Pressefoyer | Dienstag, 24. Jänner 2017

Kräfte bündeln, Gemeinden stärken

"Interkommunale Zusammenarbeit in Vorarlberg" – Studie des Instituts für Föderalismus bescheinigt Vorarlberg hohes Niveau

mit
Landeshauptmann Markus Wallner
Gemeindeverbandspräsident Harald Köhlmeier
Peter Bußjäger (Direktor des Instituts für Föderalismus, Innsbruck)

Herausgegeben von der Landespressestelle Vorarlberg
Amt der Vorarlberger Landesregierung
Landespressestelle, Landhaus, Römerstraße 15, 6901 Bregenz, Österreich | www.vorarlberg.at/presse
presse@vorarlberg.at | T +43 5574 511 20135 | M +43 664 6255668 oder M +43 664 6255667 | F +43 5574 511 920095
Jeden Werktag von 8:00 bis 13:00 Uhr und von 14:00 bis 17:00 Uhr erreichbar

Kräfte bündeln, Gemeinden stärken

"Interkommunale Zusammenarbeit in Vorarlberg" – Studie des Instituts für Föderalismus bescheinigt Vorarlberg hohes Niveau

Vorarlberg ist in Sachen Gemeindekooperationen auf einem hohen Niveau, wie eine aktuelle Studie des Instituts für Föderalismus belegt. Hierzulande haben die Gemeinden schon sehr früh erkannt, dass die zunehmend komplexen kommunalen Aufgaben leichter bearbeitet werden können, wenn mehrere Gemeinden zusammenarbeiten. Insbesondere bei der Weiterentwicklung der Bau-, Personal- und Finanzverwaltungen in Richtung flächendeckender Strukturen, aber auch bei der digitalen Integration von Land und Gemeinden ist Vorarlberg österreichweit führend.

Insgesamt wurden im Zuge der Studie in Vorarlberg 262 Gemeindekooperationen[1] erhoben. Damit kommen die 96 Vorarlberger Gemeinden auf einen Schnitt von 26,84 Kooperationen pro Gemeinde. Durchschnittlich sind 9,84 Gemeinden pro Kooperation beteiligt. "Es ist für die Gemeinden – vor allem für kleinere Gemeinden – aus praktischen und wirtschaftlichen Überlegungen vorteilhaft, wenn sie gemeinsam ihre Kräfte bündeln. Dementsprechend war die Entwicklung einer gemeinsamen Kooperationsstrategie ein wesentliches Thema im Verwaltungsentwicklungsprozess 'Zukunft der Verwaltung', den die Landesregierung auf Basis eines Landtagsbeschlusses in den Jahren 2013 und 2014 durchgeführt hat. Zudem ist es uns in den letzten Jahren durch attraktive Förderanreize gelungen, eine zusätzliche Dynamik in diese Richtung auszulösen", sagt Landeshauptmann Markus Wallner.

Zusammenarbeit lohnt sich – Attraktive Landesförderungen

Das Land Vorarlberg hat ein differenziertes Fördersystem für Gemeindekooperationen entwickelt. Voraussetzung ist die Beteiligung von mindestens drei (bei begründeten Ausnahmen schon zwei) Gemeinden. Unterstützt können folgende Maßnahmen werden: Entwicklungskosten (Konzepterstellung, Prozessbegleitung, Beratung, Moderationen), Investitionskosten für gemeinsam zu errichtende und zu finanzierende Bauprojekte, Personal- und Sachkosten für den laufenden Betrieb als Anschubförderung sowie Fusionen. Bei den Entwicklungskosten beträgt der

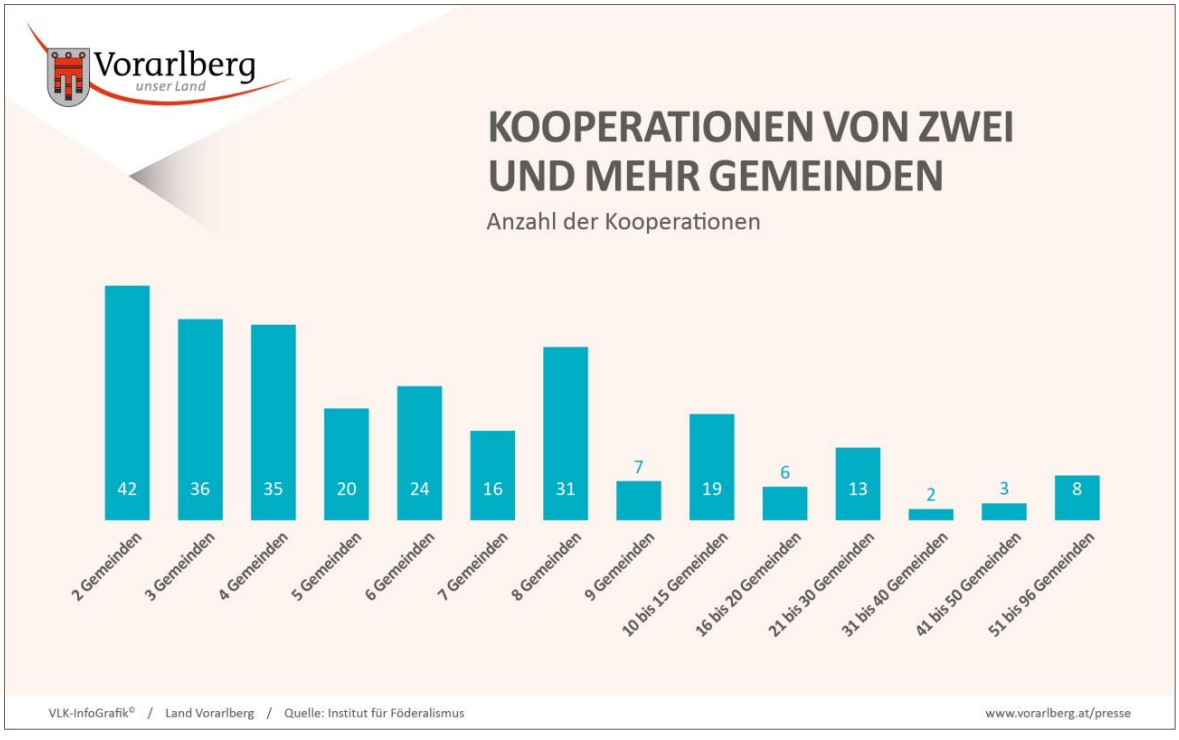
[1] Im Datensatz des Instituts für Föderalismus (siehe im Anhang der Studie) befinden sich 266 Kooperationen. Die Differenz ergibt sich daraus, dass sich zwei Kooperationsprojekte im Planungsstadium befinden und die Zahl der teilnehmenden Gemeinden noch nicht feststeht. Der Verein Schülerbetreuung hat aufgrund seiner Funktion als Anstellungsverein eine hohe Fluktuationsrate, was bedeutet, dass sich die Zahl der Mitgliedsgemeinden immer wieder ändert. Die interkommunalen Bauhofleistungen, die teilweise auf einer sehr informellen Basis vereinbart werden, wurden als Maßnahme der Zusammenarbeit aufgenommen, es konnte aber keine verlässliche Zahl der Vereinbarungen ermittelt werden.

Fördersatz 50 Prozent der Fremdkosten. Bei der Investitionsförderung von Kooperationsprojekten gibt es eine Grundförderung von 20 Prozent und Zuschläge, die sich nach Gemeindegrößen und Finanzkraft richten.

Für neue Gemeindekooperationen gibt es vom Land eine Anschubförderung beim Personal- und Betriebsaufwand, die fünf Jahre lang degressiv gewährt wird (60 Prozent, 50 Prozent, 40 Prozent, 30 Prozent und 20 Prozent). Aktuelle Beispiele sind u.a. die Baurechtsverwaltungen für die Regionen amKumma und Walgau West, die Regio Vorderland-Feldkirch, die Bauverwaltung Montafon, die Finanzverwaltung Vorderland, das Dienstleistungszentrum Blumenegg sowie die Feuerpolizeien Dornbirn und Feldkirch. Allein in den letzten drei Jahren hat das Land Vorarlberg in Summe 1,44 Millionen Euro an Anschubförderungen ausbezahlt.

Bei Infrastrukturprojekten steuert das Land bei Kooperationen bis zu 550.000 Euro bei (anstatt maximal 250.000 Euro bei Einzelförderung). Außerdem gibt es für Gemeinde- und Regionalentwicklungsplanungen, Pilotprojekte zur Erprobung neuer Wege, Maßnahmen der Altenpflege, Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen, für Kinderbetreuungs- bzw. Kindergartenprojekte sowie Schülerbetreuung und für Sportanlagen besondere Förderungen, wenn dabei mehrere Gemeinden zusammenarbeiten. Die Förderungszuschläge betragen zwischen 10 und 15 Prozent und sind teilweise degressiv gestaltet.

In welchem Maße sich die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit bei Infrastrukturprojekten lohnt, wird am Beispiel des im Jahr 2015 eröffneten Walgaubades in Nenzing deutlich. Dieses ist das landesweit erste regionale Bäderprojekt. Alle 14 "Regio Im Walgau"-Gemeinden haben sich daran finanziell beteiligt. Von den Gesamtkosten in Höhe von rund sechs Millionen Euro konnten mehr als 1,8 Millionen Euro durch die diversen Landesförderungen gedeckt werden.



Gemeinden vor wachsenden Herausforderungen

"Die erfreuliche Entwicklung täuscht aber nicht darüber hinweg, dass der Weg weitergehen muss und dass weitere Verbesserungen möglich und nötig sind", betont Gemeindeverbandspräsident Harald Köhlmeier. Denn der Druck auf die Gemeinden steigt. Gründe dafür sind unsichere wirtschaftliche Rahmenbedingungen und geringere finanzielle Spielräume sowie die steigende Komplexität vieler Rechtsmaterien und neue Herausforderungen wie die Digitalisierung vieler Arbeitsprozesse. Auch die demografische Entwicklung stellt vor allem kleine, peripher gelegene Gemeinden vor Herausforderungen. Dazu kommt die steigende Erwartungshaltung von Bürgerinnen und Bürgern an die Gemeindeverwaltung. Die Leistungen der Daseinsvorsorge sollen möglichst landesweit in vergleichbarem Qualitätsstandard erbracht werden.

Kooperationen statt Fusionen

Eine klare Aussage der Studie "Interkommunale Zusammenarbeit in Vorarlberg" ist, dass Kooperationen in der Regel Fusionen vorzuziehen sind. Fusionen sind kein genereller Lösungsansatz. Durch die erforderlichen Spezialisierungen wären in der Kernverwaltung Größenordnungen von 30 bis 40 Mitarbeitenden erforderlich. "Um das zu erreichen, wären teilweise großflächige Zusammenschlüsse notwendig, die in der Politik und Geografie des Landes keine Grundlage haben und auch von den Menschen nicht gewollt sind", erläutert Köhlmeier.

Die Studienautoren vom Institut für Föderalismus raten zur weiteren Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit. "Wir sehen das aber nicht als Sparprogramm, sondern als einen Weg zur Verbesserung und Standardisierung der Dienstleistungsqualität, zur Sicherung der Daseinsvorsorge und zur Erhaltung einer größtmöglichen Autonomie der Kleingemeinden", so Institutsdirektor Peter Bußjäger. Die wesentlichen Empfehlungen:

- **Tempo hoch halten:** Die Weiterentwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit ist vor allem für die Kleinst- und Kleingemeinden zur nachhaltigen Absicherung ihrer Autonomie wichtig; auch wenn die be- stehende Zusammenarbeit ein gutes Niveau hat, gibt es noch Potential in jenen Aufgabenbereichen der Verwaltung sowie in den Dienstleistungs- und Daseinsvorsorgebereichen, die nicht in Pflichtverbänden geregelt sind. Bei- spiele dafür sind: Abgabeneinhebung, Bau- und Recyclinghöfe, Gewerbe- gebiete, Infrastrukturentwicklung, Kinderbetreuung, und Standortpolitik.
- **Prozess unterstützen:** Mit der Unterstützung der Kooperationsprozesse durch eine gediegene politische, fachliche, steuerliche und prozessbezogene Beratung und Förderung könnte eine Beschleunigung der Entwicklung erreicht werden. Empfohlen wird eine Verstärkung der bestehenden, beim Gemeindeverband angesiedelten Beratungsstelle.
- **Mehr Forschung:** Auch die Forschungsarbeit zur Vielgliedrigkeit und Komplexität der kommunalen Aufgabenerfüllung soll verstärkt werden.
- **Regionsdenken noch mehr fördern:** Eine der Folgen der gestiegenen Mobilität der Bevölkerung ist, dass die historischen Lebens- und Funktionsräume vielfach mit den aktuell gelebten nicht mehr übereinstimmen. In den peripheren Regionen wird die übergeordnete Planung immer wichtiger, um alle Angebote der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Daseinsvorsorge in der landesüblichen Qualität anbieten zu können. Die Weiterentwicklung der Region zum gemeinsamen planerischen und funktionalen Beziehungsraum scheint zu einem wichtigen politischen Ordnungs- und Organisationsinstrument zu werden. Die Studienautoren empfehlen daher, die Diskussion über die Ausstattung der regionalen Ebene mit Kompetenzen zu eröffnen. Voraussetzung dafür ist ein politischer Prozess, der die Zuordnung jeder Gemeinde zu einer (Klein)Region zum Ziel hat. Ein solches Projekt wird derzeit in Südtirol umgesetzt (Erstellung einer Kooperationslandkarte).

Vorarlberger Best-Practice-Beispiele

Die Studie des Instituts für Föderalismus vergleicht in einem Kapitel anhand von Beispielen die interkommunale Zusammenarbeit in verschiedenen Sachgebieten in Österreich, Deutschland, der Schweiz und Südtirol. Vorarlberg ist in dieser Aufzählung mit mehreren Best-Practice-Beispielen vertreten. Was Vorarlberg auszeichnet und zum Bundesland mit der intensivsten Zusammenarbeit auf der kommunalen Ebene macht, sind mehrere überregionale und teilweise bereits flächendeckende Kooperationsstrukturen. Diesen liegt folgende Philosophie der Zusammenarbeit zugrunde: Die Zuständigkeit bleibt bei der Gemeinde, die Koordination wird aber regional durchgeführt und unterstützt. Das heißt, Wissen und Information werden vor Ort bezogen und nach einer gemeinsamen Strategie umgesetzt. Die im Gemeindeverband eingerichtete Kooperationsberatung initiiert und begleitet diese Prozesse.

- Personalverwaltungen:
  Es wurden vier Kompetenzzentren im Rahmen städtischer Verwaltungen eingerichtet. Die größten sind Dornbirn für 17 Gemeinden und die Regio Bregenzerwald und Feldkirch für das Vorderland mit zusammen 15 Gemeinden. Bei drei- bis vier jährlichen Treffen werden die Grundstrukturen der Personalverwaltung akkordiert. Die Kompetenzzentren sind Ansprechpartner in allen Spezialfragen auch für jene Gemeinden, die nicht der Verwaltungsgemeinschaft angehören. Die Gehaltsverrechnung gehört dazu, ist aber eher ein Nebenprodukt der ganzheitlichen Personalbetreuung.

- Baurechtsverwaltungen:
  Knapp die Hälfte der Vorarlberger Gemeinden hat die Baurechtsagenden bereits ausgelagert (die Übertragung der Gewerberechtsverhandlungen an die Bezirkshauptmannschaften bleiben davon unberührt). Verwaltungsgemeinschaften gibt es zur Zeit für das Große Walsertal, im Klostertal (mit Lech), für das Montafon, die Region am Kumma, im Walgau und in der Gemeinde Frastanz für die Jagdberggemeinden in der Form einer losen Kooperation. Im Bregenzerwald bemüht man sich gerade intensiv, ein Kompetenzzentrum zustande zu bringen.

  Ein Beispiel ist die Baurechtsverwaltung Vorderland: Im Jahr 2003 wurden die ersten Untersuchungen gestartet und in der Folge zügig umgesetzt. Zwölf Gemeinden mit insgesamt 32.000 Einwohnern arbeiten auf freiwilliger Basis zusammen. Die Ziele sind hohe Qualität, bessere Kundenorientierung und moderne Organisation bei Wahrung der Gemeindeautonomie. Als weitere Vorteile einer gemeinsamen Verwaltung werden ein einheitlicher Gesetzesvollzug und damit verbunden ein höheres Maß an Rechtssicherheit, die verbesserte fachliche Unterstützung der Bauherren, Stärkung der Region, gleiche Voraussetzungen für alle Bauwerber und die gemeindeübergreifende Betrachtungsweise in Raumordnungsfragen gesehen. Die Baurechtsverwaltung ist für sämtliche Agenden des Baugesetzes und der Verordnungen (Bauverfahren, Kundmachung, mündliche Verhandlung, Bescheid, Schlussprüfung, …), Wasser- und Kanalanschluss (Bescheid), Ausnahmen von Abstandsvorschriften (Bescheid), Hausnummernvergabe und Gebäude- und Wohnungsregister-Erfassung zuständig. Der Bürgermeister bleibt Baubehörde 1. Instanz, der Leiter der Baurechtsverwaltung erhält die Befugnis, für den Bürgermeister Entscheidung und Verfügungen zu treffen (Unterschriftsbefugnis). Personelle Ausstattung: 1 Jurist, 1 Bautechniker, 1 Administrator, 1 Sekretärin (80 Prozent). Etwa 700 Bauverfahren und anzeigepflichtige Vorhaben sind jährlich zu betreuen.

  Das von den Gemeinden Thüringen und Bludesch gemeinsam errichtete Dienstleistungszentrum Blumenegg wurde im April 2013 in Betrieb genommen. Erstmals haben in Vorarlberg zwei Nachbargemeinden Bauämter, Baurechtsverwaltung, Wertstoffsammelzentrum und Bauhöfe zusammengelegt und mit Investitionskosten von 2,745 Millionen Euro ein gemeinsames Gebäude errichtet. 2014 war das erste volle Betriebsjahr.

- Finanzverwaltungen:
  Nach dem Muster der bestehenden Baurechts- und Personalverwaltungen sollen gemeinsame Finanzverwaltungen aufgebaut werden. Pilotprojekte laufen im Vorderland und im Bregenzerwald. Im Vorderland sind vier Gemeinden beteiligt, das Kompetenzzentrum wird in der 2.500-Einwohner-Gemeinde Sulz eingerichtet, wo sich auch das Regio-Büro und die Baurechtsverwaltung Vorderland befinden. Den Gründungsimpuls bildeten die Basler Finanzabkommen, die von den Gemeinden Expertenwissen verlangen, das nicht zur Verfügung steht. Inhaltlich bearbeiten die Finanzverwaltungen, die rechtlich als Verwaltungsgemeinschaften geführt werden, die Buchhaltungen, die Voranschläge und Jahresabschlüsse, die mittelfristigen Finanzplanungen, das Abgabenwesen und das Darlehensmanagement. Die Umsetzung gestaltete sich durchaus als durchwachsen, war doch ein Angleichen der Verwaltungssysteme unabdingbar. Das Projekt war von Beginn an für alle 13 Gemeinden der Region angelegt, sukzessive kommen weitere Gemeinden dazu. Der Beitritt zur Verwaltungsgemeinschaft erfolgt oft bei personellen Veränderungen, z.B. im Zuge von Pensionierungen.

- Flüchtlingsbetreuung:
  Auch hier wird versucht, Entscheidungen und Verantwortung soweit wie möglich in den Gemeinden und Regionen zu belassen. Das komplexe Räderwerk der Flüchtlingsbetreuung wird in enger Zusammenarbeit vom Land, vom Gemeindeverband und von der Caritas Feldkirch koordiniert, die Gemeinden werden im Hinblick auf Prozesse und Strukturen intensiv betreut. Das Rückgrat der Gemeindebetreuung sind die ca. zehn Koordinatoren in den Regionen und Städten, die gemeinsam mit den Gemeinden die Standards diskutieren und festlegen. Wie überall stehen die Bereiche Arbeitsmarkt, Spracherlernung, Unterbringung, Freizeitgestaltung sowie Mentoring und Begleitung im Mittelpunkt. Die Kooperationsberatung des Vorarlberger Gemeindeverbandes ist die zentrale Drehscheibe, die die Informations- und Kommunikationsflüsse steuert und für die Abstimmung der Gemeinden und Regionen sorgt. Damit kann auch der Anspruch landesweit einheitlicher Basisstandards erfüllt werden.

- Abgabenprüfung Vorarlberg:
  Diese Verwaltungsgemeinschaft wurde im Jahr 2013 auf Initiative des Gemeindeverbandes gegründet und bei der Stadtgemeinde Dornbirn, die auch die Geschäftsführung besorgt, angesiedelt. Mit Stand August 2016 sind bereits 50 Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft beigetreten. Die Dienstleistung umfasst alle Gemeindeabgaben wie Kommunalsteuer, Tourismusabgabe, Gästetaxen, Zweitwohnsitzabgaben u.a. Da es sich teilweise um komplexe Vorgänge handelt, war die Bündelung dieser Agenden eine der Möglichkeiten, das notwendige Fachwissen aufzubauen und effizient einzusetzen.

- Vision Rheintal:
  Das Vorarlberger Rheintal ist eine der am stärksten boomenden Regionen Österreichs. Die Zahl der Einwohner ist in den vergangenen 50 Jahren von 140.000 auf 240.000 gestiegen, die Zahl der Gebäude hat sich verdreifacht, das Ausmaß der bebauten Fläche verachtfacht. Im

Jahr 2004 haben sich die 29 Gemeinden zu einer Entwicklungspartnerschaft zusammengetan, um einen umfassenden Planungsprozess zu starten. In zwei Jahren wurde ein Leitbild zu den Fachbereichen Siedlung und Mobilität, Freiraum und Landwirtschaft, Wirtschaft, soziokulturelle Entwicklung und Gemeindekooperationen erarbeitet. Diese Themen wurden in den folgenden Jahren weiter aufbereitet, z.B. enkeltaugliche Wohngebiete, regionale Gewerbegebiete (Rheintal Mitte und Rheintal Nord) und die Vereinbarung über den gemeinnützigen Wohnbau. Für die Vision Rheintal wurde in der Abteilung Raumplanung und Baurecht der Landesregierung eine Projektstelle mit 1,5 Personen eingerichtet, die Finanzierung erfolgt je zur Hälfte durch die Gemeinden (ein Euro pro Einwohner) und das Land Vorarlberg. Mit dem Auslaufen des Projekts Ende 2016 steht Vision Rheintal nach mehr als zehnjährigem Bestehen vor einer Neubewertung und gegebenenfalls vor einer strategischen und organisatorischen Neuausrichtung.

- Vorarlberger Umweltverband:
  Ein Landesverband für die Abfallbeseitigung, dem alle 96 Vorarlberger Gemeinden auf freiwilliger Basis angehören. Rechtlich ist der Vorarlberger Umweltverband mit seinen acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein Gemeindeverband, der von Verbandsversammlung, Vorstand, Obmann und Geschäftsführer geführt wird. Sämtliche Agenden der Abfallwirtschaft werden vom Umweltverband koordiniert und durchgeführt, wobei folgende fünf Schwerpunkte definiert wurden: Umwelt (Studien, Konzepte, Projekte), sämtliche Abfallagenden, ökologisches Bauen, Beschaffung und Wissensmanagement. Die Entscheidungen über das jeweilige Dienstleistungsangebot und die Gebührenhoheit ist bei den Gemeinden verblieben, wobei die Grundgebühren aufgrund der individuellen Dienstleistungsintensität unterschiedlich, die Sackgebühren aber weitgehend harmonisiert sind. Auch in der Öffentlichkeitsarbeit und in der Durchführung der Umweltkampagnen sind die Gemeinden weiterhin selbst aktiv.

  Beschaffung und Vergaberecht Vorarlberg: Diese Verwaltungsgemeinschaft wurde 2014, eingebettet in den Umweltverband im Gemeindehaus, gegründet und arbeitet mit drei Personen, darunter ein Vergaberechtsexperte. Mit Stand Jänner 2016 sind 53 Vorarlberger Gemeinden beigetreten, also schon mehr als die Hälfte. Bei der Beschaffung steht einerseits die ökologische Qualität der Produkte im Vordergrund, andererseits die Beschränkung auf standardisierte Produkte. Das Ökobeschaffungsservice (ÖBS) fungiert als Drehscheibe; das ÖBS sucht die Produkte aus, verhandelt die Preise und bietet sie den Gemeinden im ÖBS-Shop an. Bestellung, Lieferung und Verrechnung laufen direkt zwischen Lieferant und bestellender Gemeinde. Nach gut 1,5 Jahren wird im Umweltverband ein positives Resümee gezogen: Die Zahl der kooperierenden Gemeinden wächst weiter, ausschlaggebend ist die fachliche Expertise bei komplexen Verfahren (Beispiel Beschaffung von Feuerwehr- und anderen Fahrzeugen) sowie in den Bereichen Ziviltechnik und Bauaufsicht.

- Informatik:
  Auch die enge Vernetzung von Land und Gemeinden im digitalen Bereich (gemeinsames Akten- und Dokumentenmanagementsystem V-DOK, Digitales Langzeitarchiv Vorarlberg,

Formulargenerator und -server für Webformulare (Kooperation mit Stadt Wien), duales Zustellungssystem, gemeinsamer Betrieb des Portalverbundes, gemeinsame Datendrehscheibe Corporate Network Vorarlberg u.a.) trägt zur Bewältigung völlig neuer Herausforderungen im Bereich der Gemeindekooperationen bei.

Betreuung und Weiterentwicklung des gesamten IT-Bereichs haben die Vorarlberger Gemeinden in der Gemeindeinformatik GmbH gebündelt. Diese wurde 1980 von 18 Gemeinden gegründet, seit dem Jahr 2000 sind alle Vorarlberger Gemeinden Gesellschafter. 14 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind für Beschaffungswesen, Schulung, laufende Unterstützung über das Helpdesksystem und für insgesamt 40 Produkte und IT-Lösungen des Non-Profit-Unternehmens tätig. Die digitalen Produkte decken sowohl hoheitliche wie auch privatrechtliche Aufgabenbereiche der Gemeinden ab. Die ständige Weiterentwicklung der IT-Lösungen ist ein wichtiger Aufgabenbereich der GmbH, der gemeinsam mit Partnern aus dem Verwaltungssektor und der Wirtschaft teilweise länderübergreifend abgewickelt wird.