



# Lebensqualität und Daseinsvorsorge durch interkommunale Kooperation

Ein Leitfaden für Kommunen in ländlich geprägten Regionen

## Danksagung

Unser Dank gilt den zahlreichen Vertreter\*innen aus den Städten und Gemeinden im Werra-Meißner-Kreis, die sich aktiv im Rahmen der Veranstaltungen und weiteren Aktivitäten des Vorhabens beteiligt haben, zukunftsfähige Gestaltungsoptionen der interkommunalen Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge zu entwickeln, zu erproben und in die Umsetzung zu bringen.

Unser besonderer Dank gilt dem Bürgermeister Alexander Heppe und den Mitarbeiter\*innen der Stadt Eschwege, die als kommunale Projektpartner das Vorhaben nicht nur organisatorisch und logistisch unterstützt, sondern insbesondere inhaltlich fokussiert haben.

Darüber hinaus gilt unser Dank dem BMBF für die Förderung des Vorhabens.

Berlin, Frankfurt am Main, Eschwege, Juni 2019

## Inhalt

|                                                                                                         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Worum geht es?</b>                                                                                | <b>5</b>  |
| <b>2. An wen richtet sich der Leitfaden?</b>                                                            | <b>9</b>  |
| 2.1 Ausgangssituationen und Herausforderungen                                                           | 11        |
| 2.2 Interkommunale Zusammenarbeit                                                                       | 14        |
| 2.3 Handlungsbedarfe und Ziele interkommunaler Kooperation                                              | 18        |
| <b>3. Organisation und Management der interkommunalen Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge</b> | <b>21</b> |
| 3.1 Organisatorische Struktur der Zusammenarbeit                                                        | 21        |
| 3.2 Organisationsformen                                                                                 | 22        |
| 3.3 Entwicklungsmanagement als Prozess                                                                  | 23        |
| 3.4 Akteure                                                                                             | 26        |
| <b>4. Leitlinien und Regeln der Zusammenarbeit</b>                                                      | <b>28</b> |
| <b>5. Institutionalisierung der handlungsfeldübergreifenden Zusammenarbeit</b>                          | <b>33</b> |
| 5.1 Formalisierung der handlungsfeldübergreifenden Zusammenarbeit                                       | 34        |
| 5.2 Aufgabenspektrum und Institutionalisierung der Koordinationseinheit                                 | 34        |
| 5.3 Veranstaltungen zur regionalen Integration und Kooperation                                          | 37        |
| 5.4 Dokumente als Basis und Ausdruck der interkommunalen Kooperation                                    | 38        |

|                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>6. Handlungsfeldbezogene Zusammenarbeit</b>                     | <b>41</b> |
| 6.1 Handlungsfeld Wasser                                           | 42        |
| Forum für strategischen Austausch in der Siedlungswasserwirtschaft | 47        |
| Dienstleistungspool                                                | 47        |
| 6.2 Handlungsfeld Wohnen                                           | 49        |
| Aufbau eines Fördermittelnetzwerks                                 | 51        |
| Informationsveranstaltung für Kommunen und Bürger*innen            | 52        |
| Integriertes Beratungsangebot für Senior*innen                     | 53        |
| 6.3 Handlungsfeld Nahraum                                          | 54        |
| Interkommunale Radwege-Konzepte für den Alltagsradverkehr          | 56        |
| Entwicklung von Abstimmungs- und Vertretungsstrukturen zur         |           |
| Optimierung von Bürgerbusangeboten                                 | 57        |
| Innovative Nahversorgung                                           | 59        |
| Baubetriebshöfe in interkommunaler Zusammenarbeit                  | 61        |
| <b>7. Verstetigung und Finanzierung</b>                            | <b>62</b> |
| <b>8. Zur Herangehensweise</b>                                     | <b>66</b> |
| <b>Impressum</b>                                                   | <b>67</b> |



## 1. Worum geht es?

Die Lebensqualität vor Ort wird maßgeblich durch eine funktionierende Daseinsvorsorge gesichert. Um Leistungen der Daseinsvorsorge verlässlich zu erbringen, haben Städte und Gemeinden in Regionen im demografischen Wandel vielfältige Herausforderungen zu bewältigen. Im vorliegenden Leitfaden finden Sie Anregungen für ein sektorenübergreifendes, interkommunal abgestimmtes Entwicklungsmanagement zur Sicherung der Daseinsvorsorge im Verbund der Städte und Gemeinden in Ihrer Region.

### Welches Verständnis von Daseinsvorsorge liegt diesem Leitfaden zugrunde?

In Deutschland werden zahlreiche Infrastrukturen als Basisdienstleistungen der sogenannten „Daseinsvorsorge“ angesehen. Die Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge dient dazu, die Bevölkerung und die Wirtschaft mit grundlegenden bzw. existenziellen Gütern und Dienstleistungen durch das Gemeinwesen zu versorgen. Prinzipien kommunaler Daseinsvorsorge sind ein gleichberechtigter Zugang, akzeptable Preise, Kontinuität und Universalität der Dienstleistung, angemessene Qualität sowie politische Kontrolle und Steuerung<sup>1</sup>.

Neben der technischen Infrastruktur, also Energie, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Abfallentsorgung und Verkehr, sind die sozialen Infrastrukturen, das heißt Gesundheits-, Pflege-, Bildungs- und Jugendhilfewesen einschließlich kultureller Dienste, klassische Bereiche der Daseinsvorsorge<sup>2</sup>. Neben den genannten Bereichen können im weiteren Sinne auch eine angemessene Wohnraum- und Nahversorgung als Teil der Daseinsvorsorge begriffen werden.

Daseinsvorsorge ist eine Kernaufgabe der Kommunen, auch wenn sich die Rolle der Kommunen mit den Formen der Leistungserbringung wandelt, sich der Kreis der kooperierenden Partner zur Erbringung der Leistungen weitet und neue Themen jenseits der „klassischen“ Aufgabenfelder der Daseinsvorsorge hinzukommen.

<sup>1</sup> Libbe, Jens (2015): *Transformation städtischer Infrastruktur. Perspektiven und Elemente eines kommunalen Transformationsmanagements am Beispiel Energie, Leipzig.*

<sup>2</sup> Schulz-Nieswandt, Frank (2005): *Daseinsvorsorge und europäisches Wettbewerbsregime*, in: *Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.): Öffentliche Dienstleistungen zwischen Eigenerstellung und Wettbewerb (Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Nr. 22), S. 12-24.*

Insbesondere für Städte und Gemeinden in ländlich geprägten Regionen, die einen Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen haben, sind zur Erbringung der Daseinsvorsorgeleistungen Ansätze notwendig, die administrative Grenzen und Politikfelder überwinden. Dabei kommt der interkommunalen Kooperation eine große Bedeutung zu. Gezielte Maßnahmen interkommunaler Kooperation im Bewusstsein der aktuellen und sich künftig abzeichnenden Herausforderungen können ein Weg sein, einerseits die kommunale Eigenständigkeit und lokale Identitäten zu wahren und andererseits zugleich die Leistungen der Kommunen für die Bevölkerung langfristig zu sichern.

### Welches Verständnis von interkommunaler Zusammenarbeit liegt diesem Leitfaden zugrunde?

Im Folgenden wird von einem weiten Verständnis interkommunaler Zusammenarbeit ausgegangen. Klassischer Weise ist interkommunale Zusammenarbeit als freiwillige Kooperation zwischen Städten und Gemeinden, dem Kreis und kommunalen Betrieben (z.B. Stadt- und Gemeindewerke) definiert. Dies wird den gelebten übergemeindlichen Kooperationsstrukturen in den Aufgabenbereichen der Daseinsvorsorge jedoch nur zum Teil gerecht. In verschiedenen Handlungsfeldern arbeiten Kommunen mit weiteren Akteuren zusammen, um im Verbund aus öffentlicher Hand, Privaten und Zivilgesellschaft Leistungen der Daseinsvorsorge vor Ort zu organisieren. Daher wird an dieser Stelle das Verständnis interkommunaler Kooperation geweitet und die Zusammenarbeit mehrerer Kommunen mit privaten Unternehmen, intermediären Organisationen (z.B. soziale Träger) und zivilgesellschaftlichen Akteuren (z.B. Vereine) einbezogen<sup>3</sup>. Dabei werden die Kommunen als die federführenden Akteure der Kooperation verstanden. Die Begriffe Zusammenarbeit und Kooperation werden synonym verwendet.

Kleine Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen weisen regelmäßig eine geringe Personalausstattung bei einer Fülle kommunaler Aufgaben auf. Die Entscheidungsträger\*innen sind daher oftmals mit einer Vielzahl an praktischen „Zwängen“ und dringlichen Aufgaben im Alltagsgeschäft konfrontiert. Momente, sich mit etwas Abstand den strategischen Zukunftsfragen der Gemeinde zu widmen, sind selten. Hier kann die interkommunale Kooperation die Akteure in kleinen Städten und Gemeinden im Alltag entlasten und

<sup>3</sup> So auch Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2018): *Interkommunale Kooperation in der Städtebauförderung*, Bonn.

[Link >>](#)



so Freiräume und Anlässe für den Blick auf strategische Fragen schaffen. Wie bereits bestehende, vielerorts praktizierte Ansätze interkommunaler Kooperationen weiter gestärkt und optimiert werden können, indem organisatorische Strukturen etabliert und in einem Managementansatz auf regionaler Ebene weiterentwickelt werden können, wird in diesem Leitfaden dargestellt. Gerade die strukturelle Stärkung und qualitative Aufwertung bestehender Projekte und Verfahren interkommunaler Kooperationen sind ein wichtiger Baustein zur dauerhaften Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlich geprägten und von Bevölkerungsrückgang und Überalterung betroffenen Regionen.

**Im Kern geht es darum,**

- bestehende und neue Aktivitäten strategisch und langfristig auszurichten,
- die einzelnen Handlungsfelder und Akteure zueinander in Bezug zu setzen und zu verknüpfen und
- dauerhaft tragfähige Strukturen zu pflegen bzw. zu schaffen.

Das sind die zentralen Anliegen dieses Leitfadens zur Organisation und zum Management der interkommunalen Kooperation in Bereichen der Daseinsvorsorge. Dieser Zielstellung liegen eine räumliche, regionale Perspektive und ein entwicklungsbezogenes, prozesshaftes Verständnis zugrunde. So wie sich die Rahmenbedingungen der Daseinsvorsorge permanent verändern, entwickeln sich auch interkommunale Kooperationen kontinuierlich fort. Die Sicherung der Daseinsvorsorge durch interkommunale Kooperation wird daher konzeptionell in ein regionales Entwicklungsmanagement eingebunden.



## Welches Verständnis von regionalem Entwicklungsmanagement liegt diesem Leitfaden zugrunde?

Regionales Entwicklungsmanagement oder „Regionalmanagement“ gilt als Sammelbegriff für ein breites Feld kooperativer Entwicklungsansätze. Betont wird die Entwicklungsfunktion der räumlichen Steuerung. Der Begriff grenzt sich damit von der ordnenden Funktion traditioneller Raumplanung ab<sup>4</sup>. Bezüge bestehen ferner zur Regionalisierung der Strukturpolitik. Auch aus der Fachpolitik der ländlichen Entwicklung heraus wird der Begriff verwendet. Regionalmanagement weist zwar unstrittig eine hohe Umsetzungsorientierung auf, ist jedoch mehr als ein Projektmanagement im Planvollzug<sup>5</sup>.

Wenn in diesem Leitfaden von regionalem Entwicklungsmanagement gesprochen wird, werden damit zwei Perspektiven verbunden: zum einen die räumliche Perspektive der Region, die ein integriertes und politisch-administrative Grenzen überschreitendes Vorgehen erfordert und „Kirchturmdenken“ überwindet. Spezifisch für den Ansatz ist demnach, dass regionales Entwicklungsmanagement über rein sektorale Lösungsstrategien hinausgeht. Zum zweiten ist es die Einsicht, dass die Sicherung der Daseinsvorsorge angesichts der Veränderungen sowohl der Umwelt- und Rahmenbedingungen als auch der eigenen Ressourcen nicht als etwas Statisches, sondern als aktiv zu gestaltender Prozess zu verstehen ist<sup>6</sup>. Regionalmanagement für die Sicherung der Daseinsvorsorge weist den Kommunen und weiteren Akteuren in der Region damit eine aktiv gestaltende Rolle mit strategischer Ausrichtung zu. Entwicklungsmanagement als Prozess orientiert sich am „klassischen“ [Projekt-Zyklus \(vgl. Kap. 3.3\)](#) und ist mehr als die einmalige Erarbeitung eines weiteren Plans oder Konzeptpapiers.

Das Besondere am hier verfolgten Ansatz ist die Verknüpfung der drei genannten Zugänge: Daseinsvorsorge, regionales Entwicklungsmanagement und eine weitergedachte interkommunale Zusammenarbeit. Damit unterscheidet sich der Ansatz von eher sektoral orientierten Zugängen einerseits und auf Gemeindetypologien abgestellte Förderlogiken andererseits (vgl. hierzu etwa das LEADER-EU/BMEL-Programm zur Förderung des ländlichen Raums und das Stadtumbau-Programm, angesiedelt bei BMI/BBSR).

<sup>4</sup> Diller, Christian (2002): *Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland.*

<sup>5</sup> Heintel, Martin (2017): *Regionalmanagement.* In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung.* Hannover.

[Link >>](#)



<sup>6</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2016): *Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Leitfaden für die Praxis.*

[Link >>](#)



## 2. An wen richtet sich der Leitfaden?

**Sie sind Bürgermeister\*in, Verwaltungsmitarbeiter\*in, Mitarbeiter\*in eines kommunalen Unternehmens und ...**

- Sie haben die begründete Sorge, dass sich in Ihrer Region die Daseinsvorsorge und die damit verbundene Lebensqualität in der bekannten Qualität auf Dauer nicht halten lassen und wollen etwas dagegen tun.
- Sie suchen Beispiele, wie interkommunale Zusammenarbeit ein erfolgreicher Ansatz sein kann, um den wachsenden Herausforderungen und Aufgaben bei der Sicherung der Daseinsvorsorge begegnen zu können.
- Ihr Tagesgeschäft drängt strategische Überlegungen in den Hintergrund.

**Ihre Stadt/Gemeinde befindet sich in folgender Situation:**

- Ihre (Klein)Stadt/Gemeinde und die umliegende Region sind vom Rückgang der Bevölkerung und Überalterung betroffen.
- Ihre Region ist ländlich geprägt.
- Es gibt in Ihrer Kommune vereinzelte, eher sektoral ausgerichtete Projekte interkommunaler Kooperation für die Daseinsvorsorge, es fehlt aber an der gegenseitigen Bezugnahme und verlässlichen Strukturen.





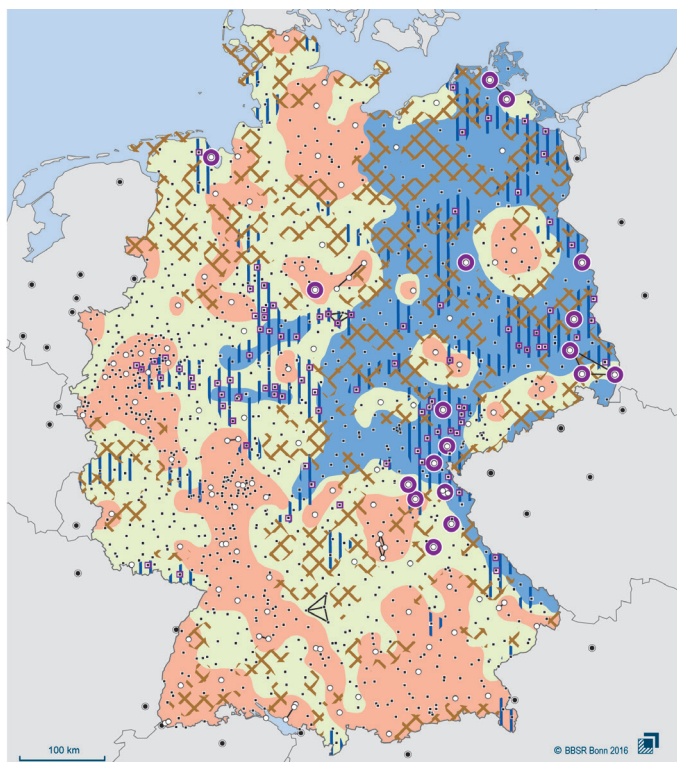
**Ihre Stadt/Gemeinde steht vor folgenden Herausforderungen und ist mit folgenden Problemen konfrontiert:**

- Unterfinanzierung von bestehenden technischen und sozialen Infrastrukturen
- Unterauslastung von Infrastrukturen, Maschinen und Gerätschaften
- Personalengpässe in der öffentlichen Verwaltung und in kommunalen Betrieben
- Überlastung des (wenigen) Personals
- Defizite in der Nahversorgung
- Defizit im Wohnungsangebot für Ältere und für kleine Haushaltsgrößen
- Leerstandsproblematik/Schrottimmobilien
- Unzureichende öffentliche Nahverkehrsangebote und Radverkehrsinfrastruktur



## 2.1 Ausgangssituationen und Herausforderungen

Viele Regionen in Deutschland sind von dörflichen Gemeinden und Kleinstädten geprägt. Neben einer rückläufigen Gesamtbevölkerung verändert sich auch die Alters- und Sozialstruktur der Bevölkerung in Ihrer Region (z.B. Veränderung der Haushaltsgrößen). Das Durchschnittsalter der Bevölkerung wird in den kommenden Jahren voraussichtlich weiter steigen. Damit gehen gleichzeitig Auslastungsdefizite und neue Anforderungen an die Daseinsvorsorge einher. Das ist in vielen Regionen Deutschlands der Fall. Das BBSR hat Räume mit besonderem Handlungsbedarf zur Sicherung der Daseinsvorsorge im demografischen Wandel identifiziert<sup>7</sup> (vgl. Abb. 1).



*Die Karte veranschaulicht lediglich beispielhaft das Leitbild. Die Signaturen stellen keine planerischen Festlegungen dar.*

**Demografisch bedingter Handlungsbedarf - Betroffenheit von Alterung und Bevölkerungsrückgang**

- niedrig
- mittel
- hoch

<sup>7</sup> Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2018) Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern.

[Link >>](#)



Abb. 1: Karte Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ (Quelle: BBSR 2018 S. 8)

### Tragfähigkeit der Daseinsvorsorge und Versorgungsqualität

- in Ihrer Tragfähigkeit zu sichernde Oberzentren
- in Ihrer Tragfähigkeit zu sichernde Mittelzentren
- Räume mit zu sichernder Tragfähigkeit
- Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen sichern

### Räume mit zu sichernder Tragfähigkeit

- Oberzentren
- Mittelzentren
- Städte mit oberzentralen Funktionen in Nachbarstaaten
- Oberzentrale Städteverbünde
- Mittelzentrale Städteverbünde mit oberzentralen Teilfunktionen

Mit dem Ziel, zukunftsfähige Lösungen über Sektoren- und administrative Grenzen hinweg aufzuzeigen, bezieht sich der Leitfaden beispielhaft auf **drei Handlungsfelder der Daseinsvorsorge (Abb. 2):**

- Im Handlungsfeld **Wasser** wirken neben dem demografischen Wandel insbesondere die Folgen des Klimawandels und steigende gesetzliche Anforderungen auf die Siedlungswasserwirtschaft ein.
- Im Handlungsfeld **Wohnen** steht die Frage im Zentrum, wie auch künftig ein attraktives und bedarfsgerechtes Wohnungsangebot aufrechterhalten werden kann, um die Lebensqualität der Bewohner\*innen zu erhalten.
- Im Handlungsfeld **Nahraum** fokussiert sich die Fragestellung durch den demografischen Wandel darauf, wie das nähräumliche Lebens- bzw. Wohnumfeld für die Bewohner\*innen attraktiv und funktional bleiben kann. Dazu zählen die Ausstattung mit Einkaufsmöglichkeiten, mit innerörtlichen Grünflächen und Spielplätzen, Treffpunkte für das soziale Leben sowie die Sicherstellung einer attraktiven Erschließung durch Fuß- und Radwege sowie öffentliche Verkehrsmittel.

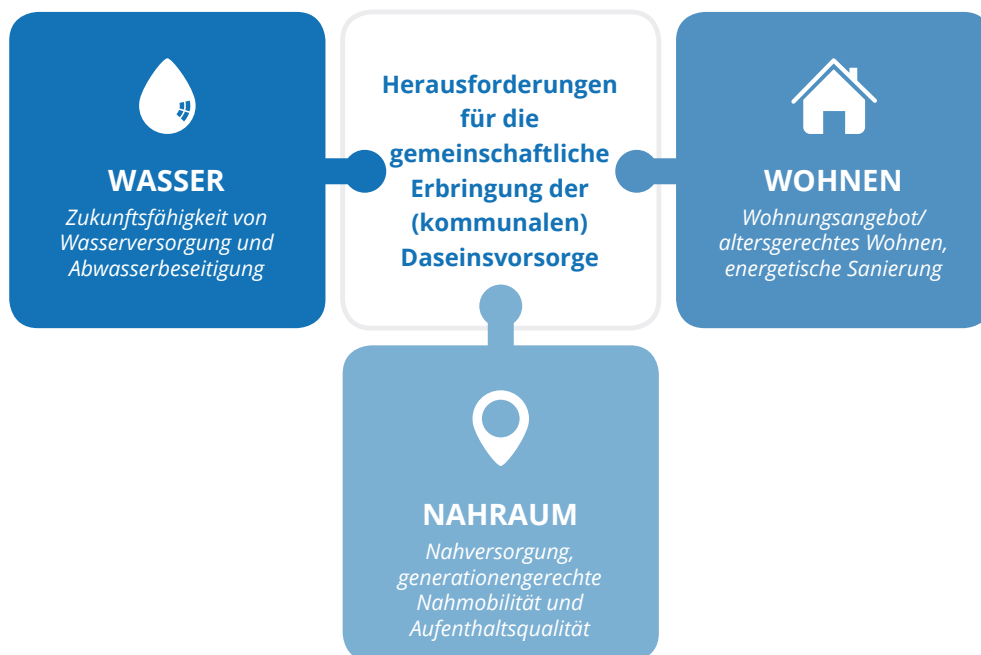


Abb. 2: Herausforderungen in ausgewählten Handlungsfeldern (eigene Darstellung)

### Zur Vertiefung:

Herausforderungen und Lösungsansätze in weiteren Handlungsfeldern finden Sie hier:

- Medizinische Versorgung, Mobilität, Familien, Internet im ländlichen Raum: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (2013): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck. Wie reagieren auf den demografischen Wandel?
- Verkehr, Energie, Gesundheit, soziale Infrastruktur, Schutz/Sicherheit, Nahversorgung, Verwaltung/e-Service, technische Infrastruktur: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2013): Daseinsvorsorge im europäischen Vergleich – Problemwahrnehmung, Lösungsstrategien, Maßnahmen.
- Integration, Teilhabe, Familienpolitik, Sozialsysteme, Gesundheitssystem, Arbeitsmarkt: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2019): Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig Deutschlands Regionen sind.
- Wohnraum, Dichte Städte, Entleerte Räume, Digitalisierung: Bundesstiftung Baukultur (BSBK) (2018): Baukulturbericht 2018/19. Erbe – Bestand – Zukunft. S. 28–36.
- Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2014): Regionale Fragestellungen – regionale Lösungsansätze - Ergebnisbericht der Vertiefungsphase des Modellvorhabens der Raumordnung „Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel“ (KlimaMORO)

[Link >>](#)



[Link >>](#)



[Link >>](#)



[Link >>](#)



[Link >>](#)



Die beispielhaft genannten Herausforderungen in den Handlungsfeldern können von einzelnen Städten und Gemeinden oftmals nicht im Alleingang gelöst werden. In vielen Fällen sind daher interkommunale Kooperationen und Abstimmung ein zentraler Ansatz der Problembewältigung.

## 2.2 Interkommunale Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit bezeichnet die freiwillige Kooperation zwischen Städten, Gemeinden und kommunalen Einrichtungen. In der Daseinsvorsorge arbeiten Kommunen regelmäßig mit weiteren Akteuren zusammen. Daher wird an dieser Stelle das Verständnis geweitet und die Zusammenarbeit mehrerer Kommunen mit privaten Unternehmen, intermediären Organisationen (z.B. soziale Träger) und zivilgesellschaftlichen Akteuren (z.B. Vereine) einbezogen – unter Federführung der Kommunen.

### Zur Vertiefung:

- Reutter, Franziska (2015): Regionale und interkommunale Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge - Strukturen und Potenziale dargestellt am Beispiel der Region Hesselberg. Arbeitspapiere der Regionalentwicklung – Elektronische Schriftenreihe des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung Band 16, TU Kaiserslautern.
- Klemme, Marion (2002): Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 110. Blaue Reihe, IRPUD, Dortmund.

### Beispiele:

Verschiedene anschaulich aufbereitete Praxisbeispiele finden Sie in der Publikation:

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2018): Interkommunale Kooperation in der Städtebauförderung, Bonn.

Praxisbeispiele für Kooperationen in ausgewählten Handlungsfeldern der Daseinsvorsorge:

### ■ Energie

- Beispiele für interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Klimaschutz und Energie in Bayern
- Beispiele für interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Erneuerbare Energien in Hessen

[Link >>](#)



[Link >>](#)



[Link >>](#)



[Link >>](#)





■ interkommunal abgestimmte **Bauleitplanungen**

(z.B. Wohn- oder Gewerbegebiete)

- Beispiel für ein gemeinsames Gewerbegebiet der Stadt Büdingen und der Gemeinden Hammersbach und Limeshain auf Basis eines Zweckverbandes
- Gemeinsames Gewerbegebiet „Pommerndreieck“ der Gemeinden Süderholz und Grimmen
- „Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg“  
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR):  
MORO-Informationen „Innovative Projekte zur  
Regionalentwicklung“, Nr. 1 – 11/ 2004, S. 13.

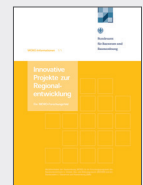
[Link >>](#)



[Link >>](#)



[Link >>](#)



■ **Städtebauförderung** zum Thema Bauen, Wohnen und Sanieren

- Kommunale Arbeitsgemeinschaft „Mittleres Werratal“ zur Zusammenarbeit im Stadtumbauprozess im Rahmen des Förderprogramms „Stadtumbau in Hessen“

[Link >>](#)



■ **Verwaltungskooperationen** in den Bereichen Finanzen und Standesamt

- Übersicht zu Standesamt-IKZ in Bayern
- Beispiele für interkommunale Zusammenarbeit von Finanz-/ Standesämtern in Hessen

[Link >>](#)



[Link >>](#)



## ■ Bauhöfe

- deutschlandweite Beispiele für interkommunale Zusammenarbeit von Bauhöfen
- Beispiele für interkommunale Zusammenarbeit von Bauhöfen in Bayern:
- Beispiele für interkommunale Zusammenarbeit von Bauhöfen in Hessen:

[Link >>](#)



[Link >>](#)



[Link >>](#)



Die Kooperationen bewegen sich sowohl im Rahmen der „klassischen“ interkommunalen Zusammenarbeit zwischen Kommunen und den entsprechenden Organisations- und Rechtsformen als auch – abhängig vom jeweiligen Handlungsfeld – in der Kooperation mit privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Viele sind dauerhaft eingerichtet, andere wurden im Laufe der Zeit angepasst. Wieder andere wurden eingestellt, weil sie sich als zu aufwendig oder nicht zielführend herausgestellt haben.

Interkommunale Kooperationen in Deutschland werden typischer Weise anhand folgender Kriterien unterschieden (Abb. 3):

| Kriterium             | potentielle Ausprägung                                     |
|-----------------------|------------------------------------------------------------|
| Ausrichtung           | Aufgaben-/projektorientiert vs. strategisch/regionsbezogen |
| Ansatz                | sektoral/monofunktional vs. multifunktional/integriert     |
| Beteiligte Akteure    | territorial-gebunden vs. funktional-gebunden               |
| Initiative            | bottom-up vs. top-down                                     |
| Institutionalisierung | formell vs. informell                                      |
| Rechtsform            | öffentlich-rechtlich vs. privatrechtlich                   |

Abb. 3: Kriterien und Ausprägungen interkommunaler Kooperation<sup>8</sup>

Dies bildet die Vielfalt interkommunaler Kooperationen in der Praxis jedoch nur partiell ab. Sie reichen von Kooperationen bei den pflichtigen kommunalen Aufgaben (z.B. Abwasserbeseitigung) bis zu freiwilligen Aufgaben (z.B. energetische Quartierssanierung) und in zeitlicher Hinsicht zwischen sporadischen Aufgaben wie der Kanalspülung und dauerhafter Aufgabenübernahme wie die Betriebsführung eines Wasserwerks. Sie unterscheiden sich des Weiteren hinsichtlich ihres Zentralitäts- (zentral/dezentral) und Flexibilitätsgrads („flexibel“ in Form öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen/„stabil“ in Form eines

<sup>8</sup> Reutter, Franziska (2015): Regionale und interkommunale Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge - Strukturen und Potenziale dargestellt am Beispiel der Region Hesselberg. Arbeitspapiere der Regionalentwicklung – Elektronische Schriftenreihe des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung Band 16, TU Kaiserslautern, S. 43.

[Link >>](#)



Zweckverbands). In der Regel werden in den vertraglichen Regelungen zur Erbringung von Leistungen für andere Kommunen Zahlungen vereinbart. Im Krankheitsfall oder bei Urlaubsvertretungen gibt es auch gegenseitige, nicht gegenfinanzierte Vertretungsregelungen, wenn sie sich quantitativ bis zum Jahresende ausgleichen. Die bestehenden „Spielarten“ der interkommunalen Zusammenarbeit erweitern die bekannten Einordnungen und geben die Vielfalt wieder (Abb. 4).

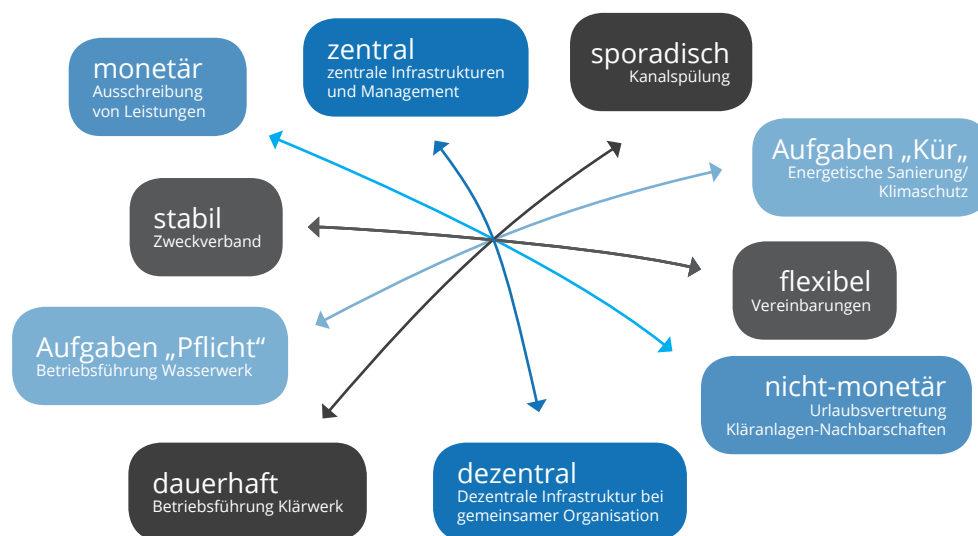


Abb. 4: Beispiele für bestehende „Spielarten“ der interkommunalen Kooperation aus der Fallregion des Werra-Meißner-Kreises (eigene Darstellung)

Die durch die Städte und Gemeinden getragenen Aktivitäten werden ergänzt durch die bestehenden Strukturen und Aufgaben auf Landkreisebene. Sie bieten wichtige Unterstützungsfunktionen insbesondere für kleine Kommunen und setzen eigene thematische Impulse (z.B. ÖPNV).

#### Beispiel zur Rolle des Landkreises im Zusammenspiel mit den Gemeinden:

- Das Projekt „Sicherung des Brandschutzes in der Zukunft durch interkommunale Zusammenarbeit im Landkreis Gießen“ steht beispielhaft für eine erfolgreiche Kooperation zwischen 18 Städten und Gemeinden sowie dem Landkreis Gießen. Der Landkreis übernimmt die Beschaffung von Fahrzeugen und stellt sie auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung den kommunalen Vertragspartnern zur Verfügung. Ziel ist eine effizientere

Organisation des Feuerwehrwesens zwischen den Gebietskörperschaften. Die beteiligten Kommunen und die Kreisebene profitieren sowohl durch Einsparungen bei der Beschaffung und dem Einsatz des Fuhrparks als auch durch einen reduzierten Verwaltungsaufwand und erhöhter Planungssicherheit.

## 2.3 Handlungsbedarfe und Ziele interkommunaler Kooperation

Es ist unbestritten, dass sich interkommunale Kooperationen seit Jahren als Instrument zur Sicherung der Daseinsvorsorge vielfach bewährt haben. Dennoch lohnt es sich, genauer hinzuschauen und Optimierungspotenziale in der Praxis offenzulegen. Häufig sind interkommunale Kooperationen stark projektbezogen und die Projekte stehen unverbunden nebeneinander. Insbesondere Querbezüge zwischen verschiedenen Sektoren bleiben so unerkannt. Außerdem kommt eine in die Zukunft gerichtete Abstimmung zwischen den verschiedenen Aktivitäten in der Region zu kurz. Zudem fehlt es oft an Foren, die dem Erfahrungsaustausch über praktische Probleme, aber auch über zukünftige Herausforderungen dienen. Oder es sind dementsprechende Strukturen vorhanden, die in der Praxis nicht hinreichend mit Leben gefüllt sind oder bei denen Querbezüge nicht ausreichend berücksichtigt werden. So liefern z.B. mit viel Engagement erarbeitete Entwicklungskonzepte nur bedingt eine strategische Richtschnur, wenn es ihnen an programmatischen Verabredungen fehlt<sup>9</sup>. Auch die kontinuierliche Begleitung der Akteure in der Umsetzung, das Nachhalten der Ziele und deren weiteres Konkretisieren scheinen oftmals ausbaufähig. Dazu braucht es den kontinuierlichen Austausch auf der Fachebene auch nach der Fertigstellung des Konzepts.

Um die interkommunale Kooperation zwischen Städten und Gemeinden einer Region zukunftsfähig auszubauen, sollten:

- die Aktivitäten strategisch und langfristig ausgerichtet werden,
- die einzelnen Aktivitäten, Handlungsfelder und Akteure zueinander in Bezug gesetzt und verknüpft werden und
- dauerhaft tragfähige Strukturen gepflegt und optimiert bzw. geschaffen werden.

Weitere Informationen:  
Hilligardt, Jan (2015):  
Kooperation im Feuerwehrwesen im Landkreis Gießen. In ASG (Hrsg.):  
Ländlicher Raum. 02/2015

[Link >>](#)



<sup>9</sup> Libbe, Jens, Ulrich Pet-schow, Jan Hendrik Trapp (2018) (Hrsg.)  
Umweltbundesamt:  
Diskurse und Leitbilder zur zukunftsfähigen Ausgestaltung von Infrastrukturen - Abschlussbericht, Climate Change 33/2018, Dessau-Roßlau.

[Link >>](#)



Konkret heißt das, die Zusammenarbeit an folgenden Zielen zu orientieren:

- Auf der **operativen** Ebene (Aufgabenorientierung) geht es darum, dass
  - unverbundene und wenig abgestimmte Einzelprojekte und -aktivitäten integriert bearbeitet werden können,
  - sich die Gemeinden bei der Problemlösung gegenseitig praktisch unterstützen,
  - Dienstleistungen gemeinsam erbracht werden können (Shared Services) und
  - Arbeitsabläufe und -strukturen vorausschauend optimiert sowie Engpässe oder Überlastung durch eine verbesserte Abstimmung vermieden werden.

Dadurch können Effizienzgewinne, Synergieeffekte und Spielräume für Neues herbeigeführt werden.

- Auf der **strategischen** Ebene (Entwicklungsorientierung) geht es darum, sich zu den drängenden Zukunftsfragen bei der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge und dem Erhalt von Lebensqualität gemeinsam abzustimmen. Das heißt:
  - gemeinsam über mittel- und langfristige Bedarfe, Aufgaben und Zielvorstellungen in der Region zu reflektieren und sich auszutauschen (z.B. Wohnungsmarkt, Nahversorgungseinrichtungen, medizinische Versorgung),
  - Wissenstransfer zu strategisch relevanten Themen, die keinen gemeinsamen „Ort“ der Weiterentwicklung haben (und oft die nicht-pflichtigen Aufgaben der Kommunen betreffen) zu organisieren,
  - mittel- und langfristige Aktivitäten und den Ressourceneinsatz in der Region abzustimmen (und ggf. zu priorisieren) (z.B. Anschaffung von



Spezialmaschinen, Fachkräfte).

Folgender, über die direkten Ziele hinausgehender **Nutzen** ist für die Städte und Gemeinden zu erwarten:

- interkommunale Entlastung und Effizienzverbesserung bei Aufgaben der Daseinsvorsorge,
- verbesserter Interessensausgleich und Abbau von Konkurrenzdenken zwischen den Gemeinden,
- Erleichterung und gegenseitige Unterstützung für die kommunalen Verwaltungen, Fördermechanismen und Gelegenheitsfenster für ihre Belange zu nutzen.

Damit die Städte und Gemeinden vor dem Hintergrund ihrer knappen Ressourcenausstattung neue Spielräume jenseits der tagesaktuellen, drängenden Aufgaben gewinnen können, sollte eine interkommunale Zusammenarbeit demnach sowohl handlungsfeldbezogen als auch -übergreifend angelegt sein. Sie sollte sich praktischen Kooperationen und Aufgaben genauso widmen, wie eine strategische Perspektive entwickeln und sich an integrierten,

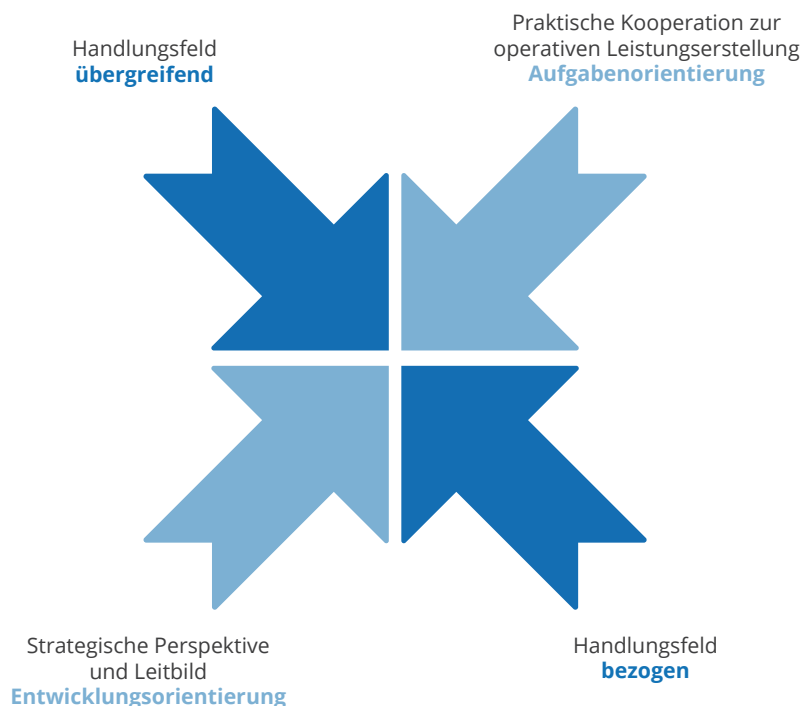


Abb. 5: Grundlegende Orientierungen interkommunaler Kooperation



### 3. Organisation und Management der interkommunalen Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Die Sicherung der Daseinsvorsorge im Rahmen eines regionalen Entwicklungsmanagements durch interkommunale Kooperation benötigt neben Management eine passende Struktur (Organisation). „Organisation“ wird i.d.R. mit Begriffen wie Ordnung, Regeln, Struktur, Zuständigkeiten oder auch Orientierung verbunden. Organisation beschreibt damit etwas Stabiles und Feststehendes. Demgegenüber ist im „Management“ Veränderung angelegt. Hier geht es um Prozesse, Zeit im Sinne von Zukunft und auch um Lernen aus dem Prozess heraus. Beide Perspektiven sind wichtig und notwendig für erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit und deshalb zu verbinden.

#### 3.1 Organisatorische Struktur der Zusammenarbeit

Die Sicherung der Daseinsvorsorge im Rahmen eines regionalen Entwicklungsmanagements erfordert sowohl eine handlungsfeldbezogene als auch eine handlungsfeldübergreifende und damit insbesondere eine räumliche und integrierende Perspektive und Zusammenarbeit. Beide Zugänge werden mit der folgenden Struktur aufgegriffen (Abb. 6). Innerhalb einzelner Handlungsfelder lassen sich konkrete Probleme und Aufgaben bearbeiten. Gleichwohl ist auch in den Handlungsfeldern eine strategische Perspektive unerlässlich. Regelmäßig sind die beteiligten Akteure innerhalb eines Handlungsfeldes überschaubar; es bestehen oftmals schon gewachsene Kontakte. Auf dieser Basis lassen sich handlungsfeldbezogene Entwicklungsbilder und Ziele sowie Handlungsoptionen gemeinsam erarbeiten.

Im Sinne eines abgestimmten regionalen Entwicklungsmanagements sollten die Aktivitäten und Kooperationen in den Handlungsfeldern übergreifend zusammengebunden und integriert werden. Damit können unter einer räumlichen und integrierenden Perspektive ganzheitlich Zukunftsthemen identifiziert und die Gewährleistung der Daseinsvorsorge langfristig sichergestellt werden. Nur durch einen übergreifenden Blick können Zielkonflikte und Konkurrenzen zwischen den Handlungsfeldern erkannt und überwunden werden. Auch lassen sich so Synergien zwischen den Handlungsfeldern heben. Die Kooperationen in den einzelnen Handlungsfeldern sollten eng mit der handlungsfeldübergreifenden Zusammenarbeit verzahnt und verbunden sein. Eine Koordinationseinheit „kümmert“ sich um die Kommunikation der Akteure, die Informationsflüsse und die Verknüpfung der verschiedenen Aktivitäten.



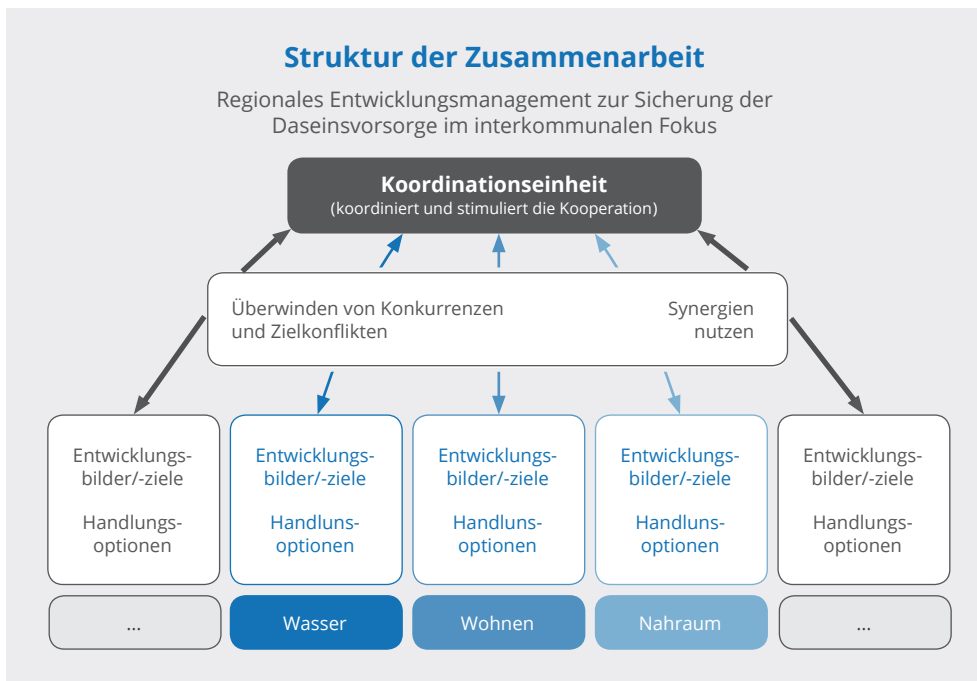


Abb. 6: Handlungsfelder und übergreifende Koordination im regionalen Entwicklungsmanagement

## 3.2 Organisationsformen

In [Kapitel 3.1](#) wird davon gesprochen, dass etwas zusammengebunden und integriert werden muss, aber nicht wie das zu geschehen hat. Eine Möglichkeit könnte sein, eine mehr oder weniger formalisierte Organisationsform zu realisieren. Dazu gibt es eine Vielzahl formeller und informeller Organisationsformen für interkommunale Kooperationen. Für viele liegen Praxiserfahrungen vor. Die Wahl der Organisationsform (Abb. 7) u.a. hängt von folgenden Faktoren ab:

- dem sachlichen Kooperationsgegenstand und der räumlichen Gebietskulisse,
- der Zusammensetzung der Partner (Befinden sich diese auf Augenhöhe oder ist eine Partei in verschiedener Hinsicht stärker/schwächer als die andere?),
- der Finanz- und Verwaltungskraft der Kommunen im Verbund, aber auch Unterschiede zwischen den kommunalen Partnern,
- dem Aufgabenumfang (Handelt es sich um ein klar umrissenes, befristetes Projekt oder um eine Daueraufgabe?) und/oder
- der spezifischen Zielsetzung und der Zukunftsperspektive (Will man die Kooperation um weitere Partner oder Aufgaben erweitern?).

Eine weiterer Faktor sind die Vorerfahrungen der Städte und Gemeinden in Bezug auf interkommunale Kooperationen. Ggf. haben sich einzelne Organisationsformen und „Konstrukte“ in der Vergangenheit bereits als wenig praktikabel erwiesen; andere mögen sich bewährt haben.

| Öffentlich-rechtlich                                                                        | privatrechtlich | informell                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------------------|
| Kommunale Arbeitsgemeinschaft                                                               | GmbH            | Runde Tische                    |
| Zweckverband Planungsverband                                                                | Stiftung        | Projektbeiräte                  |
| öffentlich-rechtliche Vereinbarung (mandatierend oder delegierend)                          | Verein          | Koordinierungsbüros             |
| kommunales Gemeinschaftsunternehmen nach Landesrecht (Anstalt des öffentlichen Rechts etc.) | AG              | Städtenetze, Regionalforen etc. |

Abb. 7: Eigene Darstellung

#### Zur Vertiefung:

Für eine erste, überblicksartige Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen verschiedener Rechts- und Organisationsformen bieten sich folgende Dokumente an:

- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (Hrsg.) (2008): Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik. Texte der Kommunalakademie Band 4.
- Steinwinter, Jeanette, Karl-Georg Wiedmann (2010): Zusammenarbeit von Kommunen in Baden-Württemberg, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 7/2010

[Link >>](#)



[Link >>](#)



### 3.3 Entwicklungsmanagement als Prozess

Die Sicherung der Daseinsvorsorge auf Basis interkommunaler Kooperation kann nur als lernendes System im Prozess gelingen. So wie sich die demografischen, ökonomischen, rechtlichen und weiteren Rahmenbedingungen ändern, müssen sich auch die Akteure sowie ihre Strategien und Maßnahmen immer wieder überprüfen und ggf. neu ausrichten bzw. anpassen. Regionales Entwicklungsmanagement erfordert einen von den Akteuren gemeinsam getragenen Analyse-, Ideenfindungs-, Planungs-, Umsetzungs- und

Reflexionsprozess (Abb. 8). Sowohl innerhalb der Handlungsfelder als auch übergreifend ist es wichtig,

- sich regelmäßig mit den Rahmenbedingungen auseinanderzusetzen (Analyse),
- zu fragen, ob die Ziele noch die richtigen sind,
- ob das, was gemacht wird, noch zielführend und erwünscht ist bzw. was anders oder besser gemacht werden könnte (Reflektion) und
- entsprechende Ideen zu entwickeln, wie die definierten Ziele (besser) erreicht, priorisiert und umgesetzt werden können.

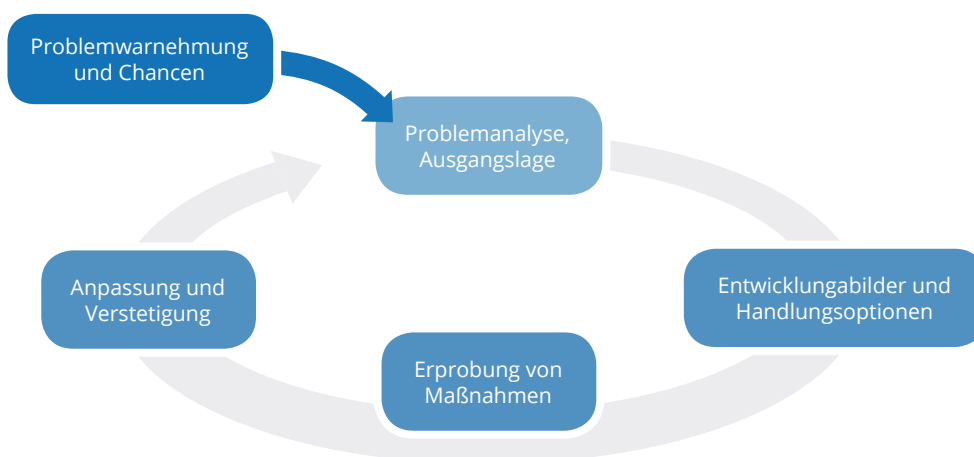


Abb. 8: Entwicklungsmanagement als Prozess

Wichtig ist, dass Sie sich für die einzelnen Schritte und Phasen Zeit nehmen. Gerade eine von allen Akteuren geteilte Problemsicht ist der zentrale Ausgangspunkt für die weitere Zusammenarbeit. Achten Sie darauf, die individuell unterschiedlichen Problemwahrnehmungen zu einer „gemeinsamen“ Problembeschreibung zusammenzuführen. Wichtig ist dabei, nicht nur die (Problem-) Symptome, sondern die Kausalitäten in den Blick zu nehmen. Aus der gemeinsamen Problembeschreibung, der Situationsanalyse und den gemeinsamen Bedarfen und Herausforderungen lassen sich die verbindenden Visionen und Ziele für die regionale Entwicklung ableiten. Auf dieser Basis lassen sich dann Ansätze und Lösungsoptionen entwickeln und umsetzen.

Alle fünf Jahre sollten die Organisation und das Management der Zusammenarbeit zur Sicherung der Daseinsvorsorge einer eingehenden Selbstevaluation unterzogen werden.

Folgende Leitfragen sind hilfreich:

- Welche Ergebnisse und Erfolge wurden erzielt?
- Was hat funktioniert und hat sich bewährt? Was hat sich nicht bewährt?
- Wie hoch war der Aufwand?
- Wie zufrieden sind die Partner mit der Zusammenarbeit?
- Profitieren alle Partner in angemessener Weise von der Kooperation?
- Wie stabil ist die Kooperation?
- Wie aktiv ist die Beteiligung?

Diese und weitere Fragen können helfen, sich kritisch-konstruktiv mit interkommunalen Kooperationen auseinander zu setzen. Dabei sollten auch die erarbeiteten Ergebnisse, wie z.B. die Analysen der Ausgangssituation und die entwickelten Handlungsoptionen, noch einmal aufgerufen werden.

#### Zur Vertiefung:

- Dahlbeck, Elke u.a. (2017): Interkommunale Kooperation. Eine Kurzexpertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen, S. 22-27
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (Hrsg.) (2008): Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik. Texte der Kommunalakademie Band 4, S. 68-76
- Schmidt, Elfriede u.a (2002): Kooperative Regionalentwicklung. Auswertung neuer Vorgehensweisen für die regionale Umsetzung ökologischer Ziele am Beispiel Mecklenburgische Seenplatte, Neubrandenburg (insb. S. 114-120).

[Link >>](#)



[Link >>](#)



[Link >>](#)



### 3.4 Akteure

Die interkommunale Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge lebt von der Kooperation und der Abstimmung der Akteure in der Region. Die Städte und Gemeinden kooperieren im Sinne der Daseinsvorsorge nicht nur mit ihresgleichen, sondern auch mit Verbänden und Vereinen, mit Wirtschafts- und Sozialpartnern, der Zivilgesellschaft oder dem Landkreis. Auch kommunale Unternehmen spielen eine wichtige Rolle.

Wer in den Kooperationsprozess einbezogen werden sollte, hängt selbstverständlich von den Kooperationsgegenständen ab. Je nach Kooperationsgegenstand ist die Einbeziehung der Bevölkerung erforderlich und wichtig für den Erfolg. Je nach Handlungsfeld lassen sich Leistungen der Daseinsvorsorge effizienter und kostengünstiger in Ko-Produktion von öffentlicher Hand und privaten/zivilgesellschaftlichen Organisationen erstellen. Ein prominentes Beispiel sind Bürgerbusse als zivilgesellschaftlich getragenes Mobilitätsangebot in Ergänzung zum Öffentlichen Verkehr. Im Bereich kommunaler Pflichtaufgaben wie z.B. der Abwasserentsorgung sind die Kommunen und ihre Einrichtungen gefordert. Mit Blick auf das regionale Entwicklungsmanagement können folgende Akteure relevant sein:

**Städte und Gemeinden** sind die Träger und Partner als Ideen- und Impulsgeber der Kooperationsprozesse. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung organisieren sie sich frei und selbstständig in der Form, wie es ihren Bedarfen und Ressourcen entspricht. Sie sind legitimiert, rechtsverbindliche Absprachen zu treffen und öffentliche Mittel in die Kooperationen einzubringen. Neben den Politiker\*innen sollte auf jeden Fall die Fachebene an der Kooperation beteiligt werden, da diese die Projekte in den Verwaltungen umsetzt und zentraler Ideengeber ist.

**Landkreise** können die kreisangehörigen Gemeinden bei der Verwaltungsvereinfachung unterstützen und ggfs. auch zentrale Angebote für diese schaffen (Bsp. E-Vergabe). Der Landkreis hat zudem eine wichtige Funktion als „Sprachrohr“ der Region gegenüber dem Land und dem Bund. Regionales Entwicklungsmanagement braucht Beachtung und Unterstützung von außen; der Kreis ist Initiator eigener Projekte und Schnittstelle zwischen den Ebenen und weiteren Akteuren.



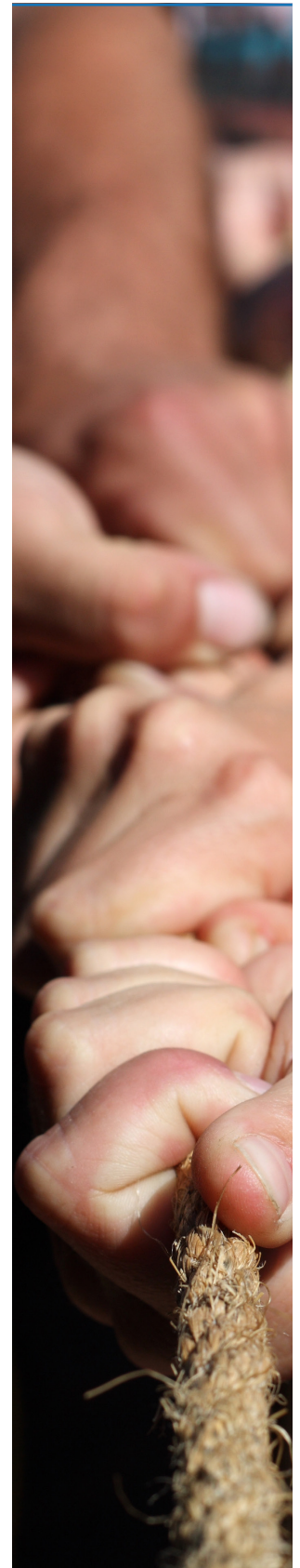


**Kommunale Betriebe und Gesellschaften** der Daseinsvorsorge wie Stadt- und Gemeindewerke, Verbände und Eigenbetriebe, Baubetriebshöfe und (interkommunale) Gesellschaften erbringen die Leistungen der Daseinsvorsorge und kennen die konkreten Bedarfe und Herausforderungen in ihren jeweiligen Handlungsfeldern. Sie sind die zentralen Wissensträger und entscheidend für die Umsetzung identifizierter Lösungsstrategien.

**Intermediäre und zivilgesellschaftliche Organisationen** sind Vereine, Bürgerinitiativen, NGOs, Tourismusverbände etc. In den Handlungsfeldern, in denen die Leistungserstellung in Formen der gemeinsamen Erzeugung erfolgt, sind sie wichtig als Wissensträger und für die Ausführung von Aufgaben. Sie sollten bei der Ausarbeitung von Lösungsansätzen beteiligt sein. Auch können sie ihre Ressourcen aktiv einbringen.

**Privatwirtschaftliche Akteure**, also ortsansässige Betriebe und Gewerbe, sind zum einen Nutzer von Ver- und Entsorgungsleistungen, zum anderen stärken sie als Arbeitgeber die Region. Ihre unternehmerischen Entscheidungen haben Einfluss auf die regionale Ökonomie und den Standort.

Die Anzahl der Kooperationspartner ist in der Praxis sehr unterschiedlich und abhängig vom Kooperationsgegenstand. Es gibt keinen pauschalen Zusammenhang zwischen der Anzahl der beteiligten Kommunen, ihrem Funktionieren und dem Erfolg einer interkommunalen Kooperation. Bei interkommunalen Entwicklungskonzepten sollten viele Kommunen beteiligt sein, bei Umsetzungsprojekten im internen Verwaltungsbereich sind manchmal nur zwei Partner erforderlich und sinnvoll. Die interkommunale Zusammenarbeit zwischen mehreren Partnern ist allerdings zumeist leistungsstärker und hat eine höhere politische Durchsetzungskraft in Hinblick auf die übergeordnete Ebene. Allerdings ist die Abstimmung untereinander schwieriger und die Steuerung komplexer, je mehr Meinungen und Interessen miteinander in Einklang gebracht werden müssen.



## 4. Leitlinien und Regeln der Zusammenarbeit

Leitlinien und Regeln der Zusammenarbeit bilden das Wertegerüst für die Sicherung der Daseinsvorsorge durch interkommunale Kooperation - vor allem dann, wenn sie handlungsfeldübergreifend, zukunftsgerichtet und strategisch angelegt sein soll. Dieses sollte sich aus den Rahmenbedingungen und dem gemeinsamen Selbstverständnis der Akteure in der jeweiligen Region ableiten. Die Leitlinien sind als Fundament und Basis der handlungsfeldübergreifenden Zusammenarbeit grundlegend für dessen erfolgreiche Umsetzung.

### **Empfehlung zum Vorgehen:**

Sie sollten sich mit den Beteiligten in einem (oder vermutlich mehreren) Arbeitstreffen darauf einigen, welchen Leitlinien und Regeln die Zusammenarbeit folgen soll. Dieses sollte in der gebotenen Kürze und präzise dokumentiert werden, so dass man darauf im Kooperationsalltag schnell und einfach zurückgreifen kann. Folgende Fragen sollten Sie sich stellen und beantworten:

- Lässt sich ein grundlegendes gemeinsames Verständnis über Herausforderungen und Anlass der interkommunalen Kooperation, deren Nutzen und Sinn formulieren? Wie lässt sich dieses Verständnis „leben“/umsetzen?
- Welche Akteure sollen die interkommunale Kooperation steuern? Welche gibt es daneben noch und welche sollte es geben? Neben einem zentralen Akteurskern sollte es eine Reihe weiterer Akteure wie Verbündete, Multiplikatoren, Unterstützer geben, die aber nicht die Steuerung der interkommunalen Kooperation übernehmen.
- Sollten alle Städte und Gemeinden einer Region dabei sein oder nur einige?
- Welchen Formalisierungsgrad und welche Organisationsfestigkeit soll die interkommunale Kooperation haben?
- An welchen Stellen soll die interkommunale Kooperation wie verbindlich sein?

- Wollen Sie etwas ganz Neues schaffen oder auf Bestehendem aufbauen?
- Was darf die interkommunale Kooperation kosten?

Auf folgende Leitlinien und Regeln haben sich die Akteure im Werra-Meißner-Kreis im Rahmen des Vorhabens verständigt:

#### ■ **Gemeinsames Verständnis**

Die Akteure und Entscheidungsträger\*innen haben ein gemeinsames Verständnis darüber entwickelt,

- dass eine vertiefte und effizient organisierte interkommunale Kooperation (ggf. unter Einbindung von Privaten) ein zentraler Schlüssel ist, die Herausforderungen des demografischen Wandels zu bewältigen,
- dass die interkommunale Zusammenarbeit praktische Probleme der effizienten Leistungserstellung bedienen, „handfeste Dinge“ organisieren und damit die Gemeinden (insb. Verwaltung und kommunale Einrichtungen) entlasten soll,
- dass es der interkommunalen Zusammenarbeit nicht nur für operative Aufgaben, sondern gerade auch bei der Abstimmung strategischer Fragen bedarf.

#### ■ **Priorität der Städte- und Gemeindeebene**

Die Städte und Gemeinden beziehen sich auf die kommunale Selbstverwaltung und sind treibende Akteure des regionalen Entwicklungsmanagements. Sie bestimmen, was im Rahmen der Zusammenarbeit auf welche Weise getan wird. Private und zivilgesellschaftliche Akteure bis hin zur Einwohnerschaft werden themenbezogen mit eingebunden.

#### ■ **Netzwerk-Charakter**

Die Zusammenarbeit zur Sicherung der Daseinsvorsorge wird von einem „Netzwerk“ der Städte und Gemeinden, kommunalen Betrieben, privaten Unternehmen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und weiteren Kooperationspartnern getragen. Hierarchien werden vermieden ebenso wie eine starre Organisation. Netzwerke zeichnen sich durch einen geringen Formalisierungsgrad, Flexibilität und Themenoffenheit aus.

#### ■ **Aufbauen auf Bestehendem**

Die beabsichtigte interkommunale Kooperation stärkt, ergänzt und vernetzt die vielen bereits bestehenden und funktionierenden Kooperationen. Es werden keine Parallelstrukturen neu geschaffen.

#### ■ **Ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis**

Der finanzielle Aufwand für die Umsetzung muss sich zum einen an der Haushaltslage und Ressourcenausstattung der Städte und Gemeinden orientieren. Zum anderen muss der Aufwand im Verhältnis zu den Ergebnissen und dem (ggf. auch nur indirekten) Nutzen für die Städte und Gemeinden stehen.

#### ■ **Alle gemeinsam**

Die interkommunale Zusammenarbeit kann ihren größten Nutzen für alle Partner in einer Region entfalten, wenn alle Städte und Gemeinden dieser Region mitmachen und sich aktiv einbringen („an einem Strang ziehen“).

#### ■ **Stärkenorientierung**

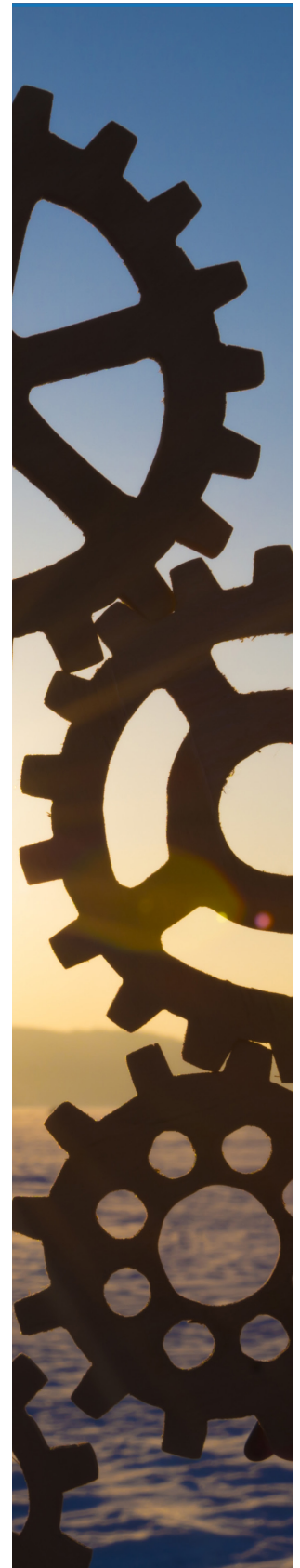
Die Zusammenarbeit orientiert sich an den jeweiligen Stärken der Partner. Jeder bringt das ein, was er einbringen kann. Dabei begegnen sich die Partner auf gleicher Augenhöhe.

#### ■ **Freiwilligkeit und Verbindlichkeit („commitment“ der Akteure)**

Die Zusammenarbeit beruht auf Freiwilligkeit. Die Entscheidung, sich – mehr oder weniger intensiv – in handlungsfeldbezogenen und -übergreifenden Aktivitäten einzubringen, trifft jeder Akteur für sich. Im Rahmen der Kooperation getroffene Absprachen sind zwar nicht rechtlich bindend, jedoch politisch verpflichtend.

#### ■ **Schlanker Ansatz der Vereinbarung**

Grundsätzlich wird ein „schlanker Ansatz der Vereinbarung“ präferiert, wobei auf bestehenden Strategiedokumenten aufgebaut werden kann.



Die Leitlinien und Regeln des Werra-Meißner-Kreises spiegeln die in der Literatur belegten Erfolgsfaktoren wider<sup>10</sup>. Allerdings ist jede Kooperation anders, so dass auch die Ergebnisse nicht auf jeden Fall übertragbar sind. Anstelle eines losen Netzwerks kann man z.B. auch festere Organisationsstrukturen anstreben, um zu mehr Verbindlichkeit zu kommen. Deshalb sind die Leitlinien und Regeln der Kooperation situations- und regionsabhängig mit den Akteuren der Kooperation zu entwickeln. Als Folge dessen werden sie sich in ihrer inhaltlichen Ausrichtung von Region zu Region unterscheiden, da sie von den spezifischen Rahmenbedingungen Ausgangslagen und gemeinsamem Grundverständnis vor Ort abhängig sind.

Je nach Ausgangslage kann es sinnvoll sein, entweder zunächst mit einigen ausgewählten, engagierten Partnern zu beginnen oder gleich alle perspektivisch für die Kooperation relevanten Städte und Gemeinden „mitzunehmen“. Die Initiierung und Entwicklung der Zusammenarbeit ist grundsätzlich in drei räumlichen Ausrichtungen möglich (Abb. 9):

- Flächendeckend: alle Städte und Gemeinden eines Landkreises/einer Region
- Punktuell: „Allianz der Willigen“
- Stadt-Umland-Kooperationen: Kooperation einer Stadt mit den direkten Nachbarn

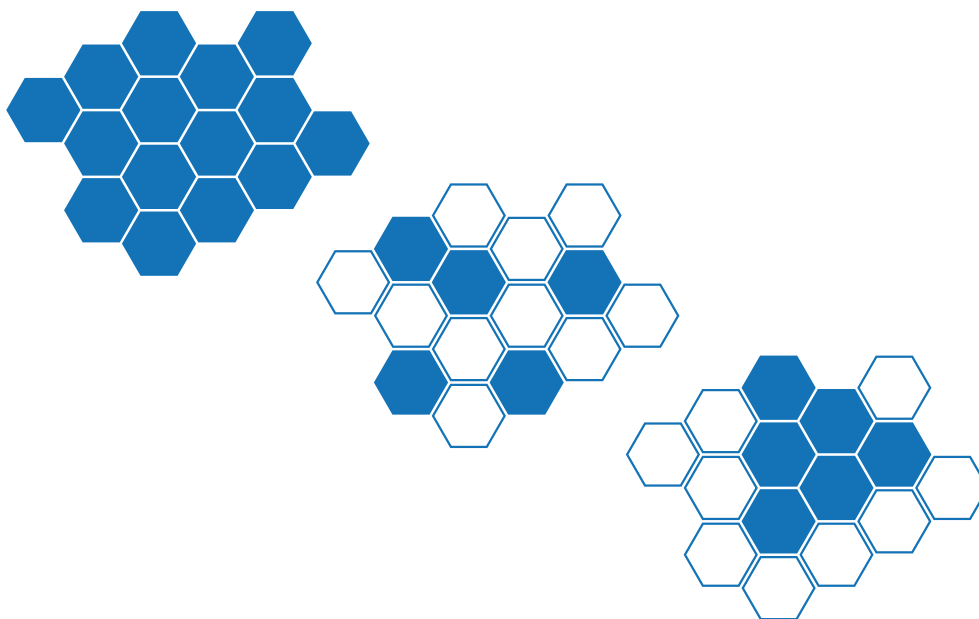


Abb. 9: Raumorientierungen und Initiierungsstrategien interkommunaler Zusammenarbeit

<sup>10</sup> Matschek, Markus (2011): *Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)*, Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden, Heft 02/2011, Österreichischer Gemeindebund, Wien

[Link >>](#)



Der Start über einen kleinen „Nucleus“ kann die Gründung einer interkommunalen Kooperation erleichtern und beschleunigen; schließlich ist weniger Überzeugungsarbeit gegenüber Skeptikern zu leisten, Vertrauen lässt sich leichter zwischen wenigen Akteuren aufbauen, die Verständigung über Ziele, Regeln und Strukturen der interkommunalen Zusammenarbeit dürfte leichter fallen, wenn weniger Akteure auch weniger potenziell divergierende Interessen eintragen. Andererseits mag eine von Vielen initiierte interkommunale Kooperation zwar schwerfälliger sein, sie kann aber auf mehr Ressourcen (Geld und Personen) aufbauen, ist bei dem Wegfall eines Akteurs nicht gefährdet und es reduziert sich das Risiko von Friktionen in der Region.

#### Zur Vertiefung:

Beispiele und Informationen zu Erfolgsfaktoren interkommunaler Kooperation in:

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2018): Interkommunale Kooperation in der Städtebauförderung.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (Hrsg.) (2008): Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik. Texte der Kommunalakademie, Band 4, S. 79-80.
- Schmidt, Elfriede u.a. (2002): Kooperative Regionalentwicklung. Auswertung neuer Vorgehensweisen für die regionale Umsetzung ökologischer Ziele am Beispiel Mecklenburgische Seenplatte, Neubrandenburg. S. 9-24).

[Link >>](#)



[Link >>](#)



[Link >>](#)

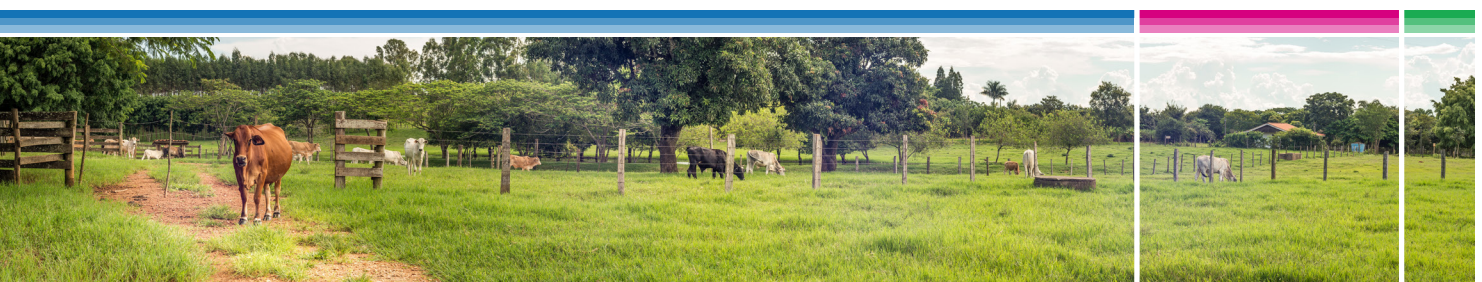




## 5. Institutionalisierung der handlungsfeld- übergreifenden Zusammenarbeit

Der Nutzen handlungsfeldübergreifender Kooperation offenbart sich eher langfristig und ist in der Regel nicht direkt greifbar. Mit einer handlungsfeldübergreifenden Zusammenarbeit können die regionale Entwicklung auch unter einer räumlich-integrierten Perspektive ganzheitlich in den Blick genommen, Zukunftsthemen identifiziert und die Gewährleistung der Daseinsvorsorge langfristig sichergestellt werden. Die Initiierung einer interkommunalen Zusammenarbeit benötigt hier mehr Überzeugungsarbeit. Daher sind der Aufwand und die für die Kommunen verbundenen Kosten vor dem Hintergrund des nicht unmittelbar erkennbaren Nutzens zunächst gering zu halten.

Im Folgenden werden vier sehr unterschiedliche Zugänge vorgestellt, um handlungsfeldübergreifend eine interkommunale Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge anzustoßen bzw. zu vertiefen und zu festigen. Sie unterscheiden sich hinsichtlich des dahinter stehenden personellen und finanziellen Aufwands sowie der Verbindlichkeit und damit dem Grad ihrer Institutionalisierung. Gemeinsame Veranstaltungen und Strategiedokumente zur handlungsfeldübergreifenden Zusammenarbeit stellen eher einen geringen Grad der Institutionalisierung dar. Die gemeinsame Bearbeitung von Themen gibt inhaltliche Orientierung und dient je nachdem der expliziten oder impliziten Abstimmung. Eine formelle Organisationsform oder eine gemeinsam getragene und finanzierte Geschäftsstelle für die interkommunale Kooperation weisen einen deutlich höheren Grad der Institutionalisierung auf. Die vier Zugänge schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern sind gut kombinierbar. Auf unterschiedliche Weise leisten sie ihren Beitrag zur Institutionalisierung der handlungsfeldübergreifenden Zusammenarbeit in der Region. Auch innerhalb dieser Bereiche gibt es noch Abstufungen.



## 5.1 Formalisierung der handlungsfeldübergreifenden Zusammenarbeit

Grundsätzlich kann sich auch die handlungsfeldübergreifende Zusammenarbeit der Vielfalt möglicher Organisationsformen interkommunaler Zusammenarbeit im Allgemeinen bedienen ([vgl. Kap. 3.2](#)). Zu klären ist, ob Sie der handlungsfeldübergreifenden Zusammenarbeit eine formelle Organisationsform geben wollen. Ein Zweckverband als öffentlich-rechtliche Einrichtung ist genauso denkbar wie eine kommunale Arbeitsgemeinschaft. Zunehmend wird auch die private Rechtsform eines eingetragenen Vereins gewählt, weil dort neben öffentlichen Akteuren auch private und zivilgesellschaftliche Akteure eintreten können. Im Gegensatz dazu sind auch gänzlich informelle Organisationsformen wie Runde Tische oder Städtenetze möglich.

Wie häufig bei interkommunalen Kooperationen kann die Zusammenarbeit zunächst informell starten und im Laufe der Zeit in stärker formalisierte Strukturen übergehen. Welcher Grad der Formalisierung im Rahmen der handlungsfeldübergreifenden Zusammenarbeit geeignet ist, hängt beispielsweise von der erwünschten Verbindlichkeit und Verlässlichkeit ab. Auch die je nach Organisationsform variierenden Vorgaben hinsichtlich Verfahren und Abläufe sind zu beachten.

## 5.2 Aufgabenspektrum und Institutionalisierung der Koordinationseinheit

Je nach Art und Ansprüchen an die handlungsfeldübergreifende Zusammenarbeit fallen unterschiedliche Koordinationsaufgaben an.

Zu den möglichen **Aufgaben** einer Koordinationseinheit gehören:

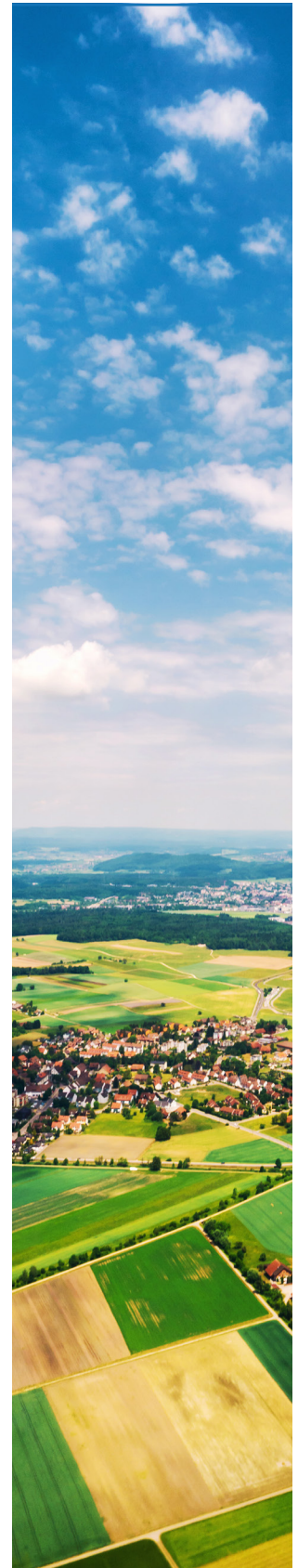
- Laufende Pflege der Kommunikation und des Informationsaustausches zwischen den Beteiligten
- Organisatorische Unterstützung bei der Durchführung von Veranstaltungen und Aktivitäten in den Handlungsfeldern (organisatorische Vorbereitung, Protokoll)
- Dokumentation und Nachhalten von Zeit- und Arbeitsplänen aus den verschiedenen Kooperationsformaten, regionalen Dokumenten sowie Absprachen und Vereinbarungen aus Arbeitstreffen

- Setzen inhaltlicher Impulse; Vorschläge für strategische Themen; Prüfung der erarbeiteten Themen/Entwicklungsziele und Handlungsoptionen auf Grundlage der Herausforderungen vor Ort und ggf. Aufgreifen in geeigneten Formaten
- Unterstützung bei der Suche nach externen Inputs und Beratung
- Ansprache und Einbeziehen interkommunaler Kooperationsprojekte aus weiteren Handlungsfeldern
- Öffentlichkeitsarbeit innerhalb und ggf. außerhalb der Region
- Kontaktpflege, etwa zu (politischen) Gremien
- Regelmäßiges Monitoring und Evaluation der laufenden Aktivitäten vor dem Hintergrund sich ändernder Rahmenbedingungen

Vom gewünschten Aufgabenspektrum hängt maßgeblich die konkrete Ausgestaltung und notwendige Ausstattung der Koordinationseinheit mit Personal und Finanzen ab. Wenn nur einzelne der genannten Aufgaben und diese noch dazu ggf. nur sporadisch anfallen, ist ein Modell mit einem hohen Maß an Selbstverpflichtung denkbar. Eine Gruppe von Vertreter\*innen verschiedener Kommunen (z.B. die leitenden Personen in den kommunalen Bauämtern) übernehmen zu einem Teil ihrer Arbeitszeit arbeitsteilig (z.B. in einem vereinbarten Turnus) Koordinationstätigkeiten. Das heißt, einzelne Mitarbeiter\*innen aus dem Kreis der kooperierenden Städte und Gemeinde stimmen sich ab und organisieren in gemeinsamer Absprache die handlungsfeldübergreifende Zusammenarbeit; sie bilden gleichsam eine informelle Koordinationseinheit.

Je umfangreicher die Aufgaben sind, desto sinnvoller ist eine gemeinschaftlich finanzierte „Geschäftsstelle“ mit einem oder mehreren Mitarbeiter\*innen, die proaktiv Kooperationsvorhaben anschiebt, vernetzt und eigeninitiativ Themen bearbeitet. Die Geschäftsstelle übernimmt dann die Funktion eines Kümmerers.

Die Frage nach der Einrichtung einer Koordinationseinheit ist auch mit der Frage verbunden, ob die Koordinationsaufgabe einer bereits bestehenden Einrichtung übertragen werden kann oder ob hierfür grundlegend neue Strukturen einzurichten wären. Gibt es z.B. bereits eine Einrichtung, die von allen Beteiligten getragen und akzeptiert wird, spricht einiges dafür, dort die Koordinationsaufgabe anzugliedern. Zwar müssen dann ggf. organisatorische Anpassung vorgenommen werden. Dennoch liegen in diesem Fall Vorteile



darin, dass die Arbeit schneller aufgenommen werden kann und weniger Transaktionskosten entstehen, als wenn eine Organisation neu aufgebaut und nicht nur formal, sondern auch praktisch eingerichtet werden muss.

#### **Empfehlungen aus den Erfahrungen im Werra-Meißner-Kreis:**

- Die Koordinationseinheit sollte alle an der interkommunalen Zusammenarbeit Beteiligten gleichermaßen und gleichberechtigt ansprechen und einen dementsprechenden „Aktionsradius“ haben.
- Bei der Koordinationseinheit sollte es sich um eine dauerhafte Einrichtung handeln, da sie nur so ihre Funktion als verlässliche und kontinuierliche Anlaufstelle erfüllen kann. Gerade die Koordination als Daueraufgabe, die sich aus sich selbst heraus weiterentwickelt, muss eine personelle oder zumindest institutionelle Stabilität aufweisen. Zudem sollte die Koordinationsaufgabe nicht nur durch eine natürliche Person erfüllt werden.
- Das Aufgabenspektrum der Einheit ist mit Blick auf die Bedarfe (Ziele) und Rahmenbedingungen (Ressourcen) zu definieren.
- Sofern die Koordinationseinheit einer bestehenden Einrichtung zugeordnet wird, sollte diese bei den lokalen Akteuren eine hohe Akzeptanz aufweisen.

#### **Beispiel aus dem Werra-Meißner-Kreis:**

- Der Verein für Regionalentwicklung (VfR), der als lokale Aktionsgemeinschaft im Rahmen der LEADER-Förderung anerkannt ist, ist eine erfolgreiche Kooperation von Kommunen, Zivilgesellschaft und Unternehmen.
- Ein weiterer kreisweit agierender Akteur ist die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Werra-Meißner-Kreis mbH (WFG).

[Link >>](#)



[Link >>](#)



### 5.3 Veranstaltungen zur regionalen Integration und Kooperation

Wenn Sie im Verbund mit weiteren Städten und Gemeinden Ihrer Region eine handlungsfeldübergreifende interkommunale Kooperation anstreben, die bestehenden Rahmenbedingungen aber noch keinen hohen Grad der Institutionalisierung zulassen („Die Zeit ist einfach noch nicht reif“), dann können Sie die interkommunale Kooperation zunächst über regionale Veranstaltungsformate anregen. Der Vorteil von Veranstaltungen ist, dass schon eine kleine Gruppe von interessierten Städten und Gemeinden diese organisieren kann. Je nach örtlichen Gepflogenheiten können Sie Veranstaltungen zur regionalen Integration und Kooperation auch in den regionalen „Festtagskalender“ einbinden bzw. ein bestehendes Stadt- oder Dorffest nutzen und hier zeitlich anbinden.

Mögliche Veranstaltungsformate laufen unter den Titeln:

- Zukunftskonferenzen
- Regionalforum
- regionale Versammlung
- Strategisches Forum (vgl. Forum Siedlungswasserwirtschaft in [Kapitel 6.1](#)).

Je nach Format leisten diese Veranstaltungen besondere Beiträge

- zum wechselseitigen Kennenlernen und zur Vernetzung der Akteure,
- zum Wissenstransfer und Informationsfluss zwischen den Kooperationspartnern,
- zur Verknüpfung bestehender Projekte, Maßnahmen und Initiativen,
- zur Orientierung und Perspektiverweiterung,
- zum Lernen und
- zum Aufbau von Vertrauen.

#### **Empfehlungen:**

Haben sich z.B. Zukunftskonferenzen (oder andere Formate) bei Ihnen vor Ort im Rahmen von Förderprogrammen (z.B. Leader) etabliert und bewährt, sollten sie unabhängig von Förderkonjunkturen weitergeführt werden. Um die Einbindung der Bevölkerung und weiterer Stakeholder zu intensivieren und die kreativen Potenziale zu heben, wird empfohlen den Turnus der Konferenzen bei rund drei Jahren anzulegen.

Grundsätzlich sind vielfältige kleinteilige bis großformatige Veranstaltungsformate denkbar. Welche zum Einsatz kommen, ist abhängig von den Erfordernissen, Gepflogenheiten und Rahmenbedingungen vor Ort.

## **5.4 Dokumente als Basis und Ausdruck der interkommunalen Kooperation**

Unter Dokumente wird hier – ganz allgemein – die Verschriftlichung einer wie auch immer gearteten Vorstellung über die interkommunal abgestimmte Entwicklung der Daseinsvorsorge in der Region verstanden. Das Dokument kann eher strategisch ausgerichtet sein und lediglich grob skizzierte Entwicklungslinien zeichnen. Es kann aber auch als umfassendes Konzept mit konkreten Schritten zur Umsetzung einer Strategie angelegt sein. Im Kern geht es dabei um die Frage, wie die verschiedenen Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge an die Herausforderungen des demografischen Wandels angepasst werden können. Das Dokument ist Ergebnis eines Diskussions- und Planungsprozesses, den Kommunen gemeinsam initiieren, um

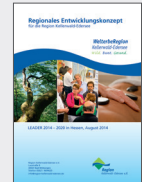
- sich systematisch mit den Auswirkungen des demografischen Wandels auf die verschiedenen Infrastrukturbereiche der Daseinsvorsorge auseinanderzusetzen,
- alternative Anpassungsstrategien zu entwickeln und vergleichend zu bewerten sowie
- deren Umsetzung politisch und organisatorisch sicherzustellen.



## Die Dokumente können folgende Bezeichnungen tragen:

- Integrierte überörtlich abgestimmte Entwicklungskonzepte
  - Beispiel: Regionales Entwicklungskonzept (mit Bezug auf das LEADER-Programm): Region Kellerwald-Edersee e.V. (2014): Regionales Entwicklungskonzept für die Region Kellerwald-Edersee
- Masterplan Daseinsvorsorge
  - Beispiel zu Integriertes Entwicklungs- und Handlungskonzept Daseinsvorsorge des Kommunalen Netzwerks Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf/Gemeinde Bienenbüttel
  - Beispiel Masterplan „Innovation in der Daseinsvorsorge“ der Arbeitsgemeinschaft der Landkreise und kreisfreien Städte in Weser-Ems
- Regionale Entwicklungsstrategie „Daseinsvorsorge“
  - Beispiele in: Grontmij GmbH (2015): Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) für die Region Mitte Niedersachsen
- Leitbild „Interkommunale Entwicklung in der Region“
  - Beispiel: LAG Eider- und Kanalregion Rendsburg (AktivRegion) (2015): Neue Wege durch Kooperation und Kompetenz. Kurzfassung der integrierten Entwicklungsstrategie (IES) 2014–2020 für die Eider- und Kanalregion Rendsburg

[Link >>](#)



[Link >>](#)



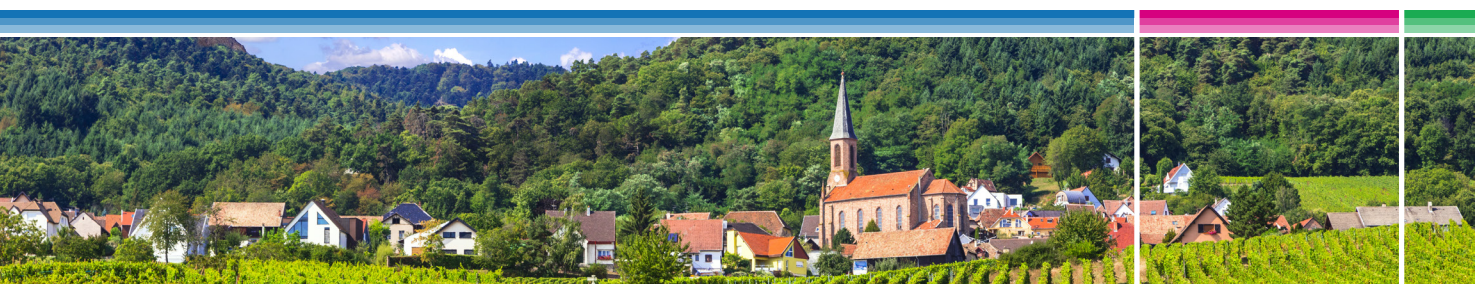
[Link >>](#)



[Link >>](#)



[Link >>](#)



Hinsichtlich des Umfangs und der Detailtiefe können sich die genannten Schriftstücke stark unterscheiden. Unter Umständen mag es für Ihre interkommunale Kooperation auch ausreichend sein, ein kurzes und prägnantes „Memorandum of Understanding - Leitsätze der Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge“ aufzusetzen. Mit den unterschiedlichen Umfängen sind wiederum unterschiedliche Intensitäten und Aufwendungen für die Erarbeitung verbunden. Empfohlen wird, dass zwischen den Projekten eines Handlungsfelds und erst recht zwischen unterschiedlichen Handlungsfeldern deutlich die Bezüge herausgearbeitet werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass mit der Aneinanderreihung einer Vielfalt an Projekten bzw. Projektideen in dem Dokument eine gemeinsame Abstimmung, die strategische Leitschnur und programmatische Linie fehlen – gerade die sollten jedoch herausgearbeitet werden.

Die handlungsfeldübergreifende Zusammenarbeit korrespondiert sowohl mit dem LEADER-Ansatz als auch mit dem Ansatz des Städtebauförderungsprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ des Bundes. In beiden Förderprogrammen ist die Erstellung sog. Regionaler bzw. Integrierter Entwicklungskonzepte vorgesehen. Diese Konzepte werden unter Beteiligung der Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft erarbeitet. Dabei haben sich sowohl thematische Arbeitsgruppen für die Fachöffentlichkeit als auch große Ideen- bzw. Zukunftskonferenzen unter Beteiligung der Bevölkerung mit kreativen Formaten bewährt. Sie dienen der Ideenfindung, sollen Kreativität erzeugen und regionale Identität stiften.

## 6. Handlungsfeldbezogene Zusammenarbeit

Nahezu alle kommunalen Handlungsfelder eignen sich für eine interkommunale Zusammenarbeit. Vorliegend werden die Handlungsfelder Wasser, Wohnen und Nahraum vertieft dargestellt (Abb. 10). Neben den drei näher ausgeführten Handlungsfeldern gibt es weitere Themen und Aufgabebereiche im Rahmen der Daseinsvorsorge, die sich für interkommunale Kooperation anbieten bzw. in denen interkommunale Kooperation Vorteile gegenüber einer alleinigen Leistungserstellung aufweist.

### Zur Vertiefung:

- Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (2014): Interkommunale Zusammenarbeit als zukunftsweisende Strategie mit hohem Potenzial.

[Link >>](#)



Viele der im Folgenden vorgestellten Aktivitäten lassen sich auf andere Handlungsfelder der Daseinsvorsorge übertragen. Bei der handlungsfeldbezogenen Zusammenarbeit geht es in gleichem Maße um sektorenbezogene strategische Abstimmungen wie auch um Verbesserungen im operativen Geschäft.

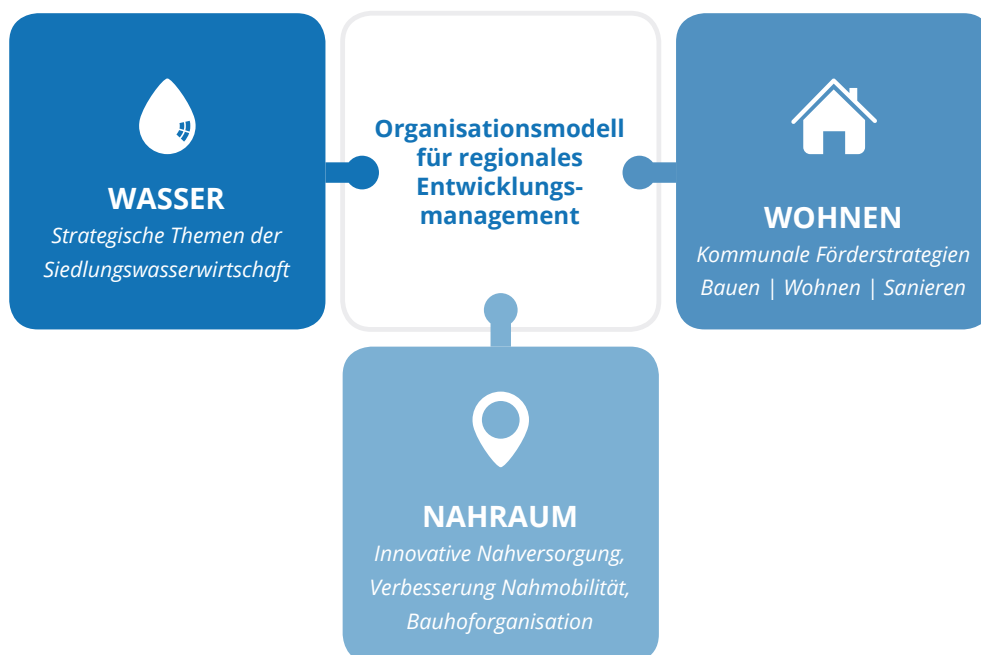


Abb. 10: Handlungsfeldbezogene Ansätze interkommunaler Kooperation

Je nach gewählter Form der interkommunalen Zusammenarbeit ist diese mehr oder weniger stark formalisiert und z.B. mit vertraglichen Rechten und Pflichten hinterlegt. Sie sind in der Regel mit konkreten Anlässen, Aufgaben und Notwendigkeiten der kommunalen Aufgabenerbringung im Bereich der Daseinsvorsorge verbunden und wurden entweder zwischen zwei oder mehreren Städten und Gemeinden geschlossen.

#### Beispiele:

- **Verwaltungsvereinbarungen zur Zusammenlegung von Standesamt und Gemeindekasse, Zweckverbände im Aufgabenfeld Abfallmangement**

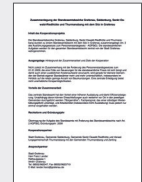
## 6.1 Handlungsfeld Wasser

### Herausforderungen

Das **Handlungsfeld Wasser** mit den Aufgaben einer ausreichenden Versorgung mit Trinkwasser (u.U. auch Betriebswasser) sowie der sicheren Beseitigung von Abwasser ist ein zentrales Element der kommunalen Daseinsvorsorge. Neben dem demografischen Wandel wirken insbesondere die Folgen des Klimawandels und steigende gesetzliche Anforderungen auf die Siedlungswasserwirtschaft ein. Herausforderungen gibt es auf sehr unterschiedlichen Ebenen:

- Unterauslastung der Trinkwasserverteilnetze sowie der Anlagen und Netze im Abwasserbereich führen u.a. zu einem steigenden Bedarf an betriebsbedingten Spülungen,
- sinkende Einnahmen der Wasserver- und Abwasserentsorgungsunternehmen bedingen eine Erhöhung der Preise/Gebühren; zugleich kommen ggf. erhöhte Anforderungen und steigende Kosten auf die Betriebe zu,
- personelle Unterausstattung der Betriebe,
- klimawandelbedingte Senkung des Grundwasserspiegels bzw. die Verringerung des Grundwasservorkommens,

[Link >>](#)



[Link >>](#)



[Link >>](#)



- Phosphorrückgewinnung aus Klärschlamm und energetische Klärschlammverwertung sowie die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie.

#### Zur Vertiefung:

- Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren e. V. (ATT), Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (BDEW), Deutscher Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft e. V. (DBVW), Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches e. V. – Technisch-wissenschaftlicher Verein (DVGW), Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA), Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) (Hrsg.) (2015): Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2015, Bonn.
- Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) (2013): Herausforderungen einer nachhaltigen Wasserwirtschaft. Innovationsreport. S. 59f.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur/ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BMVI/BBSR) (2016): Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Leitfaden für die Praxis. S. 98.

[Link >>](#)



[Link >>](#)



[Link >>](#)



Siedlungswasserwirtschaftliche Leistungen sind eine originäre Aufgabe kommunaler Daseinsvorsorge. Die vorgeschlagenen Handlungsoptionen tragen zur Sicherung und Ausgestaltung einer zukunftsfähigen Siedlungswasserwirtschaft bei, die insbesondere Herausforderungen des demografischen und klimatischen Wandels bewältigen und sich an mögliche weitere Veränderungen anpassen kann.



Diesem Oberziel können folgende Unterziele hinsichtlich der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung zugeordnet werden:

- Zu den ökologischen Zielen zählen die Sicherung der durch Klimawandel gefährdeten Grundwasservorkommen sowie die Verringerung der Nährstoffeinträge in Gewässer.
- Ökonomische und soziale Ziele umfassen die Sicherung sozial verträglicher Entgelte (Preise und Gebühren) sowie die kostengünstige Erbringung (technischer) Dienstleistungen im Betrieb von Wasserinfrastrukturen für Dritte.
- Zu den technischen Zielen gehören die Auslotung der Potenziale neuartiger Wasserinfrastruktursysteme sowie die Identifizierung und Nutzung von Synergien mit anderen Handlungsfeldern, wie z.B. Wohnen und Energie.
- Organisatorische Ziele umfassen eine vertiefte regionale Kooperationen und interkommunalen strategischen Austausch sowie die Entwicklung von lern- und anpassungsfähigen Organisationsstrukturen.

### **Bestehende interkommunale Kooperation**

Die Siedlungswasserwirtschaft ist in Deutschland durch ihre Selbstverwaltung und Subsidiarität geprägt. Die Aufgaben der ausreichenden Versorgung mit Trink- und Betriebswasser sowie der sicheren Beseitigung von Abwasser obliegen den Kommunen. Diese sind zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge verpflichtet. Die Aufgabe der Wasserversorgung kann durch Kommunen bzw. kommunale Unternehmen in öffentlich-rechtlicher oder in privatrechtlicher Rechtsform erbracht werden oder auf private Dritte übertragen werden. Die Abwasserbeseitigung ist eine hoheitliche Kernaufgabe der Gemeinden. Die Kommunen können sich zur Erfüllung dieser Beseitigungspflicht jedoch Dritter bedienen.



Zur Bewältigung der Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung können sich die Kommunen in Form von Wasser- und Boden- oder Zweckverbänden zusammenschließen. Diese Art der Zusammenarbeit ist die am weitesten verbreitete Form der interkommunalen Kooperation (Abb. 11, 12).

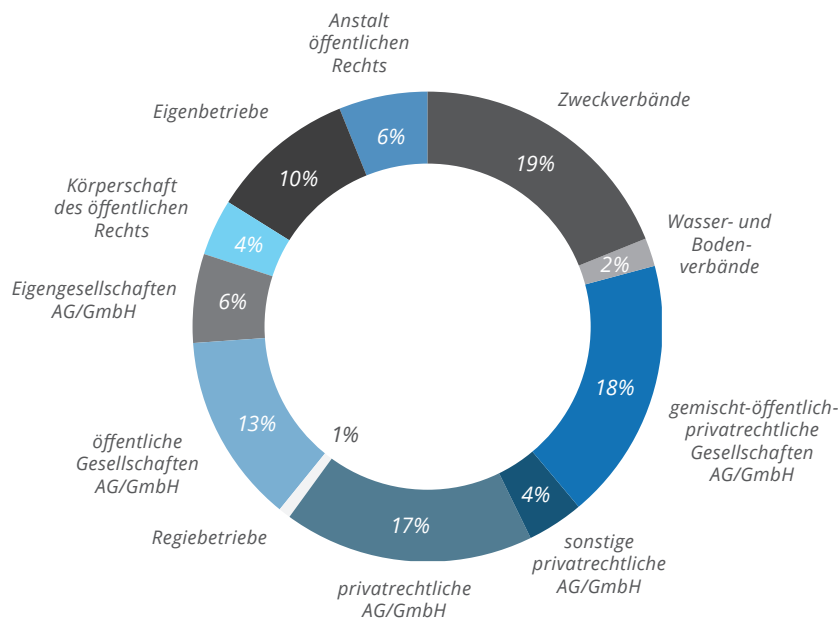


Abb. 11: Unternehmensformen in der öffentlichen Wasserversorgung – Anteile bezogen auf das Wasseraufkommen<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Umweltbundesamt (2017): *Wasserwirtschaft in Deutschland. Grundlagen, Belastungen, Maßnahmen*, Dessau-Roßlau, S. 49.

[Link >>](#)

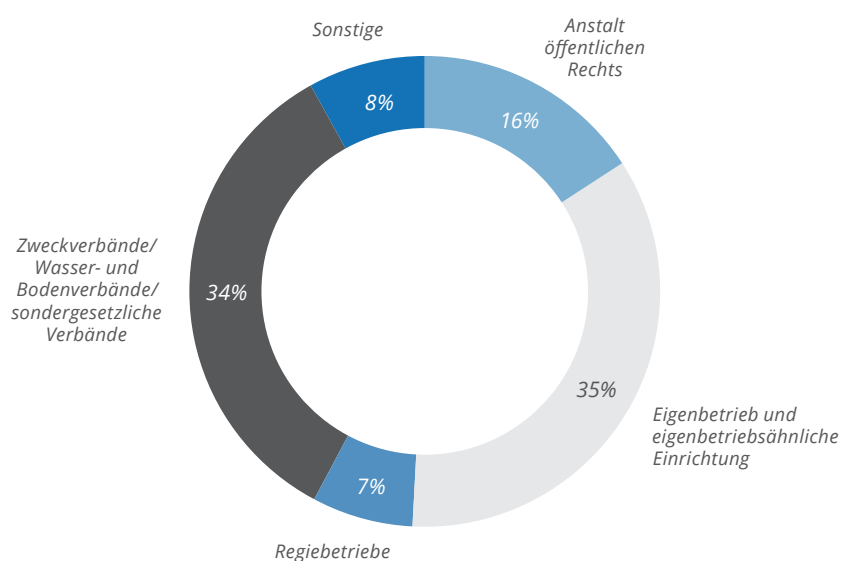


Abb. 12: Organisationsformen der Abwasserentsorgung gewichtet nach Einwohnern<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Umweltbundesamt (2017): *Wasserwirtschaft in Deutschland. Grundlagen, Belastungen, Maßnahmen*, Dessau-Roßlau, S. 50.

[Link >>](#)



Neben dieser formalisierten Option der Zusammenarbeit gibt es auch weichere oder informellere Formen der Kooperation. Hierzu gehören beispielsweise Klärwerksnachbarschaften, in denen sich Klärwerksbetreiber auf operativer Ebene unterstützen.

**Beispiel:**

- Klärwerksnachbarschaften

[Link >>](#)



In der Wasserversorgung gibt es einen entsprechenden Austausch durch regelmäßige Treffen der Wassermeister. Diese Formate sind jedoch nur bedingt dazu geeignet, strategische Fragen zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung adressieren zu können.

Vor dem Hintergrund der Herausforderungen im Handlungsfeld Wasser und den bestehenden interkommunalen Kooperationen wird deutlich, dass Potenziale interkommunaler Kooperation beispielsweise in zwei Bereichen liegen könnten:

- Strategisches Forum Siedlungswasserwirtschaft,
- Dienstleistungspool zur effizienteren Ausgestaltung des Austauschs materieller und immaterieller Dienstleistungen im Bereich Siedlungswasserwirtschaft.



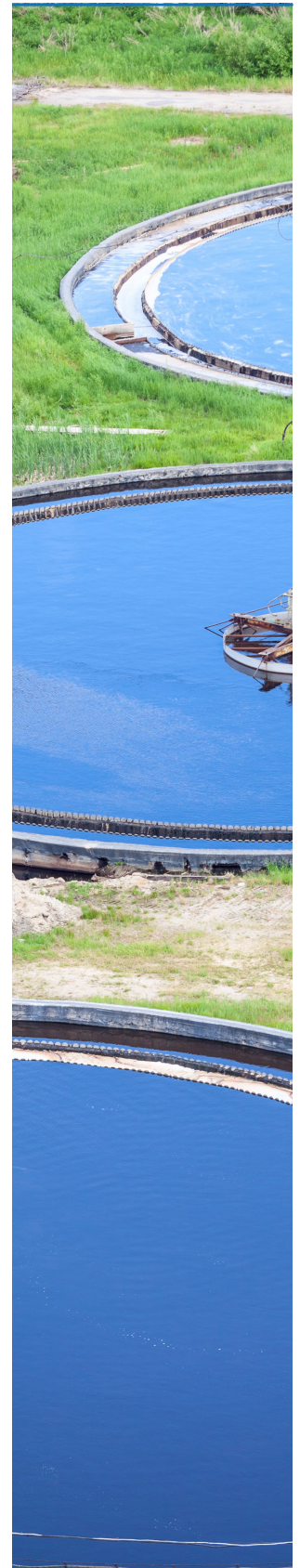
### Forum für strategischen Austausch in der Siedlungswasserwirtschaft

Um dem Ziel einer zukunftsfähigen Siedlungswasserwirtschaft (Wasser und Abwasser) Rechnung tragen zu können, könnte ein interkommunales Forum für den strategischen Austausch geschaffen werden, in dem Entscheidungsträger\*innen und leitendes Personal sich absprechen und kollegial beraten können. Das Forum dient der kreisweiten Abstimmung über den Umgang mit aktuellen und künftigen Herausforderungen im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft. Im Forum bringen sich Entscheidungsträger\*innen der Kommunen und kommunalen Einrichtungen, wie z.B. Bürgermeister\*innen, Zweckverbandsvorsteher\*innen, Amtsleiter\*innen, technische Leiter\*innen der Stadtwerke und Zweckverbände etc., ein. Je nach Bedarf kann der Kreis z.B. durch die Untere Wasserbehörde in den Austausch eingebunden werden. Die Akteure treffen sich in regelmäßigen Abständen zum Gedankenaustausch und ermöglichen so einen Wissens- und Erfahrungstransfer, die Entwicklung eines gemeinsamen Bilds und Ideen für Umsetzungsmaßnahmen. Das Forum trifft keine Entscheidungen. Mögliche Themen des Austauschs könnten sein:

- Umgang mit Veränderungen in der Gesetzeslage (z.B. AbfKlärV)
- Verbesserung der Auslastung von Anlagen
- Potenziale neuartiger Wasserinfrastrukturen, wie z.B. Betriebswassernutzung (z.B. aus behandeltem Regenwasser oder Grauwasser), de-/semizentrale Ansätze, Abwärmenutzung
- Optimierung der regionalen Auslastung der Netze und Anlagen im Wasser- und Abwasserbereich (demografischer und klimatischer Wandel)
- Entwicklung von angepassten Betriebsführungsmodellen (Wasser und Abwasser).

### Dienstleistungspool

Eine weitere Maßnahme könnte ein interkommunaler siedlungswasserwirtschaftlicher Dienstleistungspool sein. Kommunale Wasserver- und -entsorgungsbetriebe sind häufig materiell (z.B. Maschinen, Geräte) und personell unterschiedlich ausgestattet. Bei Bedarf können sich Kommunen mit materiellen und personellen Leistungen unterstützen, wenn diese mancherorts benötigt, aber nicht vorhanden sind. Ein Dienstleistungspool könnte in diesem Zusammenhang den Austausch derartiger materieller und immaterieller Dienstleistungen im Rahmen der Siedlungswasserwirtschaft bündeln und



effizienter organisieren. Dadurch kann kreisweit ein Überblick über die zur Verfügung stehenden Maschinen und Ressourcen und deren Verfügbarkeiten geschaffen werden sowie eine Formalisierung der entsprechenden Tausch-/Leihprozesse stattfinden. Darüber hinaus kann in diesem Zug die Auslastung der vorhandenen materiellen und personellen Ressourcen optimiert werden. Zu berücksichtigen wäre dabei, dass Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung i.d.R. getrennt bearbeitet werden.

Zu häufig wiederkehrenden Vorgängen, die durch einen Dienstleistungspool unterstützt werden könnten, gehören beispielhaft:

- der Verleih von benötigten Werkzeugen oder Maschinen zwischen den kommunalen Unternehmen (Werkzeug- und Maschinenring),
- Urlaubsvertretungen und Vertretungen im Krankheitsfall zwischen den Kommunen bzw. Ver-/Entsorgungsbetrieben (Personal-/Bereitschaftsdienste) oder
- weitere Leistungen wie die Spülung von Kanälen durch eine Kommune im Landkreis (Abstimmung und Ausbau des Bedarfs und der Leistungserbringung).

An dem vorgeschlagenen Dienstleistungspool sollten je nach Bereitschaft alle Kommunen und siedlungswasserwirtschaftlichen Betriebe einer Region bzw. eines Kreises beteiligt werden. Der Pool ist in einfachster Form als zentralisierte Informations- und Austauschplattform denkbar, die an bestehende Verwaltungsstrukturen angegliedert ist, oder aber z.B. als kommunale Eigengesellschaft in Form einer GmbH, wobei alle beteiligten Kommunen Gesellschafter sind.

Vor einer Umsetzung eines Dienstleistungspools wäre also zunächst zu klären, ob eine einfache Austauschplattform oder eine separate Gesellschaft zielführend sind. Bei der Frage nach der Organisations- bzw. Rechtsform ist der damit verbundene Aufwand zu ermitteln. Im Betrieb soll der Dienstleistungspool keine Kosten verursachen, sondern zu Einsparungen (z.B. wenn Pool-Dienstleistungen günstiger ggü. externen Anbietern sind) und ggf. Einnahmen (für den Dienstleister bzw. Verleiher) führen. Für die Betreuung und Organisation des Dienstleistungspools sind personelle und materielle Ressourcen in einem zu klärenden Umfang nötig.

## 6.2 Handlungsfeld Wohnen

### Herausforderungen

Im Handlungsfeld Wohnen steht die Frage im Zentrum, wie auch künftig ein attraktives und bedarfsgerechtes Wohnungsangebot aufrecht erhalten werden kann, um die Lebensqualität der Bewohner\*innen zu erhalten. Zentrale Herausforderungen dabei sind:

- mangelnde Versorgung mit attraktivem und bedarfsgerechtem Wohnraum,
- mittel- bis langfristig sinkender Wohnraumbedarf aufgrund von abnehmender Haushaltszahl,
- leerstehende Gebäude und hohes Risiko künftig leerfallender Gebäude,
- Aktivierung von Eigentümer\*innen als Akteure der Bestandsverbesserung und Innenentwicklung.

Interkommunale Zusammenarbeit beim Thema Wohnen gestaltet sich auf den ersten Blick als schwierig: Um interkommunale Kooperation erfolgreich zu betreiben, brauchen die beteiligten Kommunen eine Win-Win-Situation, die im Bereich Wohnen vielfach nicht existiert. Zudem ist beim Thema Wohnen die Konkurrenz zwischen den Kommunen sehr groß, gerade wenn es um die Ausweisung von Baugebieten und um das Werben um neue Einwohner\*innen geht. Dieser Umstand erschwert die Zusammenarbeit.

Nichtsdestotrotz gibt es einige Beispiele, in denen eine Kooperation sinnvoll und wichtig ist. Verbreitet sind dabei Kooperationen v.a. in ländlichen Regionen, die sich mit Leerstandsmanagement beschäftigen.

#### Beispiel Rodachtal:

Im Jahr 2001 ist die länderübergreifende (Thüringen/Bayern) Initiative Rodachtal gestartet, die Aktivitäten, die der Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung und der regionalen Identität im Rodachtal dienen, bündelt. An der Initiative sind neun Gemeinden beteiligt. Ein Schwerpunkt der Initiative ist das Themenfeld Bauen und Wohnen, insbesondere der strategische Umgang mit Leerstand und Bauen in der Region. Hierzu wurde eine Immobilienbörse sowie eine Baustoffbörse angelegt. Zudem wurden Arbeitskreise zur historischen Baukultur und verschiedene Be-

[Link >>](#)



ratungsangebote für die Bürger eingerichtet. Als Meilenstein der Initiative gilt der gemeinsame Rahmenplan Siedlungsentwicklung.

#### **Beispiel Oberes Werntal:**

Die interkommunale Allianz Oberes Werntal, an der sich zehn Gemeinden mit 46 Ortsteilen beteiligen, wurde 2003 gegründet. Die Allianz hat sich als Arbeitsgemeinschaft mit dem Zweck zusammengeschlossen, Wettbewerbsfähigkeit, Standortbedingungen, Attraktivität und die Gleichwertigkeit der Lebens- und Arbeitsbedingungen für die Region zu sichern und zu steigern. Die Allianzgemeinden haben sich trotz anhaltender Nachfrage nach Neubauland im Jahr 2008 auf die vorrangige Nutzung von Bauland und Gebäuden im Bestand geeinigt. Kostenlose Bauberatung zu regionstypischem Bauen und Sanieren bietet die Obbacher Bauhütte.

#### **Beispiel Hofheimer Land:**

Die Gemeinde-Allianz Hofheimer Land wurde im Jahre 2008 gegründet und entstand ursprünglich aus einem Förderprogramm für Investitionen zur Erhaltung und Nutzung vorhandener Bausubstanz. Hohe Leerstandszahlen und die prognostizierte demografische Entwicklung waren dabei die Herausforderungen, vor denen die Stadt Hofheim i.UFr. und die sechs umliegenden Gemeinden standen. Die Gemeindeallianz verfolgt dabei eine konsequente Innenentwicklung. Das Bauen oder Sanieren im Bestand soll günstiger und attraktiver sein als ein Neubau an den Ortsrändern. Ein dazu erstelltes Gutachten wurde im Jahr 2013 durch ein Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept sowie eine städtebauliche Vertiefung zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge erweitert. Gemeinsames Ziel der Kooperationspartner ist es, die Attraktivität der Altortbereiche zu erhalten und Funktionsverluste zu verhindern.

[Link >>](#)



[Link >>](#)



Doch nicht nur die Kooperation zwischen den Kommunen ist wichtig, sondern auch die Zusammenarbeit mit ehrenamtlich Tätigen und Vereinen, da häufig Projekte zum altengerechten Umbau von Bestandsgebäuden oder die Sanierung von Fachwerkhäusern von Vereinen übernommen werden. Diese Vereine und ihre Arbeit von kommunaler Seite zu unterstützen ist wichtig, u.a. um einzelne Leuchtturmprojekte auf andere Kommunen zu übertragen.



### Aufbau eines Fördermittelnetzwerks

Kommunen mit stagnierender oder sinkender Bevölkerungszahl haben häufig einen großen Bestand an Gebäuden, die teils in einem schlechten baulichen Zustand sind und seit mehreren Jahren leer stehen. Als Konsequenz schrecken potenzielle Käufer\*innen davor zurück, eine solche Immobilie zu erwerben. Verschärft wird dieses Problem durch eine unübersichtliche Anzahl unterschiedlichster Förderprogramme im Bereich Bauen, Wohnen und Sanieren (Stichwort: Förderdschungel).

Gerade im Umgang mit leerstehenden, teils verwahrlosten Immobilien, empfiehlt es sich, diese Problematik gemeinsam anzugehen. In einer interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich Wohnen kann gemeinsam auf das Problem reagiert werden, dass es auf EU-, Bundes und Landesebene eine Vielzahl von Förderprogrammen gibt, die nur schwer von den kommunalen Akteuren überblickt und bewertet werden können. Ziel interkommunaler Kooperation ist es, Erfahrungen und Wissen über Förderprogramme zwischen den Kommunalverwaltungen weiterzugeben und – wo möglich – sich gegenseitig bei der Beantragung von Fördermitteln zu unterstützen. Tendenziell können so gerade die kleineren Gemeinden von den Erfahrungen größerer Kommunen mit mehr Personalkapazitäten profitieren. So können auch Belange und Nöte, denen sich kleinere Kommunen vor dem Hintergrund der Vielzahl an Fördermitteln gegenüber sehen, gebündelt an die Landes- und Bundesebene kommuniziert werden.

#### **Empfehlung:**

Eine Maßnahme in diesem Rahmen kann sein, eine Übersicht zu erstellen, welche der beteiligten Kommunen mit welchen Förderprogrammen bereits Erfahrungen gemacht hat, in welcher Phase sie sich befinden (abgeschlossen, laufend, in Antragstellung) und wer als Kontaktperson für weitere Nachfragen zur Verfügung steht. Diese Übersicht dient als Grundlage für bilaterale Gespräche und den Austausch von Erfahrungen im Umgang mit bestimmten Förderprogrammen (Aufwand, Ertrag, etc.).

Hier ist es sinnvoll, mindestens einmal im Jahr zu einem Netzwerktreffen zusammenzukommen. Als Akteure des Netzwerks sind die Bürgermeister\*innen oder Bauamtsleiter\*innen zu empfehlen. Auf den Treffen kann sich über Erfahrungen mit bestimmten Förderprogrammen ausgetauscht werden, v.a. können sich die Akteure zu diesen Gelegenheiten mit drängenden Fragen

im Handlungsfeld Wohnen auseinandersetzen und gemeinsam zu Lösungswegen zu kommen.

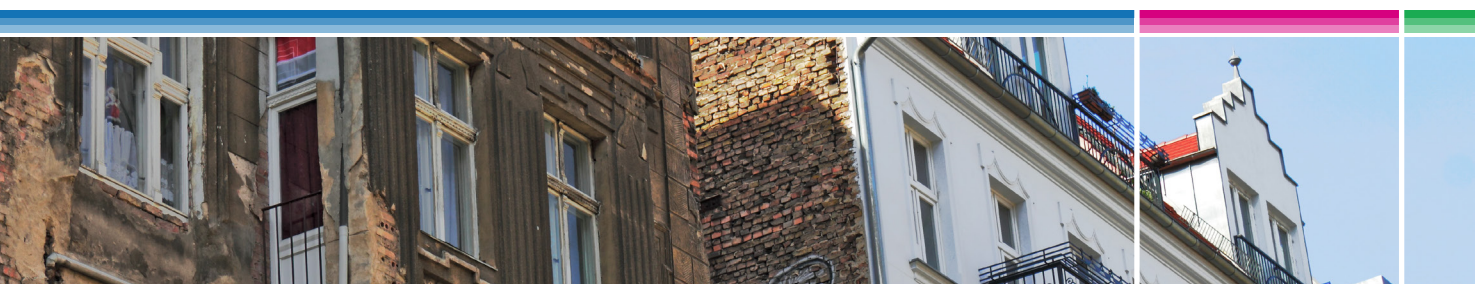
Ein Beispiel ist der Umgang mit leerstehenden, verwahrlosten Immobilien: Vorteil hier ist, dass in einer Region mit zurückgehender Bevölkerungszahl alle Kommunen dieses Problem haben, einige bereits gute Beispiele im Umgang mit diesen Gebäuden vorweisen können und voneinander gelernt werden kann.

Hinsichtlich der Verantwortlichkeiten und Sachkosten für die Treffen kann ein rotierendes Prinzip zwischen den Kommunen vereinbart werden: Jede Kommune richtet eines der Treffen in den eigenen Räumlichkeiten aus, organisiert es und lädt ein.

Aufgrund des zeitlichen Aufwands der Netzwerktreffen besteht das Risiko, dass nicht alle Kommunen Vertreter\*innen für das Fördermittelnetzwerk abstellen können. Es ist möglich, dass hauptsächlich Vertreter\*innen der Kleinstädte ausgehend von ihren besseren personellen Ressourcen an den Treffen teilnehmen und so die Belange der kleinen Gemeinden vernachlässigt werden. Hier ist es wichtig, den Nutzen des Netzwerks – vor allem für die kleineren Gemeinden – immer wieder zu kommunizieren.

### Informationsveranstaltung für Kommunen und Bürger\*innen

Eine weitere Option, einen Umgang mit stark sanierungsbedürftiger Bausubstanz in interkommunaler Zusammenarbeit zu finden, ist die gezielte Beratung und Unterstützung von Eigentümer\*innen bei der Sanierung und Gestaltung der Gebäude. Diese Beratung kann helfen, den Bestand zu modernisieren bzw. zu sanieren sowie Käufer\*innen für diese Gebäude zu finden. In vielen Kleinstädten Deutschlands gibt es erfolgreiche, meist ehrenamtliche Initiativen zur Sanierung von (Fachwerk)Gebäuden. Ziel ist es, Informationen über bestehende Initiativen zur Altbausanierung weiterzugeben und neue Initiativen und Projekte in weiteren Kommunen anzustoßen.



### **Beispiel „Bürgergruppe Wanfried“:**

In der hessischen Kleinstadt Wanfried haben sich der Bürgermeister, (Innen-)Architekten\*innen, Ingenieure\*innen, Gebäude- und Grundstücksgutachter\*innen u.a.m. zur Bürgergruppe Wanfried zusammengefunden, die leerstehende Fachwerkhäuser vermitteln, begutachten, Skizzen und Architekturmodelle anfertigen, Kostenschätzungen aufstellen sowie eine Bauberatung geben und die Sanierung betreuen. Ziel ist, Sanierungsvorschläge für alte Fachwerkhäuser zu entwickeln und darüber Käufer\*innen zu finden.

[Link >>](#)



Auf einer Informationsveranstaltung für interessierte Bürger\*innen, Bürgermeister\*innen und Vertreter\*innen der Kommunalverwaltung können sich Gruppen und Vereine, die zu den Themen Sanierung und Modernisierung von Gebäuden aktiv sind, vorstellen. Bei der Veranstaltung sollen sie von ihren Erfahrungen berichten und Tipps geben, wie solche Initiativen auch in anderen Kommunen gebildet werden können. Weiterhin kann diese Veranstaltung dazu genutzt werden, Eigentümer\*innen von Fachwerkhäusern zur Sanierung zu sensibilisieren und darüber zu informieren, wie Kommunen Eigentümer\*innen bei der Sanierung unterstützen können (z.B. anteilige Finanzierung einer Sanierung durch Städtebaufördermittel).

### **Integriertes Beratungsangebot für Senior\*innen**

Ein weiteres Problem im Bereich Wohnen ist, dass Senior\*innen häufig als Paar oder allein in relativ großen Häusern leben, die nicht an die Wohnbedürfnisse älterer Menschen angepasst sind. Die überwiegende Mehrheit der Häuser ist nicht barrierefrei. Pflege und Instandhaltung sind mit hohem Aufwand verbunden. Vielfach werden die Gebäude nur noch teilweise genutzt. Gleichzeitig wissen viele Senior\*innen – die in eine altersgerechte Wohnung umziehen wollen – nicht, wie sie ihr derzeitiges Haus vermarkten können, so dass sie in ihren Häusern wohnen bleiben.

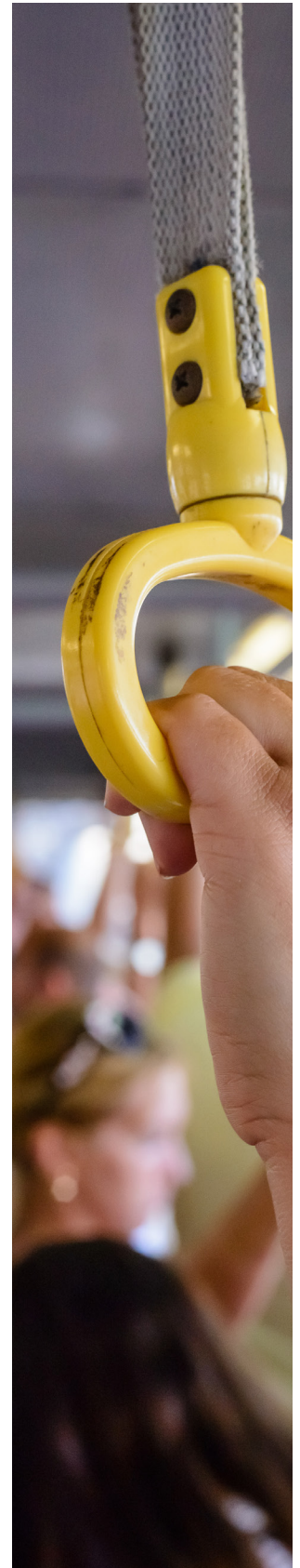
Ziel ist es, ältere Hauseigentümer\*innen über Möglichkeiten für das Wohnen im Alter zu beraten und sie ggf. bei Verkauf oder Vermietung ihres Hauses zu unterstützen. Das Beratungsangebot soll sowohl über seniorengerechte Wohnungen in einer Region als auch über Vermarktungsmöglichkeiten des eigenen Hauses informieren und beraten. Zudem können umzugswillige Senior\*innen dabei unterstützt werden, ihr Eigentum erfolgreich auf den Markt zu bringen.

## 6.3 Handlungsfeld Nahraum

### Herausforderungen

Im Handlungsfeld Nahraum fokussiert sich die Fragestellung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels darauf, wie das nahräumliche Lebens- bzw. Wohnumfeld für die Bewohner\*innen attraktiv und funktional bleiben kann. Dazu zählen die Ausstattung mit Einkaufsmöglichkeiten, mit innerörtlichen Grünflächen, Spielplätzen und Treffpunkten für gemeinsame Aktivitäten und Gespräche im Freien sowie die Sicherstellung einer attraktiven Erschließung der Ortsteile durch Fuß- und Radwege sowie öffentliche Verkehrsmittel. Dabei geht es nicht nur darum, den veränderten Lebenslagen und Bedürfnissen einer alternden Bevölkerung zu begegnen, sondern um ein generationengerechtes und familienfreundliches Mobilitätsangebot, mit dem möglichst viele Altersgruppen eigenständig oder zusammen mobil sein können. Durch die Erfordernisse des Klimaschutzes und auch aus einer sozialgerechten Perspektive sind kurze Wege, Aufenthaltsqualität im Ort und alternative Mobilitätsmöglichkeiten jenseits des eigenen Privatautos wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige Lebensqualität. Zentrale Herausforderungen dabei sind:

- In Landgemeinden und Ortsteilen der Kleinstädte bestehen häufig nur noch wenige Nahversorgungsmöglichkeiten.
- Fuß- und Radwege sind innerorts wenig barrierefrei und generationengerecht. Außerorts sind Strecken oft kaum geeignet, um kurze/mittlere Distanzen mit dem Fahrrad zurückzulegen.
- ÖPNV-Anbindungen und Taktzeiten sind häufig zu starr und unzureichend.
- Teilweise gibt es im öffentlichen Raum wenig geeignete Treffpunkte und Kommunikationsorte für aktive ältere Menschen.
- Die Pflege und Instandhaltung von Grünflächen, Aufenthaltsmöglichkeiten, Sitzmöglichkeiten, die Gewährleistung des Winterdienstes etc. sind bei der begrenzten personellen und gerätetechnischen Ausstattung der Baubetriebshöfe erschwert. Der Erhalt der Aufenthaltsqualität ist damit gefährdet.



### Kooperationen für umweltfreundliche und altersgerechte Mobilität

Nahmobilität/Rad- und Fußverkehr: Die meisten Bundesländer haben inzwischen in den Verkehrsministerien Unterabteilungen oder Arbeitsgemeinschaften (AG) zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs (z.B. AG Fahrradfreundliche Städte NRW, AG Nahmobilität, AG Fahrradfreundliche Kommunen Baden-Württemberg u.a.). Diese bieten Erfahrungsaustausch, Fortbildungs- und Förderprogramme zum Thema Rad- und Fußverkehr. Kleine und mittlere Kommunen sollten sich hier unterstützen lassen, wie sie die Förderprogramme für sich gut nutzen können, da sie oft nicht ausgeschöpft werden. Auch sind interkommunale Aktivitäten denkbar und die Kommunen können die Möglichkeiten nutzen, um ihre Infrastruktur zeitgemäß auszubauen.

#### Zur Vertiefung:

- Das Fahrradportal des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

[Link >>](#)



Ergänzende Angebote zum ÖPNV: Sowohl die Verkehrsverbünde als auch private Vereine oder Initiativen engagieren sich vielerorts um ergänzend zum Linienbetrieb (neue) Mobilitätsangebote aufzubauen. Neben Bürgerbussen sind dies oft die Stärkung von Mitfahr-/Mitnahmegelegenheiten und neue Konzepte jenseits des Linienbetriebs, da es hier um ein größeres Gebiet geht und nicht um einzelne Kommunen. Ehrenamtlich gewährleistete Angebote können auch über mehrere Gemeinden hinweg betrieben werden. Manche Bundesländer haben hierzu bereits eine Beratungsstelle eingerichtet. Hier gibt es auch Hinweise, welche Kooperationen und Partnerschaften für Bürgerbusangebote besonders aussichtsreich sind.

#### Zur Vertiefung:

- Beratungsstelle in Rheinland-Pfalz
- Beratungsstelle in Baden-Württemberg

[Link >>](#)



[Link >>](#)



### Interkommunale Radwege-Konzepte für den Alltagsradverkehr

Der Radverkehr hat ein hohes Potenzial, einen Beitrag zur Erfüllung von Mobilitätsbedürfnissen zu leisten. Allerdings fehlt in ländlichen Bereichen oft ein Alltagsradnetz; teilweise innerorts, vor allem aber zwischen den Ortsteilen und Gemeinden. Die bestehende Radverkehrsinfrastruktur wird oft vor allem für touristische Zwecke geschaffen. In Nordhessen zum Bsp. ist die Radnutzung mit 4 % sehr niedrig und liegt unter dem Mittel für Gesamthessen.

Für eine stärkere Fahrradnutzung im Alltag ist eine sichere Fahrradinfrastruktur auf Arbeits-, Einkaufs- und Versorgungswegen essentiell. Der Ausbau des Alltagsradverkehrsnetzes trägt dazu bei, dass sich die Bürger\*innen altersunabhängig flexibel, eigenständig und nachhaltig fortbewegen können. Zudem kann die so geschaffene Infrastruktur häufig auch für den Fußverkehr, den Gebrauch von E-Rollstühlen und -Caddies genutzt werden. Es wird ein Beitrag zu Gesundheit und Nahversorgung in der Region geleistet.

Themen und Inhalte interkommunaler Radverkehrskonzepte sollten insbesondere sein: Radroutennetz (Wunschlinien und wichtigste Wegebeziehungen zu Zielorten), Wegweisung, Prioritäten von Lückenschlüssen erarbeiten, Verknüpfung mit dem ÖPNV, Kommunikation (Image, Info und Motivation).

#### **Tipp - Partizipativer Prozess:**

Sinnvoll können hier Kooperationen sein, die das lokale Wissen mit der nötigen Fachexpertise zusammenbringen und die Alltagsradstrecken aus einer Nutzerperspektive betrachten. Hierfür kann ein Prozess initiiert werden, bei dem interkommunal und ggf. in Zusammenarbeit mit NGOs wie dem ADFC ein Routennetz entwickelt wird und Lückenschlüsse vorangetrieben werden. Zur Konkretisierung des Bedarfs sollte überlegt werden, inwiefern Bürgerwerkstätten in Teilbereichen einer Region den Planungsprozess anreichern können, um die Analyse bestehender Routen (Hemmnisse aber auch attraktive Routen) und die Erstellung eines Wunschliniennetzes aus Alltagsnutzer\*innensicht zu unterstützen.



#### Beispiel:

Mit dem Masterplan „Zukunftsfähiger Radverkehr“ wurde übergreifendes Gesamtkonzept für den Radverkehr im Landkreis Göttingen entwickelt. Er wurde im Jahr 2017 zusammen mit einer kreiseigenen Förderrichtlinie vom Kreistag beschlossen. Die Handlungsbereiche des Masterplans sind: Planen, Bauen, Verknüpfen, Fördern, Motivieren, Sichern.

[Link >>](#)



### Entwicklung von Abstimmungs- und Vertretungsstrukturen zur Optimierung von Bürgerbusangeboten

In vielen Landkreisen und Regionen ist der ÖPNV lückenhaft. Im Gegenzug entstanden vielerorts ehrenamtliche Ergänzungsangebote. Bürgerbusse ermöglichen eine finanzierbare und bedarfsorientierte Ergänzung des ÖPNV und den Bewohner\*innen eine eigenständige Mobilität, unabhängig von Alter und Autoverfügbarkeit. Diese Mobilitätsangebote haben mit unterschiedlichen Problemen, wie eingeschränkten Fahrzielen und -zeiten zu kämpfen und stellen deshalb Insellösungen dar. Wichtig ist, Bürgerbusse auch weiterhin als Ergänzungsangebote zu verstehen und nicht als Ersatz für einen flächendeckenden Öffentlichen Verkehr (ÖV) auf dem Land. Die Bedeutung des Öffentlichen Verkehrs sollte von den Aufgabenträgern ernst genommen werden. Hierfür sind insbesondere die Zukunftspotenziale von Mitfahrmöglichkeiten/Ridepooling, Auflösung liniengestützter Systeme zugunsten bedarfsorientierter Verkehre und die Flottenveränderungen (kleinere Fahrzeuge, autonome Fahrzeuge) in den Blick zu nehmen.

Sofern in einem Kreis/in einer Region bereits mehrere miteinander unverbundene Bürgerbusangebote existieren, kann es sinnvoll sein, eine Kooperation und Vernetzung dieser Angebote anzustoßen. Ziel ist es, Bürgerbusse als ein für die Nutzer\*innen verlässliches Verkehrsangebot zu gewährleisten. Die ehrenamtlich Tätigen können durch eine gemeinsame Koordination unterstützt werden, um Angebotszeiten und Fahrziele der Bürgerbusse zu verbessern und ggf. auszuweiten. Hierfür ist auch Marketing wichtig, da viele Bewohner\*innen die Bürgerbusse noch nicht kennen. Die Vernetzung hat folgende Ziele:

- Einschätzung, welche Verbesserungen durch ein erweitertes Einsatzsystem der ehrenamtlichen Fahrer\*innen möglich ist (Vertretungsregelungen/Urlaubszeiten etc.),

- Ausweitung von Fahrzielen orientiert an z.B. Nahversorgungsstandorten, ÖV-Knoten und Fahrgastpotenzial und
- Verbesserung des Marketings und der Information zu den Bürgerbusangeboten sowie Möglichkeiten der Finanzierung bzw. des Sponsorings.

#### **Fachgespräche:**

Über eine Folge von Fachgesprächen können die Bürgerbusvereine/ehrenamtlich Tätigen unter der Moderation, beispielsweise des Landkreises und des lokalen Nahverkehrsverbundes, die Möglichkeiten und Bedarfe vertiefen, Hinweise für Fördermöglichkeiten austauschen und ggf. weitere Maßnahmen angehen. Externe Expert\*innen für eine Beratung können sein: Bürgerbusberatung Rheinland-Pfalz, Kompetenzzentrum ländliche Mobilität Hessen oder Nexus Institut, Berlin.

#### **Beispiel:**

- interkommunal organisierte Bürgerbusse in
  - Herleshausen/Sontra
  - Alfdorf und Nachbargemeinden

[Link >>](#)



[Link >>](#)



## Innovative Nahversorgung

Der Rückgang des stationären Einzelhandels vor allem durch veränderte Nachfrage und Übergabe-/Modernisierungsprobleme trifft alle Kleinstädte und Gemeinden. Daher ist es naheliegend, sich aus überkommunaler Perspektive mit neuen Konzepten zur Nahversorgung auseinanderzusetzen.

### Beispiel Bürger-/Multifunktionsläden:

In vielen Regionen Deutschlands sind neue Nahversorgungsmöglichkeiten entstanden, indem so genannte Multifunktionsläden geschaffen wurden, die nicht nur Lebensmittel und Waren des täglichen Bedarfs verkaufen sondern zugleich als Treffpunkt dienen, medizinische Versorgung anbieten (Therapieräume) und als Post- und Bankstelle fungieren. Solche Ladengeschäfte können oft in leerstehenden Gebäuden untergebracht werden und so die Innerortslagen aufwerten.

### Zur Vertiefung:

IHK Kassel-Marburg (Hrsg.) 2014: Dorfläden in Nordhessen: Eine Untersuchung zur kleinflächigen Nahversorgung im ländlichen Raum mit Informationen und Adressen für Kommunen, Betreiber und interessierte Gründer.

Die Betreiber sind oft Bürgervereine, Genossenschaften oder Unternehmen des zweiten Arbeitsmarktes und erfüllen somit wichtige soziale Funktionen.

**Überblick zu Multifunktionsläden:** Thünen-Institut (o.J.): Nahversorgung sichern – Probleme und Lösungsansätze.

[Link >>](#)



[Link >>](#)



Eine Möglichkeit sich über innovative Nahversorgung ein Bild zu verschaffen, ist es, lokale Akteure zusammenzubringen, um sich über Ziele und Ausrichtungen möglicher Verknüpfungen zwischen Onlinehandel und stationärer Nahversorgung auszutauschen. Dies kann über eine Serie von Werkstattgesprächen erfolgen. Die Einbettung in z.B. Prozesse eines regionalen Entwicklungskonzepts (REK) ist sinnvoll. Relevante Akteure sind kommunale und regionale Wirtschaftsförderung, lokale Lebensmittelhändler und -produzenten, die Nischenkonzepte anbieten wie Biohandel, Multifunktionsläden, regionale

Produkte, Erzeuger\*innen und hinzugezogene Expert\*innen die andernorts niedrigschwellige Konzepte umgesetzt haben (z.B. Kiezkaufhaus Wiesbaden). Ergebnis eines solchen Prozesses kann eine Sammlung von Umsetzungsempfehlungen sein, die Möglichkeiten darstellt und bewertet und dies für weitere Überlegungen der Akteure zur Verfügung stellt.

Ein wichtiger Aspekt bei der Verknüpfung von Online- und stationärem Handel ist der Kompetenzaufbau. Hier kann insbesondere die Wirtschaftsförderung Angebote entwickeln, wie interessierten Produzent\*innen und Lieferdienste Kompetenzen für eine niedrigschwellige Onlinevermarktung aufbauen können, welche Software-Tools sich eignen und wie regelmäßig Erfahrungsberichte anderer Geschäftsmodelle (Beispiel Postbus Schweiz) einbezogen werden können, um Realisierungsmöglichkeiten kennenzulernen und den Händler\*innen Potenziale und Möglichkeiten des Engagements aufzuzeigen. Um hier in einem überschaubaren Zeitrahmen Wissen aufzubauen, eignet sich die Anbindung an Formate wie sie bei der Entwicklung von Digitalen Masterplänen oder der Regionalentwicklung angeboten werden. Die Akteure können dadurch das Thema Nahversorgung als dringliches Handlungsfeld bewerten und mit Blick auf den demografischen Wandel Ideen für neue Konzepte und sogar die Pilotierung sammeln. Es bedarf hier Akteure, die für sich sowohl Chancen sehen, sich in diesem Bereich zu engagieren, also auch neuer Formate und Konzepte/Geschäftsideen, die in der Region auf Umsetzungsbereitschaft stoßen.

#### **Beispiel Nahversorgungswegweiser:**

Häufig sind kleinteilig, verstreut liegende Läden und Direktvermarkter nicht bei den Bewohner\*innen in der Region bekannt. Um hier Transparenz herzustellen, können Nahversorgungswegweiser (GIS-Datenbanken) dienen, die in die Routing-Apps der regionalen Nahverkehrs- oder Radroutenplanung als Points of Interest (POI) eingehen. So kann dargestellt werden, wie diese Einkaufsmöglichkeiten zu Fuß und mit dem Fahrrad erreichbar sind, oder ob (Bürger)busse die Ziele ansteuern. Eine GIS-gestützte Datenbank des Nahversorgungswegweisers sollte regelmäßig, z.B. einmal jährlich auf Aktualität überprüft werden und dies von einem regionalen Akteur als Aufgabe übernommen werden (z.B. Wirtschaftsförderung, Regionalentwicklung). Darüber hinaus ist es sinnvoll, das Angebot in vereinfachter Form auch als Printprodukt zugänglich zu machen bzw. das Onlineangebot in Geschäften, Gemeindeämtern, Verkehrsverbünde, über die Presse und andere Medien zu bewerben.

Für eine kostengünstige und innovative Umsetzung kann sich beispielsweise die Zusammenarbeit mit Studierenden planerischer/grafischer Studiengänge anbieten.

### Baubetriebshöfe in interkommunaler Zusammenarbeit

Auf dem Feld der Baubetriebshöfe ist stärkere interkommunale Kooperation grundsätzlich eine Option. Sie wird aber nicht immer genutzt, weil häufig ein Spannungsverhältnis zwischen Effizienzgewinnen und Wahrung der lokalen Identität und Eigenständigkeit besteht. Viele Kommunen verfolgen demnach aus symbolischen Gründen den Erhalt des eigenen Bauhofs und setzen bei derzeit noch verfügbaren finanziellen Spielräumen teilweise eine Investitionsstrategie in Maschinen und Personal um. Dies hat zur Folge, dass das Spektrum der Aufgaben, die allein erledigt werden können, tendenziell wächst, obwohl die Haushaltsmittel und das zur Verfügung stehende (Fach) Personal im Rahmen des demografischen Wandels voraussichtlich zurück gehen werden. Die Entwicklung ist für die Finanzierung und Sicherstellung der Aufgaben der Bauhöfe in kleinen Organisationseinheiten durchaus kritisch zu sehen.

Beispiele für interkommunale Kooperation in Baubetriebshöfen gibt es bereits vielfach (z.B. Zweckverband Kommunale Dienste Alsbach-Hähnlein-Zwingenberg). Denkbar sind außerdem hybride Modelle, in denen zwar die administrativen Prozesse in einer Organisationseinheit (regionaler BBH) zusammengelegt sind, der Maschinenpark und Personal jedoch dezentral in Garagen/Bauhöfen in den Städten und Gemeinden organisiert sind.

#### Beispiel:

- Zusammenführung der Baubetriebshöfe der Gemeinden Much und Neunkirchen-Seelscheid

[Link >>](#)



## 7. Verstetigung und Finanzierung

Interkommunale Kooperation steht und fällt in vielen Fällen mit ihrer Finanzierung. Insbesondere vom demografischen Wandel betroffene Kommunen sind aufgrund ihrer strukturellen Unterfinanzierung häufig auf Fördermittel des Bundes oder des jeweiligen Landes angewiesen.

Die Finanzierung der Organisation und des Managements der hier vorgeschlagenen Zusammenarbeitsformen lässt sich nur in einem gewissen Umfang mit „Hausmitteln“ bewältigen, ohne dass die beteiligten Kommunen gesonderte Finanzierungsmittel mit eigenen Haushaltstiteln bereitstellen müssen. So kann die handlungsfeldbezogene Zusammenarbeit in einigen Fällen mit den bestehenden Personal- und Sachressourcen der beteiligten Akteure bestritten werden.

### Beispiele:

Für die Teilnahme von Vertreter\*innen am Strategischen Forum Siedlungswasserwirtschaft, dem Fördermittelnetzwerk und den Fachgesprächen zur Vernetzung der Bürgerbusinitiativen müssen keine neuen Finanzierungsbedarfe für die Städte und Gemeinden entstehen. Die Zeit für die Teilnahme an den Treffen kann in den bestehenden Arbeitszeiten verrechnet werden. Kosten für die Räumlichkeiten und ein etwaiges Catering können fallweise von den Kommunen bzw. Einrichtungen aus den in den Haushalten ohnehin eingestellten Mitteln getragen werden.

Dieses kann eine Chance für finanzschwache Kommunen sein, an einer interkommunalen Kooperation teilzunehmen, sofern Sachmittel und personelle Ressourcen mit finanziellen Mitteln verrechnet werden können.

Kommen Sie bei den Überlegungen zur handlungsfeldübergreifenden Zusammenarbeit zu dem Schluss, dass es einer eigenständigen Koordinationseinheit bedarf ([siehe Kap 5.1 und 5.2](#)), kann eine bereits vor Ort bestehende Einrichtung in Erwägung gezogen werden, die für die Koordination der Zusammenarbeit auch aufgrund ihrer Finanzierungsstruktur geeignet ist. Sie sollte von allen an der interkommunalen Zusammenarbeit Beteiligten nach einem anerkannten Maßstab finanziert werden. Auch ihre Finanzierung sollte mittel- bis langfristig gesichert sein. Existiert eine solche Einrichtung, ist zu überlegen, ob sie mit ihren bisherigen Mitteln die Koordinationsaufgaben übernehmen kann oder, ob sie dazu zusätzliche Mittel benötigt.





Gibt es keine geeignete Einrichtung, müssen für die Schaffung einer neuen Einrichtung die entsprechenden finanziellen Mittel eingeplant werden.

Wird erkennbar, dass die bestehende Finanzierung nicht ausreicht – das gilt für die handlungsfeldbezogene genauso wie für die handlungsfeldübergreifende Zusammenarbeit –, werden die beteiligten Kommunen in einem von allen akzeptierten Umfang weitere Mittel zur Verfügung stellen müssen. Es ist nicht davon auszugehen, dass eine wirkungsvolle und nutzbringende interkommunale Zusammenarbeit kostenlos zu haben ist. Interkommunal angelegte Maßnahmen, von denen alle Kommunen gleichermaßen profitieren, sollten auch gemeinsam finanziert werden. Einzelne Projekte, von denen einzelne Gemeinden besonders profitieren, z.B. Baumaßnahmen innerhalb einer Gemeinde sollten diese entsprechend finanzieren – so ist es geübte und bewährte Praxis. Eine gemeinschaftliche Finanzierung sollte in diesen Fällen nur dann angestrebt werden, wenn von der geplanten Maßnahme ein eindeutig sichtbarer Mehrwert für den gesamten Kooperationsraum ausgeht.

Je nach Thema steht eine Vielzahl von Förderprogrammen der EU, des Bundes und/oder der Länder zur Auswahl und es können Fördermittel eingeworben werden. Dazu kann ein Fördermittelnetzwerk hilfreich sein ([siehe dazu oben unter 6.2](#)). Schließlich kann – sofern die Förderprogramme regionale und kooperative Strukturen befördern – die strategisch ausgerichtete interkommunale Zusammenarbeit als Referenz und Pluspunkt in der Beantragung von Fördermitteln eingetragen werden.

### Empfehlung:

Die Förderprogramme und Finanzhilfen sind in der Förderdatenbank des Bundeswirtschaftsministeriums gelistet.

[Link >>](#)



### Zur Vertiefung:

Interkommunale Kooperationen werden von EU-, Bundes- und Landesebene insbesondere in folgenden Programmen gefördert:

- Förderung im Rahmen von EU-Strukturfonds, hier insb.
  - Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)
  - Europäischer Sozialfonds (ESF)
  - Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (E-LER/LEADER)

Weitere Informationen zum LEADER-Programm

- Mittel der Städtebauförderung des Bundes und der Länder, hier insb.
  - Kleinere Städte und Gemeinden
  - Stadtumbau
- Mittel anderer Förderprogramme des Bundes
- Förderprogramme der Länder
- Mittel aus Programmen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

[Link >>](#)



[Link >>](#)



[Link >>](#)



[Link >>](#)



[Link >>](#)



[Link >>](#)



Auch private Mittel kommen in einigen Fällen zum Einsatz.

Die Förderung kann entweder auf den Kooperationsansatz als solchen ausgerichtet sein oder auf die Umsetzung von Maßnahmen und Projekten, die von der Kooperation getragen werden. Die meisten Länder fördern bereits interkommunale Kooperationen durch die (Teil-)Finanzierung von Gutachten und Konzepten sowie des Kooperationsmehraufwands bei der Etablierung entsprechender Strukturen<sup>13</sup>. Bei der Umsetzung von einzelnen Maßnahmen wiederum können Fördermittel gebündelt werden, wodurch sich im Idealfall der Eigenanteil der einzelnen Kommunen reduziert und gleichzeitig die Qualität steigen kann.

Allerdings ist zu beachten, dass Fördermittel ihrem Wesen nach zeitlich begrenzt sind: sie laufen irgendwann aus. Gerade bei langfristig angelegten Kooperationen sollte schon zu Beginn darüber nachgedacht werden, wie nach Förderende eine alternative Finanzierung realisiert werden kann.

<sup>13</sup> BBSR Interkommunale Kooperation in der Städtebauförderung 2018, S. 18

[Link >>](#)



## 8. Zur Herangehensweise

Für die Erstellung dieses Leitfadens wurden zwei grundlegende methodische Zugänge miteinander verschnitten. Zum einen wurden am Beispiel der Kommunen des Werra-Meißner-Kreises die dortige Situation der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge und der interkommunalen Kooperation analysiert und mit den dortigen Akteuren im Rahmen „transdisziplinärer Forschung“<sup>14</sup> zukunftsfähige und für die Umsetzung geeignete Vorschläge für die Weiterentwicklung der interkommunale Zusammenarbeit entwickelt. Hierfür wurde bewusst ein beteiligender und dialogischer Ansatz gewählt. In einer Reihe von Workshops und kleiner angelegten Arbeitstreffen mit kommunalen Vertreter\*innen wurden die Problemlagen und Herausforderungen ebenso partizipativ bestimmt wie die Entwicklung von möglichen Lösungsstrategien. Die lokalen Akteure konnten dann aus einem Tableau möglicher Maßnahmen diejenigen bestimmen, die sie in einer weiteren Phase konkret erproben wollten. Die im Rahmen dieses Leitfadens präsentierten Vorschläge sind damit stark aus der Perspektive der Praxis heraus entwickelt.

Zum anderen wurde wissenschaftliche und Graue Literatur zum Thema interkommunale Zusammenarbeit ausgewertet. Augenmerk wurde dabei darauf gelegt, praktische Erfahrungsberichte und Analysen interkommunaler Kooperationen in ländlichen Regionen im demografischen Wandel heranzuziehen. Rund 45 Beispiele von regionaler und interkommunaler Zusammenarbeit in Deutschland in ländlichen Räumen wurden in der Auswertung erfasst. Aus den Beispielen wurden Informationen zu folgenden inhaltlichen Punkten systematisiert: thematische Orientierung, Zielstellung, Entscheidungsfindung (interne Governance), organisatorische Struktur, Rechtsform und rechtliche Konstrukte, Finanzierung und (bisher erzielte) Erfolge.

Die Rückkopplung der daraus abgeleiteten Ergebnisse und die weitere Ausarbeitung wurde methodisch in Form von leitfadengestützten Interviews und Arbeitstreffen mit Praxispartnern vertieft.

Der vorliegende Leitfaden ist damit Ergebnis eines partizipativen Prozesses mit kommunalen Akteuren und auf wissenschaftlicher Literatur basierender Arbeit.

<sup>14</sup> Bergmann, Matthias, Thomas Jahn, Tobias Knobloch, Wolfgang Krohn, Christian Pohl, Engelbert Schramm (2010): *Methoden transdisziplinärer Forschung. Ein Überblick mit Anwendungsbeispielen*. Frankfurt am Main.

## Impressum

Zitiervorschlag:

Jan Hendrik Trapp, Stefanie Hanke, Robert Riechel, Jutta Deffner, Martin Zimmermann, Melina Stein, Jörg Felmeden, Annegret Franz (2019): Lebensqualität und Daseinsvorsorge durch interkommunale Kooperation. Difu, Berlin.

ISBN 978-3-88118-645-2

Das Vorhaben „Lebenswerte Kleinstädte im demografischen Wandel – Lebensqualität erhalten durch ein sektorenübergreifendes interkommunales Entwicklungsmanagement“ (LebensWert) wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen der Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ gefördert (FKZ 033L179 A-C, Laufzeit: 6/2016 – 7/2019).

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren.

Bildnachweise:

Titel: Mellow10 (Adobe Stock), Seite 7: fottoo (Adobe Stock), Seite 9: StockPhotoPro (Adobe Stock), Seite 10: Heiko Küverling (Adobe Stock), Seite 19: Animaflora PicsStock (Adobe Stock), Seite 21: welshpix (Adobe Stock), Seite 26: Bernd Kröger (Adobe Stock), Seite 27: Claus Mikosch (Adobe Stock), Seite 30: gerasimov174 (Adobe Stock), Seite 32: New Africa (Adobe Stock), Seite 33: Erica Dal Bello (Adobe Stock), Seite 35: Madrugada Verde (Adobe Stock), Seite 39: Freesurf (Adobe Stock), Seite 43: Christian Schwier (Adobe Stock), Seite 46: VanderWolf Images (Adobe Stock), Seite 47: antiksu (Adobe Stock), Seite 52: ArTo (Adobe Stock), Seite 54: Daddy Cool (Adobe Stock), Seite 58: Oleksandr (Adobe Stock), Seite 61: Marco2811 (Adobe Stock), Seite 62: v.poth (Adobe Stock)