

Gerd Turowski

Formen und Felder übergemeindlicher Zusammenarbeit im Hinblick auf die Situation in den neuen Ländern*

Kurzfassung

Die ungünstige Finanzsituation der öffentlichen Haushalte zwingt die Gemeinden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in zunehmendem Maße zur Kooperation. Dies gilt vor allem für die in schwierigen Aufhol- und Umstrukturierungsprozessen befindlichen Gemeinden in den neuen Ländern. Den Gemeinden steht dabei ein großes Spektrum an rechtlichen Formen überkommunaler Zusammenarbeit zur Verfügung. Situationskonforme Organisationsmodelle der Zusammenarbeit können die Situation der Gemeinden spürbar verbessern. Gerade die Gemeinden in den neuen Ländern können dabei auf das hohe, durch jahrzehntelange Sozialisations- und Solidaritätsprozesse entwickelte Bewußtsein ihrer Bevölkerung vertrauen.

1 Allgemeine Grundlagen

Im Verlauf der Geschichte hat es mehrfach erfolgreiche Kooperationen zwischen verschiedenen Städten gegeben, und zwar aus unterschiedlichen Motiven heraus. So ist an die handelspolitischen Städtebünde des Mittelalters (Hanse) zu erinnern oder an die Deichverbände in Norddeutschland zur Abwehr von Naturgefahren, deren Existenz sich bis in die heutige Zeit rechtfertigen konnte.

Das gegenwärtige Verständnis von interkommunaler Zusammenarbeit hat sich jedoch erst mit der Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert herausgebildet. Mit dem zuvor unvorstellbaren Wachstum von Bevölkerung, Wirtschaft und Infrastruktur zum Ende des letzten Jahrhunderts waren vor allem die Reichshauptstadt Berlin sowie die Städte in den industriellen Ballungsräumen des Ruhrgebiets und des mitteldeutschen Industriebezirks zunehmend nicht mehr in der Lage, die durch das Auseinanderdriften von sozioökonomischer Wirklichkeit und verwaltungsmäßiger Ordnung ent-

stehenden Probleme alleine zu lösen. Aus dieser Situation heraus entstanden in Deutschland erste Formen kommunaler Kooperation mit planungsbezogenen Aufgaben. Zu nennen sind hier in erster Linie die 1910 gebildete Grünflächenkommission, aus der sich 1920 der legendäre Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk entwickelte, sowie der 1911 gegründete Zweckverband Groß-Berlin.

Dies alles ist Geschichte, und doch gibt es Parallelen zu den derzeitigen Umstrukturierungs- und Wachstumsprozessen in den neuen Ländern, aus denen Erkenntnisse für das künftige Handeln gewonnen werden können. Gründe für das Erfordernis übergemeindlicher Zusammenarbeit sind vor allem:

- Mangel an angemessener *Verwaltungskraft*, insbesondere aufgrund zu geringer Einwohnerzahl. Dies gilt in besonderem Maße für die neuen Länder, in denen die Grenzen der kommunalen Verwaltungsorgane – zumindest der kleinen ländlichen Gemeinden – überwiegend aus dem Mittelalter stammen (in Sachsen-Anhalt beispielsweise bestehen

1 354 Gemeinden, davon haben über 40 % weniger als 500 Einwohner und über 90 % weniger als 3 000 Einwohner; hier sind die Voraussetzungen für eine wirksame Grundversorgung nicht gegeben).

- Mangel an *Finanzkraft* und zunehmende Verschuldung.
 - Hoher *Investitions- und Unterhaltungsbedarf* der kommunalen Leistungen.
 - Intensive zwischengemeindliche *Verflechtungen*
 - räumlich
(Zusammenwachsen von Siedlungsstrukturen),
 - wirtschaftlich
(Geschäftsbeziehungen, Einkaufs-, Berufs- und Ausbildungspendler),
 - historische, kulturelle und landsmannschaftliche Bindungen.
- Ursache der zunehmenden räumlichen Verflechtungen ist das Phänomen, daß der Lebensraum des Menschen von einer Dimensionserweiterung erfaßt ist, die sich über die Wohngemeinde hinaus auch auf den benachbarten Raum erstreckt.

Nach wie vor schreitet dieser Prozeß voran.

- Ordnungs- und Entwicklungsvorstellungen des Staates (Zentrale-Orte-System, Funktionszuweisungen im Rahmen der räumlichen Aufgabenteilung, Entwicklungszentren).

Für die zwischengemeindliche Zusammenarbeit können derzeit folgende *Aufgabenbereiche* festgestellt werden:

- Bauleitplanung,
- Ver- und Entsorgung (Elektrizität, Gas, Fernwärme, Wasser, Abwasserableitung und -beseitigung, Abfallwirtschaft, Straßenreinigung),
- Verkehrsplanung und Verkehrswesen, einschl. des ÖPNV,
- Gesundheitswesen (z.B. Rettungswesen und Notarztdienst),
- Bildungswesen (z.B. Sonderschulen),
- Sozialwesen (z.B. Altenbetreuung),
- Naherholung und Fremdenverkehr (z.B. gemeinsame touristische Einrichtungen).

Aus rechtlicher Sicht ist die überkommunale Zusammenarbeit durch die Selbstverwaltungsgarantie des Artikels 28 (2) GG gesichert und durch die Kommunalverfassungen der Länder konkretisiert.

Die Rechtsfähigkeit der Gemeinde ist dabei nicht nur auf den Bereich des *öffentlichen Rechts* beschränkt – die Gemeinden können sich auch der Handlungs- und Organisationsformen des *Privatrechts* bedienen.

Insgesamt sind also die rechtlichen Voraussetzungen für eine inhaltlich und intensitätsmäßig differenzierte Kooperation zwischen verschiedenen Gemeinden erfüllt.

Die im Rahmen einer überkommunalen Zusammenarbeit erforderliche Delegation von Aufgaben darf jedoch nicht ein solches Ausmaß erreichen,

daß die gewählte Gemeindevertretung weitgehend ihre Kontrollrechte aufzugeben hat. Eine überkommunale Zusammenarbeit ist deshalb nur dann verfassungskonform, wenn sie auf einzelne Aufgaben beschränkt ist und nicht zur Regel wird.

Aufgrund ihrer Organisationshoheit liegt es im Ermessen der Gemeinde, welche Organisationsform sie einrichten will. Den Gemeinden steht dabei ein großes Spektrum an rechtlichen Formen überkommunaler Zusammenarbeit zur Verfügung, die – wie bereits angesprochen – teils dem Privatrecht, teils dem öffentlichen Recht entstammen.

Alle *privatrechtlichen Organisationsformen* haben den Vorteil, daß sie eine weitgehende inhaltliche Gestaltungsfreiheit aufweisen und darüber hinaus nicht direkt der staatlichen Aufsicht unterworfen sind. Einschränkend ist zu beachten, daß ihnen keine gemeindehoheitlichen Befugnisse übertragen werden können. Wenn also keine unmittelbaren Aufgaben der öffentlichen Verwaltung betroffen sind, so können privatrechtliche Formen ohne weiteres zum Einsatz kommen. Dies gilt vor allem für die fiskalische Betätigung der Gemeinden, d.h. für ihre Teilnahme am Wirtschafts- und Erwerbsleben, und die Gemeindeordnungen gehen ja davon aus, daß sich die Gemeinden wirtschaftlich betätigen.

Die privatwirtschaftlichen Organisationsformen reichen von relativ schwachen Kooperationsmodellen der privatrechtlichen Vereinbarung bzw. Vertrag und der bürgerlich-rechtlichen Gesellschaft über die Vereinsgründung bis zu den Kapitalgesellschaften. Letztere werden als Aktiengesellschaft (AG) oder als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) insbesondere für Versorgungs- und Verkehrsunternehmen angewendet. Weitere Möglichkeiten überkommunaler Zusammenarbeit auf privatrechtlicher Grundlage sind die Offene Handelsgesellschaft (OHG), die KG sowie die Stiftung und die Genossenschaft.

Generelle, allgemeingültige Aussagen zu den Anwendungsmöglichkeiten der verschiedenen Organisationsformen sollen an dieser Stelle nicht gestellt werden. Nur der konkrete, hinreichend genau determinierbare Einzelfall und die intimen Kenntnisse der politischen Verhältnisse lassen vertretbare Empfehlungen zur Organisationsstruktur übergemeindlicher Zusammenarbeit zu. Hierzu ein Beispiel aus einer aktuellen Veröffentlichung zu den kommunalen Einflußmöglichkeiten auf die Gestaltung der Energieversorgungswirtschaft (1). Dieser Arbeit gelingt am Beispiel der Vereinigten Elektrizitätswerke Westfalen AG (VEW) der Nachweis, daß aus kommunalpolitischer Sicht die Organisationsform der Aktiengesellschaft in der Energieversorgungswirtschaft versagt hat. Obwohl die beteiligten Kommunen die Aktienmehrheit halten, ist ihre Einflußnahme auf die VEW-Geschäftspolitik faktisch nicht vorhanden – die Kommunen sind zu entmündigten Partnern der VEW degradiert.

Öffentlich-rechtliche Kooperationsformen können nur auf Träger von Hoheitsrechten – also insbesondere auch auf Kommunen angewandt werden. Öffentlich-rechtliche Formen der Zusammenarbeit haben ihren Ursprung im Reichszweckverbandgesetz von 1939, das nach dem Krieg als Landesrecht weiterbestand. Inzwischen haben die Länder diese Rechtsgrundlage durch eigene, die kommunale Kooperation regelnde Landesgesetze weiterentwickelt. In Sachsen-Anhalt beispielsweise gilt das Gesetz über Kommunale Gemeinschaftsarbeit des Landes Sachsen-Anhalt vom 9.10.1992.

Alle Landesgesetze haben als Kernformen kommunaler Zusammenarbeit öffentlich-rechtliche Vereinbarungen bzw. Zweckvereinbarungen (Sachsen-Anhalt) und Zweckverbände festgelegt. Die Einzelheiten dazu sind länderspezifisch unterschiedlich ausgestaltet. Darüber hinaus verfügen einzelne Länder über weitere Kooperationsformen, vor allem die kommunale Arbeitsgemeinschaft (z.B. in Nordrhein-Westfalen) oder besondere Formen der Gemeindeverwaltungs-

verbände (z.B. Baden-Württemberg) oder der Verwaltungsgemeinschaften (z.B. Sachsen-Anhalt).

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft ist eine Form loser Kooperation mit mangelnder Bindungswirkung, deshalb zu Recht auch nicht in das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit des Landes Sachsen-Anhalt aufgenommen worden.

Die Ländergesetze zur kommunalen Kooperation verfolgen den Zweck, Aufgaben gemeinschaftlich oder füreinander wahrzunehmen, um die kommunale Verwaltungskraft besser auszuschöpfen oder Aufgaben durchzuführen, die über das eigene Gebiet hinaus wirken. Dieses gilt in besonderem Maße für den Zweckverband als einem öffentlich-rechtlichen Zusammenschluß von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Wahrnehmung einer bestimmten oder mehrerer Aufgaben sowohl hoheitlicher als auch wirtschaftlicher Natur. Mit der Institutionalisierung des Zweckverbands scheiden die betreffenden Aufgaben aus dem kommunalen Wirkungskreis aus und gehen auf den Zweckverband über. Damit ist zweifellos ein gewisser Demokratieverlust nicht zu übersehen. Ein weiterer Nachteil liegt in dem zusätzlichen Aufwand, der für die Gründung und Verwaltung des Verbandes zu leisten ist. Dennoch haben sich Zweckverbände insbesondere zum Betrieb von Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen in zahllosen Beispielen als eine geeignete Rechtsform für eine umfassende, gemeinsam getragene überkommunale Kooperation erwiesen. Spektakuläres Beispiel aus jüngster Zeit ist der Zweckverband Gewerbepark Nürnberg/Fürth/Erlangen, der durch einen gemeinsamen Ausgaben- und Einnahmenfonds die interkommunale Ansiedlungskonkurrenz verhindern will.

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung bzw. Zweckvereinbarung bedeutet den Zusammenschluß von kommunalen Gebietskörperschaften zur Wahrnehmung einzelner bestimmter öffentlicher Aufgaben, und zwar zur Durchführung einer Aufgabe für alle Beteiligten oder zur Übernahme einer

Aufgabe unter Befreiung anderer Beteiligter. Diese Organisationsform eignet sich vor allem dann, wenn Gemeinden mit stark unterschiedlicher Leistungs- und Verwaltungskraft daran beteiligt sind und eine relativ leistungsstarke Gemeinde die Aufgabenwahrnehmung übernimmt. Dies gilt in erster Linie für den Stadt-Umland-Bereich der großen Ordnungsräume. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen werden in der Praxis vor allem zur Erfüllung einzelner mehr technischer Verwaltungsaufgaben ohne große kommunalpolitische Bedeutung eingesetzt.

Von besonderer Bedeutung für die Raumentwicklung sind die Möglichkeiten und Formen interkommunaler Planungsorganisationen. Diese sind im einzelnen:

- Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes benachbarter Gemeinden (§ 204 (1) BauGB),
- Vereinbarungen benachbarter Gemeinden über bestimmte Darstellungen in ihren Flächennutzungsplänen (§ 204 (1) Satz 4 BauGB),
- Zusammenschluß von Gemeinden zu einem Planungsverband, um durch gemeinsame zusammengefaßte Bauleitplanung den Ausgleich der verschiedenen Belange zu erreichen (§ 205 BauGB),
- durch Gesetz statuierte Verbände u.a. im Bereich der Flächennutzungsplanung, z.B. Umlandverband Frankfurt.

2 Empfehlungen für die Kommunen in den neuen Ländern

Zu den philosophischen Grundlagen gehört die Erkenntnis, daß der Mensch ein ambivalentes Wesen ist, welches einerseits als Individuum egozentrisch ausgerichtet ist, andererseits aber auch die Gemeinschaft sucht und ohne die menschliche Gesellschaft nicht bestehen kann. So vollzieht sich die menschliche Existenz in einer Grat-

wanderung zwischen Individualismus und Vergesellschaftung, die durch das politische System weitgehend determiniert ist.

Langjährigen sozialwissenschaftlichen Betrachtungen zufolge (insbesondere ERWIN K. SCHEUCH) verlassen die Menschen zunehmend die gemeinschaftliche Sphäre und ziehen sich in das Privatleben zurück. Der fortschreitende Trend der Überindividualisierung hat unübersehbare negative Auswirkungen auf unser Staats- und Gesellschaftssystem. Hier ist vor allem der Teil der alten Bundesrepublik betroffen. Die neuen Länder weisen dagegen – durch jahrzehntelange Solidaritäts- und Sozialisationsprozesse geprägt – eine relativ günstige Ausgangssituation auf. Dieses hohe soziale Potential sollte soweit wie möglich erhalten und zur Herausbildung einer leistungsfähigen, verantwortungsbewußten Selbstverwaltung aktiviert werden.

Zwischen dem Wesen des Menschen und dem Wesen unserer Städte und Dörfer gibt es Parallelen. So hat der bedeutende Stadt- und Landesplaner JOSEF UMLAUF bereits 1951 dargelegt, daß eine Stadt inmitten eines hochzivilisierten Staates ebenso wenig isoliert behandelt werden kann wie ein Haus in der Stadt oder ein Mensch in der Gesellschaft (2).

In der Tat befinden sich die Gemeinden wie jedes Individuum in einer ambivalenten Situation. So sind die Gemeinden – ausgestattet mit dem Privileg der umfassenden Selbstverwaltung – einerseits konsequent auf eine Politik des eigenen Vorteils ausgerichtet. Andererseits müssen die Gemeinden auch erkennen, daß sie im Sinne des Gegenstromprinzips sich in die Ordnung des Gesamttraums einzuordnen haben, daß also übergeordnete Zielsetzungen nicht mißachtet werden dürfen. Hinzu tritt die z.T. schmerzvolle Erkenntnis, daß die eigenen Potentiale an Verwaltungs- und Finanzkraft begrenzt sind, daß sich nicht jede Gemeinde alles an Infrastruktur leisten kann und daß die Nachbarn in gleichem Maße nachteilige Konkurrenzpositionen aufbauen. So entstehen unwirtschaftliche

Parallel- und Prestigeinvestitionen – ganz abgesehen von den ökologischen Schäden aufgrund der Inanspruchnahme von Freiflächen.

Wenn nun im Sinne von UMLAUF festzustellen ist, daß die Gemeinden nicht völlig abgeschlossen nebeneinander stehen, sondern auf vielfältige Art und Weise miteinander verbunden sind, dann ist eine rücksichtslos eigennützige Entwicklungspolitik gegenüber den Erfordernissen des Gesamtgebietes nicht zu vertreten. So stellt der Verwaltungswissenschaftler FRIDO WAGENER 1968 fest: "Städte und ländliche Gemeinden werden immer weniger isolierte, selbstherrliche Gebilde sein können" (3).

Es erhebt sich jetzt die Frage, wie die Gemeinden in den neuen Ländern mit dem aufgezeigten Spannungsfeld fertig werden, in das sie übergangslos hineingestellt worden sind. Während die Gemeinden der alten Länder sich im Zuge eines weitgehend kontinuierlichen Wirtschaftswachstums organisch entwickeln konnten – wobei Fehlentscheidungen sich recht gut kaschieren ließen –, stehen die Gemeinden der neuen Länder einer nach westdeutschen Maßstäben unvorstellbaren Situation gegenüber, in der alles gleichzeitig erforderlich wird. Wenn die gegenwärtige schwierige Aufhol- und Umstrukturierungsphase in einem angemessenen Zeitraum erfolgreich bewältigt werden soll, so bedeutet dies für die Gemeinden der neuen Länder, die kommunale Selbstbestimmung nicht im Sinne von Eigennutz, sondern als gemeinsame Verantwortung für einen sozio-ökonomisch verflochtenen, durch zufällige Verwaltungsgrenzen getrennten Lebensraum zu begreifen und zur Entfaltung zu bringen.

Inwieweit nun eine einzelne Gemeinde im egoistischen Kirchturmdenken verhaftet ist oder eine raumordnungsgerechte Verantwortung wahrnimmt, wird im entscheidenden Maße durch ihre Bauleitplanung bestimmt. Wenn zuvor das soziale Potential der Menschen in den neuen Ländern mit Anerkennung gewürdigt worden ist, so kann dieses positive Votum leider nicht auf

die kommunale Planungs- und Entwicklungspolitik übertragen werden.

Über die in vollem Gang befindliche Bauleitplanung in den neuen Ländern liegen inzwischen ausreichende Erkenntnisse vor, die zu großer Sorge Anlaß geben. Offensichtlich ist es bisher nicht gelungen, die sozialen Qualitäten in der Bürgerschaft in eine weitsichtige, raumordnungs- und umweltgerechte Kommunalpolitik umzusetzen. Dies bezieht sich vor allem auf die überdimensionierten und nicht standortgerechten Ausweisungen von Wohnbauflächen und gewerblichen Bauflächen sowie auch von Sonderbauflächen für Einzelhandelsbetriebe.

Wohnungsbedarfsprognosen für Landkreise könnten diesen eine wirkungsvolle Argumentationshilfe gegenüber den maßlosen Forderungen ihrer Gemeinden nach Wohnbauflächen liefern.

Prozesse übermäßiger Flächeninanspruchnahme lassen sich in allen Regionen beobachten. In Sachsen-Anhalt hat das für die Raumplanung zuständige Ministerium außerordentlich umfangreiche kommunale Planungsabsichten festgestellt, wobei nicht nur das Ausmaß, sondern auch die Standortwahl als äußerst bedenklich zu werten sind. So befinden sich die geplanten Wohnbauflächen fast zur Hälfte außerhalb zentraler Orte und die geplanten Gewerbeflächen vorwiegend im Freiraum an städtebaulich nicht integrierten Standorten.

In Anbetracht des relativ geringen Ansiedlungspotentials (Handel/Einzelhandel ausgenommen) ist es widersinnig, an – auch aus der Sicht der Unternehmen – ungeeigneten Standorten aufwendige Planungs- und Erschließungsmaßnahmen zu finanzieren, während Standorte mit vorhandener oder ausbaufähiger Infrastruktur und günstiger Erreichbarkeit ungenutzt bleiben. Auffällig und besonders kritisch ist, daß gerade auch Klein- und Kleinstgemeinden allzu großzügig Wohnbauflächen und gewerbliche Bauflächen ausweisen. Es gibt nicht wenige Fälle, in denen die geplanten Siedlungsflächen größer als das vor-

handene Siedlungsgebiet sind. Bei Realisierung dieser Planungen würden die Gemeinden über die bereits genannten Nachteile hinaus in ihrer baulichen und sozialen Struktur grundlegend verändert.

Es darf nicht übersehen werden, daß derzeit eine raumordnungsgerechte Standortpolitik für die Funktionen Wohnen und Arbeiten durch die Probleme der Eigentumsfrage und der Altlasten behindert wird. Dieser unbefriedigende Zustand kann jedoch nicht planungspolitische Fehlentscheidungen rechtfertigen. Auch wird man die Klärung der Eigentumsverhältnisse in den meisten Fällen inzwischen zeitlich abschätzen können, und die Altlasten müssen nicht auf das Anforderungsniveau eines Kinderspielplatzes heruntersaniert werden.

Um bei der derzeitigen Problemlage in den neuen Ländern

- das ruinöse Konkurrenzdenken bei der Gewerbeansiedlung abzubauen,
- eine raumordnerischen Erfordernissen gerecht werdende Dimensionierung und Standortverteilung von Wohnbauflächen und gewerblichen Bauflächen zu erreichen,
- betriebswirtschaftlich sinnvolle Einheiten von Infrastrukturen herauszubilden,

muß die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden zu einem unverzichtbaren Bestandteil unseres föderativen Staatssystems werden.

Dabei ist auch von Bedeutung, daß viele der kleinen Gemeinden – obwohl formal-rechtlich selbständig und deshalb ihre wahre Lage oft nicht erkennend – immer stärker in den Sog von Abhängigkeiten und Fremdentscheidungen, nicht zuletzt auch der staatlichen Fondsverwalter, geraten. Diesen Mächten wirksam zu begegnen, ist ein weiteres Argument für die Notwendigkeit übergemeindlicher Kooperation.

Eine sinnvolle Bündelung der kommunalen Kooperationskräfte unterstützt die Raumordnung in Sachsen-Anhalt

mit dem Angebot zur Aufstellung regionaler Entwicklungskonzepte. Diese Konzepte sind in hohem Maße geeignet, allzu lokalpatriotische Verhaltensweisen zugunsten eines wirksamen Regionalpatriotismus zu kanalisieren und zugleich der staatlichen Übermacht basisdemokratische Perspektiven entgegenzusetzen.

Wenn die Möglichkeiten der freiwilligen übergemeindlichen Zusammenarbeit erfolglos bleiben, werden die radikalen Argumente zugunsten einschneidender Gebiets- und Verwaltungsreformen Auftrieb erhalten. Ohnehin gibt es zur Wirksamkeit überkommunaler Kooperation kritische Stimmen. So vertritt der Verwaltungsexperte EBERHARD LAUX die Auffassung, daß die mangelhafte politisch-administrative Leistungsfähigkeit aufgrund geringer Einwohnerzahlen nicht mit Mitteln interkommunaler Zusammenarbeit entscheidend verbessert werden kann (4). Der große Staatsrechtler WERNER WEBER hat auch nach Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes auf das dringende Erfordernis hingewiesen, die Bauleitplanung auf eine wirklich leistungsfähige Einheit zu verlagern und sie nicht bei den unfähigen kleinen Gemeinden zu belassen (5). Verschiedene Reformkommissionen hatten dabei für die Träger der Bauleitplanung eine Größenordnung von 7 000 bis 8 000 Einwohnern empfohlen.

Mit diesen Hinweisen sollen keine Angstgefühle verbreitet werden – obwohl man sich darüber im klaren sein muß, daß mittel- bis langfristig eine Kommunalreform auch in den neuen

Bundesländern unumgänglich sein wird. Dennoch ist an alle, die in den neuen Ländern in kommunalpolitischer Verantwortung stehen, vor dem Hintergrund langjähriger persönlicher Erfahrungen mit der Kooperation im Raum der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen, der eindringliche Appell zu richten,

- unverzüglich die rechtlichen Möglichkeiten überkommunaler Zusammenarbeit voll auszuschöpfen,
- dabei zu beachten, daß die Organisationsform nur den äußerlichen Rahmen der Zusammenarbeit darstellt und daß die Inhalte und damit letztendlich der Erfolg nicht von unmündigen normierten Robotern, sondern von Menschen bestimmt werden,
- deshalb auf die menschlichen Qualitäten der Kooperationsträger größten Wert zu legen und diesen Personen alle erdenklichen Hilfsmittel zu gewähren, damit sich eine echte, von gegenseitigem Verständnis und Vertrauen getragene Kooperation entfalten kann.

Wenn der politische Wille zur übergemeindlichen Kooperation vorhanden ist, wenn also die Kommunen erkennen, daß sie ihre Aufgaben nicht nur für die eigene Bürgerschaft zu erfüllen, sondern auch Funktionen im Rahmen der größeren, regionalen Gemeinschaft zu übernehmen haben, werden die hohen sozialen Potentiale in den neuen Ländern erfolgreich genutzt werden können.

Anmerkungen

*) Vortrag, gehalten im Rahmen der Jahres-schlußveranstaltung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Magdeburg am 1. Dezember 1993

(1)
BERLO, K.; MARSCHALL-ZABEL, H.: Kommunale Einflußmöglichkeiten auf die Gestaltung der Energieversorgungswirtschaft. Diss. Dortmund 1993

(2)
UMLAUF, J.: Vom Wesen der Stadt und der Stadtplanung. – Düsseldorf 1951

(3)
WAGENER, F.: Grundlagen und Maßstäbe für eine territoriale Verwaltungsreform. In: Raumordnung und Verwaltungsreform. – Bad Godesberg 1968

(4)
LAUX, E.: Planung und Verwaltungsgliederung. – Düsseldorf 1965

(5)
WEBER, W.: Aufgaben der Verwaltungsreform unter besonderer Berücksichtigung von Niedersachsen. In: Raumordnung und Verwaltungsreform. – Bad Godesberg 1968

Prof. Dr.-Ing. Gerd Turowski
Universität Dortmund
Fakultät Raumplanung
Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung
August-Schmidt-Straße 6
44221 Dortmund