

Nachhaltigkeit von (gemeindlichen) Kooperationen aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive

Vortrag auf der Fachveranstaltung “Der ländliche Raum setzt auf Kooperationen”

Bad Kissingen, 14. Februar 2017

Prof. Dr. habil. Jochen Franzke (Universität Potsdam)

Gemeinden **Gemeinden als individuelle Akteure**

- + Sich selbst verwaltende örtliche Gebietskörperschaft (und Träger übertragener staatlicher Aufgaben)
- + Raum für politische Entscheidungen und Planungen auf örtlicher Ebene
- + Örtliche Gemeinschaft (“Wir”-Gefühl bzw. Identität, Bedeutung von Infrastruktur)

Gemeinden sind zuerst und vor allem **individuelle Akteure (Einzelkämpfer)**

„Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der *örtlichen Gemeinschaft* im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. (Art 28, Abs. 2 GG)

- ▶ Gemeindliches öffentliches Wohl im Mittelpunkt (territorial begrenzt).
- ▶ Gemeinden mit individuelle durch Traditionen und / oder Personen geprägter politisch-administrativer Kultur und spezifischen Problemlösungs- und Entscheidungsprozessen.
- ▶ „Natürlicher“ Wettbewerb zwischen Gemeinden (heute z. B. Ansiedlung von Investoren und öffentlicher Infrastruktur, Innovationen, Qualität der Daseinsvorsorge) - grundsätzliche Konkurrenzsituation zwischen Gemeinden wird auch bei interkommunaler Kooperation nicht aufgehoben.
- ▶ Politischer Wettbewerb um Macht und Einfluss im regionalen Umfeld (u. a. zwischen Gemeinden, Parteien, lokale Gruppen oder Individuen).
- ▶ Recht und Fähigkeit der Gemeinden im Rahmen der Gesetze „ einen wesentlichen Anteil öffentlicher Aufgaben“ eigenständig im Interesse der lokalen Bevölkerung zu regulieren und managen (Europäische Charta der Selbstverwaltung, Strasbourg 1985).

Gemeinden als kollektive Akteure

Unter bestimmten Umständen sind Gemeinden aber auch kollektive Akteure, wenn ein gemeinsamer Nutzen angestrebt wird

- ▶ **Hansestädtebund** als erstes Beispiel seit Mitte des 14. Jahrhunderts (Handelsfragen, Finanzausgleich und militärische Angelegenheiten).
- ▶ Interkommunale Kooperation in **modernen Zeiten**: Begriff 1963 erstmals von KGSt genutzt, teilweise “kommunaler Gemeinschaftsarbeit” genannt.
- ▶ Gemeinden haben das **Recht** “sich zusammenschließen, mit anderen Gemeinden (auch im Ausland) zu kooperieren und – im Rahmen der Gesetze – Konsortien zu bilden, um öffentliche Aufgaben gemeinsamen Interesses zu erfüllen (Europäische Charta der Lokalen Selbstverwaltung, 1985).
- ▶ Teilweise **konfliktbehaftete Form** der Kooperation (Örtliches Gemeinwohl kann u. U. nur teilweise umgesetzt werden, Zwang zu Kompromissen).
- ▶ **Extrem moderne Struktur** mit teilweise Netzwerkcharakter und Governance Strukturen (Mitwirkung anderer lokaler Akteure wie z. B. lokale Wirtschaft, Zivilgesellschaft).

= **Hintergrund zunehmenden Standortwettbewerbs, anhaltender Finanzknappheit, kontinuierlichen Aufgabenzuwachses, veränderter Anforderungen an lokale Infrastruktur aufgrund spürbaren demografischen Wandels, wachsender sozialer und integrationspolitischer Probleme, Herausforderungen der Digitalisierung etc. Gemeinden können ihre Probleme heute zumeist nicht mehr allein lösen – Denken und Handeln in größerem Maßstab nötig.**

Vorteile und Risiken Interkommunaler Kooperation

Vorteile	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gemeinsame Vertretung gemeindlicher Interessen gegenüber EU, Bund, Ländern, Regierungsbezirken sowie anderen Akteuren ➤ Entwicklung gemeinsamer Strategien zur Lösung zunehmender Komplexität gemeindlicher Herausforderungen (z. B. Klimawandel, demographische Entwicklung) ➤ Gemeinsame Abwehr von als falsch empfundenen staatlichen Programmen, die die kommunale Selbstverwaltung bedrohen (z. B. Gemeindefusionen, Privatisierungen, Energiewendeprojekte) ➤ Erfahrungs- und Informationsaustausch über Lösungen gemeindlicher Probleme, Hilfestellung beim Erkennen neuer Trends ➤ Stärkung der Effizienz gemeindlicher Dienstleistungen durch gemeinsame Angebote unter Nutzung von Skaleneffekten, Qualitätsverbesserungen und Kostenersparnis ➤ Erhöhung der Legitimität gemeindlichen Handelns durch Demonstration der Problemlösungsfähigkeit ➤ Finanzausgleich zwischen Gemeinden (Übernahme überörtlicher Aufgaben durch eine leistungsstarke Gemeinde) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Verlust lokaler Identität ➤ Verlust lokaler Autonomie (besonders bei Kooperationen unterschiedlich großer Gemeinden) ➤ Schwächung oder Verlust demokratischer Kontrolle (wegen nicht-transparenter Strukturen oder zu großer territorialer Ausweitung interkommunaler Kooperation) ➤ Überforderung der Gemeinderäte mit Steuerung und Management interkommunaler Kooperation ➤ Ökonomische Nachteile interkommunaler Kooperation zu Lasten Dritter (Wettbewerbseinschränkung, Monopolbildung) ➤ Risiko des Klientelismus und der Patronage bei Vergabe von Führungspositionen in Gremien der interkommunalen Kooperation. ➤ Zu viele Projektpartner. ➤ Zu unterschiedliche gemeindliche Verwaltungskulturen bzw. Entscheidungsprozesse.

Formen Interkommunaler Kooperation

„Weiche“ Formen

- Informale, nicht gesetzlich bindende Formen wie der Austausch von Informationen, Meinungen und Erfahrungen in Netzwerken, Arbeitsgruppen, Beiräte, Beratungsgremien, übergemeindliche Runde Tische oder Expertenrunden, Bürgermeisterkonferenzen.
- Schneller zu etablieren, offen für andere Akteure (z. B. lokale Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Kirchen).
- Steht häufig am Beginn einer engeren Kooperation, häufig gesteuert vom Bürgermeister.

„Harte“ Formen

- Formelle, rechtlich bindende Formen der Kooperation durch rechtsverbindliche Vereinbarungen mit den Gemeinderäten als beschließende und kontrollierende Instanz.
- In bestimmten Fällen Einfluss der Kommunalaufsicht.
- Vereinbarungen müssen alle wesentlichen Elemente der Kooperation enthalten (vor allem Zielvorgaben, Finanzströme und Entscheidungsrechte).

Formen Interkommunaler Kooperation

Gesetzliche Formen	Freiwillige Formen
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Territorial definierte Gebietskörperschaften* <ul style="list-style-type: none"> + Kreisebene: Landkreise oder Regionen (Hannover, Aachen, Saarbrücken). + Unterhalb Landkreisebene: Samtgemeinden (Niedersachsen), Verbandsgemeinden (Rheinland-Pfalz oder Sachsen-Anhalt). ➤ Kommunalverbände** <ul style="list-style-type: none"> + Über Landkreisebene: Wohlfahrtsverbände (Hessen), Landschaftsverbände (NRW) + Unterhalb Landkreisebene: Ämter (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein), Gemeindeverwaltungsverbände (Baden-Württemberg, Hessen), Verwaltungsgemeinschaften (Bayern seit 1971, Thüringen), Verwaltungsverbände (Sachsen) ➤ Gesetzlich vorgeschriebene kommunale Zweckverbände** 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Im engeren Sinne** (Freiwillige) Zweckverbände durch öffentlich rechtlichen Vertrag ➤ Im weiteren Sinne** <ul style="list-style-type: none"> + Kommunale Spitzenverbände („Deutscher Städte- und Gemeindebund“ für kreisangehörige Gemeinden und Städte und „Deutscher Städtetag“ für Großstädte, jeweils auf Bundes- und Landesebene; zusätzlich „Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände“, Bayerische Bezirktetag. + „Vereinigung der kommunalen Arbeitgebervverbände“ (VKA), jeweils auf Bundes- und Landesebene. + (Kommunale) Sparkassen. + Gemeinsame Forschungsinstitute (z. B. KGSt, Difu).

Bürger als Mitglieder*, Gemeinden als Mitglieder**

Erfahrungen Interkommunaler Kooperation aus Brandenburg

- Online Befragung der Repräsentanten von Zweckverbänden in Brandenburg (Geschäftsführer und Vorsitzender der Verbandsversammlung) zwischen 3.11. und 5.12. 2014.
- 148 Repräsentanten angefragt, 25 haben geantwortet , 16,9 % Rücklaufquote, nicht repräsentativ.

Ergebnisse

- Trend zu begrenzter, aber weitgehend erfolgreicher Zusammenarbeit in Zweckverbänden.
- Einmal gegründet, sind Zweckverbände relative stabil mit einem Trend zu “closed shops” (nur 4 neue Mitgliedsgemeinden, eine hat einen Zweckverband wieder verlassen, 5 Anträge auf Mitgliedschaft wurden abgewiesen).
- Nur wenige neue Kooperationsfelder in den 2-3 Jahren nach der Gründung erschlossen (nur in 13 % der Fälle) („spill over Effekte“).

Erfahrungen aus Brandenburg



	Absichten	Effekte
Gemeinsame Lösung von Problemen, die die Gemeinde allein nicht lösen konnte	57,1 % (20 Antworten)	66,7 % (20)
Kostensenkung durch Kooperationen	51,4 % (18)	60 % (18)
Erschließung zusätzlicher Mittel (z. B. EU)	8,6 % (3)	13,3 % (4)
Gegenseitiges Lernen, Nutzung innovativer Lösungen bei anderen Gemeinden	Nein	13,3 % (4)
Höhere Sichtbarkeit der Region und der dortigen Gemeinden (Marketingeffekt)	5,7 % (2)	10 % (3)
Umsetzung von landesrechtlichen Vorschriften	NN	3,3 % (1)
Anderes	14,3 %	3,3 % (1)

Effekte Größer als Absichten

Zukunft der Interkommunalen Kooperation

- Wird aus eingangs genannten finanziellen, ökonomischen, demographischen, sozialen u. a. Gründen deutlich zunehmen (Örtliches Gemeinwohl wird immer stärker als Teil des regionalen Gemeinwohls betrachtet).
- Voraussetzung ist vertrauensvolle Kooperation zwischen den kommunalen Ebenen bzw. Institutionen (Landkreise, kreisfreie Städte, Gemeinden) mit Unterstützung der Länder bzw. des Bundes.
- Wichtig ist Vertrauen der beteiligten Akteure.
- Spezifika in ländlichen Räumen und städtischen Ballungszentren.
- Nachhaltigkeit mit sozialen, ökonomischen und ökologischen Aspekten, Generationengerechtigkeit, Zukunftsfähigkeit. „Kirchturmdenken und -handeln durch regionales Denken und Handeln ergänzen“.
- Interkommunale Kooperation braucht Legitimation der Bürger, gezielte Information und Rechenschaftslegung, wo es möglich ist auch Bürgerbeteiligung.
- Rolle als Gegenentwurf zu weiteren gesetzlichen Gemeindefusionen (wie z. B. in Thüringen und Brandenburg angedacht)

Die Zukunft hat viele Namen. Für die Schwachen ist sie das Unerreichbare. Für die Furchtsamen ist sie das Unbekannte. Für die Mutigen ist sie die Chance.

Viktor Hugo (1802-85), frz. Romancier

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Prof. Dr. habil. Jochen Franzke, Professor für Verwaltungswissenschaften an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam

- Vorstandsmitglied des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam.
- Ko-Direktor der Europäischen Forschungsgruppe “Local governance and democracy” der European Group of Public Administration (EGPA).

Universität Potsdam

Postanschrift: August-Bebel-Str. 89, D 14482 Potsdam

Tel: +49/(0)331/ 977- 3414, Fax: +49/(0)331/ 977- 3302, E-Mail: franzke@uni-franzke.de; Internet:

<http://www.uni-potsdam.de/prof-franzke/>