

Robert Riechel & Jan Hendrik Trapp

# REGIONALES ENTWICKLUNGS- management ZUR SICHERUNG DER DASEINSVORSORGE

Formen interkommunaler Kooperation

## Kurzfassung

Eine funktionierende Daseinsvorsorge als Kernaufgabe der Kommunen sichert Lebensqualität vor Ort. Um Daseinsvorsorge unter Bedingungen des demografischen Wandels zu gewährleisten, sind immer häufiger Lösungen notwendig, die Politikfelder und administrative Grenzen überwinden – der interkommunalen Kooperation kommt damit eine große Bedeutung zu.

Gerade in kleinen Städten und Gemeinden in ländlichen Räumen kann die interkommunale Kooperation Akteure entlasten und Freiräume für den Blick auf strategische Zukunftsfragen schaffen. Interkommunale Kooperation kann ein Weg sein, die kommunale Eigenständigkeit und lokale Identitäten zu wahren und zugleich Daseinsvorsorge und Lebensqualität zu sichern.

Im Projekt lebensWert wurde ein Modell für ein regionales Entwicklungsmanagement zur Sicherung der Daseinsvorsorge erarbeitet, das sowohl die organisatorische Struktur als auch das Management der

interkommunalen Zusammenarbeit auf prozessualer Ebene beinhaltet. Zentral war dabei, die Aktivitäten strategisch und langfristig auszurichten, Handlungsfelder und deren Akteure miteinander in Bezug zu setzen und zu verknüpfen sowie dauerhaft tragfähige Strukturen zu schaffen.

Der Ansatz unterscheidet sich von eher sektoral orientierten Zugängen einerseits und auf Gemeindetypologien abgestellte Förderlogiken andererseits. Für eine ausführliche Darstellung sind die Ergebnisse in einem Leitfaden für Städte und Gemeinden in ländlichen Regionen aufbereitet worden.

*aus: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Ergebnisse der BMBF-Fördermaßnahme. Berlin 2020.*

## Einleitung

Eine funktionierende Daseinsvorsorge sichert Lebensqualität vor Ort. Trotz sich wandelnder Bedingungen, Rollen und Aufgabenfelder bleibt Daseinsvorsorge eine Kernaufgabe der Kommunen. Die Formen der Leistungserbringung verändern sich, der Kreis der kooperierenden Partner zur Erbringung der Leistungen wird erweitert und „klassische“ Aufgabenfelder der Daseinsvorsorge wie Ver- und Entsorgungsaufgaben oder soziale Infrastrukturen werden um neue Themen ergänzt.

Um Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demografischen Wandels zu gewährleisten, stellen sich für viele Städte und Gemeinden große Herausforderungen, da oftmals die Kosten- und Gebührenstrukturen neu justiert werden müssen sowie Qualitäten und Quantitäten der Daseinsvorsorgeleistungen (Angebote) mit den Bedarfen und der Nachfrage nicht mehr übereinstimmen. Immer häufiger sind zur Erbringung der Daseinsvorsorgeleistungen Lösungen notwendig, die administrative Grenzen und Politikfelder überwinden.

Der interkommunalen Kooperation kommt zur Sicherung der Daseinsvorsorge eine große Bedeutung zu. Gezielte Maßnahmen interkommunaler Kooperation können ein Weg sein, die kommunale Eigenständigkeit und lokale Identitäten zu wahren und zugleich die Leistungen der Kommunen für die Bevölkerung langfristig zu sichern. Kleine Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen weisen regelmäßig eine geringe Personalausstattung bei einer Fülle kommunaler Aufgaben auf. Die Entscheidungsträger sind daher oftmals mit einer Vielzahl an praktischen „Zwängen“ und dringlichen Aufgaben im Alltagsgeschäft konfrontiert. Durch das Zusammenlegen von Aufgaben und die Bündelung von Ressourcen kann die interkommunale Kooperation die Akteure in kleinen Städten und Gemeinden im Alltag entlasten und so Freiräume und Anlässe für den Blick auf strategische Zukunftsfragen schaffen.

Dies bildete den thematischen Kontext für das Projekt lebensWert, das in den Jahren 2016 bis 2019 gemeinsam mit den Kommunen ein regionales Entwicklungsmanage-

ment zur Sicherung der Daseinsvorsorge für den Werra-Meißner-Kreis erarbeitet hat. Die Stadt Eschwege war federführend als Praxispartner im Projekt tätig. Die vertiefende Betrachtung der drei Handlungsfelder Wasser, Wohnen und Nahraum bildete den Ausgangspunkt der Arbeiten. Das hier im Fokus stehende regionale Entwicklungsmanagement adressiert die Zusammenarbeit über Handlungsfelder und administrative Grenzen hinweg.

## Status quo interkommunaler Kooperation

Ansätze interkommunaler Zusammenarbeit sind nicht neu. Es gibt unzählige Beispiele. Erste Ansätze in Deutschland reichen mehr als hundert Jahre zurück. Seit den 1990er Jahren rücken vermehrt auch Ansätze der informellen interkommunalen Zusammenarbeit ins Blickfeld. Trotz unbestrittener Vorteile und Potenziale der interkommunalen Zusammenarbeit gibt es in der Praxis (insbesondere in der Anbahnungsphase von Kooperationen) immer wieder Vorbehalte. Meist werden Zweifel hinsichtlich des direkten Nutzens für die eigene Kommune angemeldet.

In der Praxis zeigt sich ein buntes Bild unterschiedlicher Formen der interkommunalen Kooperation. Klassischer Weise ist interkommunale Zusammenarbeit als freiwillige Kooperation zwischen Städten und Gemeinden, dem Kreis und kommunalen Betrieben (z.B. Stadt- und Gemeindewerke) definiert. In den gelebten übergemeindlichen Kooperationsstrukturen bedienen sich Kommunen in verschiedenen Handlungsfeldern weiterer Akteure. Hier

## Das Projekt

„lebensWert – Hessische Kommunen erproben ganzheitliches Entwicklungsmanagement“ ist ein Vorhaben der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“.

„lebensWert“ plant die vorausschauende Gestaltung von Wohnraum, Umfeld und technischer Infrastruktur. Die Stadt Eschwege und umliegende Gemeinden erproben dafür ein ganzheitliches Managementkonzept. Ihr sozial-ökologischer Ansatz bezieht den gesamten Prozess von städtischer Entwicklung mit ein.

weitere Informationen zum Projekt:

» [www.kommunen-innovativ.de/lebenswert](http://www.kommunen-innovativ.de/lebenswert)

werden im Verbund aus öffentlicher Hand, privaten Unternehmen, intermediären Organisationen (z.B. soziale Träger) und zivilgesellschaftlichen Akteuren (z.B. Vereine) Leistungen der Daseinsvorsorge organisiert. Landkreise können insbesondere für kleine Kommunen wichtige Unterstützungsfunktionen bieten und eigene thematische Impulse setzen.

Häufig sind interkommunale Kooperationen stark projektbezogen, wobei die einzelnen Projekte unverbunden nebeneinander stehen. Insbesondere Querbezüge zwischen verschiedenen Sektoren bleiben so für die Kooperation unerkannt. Außerdem kommt eine in die Zukunft gerichtete Abstimmung zwischen den verschiedenen Aktivitäten in der Region zu kurz. Häufig fehlt es an Austauschforen, in denen zukünftige Herausforderungen und strategische Fragestellungen bearbeitet werden können.

Mitunter sind Strukturen interkommunaler Kooperation für die strategische Abstimmung über Gemeindegrenzen und Handlungsfelder hinaus im Prinzip vorhanden. Sie sind aber in der Praxis oftmals nicht hinreichend mit Leben gefüllt: einstmals geschaffene Arbeitsgruppen für die Erstellung von Konzepten wurden nicht weitergeführt oder Querbezüge zwischen verschiedenen Fachpolitiken werden nicht ausreichend berücksichtigt, sodass in Folge Parallelstrukturen entstehen (z.B. im Rahmen der LEADER-Förderung oder der Städtebauförderung).

### **Modell für ein regionales Entwicklungsmanagement zur Sicherung der Daseinsvorsorge**

Vor diesem Hintergrund wurde im Projekt lebensWert ein Modell für ein regionales Entwicklungsmanagement zur Sicherung der Daseinsvorsorge erarbeitet, das sowohl die organisatorische Struktur als auch das Management der interkommunalen Zusammenarbeit auf prozessualer Ebene beinhaltet. Prämisse ist, dass es auf bestehende Aktivitäten der interkommunalen Zusammenarbeit in verschiedenen Handlungsfeldern der Daseinsvorsorge aufsetzt, diese strukturell stärkt und qualitativ aufwertet.

Zentral war dabei:

- die Aktivitäten stärker strategisch und langfristig auszurichten,
- einzelne Aktivitäten, Handlungsfelder und Akteure stärker miteinander in Bezug zu setzen und zu verknüpfen sowie
- dauerhaft tragfähige Strukturen (auch durch Inwertsetzung bestehender Strukturen) zu schaffen.

Wenn hier von regionalem Entwicklungsmanagement die Rede ist, 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 ein regionales Entwicklungsmanagement über rein sektorale Lösungsstrategien hinausgeht. Zum zweiten 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. Regionalmanagement für die Sicherung der Daseinsvorsorge weist den Kommunen und weiteren Akteuren in der Region damit eine aktiv gestaltende Rolle mit strategischer Ausrichtung zu.

### **Ziele des regionalen Entwicklungsmanagements**

Im Modell für ein regionales Entwicklungsmanagement ist sowohl eine eher operativ angelegte Aufgabenorientierung als auch eine eher strategisch ausgerichtete Entwicklungsorientierung angelegt. Auf der operativen Ebene können Effizienzgewinne erzielt werden, indem sich die Gemeinden bei der Problemlösung gegenseitig praktisch unterstützen und ggf. entlasten, Dienstleistungen gemeinsam erbracht werden (Shared Services) und Arbeitsabläufe vorausschauend optimiert und Engpässe (z.B. bei Maschinen oder Personal) durch eine verbesserte Abstimmung vermieden werden. Auf der strategischen Ebene (Entwicklungsorientierung) geht es darum, Synergieeffekte bei der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge zu erzie-

len und Spielräume für Neues gemeinsam zu erschließen. Das heißt beispielsweise gemeinsam über mittel- und langfristige Bedarfe, Aufgaben und Zielvorstellungen in der Region zu reflektieren (z.B. Wohnungsmarkt, Nahversorgungseinrichtungen, medizinische Versorgung), Wissens- und Erfahrungsaustausch zu strategisch relevanten Themen, die keinen gemeinsamen „Ort“ der Weiterentwicklung haben (und oft die nicht-pflichtigen Aufgaben der Kommunen betreffen, z.B. Erfahrungen mit Förderprogrammen und Fördermechanismen) zu organisieren und mittel- und langfristige Aktivitäten und den Ressourceneinsatz in der Region abzustimmen und ggf. zu priorisieren (z.B. Anschaffung von Spezialmaschinen, Fachkräfteentwicklung).

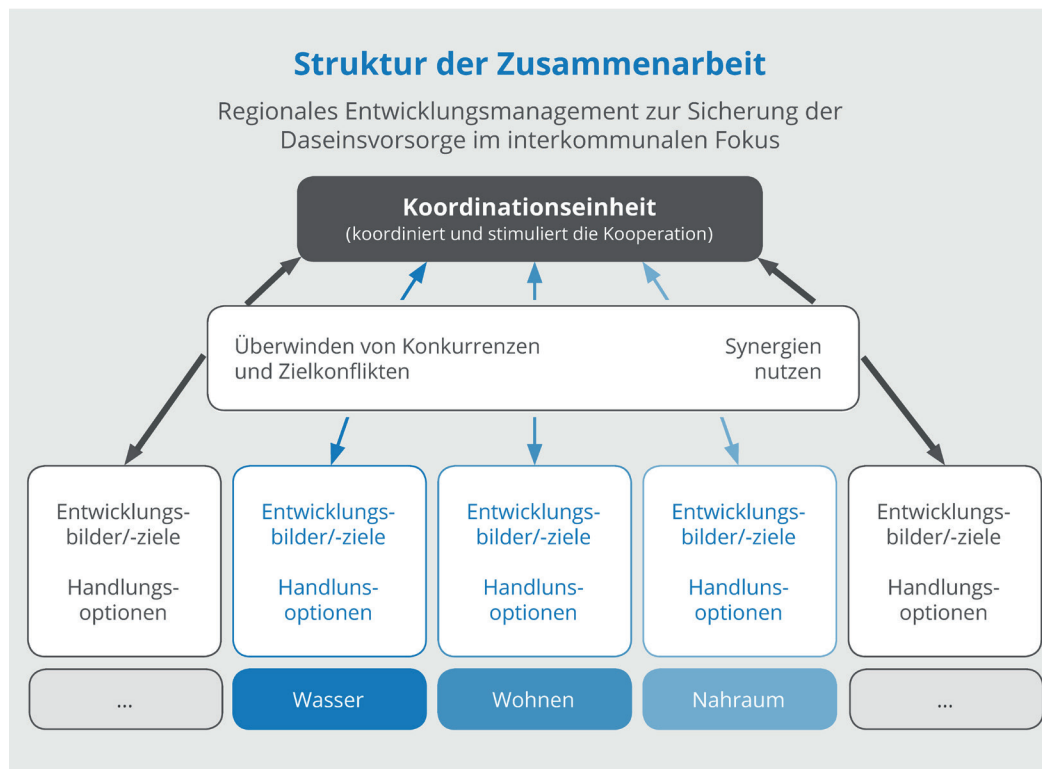
**Strukturelle Dimension**

Basis eines regionalen Entwicklungsmanagements zur Sicherung der Daseinsvorsorge ist die interkommunale Zusammenarbeit in ausgewählten Handlungsfeldern. Bei der handlungsfeldbezogenen Zusammenarbeit geht es in gleichem Maße um sektorenbezogene strategische Abstimmungen wie auch um Verbesserungen im

operativen Geschäft (z.B. das im Projekt initiierte Strategische Forum Wasser, siehe auch Zimmermann/Stein in diesem Band).

Darüber hinaus braucht es eine handlungsfeldübergreifende Kooperation. Damit kann die regionale Entwicklung auch unter einer räumlichen und integrierenden Perspektive ganzheitlich in den Blick genommen, Zukunftsthemen identifiziert und die Gewährleistung der Daseinsvorsorge langfristig sichergestellt werden. Nur durch einen übergreifenden Blick über die einzelnen Handlungsfelder hinaus können Zielkonflikte und Konkurrenz zwischen den Handlungsfeldern erkannt und überwunden werden. Und es lassen sich Synergien zwischen den Handlungsfeldern heben, z.B. in Form eines interkommunal abgestimmten, interdisziplinären Teams von Sanierungs-, Energie- und Klimaschutzmanager\*innen oder in der energetischen Verwertung von Klärschlamm (siehe auch Menges in diesem Band).

Die interkommunale Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge bedarf der kontinuierlichen Pflege und Koordination. Sonst besteht die Gefahr, dass zwar (aus operativen Zwängen heraus) handlungs-



Handlungsfelder und übergreifende Koordination im regionalen Entwicklungsmanagement (Projekt lebensWert)



feldbezogenen Kooperationen und Projekte umgesetzt werden, diese in ihrem Zusammenspiel jedoch keinen Mehrwert erzielen oder sich gar entgegenstehen. Ein hierfür erforderlicher „Kümmerer“ ist eine Koordinationseinheit, die alle „Fäden zusammenhält“, Informationen bündelt, Akteure motiviert, Bedarfe erfragt und Anstöße gibt. Die Koordinationseinheit kann sehr unterschiedliche Formen und Grade der Institutionalisierung annehmen, die sich flexibel den lokalen Ressourcen und der (politischen) Umsetzbarkeit anpassen können. Wie häufig bei interkommunalen Kooperationen kann die Zusammenarbeit zunächst informell starten und im Laufe der Zeit in stärker formalisierte Strukturen übergehen. So kann die Koordinations-einheit zunächst als ein Modell mit einem hohen Maß an Selbstverpflichtung starten, wenn eine Gruppe von Vertreter\*innen verschiedener Kommunen zu einem Teil ihrer Arbeitszeit arbeitsteilig Koordinations-tätigkeiten gemeinsam übernehmen. Je umfangreicher die Aufgaben sind bzw. sich entwickeln, desto sinnvoller kann eine gemeinschaftlich finanzierte „Geschäftsstelle“ sein, die aus pragmatischen Gründen an eine bestehende Einrichtung angebunden werden kann. Welcher Grad der Formalisierung der Koordinationseinheit geeignet und angemessen ist, hängt unter anderem von der erwünschten Verbindlichkeit und Verlässlichkeit ab.

### Prozessuale Dimension

Die Sicherung der Daseinsvorsorge in Kommunen wird nur als lernendes System im Prozess gelingen. So wie sich die demografischen, ökonomischen, rechtlichen etc. Rahmenbedingungen ändern, sind Strategien und Maßnahmen immer wieder zu überprüfen und ggf. neu auszurichten. Regionales Entwicklungsmanagement erfordert einen von den Akteuren gemeinsam getragenen Analyse-, Ideenfindungs-, Planungs-, Umsetzungs- und Reflexionsprozess. Sowohl innerhalb der Handlungsfelder als auch übergreifend ist es wichtig, sich regelmäßig mit Zusammenhängen und Rahmenbedingungen auseinanderzusetzen, daraus Zukunftsvorstellungen und Handlungsoptionen bzw. Lösungs-

ideen zu entwickeln, die Ideen in konkrete Planungen zu übersetzen und auch umzusetzen. Dabei gilt es immer wieder systematisch zu fragen, ob die Entwicklungsbilder und -ziele noch die richtigen sind, ob das, was man macht, noch zielführend und erwünscht ist bzw. was man anders oder besser machen könnte.

### Fazit

Der vorgeschlagene Ansatz verknüpft drei 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. Für eine ausführliche Darstellung sind die Ergebnisse in einem Leitfaden für Städte und Gemeinden in ländlichen Regionen aufbereitet worden (vgl. Trapp u.a. 2019). Im Leitfaden werden nähere Hinweise zu Organisationsformen, zur Ausgestaltung und institutionellen Einbettung der Koordinationseinheit und zu notwendigen Regeln der Zusammenarbeit gegeben.

Dazu werden beispielsweise folgende Fragen vertieft:



- Welche organisatorische Struktur der Zusammenarbeit und welche Organisationsformen sind für die Organisation und das Management der interkommunalen Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge geeignet?
- Welche Leitlinien und Regeln der Zusammenarbeit sind hilfreich und können die Kooperation stärken?
- Welche Optionen zur Institutionalisierung der handlungsfeldübergreifenden Zusammenarbeit bestehen und welche Aufgaben sollte eine Koordinationseinheit übernehmen?

Die Erfahrungen im konkreten Projektkontext im Werra-Meißner-Kreis spiegeln die Herausforderungen bei der Institutionalisierung eines solchen Ansatzes wider. Obwohl das Modell gemeinsam mit einzelnen Praxisakteuren in einem partizipativen Prozess erarbeitet wurde, fand sich im Kreis aller Kommunen keine politische Mehrheit für dessen

Umsetzung. Ein Knackpunkt für die Implementierung von Vorhaben interkommunaler Kooperation besteht in der Frage der einzubindenden Partner und zu beteiligenden Akteure. So stellte sich im Vorhaben lebensWert die Frage, ob das Entwicklungsmanagement zur Sicherung der Daseinsvorsorge von Anfang an alle Kommunen des Werra-Meißner-Kreises (die Option, die schließlich gewählt wurde), nur die direkten Umlandgemeinden der Kreisstadt oder eine räumlich heterogene Zusammenarbeit derjenigen Städte und Gemeinden im Werra-Meißner-Kreis, die Interesse signalisiert haben („Koalition der Willigen“), vorsehen sollte.

Mit der Entscheidung für die flächendeckende Einbindung aller Städte und Gemeinden im Kreis hatte sich das Projekt „überhoben“ und die politische Bereitschaft und Offenheit falsch eingeschätzt. Denn im partizipativen Erarbeitungsprozess haben zwar einige interessierte Bürgermeister\*innen teilgenommen, aber eben bei weitem nicht alle. Die notwendige politische Überzeugungsarbeit und Einbindung war im Rahmen des Vorhabens und seiner Laufzeit nicht zu leisten.

### Zum Weiterlesen

- 
 Menges, Stefan (2020): Organisationsmodelle zur Einführung Neuartiger Sanitärsysteme im ländlichen Raum – Aspekte und Impulse zur Auswahl geeigneter Organisationsstrukturen zur Einführung Neuartiger Sanitärsysteme, in: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Berlin. Online verfügbar unter: [www.kommunen-innovativ.de](http://www.kommunen-innovativ.de) (zuletzt geprüft 01.07.2020).
- 
 Trapp, Jan Hendrik / Hanke, Stefanie / Riechel, Robert / Deffner, Jutta / Zimmermann, Martin / Stein, Melina / Felmeden Jörg / Franz, Annegret (2019): Lebensqualität und Daseinsvorsorge durch interkommunale Kooperation – Ein Leitfaden für Kommunen in ländlich geprägten Regionen. Online verfügbar unter: [www.kommunen-innovativ.de/lebensqualitaet-und-daseinsvorsorge-durch-interkommunale-kooperation-o](http://www.kommunen-innovativ.de/lebensqualitaet-und-daseinsvorsorge-durch-interkommunale-kooperation-o) (zuletzt geprüft 09.06.2020).

### Die Autoren

Robert Riechel; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik, Forschungsbereich „Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen“; Arbeitsschwerpunkte: Stadt- und Infrastrukturplanung, urbane Transformationsprozesse und deren Gestaltung im Kontext einer integrierten Stadtentwicklung; [riechel@difu.de](mailto:riechel@difu.de)

Jan Hendrik Trapp; wissenschaftlicher Mitarbeiter und Teamleiter „Infrastruktur und Sicherheit“ im Forschungsbereich „Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen“ am Deutschen Institut für Urbanistik; Arbeitsschwerpunkte: Governance von Transformationsprozessen stadttechnischer Infrastrukturen sowie der Entwicklung von entsprechenden Handlungsstrategien für Kommunen und kommunale Unternehmen der Daseinsvorsorge; [trapp@difu.de](mailto:trapp@difu.de)