

FACHTEAM GEMEINDEKOOPERATION

Situationsanalyse - Thesenpapier

Jürgen WEISS (Teamleitung)

Martin DUELLI

Gernot FEUERSTEIN

und für die Fachteams

Rudi ALGE (Freiraum und Landschaft)

Gabriele BÖHEIM (Soziokulturelle Entwicklung)

Otmar MÜLLER (Gemeinbedarfseinrichtungen)

Gabor MÖDLAGL (Siedlung und Mobilität)

Karlheinz RÜDISSER (Wirtschaftsstandort)

April 2005

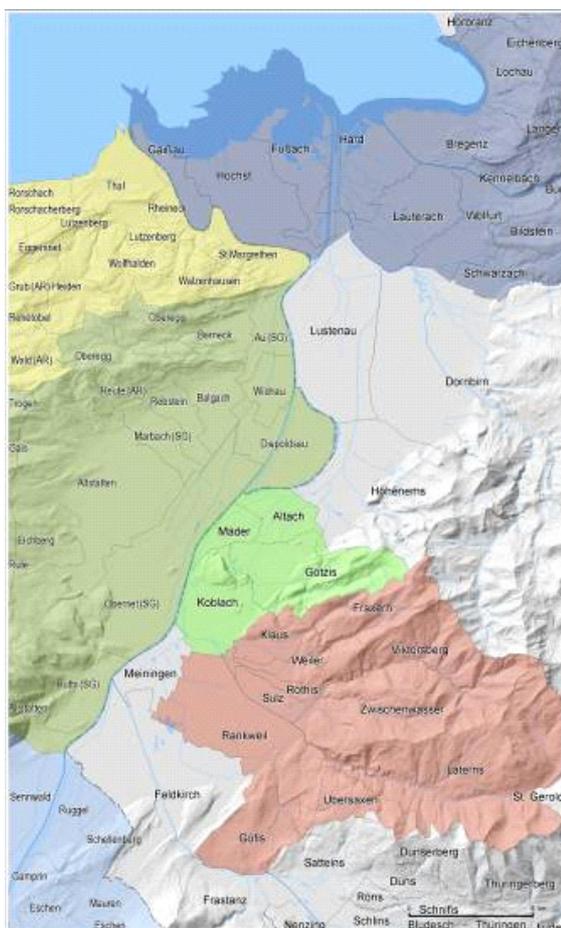
Inhaltsverzeichnis

A Allgemeines	3
B Derzeitige Kooperationsformen in Vorarlberg	4
C Beispiele aus dem Ausland	6
D Motive für und Widerstände gegen Gemeindekooperation.....	8
E Schlussfolgerungen und Thesen	9
F Vorschläge zur Diskussion.....	10

THESENPAPIER ZUR GEMEINDEKOOPERATION

A Allgemeines

1. Das Rheintal unterscheidet sich hinsichtlich der für eine Zusammenarbeit von Gemeinden geeigneten Formen nicht grundsätzlich von anderen Regionen.
2. Besonderheiten bestehen hinsichtlich der Gemeindestruktur darin, dass der Anteil kleiner Gemeinden geringer und jener großer Gemeinden höher ist.
3. Eine besondere Situation besteht auch in der hohen Bevölkerungsdichte und dem Charakter einer Bandstadt im Tal mit geografisch klar getrennten kleinen Hanggemeinden. Das Rheintal ist zudem hinsichtlich Bevölkerungszahl und Standort infrastruktureller Einrichtungen die für Vorarlberg dominante Talschaft. Es hat als einzige Talschaft eine lange durchlässige Außengrenze mit einer ähnlich strukturierten Region.
4. Schließlich ist noch maßgeblich, dass es zwar einzelne regionale Kooperationsräume (Gemeindeverbände für den Personennahverkehr im Oberen und im Unteren Rheintal, Tourismusverband Bodensee-Alpenrhein, Regionalplanungsgemeinschaften Bodensee und Vorderland, formlos Kummenberg und Hofsteig/Rheindelta), aber keine auf das ganze Rheintal bezogene Zusammenarbeitsstruktur gibt. In der benachbarten Schweiz hingegen bestehen als „Regionalplanungsgruppen“ institutionalisierte Regionen.
5. Von anderen Regionen mit Schnittstellenproblemen der einzelnen Gemeinden (vor allem bei Verhältnis von großen Städten mit ihrem Umland) unterscheidet sich das Rheintal durch seine Überschaubarkeit und Homogenität der medialen Informationsmöglichkeiten.



Regionen

-  Regionalplanungsgemeinschaft Bodensee
-  Regionalplanungsgruppe Rorschach
-  Interkantonale Regionalplanungsgemeinschaft Rheintal
-  Interessengemeinschaft amKumma
-  Regionalplanungsgemeinschaft Vorderland
-  Regionalplanungsgruppe Werdenberg

B Derzeitige Kooperationsformen in Vorarlberg

Siehe dazu auch die Download-Datei auf www.vision-rheintal.at

1. Die österreichische Bundesverfassung geht vom Grundsatz der Einheitsgemeinde aus, wonach unabhängig von Größe, Struktur und Leistungsfähigkeit jeder Gemeinde die gleichen Aufgaben übertragen sind. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz bildet die Möglichkeit, nach Art. 116 Abs. 3 B-VG einer Gemeinde mit mindestens 20.000 Einwohnern ein eigenes Statut zu verleihen, womit sie auch die Aufgaben einer Bezirkshauptmannschaft zu erfüllen hat.

2. Gemeindeverbände allgemein:

Als Kooperationsform, die allerdings die Funktion der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper nicht gefährden darf, kennt die Bundesverfassung in Art. 116a B-VG die Bildung von Gemeindeverbänden durch freiwillige Vereinbarung oder durch Verordnung des Landes bzw. Bundes. Gemeindeverbände haben Rechtspersönlichkeit. Darüber hinaus kennen einzelne Bundesgesetze (Wasserrechtsgesetz) Zusammenschlüsse von Gemeinden als Körperschaft öffentlichen Rechts (Wasserverbände).

3. Durch Gesetz oder Verordnung eingerichtete Gemeindeverbände:

Im übertragenen Wirkungsbereich wurden mit Verordnung des Landeshauptmannes Standesamtsverbände und Staatsbürgerschaftsverbände eingerichtet. Noch aus der Monarchie stammt die Einrichtung von gemeinsamen Gemeindevermittlungsämtern für benachbarte Gemeinden. Durch Landesgesetz wurde in der Form eines alle Gemeinden umfassenden Gemeindeverbandes ein Bürgermeister-Pensionsfonds geschaffen.

4. Darüber hinaus wurden in Vorarlberg Gemeinderverbände lediglich auf freiwilliger Grundlage durch Vereinbarung der interessierten Gemeinden gebildet.

5. Bestehende Gemeindeverbände:

Gemeindeverbände wurden zur besseren Erfüllung folgender Aufgaben eingerichtet:

- _ Gemeindeverband für Abfallwirtschaft und Umweltschutz (landesweit tätig);
- _ Öffentlicher Personennahverkehr;
- _ Schulerhaltung;
- _ Einrichtung von Sozialzentren, Gesundheitseinrichtungen und Seniorenheimen;
- _ Verwaltung des Gemeindegutes (Bregenzerwald, Montafon);
- _ Herausgabe des Gemeindeblattes (Bregenz);
- _ Errichtung und Betrieb eines Gewerbeparks (Blumenegg);
- _ Abwasserbeseitigung;
- _ Wasserversorgung;
- _ Hochwasserschutz (Konkurrenzverwaltungen);
- _ Betrieb einer Seilbahn (Muttersbergbahn).

6. Kapitalgesellschaften oder Fonds:

Rechtspersönlichkeit haben auch Kooperationen in Form von Kapitalgesellschaften oder Fonds, die in folgenden Bereichen eingerichtet wurden:

- _ Gemeindefinanzierung (landesweite Gesellschaft);
- _ Vorarlberger Verkehrsverbund (Landesgesellschaft mit finanzieller Beteiligung der Gemeinden);
- _ Musikschule Tonart (Hohenems);
- _ Abwicklung von Regionalentwicklungsprojekten (z.B. im Bregenzerwald);
- _ Freizeit- und Tourismuseinrichtungen;
- _ Betrieb von Sozialzentren und Pflegeeinrichtungen;
- _ Kinderbetreuungseinrichtungen;
- _ Abwasserbeseitigung (Dornbirn-Schwarzach GmbH, Egg-Andelsbuch GmbH);

_Finanzierung strukturverbessernder Maßnahmen (Wälderfonds; Montafoner Talschafts- und Ausgleichsfonds als interner Verwaltungsfonds des Standes).

Der Koordination mit den Gemeinden dient auch ihre Einbindung in den Sozialfonds, den Wohnbaufonds, den Rettungsfonds und den Spitalfonds.

7. Verwaltungsgemeinschaften:

Nach § 97 des Gemeindegesetzes können Gemeinden weiters zum Zwecke der sparsameren und zweckmäßigeren Besorgung von Geschäften Verwaltungsgemeinschaften bilden, die allerdings keine Rechtspersönlichkeit besitzen und lediglich Hilfsorgane der beteiligten Gemeinden sind. Derzeit bestehen folgende Verwaltungsgemeinschaften:

_Musikschule Großwalsertal;

_Verwaltungsgemeinschaft Baurecht Großes Walsertal (Vorderland und Klostertal/Arlberg sind in Vorbereitung);

_Gemeinsame Bauverwaltung Göfis, Röns, Schnifis und Dünserberg (Versuchsphase);

_Finanzen Erfa-Tourismus (Zweitwohnsitzkontrolle).

8. Sonstige Kooperationsformen:

Darüber hinaus können Gemeinden als Selbstverwaltungskörper formlos zusammenarbeiten oder Vereinen beitreten bzw. als Träger von Privatrechten Vereinbarungen abschließen. Solche Kooperationsformen, die naturgemäß keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen können, finden sich in folgenden Bereichen:

_Vorarlberger Gemeindeverband;

_Erledigung von Verwaltungsaufgaben (gemeinsames Beschaffungswesen über den Umweltverband, gemeinsamer Kommunalsteuerkoordinator);

_Bau von Rettungsheimen für Rotes Kreuz, Bergrettung und Wasserrettung;

_Stützpunktfunktionen von Ortsfeuerwehren;

_Musikschulen;

_Finanzierung von Pflichtschulen;

_Organisation von Veranstaltungen;

_Herausgabe des Gemeindeblattes;

_Jugendarbeit, Kinderbetreuung;

_Sport- und Freizeiteinrichtungen;

_Mobilitätsmanagement, Ortsbussystem;

_Abwicklung von Interreg-Projekten;

_Wanderwegekooperationen;

_Regionalplanungsgemeinschaften und regionale Entwicklungskooperationen;

_Arbeitsinitiativen;

_Hauskrankenpflege, mobile Hilfsdienste, Sozialsprengel;

_Personalkostenverrechnung;

_Bereitstellung von Gemeindefürsorgeeinheiten (für Geschwindigkeitskontrollen);

_Biosphärenpark Großes Walsertal;

_Erfa-Gruppe von Tourismusgemeinden;

_Gemeinsames Betriebsgebiet Quadrella (Bürs, Bludenz, Nüziders);

_Naturschutzbetreuung Rheindelta.

9. Nicht zu Gemeindekooperation im eigentlichen Sinne, wohl aber zur Delegation von Aufgabenerfüllung zählt die Übertragung der Zuständigkeit für die Angelegenheiten der örtlichen Baupolizei bei gewerblichen Betriebsanlagen an die Bezirkshauptmannschaft, wovon der Großteil der Gemeinden bereits Gebrauch gemacht hat.

10. Zu gemeindeübergreifender Zusammenarbeit zählt auch die gesetzlich festgelegte Nachbarschaftshilfe durch die Ortsfeuerwehr und die Bereitstellung von Hilfskräften und Sachmitteln durch Gemeinden in einem Katastrophenfall.

11. Die Kooperation bei Infrastrukturprojekten ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass Förderungen durch das Land im Rahmen der Gemeindeentwicklung häufig von regionaler Zusammenarbeit abhängig gemacht werden und beim Gemeindestrukturfonds eine erhöhte Förderung wirksam wird.

12. Die Organisationsstruktur einzelner Kooperationsformen:

Gesetzliche Regelungen (Art. 116a Abs. 4 B-VG, § 93 GG) bestehen für Gemeindeverbände. Demnach sind als Organe eine Verbandsversammlung (gebildet aus mindestens einem Gemeindevertreter je Gemeinde) und ein Verbandsobmann vorzusehen, bei größeren Gemeindeverbänden auch ein Verbandsvorstand. Bei den anderen Kooperationen in Form von Rechtspersonlichkeiten (Vereine, Fonds, Stiftungen) sind hinsichtlich der Organe die einschlägigen Gesetze zu beachten. Im Übrigen erfolgt die Vertretung der Gemeinde durch den Bürgermeister, in der Regel auf der Grundlage von Beschlüssen der Gemeindevertretung oder des Gemeindevorstandes.

13. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vielfalt und Nutzung von Gemeindekooperationen mit der Größe der Gemeinden und der Struktur ihrer Regionen korreliert. Angesichts der Leistungsfähigkeit der durchwegs größeren Rheintalgemeinden sind hier regionale Kooperationen und ihre Notwendigkeit bisher nicht so stark ausgeprägt wie in anderen Landesteilen.

14. Grenzüberschreitende Kooperationen:

Abgesehen von Interreg-Projekten (hier besonders interessant das von Mäder, Frastanz, Grabs, Mauren und Schaan gebildete „Mikronetzwerk Rheintal“) und der Erhaltung von Bauwerken (Brücken) gibt es beispielsweise eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gaißau mit Rheineck, das die gemeinsame Wasserversorgung betreibt und zusätzliche Krankenpflegedienste leistet sowie bei der Abwasserentsorgung von Meiningen und Schellenberg bzw. von Feldkirch-Tosters und Mauren. Als Informationsplattform dient die von Gemeinden aus Vorarlberg, St. Gallen und Liechtenstein getragene Rheintalische Grenzgemeinschaft.

15. Zusammenschlüsse von Gemeinden:

Nach § 7 GG bedürfen alle Bestandsänderungen eines nach Anhörung der beteiligten Gemeinden (im Wege von Volksabstimmungen) zu erlassenden Landesgesetzes. Abgesehen von den 1938 zwangsweise verfüigten Zusammenlegungen einzelner Gemeinden kam es bisher seit 1918 in Vorarlberg lediglich in folgenden Fällen zu freiwilligen Gemeindezusammenlegungen:

1919 Bregenz (mit Rieden, 1945 Verbleib der Fluh bei Bregenz)

1924 Langenegg (aus Ober- und Unterlangenegg)

1925 Feldkirch (mit Altenstadt, Tosters und Tisis)

1932 Dornbirn (mit Ebnit)

1945 Verbleib Bolgenach bei Hittisau

C Beispiele aus dem Ausland

1. In Deutschland wird unabhängig von durchgeführten Gebietsreformen und der Selbstverwaltungsstruktur der Landkreise von dem bewusst als Alternative zu Gemeindezusammenlegungen eingeführten Instrument der Verwaltungsgemeinschaft stark Gebrauch gemacht.

2. In Bayern haben die Verwaltungsgemeinschaften als Zusammenschluss von selbständig bleibenden benachbarten kreisangehörigen Gemeinden einen geteilten Aufgabenbereich. Im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden sind sie lediglich vorbereitend und ausführend tätig, die Entscheidungen bleiben bei der einzelnen Gemeinde. Im übertragenen Wirkungsbereich (hauptsächlich behördliche Aufgaben) handeln die Verwaltungsgemeinschaften eigenständig und eigenverantwortlich. Ihre Organe sind die aus Vertretern der Gemeinden gebildete Gemeinschaftsversammlung und der Gemeinschaftsvorsitzende.

3. In Baden-Württemberg bestehen vereinbarte Verwaltungsgemeinschaften (eine Gemeinde übernimmt Aufgaben der anderen) und Gemeindeverwaltungsverbände mit eigener Rechtspersönlichkeit und Verwaltung. Sie nehmen Erledigungsaufgaben (bei denen die Gemeinden Entscheidungsträger bleiben) und Erfüllungsaufgaben (bei denen die Verantwortung beim Gemeindeverband liegt) wahr. Als Organe sind eine aus Vertretern der Gemeinde gebildete Versammlung und ein Verbandsvorsitzender vorgesehen. Umgekehrt besteht auch die Möglichkeit, in einer Gemeinde durch eine Ortschaftsverfassung Verwaltungsgeschäfte zu dezentralisieren und den Ortsteilen eine gewisse Selbständigkeit einzuräumen, wobei als Organe ein Ortschaftsrat und ein Ortsvorsteher eingerichtet werden.

4. Sonderformen von Gemeindeverbänden sind mit eigener Rechtsgrundlage geschaffene Stadt-Umland-Verbände, wie sie z.B. als Region Stuttgart (mit 2 Millionen Einwohnern in 179 Gemeinden) oder als Region Hannover (mit 1,1 Millionen Einwohnern) geschaffen wurden.

5. Sie sind ein von der Stadt und den umliegenden Landkreisen gebildeter Gemeindeverband. Die Region ist Trägerin der öffentlichen Aufgaben, die von überörtlicher Bedeutung sind oder die Kräfte der einzelnen Gemeinden übersteigen, und sie vermittelt einen angemessenen Ausgleich der gemeindlichen Lasten. Sie ist beispielsweise Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs, der Regionalplanung, der Krankenhäuser, der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung und der Sozialeinrichtungen. Hauptorgan ist eine Regionalversammlung mit 80 bzw. 84 direkt gewählten Abgeordneten und ein Regionspräsident, der in Hannover ebenfalls direkt und in Stuttgart von der Regionalversammlung gewählt wird.

6. Daneben bestehen in Baden-Württemberg 11 Planungsregionen, in unserer Nachbarschaft ist es der Regionalverband Bodensee-Oberschwaben (Landkreise Ravensburg, Bodensee und Sigmaringen mit 600.000 Einwohnern). Sie sind Träger der Regionalplanung. Die Versammlung (hier 56 Mitglieder) wird von den Kreistagen gewählt, daneben besteht ein Verbandsvorsitzender und ein Verbandsdirektor.

7. Innerhalb des Regionalverbandes Bodensee-Oberschwaben haben in der Verdichtungszone Friedrichshafen-Ravensburg 13 Gemeinden mit rund 210.000 Einwohnern eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen, der auch verschiedene Wirtschaftsförderungsverbände angehören.

8. Kooperationsvereinbarung Bodensee-Oberschwaben. Zweck ist die Intensivierung und Festigung der Zusammenarbeit. Durch gemeinsame Maßnahmen und Projekte, die über eine einwohnerbezogene Umlage finanziert werden, soll in Übereinstimmung mit dem Landesentwicklungsplan eine Effizienzsteigerung und Ressourceneinsparung erzielt werden. Als Organ ist ein gemeinsamer Lenkungsausschuss eingerichtet.

9. Im Kanton St. Gallen bestehen neben den politischen Gemeinden noch Spezialgemeinden, insbesondere die Schul- und die vor allem gemeinnützige und kulturelle Aufgaben erfüllende Ortsgemeinde. In einzelnen Gemeinden sind sie in einer Einheitsgemeinde zusammengefasst. Formen der Gemeindekooperation sind die Übertragung oder gemeinsame Erfüllung von Aufgaben sowie die Schaffung von Gemeindeverbänden, in denen die in der Verbandsbürgerschaft zusammengefassten Stimmberechtigten der einzelnen Gemeinden entscheidungsberechtigt sind. Die Kantonsverfassung bekennt sich zu einer Förderung der Vereinigung von Gemeinden im Interesse eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes oder einer wirksamen Aufgabenerfüllung. Es kann vorgesehen werden, dass Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder Beiträge herabgesetzt werden, wenn eine gebotene Zusammenarbeit unterbleibt. Eine Gemeinde kann darüber hinaus zum Beitritt zu einem Gemeindeverband verpflichtet werden.

10. Der Kanton Graubünden kennt neben politischen Gemeinden und Bürgergemeinden als Kooperationsformen die Gemeindeverbände, Gemeindeverbindungen ohne Rechtspersönlichkeit oder privatrechtlicher Art, gemeinsame Anstalten sowie Regionalverbände. Nach der Kantonsverfassung fördert der Kanton die interkommunale Zusammenarbeit und den Zusammenschluss

von Gemeinden, um die zweckmäßige und wirtschaftliche Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen. Ein Regionalverband hat in erster Linie regionale Planungsaufgaben, er nimmt die ihm von den Gemeinden, vom Kanton oder vom Bund übertragenen Aufgaben selbständig wahr. Er ist nach der Zahl der Gemeinden und ihrer Einwohner, nach der räumlichen Ausdehnung sowie unter Berücksichtigung der örtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse und nach planerischen Gesichtspunkten so abzugrenzen, dass er seine Aufgaben zweckmäßig und rationell erfüllen kann. Entscheidungsträger sind die Delegierten der Regionalversammlung.

D Motive für und Widerstände gegen Gemeindekooperation

1. Kleine und in der Regel gleichzeitig finanzschwache Gemeinden sind bei der Erbringung vergleichbarer kommunaler Leistungen finanziell überfordert. Durch Zusammenarbeit können sie ihren Bestand sichern.
2. Die geografischen Bezugsgrößen für öffentliche Aufgaben (räumliche Parameter optimaler Aufgabenerfüllung) decken sich immer häufiger nicht mehr mit den historischen Grenzen der Gemeinden und Bezirke.
3. In kleinen Gemeinden treten zunehmend Probleme bei der Rekrutierung haupt- oder nebenberuflicher kommunaler Verantwortungsträger auf, wofür in erster Linie die dort geringe Höhe der Entschädigungen, die schwierige berufliche Absicherung und die Überlastung mit Verwaltungsaufgaben verantwortlich sind.
4. Die für die Qualität der kommunalen Verwaltung erforderliche fachliche Spezialisierung kann von Gemeinden nicht mehr in allen Bereichen ausreichend gewährleistet werden. Damit ist auch eine Risikominimierung für die Gemeinden verbunden.
5. Durch die Ausrichtung an kleine Einzugsgebiete kann es zu einer nicht notwendigen Versorgungsdichte von kommunalen Einrichtungen kommen.
6. Mangels regionaler Koordination kann es zu nicht optimaler räumlicher Situierung überörtlich wirksamer Einrichtungen kommen.
7. Mangels Vorteils- und Lastenausgleich zwischen den Gemeinden kommt es zu Wettbewerben um Betriebsstandorte und regionale Einrichtungen, die von der Maximierung von individuellen Vorteilen und nicht von der Suche nach optimalen Standorten geprägt sind. Das betrifft auch die Ausweisung von Betriebs-, Handels- und Verkehrsflächen.
8. Eine stärkere Nutzung vorhandener Instrumente regionaler und überregionaler Raumordnung durch das Land (Landesraumpläne) findet bisher offenkundig keine ausreichende Akzeptanz, wird aber verschiedentlich als Mangel gesehen.
9. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel ergibt finanzielle Vorteile bei der Zusammenlegung, nicht aber bei der Kooperation von Gemeinden. Der Finanzausgleich stellt wenig Instrumente für den interkommunalen Vorteils- und Lastenausgleich bereit.
10. In kleinen politischen Einheiten kann es leichter zu Abhängigkeiten und Befangenheiten mit nachteiligen Auswirkungen auf objektive Entscheidungen kommen. Andererseits sind größere Einheiten bei uns nicht so groß, dass Unkenntnis der konkreten Gegebenheiten und Sachverhaltsferne zu befürchten wäre.
11. Unterschiedliche Handhabungen bei kommunalen Dienstleistungen oder Gebühren sind inzwischen weitgehend transparent und für die Bürger angesichts ihrer Mobilität häufig nicht mehr

einsichtig. Verschiedenartige Regelungen für gleichartige Sachverhalte werden von mobilen Bürgern zunehmen als zu hohe Regelungsdichte empfunden.

E Schlussfolgerungen und Thesen

1. Eine Zusammenlegung von Gemeinden lässt nach den im Ausland gemachten Erfahrungen keine wesentlichen Einsparungen an Verwaltungsaufwand, wohl aber eine bessere Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen und Qualitätsverbesserungen in der Verwaltung erwarten. Dabei ist auch zu beobachten, dass häufig nicht nur Qualität von Dienstleistungen, sondern durch Nivellierung nach oben auch die Quantität des Leistungsangebots erhöht wird.
2. In der Praxis kommt es dabei häufig lediglich zu einer Zusammenführung der Gemeindeorgane und der Verwaltung, in den einzelnen Ortsteilen bleiben die gewohnten Strukturen an Gemeinschaftseinrichtungen sowie an Vereinen erhalten, wie dies in Bregenz und Feldkirch auch nach 80 Jahren gut zu beobachten ist. Die in diesem Zusammenhang häufig kritisierte Vielfalt bleibt daher im Wesentlichen erhalten. Sie ist aber auch in anderen Großgemeinden zu beobachten, weil es offenkundig Größengrenzen der Funktionsfähigkeit und traditionelle emotionale Prägungen gibt. Es ist fraglich, ob eine Vereinheitlichung in diesem Bereich tatsächlich Kostenvorteile brächte oder nicht von den Folgekosten schwindender Identifizierung mit freiwilliger Beteiligung an Gemeinschaftsaufgaben überwogen würde. Solches bürgerschaftliches Engagement gleicht mögliche betriebswirtschaftliche Größennachteile durch höhere Effizienz, Flexibilität und sorgfältigere Ressourcenverwaltung wieder aus.
3. Da zudem die Bestimmung der optimalen Größe von Gemeinden einerseits von zahlreichen widersprüchlichen Faktoren abhängt und in der Praxis faktisch unmöglich ist und andererseits kein automatischer Zusammenhang von Größe und Effizienz besteht, wird in einer planmäßigen Gemeindegemeinschaftszusammenlegung für die Verhältnisse in Vorarlberg kein geeignetes Steuerungsinstrument gesehen.
4. Hingegen gewährleistet die Freiwilligkeit selbstgesteuerter Zusammenarbeitsprozesse die wünschenswerte Offenheit für flexible Verdichtung von Kooperationen (bis zu freiwilligen Zusammenschlüssen von Gemeinden) und begleitende Akzeptanz bei den Bürgern.
5. Die Kooperation von Gemeinden ergänzt die örtliche Identität durch ein regionales Zusammengehörigkeitsgefühl und fördert auch bei den Bürgern Aufgeschlossenheit für Zusammenarbeit. Diese emotionale Akzeptanz ist wiederum Voraussetzung für eine Intensivierung von Kooperationen.
6. Das durch die Mobilität verursachte Auseinanderfallen von Geburtsort, Wohnort, Arbeitsort und Lebensabendsort einerseits sowie von Bildungs- und Freizeitorten andererseits führt zu einer Verwischung traditioneller Zugehörigkeitsgefühle. Wichtiger als der Sitz von Verwaltungseinrichtungen wird künftig die Qualität ihrer Dienstleistungen und die Nutzungsmöglichkeit von Infrastruktureinrichtungen mit offenen Einzugsgebieten sein, wobei aus Sicht des Bürgers beide Bereiche räumlich nicht mehr deckungsgleich sein müssen.
7. Die Standorte von Gemeinschaftseinrichtungen für ein zweckmäßiges Einzugsgebiet ergeben sich in den einzelnen großen Gemeinden durch Selbstbewertung der maßgeblichen Parameter, für mehrere Gemeinden durch Kooperation, die entweder individuell oder durch eine Regionalplanungsgemeinschaft erfolgen kann. Auf einer allen Gemeinden übergeordneten Ebene ist eine fachliche Koordination durch die Landesraumplanung als gemeinsam gestalteter Prozess erforderlich. Dabei ist anhand von Mindeststandards ein Gleichgewicht zwischen der wirtschaftlich zweckmäßigen Größe eines Einzugsgebiets und der notwendigen Bewahrung bürgerschaftlichen Engagements zu finden.

8. Zu klären ist, ob im Rheintal zwischen die Gemeinden mit ihren fachlichen oder räumlichen Kooperationsformen und dem Land eine regionale Planungs- und Aktionsebene (Regionalplanungsgemeinschaft/en) eingeschoben werden soll. Dabei ist zu beachten, dass die nach sachlichen Zweckmäßigkeiten ausgerichteten einzelnen Kooperationsräume häufig räumlich nicht deckungsgleich sind und eine zu große Vielzahl von Regionalplanungsgemeinschaften der angestrebten ganzheitlichen Betrachtung des Rheintals widersprechen würde.

9. Die Gemeindeförderung des Landes hat ebenso wie der Finanzausgleich häufig strukturkonservierende Wirkung.

10. Die bisherigen Kooperationsformen sind von einem pragmatischen Zugang zu aktuell sachgerechten Lösungen geprägt und folgen keinem einheitlichen und planmäßigen Gestaltungsprinzip. Sie führen zunehmend auch zu einer unsystematischen Vielfalt sowie zu einem hohen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand.

11. Die zunehmende Zahl und Vielfalt von Kooperationen wird zunehmend als unübersichtlich, kompliziert und losgelöst von politischer Partizipation empfunden. In dem Maße, in dem solche Kooperationsformen zunehmen, gehen für die Gemeindevertretungen und die Bürger sowohl Transparenz als auch Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten zurück.

F Vorschläge zur Diskussion

1. Inhaltliche Erweiterung des Fachbereiches Gemeindeentwicklung im Amt der Landesregierung zu einer in Zusammenarbeit mit dem Zukunftsbüro tätigen Servicestelle für Gemeindekooperationen.

2. Einrichtung einer Kooperationsbörse (Wissens- und Erfahrungstransfers, best practice-Vergleiche, Förderungsinstrumente, Ansprechpartner, Hilfestellung) im Internet.

3. Erarbeitung von Standards für Gemeindekooperationen, inhaltlich unter anderem durch Landesraumpläne.

4. Förderung von Verwaltungsgemeinschaften (allenfalls auch durch Anschubfinanzierungen) zur Optimierung der Leistungsfähigkeit der Gemeindeverwaltungen.

5. Bildung von Zweckverbänden nach dem Beispiel des Öffentlichen Personennahverkehrs für einzelne oder aggregierte Bereiche des kommunalen Aufgabenspektrums (Nutzung von Betriebsgebieten, Hilfs- und Rettungswesen, soziale Dienste und Seniorenbetreuung, Kinderbetreuung und Schulen, zentralörtliche Einrichtungen usw). Dabei wird davon ausgegangen, dass es sich um unterschiedliche räumliche Einzugsgebiete handeln kann und dass arbeitsteilige Schwerpunktlösungen möglich sind (nicht jede Gemeinde oder Kleinregion muss das gesamte Leistungsspektrum anbieten).

6. Mit Zweckverbänden für Betriebsgebiete (Standortverbände; unter Umständen auch ein einziger für das ganze Rheintal) sollen Erschließungs- bzw. Betriebsaufwendungen und Einnahmen (Kommunalsteuer) vergemeinschaftet werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass dies vorerst nur für neue Betriebsgebiete oder neue Betriebsansiedlungen gelten durchsetzbar sein wird. In § 17 des Finanzausgleichsgesetzes 2005 wurde klargestellt, dass Gemeinden Vereinbarungen über eine Teilung der Erträge aus der Kommunalsteuer treffen können.

7. Auf der Grundlage eines Betriebsflächenkonzeptes und eines Betriebsflächenpools sollten auf diese Weise Standorte vermarktet sowie Kosten und Erträge auf Grund von Kostentransparenz nach einem festzulegenden Schlüssel verteilt werden. Aufgabe eines solchen Standortverbandes als eine Art virtueller Wirtschaftspark könnte auch die professionelle Beziehungspflege zu Stand-

ortinteressenten, die Clusterbildung und eine Servicefunktion bei behördlichen Erledigungen sein. Der Vorteil läge in einer Entschärfung des Standortwettbewerbs und einer Attraktivitätssteigerung des gesamten Verbandsgebietes.

8. Für den Fall, dass auf freiwilliger Basis kein Einvernehmen über solche Standortverbände zu erzielen ist, müsste bei Bedarf eine landesgesetzliche Grundlage geschaffen (und vorab das Spannungsverhältnis zur Gemeindeautonomie geklärt) werden. Unerlässliche Voraussetzung ist ein ausgewogenes Verhältnis von Vorteilen und Nachteilen für jede einzelne Gemeinde. Eine solche Nutzenkumulierung wird vorrangig bei benachbarten Betriebsgebieten zu finden sein.

9. Wünschenswert wäre, wenn hinsichtlich des abgestuften Bevölkerungsschlüssels bestimmten Standards entsprechende Zweckverbände den anteilig selben finanziellen Effekt wie eine Gemeindezusammenlegung hätten.

10. Zu überlegen ist, finanzielle Förderungen für Gemeinden so zu ändern, dass strukturkonservierende Effekte (durch Ausgleich von Überforderung) vermieden werden und damit das Interesse an Kooperationen erhöht wird.

11. Die Bundesverfassung gibt durch den Grundsatz der Einheitsgemeinde, die Beschränkung von Kooperationsformen auf Gemeindeverbände und eine zentralistisch ausgestaltete programmatische Grundlage für die Zusammenfassung von Gemeinden zu einer Gebietsgemeinde (eine Art Region mit eigenem Statut) einen sehr engen Rahmen vor.

12. Die folgenden Vorschläge sind in ihrer konkreten Ausgestaltung davon abhängig, welche Intensität kommunaler Zusammenarbeit im Rheintal letztlich als notwendig angesehen wird.

13. Zur Wahrung einer ausreichenden Transparenz und möglichst effizienten Mitwirkungsmöglichkeit sollten kleinräumige Gemeindeverbände zusammengefasst und auch andere Kooperationsformen in solche Gemeindeverbände integriert werden.

14. Um eine direkte demokratische Legitimation und Kontrolle sicherzustellen, könnte die Verbandsversammlung (zumindest großer Gemeindeverbände) parallel zur Gemeindevertretungswahl von der Bürgerschaft direkt gewählt werden (zu klären wäre, ob dies mit der Vorgabe des B-VG, es müsse sich um gewählte Vertreter der Gemeinden handeln, vereinbar ist). Durch die damit verbundene stärkere Identität könnte unter Umständen auch zusätzliches bürgerschaftliches Engagement für die Verbandsarbeit gewonnen werden.

15. Als Alternative dazu käme in Betracht, einer Regionalplanungsgemeinschaft als freiwilliger Koordinierungsplattform aller Gemeindeverbände und sonstiger Kooperationsformen in ihrem Gebiet ein allenfalls direkt gewähltes „Verbandsparlament“ (z.B. eine Rheintalkonferenz) beizugeben, wofür allerdings erst eine landesgesetzliche Grundlage zu schaffen wäre.