Patrick Küpper

Sicherung der Daseinsvorsorge durch regionale Kooperation – Erfahrungen aus ländlichen Räumen

URN: urn:nbn:de:0156-3755095

CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 86 bis 98

Aus:

Anna Growe, Katharina Heider, Christian Lamker, Sandra Paßlick, Thomas Terfrüchte (Hrsg.)

**Polyzentrale Stadtregionen –
Die Region als planerischer Handlungsraum**

14. Junges Forum der ARL
22. bis 24. Juni 2011 in Dortmund

Arbeitsberichte der ARL 3

Hannover 2012

AKADEMIE
FÜR RAUMFORSCHUNG
UND LANDESPLANUNG
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

Patrick Küpper

Sicherung der Daseinsvorsorge durch regionale Kooperation – Erfahrungen aus ländlichen Räumen

Gliederung

1 Problemstellung
2 Stand der Forschung und theoretische Grundlagen der Untersuchung
2.1 Was ist Daseinsvorsorge?
2.2 Wandel und Anpassungsstrategien der Anbieter von Daseinsvorsorge
2.3 Forschungsstand im Spannungsfeld von Kooperation und einseitigem Handeln
2.4 Akteurzentrierter Institutionalismus als heuristisches Konzept
3 Beispiele aus den Fallstudienregionen
3.1 Freiwillige Lösungen im Rahmen von interkommunaler Kooperation und regionalen Entwicklungsinitiativen
3.2 Verordnete Kooperation durch Gebietsreformen
4 Fazit zum Beitrag regionaler Kooperationen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge
4.1 Schlussfolgerungen für regionale Kooperationen in ländlichen Räumen
4.2 Erste Überlegungen zur Übertragbarkeit auf Stadtregionen
Literatur

Zusammenfassung

Dieser Artikel untersucht, welchen Beitrag regionale Kooperationen zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen leisten können. Die theoretischen Grundlagen bieten der akteurzentrierte Institutionalismus sowie die Diskussionen zu regionaler Kooperation und Governance. Die empirische Basis des Beitrages sind fünf Fallstudien in peripheren ländlichen Regionen. Im Ergebnis zeigt sich, dass Kooperationen bei der Einwerbung von Fördermitteln, dem Erfahrungsaustausch sowie der Erstellung von Analysen und Konzepten relevant sind. Projekte werden allerdings überwiegend einseitig entwickelt und umgesetzt. Regionale Kooperation hat vor allem dann eine Chance, wenn deutliche Kostenvorteile bestehen. Eine verordnete Kooperation durch kommunale Gebietsreformen löst die beschriebenen Probleme nicht, da die Einspareffekte bezweifelt werden und die Konflikte in den politischen Gremien fortbestehen. Die kritische Einschätzung regionaler Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge scheint auch auf Stadtregionen übertragbar.

Schlüsselwörter

Regionale Kooperation – Regionalentwicklung – ländliche Räume – ländliche Entwicklung – Daseinsvorsorge – Anpassungsstrategien – kommunale Gebietsreform

Abstract

This article deals with the question to what extent regional cooperation can contribute to sustain the provision of services of general interest in rural areas. Actor-centred institutionalism and a discussion about regional cooperation and governance build the theoretical framework of the analysis. The article presents empirical evidences from five case studies in peripheral rural regions. As a result, regional actors engage in cooperation most notably to acquire funding, to exchange experiences, to prepare concepts and to conduct analyses. They develop and implement their projects, however, predominantly unilateral. The opportunity for cooperation emerges if collaborators benefit from considerable cost advantages. Local government reforms as a dictated form of cooperation cannot solve the characterised problems because the intended savings are disputable and local conflicts persist in the new political bodies. The slight potentials of regional cooperation for sustaining services of general interest seem to be transferable to agglomerations.

Keywords

Regional cooperation – regional development – rural areas – rural development – services of general interest – adaptation strategies – local government reform

1 Problemstellung

Agglomerationsräume sind gekennzeichnet durch eine hohe Besiedlungsdichte und weisen daher eine relativ hohe Dichte zentralörtlicher Funktionen auf. Falls die Abnahme der Bevölkerungszahl und der öffentlichen Einnahmen eine Schließung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge erforderlich machen, ist das Ausweichen auf benachbarte Standorte in der Regel mit relativ geringen Komforteinbußen möglich. In ländlichen Räumen stellt sich hingegen schnell die Frage, ob die Erreichbarkeit von Daseinsvorsorgeeinrichtungen überhaupt noch gewährleistet ist. Viele noch bestehende Einrichtungen arbeiten bereits an der Grenze der Tragfähigkeit, da Größenvorteile anders als in Großstädten kaum genutzt werden können. Hinzu kommt, dass der öffentliche Personennahverkehr meist erhebliche Angebotsdefizite aufweist, sodass Menschen ohne Pkw-Verfügbarkeit entweder auf wohnortnahe Angebote oder auf die Mitnahme durch Familienmitglieder und Nachbarn angewiesen sind. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die bestehenden Ressourcen zu bündeln, um die Daseinsvorsorge auch in den ländlichen Räumen zu sichern. Daher gibt es auch eine Vielzahl von Initiativen, die von interkommunalen Kooperationen über Regionalmanagements bis hin zu Gebietsreformen reichen.

Der Artikel geht der Frage nach, welchen Beitrag regionale Kooperationen zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen leisten können. Zur Beantwortung der Fragestellung werden die Ergebnisse aus zwei aktuellen Studien des Autors zur Daseinsvorsorge und zum demographischen Wandel zusammengefasst und interpretiert. Die theoretischen Grundlagen bieten der akteurzentrierte Institutionalismus sowie die Diskussionen zu regionaler Kooperation und Governance. Die empirische Basis des Beitra-

ges sind neben dem Heranziehen des Forschungsstandes insbesondere Fallstudien in folgenden Regionen: Initiative Rodachtal, Landkreis Stendal und Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin (vgl. Küpper 2011) sowie Ost- und Westharz (vgl. Steinführer/Küpper 2011). Dabei wurden jeweils Interviews mit regionalen Akteuren sowie Dokumentenanalysen durchgeführt.

Aus der Beantwortung der Forschungsfrage sollen Schlussfolgerungen, die auch für Stadtregionen relevant sind, abgeleiten werden, unter welchen Umständen Kooperationen zur Sicherung der Daseinsvorsorge beitragen können und wie sie gefördert werden könnten. Es werden aber auch die Grenzen und Probleme deutlich, die mit Kooperationen einhergehen.

2 Stand der Forschung und theoretische Grundlagen der Untersuchung

2.1 Was ist Daseinsvorsorge?

Der Begriff der Daseinsvorsorge ist nicht abschließend definiert, auch wenn er mittlerweile Eingang in einzelne Gesetze des Bundes und der Länder gefunden hat (Kersten 2009: 23). Allgemein lassen sich unter Daseinsvorsorge all jene „Dienstleistungen, an deren Angebote ein besonderes öffentliches Interesse besteht" (Einig 2008: 17) verstehen. Die EU-Kommission definiert Leistungen der Daseinsvorsorge als „marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden" (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: 42). Alternativ wird deshalb der Begriff der „gemeinwohlorientierten Leistungen" verwendet. Für Deutschland konstatiert Knorr (2005: 35), dass Daseinsvorsorge ab den 1990er Jahren als „flächendeckende Versorgung mit bestimmten, von den politisch Verantwortlichen subjektiv als lebensnotwendig eingestuften Gütern und Dienstleistungen zu allgemein tragbaren (sozial verträglichen) Preisen" interpretiert wird. Diese Definition macht den subjektiven Charakter der Leistungsbereitstellung ebenso wie den normativen Gehalt des Konzeptes deutlich. Die Aufgabenfelder, die zur Daseinsvorsorge gezählt werden, die als ausreichend, angemessen bzw. sozial verträglich angesehene Versorgungsqualität, ihr Preis und ihre Erreichbarkeit können sich somit über Raum und Zeit verändern.

Das Fehlen einer eindeutigen Definition von Daseinsvorsorge führt dazu, dass auch die dazugehörenden Aufgabenfelder und Leistungen nicht abschließend geklärt sind. Als Schnittmenge der meisten „Kataloge" lassen sich folgende Bereiche benennen (z. B. Einig 2008; Einig 2009; Neu 2009; LGMV/LGSA 2010):

- Mobilität (Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsdienste wie Schülertransport und öffentlicher Verkehr)
- Technische Infrastruktur (Wasser, Abwasser, Kommunikationsdienstleistungen, Energie, Abfall)
- Kulturelle Einrichtungen
- Schule und Bildungswesen
- Kinderbetreuung
- Gesundheitswesen und Altenpflege
- Brand- und Katastrophenschutz, Rettungswesen

- Nahversorgung (Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs)
- Öffentliche Verwaltung

2.2 Wandel und Anpassungsstrategien der Anbieter von Daseinsvorsorge

Demographischer Wandel, Privatisierung, Finanzknappheit kommunaler und staatlicher Haushalte, eine neue Akteursvielfalt aufseiten der Anbieter sowie veränderte Ansprüche der Bevölkerung stellen die bisherigen Formen der Daseinsvorsorge und ihre flächigen Angebote vielfach zur Disposition. Viele ländliche Räume – und dabei längst nicht mehr nur periphere und sehr dünn besiedelte – sind von einem drohenden oder bereits eingeleiteten Rückzug von Daseinsvorsorgeeinrichtungen aus der Fläche gekennzeichnet, wenngleich dies oft kein abrupter Wandel, sondern ein längerfristiger Prozess ist. Als Folgen sind Erreichbarkeitsprobleme und wachsende Kosten für die Nutzer sowie längerfristig Attraktivitätsverluste dieser ländlichen Räume als Wohn- und Wirtschaftsstandorte sowie weitere Abwanderungen und Tragfähigkeitsprobleme zu vermuten. Gleichzeitig ist aufgrund der Alterung der Bevölkerung auch eine selektiv steigende Nachfrage nach bestimmten Daseinsvorsorgeeinrichtungen anzunehmen.

Die Anbieter der Daseinsvorsoge versuchen, das Angebot entsprechend der Nachfrage, den gesetzlichen Rahmenbedingungen und den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln zu gestalten und es an die beschriebenen Wandlungsprozesse anzupassen. Insbesondere in ländlichen Räumen mit Bevölkerungsrückgang und wirtschaftlicher Strukturschwäche müssen sich die Anbieter auf sinkende Finanzmittel und Nutzerzahlen einstellen. Wie Organisationen auf knapper werdende Ressourcen reagieren, wird seit Jahrzehnten in der Organisationstheorie diskutiert. In Anlehnung an Whetten (1987) und Boyne (2004), die Anpassungsreaktionen von Organisationen in Krisenzeiten untersucht haben, lassen sich idealtypisch drei Reaktionen der Entscheidungsträger in öffentlichen und privaten Organisationen unterscheiden (vgl. auch Bartl 2011: 81 ff.):

- Angebotseinschränkungen zur Kosteneinsparung (*retrenchment*)
- Diversifizierung, offensives Marketing, Innovation zur Erschließung neuer Nachfragesegmente und Ressourcen (*repositioning*)
- Veränderung von Organisationsstrukturen (*reorganisation*)

In der Literatur zur Anpassung an den demographischen Wandel auf lokaler und regionaler Ebene werden vorrangig Optionen diskutiert, die dem ersten und dritten Reaktionstyp zuzuweisen sind (Thrun 2003: 715; Einig 2008: 32). Angebotseinschränkungen und -kürzungen werden beispielsweise als Schließung von Einrichtungen oder Verkürzung der Öffnungszeiten realisiert. Die Veränderung von Organisationsstrukturen erfolgt vorrangig als Dezentralisierung oder Zentralisierung von Einrichtungen oder aber durch temporär-mobile Konzepte. Interkommunale Kooperation, Privatisierung oder die Eigenleistung durch engagierte Bürger können ebenfalls dem Typus Reorganisation zugeordnet werden.

In diesem Beitrag steht die regionale Kooperation im Mittelpunkt. Mittels Kooperationen sind Beiträge zu allen drei Reaktionen denkbar: die abgestimmte Kürzung von Leistungen, die Erschließung neuer Ressourcen und die Neuorganisation.

2.3 Forschungsstand im Spannungsfeld von Kooperation und einseitigem Handeln

Bei der Sicherung der Daseinsvorsorge trifft auf regionaler Ebene eine Vielzahl von Akteuren aufeinander, die entweder einseitig handeln oder sich über Verhandlungssysteme abstimmen und kooperieren. In der wissenschaftlichen Diskussion scheint die einhellige Meinung vorzuherrschen, dass insbesondere durch den demographischen Wandel das Kooperationserfordernis ansteigt (z. B. Beier 2004: 118; Winkel 2005: 22 f.). Neben den im Zusammenhang mit regionaler Kooperation gerne verwendeten Schlagwörtern – wie „Schlüsselakteure vernetzen", „Synergien ausnutzen" und „Ressourcen bündeln" – erscheint die Empfehlung plausibel, da durch regionale Arbeitsteilung die Tragfähigkeit von Daseinsvorsorgeeinrichtungen verbessert werden kann und durch einen geordneten Rückbau regional gut erreichbare Standorte aufrechterhalten werden können. Darüber hinaus kann die Bündelung von Wissen und Finanzmitteln dazu genutzt werden, kreative Lösungen zu entwickeln und umzusetzen. Außerdem besteht die Hoffnung, dass durch regionale Kooperation ein ruinöser Wettbewerb zwischen Gemeinden verhindert werden kann. Teilweise wird sogar insbesondere für dünn besiedelte, periphere Räume der regionalen Kooperation das größte Potenzial zur Reaktion auf den demographischen Wandel beigemessen (Winkel 2005: 23; Fahrenkrug/Melzer 2006: 120).

Die politikwissenschaftlichen Theorien zu Verhandlungssystemen (Benz/Scharpf/Zintl 1992) und Vetospielern (Tsebelis 2002) schränken die Erwartungen an regionale Kooperationen jedoch ein. Diese Ansätze betonen insbesondere die Probleme gemeinsamer Entscheidungen durch den Ausgleich konfligierender Interessen, die Ungleichzeitigkeit von Kosten und Nutzen für verschiedene Akteure, Verteilungsprobleme sowie die Intransparenz der Auswirkungen von Entscheidungen.

Neben den theoretischen Erkenntnissen weist die empirische Forschung zu regionalen Kooperationen (ARL 1998; Diller 2001) darauf hin, dass die regionale Kooperation aufgrund ihrer Freiwilligkeit und ihres auf Konsens ausgelegten Entscheidungsmodus mit hohen Transaktionskosten verbunden ist. Die Ergebnisse sind meist wenig innovativ und bleiben vorwiegend auf weiche Effekte (Lernen, Vertrauen, Netzwerke) beschränkt. Das Erfordernis von Win-win-Situationen führt dazu, dass konfliktträchtige Themen ausgeklammert werden. Dies betrifft Standortentscheidungen insbesondere für sichtbare und häufig frequentierte Infrastrukturen (z. B. Schulschließungen), während auf anderen Feldern (technische Infrastruktur, ÖPNV und zunehmend Verwaltungstätigkeiten) seit Langem Kooperationen stattfinden. Hinzu kommen die Angst vor Autonomieverlust sowie alte Streitigkeiten und historische Befindlichkeiten zwischen den Akteuren. Insbesondere den Ansätzen in dünn besiedelten, peripheren Räumen wird nachgesagt, dass die Kooperationen lediglich aufgrund der Anforderungen von Förderprogrammen und zum Lobbying bei staatlichen Akteuren Anwendung finden (ARL 1998: 1; Danielzyk 1999: 583).

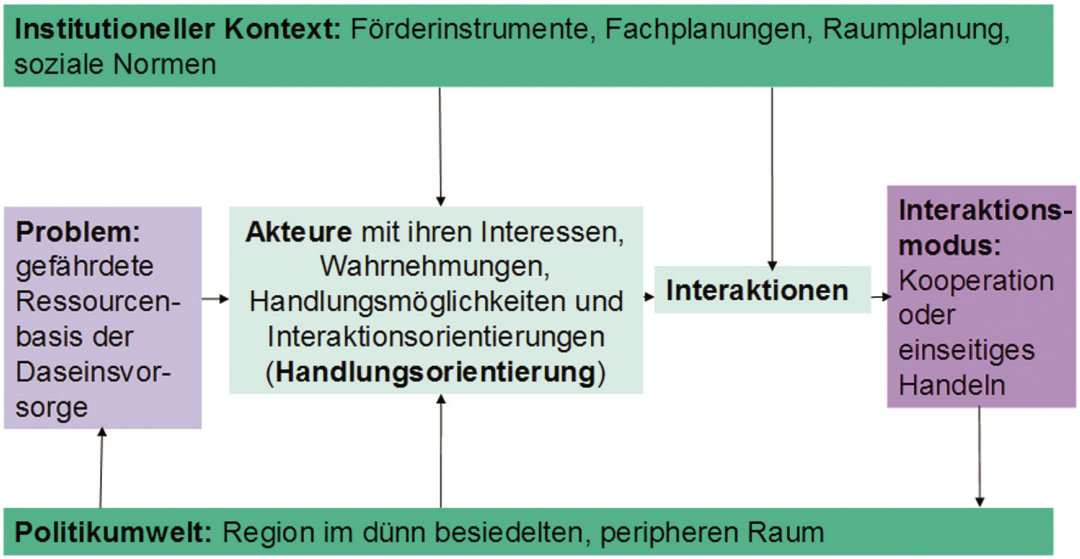
Im Zusammenhang mit einer sinkenden Ressourcenbasis werden regionale Kooperationen als besonders schwierig angesehen, da aufgrund des Nebeneinanders von Wachstum und Schrumpfung heterogene Interessenlagen bestehen und da der Konkurrenzkampf um die geringer werdende Anzahl an Kunden, Nutzern, Steuer- und Gebührenzahlern sowie die knapper werdenden öffentlichen Finanzmittel zunimmt. Win-win-Situationen lassen sich in einem solchen Umfeld immer schwieriger herstellen. Die Erfahrungen aus den Modellregionen der Raumentwicklung (Kocks 2007) sowie aus der Regionalpolitik im zentralen Erzgebirge (Bose/Wirth 2006) unterstützen diese Vermutung.

2.4 Akteurzentrierter Institutionalismus als heuristisches Konzept

Der akteurzentrierte Institutionalismus bietet ein politikwissenschaftliches heuristisches Konzept zur Erklärung von Entscheidungen (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000). Angewandt auf die Fragestellung des Beitrages hilft dieses Konzept dabei, Wissen zu erzeugen, warum bei sinkenden Ressourcen regionale Kooperationen oder einseitiges Handeln bei der Sicherung der Daseinsvorsorge verfolgt wird. Außerdem lässt sich ermitteln, unter welchen Bedingungen regionale Kooperationen überhaupt Aussicht auf Erfolg haben und welche Anpassungen des regionalen Kontextes vorgenommen werden müssten, um diese zu fördern.

Abbildung 1 zeigt, wie sich die Fragestellung in das Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus einpassen lässt. Die Politikumwelt entspricht den dünn besiedelten, peripheren Räumen mit ihren spezifischen Ausgangsbedingungen und räumlichen Entwicklungen. Daraus taucht die gefährdete Ressourcenbasis zur Daseinsvorsorge als Problem der regionalen Anbieter auf. Die regionalen Akteure sind eingebettet in einen institutionellen Kontext, der aus rechtlichen Regelungen und Anreizsystemen besteht. Im Einzelnen sind Förderinstrumente, Vorgaben der Fachplanungen und der Raumordnung sowie soziale Normen von Bedeutung. Der institutionelle Kontext beeinflusst die Akteure, deren Konstellation und Interaktion. Die Akteure sind jeweils geprägt durch Handlungsorientierungen, die sich aus kognitiven Aspekten (Situationswahrnehmungen, Annahmen über kausale Strukturen, verfügbare Handlungsoptionen), motivationalen Aspekten (Interessen, normative Erwartungen, Selbstbild) und Interaktionsorientierungen zusammensetzen. Darüber hinaus befindet sich jeder Akteur in einer spezifischen Handlungssituation, die sich aus den verfügbaren Ressourcen und der objektiven Problembetroffenheit ergibt. Die Akteure treffen in Konstellationen aufeinander, die durch Präferenzkongruenzen und -inkongruenzen gekennzeichnet sind. Die Akteure interagieren miteinander. Im Ergebnis stehen regionale Entscheidungen bezüglich des Interaktionsmodus: Kooperation oder einseitiges Handeln. Diese Entscheidungen wirken wiederum auf die Politikumwelt ein.

Abb. 1: Konzeptionalisierung der Fragestellung durch den akteurzentrierten Institutionalismus



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Mayntz/Scharpf (1995: 45) und Scharpf (2000: 85)

3 Beispiele aus den Fallstudienregionen

3.1 Freiwillige Lösungen im Rahmen von interkommunaler Kooperation und regionalen Entwicklungsinitiativen

Die Sicherung der Daseinsvorsorge ist in erster Linie geprägt durch einseitiges Handeln der regionalen Akteure (vgl. Abb. 2). Echte Kooperation erfordert den freien Willen zur Beteiligung und daher den Konsens zwischen den beteiligten Akteuren. Die bestehenden Interessenlagen sind allerdings aufgrund der Vielzahl beteiligter Akteure, und damit Vetospieler aus unterschiedlichen Sektoren, mit unterschiedlicher Problemwahrnehmung und mit konfligierenden Interessen sehr heterogen. Generell besteht ein Konflikt zwischen den Akteuren bei Standortentscheidungen, da hierbei nicht alle gleichmäßig profitieren können. Diese Konflikte treten in sehr hohem Maße bei der Aufrechterhaltung der eigenen Schule ggf. auf Kosten der Schule in der Nachbargemeinde auf, was in allen untersuchten Regionen von hoher Bedeutung ist. Aus diesem Grunde sind entsprechende Abstimmungsversuche im Landkreis Stendal im Rahmen der IBA Stadtumbau auf der konzeptionellen Ebene stehen geblieben. Die Akteure stehen im Wettbewerb um Fördermittel und nehmen die höheren Geldzuflüsse von höheren Ebenen für die anderen als eigenen Verlust wahr (kompetitive Interaktionsorientierung). Hinzu kommt die Angst vor dem Autonomieverlust. Diese Wertschätzung der lokalen Selbstverwaltung sehen die Kommunalvertreter in einer Kleinstadt im Westharz bestätigt, wenn sie z. B. zusätzliche Handlungsspielräume über die stadteigene Sparkasse gewinnen oder ihre Wasserversorgung nicht wie die Nachbargemeinde privatisiert haben, weshalb die Bürger dort wesentlich höhere Gebühren zahlen müssen. Ein weiteres Beispiel aus dem Ostharz sind Autonomiebestrebungen in der Abwasserentsorgung, um nicht für überdimensionierte Anlagen mitzahlen zu müssen.

Abb. 2: Empirisch begründeter Erklärungsansatz zur Interaktionsform bei der Sicherung der Daseinsvorsorge

Kooperation findet in den regionalen Entwicklungsinitiativen vor allem statt, um Fördergelder zu akquirieren und um sich über die Genehmigungsverfahren auszutauschen. Der Grund dafür liegt in dem hohen Interesse der beteiligten Akteure an der Einwerbung von Fördermitteln und den entsprechenden Vorgaben in den regionalpolitischen Programmen. In der Folge werden Analysen und Konzepte gemeinsam erarbeitet, die aber oft abstrakt bleiben und keine Bindungswirkung entfalten. Zum Beispiel wurde in Ostprignitz-Ruppin ein Fahrradwegenetz in einem Konzept geplant und regional abgestimmt. Anschließend haben die lokalen Akteure allerdings völlig andere Wege realisiert. Die Verstetigung des Verhandlungssystems kann zu einer positiven Bewertung der Kooperation führen und den Verhandlungsprozess durch die Entwicklung von Regeln entlasten. In der Folge sind dann teilweise auch gemeinsame Projekte auf konfliktreichen Feldern umsetzbar. Das Einzelbeispiel einer abgestimmten Schulschließung zeigt, dass neben dem Vertrauen, das sich im Laufe des Prozesses aufgebaut hat, auch die Einsparung hoher Investitionskosten eine entscheidende Rolle gespielt hat. Hierbei hatten sich drei Gemeinden aus dem Rodachtal für die Aufrechterhaltung von einem besonders günstigen Standort und die Schließung der beiden anderen Hauptschulen entschieden. Dadurch konnten erhebliche Mittel eingespart, auf anstehende Investitionen verzichtet und dem langfristig absehbaren Schülerrückgang Rechnung getragen werden.

Ein Beispiel für die Entwicklung verhandlungsentlastender Regeln wurde ebenfalls im Rodachtal erfolgreich erprobt. Wenn hier Standortentscheidungen für neue Daseinsvorsorgeeinrichtungen anstehen, wird ein transparenter Wettbewerb um das beste Konzept geführt. Auf diese Weise konnten das Mehrgenerationenhaus, Museen sowie Kulturveranstaltungen geplant werden. Die Voraussetzungen bestehen allerdings aus einem fachlich anerkannten Regionalmanager, einer als neutral angesehenen Persönlichkeit als Vorsitzenden der Initiative sowie das Achten darauf, dass alle regelmäßig zum Zuge kommen und sich niemand dauerhaft benachteiligt fühlt.

Insgesamt muss jedoch festgehalten werden, dass in den untersuchten Fallstudienregionen einzelne regionale Akteure neue Projekte der Daseinsvorsorge in der Regel einseitig planen und mit Fördermitteln übergeordneter Ebenen umsetzen. Die Sicherung der Daseinsvorsorge verfolgt ebenfalls jeder Akteur zunächst selbstständig. Dazu werden Mittel höherer Ebenen eingeworben, Kosten reduziert, indem Angebote eingeschränkt, Ehrenamtliche eingebunden sowie „Ein-Euro-Jobber“ beschäftigt werden. Darüber hinaus werden Leistungen aufrechterhalten, indem die Neuverschuldung erhöht wird, in der Hoffnung, dass diese langfristig zurückgezahlt werden können oder das Land die Schulden übernimmt. Dabei variieren nicht nur die Problemwahrnehmung und damit der empfundene Handlungsbedarf, sondern auch die Handlungsressourcen der einzelnen Akteure relativ stark. Damit können einige Akteure ihre Probleme relativ gut alleine lösen, während andere keinen leistungsstarken Partner finden, mit dem sie zusammenarbeiten könnten.

3.2 Verordnete Kooperation durch Gebietsreformen

Neben der freiwilligen Kooperation werden kommunale Gebietsreformen als Schlüssel angesehen, um Größenvorteile zu nutzen, Doppelstrukturen zu vermeiden und eine räumlich abgestimmte Daseinsvorsorge zu ermöglichen. Während in Westdeutschland die Gebietsreformen insbesondere in den 1960er und 1970er Jahre vollzogen wurden, finden sie in Ostdeutschland seit den 1990er Jahren statt. Meist werden die Gebietsreformen in zwei Stufen durchgeführt. Zunächst erfolgt eine freiwillige Phase, nach der das Land per Gesetz Zusammenschlüsse verordnet. Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Gebietsreformen und einer effektiveren oder effizienteren Daseinsvorsorge lässt

sich allerdings nicht nachweisen. Hinzu tritt der Verlust lokaler Demokratie und Selbstbestimmung, was unabhängig von funktionalen und finanziellen Gesichtspunkten einen Wert an sich darstellt.

Kommunale Gebietsreformen sind ein zentrales Thema im Harz, wo es in den meisten Interviews angesprochen wurde. Im Ostharz wurden 2009/2010 vor allem aus den Verwaltungsgemeinschaften Einheitsgemeinden gebildet und drei Landkreise zusammengelegt. Im Westharz wurden Gemeinden in den 1970er Jahren fusioniert, und aktuell (Stand: Juni 2011) wird über weitere Gemeindezusammenschlüsse vor dem Hintergrund der Verschuldungssituation und eingerichteter Anreizstrukturen, wie Teilentschuldung und bevorzugte Berücksichtigung in der Strukturförderung, diskutiert. Anschließend wird mit einer erzwungenen Fusion ohne die vorher in Aussicht gestellten Anreize gedroht, wie sie auch das Land Sachsen-Anhalt im Ostharz 2010 verordnet hat. Daneben gibt es auch Fusionsüberlegungen auf der Landkreisebene in Südniedersachsen.

Die Gebietsreformen gehen nicht nur mit weiteren Wegen zu den Dienstleistungen der Kommunalverwaltung einher, sondern auch mit veränderten Machtkonstellationen in den politischen Gremien. Dies hat Auswirkungen auf Standortentscheidungen bezüglich Daseinsvorsorgeeinrichtungen. Von besonderem Interesse ist hier das Verhältnis der kleinstädtisch geprägten Gemeindehauptorte zu den dörflichen Ortsteilen. Damit verbunden sind z. B. unterschiedliche Ansprüche an das Angebot von Daseinsvorsorge oder die Bereitschaft der Bewohner, sich bürgerschaftlich zu engagieren. Die Akteure der Dörfer befürchten eine verstärkte Konzentration der Daseinsvorsorgeeinrichtungen auf die kleinstädtischen Gemeindehauptorte, wie es im Westharz mit der Schließung z. B. von Grundschulen und Kindergärten in den 1970er Jahren zu beobachten war. Die Akteure aus den Kleinstädten glauben hingegen an die Dominanz der kommunalpolitischen Gremien durch Vertreter aus den umliegenden Ortsteilen, was zu einer Schwächung der infrastrukturellen Ausstattung der Zentren führen sollte. Insgesamt bestehen damit die Standortkonflikte in den vergrößerten Gebietseinheiten fort, da die Politiker zunächst lokal orientiert sind. Eine gemeinsame Identität ist hingegen nicht absehbar, denn auch 40 Jahre nach der Gebietsreform im Westharz sind die ortsteilbezogenen Identitäten von entscheidender Bedeutung.

Von fast allen lokalen Akteuren werden die Einsparpotenziale der Gebietsreformen bezweifelt. Stattdessen zeigen sich Wissensdefizite bei Verwaltungsmitarbeitern im Ostharz über lokale Gegebenheiten jenseits ihres Zuständigkeitsgebietes vor der Reform, zumindest in der aktuellen Anfangsphase. Reibungsverluste sind ebenfalls absehbar wegen unterschiedlicher Ausgangsniveaus in der Versorgung, unterschiedlichen Organisationsformen oder der öffentlichen Verschuldung der vorher unabhängigen Gebietseinheiten. Die Erfahrungen im Westharz weisen darauf hin, dass auch Jahrzehnte nach der Gemeindefusion immer noch bestimmte Forderungen damit begründet werden, dass der entsprechende Ortsteil damals schuldenfrei beigetreten ist.

4 Fazit zum Beitrag regionaler Kooperationen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge

Im Folgenden werden Schlussfolgerungen für die weitere Diskussion zur Sicherung der Daseinsvorsorge durch regionale Kooperation gezogen. Abschließend werden einige Überlegungen zur Übertragen der Ergebnisse auf Stadtregionen angestellt.

4.1 Schlussfolgerungen für regionale Kooperationen in ländlichen Räumen

Zunächst gilt es festzuhalten, dass die Steuerungsmöglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge durch die regionalen Akteure begrenzt sind. Der institutionelle Rahmen und die Finanzzuweisungen werden meist von übergeordneten Ebenen bestimmt, wie z. B. in der Gesundheits- und Pflegeinfrastruktur. Hinzu kommen privatwirtschaftliche Akteure, wie Unternehmen der Nahversorgung oder Verkehrsdienstleister sowie die freiberuflichen niedergelassenen Ärzte, deren Standortentscheidungen die regionalen Akteure nur in geringem Maße beeinflussen können.

In der regionalen Praxis lässt sich eine Kombination aus Kooperation und einseitigem Handeln erkennen. Kooperation wird vor allem bei der Einwerbung von Fördermitteln, dem Erfahrungsaustausch sowie bei der Erstellung von Analysen und Konzepten verfolgt. Projekte werden allerdings überwiegend einseitig entwickelt und umgesetzt. Daneben existieren umfangreiche Kooperationen auf klassischen Feldern, wie der technischen Infrastruktur, den Bauhöfen oder auch bei bestimmten Verwaltungsaufgaben. In diesen Feldern gibt es geringes Konfliktpotenzial, da Leistungen flächendeckend erbracht werden und Standortentscheidungen wegen fehlender Besucherfrequenz unerheblich sind. Da diese regionalen Kooperationen seit Langem praktiziert werden, ist der zusätzliche Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge eher gering einzuschätzen.

Die regionalen Akteure sehen sich im Wettbewerb mit Nachbarkommunen oder anderen regionalen Anbietern. Damit besteht die Gefahr von „Scheinkooperationen", die eingegangen werden, um Förderbedingungen in regionalpolitischen Programmen zu entsprechen. Auf diese Weise sollen zusätzliche Ressourcen für die Umsetzung eigenständiger Projekte in die Region geholt werden. Bei diesen Projekten steht auch meist die Verbesserung des Angebotes im Vordergrund und nicht die Sicherung der bestehenden Leistungen oder gar eine koordinierte Reduktion.

Vor dem Hintergrund der präsentierten Ergebnisse müssen die Erwartungen an die Kooperation als Instrument zur Sicherung der Daseinsvorsorge begrenzt werden. Kooperationen sind in Gebieten mit geringem Konfliktpotenzial und hohen Einsparmöglichkeiten realistisch. Diese Potenziale dürften bereits weitestgehend ausgeschöpft sein. Darüber hinaus können Kooperationen zur gemeinsamen Entwicklung von Konzepten und zum gegenseitigen Informationsaustausch über geplante Vorhaben dienen, was eine wechselseitige Anpassung und gegenseitiges Lernen ermöglicht. Erfolgreiche Kooperationen sind außerdem abhängig von den einzelnen Persönlichkeiten vor Ort mit Kooperations- und Sachorientierung, gegenseitiger Sympathie und gemeinsamer Parteizugehörigkeit sowie der Anwesenheit eines als neutral angesehenen Vermittlers.

Daraus ergibt sich die Handlungsempfehlung, die Anzahl der Beteiligten möglichst zu begrenzen. Damit werden nur diejenigen beteiligt, die kooperieren möchten, und der Ausgleich von Interessen wird erleichtert. Die Kooperation ist aber kein „Allheilmittel", wie es in wissenschaftlichen Veröffentlichungen zum Teil angedeutet wird. Der Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge scheint stark begrenzt, es besteht die Möglichkeit der Einigung der Kooperationspartner auf Kosten Dritter (z. B. der Fördermittelgeber oder nicht beteiligter Anbieter), und Kooperationen können im Gegenteil zur Gefährdung der Daseinsvorsorge führen, wenn dadurch überdimensionierte Anlagen errichtet werden oder Angebote zulasten der Nutzer privatisiert werden. Eine verordnete Kooperation durch kommunale Gebietsreformen löst diese Probleme ebenfalls nicht, da die Einspareffekte bezweifelt werden und die Konflikte in den politischen Gremien fortbestehen.

4.2 Erste Überlegungen zur Übertragbarkeit auf Stadtregionen

Die kritische Einschätzung des Beitrages regionaler Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge lässt sich grundsätzlich auch auf Stadtregionen übertragen. Es ist sogar davon auszugehen, dass die Voraussetzungen für Kooperationen in ländlichen Räumen relativ gut sind. Hier sind der Leidensdruck und die Ressourcenengpässe offensichtlicher. Die Akteurskonstellation ist überschaubarer und über Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE) und Leader-Programme werden Regionalmanager eingesetzt, die den Prozess anstoßen und moderieren können. Generell stehen über die ländliche Entwicklungspolitik umfangreiche Fördermöglichkeiten zur Verfügung. Darüber hinaus gibt es durch Landkreise und Gemeindeverbünde institutionalisierte Formen der interkommunalen Zusammenarbeit. Außerdem dürfte in ländlichen Räumen allen Beteiligten klar sein, dass für die Außenwahrnehmung die gesamte Region entscheidend ist und einzelne Gemeinden zu unbedeutend sind.

Gerade in polyzentralen Stadtregionen kann der Wettbewerb ähnlich großer Städte lähmend auf mögliche Kooperationen wirken. Andererseits könnte die Aufgabenteilung und Spezialisierung bei der Daseinsvorsorge zur Sicherung des Angebotes in der Region führen. Erfahrungen mit kooperativen Zentralen Orten sind allerdings ernüchternd (Greiving/Blotevogel/Pietschmann 2008). Diese Erfahrungen weisen darauf hin, dass vertragliche Festlegungen zur Funktionsteilung oder die Funktionszuweisung durch die Landesplanung erforderlich wären, verknüpft mit einer regelmäßigen Überprüfung der Einhaltung dieser Aufgabenteilung. Da Kooperation auf Freiwilligkeit basiert, sind Einigungen zur Abgabe von Funktionen fast unmöglich vor dem Hintergrund, dass jeder Akteur an der Sicherung seiner Bestände interessiert ist und entsprechende Entscheidungen blockieren oder anschließend bei fehlender Verbindlichkeit umgehen würde. Somit ist davon auszugehen, dass die Akteure in Stadtregionen ebenfalls in erster Linie einseitig handeln, um die Daseinsvorsorge zu sichern, wenn nötig auch auf Kosten der Nachbargemeinde oder konkurrierender Anbieter.

Literatur

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.) (1998): Interkommunale und regionale Kooperation – Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 244.

Bartl, W. (2011): Personalpolitik in schrumpfenden Kommunen. Ostdeutschland, Westdeutschland und Polen im Vergleich. Wiesbaden.

Beier, M. (2004): Kooperative Entwicklungsansätze im Umgang mit Abwanderung und demographischer Schrumpfung. In: Wiechmann, T.; Fuchs, O. (Hrsg.): Planung und Migration. Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität. Hannover, 116-125. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 307.

Benz, A.; Scharpf, F. W.; Zintl, R. (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt, New York. = Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Band 10.

Bose, M.; Wirth, P. (2006): Gesundschrumpfen oder Ausbluten? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 56, 21/22, 18-24.

Boyne, G. A. (2004): A '3Rs' Strategy for Public Service Turnaround: Retrenchment, Repositioning and Reorganization. In: Public Money and Management 24, 2, 97-103.

Danielzyk, R. (1999): Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, 577-586.

Diller, C. (2001): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.

Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2, 17-40.

Einig, K. (2009): Koordination der Anpassung der Daseinsvorsorge an den Demografischen Wandel durch Meta-Regulierung und Netzwerkgovernance. In: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden, 39-66.

Fahrenkrug, K.; Melzer, M. (2006): Kleine Gemeinden im ländlichen Raum. In: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh, 119-125.

Greiving, S.; Blotevogel, H. H.; Pietschmann, H.; Winkel, R. (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Bonn. = Werkstatt: Praxis, Heft 53.

Kersten, J. (2009): Wandel der Daseinsvorsorge – Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. In: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden, 22-38.

Knorr, A. (2005): Gemeinwohl und Daseinsvorsorge in der Infrastruktur. In: Hartwig, K.-H.; Knorr, A. (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik. Göttingen, 31-53. = Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Band 157.

Kocks, M. (2007): Konsequenzen des demographischen Wandels für die Infrastruktur im ländlichen Raum. In: Geographische Rundschau 59, 2, 24-31.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. Brüssel. Online unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0580:FIN:DE:PDF (letzter Zugriff am 07.06.2011).

Küpper, P. (2011): Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Regionen. Dresden. = IÖR Schriften, Band 53.

LGMV (Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern); LGSA (Landgesellschaft Sachsen-Anhalt) (2010): Abschlussbericht zum Aufbau Ost-Projekt „Maßnahmen von Bund und neuen Ländern für eine abgestimmte Politik in ländlichen Regionen unter dem Aspekt des demografischen Wandels". Im Auftrag des Beauftragten der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer. Schwerin.

Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt, New York, 39-72. = Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Band 23.

Neu, C. (2009): Daseinsvorsorge – eine Einführung. In: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden, 9-19.

Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.

Steinführer, A.; Küpper, P. (2011): Strategien der Daseinsvorsorge unter Bedingungen von Alterung und Bevölkerungsrückgang: Fallstudien im Ost- und Westharz. Braunschweig (unveröffentlichter Zwischenbericht für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz).

Thrun, T. (2003): Handlungsansätze für ländliche Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang. In: Informationen zur Raumentwicklung 12, 709-717.

Tsebelis, G. (2002): Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton.

Whetten, D. A. (1987): Organizational Growth and Decline Processes. In: Annual Review of Sociology 13, 335-358.

Winkel, R. (2005): Raumplanung und kommunale Infrastruktur unter den Bedingungen des demographischen Wandels. Dresden.

Autor

Patrick Küpper (*1983), Studium der Angewandten Geographie an der Universität Trier von 2001 bis 2006. Von 2006 bis 2009 Promotionsstipendium und Doktorand am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR) in Dresden. Seit 2009 wissenschaftlicher Angestellter am Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei in Braunschweig. Promotion 2010 an der TU Dresden. 2011 abgeordnet ans Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Referat 416 „Entwicklung ländlicher Räume“ in Berlin.