



# **Leitfaden für Kooperationsprojekte entlang von Entwicklungsachsen in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg**

Dieser Leitfadene wurde von einer interministeriellen Arbeitsgruppe aus beiden Landesregierungen erarbeitet und in der Sitzung der Arbeitsgruppe am 20.04.2022 schlussabgestimmt.

Mitglieder der Arbeitsgruppe waren:

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (SenSBW) / Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL GL)

Senatskanzlei (Skzl III)

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (SenSBW I)

Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz (SenUMVK IV)

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe (SenWiEnBe II)

Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (SenBJF I)

Staatskanzlei (Stk 4)

Ministerium für Bildung, Jugend, und Sport (MBS 1)

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL 2)

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL 4)

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie (MWAE 4)

## Inhaltsverzeichnis

Kooperationsprojekte entlang von Entwicklungsachsen	4
1. Themenspektrum	4
2. Räumliche Abgrenzung	6
3. Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für die interkommunale Kooperation	7
4. Finanzierungsmöglichkeiten	10
5. Organisationsstrukturen	11
6. Rolle der Landesregierungen in der Projektarbeit – organisatorische, personelle und finanzielle Voraussetzungen	12

# Kooperationsprojekte entlang von Entwicklungsachsen

## 1. Themenspektrum

Regionales Denken und Handeln ist für die Menschen in Berlin und Brandenburg – oft unbewusst – gelebter Alltag. Auch wenn die Zuständigkeiten der jeweiligen Verwaltung an den kommunalen Grenzen enden, nutzt die Bevölkerung ganz selbstverständlich Angebote überall in der Hauptstadtregion. Wohnen und Arbeit, Freizeit und Einkauf, Schule und Ausbildung finden häufig an unterschiedlichen Orten statt. Genutzt werden somit nicht nur die Einrichtungen in der Heimatgemeinde oder im eigenen Bundesland, sondern in den verschiedenen Städten und Gemeinden der gesamten Hauptstadtregion.

Es gibt Anlässe und Gründe für Städte und Gemeinden, sich den vielfältigen Herausforderungen gemeinsam und partnerschaftlich zu stellen. Sie tun dies freiwillig und können grundsätzlich auch nicht zur Zusammenarbeit verpflichtet werden. Jede Kommune hat aber das Recht zur Zusammenarbeit mit anderen Kommunen. So beispielsweise bei Kooperationen entlang von Entwicklungsachsen.

Hier zeigt sich eine spezifische Form interkommunaler Kooperation, in deren Rahmen Städte und Gemeinden für die Erfüllung bestimmter, das heißt einzelner und nicht aller Aufgaben, zusammenarbeiten. Die Zusammenarbeit erfolgt entweder zwischen zwei einzelnen Kommunen, kann aber auch eine Vielzahl von Gemeinden einbeziehen, die sich etwa hinsichtlich Wirtschaftsstruktur und zentraler Entwicklungs- und Standortfaktoren unterscheiden können und nicht unmittelbar benachbart sein müssen.

Den Anlass für interkommunale Kooperationen können unterschiedlichste Fragestellungen geben, die sich nur gemeindeübergreifend oder gar Landesgrenzen überschreitend einer zweckmäßigen Lösung zuführen lassen.

Insbesondere die kontinuierlich wachsenden Raumannsprüche der Bevölkerung, zum Beispiel durch den Bedarf an ausreichendem Wohnraum, die konkurrierenden Flächenansprüche zum Beispiel von Industrie und Gewerbe, für Infrastruktureinrichtungen, Handel und Dienstleistungen oder auch für Freizeitaktivitäten und nicht zuletzt die Flächenbedarfe für den Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft stellen die Städte und Gemeinden vor wachsende Herausforderungen, die sie zum Teil im Rahmen der kommunalen Hoheit nicht mehr selbst, sondern nur noch aufgabenteilig bewältigen können. Nachfragegerechte Angebote für die – zumindest teilträumlich – wachsende Zahl an Menschen sowie für eine vielerorts älter und diverser werdende Bevölkerung sind zu entwickeln. Auch die räumlichen Auswirkungen des Klimaschutzes und die Klimaanpassung stellen zusätzliche Anforderungen nicht nur vor Ort, sondern auch in einem großräumigen Zusammenhang.

Mit dem Ziel einer effizienten und ressourcenschonenden Flächennutzung und mit der Leitidee, Akzeptanz für ein abgestimmtes und bedarfsgerechtes Wachstum zu schaffen, sollten Nutzungen wie beispielsweise Wohnen, Gewerbe, Infrastruktur, Grünflächen sowie Freizeit und Tourismus auch interkommunal abgestimmt an raumverträglichen Standorten realisiert werden. Gleichzeitig sollten die aus einer interkommunal vereinbarten Arbeits- und Funktionsteilung entstehenden Belastungen unter den betroffenen Kommunen ausgeglichen werden. Instrumente und Strukturen dafür sind vorhanden, kommen bisher aber nur vereinzelt zum Einsatz.

Als klassische Bereiche für Kooperationen gelten Ver- und Entsorgung sowie der öffentliche Personennahverkehr. Neben dem Erfordernis, die Leistung im stadtreionalen Kontext zu erbringen, sind technische und ökonomische Gründe sowie die Erkenntnis ausschlaggebend, dass kleinere Gebietseinheiten die Leistungen nur in Zusammenarbeit mit anderen und oftmals größeren Einheiten effizient erbringen können. Die Zusammenarbeit erfolgt dabei in festen und institutionalisierten Formen wie Zweckverbänden, die je nach Siedlungsstruktur und landestypischen Besonderheiten unterschiedlich große räumliche Zuschnitte haben. Teilweise werden die Versorgungsbereiche bewusst großräumig gestaltet, da dies die Möglichkeit von Mischkalkulationen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten eröffnet.

Weitere Themen interkommunaler Abstimmung und Kooperation bilden die übergemeindliche Verständigung zu künftigen Flächenansprüchen und Raumnutzungen, zum Beispiel

- bei der Wohnsiedlungsentwicklung,
- bei der Entwicklung von Industrie und Gewerbe (insbesondere bei Verlagerungen von Standorten oder der Planung gemeinsamer Gewerbegebiete),

- bei der Entwicklung der Zentralen Versorgungsbereiche in den Kommunen und der Standorte des großflächigen Einzelhandels,
- bei der Sicherung von Grün- und Freiräumen (auch etwa für ökologische Funktionen, Kaltluftentstehung, Biodiversität) oder Überschwemmungsbereichen,
- bei der Bereitstellung von Flächen für den Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft,
- bei Standortplanungen für ambulante Gesundheitsversorgung, Bildung, Sport oder Kultur,
- bei Standortplanungen für Energie (zum Beispiel Windkraft, Fotovoltaik, Biomasse) und
- bei Mobilitätskonzepten (zum Beispiel Mobilitätshubs, Radwegenetze und Radschnellwege).

Aber auch Maßnahmen zum Beispiel im Bereich

- der regionalen Standortprofilierung (Wirtschaftsförderung, Regionalmarketing, Interessenvertretung der Region),
- des demografischen Wandels (Anpassung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge, Fachkräftesicherung), des Klimaschutzes und der Klimaanpassung,
- des Rettungs- und Katastrophenschutzes und
- von Tourismus und Freizeit

können gegebenenfalls Anlässe für interkommunale Kooperationen sein, wie bundesweite Untersuchungen zeigen.<sup>1</sup>

Für die Metropole Berlin werden insbesondere die Wohnsiedlungs- und Gewerbeentwicklung und deren Auswirkungen auf die Infrastrukturen sowie diesbezügliche Kompensationsmaßnahmen als Themen für Kooperation betrachtet. Viele Städte und Gemeinden im Berliner Umland haben sich bereits über drei Jahrzehnte zu attraktiven Wohn- und Gewerbestandorten auch mit Entlastungswirkung für die Metropole Berlin entwickelt. Obwohl die steigenden Bedarfe nach zusätzlichen Flächen für Wohnen und Gewerbe allseits ins Bewusstsein gerückt sind, sinkt auch in Teilen der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg die Akzeptanz gegenüber Neubaumaßnahmen.

Alteingesessene Bewohnerinnen und Bewohner befürchten negative Auswirkungen auf die eigene Wohnqualität. Sie erwarten mehr Verkehr, überlastete Schulen und Kitas, den Verlust an Grün- und Freiflächen oder eine verbaute Aussicht. Der Bau von „höheren“ Dichten wird oft assoziiert mit gefördertem Wohnungsbau ohne städtebauliche und architektonische Qualität und gegebenenfalls auch mit dem Zuzug sozial problematischer Bevölkerungsgruppen. Dies mündet nicht selten in Bürgerinitiativen gegen Neubauvorhaben oder die Orientierung auf sogenannte Einheimischenmodelle. Diskussionen und Initiativen hierzu nehmen in den letzten Jahren in den Städten und Gemeinden der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg zu, und das nicht nur im Berliner Umland. Die benannten Konstellationen führen inzwischen häufiger dazu, dass Städte und Gemeinden einem weiteren Einwohnerwachstum deutlich kritischer gegenüberstehen, in der Hoffnung, bestehende Engpässe nicht zusätzlich zu verschärfen.

Interkommunale Kooperationen entlang von Entwicklungsachsen in der Hauptstadtregion stehen daher vor der Herausforderung, eine jeweils spezifische gemeinsame Entwicklungsidee zu definieren, welche die Ausgestaltung von regionalen Veränderungsprozessen in den räumlich relevanten Handlungsfeldern verknüpft und – mit Blick auf das Thema der Wohnsiedlungsentwicklung – auch die Akzeptanz gegenüber Neubaumaßnahmen an raumverträglichen Standorten erhöht. Die Knappheit an verfügbaren Flächen erfordert eine stärkere Zusammenarbeit, um die Siedlungsentwicklung an den dafür festgelegten Siedlungsschwerpunkten voranzutreiben und damit die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren und Raumnutzungskonflikte zu vermeiden.

Noch gibt es aber teilräumliche Synchronisationsdefizite zwischen Mobilität und Siedlungsentwicklung. Der Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes hinkt aus Sicht lokaler Akteure der Siedlungsentwicklung hinterher. Die gegenwärtigen Engpässe hinsichtlich der Organisation von Mobilität werden sich voraussichtlich verstärken, wenn den meist privatwirtschaftlich vorangetriebenen Entwicklungsaktivitäten in den Bereichen Wohnen

---

1 Vergleiche zum Beispiel Bericht des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zum Forschungsstand zu stadtreionalen Kooperationen – Einsatzfelder, Mehrwert und Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung, Bonn 2018; Deutsches Institut für Urbanistik: Region ist Solidarität. Gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog, Gutachten im Auftrag der Landeshauptstadt München, Berlin 2020; Empirica AG: Wachsende Städte und ihr Umland – Wie kann Kooperation gelingen?“, Gutachten im Auftrag der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Berlin 2020

und Gewerbe nicht zeitgleich Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur im erforderlichen Umfang gegenüberstehen. Ähnliche Problemlagen gibt es auch in anderen Bereichen der sozialen Infrastruktur, zum Beispiel bei der Bildungs-, Kinder- und Jugendinfrastruktur, aber auch bei der Entwicklung und Verknüpfung von Freiraumstrukturen, die sowohl ökologische als auch erholungs- und freizeitbezogene Funktionen haben können beziehungsweise diese miteinander verbinden.

Der Trend zu einer dezentralen Energieerzeugung und -versorgung und die Anforderungen des Klimaschutzes und der Klimafolgenanpassung erfordern aufgrund der damit einhergehenden Flächenbedarf und der Anforderungen an die Entwicklung der bestehenden Siedlungsstrukturen ebenfalls eine Betrachtungsweise auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen vom Einzelgebäude über das Quartier bis hin zur Region. So erstellen Kommunen gemeinsame regionale Energie-, Klimaschutz- und Klimafolgenanpassungskonzepte, abgestimmt mit den kreislichen und regionalen Verwaltungsebenen.

Auch die Breitbandversorgung hat eine regionale Komponente, da der Ausbau in ländlichen Regionen zum Teil noch stockt. Die funktionalen Verflechtungen zwischen Stadt und Land schließen auch das Thema Breitbandversorgung mit ein. Im ländlichen Raum wohnende und (teilweise) im Homeoffice arbeitende Beschäftigte sind auf einen Breitbandanschluss angewiesen, um in angemessener Geschwindigkeit höhere Datenvolumen zwischen Wohn- und Arbeitsort austauschen zu können. Auch die Gewerbebetriebe benötigen zunehmend hohe Datenraten als Standortfaktor.

Mit Blick auf gesellschaftliche Trends haben regionale Kooperationen in der Regel auch dann einen Mehrwert, wenn es sich um Themen und Aufgaben ohne einen konkreten räumlichen Bezug handelt. Dann geht es um einen Austausch und einen Wissenstransfer, um Synergien zu erlangen, gemeinsame Positionen zu entwickeln und Lerneffekte zu fördern. Ansatzpunkte für interkommunale Kooperationen entlang von Entwicklungsachsen sind vielfältig und können – neben den zuvor beschriebenen Themen – auch zu Lösungen für den demografischen Wandel und Veränderungen der Daseinsvorsorge hin zu Lösungsansätzen im Bereich von Standortentscheidungen für Wissenschaft, Kultur oder Gewerbe reichen.

Die neuen Entwicklungsideen können technologisch determiniert sein, aber auch Ausdruck demografischer Entwicklungen oder veränderter Verhaltensmuster, Einstellungen und Normen der Bevölkerung sein. So spielt der Wettbewerb von Städten und Gemeinden um die Gunst von Wohnbevölkerung und Arbeitskräften eine bedeutendere Rolle für Entscheidungen vor Ort, da auch weiche Standortfaktoren in diesem Zusammenhang zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Der Gemeinde- und Landesgrenzen überschreitende Austausch zu einzelnen Themenfeldern (monothematische Formate) kann Vertrauen aufbauen und die Grundlage für eine intensivere regionale Zusammenarbeit schaffen, die mehrere Themenfelder (multithematische Formate) umfasst. Die Entwicklungsachsen bieten somit einen räumlichen Anknüpfungspunkt für eine große Breite unterschiedlicher Kooperationstypen, sowohl was die Anzahl und Diversität beteiligter Akteure als auch was die Laufzeit, mögliche Themen und aufbauorganisatorische Strukturen betrifft.

## **2. Räumliche Abgrenzung**

Dem räumlichen Zuschnitt interkommunaler Kooperation liegen oftmals gemeinsame Identitäten und Zugehörigkeitsgefühle, räumlich-funktionale Verflechtungen, wie sie sich zum Beispiel in den Pendlerbeziehungen dokumentieren, zugrunde.

Eine strategische Positionierung Berlins und der Brandenburger Städten und Gemeinden entlang von übergeordneten Verkehrsverbindungen als Entwicklungsachsen ist ein neuer entwicklungspolitischer Ansatz. Dieser kann neue Möglichkeiten dafür schaffen, die räumliche Organisation des Wachstums in der Hauptstadtregion in Einklang mit der Infrastruktur(-entwicklung) voranzutreiben.

Räumlich übergeordnete verkehrliche Infrastrukturplanung ist in der Regel auf größere Raumbezüge ausgerichtet. Eine Zielsetzung interkommunaler Kooperationen kann es insoweit auch sein, drängende örtliche oder regionale Handlungsbedarfe stärker in die Investitionsentscheidungen für die übergeordnete Verkehrsinfrastruktur, insbesondere für das Schienennetz, einzubringen.

Auch kann die interkommunale Auseinandersetzung mit dem Thema Mobilität entlang der Entwicklungsachsen als Basis für eine Zusammenarbeit bei regionalen Wohnungsthemen oder zum Ausbau der sozialen und kulturellen Infrastruktur dienen. Mit der Idee, übergemeindliche Kooperationen über die unmittelbaren stadtregionalen Verflechtungen zwischen Akteuren aus Berlin und dem Berliner Umland entlang von Verkehrsverbindungen auf der Schiene bis hin in den weiteren Metropolenraum zu etablieren, werden neue räumliche Dimensionen für die Kooperation aufgerufen.

Die Notwendigkeit der inhaltlichen Weiterentwicklung hin zu regionalen Kooperationen ergibt sich aus den zuvor genannten Rahmenbedingungen, da sich die damit verbundenen Herausforderungen und Veränderungsbedarfe nur schwer auf der Ebene einzelner Kommunen lösen lassen.

Die Benennung von geeigneten Themen und Kooperationspotentialen, die Städte und Gemeinden vom Kern Berlins entlang der überregionalen Schienenverkehrsverbindungen bis an die äußere Landesgrenze Brandenburg inhaltlich so verknüpft, dass daraus eine die Landesgrenzen überschreitende Kooperation entstehen kann, ist eine anspruchsvolle Vorbedingung für das Aufsetzen künftiger Achsenkonzepte beziehungsweise Kooperationen entlang von Achsen, die über das Berliner Umland hinausreichen.

Auf Basis gemeinschaftlich erkannter Herausforderungen kann es gelingen, interkommunale Kooperationen entlang von Achsen über die strukturell unterschiedlich geprägten Teile der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (Berlin, Berliner Umland, Weiterer Metropolenraum) zu entwickeln.

**Bausteine für die räumliche Abgrenzung können dabei sein:**

- Identifizierung von gemeinsamen Herausforderungen in den Räumen entlang der übergeordneten radialen Verkehrsverbindungen,
- Bestimmung eines gemeinsamen Problem- und Aufgabenverständnisses,
- Identifizierung der relevanten Akteure in den Institutionen und Gebietskörperschaften, gegebenenfalls auch in der Zivilgesellschaft, Findung von Möglichkeiten, diese in die Projektarbeit einzubinden,
- Identifizierung von treibenden Kräften für die Kooperation und Schaffung von Möglichkeiten, diese zu stärken,
- Identifizierung von Kompetenzen und Zuständigkeiten sowie Umsetzungsbedingungen (rechtlich, personell, finanziell) vor dem Hintergrund der Ziele und Aufgaben sowie
- darauf basierend dann die Bestimmung des räumlichen Umgriffs der Kooperation.

### **3. Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für die interkommunale Kooperation**

Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass die Erwartungen an interkommunale Kooperationen nicht überfrachtet werden dürfen. Für die Beteiligten bedeutet Kooperation zunächst oft ein Lernprozess und den Einstieg in bisher nicht eingeübte Kommunikationsformen. Dieser Prozess beruht auf einer freiwilligen Selbstverpflichtung und sein Erfolg hängt von den vielfältigen Rahmenbedingungen des jeweiligen Einzelfalls ab. Diese bilden wichtige Elemente des endogenen regionalen Entwicklungspotentials.

Bei den bisherigen Praxisbeispielen in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg sind die jeweiligen Kooperationen vor dem Hintergrund spezifischer Fragestellungen vor Ort entstanden. Die Inhalte der jeweiligen Kooperationen waren so unterschiedlich wie die Kooperationsräume und beteiligten Akteure selbst. Der Erfolg der Kooperationen ist daher nicht abstrakt zu bestimmen, sondern er bemisst sich daran, inwiefern es gelungen ist, gemeinsam Lösungen zu entwickeln und dann – zumindest mittelfristig – auch umzusetzen.

Für die Umsetzung von Projektideen, einschließlich der Prozessgestaltung, der Instrumente und Maßnahmen, aber zum Beispiel auch den Umgang mit Krisen in der Projektarbeit, kann es keine pauschalen Lösungen geben. In den bisherigen Praxisbeispielen gab es erfolgreiche Ansätze, aber auch Momente des Scheiterns. Diese Themen sollten in künftigen Vorhaben bereits zu Beginn der Projektarbeit angesprochen und als Rahmen für die Projektarbeit gemeinsam definiert werden.

Kooperation sollte auf der Basis von gemeinsam abgestimmten Zielen stattfinden. Die Ziele sind oft ähnlich und aus Gründen der Akzeptanzsicherung zunächst sehr offen formuliert. Im weiteren Verlauf der Kooperation bedürfen die Ziele einer weiteren Spezifizierung, wobei auch die innerhalb des Zielrahmens gesetzten Schwerpunkte, Projekte und Instrumente unterschiedlich sind.

Auch aus der Analyse der bisherigen Praxisbeispiele in der Hauptstadtregion lassen sich übertragbare Voraussetzungen für erfolgreiche regionale Kooperationen aufzeigen. Dafür können Leitthemen benannt werden, die dabei helfen können, Wege zum Erfolg zu finden.

- Kooperationen leben von der Bereitschaft der beteiligten Institutionen und gegebenenfalls auch zivilgesellschaftlichen Akteure zur Zusammenarbeit. Für eine erfolgreiche Zusammenarbeit ist ein hohes Maß an Arbeitskapazitäten, persönlichem Einsatz, Kompromissbereitschaft und Offenheit für Zugeständnisse erforderlich. Nicht nur zu Beginn, sondern insbesondere auch im Verlauf manchmal anstrengender Aushandlungsprozesse bedarf es einer entsprechenden positiven Haltung der Beteiligten.
- Für den Erfolg in der Projektarbeit ist es ausschlaggebend, die Akteursstrukturen passend zu den ausgewählten Fragestellungen zu formatieren. Dabei müssen aber auch die rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Grenzen der eigenen Handlungsfähigkeit beachtet und frühzeitig dafür Sorge getragen werden, dass die fachlich zuständigen Akteure beziehungsweise Institutionen und Interessensvertretungen Teil der Projektfamilie werden.
- Brandenburger Kommunen, Bezirke von Berlin oder auch Akteure aus der Zivilgesellschaft sollten gemeinsam mit den Landesregierungen von Berlin und Brandenburg nach Lösungswegen suchen, wenn die Projektideen über den rein kommunalen Wirkungskreis hinausgehen. Insoweit bedarf es bei Landesgrenzen überschreitenden Projekten häufig der Einbindung und aktiven Mitwirkung der jeweils fachlich zuständigen Akteure der Landesebene.
- Es braucht treibende Kräfte (Kümmerer, Promotoren, die bei der Leitungsebene angesiedelt sind) für die interkommunale Zusammenarbeit. Dies gilt vor allem in der Initiierungsphase. Hilfreich sind zu Beginn Impulse von außen, sei es zum Beispiel durch die Auslobung eines Landeswettbewerbs, eines Pilotprojekts des Landes oder eines Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) durch den Bund.
- Praktisch lebt eine Kooperation davon, dass die Akteure auf kommunaler Ebene diese zur „Chefsache“ erklären und sie mit Überzeugung, Durchhaltevermögen und vermittelnden Fähigkeiten vorantreiben. Die Erfahrungen aus den bisherigen Praxisprojekten zeigen, dass erst diese hohe Priorität es ermöglicht, die Kooperation auch auf der Arbeitsebene umzusetzen und Hürden erfolgreich zu überwinden.
- Das Entstehen von Kooperation macht in der Regel intensive Abstimmungs- und Findungsprozesse erforderlich, deren Dauer unter anderem von der Komplexität der Aufgaben und der Kooperationsstruktur abhängig ist.
- Es braucht dabei neben Zeit auch gemeinsame Erfahrungen. Die Phasen von Kooperationen sind in diesem Verlauf nicht starr. In der Anfangsphase, aber auch wenn die Zusammenarbeit stockt, liegt die Herausforderung darin, einerseits handlungsfähig zu bleiben und andererseits genügend Raum zu belassen, um ein gemeinsames Kooperationsverständnis zu gewährleisten und alle Beteiligten ihre Rolle finden zu lassen. Ein Konsens für regionale Kooperationen beziehungsweise die darauf basierenden Projekte wird in der Regel nur dann erzielt, wenn auch die lokale politische Ebene bis hin zu der Bevölkerung über entsprechende Teilhabeangebote für die Vorhaben gewonnen werden können.
- In allen Phasen einer Kooperation kann es zu Anpassungsbedarfen kommen. Das gilt für die Ebene der Kooperation ebenso wie für die der konkreten Projektideen. Die Kooperationen sollten so flexibel sein,



dass sie auf Veränderungen reagieren können. Die untersuchten Beispiele zeigen, dass es für die noch bevorstehende Umsetzungsphase gegebenenfalls auch einer inhaltlichen Konkretisierung beziehungsweise Neuausrichtung bedarf.

- Bei Stadt-Umland-Kooperationen und umso mehr bei Kooperationen entlang von Entwicklungsachsen, die bis „in die Tiefe des Raumes“ reichen sollen, treffen ganz unterschiedliche Gebietskörperschaften aufeinander. Es besteht dabei ein gewisses Risiko der Dominanz der „größeren“ gegenüber den „kleineren“ Partnern, was dem Partnerschaftsprinzip zuwiderläuft. Alle Beteiligten sind gleichbedeutend für die Kooperation.
- Zwar kann es sein, dass größere Kommunen mit personellen Ressourcen oder Know-how „aushelfen“, eine Vormachtstellung sollte damit aber nicht einhergehen. Unabhängig von der Größe der Partner ist eine von Offenheit und Akzeptanz geprägte Kommunikation und Zusammenarbeit eine unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren der Partnerschaft. Da diese meist erst wachsen muss, ist hier unter Umständen einige Geduld gefragt.

Zwischen den genannten Themenfeldern gibt es Überschneidungen und Wechselwirkungen, auch müssen nicht alle Aspekte gleichermaßen für alle Projektideen gelten. Ein Radschnellweg braucht zum Beispiel ein anderes Prozessmanagement als eine Verständigung zur Organisation des Stückgutverkehrs, eine einmalige öffentliche Bürgerveranstaltung benötigt weniger Finanzmittel als ein umfassendes Beteiligungsverfahren.

Unterschiedliche Geschwindigkeiten des Wachstums, lokal orientierte Sachzwänge und politisch abweichende Interessenlagen zwischen den Akteuren können einer Kooperation insbesondere in der Initiierungsphase, aber auch im Verlauf etablierter Kooperationen, entgegenstehen.

Wichtig ist es daher, ein gemeinsames Aufgaben- und Problemverständnis zu erlangen und einen gegenseitigen Nutzen des kooperativen Handelns zu identifizieren. Die Bereitschaft zur Kooperation wird umso größer, je mehr Vorteile sie für die Beteiligten bedeutet. Insofern sollten die Akteure klären, ob eine Kooperation notwendig beziehungsweise sinnvoll ist, ob es Referenzprojekte oder anderweitige Lösungsvorschläge in anderen Kommunen für gleiche oder ähnliche Probleme gibt.

Es bedarf häufig einer intensiven Vermittlung und des aktiven Werbens für Zusammenarbeit. Dies betrifft sowohl die Verwaltungsebene als auch die politische Ebene vor Ort. In den Praxisbeispielen gibt es eine große Bandbreite an Konstellationen vor Ort. Häufig entsteht das Engagement für eine Kooperation aus der Verwaltung heraus. Es gilt dann, auch die politischen Vertreterinnen und Vertreter zu überzeugen und Vorteile zu verdeutlichen, auch wenn hiermit teils ungewohnte Wege verbunden sein mögen.

Förderlich können Anreize und Impulse von außen wirken, zum Beispiel durch Modellprojekte, Förderprogramme oder die Übernahme von Teilleistungen, das Vorlegen analytischer und konzeptioneller Grundlagen zur Konsensfindung.

Erfolgsereignisse sind ebenfalls eine wichtige Voraussetzung für das Fortbestehen von Kooperationen. Je nach den lokalen Gegebenheiten kann es daher sinnvoll sein, den Kooperationsprozess mit leicht lösbaren Aufgaben zu beginnen und konfliktbeladene Themen in einer späteren Phase der Zusammenarbeit anzugehen.

Gerade in kleineren Kooperationen sind es oft auch die politischen Führungen auf der Gemeindeebene, die um ein Miteinander für konkrete Vorhaben werben. Auch eine fachliche Begleitung, beispielsweise als Moderation durch eine gemeinsam finanzierte externe Projektassistenz, kann gegebenenfalls die Beteiligten entlasten und auch dabei helfen, unterschiedliche Interessenslagen zu vermitteln und sich auf ein gemeinsames Aufgabenverständnis zu verständigen.

#### **Bausteine für Erfolgsfaktoren interkommunaler Kooperation können sein:**

- Identifizierung von Interessen der Beteiligten,
- Erarbeitung konzeptioneller Grundlagen für eine Konsensfindung,
- Bestimmung von gemeinsamen Zielen,
- Benennung von Vorteilen und gegebenenfalls auch Nachteilen einer Kooperation für die Beteiligten,
- Identifizierung von Win-win-Situationen beziehungsweise des gemeinsamen Nutzens,
- Benennung von angestrebten Erfolgen, um Akzeptanz für die Kooperation zu schaffen,
- Bestimmung des Formats der angestrebten Projektkooperation,
- Identifizierung von Möglichkeiten zu Umsetzung von Projektergebnissen,
- aber auch Benennung möglicher Konfliktlinien.

#### **4. Finanzierungsmöglichkeiten**

Kooperationen brauchen Ressourcen. Wachsende Aufgaben generieren regelmäßig auch einen steigenden Bedarf an personeller und finanzieller Ausstattung für eine erfolgreiche Projektarbeit. Während kleinere und projektbezogene Kooperationen die Ressourcen (zunächst) häufig aus dem operativen Geschäft heraus zur Verfügung stellen, braucht es bei größeren und komplexeren Kooperationen schnell eigene finanzielle und zeitliche Budgets, insbesondere dann, wenn professionelle Dienstleister von außen, wie zum Beispiel Planungsbüros, gebunden werden sollen.

Ausnahmen bilden zum Beispiel Kooperationsprojekte mit Modellcharakter, die schon während der Startphase eine Anschubfinanzierung erhalten. Hier wird es aber erforderlich, nach dem Auslaufen der Unterstützungsleistungen eine Verstetigung zu erreichen.

Für die Finanzierung haben sich unterschiedlichste Formen herausgebildet. Fast immer kommt es innerhalb einer Kooperation zu einer Kombination mehrerer Finanzierungswege, deren Gewichtung im Zeitverlauf variieren kann. Hierzu zählen unter anderem:

- Einbringen personeller Ressourcen aus Behörden und/oder anderer Institutionen der Zivilgesellschaft sowie der Wirtschaft,
- Finanzierung externer Leistungen durch die Beteiligten, gegebenenfalls auch von Einzelleistungen durch Land oder Bund,
- Monetäre und nicht monetäre Ausgleichsmechanismen bei konkreten Vorhaben,
- später gegebenenfalls auch institutionalisierte Finanzierungen durch Zuweisungen oder Zuschüsse durch die Länder.

Im Idealfall führen Kooperationen zu Synergieeffekten, die den Aufwand der interkommunalen Kooperation und den Einsatz der Ressourcen zumindest teilweise kompensieren. Das kann beispielsweise bei der Entwicklung eines gemeinsamen Gewerbegebietes der Fall sein oder beim Bau einer gemeinsamen Kita.

In anderen Fällen dient die Kooperation gegebenenfalls (auch) im Sinne einer strategischen regionalen Entwicklung zur Stärkung oder wirkungsvolleren Außenwahrnehmung der Region insgesamt. Hier greift eine rein betriebswirtschaftliche kurzfristige Kosten-Nutzen-Betrachtung zu kurz.

Gerade die erwarteten positiven Effekte stellen das Motiv regionaler Kooperationen dar. Es geht darum, die regionale Stärkung als gemeinsame Aufgabe zu begreifen, auch wenn Kompensationen zwischen den beteiligten Akteuren nicht unmittelbar erfolgen. Gerade bei längerfristigen Strategien und Vorhaben werden Erfolge unter Umständen erst Monate oder Jahre später sichtbar. Es kann dann um die Schaffung von Lösungen für konkrete Aufgabe wie beispielsweise erforderliche Kompensationsmaßnahmen gehen (zum Beispiel durch Kooperationsmodelle zur Siedlungsflächenentwicklung).

Ebenso wie die Erfolge und Nutzen müssen Kosten einer stadtreionalen Kooperation transparent sein. Eine Lasten-Nutzen-Betrachtung trägt dazu bei, aber erfordert eine ressortübergreifende und längerfristige Perspektive, die über eine direkte finanzielle Perspektive hinausgeht. Auch deshalb muss eine Kooperation auf oberster Führungsebene verankert und auch über politische Wechsel hinaus angelegt sein.

Die Finanzierung von Kooperationen braucht die verbindliche Regelung von Verantwortlichkeiten und interkommunalen Absprachen, eine Voraussetzung auch bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln und Zuwendungen von Bund und Ländern.

**Bausteine für Finanzierungsmöglichkeiten können sein:**

- Möglichkeiten der Projektbeteiligten, personelle und finanziellen Ressourcen einzubringen,
- Identifizierung und Aktivierung weiterer Möglichkeiten,
- gerechte Lastenverteilung unter den Beteiligten,
- Möglichkeiten zur Anpassung des Ressourceneinsatzes im Zeitverlauf klären,
- Möglichkeiten der Verstetigung herausarbeiten,
- verbindliche Vereinbarungen treffen.

## 5. Organisationsstrukturen

Für die interkommunale Kooperation ist je nach den Ausgangs- und Rahmenbedingungen vor Ort die passende Organisationsform zu finden und zu gestalten.

Zunächst ist es erforderlich, den Zweck und das Ziel der Zusammenarbeit zu klären und einen geeigneten Kreis an möglichen Kooperationspartnern zu identifizieren. Dies sollte vor dem Hintergrund von etablierten Strukturen (bottom up), Gemeinsamkeiten, gegenseitigen Wechselwirkungen, Abhängigkeiten und funktionalen Verflechtungen vor Ort erfolgen. Akteure interkommunaler Zusammenarbeit entlang von Entwicklungsachsen können zum Beispiel Bezirke von Berlin, Brandenburger Städte und Gemeinden, Regionale Planungsgemeinschaften im Rahmen der Erarbeitung von Regionalplänen, Brandenburger Landkreise, LEADER-Regionen, aber auch Unternehmen, Hochschulen, Kammern oder weitere regional aktive Institutionen der Zivilgesellschaft sein.

Häufig geht die Initiative bei der Initiierung von Kooperationsvorhaben von der Kernstadt einer Region aus, wie zum Beispiel beim Kommunalen Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg e.V. (KNF) von Berlin oder sie entsteht aus bestehenden Formen der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Kommunen oder durch äußere Impulse durch die Landesregierung(en).

Ziele für die gewählten Strukturen und Gremien der Kooperationen sollten eine transparente Struktur, klare Zuständigkeiten und eine abgestimmte Kommunikation nach innen und nach außen mit der nötigen Verbindlichkeit sein. Hier bietet sich der Abschluss einer Kooperationsvereinbarung aller beteiligten Akteure, das heißt auch unter Einschluss der gegebenenfalls am Projekt zu beteiligenden Landesverwaltungen, an in der auch die Finanzierungsmodalitäten geklärt werden.

Eine wesentliche Herausforderung liegt zu Beginn der Projektarbeit darin, die Organisation so zu gestalten, dass die jeweiligen Kompetenzen und Zuständigkeiten beachtet werden, zugleich aber gegebenenfalls vorhandene Besonderheiten vor Ort berücksichtigt werden.

In der Anfangsphase der Kooperation kann es helfen, anhand kleinerer Maßnahmen die Zusammenarbeit zu erproben. Auch wenn die drängenden Themen den Auslöser und die Motivation für eine Kooperation bilden, so können kleine Schritte zu Beginn dabei helfen, die Weichen für eine umfassendere Zusammenarbeit zu stel-

len. In einer ersten Phase sind es oft die niedrighschwelligten Aufgaben und daraus ableitbare Produkte, die Erfolge schnell sichtbar machen und das Vertrauen und die Motivation zur Kooperation nach und nach stärken.

**Bausteine für eine Weiterentwicklung von Organisationsstrukturen können sein:**

- Festlegung von Zuständigkeiten vor dem Hintergrund der Ziele und Aufgaben,
- gegebenenfalls Trennung von strategischer und operativer Aufgabenerfüllung,
- Rollenverteilung in der Kooperation, gegebenenfalls Bestimmung eines Lead-Partners,
- Legitimierung der Kooperation,
- Verfahren zur Erzeugung des politischen Willens zur Kooperation,
- Berücksichtigung weiterer Stakeholder,
- Bestimmung des Zeitpunkts für die Schaffung einer höheren Verbindlichkeit,
- Abprüfen von Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Organisationsmodelle,
- darauf basierend die Bestimmung der geeigneten Organisationsform.

Wenn sich Abläufe im Zeitverlauf formen und die Beteiligten die Erfahrung machen, dass ein konzertiertes Vorgehen möglich ist, hilft dies, um größere Aufgaben zu bewältigen. Für die Weiterentwicklung der Kooperationen, die etwa für die Umsetzung von Maßnahmen erforderlich sein kann, gibt es in organisatorischer Hinsicht eine große Bandbreite an öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Formen.

Entsprechend der Komplexität der Leistungserbringung und der Bereitschaft der Akteure kommen bei Kooperationen unterschiedliche Formen zum Einsatz. Aus anfänglich gelegentlichen Arbeitstreffen zum gegenseitigen Informationsaustausch und Arbeitskreisen können feste und institutionalisierte Formen entstehen, etwa raumordnerische Verträge, Zweckverbände oder Stadt-Umland-Verbände.

Grundsätzlich kann zwischen losen, informellen Gremien, öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Formen unterschieden werden. Lose, informelle Gremien und privatrechtliche Formen sind für die Städte und Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung und Organisationsfreiheit auf Grundlage der Gesetze zulässig. Zu letzteren zählen zum Beispiel kommunale Arbeitsgemeinschaften, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und Zweckverbände oder Anstalten des öffentlichen Rechts. Privatrechtliche Formen kommen für Aufgaben im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung in Betracht. Hierunter fallen zum Beispiel privatrechtliche Vereinbarungen wie die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), die Aktiengesellschaft (AG), die Gründung eines rechtsfähigen Vereins, einer Genossenschaft sowie einer Stiftung bürgerlichen Rechts.

Rahmenbedingungen für Kooperationen können sich verändern, Organisationsstrukturen müssen angepasst werden. Organisationsstrukturen und Instrumente sollten daher regelmäßig anhand der gesetzten Ziele, Themen und Ergebnisse der Kooperation, aber auch der Motivation der Akteure geprüft werden.<sup>2</sup>

## **6. Rolle der Landesregierungen in der Projektarbeit – organisatorische, personelle und finanzielle Voraussetzungen**

Bei bisher unterstützten interkommunalen Kooperationsformaten, die für diesen Bericht ausgewertet wurden und deren räumliche Bezüge ausschließlich im Übergangsbereich zwischen Berlin und dem Berliner Umland lagen, hatten die Landesregierungen unterschiedliche Rollen. Während die Landesregierungen bei einzelnen Projekten Impulsgeber und Moderator waren, waren die kommunalen Akteure in anderen Projekten darauf bedacht, die Projektarbeit weitgehend eigenständig voranzutreiben. Zur künftigen Rolle der Landesregierun-

---

<sup>2</sup> Zur Verstetigung von Kooperationen vergleiche auch Empirica AG: Wachsende Städte und ihr Umland – Wie kann Kooperation gelingen?“, Gutachten im Auftrag der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Berlin 2020, Seite 38 f.

gen bei der Mitwirkung an künftigen interkommunalen Kooperationsvorhaben entlang von Entwicklungsachsen bedarf es in Auswertung der gewonnenen Erfahrungen der Beachtung folgender Aspekte:

Für interkommunale Kooperationen entlang von Entwicklungsachsen müssen bei den gegebenenfalls beteiligten kommunalen, staatlichen, zivilgesellschaftlichen und Wirtschaftsakteuren angemessene personelle Ressourcen mit den erforderlichen fachlichen Qualifikationen für die Projektarbeit bereitgestellt und auch für die gesamte Projektlaufzeit abgesichert werden.

Die Bereitstellung der für die Projektarbeit erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen ist schon vor Beginn des Arbeitsprozesses durch die Beteiligten („Projektfamilie“) zu klären und zum Beispiel im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung zu vereinbaren.

Länderübergreifende interkommunale Kooperationsprojekte, die fachthematisch eindeutig zuordenbar sind, sind von den jeweils zuständigen Fachverwaltungen der beiden Landesregierungen gemeinschaftlich zu betreuen, die Teil der Projektfamilie sind.

Nur hierdurch kann methodisch und instrumentell die erforderliche Verknüpfung mit den jeweiligen Landespolitiken sichergestellt werden. (Zwischen-)Ergebnisse der Projektarbeit sind vor ihrer Finalisierung mit allen Beteiligten in der Projektfamilie abzustimmen.

Obwohl sich die Überlegungen zum Zweck und Charakter künftiger interkommunaler Kooperationsprojekte entlang von Entwicklungsachsen noch in Entwicklung befinden, erscheint zum jetzigen Zeitpunkt die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Fördermitteln nur in einzelnen Themenfeldern vorstellbar.

Der gewollte die Landesgrenzen überschreitende Ansatz zur Erarbeitung von interkommunalen Kooperationsprojekten wird es daher voraussichtlich erforderlich machen, dass in der konzeptionellen Phase eventuelle Unterstützungsleistungen für interkommunale Kooperationen entlang der Entwicklungsachsen durch die beiden Landesregierungen aus den Ressorthaushalten aufgebracht werden.

Eventuelle finanzielle Unterstützungsleistungen für die interkommunalen Kooperationsprojekte sollten von den Landesregierungen nach dem Territorialprinzip gewährt werden.

Die Übertragung von finanziellen Mitteln für Gutachterleistungen an einen kommunalen Lead-Partner hat sich für die Unterstützung interkommunaler Kooperation durch die Landesregierungen als grundsätzlich gangbarer Weg zur Unterstützung interkommunaler, auch Landesgrenzen überschreitender Kooperationen erwiesen. Die Anwendung von unterschiedlichem Landesrecht in Haushalts- und Vergabefragen bei finanziellen Zuflüssen aus den Ländern bildet dabei jedoch zum Teil eine Herausforderung für die Lead-Partner, die im Sinne einer eindeutigen Umsetzung geklärt werden sollte.

**Bausteine für die erfolgreiche Begleitung der interkommunalen Projektarbeit durch die Landesregierungen sind:**

- Bereitstellung und Absicherung angemessener personeller Ressourcen mit den erforderlichen fachlichen Qualifikationen für die gesamte Projektlaufzeit
- Gemeinsame Betreuung länderübergreifender interkommunale Kooperationsprojekte durch die jeweils zuständigen Fachverwaltungen, die dann Teil der Projektfamilie sind
- Abstimmung von Ergebnissen der Projektarbeit mit allen Beteiligten in der Projektfamilie
- Unterstützungsleistungen für interkommunale Kooperationen entlang der Entwicklungsachsen – in der Regel durch die beiden Landesregierungen aus den Ressorthaushalten
- Gewährung finanzieller Unterstützungsleistungen nach dem Territorialprinzip
- Klärung der Anwendung von unterschiedlichem Landesrecht in Haushalts- und Vergabefragen bei Übertragung von finanziellen Mitteln für Gutachterleistungen an einen kommunalen Lead-Partner