Bürgerbeteiligung wichtige Aufgabenfelder der Kooperationen dar. Darüber hinaus hat sich bei der Auseinandersetzung mit den gewählten Praxisbeispielen gezeigt, dass auch Kommunikation und Öffentlich-

keitsarbeit wichtige Tätigkeitsfelder interkommunaler Kooperationen sind.

5.6.1 Daseinsvorsorge

Die Sicherung der Daseinsvorsorge und die damit verbundene Anpassung und Modernisierung vorhandener Infrastrukturen spielt eine wichtige Rolle in den interkommunalen Kooperationen. Die Akteure messen dem Thema Daseinsvorsorge eine hohe Bedeutung im Rahmen der Kooperationstätigkeit bei.¹⁸ Andererseits spiegelt sich die Bedeutung des Themas auch in den vorliegenden integrierten Entwicklungskonzepten wider.

Überörtlich integrierte Konzepte sind eine wichtige Grundlage, um Handlungsbedarfe in den Kooperationsräumen hinsichtlich der Daseinsvorsorge zu identifizieren und eine gemeinsame Strategie zu definieren. Somit findet über diese und den damit verbundenen Arbeitsprozess eine Abstimmung zum Umgang mit Daseinsvorsorgeeinrichtungen statt.

Umgesetzte Einzelmaßnahmen zur Anpassung und Qualifizierung der Einrichtungen in den Kommunen, wie etwa Kita- und Schulsanierungen, haben in der Regel eine Bedeutung über die Grenzen einer Gemeinde hinaus. Dementsprechend stimmen sich die beteiligten Kommunen über deren Entwicklung, Betrieb und Standortwahl ab, um den größten Nutzen für den Kooperationsraum zu gewährleisten. In den Praxisbeispielen wurde deutlich, dass die Umsetzung von Maßnahmen zur Anpassung der Infrastruktur der Daseinsvorsorge viel Zeit benötigt. Die Umsetzung investiver Maßnahmen erfolgt zumeist in eigener Verantwortung der Kommunen und selten als gemeinsame Maßnahme. Ein Beispiel für die gemeinsame Umsetzung von baulichen Projekten ist das Kegelspielhaus im Hessischen Kegelspiel.

In den Ländern haben sich unterschiedliche Kommunikationskulturen etabliert, welche sich auch auf die Bildung und Entwicklung von Kooperationen auswirken. Eine enge Kommunikation mit den Kommunen von Seiten der Länder erweist sich als vorteilhaft, da wichtige Beratungsleistungen (zum Beispiel hinsichtlich Akquise von Fördermitteln, Umsetzung von Maßnahmen) gegeben werden können. Zudem wird den Kommunen der mögliche Handlungsrahmen verdeutlicht und Probleme können schnell beseitigt werden.

Ebenfalls wurde deutlich, dass der Umgang mit der Förderfähigkeit von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich erfolgt. Des Weiteren sind Anpassungen der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge nur

(18) Daseinsvorsorge wurde – mit Abstand – als das bedeutendste der Themen Daseinsvorsorge, Beteiligung, Finanzierung der Kooperation, Innenentwicklung, Kommunikation/Öffentlichkeitsarbeit bewertet.

dort möglich, wo auch eine Entscheidungsbefugnis besteht. So können etwa Anpassungen im Bereich der weiterführenden Schulen nur gemeinsam mit den Landkreisen getroffen werden.

5.6.2 Stärkung der Stadt- und Ortskerne

Die Ausweisung von Fördergebieten und die Umsetzung von Einzelmaßnahmen, darunter auch Maßnahmen zur Sicherung der Daseinsvorsorge etwa im Bereich der sozialen Infrastruktur, erfolgen in der Regel an zentralen Standorten. Ergänzt wird dies in einigen Praxisbeispielen durch eine explizite Umsetzung der Innenentwicklung. Beispiele hierfür sind die Allianz Hofheimer Land mit einem gemeinsamen Leerstandsmanagement, der Rücknahme von Baugebietsausweisungen sowie mit einer abgestimmten Flächenentwicklung. Die Gemeinden Barntrup und Dörentrup als Teilnehmer eines gemeinsamen Leerstandsmanagements in der Region Lippe oder die LenneSchiene mit einem gemeinsamen Entwicklungsverständnis zur Anbindung der Städte an den Fluss Lenne. In der Kooperation des kommunalen Netzwerkes der Stadt Osterode und der Samtgemeinde Bad Grund war ein Projekt zum interkommunal abgestimmten Umgang mit dem baulichen Bestand ein wichtiges Vorläuferthema der Kooperation. Damit zeigt sich ein klarer Ansatz zur Stärkung der Stadt- und Ortskerne durch das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“, welcher durch die Gemeinden verfolgt und teilweise sehr konsequent umgesetzt wird.

5.6.3 Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

Um den Prozess erfolgreich zu begleiten, haben Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit als Querschnittsthema eine besondere Bedeutung. Sie finden auf verschiedenen Ebenen statt. Vor allem über elektronische Medien werden Informationen zur interkommunalen Kooperation, deren Ziele und Maßnahmen sowie über Veranstaltungen bereitgestellt. Die angesprochenen Zielgruppen sind vor allem die Bevölkerung sowie die interessierte (Fach-)Öffentlichkeit.

Veranstaltungen sind ein wichtiger Teil der Öffentlichkeitsarbeit. Sie bieten die Chance, weitere Akteurskreise in den Kooperationsprozess sowie die Durchführung konkreter Maßnahmen einzubeziehen. So nutzen einige der interkommunalen Kooperationen regelmäßig stattfindende Messen oder Veranstaltungstage, um der Bevölkerung oder beispielsweise einer bestimmten Zielgruppe wie der Wirtschaft die Ziele und Maßnahmen der Kooperation vorzustellen. Eine wichtige Rolle zur Außen-

darstellung der Kooperation sowie zur Information und Beteiligung der Bevölkerung stellt auch der „Tag der Städtebauförderung“ dar. Vereinzelt werden noch weitere Möglichkeiten zur Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit genutzt. So existiert in der Allianz Hofheimer Land eine zentrale Anlaufstelle für die Bevölkerung, die zu Themen der interkommunalen Kooperationen informiert.

5.6.4 Bürgerbeteiligung

Es zeigte sich in den Praxisbeispielen, dass Bürgerbeteiligung bei der Entwicklung von integrierten Konzepten – in unterschiedlichen Intensitätsstufen – erfolgt und bei der Umsetzung von baulichen Einzelmaßnahmen stattfindet. Der frühzeitige Einbezug der Öffentlichkeit bei der Konzepterstellung in Form von Workshops oder Informationsveranstaltungen kann, je nach lokaler Situation, einen Mehrwert bringen und wird dementsprechend auch umgesetzt. Weniger relevant ist Bürgerbeteiligung bei der Initiierung der Kooperation und deren organisatorischer Umsetzung. Die Schwierigkeit der Vermittlung und des Einbezugs von Bürgerinnen und Bürgern bei der verwaltungsinternen Arbeitsorganisation interkommunaler Kooperationen liegt am fehlenden Wissen der Bürgerinnen und Bürger über die verwaltungstechnischen Prozesse sowie in den begrenzten Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger in dieser Phase.

Vor dem Hintergrund der Vielzahl an Beteiligungsprozessen im Rahmen verschiedener Förderansätze (EU, Städtebauförderung, Länderförderungen) kann es zu einer gewissen „Beteiligungsmüdigkeit“ kommen, da die Umsetzung der in den Beteiligungsverfahren angedachten Maßnahmen nicht schnell genug erfolgt. Hier kann es sinnvoll sein, kleinere Projekte umzusetzen, um Vertrauen in den Prozess zu schaffen.

Mit zunehmender Konkretisierung der Projekte steigt zudem auch wieder das Interesse und der Mehrwert von Bürgerbeteiligung. Bei der Umsetzung von baulichen Maßnahmen ist die frühzeitige Einbindung der Bevölkerung entscheidend. Sichtbare (bauliche) Erfolge in den Ortskernen zeugen vom Mehrwert der Kooperation und motivieren zur weiteren Teilnahme an Beteiligungsverfahren.

5.7 Erfolgsfaktoren und Hindernisse interkommunaler Kooperationen

Bei der Analyse der Praxisbeispiele wurden Erfolgsfaktoren und Hindernisse identifiziert, mit denen die interkommunalen Kooperationen umgehen müssen.

Erfolgsfaktoren	Hemmnisse
Allgemein	
<ul style="list-style-type: none"> • Finanzielle Anreize für eine Kooperation und gute Erfolgsaussichten bei der Umsetzung von Maßnahmen tragen zum Erfolg einer interkommunalen Kooperation bei. • Der Mehrwert der interkommunalen Kooperation muss für die einzelnen beteiligten Kommunen erkennbar sein 	<ul style="list-style-type: none"> • Komplexe strukturelle und rechtliche Rahmenbedingungen (Förderrichtlinien, EU-Förder- und Vergaberecht) erschweren die Entwicklung von interkommunalen Kooperationen. • Einseitige Vorteile einzelner Akteure erschweren den Prozess.
Entwicklungsgeschichte	
<ul style="list-style-type: none"> • Das Vertrauensverhältnis der handelnden Personen – eine Arbeit auf Augenhöhe – ist Grundlage der Zusammenarbeit. • Ein gemeinsames Problem-, Aufgaben- und Raumverständnis sowie gleiche Zielsetzungen der beteiligten Kommunen unterstützen den Erfolg einer interkommunalen Kooperation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sehr unterschiedliche Ausgangslagen in den beteiligten Kommunen können interkommunale Kooperationen beeinträchtigen. Dies sind beispielsweise: <ul style="list-style-type: none"> • die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und finanzielle Lage, • die strukturelle Beschaffenheit (Bevölkerungsstruktur, Wirtschaftsstruktur, Infrastruktur und weitere) sowie • räumliche Voraussetzungen (schwierige räumliche Lage, die eine Kooperation nicht begünstigt). • Unterschiedliche Ziel- und Entwicklungsvorstellungen der beteiligten Kommunen behindern Kooperationsprozesse.
Querschnittsthemen	
<ul style="list-style-type: none"> • Es erfordert Sensibilität aller Akteure bei der Themensetzung und Argumentation, vor allem um schwierige und kontroverse Themen der Kooperation anzupacken. • Eine gute Kommunikationspolitik kann helfen, Akteure (Bevölkerung, Privatwirtschaft, kommunale Unternehmen und weitere) von der interkommunalen Kooperation zu überzeugen und „mitzunehmen“. 	<ul style="list-style-type: none"> • Langfristig divergierende Meinungen der Akteure hinsichtlich der strategischen Ausrichtung in einzelnen Handlungsfeldern behindern Kooperationen. • Kommunikations- und Informationsdefizite der Akteure behindern den Kooperationsprozess. • Fehlende Aussagen von übergeordneten Behörden (Kreis, Land) und fehlende Entscheidungskompetenzen der Gemeinden zur weiteren Entwicklung von Einrichtungen erschweren die Umsetzung von Maßnahmen im Bereich der Daseinsvorsorge (zum Beispiel Schulentwicklung, Mobilität).
Organisationsstrukturen	
<ul style="list-style-type: none"> • Die für die interkommunale Kooperation gewählte Organisationsstruktur muss den regionalen Besonderheiten, Akteuren und Handlungsfeldern gerecht werden. • Für einzelne Handlungsfelder kann es sinnvoll sein unterschiedliche und angepasste Organisationsformen zu wählen (Zweckverband, Kooperationsverträge und weitere), um die Kooperation flexibel ausrichten zu können. • Das Anknüpfen an bestehende, erfolgreiche Strukturen leistet einen wichtigen Beitrag zum Erfolg einer Kooperation, insbesondere in der Anfangsphase. • Eine externe Begleitung und Moderation und/oder die Einrichtung einer Clearing Stelle für die Lösung von Konflikten zwischen den beteiligten Kommunen helfen aus schwierigen Situationen zu lernen und die Kooperation weiter voran zu bringen. • Eine Unterstützung der interkommunalen Kooperation durch übergeordnete Behörden ist hilfreich. • Klare Zuständigkeiten und Verbindlichkeit tragen zum Erfolg einer langfristigen Kooperation bei. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht abgestimmte Alleingänge einzelner Akteure untergraben die Kooperation. • Eine fehlende Einbindung der verschiedenen Ebenen in den Kommunen führt zu Missverständnissen und Nichtakzeptanz von Maßnahmen und der Kooperation insgesamt. • Unklare Entscheidungskompetenzen aufseiten der Akteure verzögern Prozesse.

Tabelle 2: Erfolgsfaktoren und Hindernisse interkommunaler Kooperationen – Teil 1

Quelle: eigene Darstellung

Erfolgsfaktoren	Hemmnisse
Akteure	
<ul style="list-style-type: none"> • Ein Wille zur Umsetzung einer interkommunalen Kooperation auf breiter Ebene (Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Verwaltungen) muss in allen beteiligten Kommunen vorhandenen sein. • Das Engagement einzelner Akteure, insbesondere der Leitfiguren unterstützt den Erfolg einer interkommunalen Kooperation (beispielsweise eine starke Rolle der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zu Beginn). • Gegenseitiges Vertrauen der Kooperationspartner und der Umgang der einzelnen Akteure miteinander auf Augenhöhe tragen zum Erfolg einer Kooperation bei. Dabei wirken die Schaffung von Transparenz zwischen den Akteuren sowie enge und persönliche Beziehungen untereinander unterstützend. • Ein fairer Interessenausgleich (das heißt transparenter Ausgleich von Lasten und Nutzen) verhindert die Benachteiligung einzelner beteiligter Kommunen. • Eine Ansprechpartnerin oder ein Ansprechpartner, die oder der sich um die Belange der Kooperation und der beteiligten Akteure kümmert (dies können sowohl interne als auch externe Akteure sein) hilft bei der Umsetzung einer Kooperation. • Klare Zuständigkeiten und Verbindlichkeit tragen zum Erfolg einer langfristigen Kooperation bei. • Private Akteure und Wirtschaft, bereichern interkommunale Kooperationen hinsichtlich Ressourcen und Know-how. • Externe Akteure (wie Ministerien und nachgeordnete Behörden der Länder, Landkreise und weitere) können interkommunale Kooperationen durch Prozessbegleitung unterstützen. • Entwicklung eines tragfähigen Netzwerks, welches die Kooperation trägt und damit die Abhängigkeit von einzelnen Personen reduziert. Dies sichert die Stabilität der Strukturen bei Personalwechseln. 	<ul style="list-style-type: none"> • Unzureichender politischer Rückhalt bei einzelnen Kommunen erschwert die Zusammenarbeit. • Nicht alle zentralen Akteure sind von der Kooperation überzeugt. • Fehlende Kapazitäten (geringe Personalausstattung, fehlende Spezialisierung) in der Verwaltung erschweren die ohnehin teilweise komplizierte Antragstellung, Fördermittelakquise sowie Umsetzung von Einzelmaßnahmen und führen zu Überforderung. • Lokaler Egoismus verhindert einen offenen Austausch zwischen den Akteuren. • Kirchturmdenken, das dem Kooperationsgedanken im Wege steht und die Bildung einer gemeinsamen Identität erschwert. • Personalveränderungen, durch die bestehende Strukturen und Wissen verloren gehen.
Finanzierung	
<ul style="list-style-type: none"> • Die Verfügbarkeit von Fördermitteln stellt einen wichtigen Anreiz dar, der finanzschwachen Kommunen und Kooperationsräumen die Möglichkeit eröffnet, Maßnahmen, die sie als sinnvoll erachten, durchzuführen. • Durch die Bereitstellung von Fördermitteln werden Prozesse zur Verstetigung von Kooperationen (im Idealfall auch über die Städtebauförderung hinaus) angestoßen. • Die Bündelung von Fördermitteln erhöht die Wahrscheinlichkeit, integrierte Strategien und Maßnahmen umsetzen zu können. • Eine transparente, faire und klar geregelte Aufteilung der Finanzierung von Maßnahmen zwischen den Kooperationspartnern (Klärung, welche Maßnahmen gemeinsam / durch die einzelnen Kommunen finanziert werden) verhindert Konflikte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Der zu leistende Eigenanteil bei der Umsetzung von Einzelmaßnahmen in Kommunen mit angespannter Haushaltslage stellt eine hohe Herausforderung dar und kann auch die Umsetzung wichtiger Maßnahmen behindern. • Fehlende Organisationsstrukturen (zum Beispiel aufgrund unzureichender finanzieller und personeller Ressourcen) erschweren die Kooperationstätigkeit.
Instrumente	
<ul style="list-style-type: none"> • Ein aktives, die interkommunale Kooperationen begleitendes Kooperationsmanagement trägt zum Erfolg einer Kooperation bei. • Von den beteiligten Kommunen gemeinsam erarbeitete integrierte überörtliche Entwicklungskonzepte unterstützen eine interkommunale Kooperation durch eine gemeinsame Strategie, sowie die Festlegung von Zielen und Maßnahmen. • Die regelmäßige Fortschreibung und Anpassung von Entwicklungskonzepten stellt sicher, dass sich die Kooperationsarbeit an den Bedarfen der interkommunalen Kooperation orientiert. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die teilweise zeitaufwendige Erstellung der Konzepte kann Schwung aus der Kooperation herausnehmen.

Tabelle 3: Erfolgsfaktoren und Hindernisse interkommunaler Kooperationen – Teil 2

Quelle: eigene Darstellung

6 Handlungsempfehlungen

6.1 Handlungsempfehlungen für Akteure in der kommunalen Praxis

Die folgenden Handlungsempfehlungen wurden auf Basis der Ergebnisse der Studie, der Ergebnisse des Workshops mit Expertinnen und Experten sowie des langjährigen Erfahrungswissens der Bundestransferstellenarbeit erarbeitet. Diese sollen den Akteuren interkommunaler Kooperationen dabei helfen, tragfähige Strukturen aufzubauen und diese dauerhaft aufrecht zu erhalten.

Ziele sind die Anpassung der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge sowie die Stärkung der Stadt- und Ortskerne. Hierzu gehören sowohl öffentliche Akteure aus der Politik und Verwaltung als auch externe Akteure, die den Prozess im Rahmen der Umsetzung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ begleiten, beraten oder steuern.

Start der Kooperation

Die Initiierung und Durchführung von interkommunalen Kooperationen bedeutet insbesondere zu Beginn einen erhöhten Aufwand für die beteiligten Akteure aus Politik und Verwaltung. Ein solcher Prozess beinhaltet vielfältige Diskussionen und vollzieht sich nicht linear.

- ▶ Um Kooperationen aufzubauen, sollte den beteiligten Akteuren ausreichend Zeit gegeben werden, gemeinsame Ziele zu formulieren und Vertrauen zu schaffen. Das eigene Vorgehen (organisatorisch, methodisch, instrumentell) ist regelmäßig zu reflektieren.
- ▶ Leicht umzusetzende Themen und kleinere Projekte, die sichtbare Ergebnisse ermöglichen, erleichtern insbesondere in der Anfangsphase den Aufbau einer Kooperation.
- ▶ Hierbei kann auf Erfahrungen aus anderen Kooperationen zurückgegriffen und diese an die eigenen Gegebenheiten angepasst werden. Exkursionen und Fachaustausch bieten sich an.

Akteure

Im Rahmen von interkommunalen Kooperationen sind eine Vielzahl verschiedener Akteure, mit unterschiedlichen Interessen involviert. Dementsprechend agieren interkommunale Kooperationen in einem komplexen Umfeld.

- ▶ Leitfiguren, insbesondere die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Amtsleiterinnen und Amtsleiter, sollten gerade zu Beginn der Kooperationstätigkeit eine Multiplikatorfunktion wahrnehmen und die interkommunale Kooperation in der Öffentlichkeit vertreten. Personelle Kontinuität, insbesondere der Leitfiguren, unterstützt diesen Prozess.
- ▶ Die Verwaltung sollte von Anfang an aktiv in den Kooperationsprozess einbezogen werden. Die interkommunale Zusammenarbeit und Abstimmungsprozesse zwischen den Verwaltungen können zum Beispiel durch interkommunale Klausurtagungen gestärkt werden.
- ▶ Es ist wichtig, dass Akteure aus allen beteiligten Kommunen in einem Kernteam vertreten sind. Das Kernteam übernimmt eine wichtige Kommunikationsfunktion und trägt die Inhalte des Kooperationsvorhabens als Multiplikator in die beteiligten Kommunen.
- ▶ Auch kann es hilfreich sein, die Landkreise als unterstützende Partner auf Augenhöhe in die Kooperationstätigkeit einzubinden.

Organisationsformen und Strukturen

Hinsichtlich der Wahl einer passenden Organisationsstruktur gibt es keine allgemeingültige Grundregel, aus der sich ein bestimmtes Modell für die Strukturierung einer interkommunalen Kooperation ableiten lässt. Bei der Wahl der Organisationsstruktur sollte zwischen Flexibilität und Verbindlichkeit abgewogen werden.

- ▶ Von hoher Bedeutung ist es, die Organisationsstruktur passgenau und den örtlichen Gegebenheiten entsprechend zu entwickeln. Die Strukturen sollten so angelegt sein, dass sie unempfindlich gegenüber Veränderungen sind, die sich während des Kooperationsprozesses ergeben (zum Beispiel Änderungen der Rahmenbedingungen, Personalwechsel), um so eine Verstetigung der Kooperation zu ermöglichen. Hierfür ist genügend Zeit einzuplanen, um passende Organisationsstrukturen zu finden, die der jeweiligen Akteurskonstellation entsprechen.
- ▶ Eine Synchronisierung der politischen und administrativen Abläufe über die kooperierenden Kommunen hinweg kann den Abstimmungsprozess zwischen den Kommunen erleichtern. Eine

weitere entscheidende Grundlage sind regelmäßige Abstimmungsrunden mit den beteiligten Akteuren aller Kommunen. Eine transparente Arbeitsweise gewährleistet, dass alle beteiligten Akteure über Arbeitsschritte und Entscheidungsfindungen informiert sind.

- ▶ Um eine breit getragene interkommunale Kooperation zu etablieren, sollten Verfahren zur konstruktiven Lösung von Meinungsverschiedenheiten frühzeitig vereinbart werden. Hier können die Einrichtung einer Clearing Stelle oder Mediationsverfahren wirkungsvoll sein.

Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit

Öffentlichkeitsarbeit ist ein wichtiger Teil der Kooperationsarbeit, da hiermit die erzielten Ergebnisse und Erfolge an die Bürgerinnen und Bürger vermittelt und diese gleichzeitig eingebunden werden können. Zudem wird die Akzeptanz und Wahrnehmung des Kooperationsraumes gestärkt.

- ▶ Für Akteure aus Politik und Verwaltung gehört das Handeln in einer interkommunalen Kooperation zum alltäglichen Geschäft. Für große Teile der Bevölkerung ist dies dagegen neu und komplex. Die Themen und Vorhaben einer interkommunalen Kooperation müssen daher zielgruppenspezifisch aufbereitet werden.
- ▶ Die Bevölkerung sollte über die interkommunale Kooperation und Verwaltungszusammenarbeit frühzeitig informiert werden. Bürgerbeteiligung muss gut vorbereitet sein und sollte vor allem dann erfolgen, wenn die Bürgerinnen und Bürger Anregungen einbringen können und Einflussmöglichkeiten haben.
- ▶ Öffentlichkeitsarbeit sollte mehrere Kanäle umfassen (Webseite, Amtsblätter, Presseartikel, Aushänge), um unterschiedliche Zielgruppen zu erreichen.
- ▶ Indem umgesetzte Projekte sichtbar und öffentlichkeitswirksam kommuniziert werden, kann Akzeptanz für das Kooperationsvorhaben geschaffen werden. Hierbei können Veranstaltungen (Tag der Städtebauförderung, Stadtfeste und weitere) genutzt werden.

Finanzen

Der finanzielle Spielraum vieler Kommunen ist eingeschränkt. Daher sind Fördermittel häufig ein wichtiger Anreiz, um interkommunale Kooperationen zu initiieren oder um bestehende Kooperationsvorhaben weiter zu unterstützen.

- ▶ Die faire Aufteilung anfallender Kosten sowie die gerechte Verteilung der zur Verfügung stehenden Fördergelder sollte klar und nachvollziehbar geregelt werden. Hierbei kann sowohl die Finanzierung gemeinsamer Projekte als auch eine Finanzierung abgestimmter Projekte durch die jeweilige Kommune, in der die entsprechende Maßnahme umgesetzt wird, sinnvoll sein.
- ▶ Das Thema „Aufbringung des Eigenanteils“ sollte in diesem Zusammenhang von Anfang an realistisch eingeschätzt werden und darf kein Tabuthema sein.
- ▶ Neben der Finanzierung der Baukosten sind auch langfristig funktionierende Trägermodelle zur Finanzierung der laufenden Unterhaltskosten zu entwickeln.

Instrumente

Integrierte überörtliche Entwicklungskonzepte unterstützen einen umfassenden Lösungsansatz, da sie die Einbindung unterschiedlicher Fachbereiche und Akteure befördern. Ein Kooperationsmanagement dient als zentraler Ansprechpartner für die Belange der Kooperation und entlastet damit die Akteure aus Politik und Verwaltung.

- ▶ Es ist wichtig, integrierte Entwicklungskonzepte mit Weitsicht und unter Berücksichtigung möglicher künftiger Entwicklungen zu formulieren, damit dynamische Anpassungen möglich sind. Im Prozessverlauf ist zudem oftmals eine Fortschreibung der Konzepte und eine Anpassung der Ziele an neue Gegebenheiten erforderlich.
- ▶ Die Konzepte sollten möglichst auch für andere Förderprogramme (EU, Städtebauförderung, Länderprogramme) anschlussfähig sein, um ganzheitliche Strategien für den Kooperationsraum umzusetzen.
- ▶ Konzepte sind so zu erstellen, dass sie einen Mehrwert für den gesamten Kooperationsraum darstellen und nicht nur die Gebietskulissen getrennt voneinander in den Blick nehmen.
- ▶ Ein Kooperationsmanagement entlastet die Verwaltungen der beteiligten Kommunen. Aufgrund der neutralen Rolle des Kooperationsmanagements kann es vermittelnd zwischen den Kooperationspartnern auftreten.
- ▶ Die Potenziale des Verfügungsfonds sollten verstärkt genutzt werden, um privates Engagement und private Finanzressourcen einzubinden. So

kann zugleich die Notwendigkeit von interkommunalen Kooperationen verstärkt in der Öffentlichkeit verankert werden.

6.2 Hinweise und Empfehlungen für Bund und Länder

Ergänzend zu den Handlungsempfehlungen für die Akteure auf kommunaler Ebene richten sich die folgenden Hinweise und Empfehlungen verstärkt an die Fördermittelgeber auf Bundes- und Landesebene sowie deren nachgeordnete Behörden. Die Empfehlungen sollen dabei helfen, für die Herausforderungen und Bedürfnisse von Kommunen bei der Durchführung interkommunaler Kooperationen zu sensibilisieren und entsprechende Hilfestellungen zu geben.

- ▶ Die Städtebauförderung und insbesondere das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ sollten auch künftig die Initiierung und Fortführung interkommunaler Kooperationen unterstützen. Über die Förderung hinaus können auch Wettbewerbe Impulse setzen und gezielte Informationsangebote hilfreich sein.
- ▶ Die längere Prozessdauer sollte bei den Umsetzungserwartungen berücksichtigt werden.
- ▶ Insbesondere bei Kommunen in Haushaltssicherung beziehungsweise Haushaltsnotlage sollten die Länder die Kommunalaufsicht für die Notwendigkeit und den Mehrwert der Maßnahmen sensibilisieren, die teilweise freiwillig zu erbringende Leistungen darstellen.
- ▶ Die Entwicklung beziehungsweise die Fortschreibung von überörtlichen integrierten Konzepten in den Kommunen und Kooperationen sollte stärker eingefordert und unterstützt werden, um eine zielgerichtete Entwicklung der Kommunen und Fördergebiete zu gewährleisten.
- ▶ Um den Aufbau von Netzwerken zu befördern und die Kooperationstätigkeit aufseiten der kommunalen Verwaltung zu unterstützen (Entlastungsfunktion) sollten die Länder den Einsatz von Kooperationsmanagements aktiv unterstützen.
- ▶ Ein wichtiger Stellenwert kommt dem fachlichen Austausch und Wissenstransfer der Kommunen im Hinblick auf die Gestaltung interkommunaler Kooperationen zu. Als Formate bieten sich unter anderem Konferenzen, Transferwerkstätten oder auch Exkursionen zwischen interkommunalen Kooperationen an. Ein stark an den praktischen Herausforderungen orientierter, bundesweiter Erfahrungsaustausch, mit Bezug zu konkreten Projekten vor Ort, würde sich hier anbieten.
- ▶ Das Instrument des Verfügungsfonds – mit seinen lokalen, aber auch interkommunalen Anwendungsmöglichkeiten – sollte vertieft untersucht werden. Um die Einführung und Umsetzung von Verfügungsfonds zu unterstützen, ist eine Beratung und Information der Kommunen (zum Beispiel durch Leitfäden und Arbeitshilfen) sinnvoll.
- ▶ Um ganzheitliche Strategien in den Kommunen zu unterstützen ist darauf hinzuwirken, verschiedene Förderprogramme – insbesondere bei der Erarbeitung integrierter Konzepte – besser zu verknüpfen und gegebenenfalls zu bündeln. Durch eine begleitende Beratung der Kommunen kann Mehrarbeit bei der Erstellung und Fortschreibung reduziert werden.

7 Fazit

Interkommunale Kooperationen sind seit vielen Jahren etabliert und weisen vielfältige Ausprägungen auf. Durch interkommunale Kooperationen können insbesondere kleinere Städte und Gemeinden in ländlich geprägten Räumen gezielt auf Herausforderungen, wie Schrumpfungsprozesse aufgrund des demografischen Wandels und Abwanderung, knappe finanzielle Spielräume sowie einen zunehmenden Wettbewerb der Regionen um junge Menschen, Familien und Arbeitskräfte reagieren. Mit interkommunalen Kooperationen gelingt es Kommunen, auch weiterhin Leistungen vorzuhalten, die sie allein nicht mehr rentabel anbieten könnten. Indem die vorhandene Infrastruktur modernisiert und erweitert wird oder neue Angebote geschaffen werden, erhöht sich auch die Qualität der Angebote. Dies kommt beispielsweise in multifunktionalen Lösungen oder einer aktiven Innenentwicklung zum Ausdruck. Zudem tragen interkommunale Kooperationen dazu bei, eine regionale Identität zu schaffen beziehungsweise den Grundstein hierfür zu legen.

Der Ansatz des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ ist es, durch interkommunal abgestimmtes Vorgehen, die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge langfristig zu sichern und damit die Zukunftssicherung der Kommunen zu unterstützen. Kleinere Städte und Gemeinden sollen als Ankerpunkte gestärkt werden. Im Rahmen der Analyse hat sich gezeigt, dass sich dieser Ansatz bewährt hat: Das Programm leistet einen wichtigen Beitrag, um interkommunale Kooperationen zu unterstützen und Herausforderungen, die sich während des Kooperationsprozesses ergeben, zu meistern. Hervorzuheben ist, dass im Rahmen der Umsetzung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ Abstimmungsprozesse über die künftige Entwicklung der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge angestoßen beziehungsweise vertieft werden. Auf Augenhöhe werden künftige Bedarfe der Kommunen ermittelt und entsprechende Strategien, um die Angebote der Daseinsvorsorge zu qualifizieren, erarbeitet. Wie in anderen Kooperationsprozessen auch, sind hierfür eine vertrauensgeprägte Absprache, passgenaue und belastbare organisatorische Strukturen sowie eine langfristig angelegte Zeitplanung die Basis für eine gelungene Kooperation.

Als Instrument sind insbesondere interkommunal abgestimmte integrierte Entwicklungskonzepte von Bedeutung, um gemeinsame Strategien zu entwickeln und städtebauliche Gesamtmaßnahmen vorzubereiten sowie umzusetzen. Sie dienen als Grundlage, um zunächst Handlungsbedarfe in

den Kooperationsräumen zu identifizieren und gemeinsame Ziele zu formulieren. Der Erarbeitungsprozess dieser Konzepte ist von hoher Bedeutung, um ein gemeinsames Problem- und Zielverständnis zu entwickeln und weitere Akteure aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft der Kommunen einzubinden. Gleichzeitig ermöglicht die Erarbeitung der interkommunalen integrierten Entwicklungskonzepte, einen verbindlichen Rahmen für die Kooperation zu schaffen und Organisationsstrukturen aufzubauen. Sie dienen zudem als öffentlichkeitswirksame Produkte, mit denen das Anliegen der Kooperation kommuniziert werden kann. Die Konzepte entfalten so eine Bindungswirkung nach innen wie nach außen.

Darüber hinaus trägt das im Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ verankerte Instrument des Kooperationsmanagements wesentlich dazu bei, die Kommunen im Prozess zu unterstützen und die Kooperationsziele zu erreichen. Das Kooperationsmanagement ist zum Teil in den Verwaltungen selbst angesiedelt, zum Teil handelt es sich um externe Akteure, die den Prozess fachlich begleiten. Sie unterstützen die Kooperationsaktivitäten und dienen als zentrale Ansprechpartner für die beteiligten Akteure. Da nicht alle interkommunalen Kooperationen im Programm über ein Kooperationsmanagement verfügen, sollte die Umsetzung dieses Instruments ebenso wie die Fortschreibung der integrierten Entwicklungskonzepte künftig noch stärker gefördert und durch die Bereitstellung von Wissen und Anwendungsbeispielen unterstützt werden.

Im Ergebnis der Studie wird deutlich, dass interkommunal abgestimmte Investitionen zur Modernisierung der Infrastruktur sowie zur Gestaltung des Wohnumfeldes und öffentlicher Räume wesentlich dazu beitragen, die Stadt- und Ortskerne als lebendige Wohn- und Versorgungsstandorte zu stärken und die Kommunen zukunftsfest zu machen. Mit dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ konnte in vielen Kommunen eine Qualifizierung im Verwaltungshandeln erreicht werden. Aufgrund der Mehrwerte interkommunaler Kooperationen bieten sich auch für Kommunen in tendenziell wachsenden Regionen Vorteile. Um auf den Bedarf an Wohnraum und sozialer Infrastruktur zu reagieren, können interkommunale Kooperationen auch hier dazu beitragen, Daseinsvorsorgeeinrichtungen zu modernisieren und weiterzuentwickeln. Interkommunale Kooperationen sollten in der Städtebauförderung daher weiterhin gestärkt und aktiv unterstützt werden.

8 Verzeichnisse

Literaturverzeichnis

- Bayerisches StMI 2014 – Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Hrsg.), 2014: Interkommunale Zusammenarbeit. Ein Erfolgsmodell mit Zukunftsperspektive, München, Zugriff: www.bestellen.bayern.de/shoplink/03100048.htm [abgerufen am 18.04.2017].
- Bayerisches StMI o. J. a – Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Hrsg.), o. J.: Bereiche und Beispiele der kommunalen Zusammenarbeit, Zugriff: www.stmi.bayern.de/kub/komzusammenarbeit/bereicheundbeispiele/index.php [abgerufen am 03.05.2018].
- Bayerisches StMI o. J. b – Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Hrsg.), o. J.: Interkommunale Zusammenarbeit als zukunftsweisende Strategie mit hohem Potenzial, Zugriff: www.stmi.bayern.de/suk/kommunen/komzusammenarbeit/ [abgerufen am 18.04.2017].
- BLE 2012 – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Hrsg.), 2012: Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen. Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen, Berlin, Zugriff: www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Broschueren/BLE-Interkommunale_Kooperation_in_laendlichen_Raeumen.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [abgerufen am 18.04.2017].
- BMUB 2014 – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.), 2014: Kleinere Städte und Gemeinden. Erster Statusbericht zum Städtebauförderprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke, Berlin.
- BMUB 2015 – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.), 2015: Initiative Ländliche Infrastruktur, Zugriff: www.bmub.bund.de/P3112/ [abgerufen am 18.04.2017].
- BMUB 2016 – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.), 2016: Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2016, BAnz AT 22.04.2016 B4, Zugriff: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/PublikationenStBauF/VVStaedtebaufoerderung2016_Liste.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [abgerufen am 18.04.2017].
- BMVBS 2013 – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2013: Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke. Programmstrategie zum Städtebauförderungsprogramm, Berlin, Zugriff: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/KleinereStaedte/Programmstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 18.04.2017].
- Bußjäger, Prof. Dr. Peter; Sonntag, Niklas (Hrsg.), 2012: Gemeindekooperationen Chancen nutzen – Potentiale erschließen, 115. Schriftenreihe, Institut für Föderalismus, Wien.
- Difu 2005a – Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Hrsg.); Hollbach-Grömig, Beate; Floeting, Holger; von Kodolitsch, Paul; Sander, Robert; Manuela Siener, 2005a: Endbericht Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Berlin.
- Difu 2005b – Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Hrsg.); Hollbach-Grömig, Beate; Floeting, Holger, 2005b: Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Ansätze – Konzepte – Erfolgsfaktoren, Berlin.
- Diller 2002a – Diller, Christian 2002a: Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland, Opladen.
- Diller 2002b – Diller, Christian 2002b: Zwischen Netzwerk und Organisation. Die Dynamik der Verstetigung regionaler Kooperation, Berlin.
- During, Dirk 2012: Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung, Kassel, Zugriff: <https://kobra.bibliothek.uni-kassel.de/bitstream/urn:nbn:de:hebis:34-2013060642821/5/DissertationDirkDuring.pdf> [abgerufen am 17.04.2017].
- FES 2008 – Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), 2008: Interkommunale Zusammenarbeit. Handreichung für die Kommunalpolitik, Braunschweig, Zugriff: library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/05825.pdf [abgerufen am 18.04.2017].
- Götz, Alexander; Hesse, Prof. Dr. Joachim Jens (Hrsg.), 2006: Kooperation statt Fusion?: Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Band 1, Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE), Baden-Baden.
- HA Hessen Agentur GmbH (Hrsg.); Jaensch, Dr. Kerstin; Sälzer, Sabine, 2011: Stadttumbau in Hessen – Zwischenevaluation 2010, Report Nr. 811, Wiesbaden, Zugriff: www.hessen-agentur.de/img/downloads/811_Stadttumbau_Zwischenevaluation.pdf [abgerufen am 18.04.2017].
- Heinz, Werner, 2000: Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, In: Heinz, Werner (Hrsg.): Stadt und Region: Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Schriften des Difu, Bd. 93, Berlin, S. 169-274.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.), o. J.: Stadttumbau – Hessen Nachhaltig, Zugriff: nachhaltige-stadtentwicklung-hessen.de/foerderprogramme/stadttumbau.html [abgerufen am 27.05.2016].
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.), 2006: Gemeinschaftsinitiative Stadttumbau in Hessen Interkommunale Kooperation, Wiesbaden, Zugriff: www.hessen-agentur.de/img/downloads/Pub_Interk_Kooperation.pdf [abgerufen am 18.04.2017].

- KGSt 2009 – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.), 2009: Interkommunale Zusammenarbeiten erfolgreich planen, durchführen und evaluieren, KGSt-Bericht Nr. 5/2009, Köln.
- kikz o. J. a – Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit, Land Hessen (Hrsg.), o. J.: Das KIKZ | kikz, Zugriff: www.ikz-hessen.de/das-kikz [abgerufen am 18.04.2017].
- kikz o. J. b – Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit, Land Hessen (Hrsg.), o. J.: Projekte | kikz, Zugriff: www.ikz-hessen.de/projekte [abgerufen am 18.04.2017].
- Klemme, Marion, 2002: Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung, In: Institut für Raumplanung, Universität Dortmund (Hrsg.): Blaue Reihe, Dortmund der Beiträge zur Raumplanung 110, Dortmund.
- Knoblauch, Britta; Schulitz, Antonia, 2011: Interkommunale Kooperation schrumpfender Kleinstädte. Analyse der Chancen und Grenzen für schrumpfende Kleinstädte im ländlichen Raum, München.
- MBWSV NRW o. J. – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), o. J.: Themen und Projekte, Zugriff: www.regionalen.nrw.de/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=3 [abgerufen am 18.04.2017].
- Mdi Rheinland-Pfalz 2016 – Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 2016: Starke Kommunen – Starkes Land, Abschlussbericht, Mainz, Zugriff: https://mdi.rlp.de/fileadmin/isis/Startseite/Dokumente/160915_Brosch_A4.pdf [abgerufen am 23.05.2016].
- MI Niedersachsen – Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (Hrsg.), 2007: Gemeinsam Zukunft gestalten | ReformZeit, Zugriff: www.reformzeit.niedersachsen.de/zablage_alte_knotenpunkte/11368.html [abgerufen am 18.04.2017].
- MIL Brandenburg o. J. – Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg (Hrsg.), o. J.: Startseite | Stadt-Umland-Wettbewerb, Zugriff: stadt-umland-wettbewerb.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.366154.de [abgerufen am 18.04.2017].
- Raab, Andreas, 2011: Räumliche Entwicklungen interkommunal steuern. Interkommunale Kooperation – ein bedarfsgerechtes Steuerungsinstrument für räumliche Entwicklungen auf kleinräumlicher Ebene, Stuttgart.
- Reutter, Franziska, 2015: Regionale und interkommunale Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge – Strukturen und Potentiale dargestellt am Beispiel der Region Hesselberg, In: Universität Kaiserslautern (Hrsg.), Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung – Elektronische Schriftenreihe des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern, Band 16, Kaiserslautern, Zugriff: www.uni-kl.de/rur/fileadmin/Medien/Publikationen/E-Paper/AzR_E-Paper_Band16_Reutter.pdf [abgerufen am 18.04.2017].
- Sächsisches SMI o. J. a – Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.), o. J.: Landesentwicklung – Aktionsräume der Regionalentwicklung, Zugriff: www.landesentwicklung.sachsen.de/902.htm [abgerufen am 18.04.2017].
- Sächsisches SMI o. J. b – Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.), o. J.: Landesentwicklung – Wettbewerb „Impulsregionen – Innovative Wege in der regionalen Daseinsvorsorge“, Zugriff: www.landesentwicklung.sachsen.de/19765.htm [abgerufen am 18.04.2017].
- Schönig, PD Dr. Werner 2003: Weniger, älter, bunter. Konsequenzen des demographischen Wandels für die Kommunalpolitik, Nr. 26, Wesseling, Zugriff: www.kas.de/wf/doc/kas_3327-544-1-30.pdf?031119134016.
- Schulz-Hönerhoff, Barbara, 2013: Interkommunale Zusammenarbeit – Instrument zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen In: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Hrsg.): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck – Wie reagieren auf den demographischen Wandel?, Bonn.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), 2009: Gemeinsames Portal „Interkommunale Zusammenarbeit in Baden-Württemberg“, Zugriff: www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/gemeinsames-portal-interkommunale-zusammenarbeit-in-baden-wuerttemberg/ [abgerufen am 18.04.2017].
- Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft, Serviceagentur Demografischer Wandel (Hrsg.), 2015: Praxisleitfaden für ein chancenorientiertes Demografie-Management am Beispielprojekt „Lust auf Zukunft im Städtedreieck am Saalebogen“, Zugriff: www.serviceagentur-demografie.de/media/dokumente/publikationen/2015/Leitfaden_Internet.pdf [abgerufen am 03.05.2018].
- Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft, Serviceagentur Demografischer Wandel (Hrsg.), o. J.: Serviceagentur Demografischer Wandel – Modellprojekt „Demografiemanagement am Saalebogen“, Zugriff: www.serviceagentur-demografie.de/service/projekte/demografiemanagement.html [abgerufen am 23.05.2016].
- Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur (Hrsg.); Winkel, Prof. Dr. Rainer, 1998: Interkommunale Kooperation zur Umsetzung Regionaler Entwicklungskonzepte, Erfurt.
- Weber, David, 2014: Interkommunale Zusammenarbeit – eine Bestandsaufnahme, In: Public Governance, Berlin, Heft Sommer 2014, S. 16-18, Zugriff: www.publicgovernance.de/docs/PG_Sommer_2014_Fokus_Interkommunale_Zusammenarbeit_eine_Bestandsaufnahme.pdf [abgerufen am 18.04.2017].

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Projektstruktur	13
Abbildung 2: Idealtypischer Verlauf von interkommunalen Kooperationen	22
Abbildung 3: Übersicht über den Anteil interkommunaler Kooperationen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“	29
Abbildung 4: Übersicht über die Größe interkommunaler Kooperationen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“	29
Abbildung 5: Durchschnittliche Höhe der bewilligten Bundesfinanzmittel nach Größe des Kooperationsraums	30
Abbildung 6: Durchschnittliche Höhe der bewilligten Bundesfinanzhilfen nach Entwicklungsrichtung der interkommunalen Kooperation	30
Abbildung 7: Entwicklungsrichtung 2010–2015	31
Abbildung 8: Übersicht der acht ausgewählten Praxisbeispiele	32
Abbildung 9: Interkommunale Kooperation Allianz Hofheimer Land	33
Abbildung 10: Interkommunale Kooperation ARGE Rennsteig	37
Abbildung 11: Interkommunale Kooperation Kurstadtregion Elbe-Elster	41
Abbildung 12: Interkommunale Kooperation LenneSchiene	45
Abbildung 13: Interkommunale Kooperation Mittelbereich Seelow	47
Abbildung 14: Interkommunale Kooperation Osterode/Bad Grund	51
Abbildung 15: Interkommunale Kooperation Region Nordlippe	55
Abbildung 16: Interkommunale Kooperation Hessisches Kegelspiel	57

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht der eingesetzten Instrumente in den Praxisbeispielen	65
Tabelle 2: Erfolgsfaktoren und Hindernisse interkommunaler Kooperationen – Teil 1	68
Tabelle 3: Erfolgsfaktoren und Hindernisse interkommunaler Kooperationen – Teil 2	69

