

Gemeinsam zum Erfolg - Formen und Möglichkeiten der Zusammenarbeit

Hannes Schaffer, Gerhard Schimak

Kleinregionen, die freiwilligen Zusammenschlüsse von Gemeinden, sind zu einer wichtigen Säule der eigenständigen Regionalentwicklung geworden. Die Gemeinden können sich eine eigene Plattform schaffen, die es ermöglicht, die gemeinsamen Chancen und Herausforderungen der Zukunft besser zu bewältigen.¹

Warum lohnt sich die Zusammenarbeit?

Die unbestrittene Befürwortung kleinregionaler Zusammenarbeit stützt sich vor allem auf folgende Fakten:

- Die interkommunale Zusammenarbeit erlaubt ein effizienteres Agieren der Gemeinden. Dadurch werden beispielsweise finanzielle Ressourcen besser eingesetzt, personelle Ressourcen besser genutzt und Informationen leichter und umfassender zugänglich gemacht (z. B. beim gemeinsamen Erstellen und Instandhalten von digitalen Informationssystemen und bei der digitalen Erfassung und Aktualisierung räumlicher Daten).
- Es wird durch die Gemeindekooperationen ein flexibleres Reagieren der Gemeinden auf Anforderungen von außen möglich, und es ist abgekoppelt von traditionellen Institutionen möglich, neue Aufgabenfelder zu bewältigen (dies wurde z. B. durch die Einrichtung der LEADER-Regionen eindrucksvoll belegt).
- Es wird ein Mehrwert geschaffen. Durch eine Gemeindegemeinschaft entstehen in der Region Chancen, die lokal nicht vorhanden sind (z. B. ist die Vermarktung eines National- oder Naturparks nur im Gleichklang der betroffenen Gemeinden möglich).
- Durch die Zusammenarbeit kann im Endeffekt mehr Zeit eingespart werden, als für die Abstimmung der Gemeinden untereinander

zusätzlich erforderlich ist (z. B. GIS- Abstimmung der Gemeinden untereinander, Abgabeneinhebung eines Gemeindeverbandes etc.).

Welche Umstände erschweren die Kooperation?

Es gibt aber auch eine Reihe von Barrieren, die entweder grundsätzlich oder zumindest in der Anlaufphase eine Zusammenarbeit be- bzw. sie gänzlich verhindern können:

- Die Inhomogenität der Kooperationspartner, also etwa das Vorhandensein eines der anderen Gemeinden (wenn auch nur befürchtet) zu stark dominierenden Partners, oder die Mitgliedschaft von Gemeinden, deren Probleme letztlich mit jenen der anderen Partner wenig Gemeinsamkeit aufweisen oder die sich sogar eher mit anderen Nachbargemeinden der Kleinregion stärker verbunden fühlen.
- Der zeitliche Mehraufwand für Abstimmungsaktivitäten mit den anderen Partnern, auch wenn dies vor allem die Anlauf- bzw. Startphase der Zusammenarbeit betrifft.
- Die Befürchtungen, durch Zusammenarbeit an Einfluss und Gestaltungsmöglichkeiten in bestimmten Handlungsbereichen zu verlieren, die für die eigenen Gemeindebürger und deren Identifikation mit der Gemeinde von wesentlichem Interesse sind.
- Das Fehlen des grundsätzlichen Willens über den eigenen Kirchturm zu blicken und des Interesses mit "anderen" zusammenzuarbeiten.

Die Organisationsformen kleinregionaler Zusammenarbeit

Je strikter die Organisationsform, desto höher sind die Anforderungen an die Kooperationspartner. Je nach Aufgabe und Maßnahme sind unterschiedli-

che Organisationsformen mit unterschiedlichem Institutionalierungsgrad und Rechtscharakter sowie unterschiedlicher Verbindlichkeit geeignet.

Informelle Zusammenarbeit

Bezeichnend für diese Form der Zusammenarbeit ist das Fehlen einer rechtlichen Grundlage, was sich in vielen Gesichtspunkten positiv auf die Flexibilität auswirkt. Der Beteiligung unterschiedlichster Akteure sind keine Grenzen gesetzt. Der informelle Charakter der Zusammenarbeit erlaubt eine weitgefächerte Beteiligung sowohl von Gemeinden bzw. deren Vertretern als auch von lokalen und regionalen Unternehmen und engagierten Bürgern. Die Organisation der Zusammenarbeit unterstreicht den flexiblen, informellen Charakter.

Die Bildung von Interessensgemeinschaften und Bürgermeisterkonferenzen ist ein erster Schritt zu einer formelleren und offizielleren Kooperation. Dabei sind Inhalte und Intensität der Zusammenarbeit weder vorbestimmt noch vorgegeben, sondern entwickelt sich je nach den Notwendigkeiten und den Interessen der Beteiligten. In der Regel ist kein eigener Organisationsapparat erforderlich. Daher fallen auch keine zusätzlichen finanziellen Belastungen für den Gemeindehaushalt an.

Vereine

Der Verein ist eine privatrechtliche Kooperationsform auf Basis des Vereinsgesetzes. In einem Verein kann prinzipiell jedermann mitwirken, der Interesse bekundet oder zur Umsetzung der in den Vereinsstatuten festgeschriebenen Ziele und Aufgaben benötigt wird. Da Gemeinden privatrechtsfähig sind, ist es auch ihnen erlaubt, in einem Verein mitzuarbeiten. Die Vereinsform kann mit zwei Einschränkungen für jegliche Art der Kooperation herangezogen werden. Es muss nur beachtet werden dass ein Verein nicht auf Gewinn ausgerichtet sein darf und dass ihm die Übernahme hoheitlicher Aufgaben verfassungsrechtlich untersagt ist.

Vereine konstituieren sich auf freiwilliger Basis. Die Form des Vereins gewährleistet nicht, dass alle wichtigen Akteure involviert sind und die Mitarbeit jener Akteure, die sich beteiligen, von Bestand ist. Gemeinden, die ihre lokalen Interessen durch die Vereinsarbeit beeinträchtigt

sehen, können die Zusammenarbeit jederzeit kündigen.

Handelsrechtliche Kooperationsformen:

GmbH und AG

Gänzlich anders aufgebaut und anzuwenden sind zwei Kooperationsformen, die dem Wirtschaftssektor entstammen: die GmbH und die AG. Wichtiges Merkmal von handelsrechtlichen Organisationsformen ist dabei, dass sie im Gegensatz zu Vereinen Gewinne erzielen dürfen. Beide Kooperationsformen werden speziell für die Realisierung größerer wirtschaftlicher Vorhaben, die einen beträchtlichen Kapitalstock benötigen, herangezogen.

Die Errichtung einer AG wird vor allem bei kapitalintensiven Aufgaben und der Beteiligung einer größeren Zahl von Gemeinden als geeignet erachtet (z. B. Betrieb von Elektrizitäts- und Gasversorgungs-, evtl. auch Verkehrsunternehmen, die für einen größeren Einzugsbereich verantwortlich sind, Versorgungsunternehmen, Erholungseinrichtungen).

Bei der GmbH hat die Gemeinde wiederum mehr Möglichkeiten zur Einflussnahme. So kann sie z. B. für versorgungswirtschaftliche Unternehmen, an denen mehrere Gemeinden beteiligt sind (Fernheizwerke, Gaswerke, Wasserwerke, etc.) herangezogen werden. Hoheitliche Aufgaben bleiben indessen auch für diese Kooperationsformen ausgeklammert. Die GmbH wird in den letzten Jahren auch immer häufiger als Organisationsform für Aufgaben der Regionalentwicklung herangezogen.

Verwaltungsgemeinschaft

In der Form der Verwaltungsgemeinschaft existiert ein Kooperationsmodell, das eine eindeutige Zuordnung zum kommunalen Aufgabenbereich vorweist. Alleine die Tatsache, dass die rechtlichen Regelungen nicht in eigenen Gesetzen, sondern (mit Ausnahme Tirols) integriert in den Gemeindeordnungen der Bundesländer getroffen werden, zeigt den engen Zusammenhang zwischen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaft. Die Mitwirkung an dieser Kooperationsform ist ausschließlich Gemeinden vorbehalten. Verwaltungsgemeinschaften verstehen sich als "Hilfsorgane" der kooperierenden Gemeinden. In der Praxis werden folgende Aufgaben durch Verwal-

tungsgemeinschaften ausgeführt: Errichtung und Betrieb von Wasserleitungen, Erhaltung von Friedhöfen, Müllabfuhr und Müllverbrennung (GEISSLER, 1993, S. 49). Man beachte, dass es sich hier nicht um typische gemeindeamtlich-administrativen Geschäftsbesorgungsmaßnahmen handelt.

Gemeindeverband

Eine weitere Körperschaft des öffentlichen Rechts, die jedoch zum Unterschied zur vorigen zwischengemeindlichen Kooperationsform als eigene Rechtspersönlichkeit handeln darf, wird im österreichischen Verfassungsrecht geregelt. Das Aufgabenspektrum, das durch Gemeindeverbände wahrgenommen werden kann, entspricht dem der Gemeinde selbst. Das Aufgabenspektrum umfasst u. a. Abwasserbeseitigung, Betrieb von Kläranlagen, Wasserversorgung, Müllbeseitigung. Heute finden sich auch Gemeindeverbände auf weiteren Gebieten. Beispielhaft zu nennen wären Verbände zur gemeinsamen Abgabeneinhebung² und zum Betrieb von Krankenhäusern³. Weiters gibt es auch Verbände zur Errichtung und zum Betrieb von Erholungszentren⁴ und zur Pensionsverwaltung für Gemeindebeamte.

Gemeindeverbände treten hinsichtlich der an sie delegierten Aufgaben an Stelle der Mitgliedsgemeinden und nehmen diese Aufgaben im eigenen Namen, mit eigenen Organen und in eigener Verantwortlichkeit wahr.

Welche Grundsätze müssen in erfolgreichen Kleinregionen beachtet werden?

Zusammenarbeit braucht die richtigen Partner

Die Funktionsfähigkeit kleinregionaler Kooperation hängt entscheidend von der Bereitschaft, dem Willen und den Interessen der betroffenen Gemeinden ab, sich auf Kooperation einzulassen. Diese Voraussetzungen sind daher die Hauptkriterien für die Abgrenzung von Kleinregionen, um als Grundlage für eine fruchtbare Kooperation ein gewisses "Zusammengehörigkeitsgefühl" und eine Art kleinregionaler Identität entwickeln zu können.

Es gibt unterschiedlich sensible Themen der Zusammenarbeit.

Nur dort, wo die Gemeinden von der Sinnhaftigkeit einer Zusammenarbeit überzeugt sind, wird sie auch Früchte bringen. Die folgenden

Voraussetzungen müssen - zumindest teilweise - dafür gegeben sein.

- Die Kooperation darf jene Aufgaben, die von den Gemeinden als Kernkompetenzen angesehen werden, nicht wesentlich beschneiden. Deshalb kann man aufgrund der hohen Vorbehalte vieler Gemeinden weder bei einer gemeinsamen Flächenwidmung noch bei der Bodenpolitik mit umfangreichen Kooperationen auf freiwilliger Basis rechnen. Auch bei kommunalen Dienste, Sport und Erholung, soziale Infrastruktur sowie Betriebsansiedlungen gibt es eine gehörige Portion Skepsis.
- Bei Themen, deren Bedeutung für die lokale Identität von den Gemeinden sehr hoch eingeschätzt wird, gibt es natürliche Grenzen der Kooperationsbereitschaft. Auch wenn eine Zusammenarbeit Ressourcen schonender wäre, möchte man die Entscheidungsgewalt (z. B. über Siedlungsplanung, Straßenerhaltung und kommunale Dienste, soziale Infrastruktur und Gesundheitswesen) nur bis zu einem gewissen Grad "nach außen" verlagern.
- Von außen aufgedrängte Kooperationen sind kaum erfolgreich, wenn sie nicht regionale Fürsprecher finden.

Vertrauen ist die Grundlage erfolgreicher Zusammenarbeit.

Funktionierende Kooperation beruht auf Erfahrungen, die schrittweise in konkreter Zusammenarbeit gesammelt werden. Bei neu aufgebauten Kooperationen sind daher vorerst vertrauensbildende Maßnahmen zwischen den Vertretern der einzelnen Gemeinden erforderlich. Neue Kooperationen in Kleinregionen sollten anfangs mit unproblematischen Sachbereichen befasst werden und einzelne, eher einfache Projekte kooperativ bewältigen. Auf dieser Basis können bzw. müssen dann später auch problematischere Sachbereiche angegangen werden. In Kleinregionen, die bereits heute auf eine längere, erfolgreiche Kooperation verweisen können, ist es jedoch sicher bereits derzeit möglich, sensible Kooperationsfragen anzugehen.

Starthilfe ist notwendig

Die Startphase ist bei vielen Kooperationen eine nahezu unüberwindliche Hürde. Es muss zunächst die zumeist vorliegende Misstrauenshal-

tung abgebaut und ein gemeinsames Problemverständnis entwickelt werden. Hier kommt oftmals den Regionalmanagern eine große Bedeutung zu - sie bringen den Stein ins Rollen. Damit er aber weiter rollt - d. h. die Kooperation erfolgreich Ergebnisse bringt -, braucht es mehr:

- Kooperation muss Arbeit auslagern können - insbesondere in der Anlaufphase von Kooperationen, in denen die Erfolgsaussichten ungewiss und die Bereitschaft sich zu engagieren bei den einzelnen Partnern noch unterschiedlich stark entwickelt ist, ist die Bereitstellung von Ressourcen zur tatkräftigen Unterstützung der treibenden Kräfte von außen wichtig.
- Die Fähigkeit zur Zusammenarbeit wächst mit der erfolgreichen Durchführung konkreter Projekte. Deshalb sind kleine Pilotprojekte, auch wenn sie keine großartigen Ergebnisse bringen, zu forcieren, weil sich dadurch die beteiligten Akteure in konkreten Arbeitssituationen kennenlernen können und auch für größere Aufgaben gerüstet sind.
- Schulung, Beratung, kontinuierliche Betreuung ist enorm wichtig. Dieses sollte durch unabhängige Experten "von außen" sichergestellt werden.

"Anreize schaffen" erhöht die Erfolgsaussichten

- Da Kooperation zwischen Gemeinden, nicht zuletzt auf Grund der verfassungsrechtlichen

Situation, fast nur auf der Basis der Freiwilligkeit der Gemeinden stattfinden können, bedarf solche Kooperation auch der Anreize von außen. Solche Anreize sind vor allem, aber nicht nur, finanzieller Natur.

- Zu den nicht finanziellen Anreizen zählen etwa Erfolge in Wettbewerbssituationen, wie sie auch in anderen Bereichen, z. B. in der Stadt- und Dorferneuerung praktiziert werden. Also z. B. die Auszeichnung von besonders erfolgreich tätigen Kleinregionen oder von kleinregionalen Projekten.
- Wesentlichster Anreiz ist aber sicherlich, kooperativ erarbeiteten Projekten und Vorhaben hinsichtlich einer allfälligen Förderung durch das Land Vorrang einzuräumen. Dies kann einerseits dadurch erfolgen, dass Förderungsanträgen, die auf kleinregionaler Kooperation beruhen, Priorität zuerkannt wird gegenüber (sachlich gleichwertigen) Anträgen einzelner Gemeinden. Und/oder könnten andererseits Projekte und Vorhaben von Kleinregionen in einem finanziell höherem Ausmaß gefördert werden (höherer Förderungsanteil, höhere Zinszuschüsse etc.).
- Wo sichergestellt werden soll, dass die Gemeinden miteinander kooperieren und dabei auch bestimmte Materien behandeln, und finanzielle Anreize nicht ausreichen, um die Kooperationsbereitschaft zu erhöhen, müssen gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen werden.

1 Der vorliegende Artikel baut auf den Ergebnissen einer "Untersuchung der Möglichkeiten einer kleinregionalen Zusammenarbeit anhand des niederösterreichischen Verwaltungsbezirkes Melk" auf, welche von der TU Wien und mecca im Jahr 2000 im Auftrag der NÖ Landesregierung durchgeführt wurde.
2 z. B. in Niederösterreich: Gemeindeverband für Abgabeneinhebung im Bezirk Krems an der Donau (LGBl. 1600/5)
3 z. B. in Tirol: Bezirkskrankenhäuser-Gemeindeverbände-Gesetz (LGBl. 32/1984)
4 z. B. Gemeindeverbandes Steinakirchen am Forst - Wang - Wolfpassing - Erholungszentrum, 1600/17-0

KONTAKT:

Dr. Hannes Schaffer, mecca environmental consulting
A-1130 Wien, Hochwiese 27a
Tel.: +43-1-5265188, Fax: +43-1-5265188-11
Email: office@mecca-consulting.at
<http://www.mecca-consulting.at>

Dr. Gerhard Schimak, TU Wien, Institut für Städtebau und Raumplanung
A-1040 Wien, Karlsplatz 13
Tel.: +43-1-58801-26031, Fax: +43-1-58801-26098
Email: gschimak@pop.tuwien.ac.at
<http://www.stb.tuwien.ac.at>