

Interkommunale Kooperation aus Sicht des Bayerischen Gemeindetags

Dr. Franz Dirnberger, Bayerischer Gemeindetag

Mit einer Hand lässt sich kein Knoten knüpfen (mongolisches Sprichwort).

1. Die Ausgangslage: Vorbehalte der Gemeinden

Interkommunale Kooperation ist derzeit wieder im Aufwind. Gemeinden arbeiten in vielen Bereichen zusammen, wenn sie allein Aufgaben nicht oder jedenfalls nicht optimal lösen können. Während die Zweckverbände im Wasser-/Abwasserbereich sowie bei den Schulen stets als die Domänen der interkommunalen Zusammenarbeit galten, sind heute vielfältige neue Anwendungsbereiche im Gespräch. Beispiele, die in letzter Zeit auch dem Bayerischen Gemeindetag bekannt wurden und die auch nicht ansatzweise Anspruch auf Vollständigkeit erheben, sind etwa Zusammenarbeit im Bereich des Bauhofs, gemeinsame Verkehrsüberwachung in Form eines Zweckverbands, Einkaufsgemeinschaften bei kommunalen Wasserversorgern, kooperative Marketingkonzepte und – last not least, weil es sich dabei um ein ganz wichtiges Feld handelt – gemeinsame Bauleitplanung und dabei insbesondere gemeinsame Gewerbebetriebe. Auf der anderen Seite ist zu spüren, dass zwar die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit als Ansatz relativ oft im Raum steht, dass allerdings bei der grundsätzlichen politischen Entscheidung für eine Kooperation und dann noch stärker in der konkreten Ausführung nicht selten erhebliche Bedenken bei den Beteiligten auftauchen.

Dabei wird zunächst nicht selten der – zwar relativ pauschale, nichtsdestoweniger aber nicht von der Hand zu weisende – Einwand genannt, dass die Förderung einer interkommunalen Zusammenarbeit nur der Einstieg in eine neue Gebietsreform sein könnte. Das Erfordernis übergemeindlicher Kooperation zeige doch – so die Argumentation –, dass offenbar kleinere Gemeinden nicht mehr dazu in der Lage seien, allein ihre Aufgaben hinreichend zu erledigen. Diese grundsätzliche Malaise sei nur durch ein durchschlagendes Remedium zu heilen, nämlich durch die Bildung neuer, genügend großer Kommunen.

Dieses sehr vage, jedoch prinzipielle Unbehagen lässt sich dann auf Konstellationen herunterbrechen, bei denen es um eine Zusammenarbeit zwischen einer größeren Gemeinde und kleineren Umlandgemeinden geht. Gerade dieses Verhältnis ist noch relativ stark von einem gewissen Misstrauen geprägt, das eine vertrauensvolle Zusammenarbeit belastet. Selbstverständlich sind an diesen Vorurteilen beide Seiten – große Städte und kleine Gemeinden – gleichermaßen beteiligt. Der Bayerische Gemeindetag als Verband, der die Interessen der bayerischen kreisangehörigen Städte, Märkte und Gemeinden vertritt, will hier darauf eingehen, ob die Ängste der kleineren Kommunen berechtigt sind.

Die kleinen Partner befürchten zunächst – ob zu Recht oder zu Unrecht muss offen gelassen werden –, dass sie in der gemeinsamen Beziehung den Kürzeren ziehen könnten, sie haben Angst, dass nicht die gemeinsamen Interessen im Vordergrund stehen werden, sondern in erster Linie die Belange der größeren

Stadt. Mit anderen Worten: sie hegen den Verdacht, „über den Tisch gezogen werden zu können“. Häufig spielen Erfahrungen eine Rolle, die die Gemeinden bei Entscheidungsprozessen innerhalb der regionalen Planungsverbände gemacht haben; dabei gab es immer wieder Fälle, in denen versucht worden ist, über entsprechende Koalitionen vor allem den Belangen der größeren Städte auf Kosten der Umlandgemeinden Rechnung zu tragen. Einer Gemeinde, die ein solches Erlebnis gemacht hat, ist die Idee einer interkommunalen Kooperation nur äußerst schwer nahe zu bringen.

Die Gegnerschaft von Stadt und Umland ist in letzter Zeit im Streit um Einzelhandelsgroßprojekte auf der grünen Wiese und insbesondere um die sog. Factory-Outlet-Center wieder in neuer Qualität zu Tage getreten. Völlig unabhängig von den insoweit geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen und auch vom neuen Ziel im Bayerischen Landesentwicklungsprogramm hört man regelmäßig folgende Argumentationslinien: Wenn ein solches Projekt in einer kleineren Gemeinde entstehen soll, ordnet die Nachbarstadt eine entsprechende Planung als Teufelswerk ein, das den innerstädtischen Einzelhandel zerstören und damit die Lebensfähigkeit der zentralen Funktionen vernichten würde. Soll ein entsprechendes Vorhaben aber in einer größeren Stadt errichtet werden – interessanterweise spielen dann die Belange der jeweiligen Innenstadt nicht selten keine bedeutende Rolle mehr –, erkennen die Gemeinden des Umlands die erhebliche Gefährdung ihres Einzelhandels und beklagen den zu befürchtenden Kaufkraftabfluss in die Stadt.

Immer wieder werden seitens der größeren Städte in diesem Zusammenhang auch andere grundsätzliche Vorwürfe geäußert, wonach die Umlandgemeinden im Stadt-Umland-Bereich die Vorteile hätten, während die Städte die Lasten tragen müssten. Dass diese Vorwürfe unberechtigt sind, wurde schon häufiger vorgetragen, trotzdem sollen zumindest die Hauptargumente nochmals dargestellt werden, um zu zeigen, wie schwierig die Bodenverhältnisse sind, auf denen sich das Pflänzchen der interkommunalen Kooperation gerade im Stadt-Umland-Bereich entwickeln soll:

„Der Schuldenvorwurf“: Die Gemeinden im Umland bedienen sich auf Kosten der Städte aus dem ohnehin viel zu kleinen Topf der vorhandenen Finanzmittel.

Richtig ist natürlich, dass die Großstädte im Vergleich zu den kleineren Kommunen die größeren Schulden haben und dass im Schnitt die Schulden der größeren Städte auch stärker gestiegen sind. So liegt die Verschuldung der Landeshauptstadt München pro Kopf drei- bis viermal höher als in den Umlandgemeinden. Auf den ersten Blick scheinen sich also die kleineren Randgemeinden gleichsam parasitär von der großen Stadt zu nähren; sie genießen den Vorteil der Nähe zur Stadt, ohne deren finanzielle Belastungen tragen zu müssen.

Das Argument ist nicht neu und gerade in den 90er Jahren beim Streit um

Münchens Umlandgemeinden intensiv gebraucht worden. Ebenso wenig ist es bei genauerer Betrachtung überzeugend. Zunächst ist zu bedenken, dass die kreisfreien Städte neben ihren rein gemeindlichen Aufgaben auch die Aufgabe des Landkreises mitzuerledigen haben. Genau genommen müssten also die Schulden der Landkreise zu den Schulden der kreisangehörigen Gemeinden hinzu addiert werden, um ein vollständiges Bild zu erhalten. Der entscheidende Grund für die Unvergleichbarkeit der jeweiligen finanziellen Situation liegt aber darin, dass die Städte die Zentren der Wirtschaft, der Verwaltung und der Organisationen sind und bleiben. Sie sind den Umlandgemeinden in den entscheidenden Parametern der Wirtschaftskraft – wie etwa dem qualitativen und quantitativen Arbeitsplatzangebot oder dem Arbeitseinkommen - deutlich überlegen, was sich auch in der Finanzkraft der Städte abbildet. Vergleicht man etwa die Finanzkraft von München mit denen der Umlandgemeinden, stellt man eine erhebliche Diskrepanz fest: Münchens Finanzkraft lag mit – noch in DM – 1487.- DM je Einwohner im Jahre 2000 doppelt so hoch wie etwa die der Gemeinden im Landkreis Dachau (588.- DM) oder im Landkreis Fürstenfeldbruck (567.- DM). Dabei tragen zu dieser Finanzkraft die Umlandgemeinden in nicht geringem Ausmaß bei, indem sie Wohnraum für die Arbeitnehmer liefern, die in den – jedenfalls teilweise noch Gewerbesteuer zahlenden - städtischen Gewerbebetrieben arbeiten und ihr Geld zu einem guten Teil in den städtischen Einzelhandelsbetrieben ausgeben.

„Der Infrastrukturvorwurf“: Die Einwohner der Umlandgemeinden nutzen die Einrichtungen der städtischen Infrastruktur mit, ohne dass sich die Umlandgemeinden an der Finanzierung beteiligen.

An diesem Vorwurf ist zunächst fraglos richtig, dass die Städte Geld in nicht unerheblichem Umfang aufwenden, um – in der Praxis äußerst defizitäre - Einrichtungen der zentralen Infrastruktur – vom Sportstadion bis zum Symphonieorchester – vorzuhalten. Und richtig ist auch, dass die Bewohner des Umlands diese Einrichtungen (mit)nutzen. Allerdings betreiben und finanzieren die Städte solche Einrichtungen nicht für die Umlandgemeinden, sondern aus ihrem eigenen Selbstverständnis heraus. Keine Nachbargemeinde wird gefragt, ob sie ein Theater in der Stadt will; die Bedürfnisse und Wünsche der Bewohner der Umlandgemeinden spielen insoweit in den Entscheidungsprozessen der Städte eher eine untergeordnete Rolle. Vielmehr findet die Stadt ihre eigene Identität aus diesen urbanen Einrichtungen der sozialen und kulturellen Infrastruktur heraus. Nur nebenbei sei darauf hingewiesen, dass die Besucher aus dem Umland durchaus willkommen sind, um das jeweilige Defizit zu vermindern.

Vergessen wird dabei auch der (infra)strukturelle Beitrag der Umlandgemeinden für die Stadt. Große Ver- und Entsorgungseinrichtungen – wie etwa Müllverbrennungsanlagen und Kraftwerke – liegen oft nicht im Gebiet einer Großstadt, sondern in einer Landgemeinde. ICE-Trassen führen mit dem dazu gehörenden Lärm und den Zerschneidungseffekten durch den ländlichen Raum

die Haltepunkte liegen in den Ballungszentren. Die Beispiele ließen sich fast beliebig fortsetzen. Und schließlich muss auch auf die ökologischen Funktionen des ländlichen Raums hingewiesen werden: von seiner Bedeutung als Naherholungsgebiet für die Städter bis hin zu seiner Aufgabe als Schutzzone für die Trinkwasserversorgung.

„Der Kaufkraftverlustvorwurf“: Durch ungesteuerte Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten nehmen Umlandkommunen den Städten die Kaufkraft weg. Dies führt letztlich zu einer Verödung der Innenstädte.

Keine Frage, dass dieses, bereits oben angedeutete Thema oft zu einer Vergiftung des interkommunalen Klimas beiträgt. Die oberzentralen großen Städte fühlen sich als natürliche Standorte für großflächigen Einzelhandel. Die kleinen Kommunen wollen auch etwas vom Einzelhandelskuchen abhaben. Ob nun die neue landesplanerische Lösung zur Standortfindung in Bayern richtig ist oder nicht, soll an dieser Stelle nicht abschließend diskutiert werden. Allerdings ist eines klar: Gerade das Ringen um den idealen Platz für großflächigen Einzelhandel könnte ein Paradebeispiel für gemeindeübergreifende Zusammenarbeit sein, wie etwa das Beispiel der Arbeitsgemeinschaft der Stadt Bamberg, der Gemeinde Bischberg, der Stadt Hallstadt und des Marktes Hirschaid zeigt.

„Der Flächenverbrauchsvorwurf“: Die Umlandgemeinden weisen ungezügelt Bauland aus, während in den Städten Flächen brach liegen.

Dass Tag für Tag in Bayern Flächen für Baulandausweisungen „verbraucht“ werden, ist Fakt, dass dabei die kreisangehörigen Gemeinden vergleichsweise stärker beteiligt sind, auch. Daraus eine Einteilung in „gute“ Städte und „böse“ kleinere Gemeinden machen zu wollen, verzerrt aber die Problematik. Selbstverständlich müssen auch die Gemeinden im ländlichen Raum bei ihren Baulandausweisungen auf die Unvermehrbarkeit der Ressource Boden achten. Allerdings sind die Charakteristik unserer ländlichen Ortsbilder prägendenden herkömmlichen Bauformen und nicht zuletzt die Wünsche der Bauwerber „auf dem Land“ anders als in der Stadt. Es ist auch nicht so, dass etwa Umlandgemeinden mit ungezügelter Baulandausweisung versuchen würden, die Menschen aus der Stadt aufs Land zu locken; vielmehr existiert ein ganzes Netz von Faktoren, die die „Flucht“ der Städter aufs Land beeinflussen. Zum einen sind das die sog. „push-Faktoren“ wie höhere Umweltbelastungen und oft relativ niedrige Wohnumfeldqualität in den Städten und die „pull-Faktoren“ wie niedrigere Bodenpreise und Attraktivität des Wohnens im „Grünen“ auf dem Land.

Diese Darstellung soll nicht dazu dienen, mit dem Finger auf die Städte zu zeigen. Das Gesamtbild ist auch in diesem Bereich nicht schwarz und weiß, sondern bunt. Natürlich hat es in der Vergangenheit in vielen Gemeinden Fehlentwicklungen und falsche Entscheidungen gegeben. Deutlich wird aber, dass die Ausgangsstimmung gerade im Stadt-Umland-Bereich, der für eine übergemeindliche Kooperation von den sich stellenden Aufgaben her nicht selten besonders gut geeignet wäre, nicht immer optimal ist.

2. Gute Gründe für eine interkommunale Kooperation

In einem Klima gegenseitiger Schuldvorwürfe kann also vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Kommunen nicht besonders gut gedeihen. Dabei gäbe es bei objektiver Aufarbeitung des Themas eine ganze Reihe guter Gründe, warum Gemeinden – auch große und kleine – miteinander ins Gespräch kommen und gemeinsame Aufgaben anpacken sollten. Interessanterweise führt gerade die Betrachtung der gegensätzlichen Interessen fast zwangsweise zur Notwendigkeit interkommunaler Kooperation. Keine Kommune existiert allein im „luftleeren Raum“. Bei aller Konkurrenz kann keine Gemeinde alle Bedürfnisse und Ansprüche ihrer Bewohner decken. Vielmehr sind Städte und Gemeinden aufeinander angewiesen; sie ergänzen sich in ihren Funktionen gegenseitig, sie leben in einem gleichsam symbiotischen Verhältnis.

Im folgenden sollen nur kurz einige Hauptargumente angesprochen werden, die für eine interkommunale Zusammenarbeit sprechen. Dabei ist klar, dass sich die Gründe teilweise überdecken, aber in diesem Sinne letztlich auch gegenseitig verstärken.

„Der Kostengrund“: Gemeinsam in Angriff genommene Aufgaben können billiger zu erledigen sein.

Natürlich beginnt auch die Argumentation pro interkommunale Zusammenarbeit mit dem für Gemeinden derzeit wichtigsten Thema: den Finanzen. Es liegt fast auf der Hand, dass viele Aufgaben dann kostengünstiger erledigt werden können, wenn sie gemeinsam angegangen werden. Als Beispiel mag ein für mehrere Gemeinden zuständiger Bauhof dienen. Hier müssen teure Geräte möglicherweise nur einmal angeschafft werden; Personal und Sachmittel können optimal zum Einsatz gebracht werden, Leerläufe sind selten. Finanzielle Überlegungen können aber auch etwa bei interkommunalen Gewerbegebieten eine Rolle spielen: Auch hier können Infrastrukturkosten gesenkt und durch entsprechende Verteilungsregelungen die zu erwartenden Gewerbesteuererinnahmen tendenziell stabilisiert und verstetigt werden.

„Der Strukturgrund“: Die einzelne Gemeinde kann sich angesichts raumstruktureller Veränderungen alleine kaum

nachhaltig positionieren.

Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verändern sich. Die Stichworte dieser Entwicklung sind Globalisierung, gestiegene Mobilität und zunehmende Technisierung. In einer Welt, in der mehr und mehr die „global players“ insbesondere das wirtschaftliche Spielgeschehen bestimmen, können sich kleinere Gemeinden oft nicht mehr bemerkbar machen. Man sollte auch freimütig einräumen, dass in kleineren Gemeinden Bürgermeister und Gemeindeverwaltungen oft auch wegen der Komplexität und Vielschichtigkeit der Anforderungen bei ihren Entscheidungen vor große Probleme gestellt werden und übergeordnete Gesichtspunkte nicht mitbestimmen können. Gemeinden treten dabei auch zunehmend in Wettbewerb zueinander; das Beispiel der Baugebiets- und Infrastrukturentwicklung im ehemaligen Grenzgebiet zu Oberfranken zeigt, dass ihre Ressourcen in diesem Wettbewerb unökonomisch, wenig zielgenau und häufig erfolglos eingesetzt werden. Nimmt man solche Beispiele der EU-Förderung, die schwerpunktmäßig an regionalen Konzepten ansetzt und die Kleinräumigkeit unserer Gemeindestruktur nicht mehr abbildet, wird klar, dass einzelne Gemeinden insoweit chancenlos sind. Hinzu kommt, dass auch Standort- und Investitionsentscheidungen selbst tendenziell eher auf Regionsebene getroffen werden, so dass zur Aquisition solcher Ansiedlungen regionale Instrumentarien erforderlich sind, die nur in übergemeindlicher Kooperation angewandt werden können.

Im Übrigen muss die Gemeinde auch darauf reagieren, dass die Bürgerinnen und Bürger ihren Lebensraum nicht mehr notwendigerweise über die Zugehörigkeit zu einer Kommune definieren. Der Wohnsitz, der Arbeitsplatz, die Schule, das Einkaufszentrum, die Orte, an denen man seine Freizeit verbringt, liegen oft nicht mehr in einer Gemeinde. Auch von daher sind übergemeindliche Konzepte oft unumgänglich, um unnötige Doppelerledigung von Aufgaben vermeiden und Synergieeffekte nutzen zu können.

Letztlich ist gerade interkommunale Zusammenarbeit aber wohl der einzige Weg um zu vermeiden, dass erheblich einschneidendere Instrumente – bis hin zu einer neuen Gebietsreform – angedacht werden, die die gewachsene gemeindliche Struktur in Bayern erheblich in Mitleidenschaft ziehen könnten. Einer solchen Entwicklung muss entschieden entgegengetreten werden. Theodor Heuss, der erste Bundespräsident, hat einmal gesagt: „Die Gemeinde ist wichtiger als der Staat und das Wichtigste an der Gemeinde sind die Bürger“. Dieser Aussage, die den Kern der gemeindlichen Selbstverwaltungshoheit und das Subsidiaritätsprinzip in einem Satz erfasst und auch schon den Gedanken der neuen Bürgerkultur vorausahnt, ist nichts hinzuzufügen. Höhere Ebenen dürfen nur dann tätig werden, wenn sich die untere Ebene unter Einschluss eben von Kooperationspotenzialen nicht mehr selbst helfen kann.

„Der Flächengrund“: Gemeinsam geplante Nutzungen verbrauchen weniger Fläche.

Ein häufig verwendetes Zitat aus letzter Zeit lautet: Wir brauchen keine Gewerbegebiete, wir brauchen Gewerbebetriebe. Grund für diese Einschätzung ist, dass viele Gemeinden in den letzten Jahren Gewerbeflächen in Hülle und Fülle festgesetzt haben, ohne sich darüber Gedanken zu machen, dass auch andere Kommunen auf diese Idee kommen könnten. Oft blieb es nicht bei der bloßen Ausweisung, sondern es wurden mit hohem finanziellem Aufwand alle erforderlichen Erschließungsanlagen – vom Kanal bis zur Straßenlaterne – hergestellt, um dem sehnsüchtig erwarteten Investor „etwas zeigen zu können“. Allerdings blieben die Gewerbetreibenden nicht selten weitgehend oder völlig aus. Kooperation auf diesem Sektor führt dazu, dass nicht am Bedarf vorbei geplant wird und dass Gewerbegebiete dort entstehen, wo sie am besten passen. Bei entsprechend ausdifferenzierten Vereinbarungen ist es dabei auch möglich, unterschiedliche Gewerbeformen – Einzelhandel, Handwerk, produzierendes Gewerbe – unterschiedlichen Gebieten in den kooperierenden Gemeinden zuzuordnen.

3. Die drei Eckpfeiler interkommunaler Zusammenarbeit: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit

Wenn interkommunale Zusammenarbeit funktionieren soll, muss sie bestimmten Grundprinzipien genügen. Zusammenfassend lassen sich – gleichsam als Grundgesetze der Kooperation - dabei drei entscheidende Grundlagen herausarbeiten, die genau besehen verblüffend den Schlagworten der französischen Revolution ähneln: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit (neu: Teamgeist).

Das Grundprinzip der Freiheit

Die Freiheit des Menschen liegt nicht darin, dass er tun kann, was er will, sondern darin, dass er nicht tun muss, was er nicht will. (Jean-Jacques Rousseau)

Interkommunale Zusammenarbeit darf den Gemeinden nicht von außen aufgezwungen werden. Die betroffenen Gemeinden müssen diese Zusammenarbeit selbst wollen. Diese Forderung gründet sich zunächst ganz banal aus dem Prinzip der Selbstverwaltungshoheit der Gemeinden, mit dem es völlig unverträglich wäre, wenn kommunale Allianzen, von wem auch immer, zwangsweise herbeigeführt werden könnten. Aufgezwungene Zusammenarbeit wird in der Praxis auch nicht funktionieren. Wenn keine gemeinsame Auffassung darüber besteht, dass eine Zusammenarbeit sinnvoll ist, werden Zwangspakte von Misstrauen, Streit und gegenseitigen Vorwürfen geprägt sein. Aufgabe des Gesetzgebers kann es daher nur sein, flexible und handhabbare Instrumentarien für eine übergemeindliche Zusammenarbeit bereitzuhalten und keinesfalls Verpflichtungen aufzustellen, dass diese auch genutzt werden müssen. Auch

hier muss gelten, dass den beteiligten Gemeinden die Freiheit gelassen werden muss, sich der Rechtsform zu bedienen, die sie für richtig hält. Je größer die Palette der Möglichkeiten ist, desto eher werden die Kommunen nach einer Zusammenarbeitsform greifen.

Ausdrücklich begrüßenswert sind deshalb beispielsweise die Ansätze im neuen Landesentwicklungsprogramm Bayern interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Doppel- und Mehrfachzentren sowie bei der Aufstellung von Einzelhandelskonzepten zu berücksichtigen. Diese Überlegungen sollten weitergeführt und auch auf der Ebene des LEP nochmals verstärkt werden.

Ebenso zutreffend ist die Überlegung des Gesetzgebers, das Instrument des Kommunalunternehmens nach Art. 89 ff. GO auszuweiten und gemeinsame Kommunalunternehmen mehrerer Gemeinden zuzulassen.

Beim Thema Freiwilligkeit der Zusammenarbeit spielt natürlich auch die finanzielle Komponente eine besondere Rolle. Einerseits wäre es der falsche Weg, wenn der Staat über Regelungen des goldenen Zügels Gemeinden faktisch dazu zwingen würde, Kooperationen einzugehen; andererseits kann es dem Staat nicht verwehrt sein, ja es wäre geradezu wünschenswert, wenn er finanzielle Rahmenbedingungen und Anreize bieten würde, die eine Zusammenarbeit erst ermöglichen und fördern würden. Hier müsste im Einzelfall genau darauf geachtet werden, ob eine hinreichend freie Entscheidungsmöglichkeit der Gemeinden noch gegeben ist.

Das Grundprinzip der Gleichheit

Ohne Unterschied macht Gleichheit keinen Spaß. (Dieter Hildebrandt)

Die bayerischen Gemeinden unterscheiden sich in vielfältiger Weise, Gott sei Dank. Gerade die Differenziertheit der bayerischen Gemeindelandschaft ist eine der wichtigsten Grundlagen unseres kommunalen Verständnisses. Der Gleichheitsgrundsatz verlangt denn auch nicht, dass alle Gemeinden gleich sein müssen oder gleich zu behandeln sind. Richtig verstanden bedeutet Gleichheit aber, dass sich alle Partner in der Gemeinschaft gleichberechtigt fühlen, dass es keine Über- und Unterordnung gibt, dass keiner der Partner den anderen ausnutzt. Diese Gefahr besteht oft, wenn eine große Stadt und die kleineren Umlandgemeinden miteinander kooperieren sollen. Die oben ausführlich dargestellten Vorwurfsszenarien sind dafür der beste Beweis.

Gleichwohl steckt gerade im Stadt-Umland-Bereich ein sehr starkes Kooperationspotenzial, weil sich die unterschiedlichen Qualitäten der Kommunen ergänzen und verstärken können. Hier vor allem müssen Misstrauen und Vorurteile zunächst abgebaut werden, bevor eine echte Zusammenarbeit einsetzen kann. Dies beginnt auf der politischen Ebene, muss sich aber auf der Verwaltungsebene fortsetzen. Ganz zentral bei einer solchen Kooperation sind

die Verfahrensmechanismen, die dafür sorgen, dass jeder Beteiligte sich darauf verlassen kann, frühzeitig informiert zu werden und seine Sichtweise einbringen zu können. Soweit als möglich sollten in eine entsprechende Vereinbarung formalisierte Beteiligungs- und Abstimmungsrechte inklusive Minderheitenschutz eingebaut werden.

Dass dies alles nicht nur graue Theorie ist, sondern in der Praxis funktionieren kann, zeigt das bereits erwähnte Beispiel der Stadt Bamberg (ca. 70.000 Einwohner), der Gemeinde Bischberg (ca. 6.000 Einwohner), der Stadt Hallstadt (ca. 8.500 Einwohner) und des Marktes Hirschaid (ca. 11.000 Einwohner). Diese Kommunen gründeten im Juni 2002 eine Arbeitsgemeinschaft zur interkommunalen Abstimmung von Wirtschafts- und Infrastruktureinrichtungen mit dem Schwerpunkt Einzelhandelsentwicklung. Etwas vereinfacht ausgedrückt wollen die Partner dieses Bündnisses insbesondere für Einzelhandelsprojekte jeweils den idealen Standort im Bündnisgebiet suchen. Dies geschieht durch eine einvernehmliche Bewertung der vorhandenen Flächen (ideal, geeignet, vertretbar, ungeeignet) in Abhängigkeit von den jeweiligen Einzelhandelsbranchen. Die Partner informieren sich gegenseitig über entsprechende Projekte und stimmen sich in einem förmlichen Verfahren ab; notfalls wird ein Moderationsverfahren unter Beteiligung der Regierung von Unterfranken bzw. sogar eines externen Moderators eingeleitet.

Das Grundprinzip der Brüderlichkeit (neu: Teamgeist)

Vereinte Kraft ist zur Herbeiführung des Erfolges wirksamer als zersplitterte oder geteilte. (Thomas von Aquin)

Interkommunale Kooperation rechtfertigt sich nicht aus sich selbst heraus. Es ist eine gemeinsame Aufgabe, ein gemeinsamer Zweck, der die Partner auf einem bestimmten Feld eint. Deshalb ist es für die Gemeinden wichtig, zunächst zu definieren, welche Ziele sie miteinander erreichen wollen. Es kommt nicht selten vor, dass Gemeinden lange Zeit über Formalitäten insbesondere die Rechtsform diskutieren, in der sie gemeinsam arbeiten wollen, um schließlich zu erkennen, dass sie eigentlich keine oder nur geringe Übereinstimmung darüber erzielen können, was die neu zu gründende GmbH oder der Zweckverband überhaupt leisten sollen. Auch hier gilt natürlich wieder der Grundsatz der Subsidiarität: Stellt man fest, dass es auch alleine und da auch besser geht, sollte man die Zusammenarbeit hinterfragen. Dies gilt im Übrigen nicht nur zu Beginn der Partnerschaft, sondern auch während ihrer Dauer; falls sich wichtige Rahmenbedingungen ändern, mag es richtig sein, Kooperationen auch wieder aufzulösen und eigene Wege zu gehen. Nur dann, wenn alle Partner etwas von dem Zusammenschluss haben und davon auch überzeugt sind, sollte der Weg gemeinsam fortgesetzt werden.

Die sog. "win-win-Effekte" sind es also, die die Brüderlichkeit einer Kooperation

ausmachen. Ein zusammen erreichter Erfolg wird geteilt. Man gönnt auch dem anderen den Anteil daran, ohne sich selbst zurückgesetzt zu fühlen. Das Feld der insoweit möglichen Aufgaben ist fast unendlich. Entscheidend ist, erkennbar zu machen, dass alle Gemeinden an einem Strang ziehen wollen und die gemeinsame Vorgehensweise für alle erfolversprechender ist. In diesem Zusammenhang ist es eminent wichtig, Konsens darüber zu finden, wie eine entsprechende Verteilung stattzufinden hat, wenn es tatsächlich etwas zu verteilen gibt.

Praktisch wird dieses Problem insbesondere bei gemeinsamen Gewerbegebieten. Der objektive Vorteil solcher gemeindeübergreifender Gewerbegebiete liegt auf der Hand. Nicht in jeder Gemeinde muss unter entsprechendem Flächenverbrauch und unter nachfolgendem Konkurrenzkampf um ansiedlungswillige Gewerbebetriebe ein Gewerbegebiet mit jeweils eigener Infrastruktur entstehen, sondern am städtebaulich und verkehrlich optimalen Ort wird ein Gewerbegebiet geplant, das den Bedarf aller beteiligten Kommunen decken soll. Eine solche Konzeption kann soweit gehen, dass für unterschiedliche Gewerbeformen – vom Einzelhandel bis zu Großindustrie – an unterschiedlichen Stellen im Kooperationsgebiet die jeweiligen Idealstandorte herausgegriffen werden. Das eigentlich dahinter stehende Problem ist jedoch die darauf folgende Notwendigkeit der Gewerbesteuerverteilung. Rein steuerrechtlich steht sie voll und ganz der Gemeinde zu, in dessen Gebiet sich der entsprechende Gewerbebetrieb befindet. Also muss die Gewerbesteuer, die in einem gemeinsamen Gewerbegebiet erwirtschaftet wird, verteilt werden, und da steckt der Teufel häufig im Detail. Ohne auf die letzten Einzelheiten eingehen zu können, würde hier eine bloße Aufteilungsvereinbarung der beteiligten Gemeinden nicht zum Ziel führen; denn die Zurechnung der gesamten Gewerbesteuereinnahme zu der belegenen Gemeinde würde im Rahmen des Finanzausgleichs und der Umlageberechnung zu erheblichen Schwierigkeiten führen und zu einer tendenziellen Benachteiligung der belegenen Gemeinde führen. Eine Lösung könnte nur über komplizierte und aufwändige Berechnungen gesucht werden. Hier wäre der Steuergesetzgeber aufgerufen, ein praktisches, für die Gemeinden handhabbares Instrument zu schaffen, um die Form des gemeinsamen Gewerbegebiets noch schmackhafter zu machen.

4. Strategien der interkommunalen Kooperation

Die rechtliche Seite: Neue Instrumente sind nicht erforderlich.

Das Recht – insbesondere KommZG und BauGB – enthält eine Vielzahl von Instrumenten, mit denen die Zusammenarbeit unter den Gemeinden einen Rahmen erhalten kann. Hinzu tritt das Zivilrecht, dessen Formensprache ebenfalls für Kooperationen fruchtbar gemacht werden kann. Die Palette reicht also von ganz losen Formen etwa als Gesprächskreise bis hin zu rechtlich verfestigten Alternativen wie einem Zweckverband oder einem

Planungsverband. Allenfalls überlegenswert wäre es – wie bereits oben erwähnt – das Instrument des Kommunalunternehmens aufzuweiten und auch mehrere Gemeinden als Unternehmer zuzulassen. Welche Form die Gemeinden letztlich wählen, liegt in ihrem Ermessen und muss den konkreten Erfordernissen der Zusammenarbeit angepasst sein.

Völlig falsch wäre es – wie es zum Teil überlegt wird -, in diesem Zusammenhang eine neue Planungs- oder Entscheidungsinstanz – etwa auf der Ebene der Regionen einzuziehen. Die regionalen Planungsverbände können selbstverständlich eine Plattform darstellen, um informelle Kontakte zwischen den Kommunen einzuleiten und zu verstärken, sie können aber keinesfalls konsensual von den Gemeinden erarbeitete Lösungen ersetzen.

Die tatsächliche Seite: Der Weg kann das Ziel sein.

Völlig unabhängig von der Rechtsform oder auch von der Zielsetzung der Zusammenarbeit ist die erste und vielleicht wichtigste Strategie, dass die Kommunen miteinander in Kontakt treten und ins Gespräch kommen. Der Dialog zwischen den Gemeinden führt zu einem größeren Verständnis der vielleicht unterschiedlichen Interessen der Beteiligten und damit zu einem größeren gegenseitigen Vertrauen. Daraus resultieren fast zwangsläufig wieder weitere Felder einer möglichen Zusammenarbeit. Dieses Miteinanderreden darf sich im Übrigen nicht auf die politische Ebene – also auf Bürgermeister und Mandatsträger - beschränken, sondern muss auch im Bereich der Verwaltungen gepflegt und gefördert werden.

Ganz wesentlich ist es, gelungene Beispiele für eine Kooperation zwischen Gemeinden nach außen zu tragen. Es ist eine zutiefst menschliche Eigenschaft, starr den Blick auf das zu richten, was nicht funktioniert, und das, was reibungslos läuft, nicht wahrzunehmen. Umso wichtiger ist es Beispiele zu finden und zu kommunizieren, die deutlich machen, welche Vorteile die Zusammenarbeit in der Praxis haben kann. Gerade Kommunalpolitiker sind dankbar, wenn aus dem Kollegenkreis exemplarische, gute Modelle beschrieben werden. Dabei müssen sich diese Beispiele nicht unbedingt eins zu eins auf eine andere Kommune übertragen lassen. Vielmehr reichen oft der gemeindliche Optimismus und seine entsprechende Darstellung aus, um zu überzeugen. In diesem Zusammenhang wäre es schließlich äußerst hilfreich, Modellvorhaben übergemeindlicher Kooperation auch von staatlicher Seite zu fördern und entsprechende Dokumentationen zu veröffentlichen. Denn auch für die interkommunale Zusammenarbeit gilt: Tue Gutes und rede darüber.