

Bericht des BBSR „Stadt-Umland-Kooperationen“ (Stand: 13.04.2018);

- Einsatzfelder, Mehrwert und Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung

- 1. Ausgangslage**
- 2. Inhaltliche Einsatzfelder stadtregionaler Kooperationen**
- 3. Organisationsformen und relevante Akteure**
- 4. Mehrwert stadtregionaler Kooperationen**
- 5. Erfolgsfaktoren stadtregionaler Kooperationen**
- 6. Materielle Rahmenbedingungen stadtregionaler Kooperationen**
- 7. Fazit**

1. Ausgangslage

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat in ihrer Sitzung am 12.06.2017 den Hauptausschuss (HA) gebeten, Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die unterschiedlichen Potenziale und Chancen der Stadt-Umland-Kooperationen insbesondere bei der infrastrukturellen Vernetzung, der Flächenentwicklung sowie der Identitätsfindung genutzt und vorangebracht werden können und insbesondere die Erfolgsfaktoren hierfür zu benennen.

Zu den Einsatzmöglichkeiten und Rahmenbedingungen von Stadt-Umland-Kooperationen liegen trotz der zahlreichen und unterschiedlichen – teilweise durch nationale und europäische Förderprogramme angestoßenen – Erfahrungen grundlegende und verallgemeinerbare Erkenntnisse vor. Vor allem die inzwischen 30jährige Modellvorhabenforschung des BBSR¹ und die Aktivitäten anderer Einrichtungen bieten einen aussagekräftigen Überblick über die Potenziale, Rahmenbedingungen und Erfolgsfaktoren stadtregionaler Kooperationen.

¹ Die Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) starteten Mitte der 1990er Jahre mit der Förderung und Evaluierung der Raumordnungskonferenz Bremen-Niedersachsen, Regionalkonferenz Halle-Leipzig und der Planungsregion Mecklenburgische Seenplatte. Ausführlich M. Zarth (1997): Was macht Regionalkonferenzen erfolgreich? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3, S. 155-160. Seit 2006 lag ein inhaltlicher Schwerpunkt von MORO auf der Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge. Bereits in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre wurde der regionale Kooperationsansatz in Nordrhein-Westfalen aufgegriffen und 1989 mit der Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalen“ aufgegriffen. Im Fokus stand dabei weniger die Erfüllung einzelner kommunaler Aufgaben, sondern die Förderung der Regionalentwicklung.

Hierzu zählen ebenfalls die vielfältigen Arbeiten des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und der kommunalen Spitzenverbände auf Bundes- und Landesebene. Auch liegen inzwischen bereits zahlreiche Leitfäden und Handreichungen mit guten Beispielen vor.²

Die folgenden Ausführungen geben den vorliegenden Forschungsstand wieder. Stadt-Umland-Kooperationen werden nicht nur für wachsende, sondern auch für schrumpfende Gebietskörperschaften als relevant erachtet. Stadtregionale Kooperationen werden als eine spezifische Form interkommunaler Kooperation verstanden, in deren Rahmen eine Stadt mit den Gemeinden aus ihrem Umland für die Erfüllung bestimmter, d.h. einzelner und nicht aller Aufgaben, zusammenarbeitet.³ Die Zusammenarbeit erfolgt nicht nur zwischen zwei einzelnen Kommunen, sondern umfasst in der Regel eine Vielzahl von Gemeinden, die sich hinsichtlich Wirtschaftsstruktur und zentraler Entwicklungs- und Standortfaktoren unterscheiden.

2. Verbreitung und Dynamik stadtregionaler Kooperationen

Als klassische Bereiche für Stadt-Umland-Kooperationen gelten Ver- und Entsorgung sowie der öffentliche Personennahverkehr. Neben dem Erfordernis, die Leistung im stadtregionalen Kontext zu erbringen, sind technische und ökonomische Gründe sowie die Erkenntnis ausschlaggebend, dass kleinere Gebietseinheiten die Leistungen nur in Zusammenarbeit mit anderen und oftmals größeren Einheiten effizient erbringen können. Die Zusammenarbeit erfolgt dabei in festen und institutionalisierten Formen wie Zweckverbänden, die je nach Siedlungsstruktur und landestypischen Besonderheiten unterschiedlich große räumliche Zuschnitte haben. Teilweise werden die Versorgungsbereiche bewusst großräumig gestaltet, da dies die Möglichkeit von Mischkalkulationen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten eröffnet.

Seit Mitte der 1990er Jahre hat das Thema regionaler und interkommunaler Zusammenarbeit stetig an Bedeutung gewonnen. Die Gründe für den Bedeutungszuwachs reichen von der fort-

² Zur Verdeutlichung der zeitlichen Kontinuität und institutionellen Vielfalt u.a.:
 Deutscher Städte- und Gemeindebund (2004): Interkommunale Zusammenarbeit, Dokumentation Nr. 39
 BBSR/BMVI (2006): Wettbewerb „kommKOOP – Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen“, Modellvorhaben der Raumordnung, Bonn
 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2006): Interkommunale Kooperation, Wiesbaden
 Frick, H.J. u.a. (2008): Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik/Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
 Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012): Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen, Bonn.

³ Davon sind Kooperationsformen für mehrere Aufgaben zu unterscheiden, wozu Verwaltungsgemeinschaften und -verbände, Ämter, Samt- und Verbandsgemeinden zählen.

schreitenden Globalisierung der Wirtschaft und des verschärften Standortwettbewerbs um private Investoren bis hin zu gestiegenen Leistungsansprüchen der Bevölkerung und die Regionalisierung von Wohnen und Arbeiten. Zudem erschwert der demografische Wandel es zunehmend den Städten und Gemeinden, die oftmals eine angespannte Finanzlage aufweisen, einzelne Leistungen weiterhin isoliert zu erbringen oder erzeugt neue Bedarfe. Oft sind eine Arbeitsteilung auf der gleichen zentralörtlichen Ebene und eine überörtliche Bedarfsdeckung notwendig. Dies gilt nicht nur für Klein- und Mittelstädte sowie Landgemeinden, die vom Rückgang und der Alterung der Bevölkerung betroffen sind, sondern auch für diejenigen Städte und Räume, die als bevorzugtes Ziel internationaler Zuwanderung gelten und in denen besondere Integrationsbedarfe bestehen.

Das inhaltliche Spektrum stadtreionaler Kooperationen ist breit gefächert und hat sich über die Zeit immer wieder verändert. Dies gilt insbesondere für Aufgaben- und Handlungsfelder, die einer „gewissen Konjunktur“ unterliegen. Zudem hängt es wesentlich von der Bereitschaft der regionalen Akteure zur Zusammenarbeit ab, welche Aufgaben in Kooperation erfüllt werden. Das Spektrum überspannt die gesamte Palette regionaler Entwicklung. Das Einsatzfeld reicht vom Brandschutz über die Einführung von E-Government und der Zusammenarbeit bei der Verwaltungsarbeit über Kultur- und Freizeitangebote bis hin zu tendenziell konflikträchtigeren Themen wie Einzelhandelsteuerung, Wirtschaftsförderung oder Baulandausweisung.

In Umfragen werden neben den klassischen Ver- und Entsorgungsbereichen (Wasser, Abwasser, Abfallwirtschaft) häufig Aufgabenbereiche wie Tourismusförderung, Informationstechnologie, Bildung, Räumliche Planung, Wirtschaftsförderung sowie Brandschutz und Rettungswesen genannt.

Stadt-Umland-Kooperation findet häufig auf der Basis von Zielkonzepten statt. Die Ziele sind oft ähnlich und aus Gründen der Akzeptanzsicherung zunächst sehr offen formuliert. Im weiteren Verlauf der Kooperation bedürfen die Ziele einer weiteren Spezifizierung, wobei auch die innerhalb des Zielrahmes gesetzten Schwerpunkte, Projekte und Instrumente unterschiedlich sind.

Beispiele für stadtreionale Kooperationen finden sich in allen Raumtypen (Städtische Regionen, Regionen mit Verdichtungsansätzen, Ländliche Regionen) und betreffen Städte unter-

schiedlicher Größe und raumstruktureller Bedeutung (Metropol- und Regiopolen sowie Mittel- und Kleinstädte).

3. Organisationsformen und relevante Akteure

Entsprechend der Komplexität der Leistungserbringung und der Bereitschaft zentraler Akteure kommen bei stadtreionalen Kooperationen unterschiedliche Formen zum Einsatz. Diese reichen von runden Tischen, gelegentlichen Arbeitstreffen oder -kreise zum gegenseitigen Informationsaustausch über regionale Arbeitskreise und Städtenetze bis hin zu festen und institutionalisierten Formen wie raumordnerischen Verträgen, Zweckverbände oder Stadt-Umland-Verbände.

Grundsätzlich kann zwischen losen, informellen Gremien, öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Formen unterschieden werden. Lose, informelle Gremien und privatrechtliche Formen sind für die Städte und Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung und Organisationsfreiheit im Rahmen der Gesetze zulässig. Zu letzteren zählen zum Beispiel kommunale Arbeitsgemeinschaften, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und Zweckverbände oder Anstalten des öffentlichen Rechts. Bei öffentlich-rechtlich organisierten Formen bestehen gesetzliche Beschränkungen auf die vom Landesgesetzgeber vorgegebenen Möglichkeiten.⁴ Privatrechtliche Formen kommen für Aufgaben im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung in Betracht. Hierunter fallen zum Beispiel privatrechtliche Vereinbarungen wie die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), die Aktiengesellschaft (AG), die Gründung eines rechtsfähigen Vereins, einer Genossenschaft sowie einer Stiftung bürgerlichen Rechts.

Eine zentrale Erkenntnis der Modellvorhabenforschung des BBSR lautet, dass es für stadtreionale Kooperation nicht die optimale Form gibt, sondern je nach der inhaltlichen Aufgabe und den Rahmenbedingungen vor Ort die geeignete organisatorische Lösung zu suchen ist. Dabei können informelle Formen zunächst das für eine erfolgreiche Kooperation notwendige Vertrauen zwischen den Akteuren schaffen und die Herausbildung institutionalisierter Formen begünstigen. Der regionale Zuschnitt der Kooperation soll daher vor allem auf Identitäten und Zugehörigkeitsgefühlen basieren und eine bedarfsgerechte Form der Leistungserbringung ermöglichen.

⁴ Vgl. Dahlbeck, E. u.a. (2017): Interkommunale Kooperation – Eine Kurzexpertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen, Gelsenkirchen/Berlin, S. 10.

Je nach inhaltlicher Aufgabe beziehen stadregionale Kooperationen unterschiedliche öffentliche und private Akteure ein. Das Spektrum reicht von den kommunalen Gebietskörperschaften, Regionalplanungsträgern und verschiedenen Fachplanungen, Organisationen der Wirtschaft (IHK, HWK, Verbände) und einzelnen Unternehmen bis hin zu Vereinen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Bewohnerschaft. Die Einbeziehung von Akteuren außerhalb der Gebietskörperschaften ermöglicht eine integrierte Herangehensweise und sichert die Akzeptanz.

4. Mehrwert stadregionaler Kooperationen

Das Ziel stadregionaler Kooperation ist es, die Handlungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften zu stärken, Synergien bei der Leistungserbringung zu nutzen und so ein bedarfsgerechtes Leistungsangebot zu sichern. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass stadregionale Kooperation kein Selbstzweck ist, sondern an konkreten Aufgaben ansetzen und für alle Beteiligten einen Vorteil bedeuten muss. Dieser Vorteil muss nicht immer in ökonomischen Größen quantifizierbar sein.

Bei leitungsgebundenen Infrastrukturen oder Handlungsfeldern – wie etwa der Sicherung des ÖPNV – sind die ökonomischen Vorteile stadregionaler Kooperationen unstrittig und diese daher auch flächendeckend etabliert. Bei anderen kommunalen Aufgaben ist der Mehrwert einer Kooperation nicht immer umfassend quantifizierbar und muss nicht per Saldo zu Kosteneinsparungen führen. Zwei aktuelle ökonomische Studien⁵ legen zudem den Schluss nahe, dass interkommunale Kooperation nur bedingt zu Kosteneinsparungen führt. Vereinzelt werden sogar Kostensteigerungen nachgewiesen. Entsprechend sollte eher die Frage nach dem „Wie“ und nicht nach dem „Ob“ von interkommunaler Kooperation gestellt werden, um tatsächliche Kosten zu reduzieren.

Doch Kostenersparnisse sind nicht der alleinige Maßstab für den Mehrwert stadregionaler Kooperationen, denn oftmals verbessern sie die Qualität und Effektivität der kommunalen Leistungen. Daher sollten die Akteure die stadregionalen Kooperationsprojekte mit Bedacht

⁵ Vgl. Haug, P./Blaeschke, F. (2014): Kommunale Kooperation und Effizienz: Das Beispiel der hessischen Abwasserentsorgung, in: *Wirtschaft im Wandel*, Jg. 20 (4), S. 61-64.
Rosenfeld, M. u.a. (2016): Interkommunale Kooperation ist deutlich im Kommen – Ergebnisse einer Kommunalbefragung des IWH und der Universität Kassel, Halle/S.

anstoßen und klare Zielvorstellungen darüber haben, was sie mit der Zusammenarbeit erreichen wollen. Bei einzelnen kommunalen Aktivitäten besteht der Mehrwert in erster Linie in einer besseren Leistungserbringung für den Nutzer. Diese Qualitätsverbesserung – vor allem aus Sicht der Bürger – ist aber schwer messbar und kaum zwischen Kommunen vergleichbar. Ein Beispiel hierfür ist die stadtrregionale Versorgung mit Kitaplätzen. Infolge der zunehmenden Regionalisierung von Wohnen und Arbeiten steigt die Notwendigkeit, mehr auswärtige Kinder am Arbeitsort der Eltern zu betreuen).

5. Erfolgsfaktoren stadtrregionaler Kooperationen

Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass die Erwartungen an stadtrregionale Kooperation nicht überfrachtet werden darf. Für die Beteiligten bedeutet Kooperation zunächst einen Lern- und Kommunikationsprozess. Dieser beruht auf einer freiwilligen Selbstverpflichtung und sein Erfolg hängt von bestimmten Rahmenbedingungen ab. Diese bilden wichtige Elemente des endogenen regionalen Entwicklungspotentials. Zu nennen sind insbesondere folgende Aspekte:

- Es muss eine konkrete Aufgabe mit nachvollziehbaren Zielen und erkennbaren Vorteilen für alle vorliegen (Win-Win-Situation).
- Regional akzeptierte Promotoren, die sich durch fachliche Kompetenz und Präsenz vor Ort auszeichnen, sind erforderlich. Es stärkt ihre Legitimation und Integrationskraft, wenn sie sich im Kooperationsprozess selbst finden. Sie müssen diese Aufgabe auch nicht auf Dauer ausüben, denn je nach inhaltlicher Ausrichtung der einzelnen Projekte können verschiedene Personen diese Rolle wahrnehmen.
- Die Bereitschaft zur Kooperation setzt in der Regel ein gewisses Problembewusstsein voraus. Dies kann in wachsenden ebenso wie in schrumpfenden Räumen die Einbeziehung externen Sachverständigen erfordern, um die regionsinterne Perspektive für eine objektive Einschätzung zu öffnen.
- Der räumliche Zuschnitt der Kooperation soll auf regionalen Identitäten und Zugehörigkeitsgefühlen basieren. Räumliche-funktionale Verflechtungen, wie sie sich zum Beispiel in den Pendlerbeziehungen dokumentieren, sind zu beachten.
- Die Beteiligten, und dies schließt die politischen Mandatsträger und relevanten Entscheidungsträger ein, müssen die nötige Offenheit für das Vorhaben mitbringen. Denn

mit Kooperation kann ein „gewisser Machtverlust“ einhergehen, der jedoch nicht als Verlust, sondern als Chance für neue Herangehensweisen und die gemeinsame Lösung von Aufgaben zu werten ist.

- In vielen Fällen ist zunächst ein Vertrauensvorschuss bei der Anbahnung einer Kooperation einzubringen. Unerlässlich ist ein Umgang miteinander auf Augenhöhe. Sachliche Aufklärung, Vertrauensbildung und intensiver Informationsaustausch sind unerlässlich.
- Die politische Ebene muss den Kooperationsprozess gegenüber der Bürgerschaft und den Mitarbeitern in der Verwaltung offensiv vertreten. Die Verwaltung muss den Kooperationsprozess unterstützt durch die Verwaltungschefs ebenfalls aktiv mittragen.
- Die Einrichtung fester Strukturen hat sich bewährt. Runde Tische und regelmäßig tagende Arbeitskreise bis hin zu eingetragenen Vereinen oder privatwirtschaftlichen Organisationsformen geben der neuen Form der Zusammenarbeit einen sichtbaren Ausdruck. Dadurch erhält die stadregionale Kooperation eine „eigene Adresse“ und wird von der Öffentlichkeit besser wahrgenommen.
- Ständige Erfolgserlebnisse, mögen sie im Vergleich zu anderen Projekten noch so unbedeutend erscheinen, sind ebenfalls eine wichtige Voraussetzung für das Fortbestehen von Kooperationen. Gibt es erst einmal die Erfahrung, dass der Nutzen der Nachbarkommune mit eigenen Vorteilen verbunden ist, werden Kooperationen oft auf andere Handlungsfelder ausgedehnt. Je nach den lokalen Gegebenheiten kann es daher sinnvoll ein, den Kooperationsprozess mit leicht lösbaren Aufgaben zu beginnen und konfliktgeladene Themen in einer späteren Phase der Zusammenarbeit anzugehen.
- Ebenso wie die Vorteile müssen auch die Kosten einer stadregionalen Kooperation transparent sein. Fallen Kosten und Nutzen räumlich auseinander, erfordert die Bereitschaft zur Kooperation die Fähigkeit, einen Ausgleich innerhalb des Kooperationsraums zwischen den einzelnen Akteuren herzustellen. Dieser Ausgleich ist möglichst einfach und für alle Beteiligten nachvollziehbar zu gestalten.

6. Materielle Rahmenbedingungen

Die materiellen Rahmenbedingungen sind ebenfalls eine wichtige Erfolgsdeterminante für stadregionale Kooperationen. Dies bedeutet aber nicht, dass zusätzlich zu den bereits vorhandenen nationalen und europäischen Fördermöglichkeiten wie zum Beispiel GRW, LEADER

oder Städtebauförderung zwingend neue Förderprogramme notwendig sind. Oftmals dürfte die Anpassung zentraler Regelungen in bestehenden Förderregimen ausreichen, mit denen Bund und Länder zusätzliche Anreize für stadregionale Kooperation setzen können. Gemäß zahlreichen Forschungsergebnissen zählen insbesondere folgende Punkte dazu:

- Regionale Entwicklungskonzepte sollten stärker als bisher ressortübergreifend angelegt sein, da sich die Gebietskulissen der verschiedenen Programme oft in der Praxis überschneiden. Aus Effizienzgründen macht es daher auch Sinn, für einen bestimmten Raum nur ein abgestimmtes Konzept statt einer Vielzahl unterschiedlicher Konzepte zu fordern (ein Raum – ein Konzept). Dies würde die Akteure vor Ort bei der Erarbeitung und Abstimmung der Konzepte entlasten.
- Verbindliche interkommunale Absprachen sollten nicht nur finanziell gefördert werden, sondern als Fördervoraussetzung gelten. Eine weniger „harte“ Alternative wären Förderboni für Projekte, die auf stadregionaler Kooperation beruhen oder regionale Nutzen-Lasten-Ausgleiche bei Akteuren mit unterschiedlicher Finanzkraft vorsehen. Eine angemessene Eigenbeteiligung an den Kosten der Kooperation und der konkreten Projektumsetzung ist aus Effizienzgründen notwendig. Gleichwohl stellt jede Form von Ko-Finanzierung für kommunale Gebietskörperschaften in Haushaltssicherung einen Drahtseilakt dar. Allerdings kann Eigenbeteiligung auch die Verbindlichkeit der Kooperation stärken und die Bereitschaft zur gemeindeübergreifenden Finanzierung fördern.
- Die Akteure vor Ort sind oftmals mit der Erarbeitung der geforderten Konzepte und dem regionalen Kooperationsprozess personell überfordert, so dass gezielte Hilfen zur Finanzierung zusätzlich benötigter Personalkapazitäten notwendig sind.
- Externe Beratung und Moderation sind gerade bei strittigen Punkten notwendig, um die Vertrauensbasis zu sichern. Von Vorteil können auch wissenschaftliche Institute sein, die ihren Sitz vor Ort haben und mit den regionalen Besonderheiten vertraut sind. Gerade in der Anfangsphase des Prozesses können solche Institute die Moderatorenrolle übernehmen und somit einen wichtigen Beitrag zum Gelingen des Kooperationsprozesses leisten.

- Fiskalische Kooperationsbarrieren sind abzubauen und die Umsatzsteuerfreiheit interkommunaler Leistungen weiterhin zu gewährleisten. Die Länder sind gefordert, landesrechtliche Regelungen zur Finanzierung und zum Kostenausgleich für stadtreionale Leistungserbringung sowie Vorhaltegebote für die Gemeinden entsprechend anzupassen.
- Seitens der Landesplanungen soll das Instrument funktionsteiliger Zentraler Orte um den Aspekt stadtreionaler Kooperation ergänzt werden. Eine sinnvolle Option bieten hierfür raumordnerische Verträge nach § 14 des ROG. Diese Form der Zusammenarbeit bedarf einer obligatorischen und kontinuierlichen Evaluierung und fiskalischer Flankierung (zweckgebundene Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich).

7. Fazit

Stadt-Umland-Kooperationen sind eine spezifische Form interkommunaler Zusammenarbeit und haben in der Vergangenheit an Dynamik und inhaltlicher Breite gewonnen. Hierzu haben verschiedene Faktoren beigetragen, wobei oft Wirtschaftlichkeitsüberlegungen im Kontext des demografischen Wandels von Bedeutung waren.

Stadtreionale Kooperationen sind kein Selbstzweck, sondern beruhen auf einer konkreten Aufgabe mit nachvollziehbaren Zielen und erkennbaren Vorteilen für die beteiligten Kommunen. Zustandekommen und Erfolg stadtreionaler Kooperationen hängen von bestimmten Faktoren ab. Die Erfahrung zeigt, dass keine Kooperation von Dauer sein wird, wenn sie nicht für alle Beteiligten von Vorteil ist. Umgekehrt kann es auch Gründe dafür geben, wenn eine Kooperation nicht zustande kommt oder scheitert.

Die Erwartungen an stadtreionale Kooperationen dürfen nicht überfrachtet werden. Sie bedeuten für die Beteiligten zunächst einen Lern- und Kommunikationsprozess, der auf einer freiwilligen Selbstverpflichtung und der Bereitschaft der Akteure zur Zusammenarbeit beruht. Zentrale Erfolgsfaktoren liegen in der Hand der Akteure vor Ort und bilden ein wesentliches Element des regionalen Entwicklungspotentials. Diese endogenen Erfolgsfaktoren sind durch die Raumordnungs- und Strukturpolitik nur in Ansätzen gestaltbar. Bund und Länder sind vor allem im Hinblick auf die materiellen Rahmenbedingungen stadtreionaler Kooperationsprozesse gefordert.