

ZUM THEMA VERWALTUNGSREFORM

Interkommunale Kooperation – zwischen Tradition und Aufbruch

Die Kooperation zwischen Gemeinden hat in Österreich eine lange Tradition. Neben Aufgabenbereichen, in denen Kooperationen schon länger verpflichtend vorgeschrieben sind (z. B. Schul-, Sozialverbände), haben die Gemeinden inzwischen auf vielen weiteren kommunalen Aufgabenfeldern freiwillige Kooperationen begründet. Angesichts wachsender Herausforderungen (zunehmende Finanzknappheit, Wettbewerb um Arbeitsplätze, nachteilige demographische Entwicklungen etc.) ist das Interesse am Instrument der Gemeindezusammenarbeit in letzter Zeit stark gestiegen. So wurde zuletzt auch im Jänner 2006 vom Österreichischen Städtebund – unterstützt durch das KDZ – eine Fachtagung zur interkommunalen Zusammenarbeit veranstaltet (siehe ÖGZ 3/2006).

Ein wesentliches Ziel dieses Sammelbandes mit dem Titel „Interkommunale Kooperation – zwischen Tradition und Aufbruch“ ist es, generell neue Impulse für die aktuelle Diskussion zu setzen, aber auch Praktiker in den Gemeinden, für die Gemeindekooperation bislang vielleicht noch kein relevantes Thema ist, einzuladen, sich den Möglichkeiten (aber auch Grenzen) der interkommunalen Kooperation zu öffnen. Dazu werden im ersten Teil des Buches vergleichend die Entwicklungen in Österreich, der Schweiz, in Deutschland und in Südtirol dargestellt. Weil Gemeindekooperation – nach unserer Einschätzung – der aktiven Unterstützung durch die Länder bedarf, werden im zweiten Teil Positionen und vor allem Maßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Vorarlberg zur Förderung von Gemeindekooperationen dargestellt.

Unsere langjährige Zusammenarbeit mit Städten und Gemeinden zeigt: Verwaltung lernt aus Beispielen. Aus diesem Grund werden insgesamt 50 ganz unterschiedliche Beispiele interkommunaler Kooperation präsentiert.

Sie sind nicht als „Muster“ anzusehen; sie können aber bei der Überzeugungsarbeit in der eigenen Gemeinde hilfreich sein, indem sie zeigen, wie andere Probleme gelöst haben, und sie bieten gleichzeitig die Möglichkeit, auf direktem Weg mit erfahrenen Kollegen spezielle Sachfragen zu diskutieren. Daran anschließend werden noch Fragen aus dem Bereich des Gewerbe- und Steuerrechts diskutiert.

Die Zusammenarbeit von Gemeinden hat belegbare Vorteile

Gerade die Praxisbeispiele belegen die Potenziale der Zusammenarbeit. Doch alle Experten sind sich einig, dass die Möglichkeiten zur interkommunalen Kooperation in den Gemeinden – vor allem vor dem Hintergrund der neuen technischen Möglichkeiten, die das Internet bietet – bei weitem noch nicht ausgeschöpft sind. Über die Ursachen dafür gibt es verständlicherweise unterschiedliche Einschätzungen.

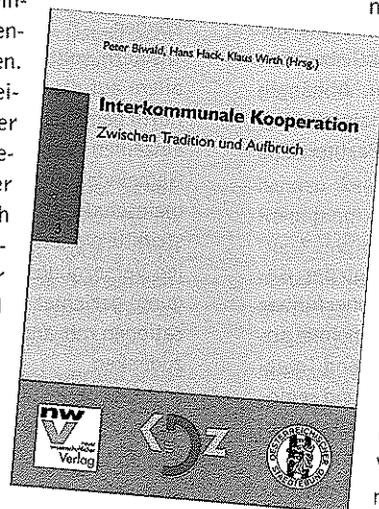
Gemeindekooperation:

Erhaltung der kommunalen Leistungsfähigkeit

Praktische Beispiele zeigen, dass durch Kooperation teilweise erhebliche Einsparungen möglich wurden. Und so kann die interkommunale Kooperation ein Instrument zur Optimierung der Leistungserbringung in Gemeinden sein. Sie kann aber auch als eine längerfristige Strategie zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde überhaupt und damit zur Sicherung der Gemeindeautonomie verstanden werden. Allein schon die absehbaren demographischen Entwicklungen könnten für einige Gemeinden bereits in 20 bis 30 Jahren existenzbedrohend sein.

Insofern sollte die Gemeindekooperation – auch gegenüber den Bürgern – vermehrt als strategische Aufgabe im Hinblick auf die Erhaltung der Eigenständigkeit (z. B. zum Schutz vor Zwangsregelungen der Länder) oder auch der Positionierung der kooperierenden Gemeinden als „Region“ im überregionalen Wettbewerb um Einwohner, Arbeitsplätze oder um Fördermittel verstanden und kommuniziert werden.

Dazu ist es aber notwendig, schon heute die Initiative zu ergreifen und nicht auf Initiativen von anderen Gemeinderats- oder Bürgermeisterkollegen zu warten. Dabei kann der Rückgriff auf gelungene Beispiele, wie sie in der Publikation abgedruckt sind, hilfreich sein. Initiative ergreifen bedeutet zunächst einmal, einen Prozess einzuleiten, ohne bereits eine fertige und umfassende Lösung zu präsentieren. Dazu ist aber weiterhin ein Mentalitätswechsel notwendig! Nach wie vor pflegen viele Gemeinden eine Kultur der gegenseitigen Abgrenzung und des wechselseitigen Misstrauens, weil sie sich in erster Linie als Konkurrenten in der wirtschaftlichen und bevölkerungsmäßigen Entwicklung sehen. In der Vergangenheit hat dieser Umstand den Blick für gemeinsame Probleme und Lösungen verstellt. Die Zukunft liegt in der Zusammenarbeit!



Förder- und Unterstützungsangebote der Länder einfordern

Auch wenn man das – die kommunale Autonomie betonende – Freiwilligkeitsprinzip der Gemeindekooperation zu einer zentralen Prämisse der weiteren Entwicklung der Gemeindezusammenarbeit erklärt, bedarf es einer begleitenden und unterstützenden Förderung der Gemeindezusammenarbeit durch die Bundesländer. Einerseits als Gesetzgeber, um derzeit noch bestehende rechtliche Restriktionen abzubauen, andererseits als unterstützender Partner, der sowohl durch die Bereitstellung von monetären, aber auch nicht-monetären Unterstützungsleistungen zum Gelingen einer Kooperation beiträgt.

Das erkennbare Interesse der Länder an einer verstärkten Zusammenarbeit der Gemeinden gilt es zu nutzen und die Förderungs- und Unterstützungsangebote auch einzufordern. Gleichzeitig muss den Ländern aber auch zugestanden werden, dass sie überörtliche

und gesamtäumliche Interessen verfolgen und partiell lenkend eingreifen. Die Bündelung von räumlichen und finanziellen Potenzialen der Gemeinden hilft jedenfalls allen und vermeidet nachträglich notwendige Maßnahmen eines finanziellen Ausgleichs zwischen den Gemeinden.

Raumunabhängige Formen der Zusammenarbeit erproben

Die technische Entwicklung des weithin entfernungsunabhängigen Austauschs von Informationen und bildlichen Darstellungen ermöglicht ganz neue Formen der interkommunalen Kooperation. Dieser Prozess wird beschleunigt und verstärkt durch die Möglichkeit, für den Bürger/Kunden eine unmerkliche Trennung zwischen unmittelbarem Verwaltungskontakt im Front-Office und einer vielleicht aufwändigeren und länger dauernden Bearbeitung von Anliegen im Back-Office zu realisieren. Gemeindezusammenarbeit, verstanden als eine kluge Strategie der Arbeitsteilung zwischen Gemeinden, schließt demzufolge ein, dass die Bearbeitung von Vorgängen in einem gemeinsam betriebenen Back-Office, das z. B. in einem anderen Gemeindeamt liegt (vgl. gemeinsames Bauamt in Vorarlberg), erfolgen kann, ohne dass dies für die BürgerInnen/KundInnen spürbar wird. Doch auch hier gilt: man muss die Möglichkeiten erkennen und sie nutzen. Sie aus falsch verstandenem Lokalpatriotismus zu ignorieren, könnte längerfristig problematisch sein.

Gemeindekooperation als mögliche Form der Optimierung kommunaler Leistungserbringung

Städten und Gemeinden steht eine Vielzahl von Instrumenten und Konzepten zur Reorganisation ihrer Leistungsproduktion zur Verfügung. Die Gemeindekooperation ist hierbei nur eine von vielen Möglichkeiten, die es im Einzelfall zu prüfen gilt. Sie aber von vornherein auszuschließen wäre bedenklich. Vielmehr sollte in jedem Reorganisationsprojekt immer auch die Zusammenarbeitsvariante geprüft werden. Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Gemeinden bedeutet aber keine Kampfansage an private Anbieter. Abhängig vom zu lösenden Organisationsproblem ist vielmehr prinzipiell auch die Beteiligung Privater in sogenannten Privat-Public-Partnerships (PPP) in die Überlegungen einzubeziehen.

Differenzierte Strategien verfolgen

Die Erwartung nach einem universellen/idealen Konzept der Gemeindekooperation muss aus verschiedenen Gründen unerfüllbar bleiben. Der wesentlichste Grund ist dabei die in jeder Gemeinde andersartige Ausgangssituation: Unterschiedliche Akteure und Interessenlagen, aber vor allem die ungleiche Gemeindegröße und regional sehr verschiedenartige Problemstellungen und Potenziale erfordern unterschiedliche Lösungsansätze. Trotz dieser prinzipiellen Heterogenität könnte sich die weitere Diskussion auf zwei Kooperationsstypen konzentrieren, nämlich Kooperationen in den verdichteten städtischen Regionen und zum anderen regionale Kooperationen von Kleingemeinden vor allem in den ländlichen Regionen Österreichs.

Stadt-Umland-Kooperationen

Die Stadtregionen und Verdichtungsräume in Österreich werden auch zukünftig die zentralen Wachstumsregionen sein. Sie werden sowohl bezogen auf die Einwohnerzahl als auch die Wirtschaftskraft weiter wachsen. Daraus folgt ein zunehmender Bedarf nach Kooperation und Koordination in der Stadtregion in folgenden Bereichen:

- Ausbau der Arbeitsteilung in der Stadtregion: Die großen Verwaltungen der Kernstädte könnten – noch mehr als bisher – ihre Leistungen den Gemeinden im Umland gegen Entgelt anbieten und damit ihre Kapazitäten besser auslasten (z. B. Mitbetreuung von Kindergärten, wie in Villach praktiziert, oder Übernahme von

Bauhofleistungen, wie in Gloggnitz vorgesehen). Arbeitsteilung ist aber auch in umgekehrter Richtung überall dort denkbar, wo funktionelle Verflechtungen bestehen und diese durch Zusammenarbeit zwischen Umlandgemeinden und Kernstadt besser und wirtschaftlicher verwirklicht werden können (z. B. im Raum Wels im Bereich der Seniorenheime).

- Abstimmung der Regional- und Raumentwicklung: In Stadtregionen bzw. Ballungsräumen, d. h. innerhalb von Verflechtungsregionen wäre ferner eine regionale Lenkung und Koordination der Planungsaktivitäten, der Infrastrukturentwicklung und -nutzung sinnvoll. Das siedlungsstrukturelle Wachstum im Umland von Kernstädten verläuft derzeit infolge unzureichender regionaler Steuerung oftmals weitgehend unkoordiniert.

Da die Verflechtungen zwischen den Kernstädten und ihrem Umland besonders prekär und konfliktträchtig sind und in Zukunft angesichts der von der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) prognostizierten kleinräumigen Wanderungen mit einer weiteren Verschärfung des Problems zu rechnen ist, sind Kooperationen hier von großer politischer Relevanz.

Flexible regionale Kooperationen bei Kleingemeinden

Im Gegensatz zu den städtischen Regionen werden viele ländlich periphere – teilweise inneralpine – Regionen in den kommenden Jahren an Bevölkerung und Arbeitsplätzen verlieren. Diese zunehmend großräumigen Aufgaben- und Problemstellungen (z. B. gravierende Schrumpfungsprozesse bei Einwohnern und Arbeitsplätzen) sind immer weniger mit den bestehenden kleinteiligen politisch-administrativen Strukturen zu bewältigen. Die Überwindung der strukturellen Nachteile kleiner Gemeindegrößen erfordert jedenfalls verstärkte Kooperationsbemühungen. Viele kleine Gemeinden sind finanziell zu schwach, um ihre Eigenständigkeit dauerhaft allein sichern zu können.

Insofern sollte das Augenmerk von Kooperationsbemühungen vor allem auf die Bündelung der regionalen Kräfte/Potenziale (z. B. in Form gemeinsamer Gewerbegebiete) auf die Zusammenführung von einzelnen Verwaltungsaufgaben bei gleichzeitiger Sicherung der Gemeindeautonomie (z. B. durch den Ausbau von Verwaltungsgemeinschaften) sowie auf die verbesserte Abstimmung bei der Infrastrukturplanung und -nutzung (z. B. durch den Aufbau von regionalen Versorgungsstrukturen zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung) gerichtet werden. Hierbei sind neben den horizontalen Kooperationen mit anderen Gemeinden auch vertikale Kooperationen anzudenken.

Insbesondere für die peripheren Kleingemeinden, in denen der demographische Wandel besonders nachteilige Folgen haben wird, könnten Gemeindekooperationen der vielleicht einzig verbleibende Weg sein, sich diesen existenzbedrohenden Entwicklungen aktiv entgegenzustellen. Die bereits seit längerem verfolgten kleinregional ausgerichteten Kooperationsaktivitäten in Niederösterreich und die aktuell in der Steiermark diskutierten Regionenkonzepte zeigen einen möglichen Entwicklungspfad auf, mit dem bereits heute alles unternommen werden kann, um zu vermeiden, dass Fusionen von Gemeinden letztlich unausweichlich werden.

Die Anbahnung und Pflege von interkommunaler Kooperation ist keine rein „ingenieurmäßige“ Managementaufgabe. Es gehört viel Geschick und Verständnis im Umgang mit den „BürgermeisterkollegInnen“, den betroffenen BürgerInnen, aber auch den MitarbeiterInnen in den Gemeindeverwaltungen dazu. Mit der Übertragung einer Aufgabe an einen anderen Träger wird es nicht unbedingt leichter, die veränderte Führungsverantwortung zu tragen. Damit bleibt die Gemeindezusammenarbeit auch bei Etablierung eines Kooperationsmanagements eine der wichtigsten strategischen Funktionen der von den BürgerInnen gewählten BürgermeisterInnen.

Mag. Peter Biwald/Dr. Klaus Wirth, KDZ