



# Interkommunale Kooperationen – Chancen und Grenzen

Qualitätsverbesserung, Effizienzsteigerung und finanzielle Einsparungen sind die wesentlichen Faktoren für die interkommunale Zusammenarbeit. Voraussetzung ist allerdings, dass eine „Win-win“-Situation die notwendige Vertrauensbasis schafft und Motivatoren in der Person der Bürgermeister das Projekt unterstützen.

Mag. Peter Biwald, Dr. Klaus Wirth  
*KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung*  
und Mag. Gabriela Forchtner  
*Österreichischer Städtebund*

## Gemeindekooperationen bringen Ausgabenkonsolidierung

Seit einigen Jahren verfolgt der Österreichische Städtebund die Strategie, die Interessen der Städte und Gemeinden nicht nur in Fragen des Finanzausgleichs und damit der Einnahmenerzielung zu vertreten, sondern auch Möglichkeiten zu erschließen, dass Gemeinden auf der Ausgabenseite – ohne Leistungseinschränkung – sparen können. Dies ergibt sich zwingend aus dem geringen Wirtschaftswachstum der letzten Jahre und der Zielsetzung der

Regierung, die Abgabenquote zu reduzieren. Als Folge dieser gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen stagnieren die Ertragsanteile der Gemeinden seit 2001, dem letzten Jahr mit einem deutlichen Zuwachs. Besorgniserregend ist weiters, dass auch die Umlagenzahlungen der Gemeinden an die Länder in den letzten Jahren rascher als die Ertragsanteile steigen, so dass gerade für die volkswirtschaftlich so wichtigen Investitionen, aber auch für neue Aufgaben der Gemeinden immer weniger Geld zur Verfügung steht. Gegenwärtig wird dem Ausbau von gemeindeübergreifenden Kooperationen gro-

ße Aufmerksamkeit geschenkt. Der Zwang zum Sparen ist evident.

Der Österreichische Städtebund hat in der Vergangenheit bereits eine Reihe von Veranstaltungen durchgeführt, um ausgaben-seitige Einsparungspotenziale aufzuzeigen. So gab es Veranstaltungen zu den Themen

- Zins- und Schuldenmanagement,
- Steuerchecks,
- Vertragsmanagement oder zuletzt auch
- Facility Management.

Dem wachsenden Interesse nach einem qualifizierten Erfahrungsaustausch zu Fragen der interkommunalen Kooperation

ist der Österreichische Städtebund mit einer Fachtagung, die in enger Zusammenarbeit mit dem KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung entstanden ist, nachgekommen. Über 100 Teilnehmer mit Vertretern der Länder, der Gemeinden und einer interessierten Fachöffentlichkeit haben an der von den Teilnehmern sehr positiv bewerteten Tagung teilgenommen und über aktuelle Entwicklungen und offene Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit diskutiert.

## Interkommunale Kooperationen erschließen neue Handlungsfelder

Gemeindekooperationen haben in Österreich eine lange Tradition. Bilden bisher Kooperationen im Bereich der investitionsintensiven Bereiche der Ver- und Entsorgung, im Tourismus oder den verpflichtend vorgeschriebenen Sozialverbänden einen besonderen Schwerpunkt der Zusammenarbeit, zeigen aktuelle Studien eine deutliche Verschiebung hin zu Kooperationen im Hoheitsbereich (z. B. im Baurecht – siehe unten), den verwaltungsinternen Systemleistungen (z. B. Personalverwaltung, Beschaffung), gemeinsamen Gewerbegebieten oder bei Bau- und Wirtschaftshöfen.

Wichtige Triebfedern der aktuellen Diskussion in Österreich sind die wachsenden Finanzprobleme der Gemeinden, die erwarteten negativen Folgen des demografischen Wandels, die erweiterten technischen Möglichkeiten (E-Government), eine veränderte Förderkulisse der EU (Regionen), ein langsamer Bewusstseinswandel, wonach größere regionale Einheiten im wachsenden Standortwettbewerb schlagkräftiger sind als kleine lokale Initiativen.

Freiwilligkeit ist ein bestimmendes Moment bei interkommunalen Kooperationen, seitens der Länder werden Kooperationen verstärkt gefördert (siehe unten). Trotz der vielen neuen und sehr positiv zu würdigenden Beispiele ist das Potenzial der Kooperationsmöglichkeiten aber noch lange nicht ausgeschöpft.

## Interkommunale Zusammenarbeit in Deutschland

Auch in Deutschland gehört – ähnlich wie in Österreich – interkommunale Zusammenarbeit schon seit Jahren zu einer weit verbreiteten Form kommunaler Aufgabenerfüllung. Schwerpunkte der Zusammenarbeit finden sich im Bereich der Tourismusförderung und des Regionalmarketing, der Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie auf dem Feld der Informa-



## Oberösterreich: Hilfe in der Startphase



Das Land Oberösterreich unterstützt und fördert interkommunale Kooperationen vor allem durch Hilfestellungen in der Startphase und durch eine Steuerung der Bedarfszuweisungen. Eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Zuweisung von Fördermitteln bildet in Oberösterreich eine flächendeckend durchgeführte Infrastrukturerhebung<sup>1</sup>, die als Grundlage der Bedarfsprüfung herangezogen wird. Das Land verfolgt damit das Ziel einer Konzentration der Mittel im Hinblick darauf, eher weniger und dafür qualitativ hochwertigere Infrastrukturen (z. B. Bäder) zu schaffen. Gemeindeübergreifenden Projekten wird in Oberösterreich eine höhere Priorität eingeräumt. Sie werden gegenüber Einzelinitiativen vorgereicht und können mit Sonderförderungen rechnen (z. B. Anschubhilfen in der Startphase, indem das Land die externe Begleitung finanziert).

Als Beispiele seien in Oberösterreich eine Verwaltungsgemeinschaft mit vier Gemeinden angeführt, in der es aufgrund von Personalreduktionen zu wesentlichen Einsparungen kommt (durchschnittlich werden 25% des Budgets für Personalkosten ausgegeben); ein weiteres Vorbild ist die Zusammenlegung von Feuerwehren in den Gemeinden Eberstallzell, Hallwang und Hermannsdorf. Das Einsparungsvolumen beträgt aufgrund der Vermeidung von Mehrfachstrukturen 450.000 Euro. Das „Dienstleistungszentrum 4 Sonnen“ hatte die Errichtung eines Bauhofs für vier Gemeinden zum Ziel und führte durch eine Optimierung des Fahrzeug- und Geräteparks zu einem Einsparungsvolumen von 1,2 Millionen Euro gegenüber der bisherigen Lösung.

Einer der Gründe für die vom Land Oberösterreich gefasste Initiative der massiven Unterstützung von IKZ ist das Ergebnis einer Untersuchung über die Ausgaben vom Gemeinden. Einerseits wurden stetige Steigerungen in den Bereichen Verwaltung, Sicherheit, Unterricht, Kultur und Dienstleistungen – mit besonders überproportionalen Ausgaben im Sozial- und Gesundheitswesen – festgestellt und andererseits hat sich die freie Finanzspitze der Budgets gegen Null entwickelt. Mit interkommunaler Zusammenarbeit sollen die Gemeindebudgets sinnvoll entlastet werden.

<sup>1</sup> In 442 Gemeinden (ohne Linz, Wels und Steyr) wurden 60 Infrastrukturarten hinsichtlich Anzahl und Größe der Objekte, geplante Investitionen sowie zentrale Zustandsindikatoren erfasst.

tionstechnologie. Die bisherige interkommunale Zusammenarbeit wird durch die beteiligten Kommunen als erfolgreich bewertet. So konnten kommunale Aufgaben – trotz wachsender inhaltlicher Komplexität (z. B. Umweltrecht) oder zunehmender Finanznöte – weiterhin in hoher Qualität erbracht werden.

Auch Effizienzsteigerungen sind durch Kooperationen zu verzeichnen. Darüber hinaus sollen weitere Ausgliederungen bzw. die Aufgabe von Leistungserbringungen hintangehalten werden. Mit einer Qualitätssteigerung sowie der „Werbung“ bei Bürgern, öffentliche Leistungen in außerordentlich gutem Umfang zu erbringen, sollen auch Arbeitsplätze geschaffen und der Zuzug von Bürgern gefördert werden.

Zukünftige Felder der Zusammenarbeit werden im Bereich des Einkaufs, der Personaldienstleistungen, des Brandschutzes, im Rettungswesen sowie bei der gemeindeübergreifenden Nutzung der Informationstechnologie gesehen.

Trotz der insgesamt sehr positiven Bewertung der bisherigen interkommunalen Kooperation sieht der Deutsche Städte- und Gemeindebund den weiteren Ausbau von Kooperationen zwischen den Städten und

Gemeinden durch die ausgeprägte Fokussierung der EU auf den Schutz des freien Marktes und die darauf bezogene Rechtsprechung des EuGH als bedroht an. Daher fordert er, die in Deutschland verfassungsrechtlich geschützte kommunale Organisationshoheit auch auf die interkommunale Zusammenarbeit auszudehnen und rein interkommunale Aufgabenübertragung als nicht ausschreibungspflichtige Beschaffungsvorgänge am Markt von den Vorgaben des europäischen Wettbewerbs- und Vergaberechts freizustellen (siehe auch Kasten zu den Aktivitäten des Landes Niedersachsen).

## EuGH-Entscheidungen nicht kooperationsfreundlich

Insbesondere haben die in den letzten Jahren getroffenen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes zu massiven Einschränkungen bisher freier Gestaltungsbereiche von Kommunen geführt. Es ist dabei auf die Fälle der unzulässigen Vergabe der Abfallentsorgung ohne Ausschreibung durch die Stadt Hinte an einen Verband und auf die spanische Regelung, die durch Gesetz generell Kooperationsvereinbarungen zwischen der allgemeinen Staatsverwaltung mit u. a. den Gebiets-



## Vorarlberg: Anschubfinanzierungen helfen



Auch das Land Vorarlberg fördert seit einigen Jahren verstärkt Gemeindekooperationen und setzt dabei ausdrücklich auf Konsens. Stand in der Regierungserklärung 1999 vor allem noch die Förderung kleiner strukturschwacher Gemeinden und die Unterstützung regionaler Partnerschaften im Mittelpunkt landesplanerischer Überlegungen, so wird nunmehr verstärkt der Aufbau von Gemeindekooperationen verfolgt. Entgegen der bisherigen (strukturkonservierenden) Gemeindeförderung will man durch Anschubfinanzierungen Verwaltungsgemeinschaften fördern. Dabei ist die Ausgangssituation in Vorarlberg sehr positiv: Nach einer aktuellen Erhebung des Landes gibt es (mit Stand Herbst 2004) bereits 297 Kooperationsbeziehungen; darunter 59 „verordnete“ und 60 freiwillige Verbände.

Im Jahr 2004 haben das Land und die Gemeinden das offene Entwicklungsprojekt „Vision Rheintal“ gestartet. Im Rheintal – einer polyzentralen Bandstadt mit insgesamt 29 Gemeinden – leben fast zwei Drittel der Landesbevölkerung. Gab es in diesem Raum bisher vor allem kleinteilige Kooperationen, soll durch das Modellprojekt erstmals eine gemeinsame Diskussionsebene – die Rheintalkonferenz, an der Bürgermeister, Landesräte und Landtagsabgeordnete teilnehmen – geschaffen werden. Dem Ausbau der Gemeindekooperation widmet die Vision Rheintal einen eigenen Schwerpunkt. Bei dem Projekt ist zu betonen, dass durch den Einbau von partizipatorischen Elementen auch ein Bewusstseinswandel in den Teilregionen bewirkt werden soll. Im Besonderen sollen Betriebsgebiete durch die Bildung von Standortverbänden nach landesplanerischen Gesichtspunkten angesiedelt und die Sicherstellung von Nebenleistungen zwischen den beteiligten Gemeinden abgestimmt werden.

körperschaften und deren autonomen Einrichtungen ausgenommen hat und damit den Vergabevorschriften widerspricht, hinzuweisen.

### Die Bundesländer fördern aktiv Gemeindekooperationen

Die auf der Tagung präsentierten Förderstrategien der Bundesländer Oberösterreich, Vorarlberg und Kärnten zeigen alle ein ähnliches Muster:

### Stadt-Umland-Kooperationen der größeren Städte

Ein klares Bekenntnis zur Kooperation gaben die Städte Villach und Wels auf der Tagung ab. So praktiziert die Stadt Wels seit einigen Jahren eine Reihe von interessanten Kooperationen mit Umlandgemeinden, wie zum Beispiel folgende:

- Zusammenarbeit der Stadt Wels mit den umliegenden regionalen Sozialhilfeträgern (auch Unterstützung bei der Suche nach einem Alten- und Pflegeheimplatz);
- Beteiligung der Stadt Wels beim Bezirks-Alten- und Pflegeheim Thalheim (Zuweisungsrecht der Stadt Wels für 30 Personen);
- Abwicklung des Winterdienstes mit den Umlandgemeinden Thalheim, Weißkirchen und Marchtrenk;
- Versorgung der Umlandgemeinden Thalheim, Steinhaus und Neukirchen durch den Welscher Bücherbus sowie
- Zusammenarbeit auf dem Arbeitsmarktbereich in der Regionalstiftung Wels

(Qualifizierung und Wiedereingliederung von Menschen, die aufgrund von Insolvenzen oder Outplacement ihren Arbeitsplatz verloren haben).

Die Zusammenarbeit basiert meist auf privatrechtlichen Vereinbarungen. Die öffentlich-rechtliche Form eines Gemeindeverbandes, der durch Beschluss der Gemeindevertretungen oder durch Gesetz eingerichtet werden kann, wurde bis jetzt nicht genutzt. Verwaltungsgemeinschaften ohne Rechtspersönlichkeit zur gemeinsamen Führung der Geschäfte sind in Oberösterreich nur zwischen Gemeinden desselben politischen Bezirks möglich.

Hier wird von Seiten der Landesregierung eine gesetzliche Anpassung ebenso erhofft wie für eine Rechtsanpassung, wonach die Zusammenarbeit zwischen einer Statutarstadt und Gemeinden der umliegenden Bezirke möglich werden sollte.

Auch in Villach wurden in den vergangenen Jahren verschiedene Stadt-Umland-Kooperationen realisiert, darunter sind folgende besonders interessant:

- Aufbau einer zentralen Beschaffungsplattform (Einsparungen in einem Einzelfall sogar 75%);
- Führung eines Gemeindekindergartens in einer Nachbargemeinde (gegen Ersatz der Personalkosten; es besteht trotz höherem Qualitätsstandard Kostenneutralität);
- Erweiterung der Bestattungs- und Friedhofsleistungen auf andere Gemeinden (Übernahme von Organisation und administrativen Abwicklungen von Bestattungsleistungen);
- fachliche Unterstützungsleistungen im Bereich der EDV, des Internets oder der Bau- und Wirtschaftshöfe.

Und obgleich die bisherigen Erfahrungen der Gemeinden sehr deutlich zeigen konnten, dass sich Kooperationen für die beteiligten Gemeinden – vor allem aber für die kleineren Partner – wirtschaftlich lohnen, bleibt – so die Einschätzungen der Bürgermeister der Städte – letztlich die Angst der kleinen Gemeinden vor den übermächtigen großen Städten. Für die Großen bedeutet dies daher, vor allem in den Aufbau der Vertrauensbasis zu investieren. Besondere Bedeutung erlangt damit ein gemeinsam gezogener Nutzen, der für die gleichberechtigten Partner zu einer „win-win“-Situation führt.



## Kärnten: Forcierung der Gemeindekooperationen



Das Land Kärnten widmet sich ebenfalls verstärkt dem Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit und hat dieses Engagement insbesondere im aktuellen Regierungsprogramm festgeschrieben. Neben den bereits landesweit umgesetzten Verbandsstrukturen (z. B. Sozialhilfeverbände) fördert das Land vor allem auch innovative Kooperationsprojekte (z. B. Verwaltungsverband Karnische Region, Gurktalkooperation, Villach-Stadt-Umland-Kooperation), die beispielgebend für andere Gemeinden sein können. Seitens des Landes geht es im Hinblick auf den weiteren Ausbau der Gemeindekooperationen zunächst darum, Bewusstsein für die Möglichkeiten und Chancen von Kooperationen zu schaffen (nur größere Einheiten sind wettbewerbsfähig!), aber auch ganz konkret raumordnungsbezogene Kooperationen anzustoßen, interessierten Gemeinden Good-Practice-Beispiele zugänglich zu machen (Projekt „Innovationsbörse“) sowie Förderanreize mittels Bedarfszuweisungen zu geben.

Besonders hervorzuheben ist die Lehrlingsinitiative: Ursprünglich haben nur 67 Gemeinden Lehrlinge ausgebildet. Um die schwierige Arbeitsmarktsituation zu entlasten und auch den Fokus verstärkt auf die Familienpolitik zu legen, wurden die Gemeinden durch Unterstützung bei der Ausbildungstätigkeit dazu gebracht, dass nunmehr 135 Lehrlinge beschäftigt werden.

## Parallelstrukturen überwinden, die Region stärken

Gemeindekooperationen zu praktizieren bedeutet oftmals auch, dass viele parallele Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen entstehen, was sich nachteilig auf die Wirtschaftlichkeit der Kooperation auswirkt. Dies war auch der Grund dafür, weshalb 9 Gemeinden des Lavanttales den Versuch gestartet haben, das Nebeneinander von 7 Verbänden zu reorganisieren und gleichzeitig die Region im überregionalen Wettbewerb (um Arbeitsplätze, aber vor allem auch um Fördermittel) besser zu positionieren und letztlich gemeinsam als „Region“ aufzutreten. Der Weg zur Reduktion der Parallelstrukturen konzentriert sich gegenwärtig vor allem auf eine Zusammenführung der administrativen Strukturen in einer neu zu schaffenden privatwirtschaftlichen Gesellschaft. Großes Diskussionspotential bietet dabei die Verteilung der Stimmgewichtung für wichtige Entscheidungen; dabei verzichten die größeren Gemeinden zugunsten der kleineren auf Stimmen und auch das Beschlussquorum wurde zugunsten Letzterer erhöht. Mit dieser Gesellschaft soll nicht nur wirtschaftlicher agiert, sondern die politischen Entscheidungsträger auch zeitlich entlastet werden. Einer Zusammenführung der verschiedenen Verbände – etwa in der Form eines „Mehrzweckverbandes“ – stehen gegenwärtig noch rechtliche Hürden im Weg.

## Gemeindeübergreifendes Bauamt

Unter diesem Motto haben die 11 in ihrer Größe sehr unterschiedlichen Vorarlberger Gemeinden der Region Vorderland (von 380 bis 12.000 Einwohner) begonnen, ein gemeindeübergreifendes „Bauamt“ zu verwirklichen<sup>2</sup>. Dabei wurde von Anfang an als Prämisse festgelegt, die Gemeindeautonomie zu erhalten, die politische Steuerungsfunktion ebenfalls in den Gemeinden zu belassen, jedoch strukturierte Prozesse zu übertragen.

Die Gemeinden waren sich von Anfang an darüber einig, dass Autonomie nicht zwangsläufig bedeutet, alles selbst machen zu müssen, wohl aber, selbst entscheiden zu können. Mit Blick auf einen optimalen Service für die Bürger sollte die Wohnortgemeinde jedenfalls als erster Ansprechpartner erhalten bleiben, gleichzeitig aber durch die Bündelung der Bearbeitung von Bauagenden die Bürgermeister von baurechtlichen Belangen entlastet werden. Damit dies funktionieren konnte, musste sich auch die Politik ändern und als Voraussetzung für eine dezentrale Be-

arbeitung von Bauanträgen verbindliche Planungsgrundlagen schaffen. Per Ende November 2005 werden die durchschnittlich 320 jährlich anfallenden Bauverfahren von einem Juristen, einem Bautechniker und einem Administrator erledigt. Nachdem der Start bestens gelungen zu sein scheint, werden neue Kooperationsfelder vorbereitet (in der Diskussion ist die Schaffung eines überregionalen Bauhofes sowie eines Wertstoffhofes).

## Fazit einer insgesamt sehr gelungenen Veranstaltung

Die Tagung konnte einmal mehr sehr eindringlich belegen, dass Gemeindekooperationen – trotz vieler nicht zu leugnender rechtlicher Hürden – machbar und für die Gemeinden von teilweise erheblichem wirtschaftlichem Nutzen sind. Alle Experten waren sich einig, dass der Bedarf nach weiteren Gemeindekooperationen zunehmen wird. Ungeachtet der im Rahmen der Tagung erörterten rechtlichen und organisatorischen Sachfragen einer Kooperation darf nicht vergessen werden, dass Gemeindekooperationen immer auch die Überwindung von Vorbehalten und Ängsten (z. B. Identitäts- oder auch Autonomieverluste) bei den handelnden Personen in den Gemeinden bedeutet und diese gerade nicht als Nebensächlichkeiten abgetan werden dürfen. Denn erst wenn es gelingt, für alle Partner einen positiven Nutzen der Kooperation sichtbar zu machen, und

wenn bestehende Vorbehalte dauerhaft ausgeräumt sind, stellt sich erst die Frage nach der geeigneten Organisationsform. Damit zukünftig noch viele erfolgreiche gemeindeübergreifende Kooperationen entstehen können, bedarf es weiterhin der aktiven Unterstützung und Motivation durch die Bundesländer. Dass diese Gemeindekooperationen schon jetzt als eine wichtige strategische Aufgabe sehen, konnten nicht zuletzt die Referate auf der Tagung deutlich belegen.

Die Tagung vermittelte einen guten Einblick in die aktuelle Diskussion und konnte gleichzeitig neue Impulse für die weitere Fachdiskussion setzen. Die Tagungsergebnisse werden – wie auch die Diskussionsimpulse – in einer vom KDZ demnächst herausgegebenen Publikation zur interkommunalen Kooperation aufgegriffen und weitergeführt. Die einzelnen Referate stehen Interessierten auf der Homepage des Städtebundes ([www.staedtebund.gv.at](http://www.staedtebund.gv.at)) und des KDZ ([www.kdz.or.at](http://www.kdz.or.at)) zum Download zur Verfügung.

<sup>2</sup> 2003 wurde mit einer Untersuchung begonnen, welche Aufgabenbereiche sich für Kooperationen eignen. In die engere Wahl kamen das Grafische Informationssystem, die Buchhaltung, die Lohnverrechnung, aber auch die Abwicklung von Steuern und Abgaben, der Bauhof sowie das Baurecht. Man entschied sich letztlich für das Baurecht als Pilotprojekt.

Peter Biwald, Klaus Wirth (Hrsg.)

## Interkommunale Kooperation

Das Interesse der Gemeinden, den wachsenden Herausforderungen, denen sich die Gemeinden in Österreich gegenübersehen, durch eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden zu begegnen, ist derzeit relativ groß. Ein spannender Fachdiskurs widmet sich gegenwärtig den verschiedenen Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation. Viele neue Projekte sind in den letzten Jahren entstanden. Auch bei den Bundesländern ist ein wachsendes Interesse, aber auch Engagement zur Förderung von Gemeindekooperationen erkennbar.

Die Publikation des KDZ greift diesen aktuellen Diskurs auf und stellt zunächst die österreichische Diskussion in einen internationalen Kontext. Breiten Raum nehmen danach ein die Darstellung von Positionen/Strategien einzelner Bundesländer sowie die Präsentation einer umfangreichen Zahl an aktuellen Beispielen aus der kommunalen Praxis. Abschließend werden verschiedene Diskussionsimpulse gesetzt und mögliche Entwicklungsperspektiven für einen weiteren Ausbau von interkommunalen Kooperationen vorgestellt.

Die Publikation richtet sich an alle mit der Thematik Befassten im öffentlichen Sektor, aber auch aus den Bereichen Wissenschaft und Wirtschaft über die Grenzen Österreichs hinaus.

Zu den AutorInnen zählen u. a. Reto Steiner (CH) und Peter Weichhart (A), Josef Bernhard (I) sowie Jürgen Weiss (Vlbg.), Michael Gugler (OÖ), Markus Matschek/Franz Sturm (K) und Ilse Wollansky (NÖ).

Die Publikation, die in Kooperation mit dem Städtebund herausgegeben wird, erscheint im zweiten Quartal 2006 im Neuen Wissenschaftlichen Verlag.