Studie in Hessen:

Interkommunale Zusammenarbeit ist anerkanntes Handlungsinstrument

Erik Schmidtmann und Torsten Kopf

Die deutschen Kommunen haben vielfältige Aufgaben, sie sollen die Kinderbetreuung gewährleisten, Schulen sanieren, Kultur und Sport ermöglichen, für familienfreundliche Angebote sorgen, Abwasser beseitigen und mit Investitionen das örtliche Handwerk stärken – dies alles jedoch mit immer weniger finanziellen Mitteln. Gleichzeitig stehen ländliche Regionen durch einen prognostizierten Bevölkerungsrückgang vor großen Herausforderungen. Diesen müssen Städte, Gemeinden und Landkreise in geeigneter Weise begegnen. Ein erfolgversprechendes Instrument hierfür ist die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Das auf Kommunen und kommunale Unternehmen spezialisierte Mannheimer Beratungsunternehmen _teamwerk_AG[1] hat hierzu eine Untersuchung in Hessen durchgeführt, deren Ergebnisse im Folgenden vorgestellt werden.

Bei IKZ handelt es sich nach einer Definition des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung um „alle Formen der Zusammenarbeit zwischen kommunalen Gebietskörperschaften (Städte, Gemeinden, Gemeindeverbände, Landkreise), bei denen zwei oder mehr Partner bei gleichen Kompetenzen freiwillig zusammenarbeiten, um Belange von gemeinsamem Interesse wahrzunehmen, die eine regionale Bedeutung haben.“[2]

Unter dem Eindruck der äußerst angespannten Finanzlage der kommunalen Haushalte sind die Kooperationen von Kommunen in den vergangenen Jahren verstärkt in den Fokus gerückt. Dieser Bedeutungszugewinn liegt in mehreren Annahmen begründet. Zum einen in der Tatsache, dass IKZ in der politischen Diskussion als Möglichkeit angesehen wird, dass Kommunen Aufgaben, welche sie allein nicht oder nur verbunden mit erheblichen Kosten bewerkstelligen können, in Kooperation ausüben und so der Privatisierung kommunaler Aufgaben entgegenwirken können. Weiterhin gilt sie vor dem Hintergrund leerer Kassen als Weg, finanzielle Handlungsspielräume wiederzugewinnen bzw. zu optimieren. Darüber hinaus wird den Kooperationen die Fähigkeit zugesprochen, dass sie Kommunen die Möglichkeit bieten, mit dem technischen Fortschritt mitzuhalten und sich dem zunehmenden Wettbewerb zu stellen.

Unterstrichen wird die Wichtigkeit des Instruments IKZ dadurch, dass sich die aktuelle Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag explizit gegen eine umsatzsteuerliche Besteuerung dieses Instruments ausgesprochen hat, mit dem Ziel, dessen Attraktivität für die Kommunen zu erhalten. Auch zahlreiche Koalitionsverträge auf Länderebene heben die Bedeutung der IKZ ausdrücklich hervor, so auch in Hessen. Im Koalitionsvertrag der dortigen schwarz-grünen Landesregierung heißt es hierzu: „In Zeiten immer knapper werdender finanzieller Spielräume auf allen staatlichen Ebenen bei gleichbleibenden und sogar wachsenden Aufgaben ist die Interkommunale Zusammenarbeit für uns ein wesentliches Instrument, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu erhalten.“[3]

Foto: _teamwerk_AG

Erik Schmidtmann

Vorstand _teamwerk_AG

e.schmidtmann@teamwerk.ag

Torsten Kopf

Projektleiter „Administration 2014 – Studie zur interkommunalen Zusammenarbeit im Bundesland Hessen“

Tel. (0621) 59 59 5-00
t.kopf@teamwerk.ag
www.teamwerk.ag

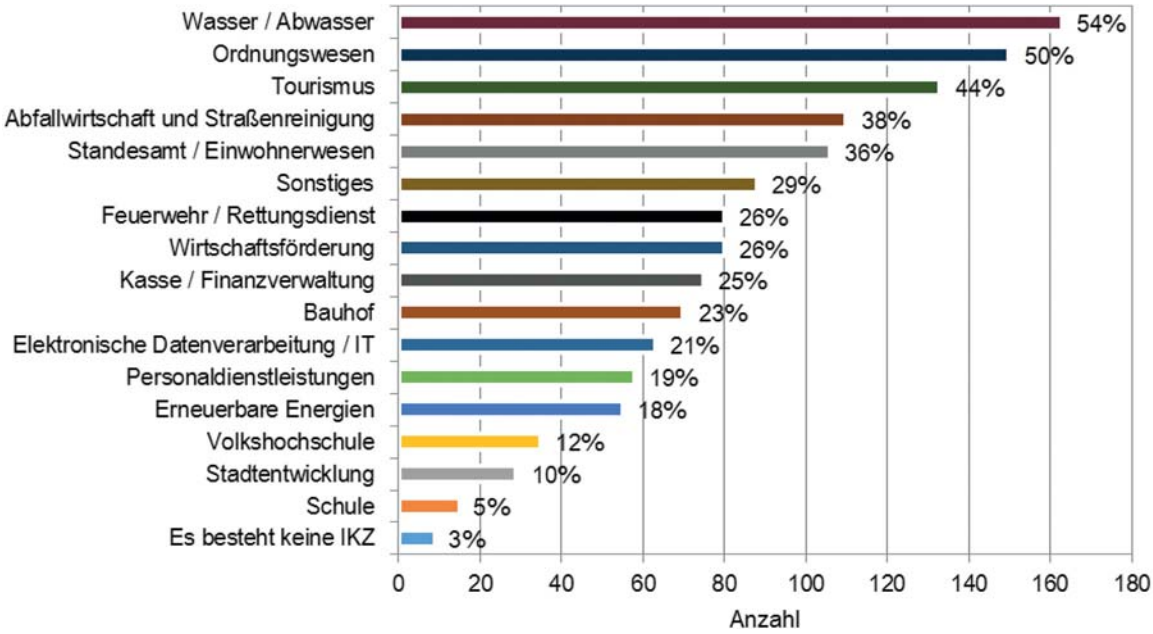
Foto: _teamwerk_AG

[1] Die _teamwerk_AG mit Sitz in Mannheim ist ein Beratungsunternehmen für Kommunen und kommunale Unternehmen. Sie unterstützt ihre Auftraggeber in den Bereichen Beschaffung/Vergabemanagement, Geschäftsoptimierung, Projektmanagement sowie Strategie- und Politikberatung. Insbesondere die interkommunale Zusammenarbeit ist ein aktueller Tätigkeitsschwerpunkt.

[2] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen, in Werkstatt: Praxis, Heft 53, Berlin, Bonn 2008, S. 12.

[3] CDU Hessen, Bündnis 90/Die Grünen (Hg.): Verlässlich gestalten – Perspektiven eröffnen. Hessen 2014 bis 2019, Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis90/Die Grünen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014-2019, Wiesbaden 2013.

Abbildung 1: Tätigkeitsbereiche der aktuellen IKZ in Hessen



303 Teilnehmer haben diese Frage beantwortet, 6 Teilnehmer haben keine Angaben gemacht, Mehrfachnennungen möglich

Quelle: _teamwerk_AG

97 % der hessischen Kommunen sind an IKZ beteiligt

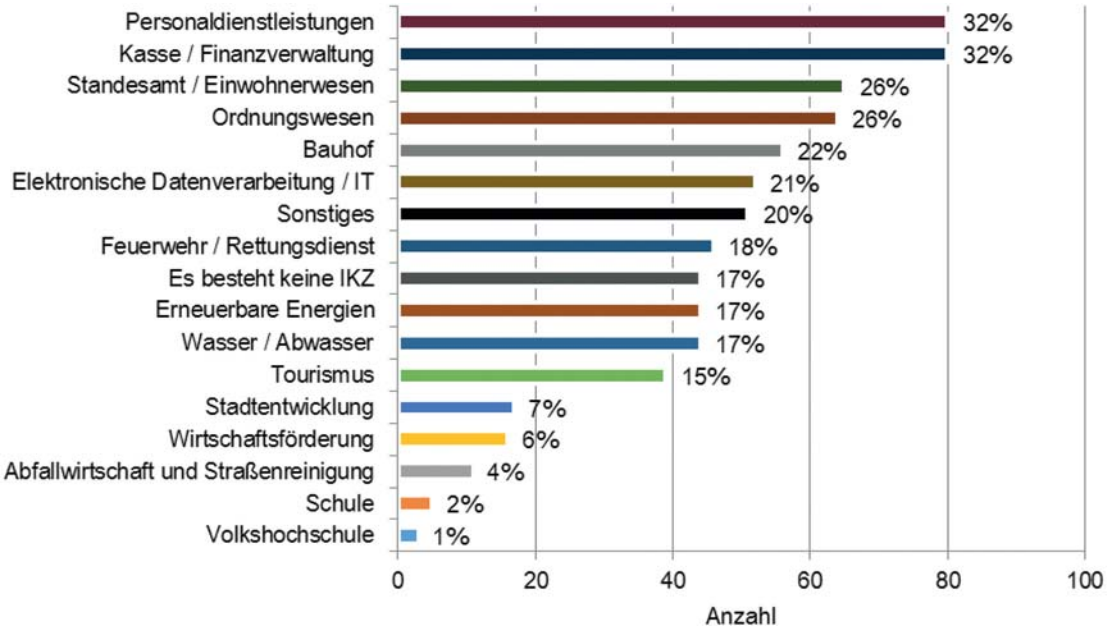
Die _teamwerk_AG nahm diese Einschätzung der Landesregierung in Verbindung mit der angespannten Haushaltslage der meisten hessischen Kommunen sowie den Bemühungen im Zuge des hessischen kommunalen Schutzschirmgesetzes zur Teilentschuldung der überschuldeten Kommunen zum Anlass, eine umfassende und flächendeckende Untersuchung durchzuführen. Dank der Mithilfe von annähernd 70 % der 447 hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise, welche sich an der Studie beteiligt haben, ist es gelungen, ein realistisches Bild der Ist-Situation der Kommunen zu zeichnen und verlässliche Aussagen über die weitere Entwicklung der IKZ im Bundesland Hessen zu treffen.

Um zu verstehen, warum sich Städte, Gemeinden und Landkreise im Rahmen der ihnen durch das Grundgesetz zuerkannten kommunalen Selbstverwaltung dazu entscheiden, Kooperationen mit anderen Kommunen zu planen und einzugehen, muss deren Motivation hinterfragt werden. Die Studie kam diesbezüglich zu dem Ergebnis, dass wirtschaftliche Überlegungen die größte Triebfeder sind. 88 % aller Kommunen gaben an, dass sie mit einer Kooperation die Hoffnung auf Effizienzvergrößerungen (bessere Wirtschaftlichkeit) verbinden. Als weitere Gründe wurden die Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung (58 %) sowie die Aufrechterhaltung des Dienstleistungsangebots auch bei demografischem Wandel (50 %) genannt.

Hinsichtlich der aktuellen Situation der IKZ in Hessen lässt sich festhalten, dass 97 % aller Kommunen bereits an einer solchen beteiligt sind. Dieser Durchdringungsgrad verbunden mit der Erkenntnis, dass bei 81 % der Kommunen die älteste Kooperation seit mehr als 5 Jahren besteht, unterstreicht, dass IKZ in Hessen ein weithin anerkanntes Handlungsinstrument darstellt. Besonders häufig bestehen Kooperationen dabei in den Tätigkeitsbereichen Wasser/Abwasser (54 %), Ordnungswesen (50 %), Tourismus (44 %) und der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung (38 %).

Neben Erkenntnissen zu den Tätigkeitsbereichen liefert die Studie auch Aussagen zu den Organisationsformen, welche für die heute bestehenden Kooperationen gewählt wurden. Die häufigste Konstellation ist, dass eine Kommune Leistungen für eine oder mehrere andere erbringt. 65 % der Kommunen sind an einer IKZ in dieser Ausprägung beteiligt. 59 % der Städte, Gemeinden und Landkreise erbringen Leistungen gemeinsam mit anderen Kommunen und haben hierfür einen gemeinsamen Rechtsträger gegründet, beispielsweise einen Zweckverband oder eine Anstalt öffentlichen Rechts. An einer gemeinsamen Leistungserbringung ohne gemeinsamen Rechtsträger sind 39 % der Kommunen beteiligt.

Abbildung 2: Tätigkeitsbereiche für geplante IKZ in der nahen Zukunft (1-5 Jahre) in Hessen



253 Teilnehmer haben diese Frage beantwortet, 56 Teilnehmer haben keine Angaben gemacht, Mehrfachnennungen möglich

Quelle: _teamwerk_AG

Um beurteilen zu können, ob das Instrument IKZ grundsätzlich auch in Zukunft Anwendung finden wird, wurde in der Untersuchung die Zufriedenheit der Kommunen mit ihren Kooperationen erfragt. Dabei gaben 87 % an, dass ihre Erwartungen an die Zusammenarbeit erfüllt oder sogar übertroffen wurden. Diese positive Einschätzung der bestehenden Zusammenarbeiten stellt eine Erklärung dafür dar, dass 77 % der Kommunen in der nahen Zukunft mindestens eine weitere IKZ planen.

Aufgabenbereiche der Kernverwaltung rücken in den Fokus zukünftiger IKZ

Beim Vergleich der Tätigkeitsbereiche heutiger Kooperationen mit denen, in welchen zukünftig eine Zusammenarbeit geplant ist, werden signifikante Unterschiede deutlich. So rückt bei den für die nächsten fünf Jahre geplanten IKZ zunehmend der Aufgabenbereich der Kernverwaltung in den Fokus interkommunaler Überlegungen. Mit den Tätigkeiten der Personaldienstleistungen (32 %), der Kasse/ Finanzverwaltung (32 %) sowie dem Standesamt/ Einwohnerwesen (26 %) und dem Ordnungswesen (26 %) stehen vier unmittelbar der Kernverwaltung zuordenbare Aufgabenkomplexe auf den vorderen Plätzen.

Wenn es darum geht, die zu einer erfolgreichen Zusammenarbeit beitragenden Einflüsse zu gewichten, kommt nach Meinung der hessischen Kommunen den sog. weichen Faktoren eine bedeutende Rolle zu. So wurden an vorderster Stelle das wechselseitige Vertrauen als Kooperationsbasis, eine offene und stetige Kommunikation sowie die frühzeitige Einbindung aller Beteiligten in den Planungsprozess genannt. Wohingegen als Gründe für ein Scheitern einer interkommunalen Zusammenarbeit am häufigsten zu geringe Einsparpotenziale (57 %), fehlende politische Mehrheiten (56 %) sowie der Verlust der eigenen Gestaltungsfreiheit (35 %) angeführt werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Instrument interkommunale Zusammenarbeit bei den Kommunen in Hessen weithin Anwendung findet und in Zukunft wohl noch weiter an Bedeutung gewinnen wird. Die große Zufriedenheit der Kommunen mit ihren bestehenden interkommunalen Zusammenarbeiten sowie das von den Kommunen benannte Hauptziel der IKZ, die Verbesserung der Effizienz der Aufgabenerbringung bei zeitgleich angespannten finanziellen Rahmenbedingungen, bilden die Basis für weitere Überlegungen bezüglich der Kooperation von Kommunen. ■

Weitere Informationen sowie die vollständige Studie erhalten Sie bei der _teamwerk_AG.

Kooperieren oder fusionieren?

Prof. Dr. Dr. h. c. Joachim Jens Hesse und Dr. Gerd Landsberg über die Wirksamkeit der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ), Anreize zur Förderung der IKZ, Gemeindefusionen und Bürgerbeteiligung

Wie beurteilen Sie den derzeitigen Stand und die Wirksamkeit interkommunaler Zusammenarbeit?

Hesse: IKZ bietet sich immer dann an, wenn die Kapazitäten einzelner kommunaler Akteure (Gemeinden wie Gemeindeverbände) nicht mehr ausreichen, um eine adäquate Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und man sich aus einer Kooperation Größen- und Verbundvorteile (economies of scale and scope) erhofft. Gerade bei im ländlichen Raum deutlichen demografischen und haushalterischen Problemen wird IKZ häufig als Handlungsmöglichkeit gesehen, um Synergieeffekte auszulösen und die eigene Existenz bedrohende Verwaltungs- und Gebietsreformen abzuwehren. Der Ertrag erweiterter IKZ ist jedoch umstritten, weil die Kooperation der Akteure sich bislang meist nur auf kleinteilige Frage- und Problemstellungen erstreckt. Die gemeinsame Bewirtschaftung eines Bauhofs etwa mag im Einzelfall durchaus sinnvoll sein, dürfte die in der Fläche erkennbaren Entwicklungsprobleme aber kaum nachhaltig beeinflussen. Insofern droht die prinzipiell durchaus wirksame und förderungswürdige IKZ eher zu einem kommunalseitig eingesetzten Abwehrinstrument zu werden als sich im Verwaltungsalltag zu bewähren und die kommunale Leistungsfähigkeit zu steigern. Letzteres würde voraussetzen, dass sich die Akteure sehr viel umfassender auf die im Übrigen unterschiedlichen Formen einer IKZ einlassen. Sie ist in ihrer Logik weit wirkungsmächtiger als gemeinhin angenommen, setzt aber auch voraus, dass die Teilnehmer den Mut und die Kompetenz zu einer konsequenten Arbeitsteilung und Spezialisierung mitbringen. Die dafür in Frage kommenden Aufgabenfelder sind nahezu unbegrenzt und reichen bis hin zu einer gemeinsamen Personal- und Finanzverwaltung, nicht selten „Einübungen“ in nachfolgende Strukturreformen.

Landsberg: Die IKZ gewinnt für die Kommunen eine immer größere Bedeutung, gerade in Zeiten des demografischen Wandels, des Personalabbaus der vergangenen Jahre und der nach wie vor schwierigen Haushaltslage. Kommunen arbeiten bereits in zahlreichen Aufgabengebieten der Daseinsvorsorge eng und gut zusammen. Allerdings gibt es immer noch teilweise Hürden, die überwunden werden müssen – zuerst in den Köpfen der Bürger und der Politik. Stichwort ist hier das vielzitierte „Kirchturmdenken“. Auch beim Rechtsrahmen muss es Verbesserungen geben: Konkret muss der Gesetzgeber im Steuerrecht die interkommunale Zusammenarbeit zwischen juristischen Personen des Öffentlichen Rechts von der Umsatzsteuer befreien. Die Vergaberechtsfreiheit interkommunaler Kooperationen muss gesetzlich klargestellt werden. Schließlich sollte der flexible Personaleinsatz zwischen den Kommunen nicht durch umfangreiche und teure Erlaubnisverfahren belastet werden.

Wie können Kommunen von übergeordneter Ebene stärker zu IKZ angeregt werden, ohne dass das Element der Freiwilligkeit gefährdet wird?

Hesse: Das „klassische“ Instrument ist eine landesseitige Förderung, wie sie über Anreizfonds in einer Reihe von Flächenländern ja auch praktiziert wird. Die Ergebnisse sind aber auch hier überschaubar, weil Mitnahmeeffekte überwiegen und nachhaltigere Wirkungen meist nicht erkennbar sind. Kaum eine Landesverwaltung glaubt zudem, auf vorgeschaltete „Freiwilligkeitsphasen“ verzichten zu können, um eine Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung auszuschließen, doch sieht man sich darin nur selten belohnt. Insofern erscheint es unausweichlich, Freiwilligkeitsphasen prinzipiell zeitlich zu begrenzen und finanzielle Zuwendungen mit konkreten Zielvereinbarungen zu verbinden. Dies müsste auch im Interesse der kommunalen Akteure sein.

Landsberg: Insbesondere finanzielle Anreize können die Zusammenarbeit befördern. Am besten ist eine Förderung, die zugleich die Eigenverantwortlichkeit stärkt. Diese kann etwa durch Regionalbudgets erfolgen, indem Kommunen ein Budget zur Verfügung gestellt wird, um beispielsweise bei der Nahversorgung, im Verkehrsbereich oder bei der Gewerbeansiedlung zusammen zu arbeiten.

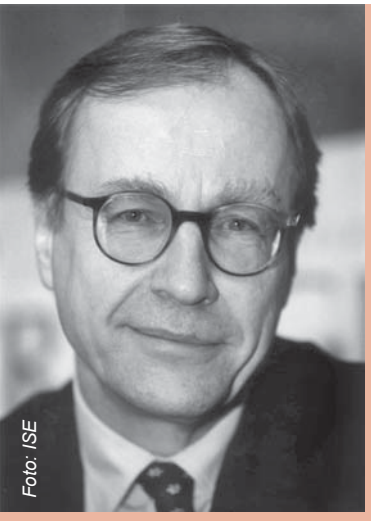


Foto: ISE

Prof. Dr. Dr. h. c. Joachim Jens Hesse ist nach zahlreichen Berufungen seit 1997 Professor für Politik- und Verwaltungswissenschaften an der Freien Universität Berlin und seit 2001 Vorstandsvorsitzender des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE), Berlin. Er berät, neben einer breitgefächerten Tätigkeit als Senior Consultant der Internationalen Organisationen, auch die Bundesregierung und die Länder, u. a. in Fragen der Stabilisierung und Weiterentwicklung kommunaler Gebiets- und Kooperationsstrukturen.

Dr. Gerd Landsberg ist seit 1996 Geschäftsführendes Präsidialmitglied und seit 1998 Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin

Foto: DSGB

Wäre es sinnvoll, in einer neu zu gestaltenden Gemeinschaftsaufgabe ländliche Entwicklung eine Förderung der IKZ vorzusehen?

Hesse: Ja, aber nicht als breite Absichtserklärung, sondern entsprechend „bewehrt“: materiell, finanziell und steuerungstechnisch.

Landsberg: Das ist sinnvoll, weil die IKZ tatsächlich in vielen Bereichen helfen kann, die Daseinsvorsorge im ländlichen Raum zu sichern und damit die ländliche Entwicklung zu fördern. Etwa bei den Schulen, der medizinischen Versorgung oder im Wasser- bzw. Abwasserbereich. Die Förderung der IKZ über die neue Gemeinschaftsaufgabe wäre zudem ein sinnvoller Ansatz, um die Finanzierung der IKZ nachhaltig abzusichern. Die Erfahrung zeigt: Für eine erfolgreiche IKZ bedarf es neben der Überzeugung der Akteure auch sorgfältiger Vorbereitung, etwa indem ein Zweckverband oder eine Anstalt öffentlichen Rechts gegründet wird. Kurzfristige finanzielle Anreize durch Anschubfinanzierungen sind da eher kontraproduktiv.

Was sind die Vorteile/Nachteile einer Fusion gegenüber Kooperationen?

Hesse: Fusionen bieten sich immer dann an, wenn die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit einer Gemeinde und/oder eines Gemeindeverbandes nicht mehr gegeben sind. Die Indikatoren hierfür sind ausreichend diskutiert und empirisch – auch im Vergleich – belastbar, insofern dokumentiert sich in zahlreichen Flächenländern in der Frage Kooperation oder Fusion kein Erkenntnisproblem mehr, sondern ein Handlungsdefizit. So hat selbst die Bildung von Großkreisen ihren Schrecken verloren, gilt die Formierung von Einheitsgemeinden als weitgehend akzeptiertes Leitbild im Rahmen von Gemeindereformen und sucht man über diverse Formen der Stadt-Umland-Kooperation die regionalen Entwicklungspotenziale des jeweiligen Landes zu fördern. Im Hintergrund steht jene Trias von Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform, die sich sowohl für die Landes- als auch für die Kommunalebene bewährt hat. Im Übrigen sind die Voraussetzungen und Grenzen einer Fusion/Größerräumigkeit durch die Rechtsprechung der Verfassungs- und Verwaltungsgerichte ausreichend gesteckt.

Landsberg: Vor- und Nachteile kann man nicht generell, sondern immer nur hinsichtlich des konkreten Einzelfalls benennen. In jedem Fall sollte immer die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern im Vordergrund stehen. Diese Bürger wollen in kommunale Entscheidungen eingebunden und an den Prozessen beteiligt werden. Entsteht der Anschein, dass etwas von oben aufoktroyiert werden soll, können schnell Widerstände entstehen. Dies gilt insbesondere für Themen wie Fusion oder Kooperation, die Veränderungen nach sich ziehen können, die unmittelbar das alltägliche Leben der Menschen betreffen.

Erst kooperieren, dann fusionieren? Ist IKZ der erste Schritt auf dem Weg zur Gebietsreform?

Hesse: IKZ kann den ersten Schritt auf dem Weg zu einer Gebietsreform bilden, wenn sie denn in ihren Ergebnissen belegt, dass das gemeinsame Handeln die Leistungsfähigkeit der Beteiligten stärkt, ohne die Bürgerschaft der Selbstverwaltung zu entfremden, etwa durch einen Rückzug aus dem Ehrenamt. Hierzu finden sich derzeit sehr interessante und Erfolg versprechende Ansätze, innerhalb derer man auf eine unabweisbare Größerräumigkeit kommunaler Akteure mit dem Ausweisen von Bürgerservices und Bürgerbüros in der Fläche zu reagieren sucht.

Landsberg: Das kann man in dieser Deutlichkeit nicht sagen. Auch wenn es sicher falsch wäre, sich grundsätzlich Gebietsreformen zu verschließen, entsteht hier kein Automatismus. Wichtig ist es – unabhängig von Fusion oder IKZ – immer die Bürger mitzunehmen und sie zu überzeugen. Nach unserer Beobachtung bekommt das Lokale, das Geschehen vor Ort in der Gemeinde und in der Region eine immer größere Bedeutung. Das mag etwas mit der Finanzkrise und der Erfahrung zu tun haben, dass die „große Politik" bei der Bewältigung von Problemen in vielen Fällen an Grenzen stößt. Die Menschen finden Halt im Lokalen, Städte und Gemeinden stiften Identität. Ob auf erfolgreiche Kooperationen tatsächlich Fusionsüberlegungen folgen, muss von den Menschen und der Politik vor Ort diskutiert und im Einzelfall entschieden werden. Gebietsreformen stoßen dort an Grenzen, wo dies letztlich die betreffende kommunale Aufgabe aus dem örtlichen Zusammenhang herauslösen würde. Eine derartige Überdehnung kann der Legitimierung und Akzeptanz einer kommunal angebundenen, effizienten Aufgabenwahrnehmung entgegenwirken.

■ Karin Zander

Erfolgreich zusammenarbeiten – worauf kommt es an?

Barbara Schulz-Hönerhoff

Angesichts der vielerorts negativen Bevölkerungsentwicklung und der schwierigen finanziellen Lage vieler Gemeinden kann die Bewältigung kommunaler Aufgaben, besonders im Bereich der Daseinsvorsorge oder der Siedlungsentwicklung, über Gemeindegrenzen hinweg eine attraktive Option sein. Ein 2012 von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz veröffentlichtes Gutachten gibt einen Überblick über den Stand interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) in ländlichen Räumen und betrachtet dabei auch Faktoren für ihr Gelingen oder Scheitern.

Interkommunale Zusammenarbeit wird seit vielen Jahrzehnten z. B. in den klassischen Zweckverbänden der Aufgabenfelder Wasser/Abwasser/Entsorgung erfolgreich praktiziert. Dennoch besteht vielerorts erheblicher Spielraum für ihre Ausweitung, sowohl hinsichtlich der Anzahl der Kooperationen, als auch hinsichtlich der Erschließung neuer Kooperationsfelder. Insbesondere kleinen Gemeinden, die häufig ein hohes Kooperationspotenzial aufweisen, ist die Informationslage über die positiven Auswirkungen leider nicht immer bekannt. So könnten noch viel häufiger durch IKZ Angebote der Daseinsfürsorge gesichert, die Bereitstellungskosten gesenkt oder – bei gleichbleibendem Budget – das Angebot sogar erweitert und verbessert werden.

Barbara Schulz-Hönerhoff

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Referat „Regionale Entwicklungspolitik, Mittelamerika, Karibik", Bonn

Tel. (0228) 99 535 3686
Barbara.Schulz-Hoenerhoff@bmz.bund.de

Faktoren, die die Kooperationsbereitschaft erhöhen

Allgemein lässt sich sagen, dass die Bereitschaft zur Zusammenarbeit steigt, je stärker eine Kommune von demografischen Folgewirkungen betroffen ist, d. h. je größer der finanzielle Druck ist. Oft ist es auch die Aussicht auf Fördergelder oder die Entschuldung durch das Land, die den Anstoß zu einem Kooperationsvorhaben geben. Dies ist gerade zu Beginn einer solchen Zusammenarbeit willkommen, da der finanzielle und personelle Aufwand zunächst sehr hoch scheint, während sich der Nutzen erst mittel- bis langfristig bemerkbar macht.

Damit die Kooperationsbereitschaft nach der Förderphase nicht sofort wieder erlischt, muss ein konkreter Erfolg oder allseitiger Nutzen für die beteiligten Kommunen ersichtlich sein. Voraussetzung ist auch, dass die beteiligten Verwaltungen über ausreichende personelle Kapazitäten verfügen oder extern Unterstützung finden (z. B. durch den Landkreis oder durch Beratungsunternehmen). Eine moderne IT-Infrastruktur und zunehmende Erfahrungen mit E-Dienstleistungen erleichtern die Zusammenarbeit. Letztlich hängt die Bereitschaft für eine Zusammenarbeit jedoch vom „Faktor Mensch“ und manchmal auch von persönlichen Netzwerken der Akteure (u. U. auch politischen Parteien) ab.

Idealtypische Entwicklung einer IKZ

Ist ein Grund zur Zusammenarbeit identifiziert, bei dem durch Kooperation ein Mehrwert erwartet werden kann, gilt es, geeignete Partner, gemeinsame Themen und konkrete Projekte zu finden bzw. zu definieren. Es empfiehlt sich, Projekte zu wählen, die nicht konfliktträchtig sind und mit denen rasch Erfolge erzielt werden können, um Vertrauen zwischen den Partnern aufzubauen. Nach Bestätigung durch die Kommunalparlamente sollten sich alle Beteiligten explizit, z. B. in Form einer Zielvereinbarung, zur Umsetzung verpflichten. Die Wahl einer Rechtsform spielt zu Beginn eine untergeordnete Rolle. Für die „Erprobungsphase“ könnte z. B. zunächst eine Arbeitsgemeinschaft gegründet werden. Ist die Entscheidung für bestimmte Kooperationsfelder gefallen, sollte bei Bedarf auch über eine verbindlichere Rechtsform nachgedacht werden. So haben sich für den Bereich der Daseinsvorsorge Zweckverbände als geeignet erwiesen oder die flexiblere Anstalt öffentlichen Rechts. Wurden ein bis zwei Projekte erfolgreich durchgeführt oder arbeitet die IKZ schon zwei bis drei Jahre erfolgreich zusammen, kann diese in der Regel als fest verankert und tragfähig betrachtet werden.

Faktoren für eine erfolgreiche Zusammenarbeit

Grundvoraussetzung ist die Freiwilligkeit der Kooperation sowie die Bereitschaft, auf eigene Aufgabenerfüllung und Zuständigkeiten zu verzichten. Daneben sind viele der oben erwähnten Faktoren, die zur Initiierung einer Kooperationspartnerschaft beitragen, auch in ihrem weiteren Verlauf relevant. Erfolgreiche Kooperationen weisen eine Mischung aus langfristigen Zielen und kurzfristig realisierbaren Projekten auf, deren erfolgreiche Durchführung zur Fortsetzung der Zusammenarbeit motiviert. Sofern nicht ausdrücklich anders gewünscht, sollten sich alle Kooperationspartner gleichberechtigt einbringen können. Wichtig scheint insbesondere, dass Entscheidungsträger (neben den Bürgermeister/-innen der kooperierenden Gemeinden auch die Gemeinderäte oder die Fraktionsvorsitzenden aller Parteien) und die verantwortlichen Verwaltungsmitarbeiter/ -innen von Anfang an mit einbezogen werden und bei den Prozessen persönlich anwesend sind.

Auch wenn die Anzahl der Kooperationspartner nicht über den Erfolg entscheidet (und je nach Kooperationsthema unterschiedlich ist), wird eine Zusammenarbeit von mehr als zwei oder drei Kommunen deren gemeinsame Interessen gegenüber der übergeordneten Ebene besser zur Geltung bringen können. Andererseits ziehen sich durch eine hohe Anzahl von Kooperationspartnern u. U. die Abstimmungsprozesse in die Länge, da auf mehr Meinungen und Interessen Rücksicht genommen werden muss. Auch aus diesem Grund empfiehlt es sich, über externe Unterstützung wie z. B. Moderation oder Coaching nachzudenken.

Hindernisse bei der Zusammenarbeit und mögliche Lösungsansätze

Obwohl IKZ bereits zahlreich und erfolgreich praktiziert wird, werden ihr gleichzeitig immer noch viele Vorbehalte entgegengebracht, nicht nur von Bürgermeister/-innen, sondern auch von Gemeinderäten, Verwaltungsmitarbeiter/-innen oder den Bürger/-innen: Ängste hinsichtlich der Beschneidung der eigenen Handlungskompetenzen und Aufgabenbereiche, Kontroll- und Autonomieverlust, Verlust an Bürgernähe und Identität spielen hier eine Rolle wie auch Bürgermeister-Konkurrenzen, persönliche Antipathien oder der Wettbewerb zwischen Gemeinden. Auch die Befürchtung, die Kooperation diene der Vorbereitung einer Fusion, schwingt oftmals mit. Skepsis und fehlende Akzeptanz von Seiten der Bürgerschaft können dazu führen, dass Bürgermeister/-innen den Sinn und Nutzen der IKZ zwar erkennen, aber dennoch nicht die Initiative ergreifen, um sich mit dem Thema nicht unbeliebt zu machen.

Schwierigkeiten treten auf, wenn die eigenen Vorteile aus Sicht einzelner Kooperationspartner nicht ersichtlich sind oder das Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht optimal erscheint bzw. wenn sich einer der Partner übervorteilt fühlt. Mangelnde Verbindlichkeit (wodurch die IKZ im Konfliktfall nicht belastbar ist) kann sich ebenso negativ auswirken wie feste Verbindlichkeiten, z. B. in Zweckverbänden. Scheiden durch eine Kommunalwahl wichtige Akteure oder Initiator/-innen

aus, kann dies ebenfalls Probleme in der Fortführung nach sich ziehen.

Das Spektrum möglicher Kooperationsbereiche sollte nicht zu klein gewählt werden, damit notfalls auf ein anderes Themenfeld gewechselt werden kann, falls der Prozess in einem Bereich ins Stocken gerät. Auch ist es ratsam, konfliktbelastete Themen zu Beginn der Kooperation zu vermeiden. Ein solches Themenfeld ist beispielsweise die Siedlungsentwicklung, bei der sich fast nur über Förderung IKZ initiieren lässt. Das Ende eines Förderzeitraums stellt einen Prüfstein für die Stabilität einer IKZ dar.

Während durch Kommunalwahlen hervorgerufene Personalwechsel unvermeidlich sind, lassen sich andere Schwierigkeiten u. U. durch gute Vorbereitung, Transparenz, klare Darlegung der jeweiligen Interessen und der gemeinsamen Vorteile, die durchdachte Auswahl und ggf. Begrenzung der Kooperationspartner sowie durch externe Beratung und/oder Moderation zumindest verringern.

Der zukünftige Stellenwert von IKZ

In den letzten Jahrzehnten hat sich das Feld der Kooperationsthemen beträchtlich erweitert, beispielsweise um den Bereich der Verwaltungsdienstleistungen, vor allem, wenn sie ohne direkten Bürgerkontakt, also unsichtbar, ablaufen (Backoffice-Bereich), im Bereich der IT und bei dezentral ausgelagerten Diensten im E-Government. Neu sind Kooperationen bei der Breitband- und erneuerbare Energieversorgung sowie die gemeinsame Nutzung und der Austausch von Personal. Besonders dringlich ist eine Zusammenarbeit im Bereich des Brand- und Katastrophenschutzes, da auf dem Land die volle Einsatzbereitschaft der Feuerwehren schon jetzt mancherorts kaum noch gegeben ist. Wünschenswert wäre darüber hinaus eine Intensivierung von IKZ in den Bereichen Schule, Bildungs- und Kulturangebote, Kinderbetreuung, Angebote für Jugendliche, Pflege und Gesundheit, bei der Siedlungsflächenentwicklung und dem Rückbau technischer Infrastruktur sowie weiterhin im Backoffice und E-Government.

Für struktur- und finanzschwache Regionen und Kommunen mit zunehmendem Bevölkerungsrückgang wird das Thema IKZ im Bereich der Daseinsvorsorge in Zukunft immer wichtiger werden. Dies gilt insbesondere in peripheren ländlichen Räumen für die Kooperation von Mittelzentren mit ihrem Umland, da diese Zentren oft nur noch auf diesem Weg die ihnen von der Raumordnung zugedachten Versorgungsfunktionen erfüllen können. ■

LESETIPP!

Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen

Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen

Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, erstellt von Barbara Schulz-Hönerhoff, hrsg. v. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bonn 2012, 116 S.

Auf der Basis von Internetrecherche, Auswertung von Forschungsliteratur und zahlreichen Interviews mit Expert/-innen, u. a. aus Wissenschaft, Kommunalverwaltung, von kommunalen Spitzenverbänden sowie Landesbehörden, bietet das Gutachten einen umfassenden Überblick über das Thema interkommunale Zusammenarbeit. Die eingangs dargestellten Auswirkungen des demografischen Wandels in den Kommunen sowie ihrer finanziellen Lage machen deutlich, dass ein „Weiter wie bisher“ in den allermeisten Fällen keine Option mehr sein kann. Neben den oben dargestellten Faktoren für das Gelingen oder Scheitern von interkommunalen Kooperationen beschreibt die Studie die unterschiedlichen Formen von IKZ und gibt eine kurze Orientierung über ihre Rechtsformen. Im Bereich Förderung geht sie nicht nur auf die in unterschiedlichen Programmen von Ländern, Bund und EU zur Verfügung gestellten Fördermittel ein, sondern weist auch auf weitere Möglichkeiten der Unterstützung von IKZ hin, z. B. im Bereich der Gesetzgebung oder durch Informationsbereitstellung. Ein kurzer Überblick über IKZ in den einzelnen Bundesländern zeigt die Heterogenität im Umgang mit diesem Instrument. Weiterführend sind neben den im Literaturverzeichnis aufgelisteten Veröffentlichungen auch eine Sammlung von Leitfäden sowie von Homepages mit Best Practice-Beispielen. ■ za

Das Gutachten kann kostenlos heruntergeladen werden unter:
www.ble.de/DE/08_Service/06_Publikationen/01_Broschueren/Broschueren_node.html

Die Potenziale der Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Kommunen ausschöpfen

Priv.-Doz. Dr. habil. Jan Hilligardt

Die interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Landkreisen sowie den kreisangehörigen Städten und Gemeinden bietet vielfältige Potenziale für eine aktive Politikgestaltung, die es zu erschließen gilt. Der Blick in die bundesweite Praxis verdeutlicht, dass Landkreise, Städte und Gemeinden mit interkommunaler Zusammenarbeit aktiv zur Einsparung von Kosten sowie zur Qualitätssicherung bzw. -verbesserung der Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger beitragen können.

Die Landkreise als Partner der kreisangehörigen Kommunen

Seit jeher besteht zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Kommunen zwangsläufig in verschiedensten Sachthemen ein sehr enges, zumeist kooperatives Verhältnis, wenn dieses auch bisweilen durch die Aspekte „Kreisumlage“ und „Aufsichtsfunktion“ gewissen Belastungen ausgesetzt ist. Dennoch dürfte es deutschlandweit keinen Landkreis geben, in dem sich nicht in den unterschiedlichsten Themenbereichen bereits Partnerschaften mit den jeweiligen kreisangehörigen Kommunen finden.

Nichtsdestoweniger sind die Landkreise, Städte und Gemeinden gemeinschaftlich gefordert, immer wieder aufs Neue den Blick auf die Chancen der Zusammenarbeit zu richten. Bei der Implementierung einer Strategie intensivierter, kreisweiter Zusammenarbeit kann der Landkreis verschiedenste Rollen übernehmen (s. Abb. 1).

Der Landkreis als Koordinator

Aufgrund der vorhandenen Kapazitäten und des Know-hows kann der Landkreis zum Koordinator für die fachlichen Fragen interkommunaler Zusammenarbeit und damit auch zur zentralen Anlaufstelle für die kreisangehörigen Kommunen ernannt werden. Mit der Vermittlung von Informationen und der Hilfestellung bei der Akquise von Fördermitteln würde er damit eine Art Dienstleisterfunktion übernehmen. Diese lässt sich noch erweitern, wenn der Landkreis die Federführung für die Durchführung von Veranstaltungen zu interkommunaler Zusammenarbeit und die Moderation von Kooperationsprozessen übernimmt. Zudem könnte auch die übergeordnete Koordination einer regelmäßigen, systematischen Evaluierung und des Controllings der Kooperationsansätze im Landkreis verortet werden.

Abbildung 1: Rollen des Landkreises

I. Landkreis als Koordinator	• Anlaufstelle bei Fachfragen • Vermittlung von Fördermitteln • Moderation von Kooperationsprozessen • Durchführung von Veranstaltungen • Evaluierung und Controlling
II. Landkreis als Kooperationspartner	• in den unterschiedlichsten Themenbereichen • in den unterschiedlichsten Intensitätsstufen • in freiwilligen Formen ohne rechtliche Gestaltung • in freiwilligen Formen mit rechtlicher Gestaltung
III. Landkreis zuständig für die Aufgabenerledigung	• in den unterschiedlichsten Themenbereichen • auf Basis z. B. der Ländergesetze zur kommunalen Zusammenarbeit

Quelle: Eigene Darstellung

Der Landkreis als Kooperationspartner

Deutlich weiter geht die konkrete Zusammenarbeit zwischen Landkreis und kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Sehr häufig zeigt sich diese z. B. in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Abfallwirtschaft, aber auch bei der Ordnungs-, der Finanz- und der Personalverwaltung als weit ausgeprägt. Je nach Themenfeld und Intensitätsstufe kann diese Zusammenarbeit mit oder ohne rechtliche Gestaltung erfolgen (s. Abb. 2).

Foto: privat

Priv.-Doz. Dr. habil. Jan Hilligardt

Direktor des Hessischen Landkreistages und Privatdozent an der Technischen Universität Darmstadt, Wiesbaden

Tel. (0611) 17 06 - 16
hilligardt@hlt.de

Abbildung 2: Formen der Zusammenarbeit

Kooperationsform	Gestaltungsmöglichkeiten
Freiwillige Kooperationen ohne rechtliche Gestaltung	• Informations-, Abstimmungs- und Arbeitsgespräche • Arbeits- und Projektgruppen • Foren und Konferenzen • Regionalmanagementansätze
Freiwillige Kooperationen mit rechtlicher Gestaltung	*Öffentlich-rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten:* • Kommunale Arbeitsgemeinschaft • Öffentlich-rechtliche Vereinbarung/Zweckvereinbarung • Zweckverband (Freiverband) • Gesetzlicher Zweckverband mit dem Willen der Kommunen • Besondere Gestaltungsmöglichkeiten für den Bereich Verwaltung • Kommunalunternehmen als Anstalt öffentlichen Rechts *Privat-rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten:* • Privatrechtliche Vereinbarung • Verein • Gesellschaft mit beschränkter Haftung • Aktiengesellschaft • Genossenschaft • Stiftung

Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 3: Potenzieller Mehrwert der Zusammenarbeit

unmittelbar monetarisierbarer direkter Nutzen	• Reduzierte Personalkosten durch Aufteilung auf die Kooperationspartner • Reduzierte Sachkosten durch Aufteilung auf die Kooperationspartner • Reduzierte Planungs- und Realisierungskosten durch Aufteilung auf die Kooperationspartner
nicht unmittelbar monetarisierbarer direkter Nutzen	• Mitgestaltungsmöglichkeiten über die eigene Kommune hinaus • Beschleunigte und optimierte Abstimmungs- bzw. Entscheidungsprozesse • Neue Impulse und Know-how-Zuwachs • Breitere Akzeptanz der Entscheidungen und größere Realisierungssicherheit • Mehr Gewicht und Überzeugungskraft in der Argumentation gegenüber Dritten • Mobilisierung zusätzlichen Engagements • Sachgerechtere Lösungen aufgrund fachlich gebotener überörtlicher Sichtweise • Erschließung von Aufgabenfeldern, die eine überörtliche Ausrichtung zwingend erfordern

Quelle: Eigene Darstellung

Der Landkreis zuständig für die Aufgabenerledigung

Die weitgehendste Rolle, die der Landkreis übernehmen kann, ist die Erledigung einzelner Aufgaben, die ihm von den Kommunen – z. B. auf dem Wege einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bzw. Zweckvereinbarung nach den Ländergesetzen über kommunale Zusammenarbeit – übertragen wird (s. die Kooperation im Feuerwehrwesen im Landkreis Gießen, S. 35). So kann in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (Zweckvereinbarung) geregelt werden, dass der Landkreis eine bestimmte Aufgabe oder mehrere Aufgaben für die übrigen Beteiligten auch in deren Gebiet erfüllt, wobei dies auf drei verschiedene Arten geschehen kann. Der erste mögliche Fall stellt die Übertragung der Durchführung der jeweiligen Aufgabe dar, die Trägerschaft für die Aufgabe ändert sich nicht. Zweitens kann die Zuständigkeit für die Erfüllung der Aufgabe von der übertragenden Kommune auf den Landkreis wechseln, womit zugleich die Rechte und Pflichten zur Erfüllung der Aufgabe übergehen. Der dritte mögliche Fall ist die Mitbenutzung öffentlicher Einrichtungen durch die Einwohner der Kommunen; der übernehmende Landkreis ist dann berechtigt, eine für das gesamte Gebiet der beteiligten Körperschaften geltende Satzung zur Benutzungsregelung zu erlassen. Vor allem die Ordnungs-, Finanz- und Personalverwaltung ist hier in letzter Zeit verstärkt in den Fokus gerückt.

Fazit: Die Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit ausschöpfen

In Zeiten, in denen insbesondere mit Blick auf die Finanzsituation die Einschränkung der Handlungsspielräume für die Landkreise, Städte und Gemeinden droht, bietet interkommunale Zusammenarbeit zukunftsweisende Spielräume für die aktive Politikgestaltung. Der jeweilige Nutzen bzw. Mehrwert der Zusammenarbeit wird sich dann spezifisch in jeder einzelnen Kooperation nachweisen lassen (müssen) (s. Abb. 3).

Interkommunale Kooperation bewegt sich dabei zwangsläufig immer zwischen den Polen der gemeinschaftlichen Effizienzgewinnung und nachbarschaftlichen Konkurrenz. Wichtige Rahmenbedingungen für das Gelingen der Zusammenarbeit, auch zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Kommunen, sind daher das Grundprinzip der Freiwilligkeit und der Gewährleistung eine Win-win-Situation für alle Beteiligten. Auch wird interkommunale Kooperation nur erfolgreich sein können, wenn diese durch die (politisch) Verantwortlichen tatsächlich gewollt ist. Werden diese Grundregeln berücksichtigt, so wird es möglich sein, die hierin liegenden vielfältigen weiteren Potenziale auszuschöpfen. ■

Kooperation im Feuerwehrwesen im Landkreis Gießen

Als Beispiel für eine gut funktionierende Kooperation ist das hessenweit beachtete Projekt „Sicherung des Brandschutzes in der Zukunft durch interkommunale Zusammenarbeit im Landkreis Gießen“ herauszustellen. Insgesamt 18 Städte und Gemeinden im Landkreis Gießen haben mit dem Landkreis eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geschlossen, um Synergien bei der Organisation des Feuerwehrwesens zu heben. Danach übernimmt der Landkreis Gießen die Beschaffung von bestimmten Fahrzeugen und stellt sie sodann den Vertragspartnern zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Die Reihenfolge der Beschaffung und die Standorte der Fahrzeuge werden einvernehmlich festgelegt.

Durch diese Form der interkommunalen Zusammenarbeit ergeben sich Einsparpotenziale von bis zu ca. 24 Mio. € im Zeitraum von 25 Jahren. Das größte Einsparvolumen liegt hierbei im abgestimmten Kauf und gemeinsamen Einsatz z. B. von Drehleitern und Tanklöschfahrzeugen. Für die Städte und Gemeinden reduziert sich zugleich der Verwaltungsaufwand, parallel wird die Planungssicherheit im Feuerwehrwesen erhöht und auch die Aufgabenerfüllung perspektivisch gesichert.

Diese erfolgreich in der Praxis umgesetzte Kooperation zwischen einem Landkreis und seinen kreisangehörigen Städten und Gemeinden wurde daher bereits mehrfach als Best Practice-Projekt vorgestellt und vom Land Hessen besonders gefördert. ■ Dr. Jan Hilligardt

Quelle: Landkreis Gießen

Feuerwehr-Fahrzeugkonzept des Landkreises Gießen für die Ausrüstungsstufe 2 nach Feuerwehr-Organisationsverordnung Hessen vom 17. Dezember 2013; Beispiel: Finanzierung, Stationierung und Wirkungskreis der Tanklöschfahrzeuge Typ TLF 4000 innerhalb des Landkreises.

Schlauchpflegepool in Markt Goldbach

Seit 2005 betreibt die Feuerwehr des Marktes Goldbach (Lk Aschaffenburg) eine Modulare Schlauchpflegeanlage, mit deren Hilfe das Schlauchmaterial gereinigt, getrocknet und auf Dichtigkeit geprüft werden kann, und bietet dies gegen Gebühr auch anderen Wehren des Landkreises (darunter nicht nur Gemeindewehren, sondern auch mehrere Brandschutzfirmen und Werksfeuerwehren) an. Dies führte zu der Überlegung, einen gemeinsamen Schlauchpool zu bilden, aus dem heraus sich die beteiligten Feuerwehren schnell und flexibel bedienen können. 2012 wurde dieses Vorhaben auf Grundlage einer Zweckvereinbarung zwischen den Märkten Goldbach und Hösbach, der Stadt Aschaffenburg sowie den Gemeinden Waldaschaff, Dammbach und Sailauf in die Tat umgesetzt. 2014 schloss sich die Gemeinde Geiselbach der Zweckvereinbarung an.

Schlauchpflegeanlage im Goldbacher Feuerwehrhaus

Vorteile der Zusammenarbeit:

- Die Verbandskommunen sparen Ausgaben für eigene Pflegeanlagen, Schlauchtürme und Reserveschläuche – da im Pool sofort einsatzbereite Schläuche zur Verfügung stehen, können die Poolmitglieder ihre eigene Lagerhaltung deutlich reduzieren. Feuerwehren, die dem Schlauchpool nicht angehören, dürfen hingegen nur ihre eigenen Schläuche wieder mitnehmen, benötigen also insg. eine größere Anzahl.
- Während es sonst je nach Witterung mehrere Wochen dauern kann, bis ein Schlauch im Schlauchturm trocknet, gelingt dies mit der Schlauchpflegeanlage in 15 min.
- Die Beschaffung neuer Schläuche wird zentral vom Markt Goldbach abgewickelt, die Kosten werden auf alle Poolmitglieder umgelegt – durch größere Einkaufsvolumina ergeben sich Preisvorteile.
- Die Schläuche werden effektiv genutzt und die Schlauchpflegeanlage kann aufgrund der guten Auslastung effizient betrieben werden.

Auch über eine vergleichbare Kooperation im Bereich des Atemschutzes wird nachgedacht.

Weitere Informationen unter:
www.regierung.unterfranken.bayern.de/aufgaben/ikz/00361/

■ Karin Zander

EDV-Expert/-innen testen neue Hardware, u. a. auf Energieeffizienz.

Foto: ÖBS

Ökologisch und trotzdem günstig – interkommunale Einkaufsgemeinschaft in der Region Vorarlberg

Dietmar Lenz

Seit 2002 betreibt der Umweltverband Vorarlberg einen zentralen ökologischen Beschaffungsdienst, den ÖkoBeschaffungsService (ÖBS) – mit zahlreichen Vorteilen für die Umwelt und für die Gemeindehaushalte. Z. B. konnte innerhalb von acht Jahren der Stromverbrauch von Computern in den Gemeinden um über 80 % reduziert werden. Die Kosten für die Beschaffung sanken im gleichen Zeitraum um ein Viertel. Das überzeugt die Kommunen: Heute nutzen sämtliche 96 Vorarlberger Gemeinden den Service auf freiwilliger Basis.

20 Jahre Umweltverband Vorarlberg

Vor über zwei Jahrzehnten haben sich die 96 Gemeinden des österreichischen Bundeslandes Vorarlberg dazu entschlossen, auf dringliche Fragen der Abfallwirtschaft gemeinsam Antworten zu suchen. 1992 wurde hierfür der Gemeindeverband für Abfallwirtschaft und Umweltschutz (Umweltverband Vorarlberg) gegründet. Ende der 90er Jahre rückte dann die Abfallvermeidung ins Blickfeld: Gemeinden sollten so beschaffen, dass am Ende des Produktzyklus weniger Abfall übrig bleibt. Der Umweltverband veröffentlichte daraufhin einen Öko-Leitfaden für Büro und Bau. Die für den Einkauf verantwortlichen Gemeindemitarbeiterinnen und -mitarbeiter merkten jedoch bald, dass ihnen für die Berücksichtigung von ökologischen Kriterien das nötige Wissen und die Ressourcen fehlten. Aus dieser Not entstand der Wunsch, speziell von kleinen und mittelgroßen Gemeinden, auch diese Herausforderung gemeinsam zu bewerkstelligen. 2001 beschloss der Umweltverband Vorarlberg eine Erweiterung des Projekts durch eine zentrale Beschaffungsstelle. Die Grundidee des ÖBS ist es, die Beschaffungsvorgänge in den Gemeinden effizienter zu gestalten und den Fokus auf ökologische Kriterien zu richten. Finanziert wird der ÖBS durch einen Nutzerbeitrag in Höhe von 2,5 % (bei EDV-Hardware 1,5 %) des Nettoumsatzes der einkaufenden Einrichtung.

Foto: ÖBS

Dipl.-Ing. Dietmar Lenz

Leiter des ÖkoBeschaffungsService Vorarlberg, Dornbirn

Tel. (0043) 5572 55450-1014
d.lenz@gemeindehaus.at
www.umweltverband.at

Die Kompetenz bleibt in den Gemeinden

Für jede der aktuell 23 Produktkategorien gibt es eine Gruppe, bestehend aus ca. vier bis fünf Expert/-innen, die den ÖBS bezüglich der technischen Kriterien des jeweiligen Produkts berät. Die Fachleute stammen in der Regel von den Hauptbedarfsträgern (= ÖBS-Kunden) und bringen sich als Mitarbeitende des jeweiligen öffentlichen Auftraggebers in den Beschaffungsprozess ein. Der Umweltverband hat für diese Arbeitsgruppen lediglich die anfallenden Sachkosten zu tragen, der Input der Expert/-innen erfolgt im Rahmen ihrer Arbeitszeit. Durch diese Zusammenarbeit kann sich der ÖBS voll und ganz auf die ökologischen Kriterien und das Vergabeverfahren konzentrieren. Da der Umweltverband im Laufe der Zeit auch hier Kompetenz aufgebaut hat, ist das Hinzuziehen externer Jurist/-innen im Regelfall nicht erforderlich.

Einfache Bestellung via Webshop

Der Einkauf über den ÖBS verläuft via Internet einfach und unkompliziert: Die Einkaufenden brauchen lediglich die Anzahl des jeweiligen Produkts, das sie bestellen möchten, anzugeben. Der ÖBS führt dann gemeinsam mit den Hauptbedarfsträgern, den großen öffentlichen Auftraggebern, die Ausschreibung durch, inklusive Berücksichtigung der technischen und ökologischen Kriterien. Die Lieferung erfolgt direkt an die bestellende Institution.

Gemeinden, Umwelt und regionale Wirtschaft profitieren

Während der zweieinhalbjährigen Pilotphase (2001-2003) untersuchte die Universität St. Gallen die Auswirkungen auf die Gemein-

den sowie auf die Vorarlberger Wirtschaft.[1] Dabei ergab sich, dass der regionale Wertschöpfungsanteil in Vorarlberg durch die zentrale Beschaffung über den ÖBS nicht verringert wurde, dass bei den untersuchten Produktgruppen ein hoher ökologischer Standard erreicht und die Einkaufspreise insgesamt um knapp ein Viertel reduziert werden konnten. Dies gelang aufgrund des großen Nachfragevolumens trotz Berücksichtigung ökologischer Kriterien. Der Zeitaufwand für einen Beschaffungsprozess in einer Gemeinde konnte um ca. die Hälfte reduziert werden, da die Gemeinden keine eigenen Vergabeverfahren bzw. Angebotsvergleiche durchführen mussten. Zudem wurde durch die Teilnahme am ÖBS eine hohe Vergaberechtssicherheit für die Kommunen sichergestellt.

Neben den Kosteneinsparungen und dem wesentlich geringeren Zeitaufwand bei der Beschaffung profitieren die ÖBS-Nutzer dadurch, dass sie mit der ökologischen Beschaffung einen aktiven Beitrag zum Klimaschutz leisten können. Die Nutzung energieeffizienter EDV-Hardware oder LED-Straßenleuchten schont durch günstigere Betriebskosten nicht nur die Haushaltskasse der Gemeinde, sondern verbessert auch ihre CO_2-Bilanz. Langlebige Büroartikel oder EDV-Geräte mit einer fünfjährigen Vor-Ort-Garantie sorgen für eine lange Einsatzzeit der Produkte. Zudem lassen sich durch die entsprechende Nachfrage auch ökologische Innovationen vorantreiben. Aufgrund einer ÖBS-Nachfrage hat beispielsweise ein Weltkonzern sein Angebot an klimaneutralen Kopierpapieren wesentlich erweitert.

Trotz der zentralen Ausschreibung lässt sich durch eine individuelle Gestaltung der Ausschreibungsunterlagen die regionale Wertschöpfung berücksichtigen. Z. B. erhalten regionale Anbieter einen Vorteil, indem die Ausschreibung bei Elektrogeräten kurze Reaktions- und Reparierzeiten vorgibt. Bei Kopierpapier wird die Mindestabrufmenge relativ gering gewählt, damit wird der Auftrag für internationale Großhändler, für die kleine Abnahmemengen bei den einzelnen Lieferungen logistisch sehr aufwändig wären, uninteressant. Aktuell stammen über 85 % der Auftragnehmer des ÖBS aus Vorarlberg.

Abbildung: Der ÖBS-Kreislauf

Quelle: ÖBS

Servicepaket „Nachhaltig:Bauen in der Gemeinde“

Sehr große Mengen und Massen werden auch bei der Realisierung bzw. der Sanierung öffentlicher Hochbauten „beschafft“. Seit 2006 bietet der Umweltverband daher den Vorarlberger Gemeinden auch eine operative Unterstützung beim nachhaltigen kommunalen Bauen an, von der gemeinsamen Definition energetischer und ökologischer Ziele bis hin zu einer bauökologisch optimierten Materialwahl.

Erfolgsfaktoren der interkommunalen Beschaffung

Entscheidend für den Erfolg des ÖBS ist insbesondere der partizipative Ansatz: Der ÖBS bindet die Beschaffenden bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und der Angebotsbewertung ein. So verlieren die Einkaufenden nicht an Kompetenz, sondern können ihren Wirkungs- und Einflussbereich sogar erweitern, indem sie in Beschaffungsfragen landesweit aktiv werden. Wichtig ist auch die Nähe zu den Kundeninnen und Kunden: Der ÖBS nimmt als regionaler Ansprechpartner auch die Rolle des „Troubleshooters“ wahr, indem er bei Problemen bei der Vertragserfüllung bei Auftragnehmern reklamiert. Die Festlegung der Größe einer Region ist bei der Einrichtung eines zentralen Beschaffungsservice essenziell, da bei zu großen Regionen etwa die persönliche Betreuung nicht sichergestellt ist und bei zu kleinen die Beschaffungsvolumina zu gering sind, um einen ökonomischen Vorteil zu erzielen. Ein zentraler Beschaffungsservice schafft eine Win-win-Situation für alle Beteiligten: Wenn die nachhaltige Beschaffung auch ökonomischer und einfacher ist als die konventionelle, ist der Weg für eine flächendeckende ökologische Beschaffung frei. ■

[1] Universität St. Gallen – Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus und Österreichisches Ökologieinstitut, Bregenz: ÖkoBeschaffungsService Vorarlberg – Ergebnisse der Schlussevaluation, St. Gallen 2003.

Das Kundenzentrum der Mobilitätszentrale Pongau am Bahnhof Bischofshofen bietet neben der klassischen Fahrplaninformation u. a. auch eine Mobilitätsberatung für Privatpersonen, Unternehmen und Tourismusbetriebe.

Foto: Mobilitätszentrale Pongau GmbH

25 Gemeinden gründen Regionalverband:

Gemeinsam für Mobilität

Stephan Maurer

Im Salzburger Land haben sich die 25 Gemeinden des Bezirks Sankt Johann im Pongau (Region Pongau) schon vor 17 Jahren zu einem Gemeindeverband (seit 2005 als Regionalverband) zusammengeschlossen, um die Lebens- und Wirtschaftsregion zu stärken.

Die Wahl der Rechtsform Regionalverband (RV) war sinnvoll, da das Land Salzburg schon Mitte 2000 die rechtlichen Rahmenbedingungen mit der „Regionalverbandsverordnung“ ermöglicht hat. Ein RV wird auf Ebene der Bezirke von allen Gemeinden gegründet und anschließend von der Landesregierung verordnet und ist damit eine Körperschaft öffentlichen Rechts. Neben den Agenden der regionalen Raumordnung und -planung kann der RV darüber hinausgehende Aufgaben übernehmen wie z. B. Leader, Regionalmanagement oder auch den Bereich der öffentlichen Mobilität.

Im Bezirk Sankt Johann im Pongau leben rund 80 000 Einwohner. Mit ca. 9 Mio. Gästenächtigungen in 67 500 Gästebetten zählt die Region zu den tourismusintensivsten Regionen Europas. Nicht zuletzt deshalb ist eine nachhaltige, umweltschonende und attraktive Mobilitätssicherung entscheidend für die Lebensqualität im Bezirk. Um dies zu gewährleisten, engagieren sich die 25 Gemeinden im RV Pongau seit 1998 unter dem Namen „Pongau-Takt“ für den Ausbau von Bus und Bahn. Sie investieren mehr als 1,5 Mio. € jährlich. Der Pongau-Takt unterstützt dabei das Busangebot in der Region während des Tages (etwa 20 Buslinien) und ergänzt sein Angebot an Abenden oder an Wochenenden durch acht sog. „Anruf-Sammel-Taxi“-Linien. Mit dem „Pongauer Nachtschwärmer“, dem regionalen Nachtbus-Angebot an Wochenenden auf insgesamt acht Linien, leisten die Gemeinden einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit der Pongauer Jugend.

Foto: RV Pongau/EDIC

Stephan Maurer

Geschäftsführer Regionalverband Pongau | LAG Lebens.Wert.Pongau | mobilito | EDIC Südliches Salzburg – Pongau, Bischofshofen

Tel. (0043) 6462 33030-35
maurer.regional@pongau.org
www.pongau.org

Interkommunale Kooperation zur Mobilitätssicherung

Regionale bzw. interkommunale Kooperationen gab es vor Gründung des RV nur im Bereich der Raumordnung, darüber hinaus sprach noch niemand von Zusammenarbeit. Begonnen hat die intensive Kooperation der Gemeinden mit dem öffentlichen Verkehr. Die Verkehrsunternehmen, die bislang vor allem mit ihren Bussen die Region mit Verkehrsleistungen versorgten, begannen sich langsam zurückzuziehen. Durch die Privatisierung einstiger „Staatsbetriebe“ wurden wirtschaftlich erfolglose Buslinien eingestellt. Das bedeutete in einer ländlich-alpinen Region wie dem Pongau, dass die Lücken in den Fahrplänen immer größer wurden oder mache Orte z. B. an Wochenenden gar nicht mehr mit Bus und Bahn erreichbar waren. Die Gemeinden standen vor der Wahl zu akzeptieren, dass Teile der Bevölkerung ihre Mobilität verlieren würden, oder zu handeln – die Geburtsstunde der interkommunalen Kooperation unter dem Titel „Pongau-Takt“. Gemeinsam mit dem Land Salzburg begannen sie,

neue Fahrpläne zu erstellen, für eine Grundfinanzierung durch die Gemeinden zu sorgen und Leistungen bei Verkehrsunternehmen zu bestellen. Im ersten „Betriebsjahr“ des Pongau-Taktes, 1998, bestellten sie Verkehrsleistungen im Umfang von rund 310 000 €, im aktuellen Jahr 2015 sind es schon immerhin 1,45 Mio. €, die in den ÖPNV investiert werden.

Im Jahr 2000 wurde von den Gemeinden des Bezirks die regionale Mobilitätszentrale Pongau als Mobilitätsmanagementgesellschaft der Region gegründet. Am Bahnhof Bischofshofen war damit die erste Mobilitätszentrale des ländlichen Raumes in Österreich eröffnet. Die Mobilitätszentrale, die sich „mobilito“ (als Synonym für Mobilität und Tourismus) nennt, übernahm die Aufgaben der Fahrplanentwicklung, der Bestellung von Verkehrsleistungen und des Controllings der eingesetzten öffentlichen Mittel. Herzstück der Mobilitätszentrale ist jedoch das Kundenzentrum am Bahnhof Bischofshofen, dem zweitgrößten Bahnhof des Bundeslandes Salzburg und regionalen Nah- und Fernverkehrs-Knotenpunkt. „mobilito“ übernahm die Dienstleistungen eines herkömmlichen Bahnschalters von den Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) im Rahmen des österreichischen Modellprojektes „Sanfte Mobilität – Autofreier Tourismus“. Neben der klassischen Fahrplanauskunft für alle Bahnverbindungen und die meisten Busverbindungen in Europa wird ein Hauptaugenmerk auf die Mobilitätsberatung für Pendler/-innen, Unternehmen und Tourismusorganisationen bzw. -betriebe gelegt. Darüber hinaus ist „mobilito“ ein vollkonzessioniertes (Bahnhofs-)Reisebüro, legt jedoch seinen Schwerpunkt auf Incoming-Tourismus in Verbindung mit „Sanfter Mobilität“. Dass ein derartiges Serviceangebot auch wirtschaftlich arbeiten kann, beweist die Entwicklung der Umsatzzahlen. Wurde im ersten Geschäftsjahr 2001 noch ein Umsatz von 107 300 € mit dem Verkauf von Bus- und Bahntickets erzielt, so konnte dieser bis Ende 2014 mehr als verdreifacht werden.

Foto: Mobilitätszentrale Pongau GmbH

Das mobilito-Reisebüro setzt auf autofreien Tourismus.

Ausdehnung des Aufgabenfeldes des Regionalverbandes

In den vergangenen Jahren hat der RV Pongau eine Vielzahl an Aufgaben übertragen bekommen oder diese – mangels geeigneter sonstiger Träger in der Region – übernommen.

- ***Regionalplanung***

  Neben dem ÖPNV ist der RV als Gemeindeverband nach dem Salzburger Raumordnungsgesetz für die Regionalplanung bzw. regionale Raumordnung verantwortlich. Das Salzburger Raumordnungsgesetz gibt dem RV Pongau die Möglichkeit, selbst die künftige Entwicklung in der Region zu planen. Dafür sind das Regionale Entwicklungskonzept (RegEK) und das Regionalprogramm als Instrumente der überörtlichen Raumplanung vorgesehen. Mit dem Regionalbeirat Raumordnung Pongau hat der RV ein Gremium aus Bürgermeistern und Expert/-innen, welchem die Umsetzung des Entwicklungskonzeptes und die Einhaltung seiner Festlegungen übertragen wurden.

- ***Leader-Management***

  Auch die Leader-Region „LAG Lebens.Wert. Pongau“ ist seit der Förderperiode 2002-2006 beim RV Pongau angesiedelt.

- ***Europe Direct Informationszentrum Südliches Salzburg***

  Einzigartig in der EU ist der „Europa-Info-Bahnhof Bischofshofen“: das Europe Direct Informationszentrum Südliches Salzburg, seit 2013 getragen vom RV Pongau, „versorgt“ am Standort im Kundenzentrum der Mobilitätszentrale Pongau am Bahnhof Bischofshofen den Pongau, Pinzgau und Lungau mit Information zu allen Fragen zum Thema EU. Die Informationsstelle ist in das Netzwerk der Europa-Informationsstellen (EDIC) eingebunden und hat den Auftrag, eine informierte und aktive europäische Bürgerschaft zu unterstützen.

- ***Regionalmanagement***

  Für eine effiziente Umsetzung der EU-Regionalprogramme, die Begleitung der Planung, Einreichung, Umsetzung und Abrechnung von (Förder-) Projekten im Pongau, wurde als interkommunale Serviceeinrichtung 2005 das Geschäftsfeld „Regionalmanagement“ etabliert. Das Regionalmanagement übernimmt eine Dienstleistungs- und Servicefunktion als Ideengeber, Berater, Moderator und Promotor. Unterschiedliche Interessen, vertreten durch z. B. Wirtschafts- und Sozialpartner, den Tourismus, die Gemeinden sowie auch die Bürger selbst, werden in den Planungs- und Entscheidungsprozess einbezogen. ■

Gemeinsam auf Erfolgsspur

ILE Wirtschaftsband A9, ein oberfränkisches Vorzeigeprojekt

Theo Abenstein

Bayernweit erkennen immer mehr Gemeinden, dass die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Herausforderungen leichter und erfolgreicher gelöst werden können, wenn die lokalen Politiker und die Bürgerschaft über den Tellerrand ihrer Gemeinde blicken und die Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden suchen. Ein Konzept der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE), vom Freistaat gefördert und von den Ämtern für Ländliche Entwicklung betreut und koordiniert, kann Gemeindebündnissen helfen, Entwicklungen zukunftssicher zu gestalten. In Bayern gehen derzeit rd. 600 Gemeinden in 80 kommunalen Allianzen diesen Weg.

Ein Vorzeigeprojekt ist die oberfränkische ILE „Wirtschaftsband A9 Fränkische Schweiz“, gegründet 2008. Die Gebietskulisse dieser Integrierten Ländlichen Entwicklung erstreckt sich über 18 Städte und Gemeinden aus zwei Landkreisen; elf aus dem südlichen Landkreis Bayreuth und sieben Kommunen aus dem östlichen Landkreis Forchheim. Auf einer Fläche von insgesamt 626 km² leben über 56 000 Einwohner. Die ILE-Kommunen liegen in einer abwechslungsreichen, reizvollen und naturräumlich wertvollen Landschaft mit Tälern, Hängen, Hochflächen und Wäldern. Typische Fachwerkhäuser prägen noch vielfach das Gesicht der Dörfer und Städte. Einmalige Höhlen, eine vielfältige Burgenlandschaft und weitere geologische Attraktionen machen den Raum, weithin bekannt als Fränkische Schweiz, für Urlaub und Naherholung attraktiv. Zudem ist die Region wegen ihres guten Essens und der typisch fränkischen Biere sehr geschätzt. Der Tourismus ist ein wichtiges wirtschaftliches Standbein in der Region.

Bereits zwei Jahre nach der ILE-Gründung erhielten die 18 beteiligten Gemeinden den Bayerischen Staatspreis für vorbildliche Land- und Dorfentwicklung. Bayerns Staatsminister Helmut Brunner, u. a. zuständig für die Ländliche Entwicklung, erläuterte damals in seiner Laudatio die Entscheidung der Jury mit den Worten: „Der Preis wird für den vielfältig vernetzten und zukunftsorientierten Entwicklungsansatz verliehen, der konsequent auf die Eigenkräfte der Region setzt und von großem Engagement der 18 beteiligten Gemeinden getragen wird. Überzeugend sind dabei insbesondere die hohe Kraft des Entwicklungsschubs und die bereits nach kurzer Zeit in vorbildlicher Kooperation mit anderen Partnern gefundenen und konkretisierten innovativen Lösungsansätze zur wirtschaftlichen Belebung, Anpassung kommunaler Aufgaben an die demografische Entwicklung und Einrichtung gemeindeübergreifender Infrastruktureinrichtungen.“

Angefangen hat es damit, dass Manfred Thümmler, 1. Bürgermeister von Pegnitz, bei der Lektüre landwirtschaftlicher Förderprogramme auf das ILE-Programm aufmerksam wurde. Er sah darin die Entwicklungschancen für seine Stadt und einige Nachbargemeinden. „Gerade mit Blick auf die Metropolregion Nürnberg wollte ich die Positionierung von Pegnitz und weiteren Gemeinden stärken, dabei den Arbeitsmarkt stabilisieren und innovative Projekte über das „Kirchturmdenken“ hinaus fördern“, so Thümmler heute.

Zuerst musste der Bürgermeister die Gemeinden um Pegnitz sowie den eigenen Stadtrat und die Öffentlichkeit von seiner Idee überzeugen. Neben den ursprünglich gedachten drei Kommunen (Pegnitz, Creußen und Pottenstein) zeigten sich schnell weitere acht Gemeinden aus dem Landkreis Bayreuth interessiert. Aus dem Landkreis Forchheim kamen sieben Gemeinden hinzu, darunter Gößweinstein und Obertrubach, ehemals dem Altlandkreis Pegnitz zugehörig. Wichtigste Startpartner und spätere Betreuer waren die Mitarbeiter des Amtes für Länd-liche Entwicklung Oberfranken. Ein entscheidender Schritt für die erfolgreiche Umsetzung war laut Thümmler auch die frühe Einsetzung eines qualifizierten Managers. Mit regelmäßigen Berichten und einem professionell geführten Internetportal sorgt dieser u. a. für Transparenz und schafft so Akzeptanz bei allen Beteiligten.

Foto: R. Hofmann

Theo Abenstein

Agrarjournalist, Pfaffenhofen

Tel. (08441) 49 42 90
Theobald.Abenstein@t-online.de

Die große Bedeutung der Fränkischen Schweiz als Kletterregion wird im Kletterinfozentrum Fränkische Schweiz in Obertrubach dargestellt.

Die Fränkische Schweiz bietet auch für Radfahrer hervorragende Möglichkeiten. Mit einem interkommunalen Radwegekonzept nutzen die ILE-Gemeinden dieses Potenzial.

Unter wissenschaftlicher Begleitung wurden fünf Hauptziele formuliert:

- Positionierung des Wirtschaftsbands A9 Fränkische Schweiz innerhalb der Europäischen Metropolregion Nürnberg
- Stabilisierung des Arbeitsmarktes
- Belebung der Innenstädte und Ortskerne
- Schaffung von Rahmenbedingungen für Innovationen
- Kommunale Kooperation und Vernetzung

Daraus ergab sich eine Reihe von Handlungsfeldern mit inzwischen über 50 von den Gemeinden und den Bürgern entwickelten Projekten, die Zug um Zug umgesetzt werden sollen bzw. bereits realisiert sind. Allen voran steht das bayerische Modellprojekt „Regionaler Gewerbeflächenpool“ für eine gemeinsame Ansiedlungspolitik (s. Bericht auf S. 42).

Als weitere bemerkenswerte Projekte sind derzeit zu nennen:

- Kommunales Informationssystem Bioenergie
- Kulissenplan Bioenergie/Nahrung/Natur mit den Modellprojekten „Alternative Energiepflanzen“ und „Gemeindliches Nahwärmenetz“
- Wirtschafts- und Juniorenakademie zur Unterstützung junger Menschen beim Einstieg ins Berufsleben
- Regionale Tourismusakademie
- Optimierung des radtouristischen Angebotes
- Integrierte Räumliche Entwicklung – IRE zur Beteiligung an EFRE 2014-2020
- Und ganz aktuell: Die Projektskizze „Interkommunales Kompensationsmanagement“ zur Regelung von gemeindlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Details zu Inhalt und Bearbeitungsstand der einzelnen Maßnahmen sind im Internet einzusehen unter: www.wirtschaftsbanda9.de.

Ein Imagefilm zeigt den Obstanbau in der Forchheimer Region: www.kirschregion.de. ■

Kommunalunternehmen „Gewerbeflächenpool Wirtschaftsband A9 – AöR“

Michael Breitenfelder und Annika Landscheidt

Die Herausforderungen für die Städte und Gemeinden werden aufgrund des sich verschärfenden kommunalen und regionalen Wettbewerbs weiter zunehmen. Dies schlägt sich auch in einer anhaltenden Inanspruchnahme von Landschaftsfläche, beispielsweise für Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrszwecke, nieder. Um neue Arbeitsplätze in der Region zu schaffen und dem Rückgang im sekundären Sektor entgegenzutreten, wurde von den ILE-Gemeinden das Teilprojekt „Regionaler Gewerbeflächenpool“ ins Leben gerufen, das im November 2011 in einem gemeinsamen Kommunalunternehmen mündete.

Verteilung von Poolerlösen und -kosten unter den Mitgliedskommunen

Das Grundkonzept eines Gewerbeflächenpools beruht darauf, die oft als gegensätzlich angesehenen Ziele des Flächensparens und der Wirtschaftsentwicklung miteinander in Einklang zu bringen. Aus diesem Grund bringen die beteiligten Kommunen ihre noch nicht belegten Gewerbeflächen in einen gemeinsamen Flächenpool ein und vermarkten diese zusammen. Der zuvor von einer unabhängigen Gutachterkommission geschätzte Wert der von einer Kommune dem Pool zur Verfügung gestellten Fläche bestimmt deren Anteil am Poolvermögen. Letzteres ist später maßgeblich für die interkommunale Verteilung der Poolerlöse und -kosten unter den einzelnen Mitgliedskommunen. Wird eine eingebrachte Gewerbefläche aus dem Pool verkauft, dann erstattet der Pool dieser Kommune die von ihr getragenen Erschließungskosten. Von den Verkaufsgewinnen, d. h. den um die Erschließungskosten geminderten Verkaufserlösen, erhält die betreffende Kommune jedoch nur einen Anteil, und zwar nach Maßgabe ihres Poolanteils. Aber sie profitiert auch entsprechend ihres Poolanteils von den Verkaufsgewinnen anderer Poolkommunen. Zunächst fließen ebenfalls die aus den verkauften Poolflächen erzielten Gewerbesteuereinnahmen in den Pool und werden dann unter den Mitgliedskommunen entsprechend ihrer Poolanteile ausgeschüttet.

Zwei Nutzungsvarianten

Im Wirtschaftsband A9 Fränkische Schweiz wurde das Grundkonzept zu einem spezifischen Modell mit zwei verschiedenen Beteiligungsvarianten weiterentwickelt. Die Kommunen bringen weiterhin ihre Flächenpotenziale in den Pool ein und vermarkten diese gemeinsam. Jedoch erhält nur die jeweilige Standortgemeinde die späteren Verkaufserlöse. Es wird lediglich ein Vermarktungskostenbeitrag in Höhe von 20 % zur Finanzierung des Pools einbehalten. Aus der Wertigkeit der von einer Gemeinde in den Pool eingebrachten Flächen errechnet sich der Poolanteil der Kommunen und somit auch der Verteilungsschlüssel für die Gewerbesteuer. Des Weiteren muss nicht auf den tatsächlichen Verkauf eines Grundstückes gewartet werden, sondern eine beteiligte Kommune kann bereits bei dessen Einbringung in den Pool den geschätzten Wert in Form eines Bankkredits in Anspruch nehmen. In diesem Fall dient der spätere Verkaufserlös zur Tilgung des Kredits. Der Vermarktungskostenbeitrag muss jedoch auch in diesem Fall nach der erfolgreichen Vermarktung von der Kommune in den Pool eingezahlt werden. Diese Variante bietet für die beteiligte Gemeinde den Vorteil einer schnellen Kapitalisierung von Grundstücken. Hingegen muss die Kommune das Risiko in Kauf nehmen, dass der tatsächliche Verkaufserlös nicht zur Tilgung der in Anspruch genommenen Kreditsumme reicht. Ebenso bedeuten die laufenden Zinsverpflichtungen für den Kredit eine zusätzliche finanzielle Belastung, die ausschließlich bei der einzelnen Kommune verbleibt. Die Gewerbesteuereinnahmen werden anteilig auf alle beteiligten Kommunen aufgeteilt. ■

Dipl.-Geogr. Univ. Michael Breitenfelder
Umsetzungsmanager Wirtschaftsband A9 Fränkische Schweiz, Pegnitz
Tel. (09241) 723 13
breitenfelder@wirtschaftsbanda9.de

B. Sc. Geogr. Annika Landscheidt
www.wirtschaftsbanda9.de

Initiative Rodachtal:

Ländergrenzenüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit

Frank Neumann und Philipp Ruhstorfer

Foto: IPU, Regionalmanagement Initiative Rodachtal

Veste Heldburg – weithin sichtbares Wahrzeichen der Region

Die Region Rodachtal liegt westlich der Stadt Coburg im Landkreis Coburger Land (Planungsregion Oberfranken-West) sowie im unterfränkischen Landkreis Haßberge (Planungsregion Main-Rhön) und südlich von Hildburghausen im Landkreis Hildburghausen (Planungsregion Südwestthüringen). Aufgrund der besonderen Lage an der innerdeutschen Grenze bestand hier ein großes Bedürfnis, nach der Wende 1989 wieder eng zusammenzurücken. Allerdings dauerte es noch bis 2001, ehe die Interkommunale Kooperation (IKZ) Initiative Rodachtal gegründet wurde.

Die IKZ Initiative Rodachtal erstreckt sich über die bayerisch-thüringische Landesgrenze hinweg und umfasst mittlerweile zehn Kommunen. Der bayerische Teil mit seinen sechs Kommunen beheimatet etwa 24 000 Einwohner und weist eine Fläche von knapp 26 500 ha auf. Im thüringischen Teil mit seinen vier Kommunen wohnen etwas über 6 000 Menschen auf knapp 14 200 ha Fläche.

Der bayerische Raum der Initiative Rodachtal ist beinahe ausschließlich ländlicher Raum und weist gemäß Regionalplan einen besonderen Handlungsbedarf auf. Der thüringische Teil wird laut Regionalplan als demografisch und wirtschaftlich weitgehend stabiler Raum in teilweise oberzentrennaher Lage „südliches Thüringen“ eingestuft. Die Region weist eine Reihe von historischen, naturräumlichen und kulturellen Gemeinsamkeiten auf. Geprägt wurden Landschaft und Menschen des Rodachtals in besonderer Weise auch von der innerdeutschen Teilung, von den Flurteilungen, Grenzanlagen, der Trennung familiärer und freundschaftlicher Beziehungen und den besonderen Umständen des Lebens an der geschlossenen innerdeutschen Grenze. Aus diesem Grund war das Bedürfnis in der Region stark, die Trennung möglichst schnell zu überwinden und die nachbarschaftlichen Beziehungen in allen Bereichen wieder aufleben zu lassen.

Länderübergreifende touristische Entwicklungsachse gegründet

So war es nicht verwunderlich, dass auch zwischen den ländlichen Gemeinden der Wunsch nach einer engeren Zusammenarbeit aufkam. Ende der 90er Jahre wollten die Bürgermeister der Städte Bad Rodach und Seßlach (beide Bayern) und Ummerstadt (Thüringen) eine touristische Entwicklungsachse ins Leben rufen, die entlang der Rodach zweimal die Landesgrenze überschreiten sollte. Der Versuch, diese Entwicklungsachse auch als solche im Regionalplan Oberfranken-West auszuweisen, scheiterte aber mit dem Hinweis darauf, dass derartige Ansätze nicht länderübergreifend ausgewiesen werden könnten.

Dipl.-Ing. Frank Neumann, Büroleiter und Dipl.-Geogr. Philipp Ruhstorfer

IPU – Ingenieurbüro für Planung und Umwelt, Erfurt
als beauftragtes Regionalmanagement der Initiative Rodachtal

Tel. (0361) 600 200-0 | kontakt@ipu-erfurt.de | www.ipu-erfurt.de

Der Beharrlichkeit der drei Bürgermeister war es letztlich zu verdanken, dass die Staatsregierungen in Erfurt und München die Bemühungen um IKZ im Sinne eines informellen Netzwerkes unterstützten. Die Folge war dann im Jahr 2001 die offizielle Gründung der Initiative Rodachtal unter Einbeziehung der Stadt Bad Colberg-Heldburg (Thüringen) und der Gemeinde Weitramsdorf (Bayern).

In den Folgejahren wurden weitere Gemeinden Mitglied der Initiative Rodachtal (Straufhain 2003, Westhausen, Ahorn, Itzgrund 2007 und Untermerzbach 2014). Letztere bedeutet eine Erweiterung in den benachbarten Landkreis Haßberge, der zum Regierungsbezirk Unterfranken gehört. Momentan wird die Zusammenarbeit mit den Städten Eisfeld und Hildburghausen (Thüringen) intensiviert, die durchaus auch in eine Aufnahme dieser beiden Städte münden könnte. Damit würde die IKZ ein Gebiet mit einer Gesamtbevölkerung von ca. 50 000 Einwohnern umfassen.

Initiative Rodachtal: kommunale Kooperationsgemeinschaft einerseits, offene Plattform für Bürgerideen andererseits

Die Initiative Rodachtal ist ein eingetragener Verein. Ordentliche Mitglieder sind neben den beteiligten zehn Kommunen fünf regional tätige Banken und der Landkreis Coburg. Darüber hinaus sind ca. 70 Fördermitglieder (Einzelpersonen, Vereine, Unternehmen) aktiv, die sozusagen die informelle Basis des Vereins bilden. Die Initiative Rodachtal versteht sich einerseits als kommunale Kooperationsgemeinschaft, andererseits aber auch als offene Plattform, die es den Bürgern der Region ermöglicht, sich in die regionale Entwicklung mit ihren Ideen einzubringen. Aus dieser Doppelfunktion ergeben sich durchaus auch Spannungen, die regelmäßig bewältigt werden müssen.

Höchstes Entscheidungsgremium ist wie in jedem Verein die Mitgliederversammlung der ordentlichen Mitglieder. Die Steuerungsgruppe aus Bürgermeistern, Verwaltung und berufenen Bürgern beschließt die Grundzüge der Regionalentwicklung und diskutiert die Projekte. Die operative Arbeit wird vom Vorstand des Vereins organisiert und durch ein professionelles Regionalmanagement mit ca. 1,5 Vollzeitstellen umgesetzt. Seit 2005 wird die Regionalmanagementleistung durch das Fachbüro IPU aus Erfurt erbracht. Dem nicht in der Region ansässigen Büro steht eine Geschäftsstelle vor Ort zur Verfügung. Somit kann die interdisziplinäre Fachkompetenz und umfassende Projekterfahrung des Büros mit einer unmittelbar in der Region wirkenden Vor-Ort-Präsenz kombiniert werden.

Neben Fördermitteln werden durch die Region selbst Eigenmittel von ca. 3 € je Einwohner zur Finanzierung aller Aufgaben aufgebracht.

Themen und Projekte: vom Tourismus zu Siedlungsentwicklung, Energie- und Klimaschutz

War die interkommunale Kooperation zu Beginn vor allem von der Intention einer touristischen Entwicklung und der Zusammenführung der Menschen und ihrer Region geprägt, so stellt sich die Initiative Rodachtal heute zahlreichen Themen und Fragestellungen. Aktuell stellen vor allem Herausforderungen wie demografische oder strukturelle Veränderungsprozesse die Region vor gemeinsame Aufgaben und definieren Themen und Projekte der Bearbeitung. Schwerpunkte der Zusammenarbeit sind insbesondere die Themen Siedlungsentwicklung, Tourismus sowie Energie und Klimaschutz.

Die Initiative Rodachtal hat bereits früh die Herausforderungen im Bereich der Siedlungsentwicklung erkannt und sich regional abgestimmt auf eine Strategie der Innenentwicklung zur Stärkung des Bestands und der Baukultur (Rahmenkonzept Siedlungsentwicklung) verständigt. In der logischen Folge stehen hier Umsetzungsprojekte für die Innenbereiche der Kommunen wie die Etablierung von Beratungsleistungen für Bau-/Umbauwillige, die Umsetzung von kommunalen Förderprogrammen oder eine regionale Immobilienbörse.

Neben der Herausforderung des Siedlungsumbaus spielt nach wie vor das Thema Tourismus für die Region eine bedeutsame Rolle. Seit 2001 wurden zahlreiche Infrastrukturprojekte zur Schaffung von neuen Angeboten für Gäste und Einheimische initiiert und umgesetzt – beispielsweise die Ausschilderung von 650 km Wanderwegen, die Beschilderung des Werra-Obermain-Radweges, die Einrichtung des Zweiländermuseums in Streufdorf oder die Errichtung der Skulpturen am Pilgerweg Vierzehnheiligen. Neben den Aktivitäten im Bereich Infrastrukturentwicklung wird seit 2008 auch das touristische Marketing durch ein Tourismusmanagement gestärkt. Als Grundlage dient das aktuelle Tourismuskonzept aus dem Jahr 2013. Ein Fokus liegt momentan auf der Entwicklung und Schaffung von Qualitäten rund um die Entstehung des Deutschen Burgenmuseums auf der Veste Heldburg.

Die Initiative Rodachtal ist im dritten thematischen Schwerpunkt Energie und Klimaschutz bereits seit Jahren aktiv und feierte letztes Jahr das 10-jährige Jubiläum der Veranstaltungsreihe „Klimagipfel“. Auch in diesem thematischen Schwerpunkt bildet eine eigene konzeptionelle Grundlage – ein Energie- und Klima-

schutzkonzept – den Ausgangspunkt für die Umsetzung regional abgestimmter Maßnahmen wie beispielsweise den Aufbau eines Energiebeauftragten-Netzwerks.

Vielfältige Förderstrategie

Ohne Fördermittel sind IKZ nur bedingt lebensfähig. Auch die Initiative Rodachtal nutzt die Breite der angebotenen Programme. Das Besondere an dieser Kooperation ist aber die Tatsache, dass Strukturen und Arbeitsweisen nicht vordergründig auf die Umsetzung nur eines Programms ausgerichtet sind, sondern der Verein hier sehr flexibel mit den angebotenen Finanzierungsquellen umgeht.

Die Region ist seit Jahren sowohl in Thüringen, als auch in Bayern anerkannte Förderregion der Integrierten ländlichen Entwicklung (ILE). Von 2002 bis 2014 war die Region, zumindest in Bayern, auch eigenständige LEADER-Aktionsgruppe. Seit der Änderung der Vorgaben hinsichtlich der Mindestgrößen von LEADER-Förderkulissen in Bayern ist die Region nun wichtiger Teilraum der räumlich größer gefassten LEADER-Regionen Coburg sowie Hildburghausen-Sonneberg. Das LEADER-Programm ist neben den Programmen der ländlichen Entwicklung oder der Raumordnung/Regionalentwicklung wichtige Finanzierungsquelle für Projektumsetzungen. Auch die Programme der Städtebauförderung, hier insbesondere das Bund-Länder-Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ wird durch die Region genutzt.

Schwierig gestaltet sich die Akquise von Fördermitteln immer dann, wenn die Rahmenbedingungen für die bayerischen Programme hinsichtlich Fördertatbeständen, Laufzeiten und Förderhöhen sich von den Thüringer Vorgaben unterscheiden. Erschwerend kommt hinzu, dass meist für jedes Programm neue konzeptionelle Grundlagen erarbeitet werden müssen. Die Anerkennung eines universellen Integrierten Entwicklungskonzeptes für alle Programme wäre hier sehr hilfreich.

Erfolgsfaktor vertrauensvolle Kooperationskultur

Der Erfolg der Zusammenarbeit begründet sich im Wesentlichen auf den Prinzipien der Freiwilligkeit und eines harmonischen Wachstums. Neue Mitgliedskommunen werden nur dann aufgenommen, wenn ein erkennbarer Wille zur langfristigen Zusammenarbeit aus inhaltlichen Gründen erkennbar ist. Eine bloße Erweiterung der Region, um z. B. bestimmte Kriterien für die Nutzung bestimmter Förderprogramme zu erreichen, wurde bisher immer abgelehnt.

Wichtig ist auch, dass eine vertrauensvolle Kooperationskultur aktiv gepflegt wird. Hier spielt eine Vertrauensbasis zwischen den maßgeblichen Protagonisten eine entscheidende Rolle. „Teambuilding“ ist nicht nur in Unternehmen oder Institutionen für ein gemeinsames Agieren notwendig, sondern auch bei interkommunalen Kooperationen.

Erfolg ist darüber hinaus nur zu erreichen, wenn hohe Ansprüche an die Professionalität sowohl bei den Prozessen und Strukturen als auch bei den beauftragten Personen gestellt werden. Interkommunale Kooperation ist „nicht mal schnell nebenbei“ zu organisieren. Hier ist eine hoch komplexe Managementaufgabe zu bewältigen, die Qualifikation und Erfahrung erfordert.

Natürlich ist die Zusammenarbeit auch in der Initiative Rodachtal nicht immer nur harmonisch und spannungsfrei. Jeder Bürgermeister sieht, verständlicherweise, vorrangig die Interessen seiner Kommune. Kooperation auf Augenhöhe muss deshalb immer wieder mühsam gegen das „alte Kirchturmdenken“ erstritten werden. Wichtig ist dabei, dass es Strukturen gibt (Management, Geschäftsstelle), die von einzelnen Kommunalverwaltungen unabhängig organisiert sind und somit immer wieder Lobbyarbeit für die gemeinsame regionale Sache leisten können.

Vorstandsklausur im Februar 2015 als Meilenstein und Auftaktevaluierung der neuen Umsetzungsphase

Eine andere „Konfliktlinie“ verläuft zuweilen zwischen den professionell Verantwortlichen und den oft ehrenamtlich engagierten Bürgern. Der immense Druck, unter den Bedingungen einer oft überbordenden Bürokratie höchst effektiv Erfolge produzieren zu müssen, führt dazu, dass vorrangig umfangreiche und komplexe Projekte initiiert werden, die vor allem im kommunalen Interesse liegen. Projektansätze und Ideen der Bürger bleiben da manchmal aus Zeitknappheit auf der Strecke.

Fazit

Mit Blick auf mittlerweile 14 Jahre interkommunale Zusammenarbeit im Rodachtal kann man als wichtigste Erfahrungswerte festhalten:

1 Interkommunale Zusammenarbeit ist mühsam

Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinweg ist eine Aufgabe, die immer wieder Schwierigkeiten überwinden muss und nur durch den unbedingten Willen aller Beteiligter zum Erfolg gelingen kann.

2 Interkommunale Zusammenarbeit lohnt sich

Wenn die Zusammenarbeit mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet wird und mit der gebotenen Professionalität organisiert wird, ergeben sich für die Kommunen und für die Bürger deutliche Mehrwerteffekte durch Nutzung von Synergien, durch verbesserten Zugang zu öffentlichen Mitteln oder durch effektivere Lobbyarbeit für die Region bei übergeordneten Institutionen.

3 Interkommunale Zusammenarbeit braucht gute Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen für interkommunale Kooperationsgemeinschaften müssen durch die Länder bzw. Bund und EU in einer Art gestaltet werden, die den realen Bedingungen für derartige Prozesse entsprechen. Oftmals werden die Rahmenbedingungen mehr danach ausgerichtet, dass EU-, Bundes- oder Landesinteressen inklusive deren Kontrollbedürfnisse befriedigt werden. Vor Ort sind viele dieser Regelungen unter Umständen nur noch mit erheblichem Kraftaufwand zu erfüllen und binden wichtige Ressourcen, die für die eigentliche Netzwerkarbeit dann nicht mehr zur Verfügung stehen. ■

Personalie

Hermann-Josef Thoben in Ruhestand

Zum 1. Juni 2015 ist Hermann-Josef Thoben, seit 1991 Leiter des Referats Ländliche Entwicklung, aus dem schleswig-holsteinischen Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume ausgeschieden. Der 65-Jährige ist seit 1993 ASG-Mitglied und seit 2013 Mitglied im ASG-Vorstand. Die ASG wünscht ihm alles Gute für den Ruhestand, besonders viel Zeit für seine Familie und viele Erfolge bei der Ausübung seiner Ehrenämter, und freut sich auf eine weitere intensive Zusammenarbeit.

Lesetipps

Es ist genug da. Für alle. Wenn wir den Hunger bekämpfen, nicht die Natur

Felix zu Löwenstein. Knaur TB, München 2015, 144 S., ISBN 978-3-426-78740-3, 12,99 €.

Nicht Produktivität, also der höchste Ertrag pro Hektar oder Arbeitskraft, sondern Effizienz bei der Lebensmittelerzeugung, also der möglichst geringe Einsatz von knappen Ressourcen wie Energie und Phosphat, sei der einzig mögliche Weg zur globalen Ernährungssicherung, stellt Felix zu Löwenstein fest. Er beschreibt in seinem gut lesbaren Buch die negativen ökologischen und ökonomischen Folgen der konventionellen Landwirtschaft und der bisherigen Entwicklungspolitik und stellt als Alternative die „ökologische Intensivierung“ vor, welche die weltweit vorhandene Arbeitskraft nutzt. Hierbei lehnt der Vorstandsvorsitzende des „Bundes Ökologische Lebensmittelwirtschaft“, Agrarwissenschaftler und Biobauer moralische Bewertungen ab. Er unterscheidet nicht zwischen guten und bösen Bauern, sondern erläutert Zusammenhänge zwischen unterschiedlichen Faktoren wie dem Konsumverhalten oder den politischen Rahmenbedingungen und der Welternährungssituation. Er zeigt, wie die Welt heute schon durch ökologischen Landbau ernährt werden könnte, betont jedoch auch einen immensen Forschungsbedarf und fordert hierfür gesicherte Strukturen – ein „Exzellenz-Netzwerk für Ökosystemare Agrarforschung“. ■ ba