

Wissen kompakt
INTERKOMMUNALE KOOPERATION
**Bestandsaufnahme der
aktuellen Handlungspraxis
in Österreich**

(Stand 2006)

Verfasserin:
Mag. Nina Sillipp

Kontakt:
Wallenberger & Linhard Regionalberatung GmbH
3580 Horn, Florianigasse 7
Tel.: 02982/4521 Fax: 02982/4521-10
E-Mail: office@regionalberatung.at
www.regionalberatung.at

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS	2
1 EINLEITUNG	5
2 DIE REGIONALE EBENE IM RAUMORDNUNGSSYSTEM	6
2.1 DER BEDEUTUNGSGEWINN DER REGIONALEN HANDLUNGSEBENE	6
2.2 ERSTE BEGRIFFLICHE ABGRENZUNG.....	6
3 THEORETISCHER BEZUGSRAHMEN.....	8
3.1 DER NUTZEN INTERKOMMUNALER KOOPERATION	8
3.1.1 <i>Das Gefangenendilemma</i>	10
3.1.2 <i>Gründe für gemeindeübergreifende Zusammenarbeit</i>	12
3.1.3 <i>Wo ist interkommunale Kooperation besonders bedeutsam?</i>	13
3.2 HEMMNISSE GEMEINDEÜBERGREIFENDER ZUSAMMENARBEIT.....	14
3.2.1 <i>Restriktionen</i>	15
3.2.2 <i>Finanzielle Rahmenbedingungen bezüglich interkommunaler Projekte</i>	16
3.2.2.1 Allgemeine Struktur der Gemeindecinnahmen	17
3.2.2.2 Steuereinnahmen der Kommunen	17
3.2.2.3 Interkommunaler Finanzausgleich	20
3.3 MÖGLICHKEITEN DER FINANZIERUNG INTERKOMMUNALER KOOPERATIONSPROJEKTE	23
3.3.1 <i>Finanzierungsquellen</i>	23
3.3.2 <i>Förderungen für Kooperationsprojekte</i>	25
3.4 INTERKOMMUNALE KOOPERATIONSFORMEN	26
3.4.1 <i>Rechtliche Organisationsformen interkommunaler Kooperation</i>	26
3.4.1.1 Öffentlichrechtlich organisierte Formen	26
3.4.1.2 Privatrechtlich organisierte Formen	29
3.4.1.3 Public Private Partnership	31
3.4.2 <i>Institutionalisierte Kooperation</i>	32
3.4.2.1 Institutionalisierung von Programmregionen	32
3.4.2.2 Rechtliche Situation in Österreich.....	33
3.5 ZUSAMMENFASSUNG	34
4 INTERKOMMUNALE KOOPERATION – EINE EXPERTENBEFRAGUNG.....	35
5 FALLSTUDIEN: KOOPERATIVE HANDLUNGSFORMEN IN ÖSTERREICH.....	40
5.1 INTERKOMMUNALE KOOPERATION IN NIEDERÖSTERREICH	41
5.1.1 <i>Der Verein Interkomm</i>	43
5.1.2 <i>Regionalentwicklungsverein Land um Laa an der Thaya</i>	45
5.1.3 <i>Holz- und Energiepark Waldviertel GmbH</i>	48

5.2	INTERKOMMUNALE KOOPERATION IN OBERÖSTERREICH	51
5.2.1	<i>Inkoba Region Freistadt</i>	53
5.2.2	<i>Technologiezentrum Attnang-Puchheim (REVA)</i>	56
5.2.3	<i>Technologie- und Innovationszentrum Kirchdorf an der Krems (TIZ)</i>	58
5.2.4	<i>Regionaler Wirtschaftsverband Grieskirchen, St. Georgen und Tollet</i>	61
5.2.5	<i>Interkommunales Gewerbegebiet Pyhrn-Priel</i>	64
5.3	INTERKOMMUNALE KOOPERATION IN SALZBURG.....	67
5.3.1	<i>Regionales Standortmarketing der Gemeinden Köstendorf, Neumarkt und Strasswalchen</i>	68
5.3.2	<i>Reinhalteverband Großraum Salzburg-Stadt und Umlandgemeinden</i>	71
5.3.3	<i>Seenland Tourismus GmbH</i>	73
5.3.4	<i>Der Regionalverband Tennengau</i>	76
5.4	INTERKOMMUNALE KOOPERATION IN VORARLBERG.....	80
5.4.1	<i>Interkommunales Betriebsgebiet „Quadrella“ Bludenz – Bürs – Nüziders</i>	82
5.4.2	<i>Internationale Bodenseekonferenz (IBK)</i>	84
5.4.3	<i>REGIO-Bregenzerwald / REGIONalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald</i>	88
5.4.4	<i>Regionalplanungsgemeinschaft Großes Walsertal</i>	91
5.5	ZUSAMMENFASSUNG	93
6	FAZIT	94
6.1	VORTEILE UND NACHTEILE VON KOOPERATIONSPROJEKTEN	94
6.2	DISKUSSION DER ERGEBNISSE	96
	LITERATURVERZEICHNIS.....	98
	QUELLENVERZEICHNIS	100
	VERFASSERIN.....	101

In unserer sich rasant entwickelnden Zeit wird Wissen zum Kapital der nachindustriellen Gesellschaft.

Mittels neuer Technologien und Informationsnetze wird der Zugang zu einer weltumspannenden Informationsgesellschaft Wirklichkeit. Zur Informationsbeschaffung von Kundenbedürfnissen, Wettbewerbsentwicklung und Marktsituationen bedarf es daher eines professionellen externen und internen Informations-„Managements“.

Die Wallenberger & Linhard Regionalberatung GmbH geht nicht davon aus, dass man Wissen „managen“ kann, sondern dass ein praxisbezogenes Lernen mit Menschen, die sich ähnlichen Herausforderungen stellen müssen oder möchten, dazu führt, dass:

**Wissen wirksam wird
(www)**

und die Leserinnen und Leser für sich und ihre Arbeit neue Netzwerke erschließen können.

Weiterführende Unterlagen zu wichtigen Themen finden Sie auf unserer Homepage: www.regionalberatung.at

Für unser Team (9 MitarbeiterInnen) ist Regionalentwicklung mehr als nur ein Job: Aus eigener Erfahrung, aus Verbundenheit mit den Regionen und aus Freude an einer aufbauenden Arbeit mit Menschen ist Regionalberatung unsere Mission.

Wir produzieren keine Papierkonzepte, sondern unterstützen, begleiten und coachen Lern- und Entwicklungsprozesse in Projekten, Unternehmen, Organisationen und in der Verwaltung

- ◆ fachlich kompetent
- ◆ methodisch innovativ
- ◆ praxisnah und spürbar engagiert

Ihr Beratungsteam steht Ihnen in folgenden Schwerpunktbereichen zur Verfügung:

- ◆ Standort- und Stadtmarketing
- ◆ Gemeindeentwicklungsprojekte
- ◆ Strategie- und Politikberatung
- ◆ Konzeption und Umsetzung von regionalen Entwicklungsprogrammen
- ◆ Konzeption und Aufbau von Kooperationsprojekten
- ◆ Integrierte Energieprogramme
- ◆ Regionale Tourismusprogramme
- ◆ Projekte im Bereich Telematik und Neue Medien
- ◆ Landwirtschaftliche Kooperationsprojekte

1 Einleitung

Interkommunale Kooperation ist seit mehreren Jahren ein viel diskutiertes Thema in der Literatur. Verwunderlich ist daher, dass die politische und planerische Handlungspraxis sehr gering ist. Dennoch gibt es in Österreich eine Vielzahl an Kooperationsprojekten zwischen Kommunen.

Nachdem der Bedeutungsgewinn der regionalen Handlungsebene und eine erste begriffliche Abgrenzung geklärt wurden (Kapitel 2), werden im theoretischen Teil dieser Arbeit der Nutzen interkommunaler Kooperation aus raumplanerischer und regionalwirtschaftlicher Sicht, die Hinderungsgründe für Zusammenarbeit, Finanzierungsquellen solcher gemeindeübergreifender Projekte, die Typologie der verschiedenen Organisationsformen sowie die rechtliche Situation in Österreich hinsichtlich interkommunaler Zusammenarbeit dargestellt (Kapitel 3).

Abschnitt 4 werden gesammelte Informationen durch Experteninterviews hinsichtlich interkommunaler Kooperation zusammenfassend bereitgestellt (Kapitel 4).

In der darauf folgenden Passage wird ein Überblick über die Rahmenbedingungen bezüglich interkommunaler Kooperation in vier österreichischen Bundesländern, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Vorarlberg, gegeben. An 16 exemplarisch ausgewählten Projekten aus diesen Bundesländern wird im Anschluss die Praxis der interkommunalen Kooperation dokumentiert (Kapitel 5).

Abschließend werden die aus übergemeindlicher Zusammenarbeit resultierenden Vor- und Nachteile aufgezeigt und die Ergebnisse dieser Arbeit zum Thema „Handlungspraxis in Österreich“ diskutiert.

2 Die regionale Ebene im Raum- ordnungssystem

2.1 Der Bedeutungs- gewinn der regionalen Handlungsebene

Die globale Ökonomie hat die Region als *Ort wirtschaftlichen und gestalterischen Handelns* in den vergangenen Jahren neu positioniert und aufgewertet.

Für zahlreiche ExpertInnen gilt die regionale Ebene im Bereich der Raumordnung als die wichtigste Handlungsebene für die Steuerung von Landnutzungssystemen. „Ein derartiges gesamtregional wirksames Planungs- und Steuerungssystem ist eine entscheidende und unabdingbare Voraussetzung für die Optimierung der regionalen Standortofferten und damit für die Wettbewerbsfähigkeit der Region“, (P. WEICHHART 2005, S. 107).

Der Stellenwert der interkommunalen Kooperation wird aufgrund einer Analyse der Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit in Österreich, durchgeführt vom Zentrum der Verwaltungsforschung, als eher niedrig eingeschätzt (vgl. P. BIWALD, K. SZCZEPANSKA u. N. HOCHHOLDINGER 2004, S. 47). Generell sind die bereits gemachten Erfahrungen mit interkommunaler Zusammenarbeit in Österreich positiv. Aktuell ist hier zu Lande von einer zunehmenden Bedeutung der gemeindeübergreifenden Kooperation auszugehen.

Eine besondere Herausforderung bildet, laut Bericht des Zentrums der Verwaltungsforschung, die Verbreitung der Kooperation in Stadt - Umland Gebieten, sowie die Förderung neuer Kooperationsformen. Weiters wurde festgestellt, dass für eine Entwicklung der interkommunalen Kooperation eine bessere rechtliche Grundlage und die Sicherung von finanziellen Anreizen von großer Bedeutung sind. Unabdingbar ist es auch, die Bewusstseinsbildung zu forcieren, indem man vor allem die Vorteile und Chancen, aber selbstverständlich auch die Risiken solcher Kooperationsprojekte, laufend flächendeckend präsentiert.

2.2 Erste begriffliche Abgrenzung

Innerhalb des Bereiches der interkommunalen Zusammenarbeit unterscheidet man zwischen raumordnungsbezogenen Kooperationen und generellen, nicht - raumordnungsbezogenen Kooperationen zwischen Städten und deren Umland oder zwischen Kommunen in ländlichen Gebieten.

Die nicht - raumordnungsbezogenen Projekte liegen zum Beispiel im Arbeitsfeld der Verwaltung oder im Bereich der technischen Infrastruktur. Am häufigsten arbeiten die österreichischen Kommunen in den Bereichen Abwasserentsorgung und Abfallentsorgung zusammen. Des Weiteren kooperiert eine Vielzahl an Gemeinden in Angelegenheiten wie Standesamt und Staatsbürgerschaftswesen, Hauptschulen, musikalischer Unterricht, Sozialhilfe /-beratung, ambulante Dienste sowie Öffentlicher Personennahverkehr.

**Die regionale Ebene im
Raumordnungssystem**

Die raumordnungsbezogene Zusammenarbeit meint Projekte, bei denen es um gemeinsame Industrie- bzw. Gewerbestandorte oder die Ansiedlung von Handels- und Dienstleistungsunternehmen geht.

Die nicht - raumordnungsbezogenen Formen der Kooperation sind sehr hilfreich, weil sie zum einen Motivationen für weitere Zusammenarbeit in anderen Feldern bieten, zum anderen die Vorzüge gemeindeübergreifender Zusammenarbeit aufweisen können und auch zeigen, dass interkommunale Kooperation durchaus funktioniert!

Die Umsetzung raumordnungsbezogener Kooperationen ist um ein Vielfaches schwieriger, weil es hierbei immer auch um den Verzicht von Einnahmen und die Einschränkung von Flächenwidmungen und Entscheidungshoheiten geht.

3 Theoretischer Bezugsrahmen

Nachdem wir nun den Bedeutungsgewinn der regionalen Handlungsebene in Österreich vorgewiesen haben und zwischen raumbezogenen und nicht - raumbezogenen interkommunalen Kooperationen unterschieden haben, wollen wir im Folgenden darauf eingehen, warum überkommunale Projekte für eine positive räumliche Entwicklung des Landes so wichtig sein können.

3.1 Der Nutzen interkommunaler Kooperation

Im bundesstaatlichen Aufbau Österreichs haben die 2.358 Gemeinden starke Autonomie im Bereich der Hoheitsverwaltung, der Privatwirtschaftsverwaltung und in der Erfüllung einer Reihe von öffentlichen Aufgaben.

Gemeindegroßenklasse (EinwohnerInnen)	Zahl der Gemeinden
bis 2.000	1.488
2.001 bis 5.000	654
5.001 bis 30.000	205
ab 30.001	24
Insgesamt	2.358

Tabelle 3.1.1: Bevölkerung 2001 und Zahl der Gemeinden 2004 nach Gemeindegroßenklassen
(Quelle: <http://www.statistik.at>, zuletzt besucht am 29.11.2005)

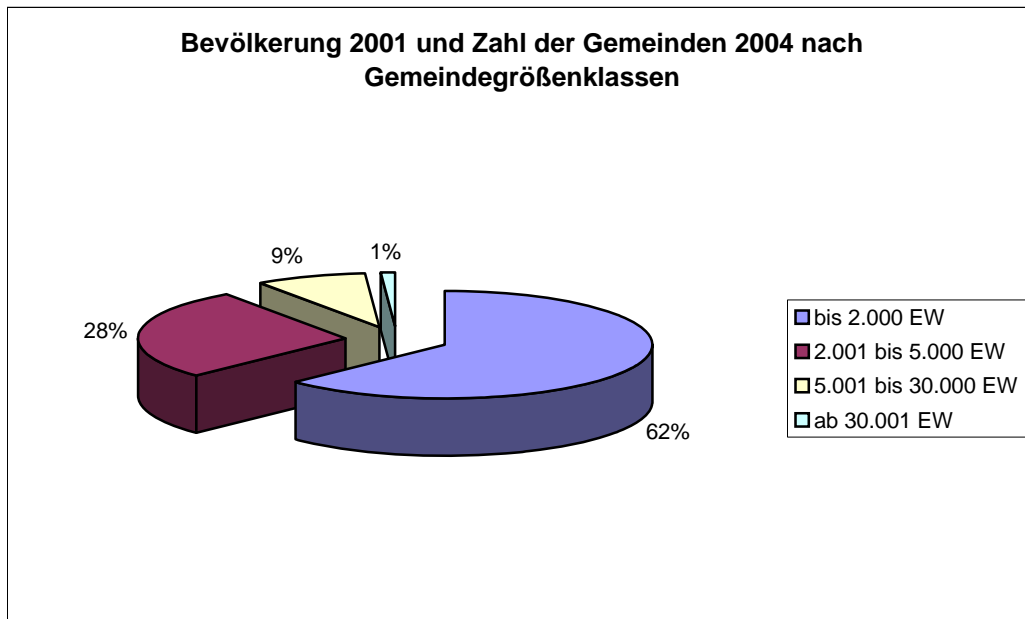


Diagramm 3.1.1: Bevölkerung 2001 und Zahl der Gemeinden 2004 nach Gemeindegrößenklassen
(Quelle: Eigener Entwurf)

Wie sowohl Tabelle als auch Diagramm 3.1.1. veranschaulichen, handelt es sich hierbei vorrangig um Klein- und Kleinstgemeinden, die durch die Komplexität ihrer Aufgaben oftmals finanziell, administrativ und technisch überfordert sind. Es kann aber auch sein, dass die Erfüllung einer Aufgabe für mehrere Gemeinden gemeinsam schlicht ökonomischer ist. Das kann bei der Führung von Personenstandsbüchern, dem gemeinsamen Betrieb einer (Musik-)Schule oder einer Freizeit- bzw. Fremdenverkehrseinrichtung der Fall sein.

Des Weiteren können aber auch Probleme auftreten, die über Gemeindegrenzen hinweggehen, wie etwa bei Umweltfragen, bei der Wasserversorgung oder dem Hochwasserschutz, bei Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie Verkehrsinfrastruktur und Energieversorgung.

Angesichts der Kleinstruktur Österreichs – 63% der Gemeinden haben nur bis zu 2.000 EinwohnerInnen – wären die Gemeindezusammenlegungen der 1970er Jahre durchaus noch einmal aufzugreifen, um die Effizienz in vielen Bereichen steigern zu können. Schon in den 1920er und 1930er Jahren wurden Probleme der Interaktion zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden durch Eingemeindung gelöst. (Vgl. Salzburg, Zwettl, Hollabrunn.)

Die Gemeindezusammenlegung stellt theoretisch ebenfalls eine Möglichkeit der Kooperation dar, indem größere Einheiten geschaffen werden, um beispielsweise die Größe der Verwaltungsstrukturen zu optimieren. Doch in der Praxis steht diese Form der Zusammenarbeit von Gemeinden auf keinen Fall zur Diskussion, da dieses Thema auf starken politischen Widerstand stößt. Die Angst vor einer neuen Welle der Gemeindezusammenlegung bewirkt zu einem großen Teil die vorherrschende Reservierung gegenüber interkommunaler Kooperation.