

Herausgeber

Diözesanrat der Katholiken der Erzdiözese München und Freising

Arbeitskreis Kommunalpolitik

Verantwortlich: Prof. Dr. Hans Tremmel, Vorsitzender

Schrammerstrasse 3, 80333 München

Redaktion: Georg Nöscher, Dr. Martin Schneider, Josef Peis

Schriftleitung: Josef Peis

Mehr Infos finden Sie unter: www.diözesanrat-muenchen.de/kommunalpolitik

Gestaltung: Karin Hofmaier, gedruckt auf 100% Recycling Papier

Gemeinsam stärker

Positionspapier des Vorstands des Diözesanrats
zur Zusammenarbeit zwischen den Kommunen



Kommunikation

Ziele

Netzwerke

Kooperation

**Positionspapier des Vorstands des Diözesanrats
zur Zusammenarbeit zwischen den Kommunen**

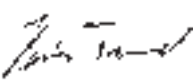
Die kommunale Selbstverwaltung und die Eigenständigkeit auch kleinerer Gemeinden sind Werte, die bei den Bürgern in Bayern großes Ansehen genießen. Denn damit werden bürgernahe Strukturen gewährleistet. Auf kommunaler Ebene wird Demokratie unmittelbar praktiziert und erlebt. Bürger/innen können hier direkt demokratische Rechte und Pflichten wahrnehmen.

Die Eigenständigkeit zu bewahren heißt aber nicht, dass jede Kommune alles alleine zu meistern hat. Über den eigenen Kirchturm zu schauen, ist auch ein Wert. Es ist daher immer auch zu prüfen, welche Aufgaben sinnvollerweise in kommunaler Zusammenarbeit erledigt werden können.

Eigenständigkeit und Zusammenarbeit schließen sich nicht nur nicht aus, sondern sie bedingen sich. Die Balance zwischen kleinräumigen, die kommunale Eigenständigkeit wahrenden Ansätzen und die interkommunale Zusammenarbeit fördernden Lösungen – diese Balance sensibel und ausgewogen zu gestalten, ist eine der großen kommunalen Herausforderungen in der Zukunft.

Der Diözesanrat der Katholiken will mit dieser Positionierung einen Beitrag für eine zukunftsfähige und gemeinwohlorientierte Gesellschaft leisten. Wir ermutigen alle Beteiligten, interkommunale Zusammenarbeit als eine Handlungsoption für verschiedenste Herausforderungen zu begreifen. In Rückgriff auf das Subsidiaritätsprinzip beharren wir aber darauf, kommunale Aufgaben möglichst lange auf der gemeindlichen Ebene zu behalten. Hier hat der Auftrag zur Solidarität noch „ein Gesicht“ und geht nicht in der Anonymität größerer Einheiten unter.

Sich in diese kommunalpolitische Herausforderung einzubringen, verstehen wir als Teil unseres christlichen Auftrags. Unser Ziel ist es dabei, das berufliche, familiäre, gesellschaftliche und politische Umfeld so mitzugestalten, dass der Mensch gedeihen und sich entfalten kann. Denn der Mensch als Person muss „Ursprung, Träger und Ziel aller gesellschaftlichen Institutionen“ sein.



Professor Dr. Hans Tremmel
Vorsitzender des Diözesanrats

Inhaltsverzeichnis:

**Tendenzen, die zur interkommunalen
Zusammenarbeit drängen** **4-6**

- Bevölkerungsentwicklung
- Wettbewerbsregionalismus
- Verrechtlichung
- Gestiegene Qualitätsanforderungen
- Technologische Entwicklung

**Kriterien für eine interkommunale Zusammen-
arbeit: Vernetzung und Subsidiarität** **6-9**

- Vernetzung
- Subsidiarität

**Voraussetzungen und Kompetenzen: Vom
Konkurrenzdenken zum Kooperationswillen** **10-11**

Handlungsfelder – eine Sammlung **12-13**

**Politische Forderungen und notwendige
politische Rahmenbedingungen** **14-15**

Tendenzen, die zur interkommunalen Zusammenarbeit drängen

In den letzten Jahren hat sich die Notwendigkeit zur kommunalen Zusammenarbeit verstärkt. Gründe dafür sind:

Viele Kommunen leiden an Unterfinanzierung. Zwingend notwendige Projekte können häufig nur unzureichend oder gar nicht realisiert werden. Die interkommunale Zusammenarbeit bietet hier einen Ausweg. Ressourcen zu bündeln und sich zu vernetzen, entlastet auf der einen Seite die einzelne Kommune und ermöglicht auf der anderen Seite, wichtige Zukunftsaufgaben in Angriff zu nehmen.

Bevölkerungsentwicklung

Von der Bevölkerungsentwicklung sind Kommunen in unterschiedlicher Form betroffen. Während zum Beispiel ländliche Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und fränkische Landstriche im Norden Bayerns mit Abwanderung, Überalterung und Reduzierung von wirtschaftlicher und

sozialer Infrastruktur zu kämpfen haben, sind Kommunen in Ballungsgebieten durch den massiven Zuzug herausgefordert. Wenn bestehende Infrastruktureinrichtungen nicht mehr ausgelastet werden, bleibt nichts anderes übrig, als gemeinsam mit anderen Kommunen über kreative Lösungen nachzudenken. Auch in Ballungsräumen, in denen die Bevölkerungszahl steigt, erfordert der Ausbau an Infrastruktureinrichtungen die Absprache und Zusammenarbeit mit anderen Kommunen. Zudem muss beachtet werden, dass die zunehmende Alterung der Bevölkerung die Anforderungen an die kommunale Infrastruktur und die öffentliche Daseinsvorsorge verändert.

Wettbewerbsregionalismus

Kommunen stehen in einem verschärften Standortwettbewerb mit anderen Kommunen. Es entstehen Konkurrenzsituationen bei Wirtschafts-, Infrastruktur-

oder Kultureinrichtungen, die nachbarschaftliche Beziehungen nicht selten erheblich belasten. Dabei wird außer Acht gelassen, dass die Attraktivität einer Kommune und die Anziehungskraft einer ganzen Region sich gegenseitig bedingen. Die ökonomische Entwicklung ist umso erfolgreicher, je umfassender regionale Kooperationen ermöglicht und Innovationspotenziale freigesetzt werden. Die andere Seite dieser Entwicklung ist eine Polarisierung zwischen den Regionen. Wie die unterschiedlichen regionalen Entwicklungspotenziale ausgeglichen und gleichwertige Lebensverhältnisse geschaffen werden können, ist eine zentrale politische Herausforderung. Dem Wettbewerb zwischen Regionen wohnt die Tendenz inne, dass Ballungsräume und sog. Metropolregionen gestärkt werden, während in der Fläche Infrastruktureinrichtungen, Arbeitsplätze und Bildungseinrichtungen immer schwieriger erhalten bzw. Neue geschaffen werden können.

Verrechtlichung

Immer komplexere und umfangreichere Vorschriften, Verordnungen und Gesetze erfordern hohe Sachkompetenz und eine Spezialisierung, die von kleineren Gemeinden mit relativ geringem personellem Verwaltungsaufwand häufig nicht mehr geleistet werden können. Gerade die Rechtsauffassung der Europäischen Kommission im Vergaberecht verlangt umfangreiches Rechtswissen.



Gestiegene Qualitätsanforderungen

Auch die gestiegenen Erwartungen der Bürgerschaft und der Unternehmen an die Qualität kommunaler Leistungen stellen immer größere Anforderungen an Kommunen. Der Trend zur Professionalisierung darf aber nicht dazu führen, Bürgernähe zu vernachlässigen und zusätzliche Anreize für eine reine Kundenmentalität schaffen. Dies würde einer anderen Tendenz widersprechen, nämlich dem Wunsch nach mehr Transparenz und Beteiligung.

Kriterien für eine interkommunale Zusammenarbeit: Vernetzung und Subsidiarität

Interkommunale Zusammenarbeit fördert das gemeinsame Handeln, ohne die mit kleinräumigen, kommunalen Strukturen verbundenen Werte aufzugeben. Kleinräumige Strukturen sind eine wichtige Voraussetzung für Bürgernähe und Transparenz. Der direktere Einblick in kommunale Vorgänge und Aufgaben fördert

Technologische Entwicklung

Interkommunale Zusammenarbeit ist nicht nur notwendig; sie ist auch besser möglich im Vergleich zu früheren Zeiten. Die neuen Medien bieten ganz neue Chancen, die Erfüllung kommunaler Aufgaben zu bündeln (z.B. E-Government).

die Eigenverantwortung und Mitwirkung von Bürgern. Einem überzogenen Anspruchsdenken und einer Versorgungsmentalität wird damit entgegengewirkt. Kleinräumige Strukturen bieten die Möglichkeit, wirklichen Einfluss auf Entscheidungen und Strukturen zu nehmen, die die Menschen direkt betreffen. Die

Interkommunale Zusammenarbeit fördert das gemeinsame Handeln, ohne die mit kleinräumigen, kommunalen Strukturen verbundenen Werte aufzugeben. Kleinräumige Strukturen sind eine wichtige Voraussetzung für Bürgernähe und Transparenz. Der direktere Einblick in kommunale Vorgänge und Aufgaben fördert die Eigenverantwortung und Mitwirkung von Bürgern. Einem überzogenen Anspruchsdenken und einer Versorgungsmentalität wird damit entgegengewirkt. Kleinräumige Strukturen bieten die Möglichkeit, wirklichen Einfluss auf Entscheidungen und Strukturen zu nehmen, die die Menschen direkt betreffen. Die unmittelbare Kontrolle bewirkt mehr Verbindlichkeit. Kleinräumige Strukturen ermöglichen Beheimatung. Die Kommune ist für die Menschen dann kein anonymer Ort, sondern ein Raum, an den sie sich binden, für den sie sich engagieren und

auch verantwortlich wissen. Interkommunale Zusammenarbeit muss sich daher daran messen lassen, ob sie zur Versorgungs- oder zur Mitwirkungsgesellschaft beiträgt. Bürgerferne, anonyme Verwaltungsapparate gilt es unbedingt zu vermeiden. Die Bürgernähe darf nicht einem Optimierungs- und Perfektionsstreben geopfert werden. Aus diesem Grund ist es von entscheidender Bedeutung, dass die kommunale Eigenständigkeit gewahrt wird. Beides, die Eigenständigkeit und die Zusammenarbeit, müssen sich nicht widersprechen, sondern können sich gut ergänzen. Die Vernetzung und die Subsidiarität können dafür wertvolle Leitkriterien sein.



Vernetzung

Für eine Vernetzung einzutreten, bedeutet nicht, dass bestehende Orte und Strukturen aufgelöst werden. Das Gegenteil ist der Fall: Ohne Verortung ist keine Vernetzung möglich. Der Sinn von Vernetzung besteht gerade darin, eine Vielfalt von Orten in Beziehung zu bringen. Vernetzungsarbeit ist Beziehungsarbeit. Sie erfordert die Fähigkeit, mit Vielfalt umzugehen und unterschiedliche Perspektiven als Gewinn anzusehen. Dieses allgemeine Prinzip muss auch die Grundlage für die interkommunale Zusammenarbeit sein. Die kleinräumigen, kommunalen Strukturen werden nicht aufgelöst, sondern vernetzt. Das Ergebnis ist kein Großraum, sondern ein engmaschiges Beziehungsgeflecht.

Eine ähnliche Strategie gilt für die Pfarrverbände in der Erzdiözese München und Freising. Die Schaffung von Pfarrverbänden wird hier nicht verbunden mit der Auflösung von Pfarreien. Das Miteinander und die Zusammenarbeit von selbstständig bleibenden Pfarreien in Pfarrverbänden

hat eindeutig Priorität. Die gewachsenen Pfarreien sollen weiterhin ihre Identität behalten und Heimat sein können. Pfarrverbandsräte ergänzen die Arbeit der Pfarrgemeinderäte, koordinieren oder unterstützen, wo nötig, verdrängen oder bevorzugen sie aber nicht. So könnte auch die Konzeptentwicklung und Umsetzung interkommunaler Zusammenarbeit funktionieren.

Subsidiarität

Das Prinzip der Vernetzung ist verwandt mit einem traditionellen Prinzip der Katholischen Soziallehre, dem Prinzip der Subsidiarität. Subsidiarität heißt: Die einzelnen und die kleineren Gemeinschaften haben den Freiraum, sich eigenständig und eigenverantwortlich zu entfalten. Es muss vermieden werden, dass obere Ebenen Kompetenzen beanspruchen, die auf einer unteren Ebene des Gemeinwesens ebenso gut oder besser wahrgenommen werden können. Hilfreiche Strukturen wie Familien, Nachbarschaftsbeziehungen, Gruppierungen in der Gemeinde, Kleinbetriebe und kommu-

nale Selbstverwaltungen sollte man fördern und ihre Kompetenzen nutzen. Auf der anderen Seite müssen die kleinen und unteren Ebenen und Gemeinschaften aber auch die Hilfe erhalten, die sie zum eigenständigen und gemeinwohl-orientierten Handeln befähigt. Diese Hilfe soll die Form einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ haben.

Eine interkommunale Zusammenarbeit, die das Subsidiaritätsprinzip umsetzt, achtet darauf, dass alle, auch die kleinräumigen Strukturen, von der Kooperation profitieren. Eine subsidiäre Zu-

sammenarbeit trägt zu einer gegenseitigen Bereicherung bei und führt zu einer win-win-Situation für alle Beteiligten. Vor allem sollten dadurch die vorhandenen Potenziale, Ideen, Initiativen und die soziale Fantasie genutzt und die Erneuerung der Sozialkultur gefördert werden.



Bildquelle: ©twinkl/pxelto.de

Voraussetzungen und Kompetenzen: Vom Konkurrenzdenken zum Kooperationswillen

Wirkliche Vernetzung und Zusammenarbeit zu gewährleisten, ist keine einfache Aufgabe. Netzwerke brauchen Pflege, Absprachen, Verlässlichkeit, Klärung von Zuständigkeiten und Vertrauen. Wo dies gegeben ist, wachsen Früchte, die mehr sind als die Summe der Anstrengungen. Folgende Haltungen und Kompetenzen können dabei behilflich sein:

- Grundvoraussetzung für eine gelingende Vernetzung und Kooperation ist der Wille zur Zusammenarbeit auf allen Seiten und bei allen Beteiligten. Widerwille, Druck oder gar Zwang sind Garantien für ein Mislingen. Eine wichtige Kooperationsvoraussetzung ist die Fähigkeit und die Bereitschaft, sich in die Perspektive der Kooperationspartner hineinzuversetzen und Vielfalt auszuhalten.
- Erfolgreiche Vernetzungen zeichnen sich durch wechselseitige Vertrauensverhältnisse

aus. Transparenz und Verlässlichkeit sind hierfür unerlässlich. Vertrauen meint dabei vor allem die Verlässlichkeit, dass eigene Vorleistungen durch die andere Seite nicht ausgenutzt werden. Misstrauen, Bevormundung oder Übervorteilung verhindern jede gedeihliche Zusammenarbeit.

- Wenn einer der Kooperationspartner den Eindruck hat, dass sein Partner in erster Linie auf seinen eigenen Gewinn bedacht ist, wird er sich zurückziehen. Die Gewinne der Kooperationspartner sollten annähernd gleich groß sein.
- Eine zentrale Voraussetzung des Aufbaus von Netzwerken besteht in der Entwicklung von gemeinsamen Zielvorstellungen und Visionen. Das macht häufig erhebliche Abstimmungen notwendig. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist eine ehrliche Stärken-/Schwächen-Einschätzung, aus der die Gemeinden erkennen können,

was sie ausmacht, was sie erhalten, schaffen und fördern wollen. Die Analyse des zu entwerfenden Zukunftsbildes zeigt dann, was in einer Kommune selbst geleistet werden kann und wo Zusammenarbeit mit einer benachbarten Kommune oder kommunalen Einrichtung förderlich oder sogar notwendig ist.

- Wichtig ist auch die ständige Bereitschaft, sowohl aus positiven als auch aus negativen Beispielen interkommunaler Zusammenarbeit zu lernen. Dies erleichtert, fördert und beschleunigt die Umsetzung von Kooperationen, hilft Fehler zu vermeiden und verhindert damit ein negatives Image, das zu Ablehnung führt.
- Exakt definierte Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche in rechtlich abgesicherten Verträgen vermindern Reibungsverluste im alltäglichen Betrieb.
- Gute Vernetzung der Partner, sowohl im kommunikativen als auch im IT-Bereich (siehe E-Government), ist unerlässlich für eine gute und gelingende Zusammenarbeit. Sie muss an-

forderungsgerecht und zukunftstauglich entwickelt sowie ständig gepflegt und auf ihre Effektivität überprüft werden. Kleine bürgernahe Einheiten, die freiwillig bei einzelnen Aufgaben kooperieren, sind lebendiger als durch Zwang zur Zusammenarbeit geдрängte große Verbünde. Von der Bürgernähe ist es nur ein kleiner Schritt zur Bürgerbeteiligung und zur Bürgergesellschaft. Die Freiwilligkeit wiederum sichert die Selbstständigkeit. Bürgerbeteiligung erfordert und fördert den Dialog und die Vernetzung zwischen den beteiligten Personen, den Strukturen und den Institutionen.

Bei Vernetzungen und Kooperationen wird häufig zu wenig berücksichtigt, welche Kompetenzen und Instrumente zum Aufbau und zur kontinuierlichen Pflege von Netzwerkbeziehungen erforderlich sind. In diesem Zusammenhang werden Grenzgänger immer wichtiger, die Abstimmungen zwischen verschiedenen Überzeugungen, Perspektiven und Interessen ermöglichen.

■ Handlungsfelder – eine Sammlung

- Demografischer Wandel und dessen Auswirkung auf alle Lebensbereiche (Kinder, Schule/ Ausbildung, Arbeitsplätze, Gesundheit und damit ärztliche Versorgung, Apotheken, Pflegedienste, Ehrenamt, Vereine, ...).
- Bildungs- und Betreuungsangebote für alle Lebensabschnitte (Hort, Kindergarten, Grundschule, Erwachsenenbildung, Bildung und Unterstützung für familiäre Betreuung,...).
- Lebensqualität und Versorgungssicherheit gerade für die, die auf Hilfe angewiesen sind (Kleinkinder, Alte, Behinderte - von der Wiege bis zur Bahre).
- Energiewende, sichere Energieversorgungen, überschaubare und kalkulierbare (Kosten-)Belastungen, Energieeinsparungen, Regionalisierung der Energiegewinnung bis hin zu Energie-Autarkie mit starker Bürgerbeteiligung, Ausweisung von Vorranggebieten und Ausschlussflächen für Energiegewinnungsanlagen (z. B. Windparks, Biogasanlagen, ...).
- Infrastrukturmaßnahmen zur Erschließung von Arealen für Wohnungsbau und Gewerbe sowie für menschenfreundliche und die Natur schonende Verkehrskonzepte.
- Negative Auswirkungen (sog. spill-over-Effekte) der Metropolregionen und Mittelzentren auf benachbarte kleinere Gemeinden und der Umgang mit diesen gewachsenen Herausforderungen, z.B. Bedarf an Flächen für Wohnungsbau, Gewerbe und Ausgleichsflächen, bis hin zu Eingemeindungsüberlegungen und Verkehr. Als Gegengewicht ist das Erstellen von gemeinsamen Infrastrukturkonzepten (Wohnungsbau, Gewerbeansiedlungen und Verkehrspolitik, Bildungs- und Kulturangebote sowie Versorgungseinrichtungen) notwendig.
- Koordination und Kooperation von Hilfs- und Rettungsdiensten. Nähe und Schnelligkeit

werden bei einer älter werdenden Gesellschaft drängend.

- Errichtung und Betrieb von kommunalen Einrichtungen (Bürgerzentren, Sportanlagen, Schwimmbäder, ...). Nicht kurzfristige Gewinnmaximierung, sondern Nachhaltigkeit für Mensch und Umwelt sind das Gebot.
- Integration von Mitmenschen anderer Sprachen, anderer Traditionen, anderen moralischen und ethischen Werten.
- Organisation der Tourismusförderung. Der Tourismus hat für ganz Bayern eine zentrale Bedeutung und steht im harten Wettkampf um die Gäste sowohl mit Reisezielen in unmittelbarer Nachbarschaft als auch mit mittleren und fernen Zielen. Die Wünsche und Bedürfnisse der Gäste steigen und die Werbestrategien verändern sich, deshalb müssen die Angebote ständig diesen Herausforderungen angepasst werden, z.B. hin zu einem umweltverträglichen Tourismus.
- Wirtschaftsförderung, Schaffung und Erhalt von wohnortnahen Ausbildungs- und Ar

beitsplätzen in allen Gehalts- und Qualifikationskategorien mit vielfältigen familienfreundlichen Arbeitszeitmodellen, Ausweisung von Gewerbegebieten mit möglichst geringem Flächenverbrauch und ohne die Verödung der Ortskerne von ehemals landwirtschaftlich geprägten Dörfern.

- Verwaltungsaufgaben, die nicht den direkten Kontakt zu den Bürgern brauchen oder die durch die neuen Möglichkeiten der Informationstechnologien erfüllt werden können (E-Government), erfordern keine Administration, die räumlich nahe bei den Bürgern angesiedelt ist.

Politische Forderungen und notwendige politische Rahmenbedingungen

Um Menschennähe und eine solidarische Bürgergesellschaft gerade in kleineren Kommunen zu erhalten und zu stärken, muss interkommunaler Zusammenarbeit und Kooperationen eine starke Rolle in den Zukunftsplanungen der Kommunen zukommen. Deshalb wendet sich der Diözesanrat mit folgenden Forderungen an die Verantwortungsträger der jeweiligen Ebenen:

- Die Bewusstseinsbildung und Ausbildung von Bürgermeistern und Gemeinderäten sowie von Verwaltungs- und Bauhofmitarbeitern muss einen festen Platz in den Bildungsmaßnahmen einnehmen.
- Bei kommunalen Zukunftsplanungen sind immer Kooperationsmöglichkeiten zu prüfen.
- Die Kooperation von bürgerschaftlichen Organisationen innerhalb der Kommune und über die Gemeindegrenzen hinweg ist zu fördern.
- Kommunale Spitzenverbände werden aufgefordert, Handreichungen, umfangreiche Informationen, Ideen und Anregungen zu liefern, aber auch Risiken und Hemmschuhe zu benennen.
- Von übergeordneten politischen Ebenen müssen Anreize geschaffen werden, die sinnvolle Kooperationen fördern und belohnen. Eine dauerhafte Finanzierung von interkommunalen Kooperationsprojekten muss sichergestellt werden.
- Die bayerische Staatsregierung muss die rechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen, die bei Kooperationen, wie z.B. bei gemeinsamen Gewerbeflächen, eine gerechte Lastenverteilung und Teilhabe an Ausgaben und Einnahmen ermöglichen.
- Eine langfristig angelegte Zukunftsplanung der Kommunen muss vom Freistaat Bayern durch gesetzliche und politische Leitplanken unterstützt

werden. Sie darf sich nicht von kurzfristigem Aktionismus torpedieren lassen. Um individuelle Lösungen umsetzen zu können, muss den Kommunen ein breiter gesetzlicher Spielraum überlassen werden.

- Bund und Freistaat müssen dafür Sorge tragen, dass alle Kommunen eine solide finanzielle Grundausstattung haben. Diese soll ermöglichen, dass Kommunen gleichwertige Chancen zur eigenen Gestaltung ihrer Pflichtaufgaben und auch zur Realisierung von freiwilligen Aufgaben haben.

- Lösungsorientierte Sachpolitik muss Richtschnur für das Agieren in den Kommunen und Landkreisen sein.
- Nachhaltige Entwicklung zu fördern, muss auch für Kommunalpolitiker attraktiv sein. Die Sorge um eine dem Menschen und der Schöpfung gerecht werdende Kommunalpolitik muss Handlungsbasis dafür sein.

Weiterführende Informationen finden Sie unter:
www.dioezesanrat-muenchen.de/kommunalpolitik

Positionspapier erarbeitet vom Arbeitskreis Kommunalpolitik des Diözesanrates der Katholiken, beschlossen am 16.07.2013 vom Vorstand des Diözesanrates der Katholiken der Erzdiözese München und Freising.