

Kooperieren oder fusionieren?

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

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

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

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

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

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

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



Foto: ISE

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



Foto: DS/GB

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

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

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

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

Was sind die Vorteile/Nachteile einer Fusion gegenüber Kooperationen?

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

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

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

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

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

■ Karin Zander