

Empfehlung Nr. 33

**Empfehlungen zur interkommunalen Zusammenarbeit auf
dem Gebiet der Raumordnung und der Planung
raumrelevanter Maßnahmen**

Beschluß: 19. Sitzung am 27. 11. 1991

I. EINLEITUNG

Für viele kommunale Aktivitätsbereiche ist die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden von wesentlicher Bedeutung. Durch Kooperation kann das Ausmaß des kommunalen Leistungsangebots erweitert, die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung verbessert, Konflikte zwischen Gemeinden können vermieden oder gemildert werden.

Soweit es sich um raumplanerische Aktivitäten handelt, sind interkommunale Abstimmungen sowohl über Ortsplanungen als auch über überörtliche Planungen zweckmäßig und erforderlich.

In manchen Bereichen, besonders bei technischen Ver- und Entsorgungsaufgaben (Wasser, Abwasser, Abfälle), gibt es seit langem eine weitgehend erfolgreiche Gemeindegemeinschaft. Andererseits ist die Kooperation zwischen den Gemeinden bei einer Reihe wichtiger Aufgabenfelder schwach entwickelt oder überhaupt nicht vorhanden, obwohl eine umfassende Abstimmung von Interessen, Zielen, Planungen und Projektvorhaben auf regionaler Ebene dringend geboten wäre.

Die rechtliche und organisatorische Form der Gemeindegemeinschaft wird vor allem von Zielsetzung und Gegenstand der Kooperation bestimmt.

Untersuchungen, insbesondere die im Auftrag der ÖROK durchgeführten Fallstudien des Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrums in der Stadtregion Graz und dem Vorarlberger Rheintal¹⁾, zeigen, daß sich vor allem zwei Hauptgründe für eine zwischengemeindliche Zusammenarbeit identifizieren lassen :

1. Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und Überwindung geringer finanzieller Leistungskraft:

Die Zusammenarbeit ist vor allem bei kommunalen Einrichtungen der technischen und sozialen Infrastruktur (Ver- und Entsorgung, Unterricht) von Bedeutung, trägt zu erhöhter Effektivität und Wirtschaftlichkeit bei und ermöglicht auch Gemeinden mit geringer eigener Leistungskraft eine adäquate Aufgabenerfüllung. Derartige Kooperationen sind in ihren Auswirkungen auf den Bereich einer oder weniger Gemeinden beschränkt, sofern sie nicht aus technischer Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit (z.B. Einrichtungen zur Abfall- und Abwasserbehandlung) größere Gebiete umfassen. Sie werden vielfach durch Verwaltungsvorschriften und Förderungsbestimmungen in bezug auf Gebietsabgrenzung, Standortfestlegung und organisatorische Regelungen bestimmt.

2. Strukturelle Verflechtungen:

Dies trifft insbesondere für die Raumplanung sowie für Aufgabenfelder zu, in denen wechselseitige Abhängigkeiten zwischen Gemeinden bestehen und die Effektivität bzw. Qualität der Aufgabenerfüllung wesentlich von einer erfolgreichen innerregionalen Koordination bestimmt wird. Entsprechende strukturelle Verflechtungen finden sich vor allem in den Bereichen

- Siedlungsentwicklung (z.B. hinsichtlich Flächenverfügbarkeit und -nutzung),
- Wirtschaft (Standortplanung für Industrie- und Gewerbebetriebe),
- Landschafts- und Umweltschutz (vor allem hinsichtlich Emissionsschutz bzw. Schutz vor Boden- und Gewässerbelastungen)
- Verkehr (z.B. Maßnahmen im Straßennetz und beim öffentlichen Verkehr).

Allgemein besteht bei engen strukturellen Verflechtungen ein hoher Bedarf an Abstimmung regionaler und örtlicher Entwicklungsziele und die Notwendigkeit, bei konkreten Planungen/ Projekten zwischen den oft stark divergierenden Interessen der Gemeinden einen Ausgleich zu finden. Unzureichende Kooperation verursacht nicht nur örtlich begrenzte, sondern auch regional wirksame negative Effekte. Auf strukturellen Verflechtungen beruhende Formen der Zusammenarbeit sind z.Z. allerdings noch deutlich weniger entwickelt als finanzwirtschaftlich motivierte Kooperationen. Bestehende Koordinierungseinrichtungen sind in ihrer Wirksamkeit vielfach sehr eingeschränkt. Die Folgen sind Problem-

¹⁾ Zusammenarbeit von Gemeinden unter Berücksichtigung von Stadt-Umland-Kooperationen, unveröffl., Wien 1990

konzentrationen und Defizite in der Bewältigung von Aufgabenstellungen, die räumlich in besonderem Maße Stadt- bzw. Großstadregionen¹⁾ betreffen, wo die Grenzen eigenständiger Problembewältigung besonders frühzeitig erreicht und sichtbar werden.

Hier tritt eine größere (und wachsende) Zahl Fragestellungen auf, die aus bestehenden innerregionalen Verflechtungen herrühren, und mangels Zusammenarbeit bisher unbeantwortet blieben. Diese Fragen sind aber für die künftige Entwicklung der Regionen - und teilweise auch über die Grenzen der Regionen hinaus - bedeutsam.

Die Symptome dieser Entwicklung sind

- spürbare Umweltbelastungen,
- Lücken im Angebot öffentlicher Dienstleistungen (z.B. im öffentlichen Personennahverkehr) und
- wachsende Knappheit von Ressourcen (einschließlich Flächen).

Kooperationshemmnisse ergeben sich nicht nur bei markanten Interessensgegensätzen, sondern auch durch ausgeprägte Größen-, Struktur- und Entwicklungsunterschiede der beteiligten Gemeinden.

Geeignete rechtliche, organisatorische und verfahrenstechnische Formen der Kooperation sind insbesondere in städtischen Ballungsräumen erforderlich.

Ziel der Empfehlungen ist es,

- Möglichkeiten zur Intensivierung der Gemeindezusammenarbeit und zur Verbesserung bereits bestehender Kooperationen aufzuzeigen und
- Vorschläge zur Einrichtung von Kooperationen in wichtigen Aufgabenfeldern zu erstatten.

II. EMPFEHLUNGEN

Rechtliche Verankerung kooperationsrelevanter Grundsätze:

1. In den Rechtsvorschriften von Bund und Ländern sollen kooperative Verfahren verstärkt vorgesehen und ermöglicht werden. Dazu sind die relevanten Vorschriften zu sichten und erforderlichenfalls zu ergänzen.
2. In den Rechtsgrundlagen für die Aufgaben- und Finanzmittelverteilung soll den strukturellen Verflechtungen (Grün- und Erholungsflächensicherung, Angebote im öffentlichen Verkehr, usw.) und den die Gemeindegrenzen überschreitenden Leistungen und zentralörtlichen Funktionen, insbesondere in Ballungsräumen, Rechnung getragen werden. Ebenso soll in den Richtlinien der Länder zur Vergabe von Förderungsmitteln bei kommunalen Vorhaben, die Einfluß auf die Nachbargemeinde haben können, die Abstimmung mit den Nachbargemeinden vorgesehen werden. Bei Vorhaben privater Träger soll die Übereinstimmung mit interkommunalen und regionalen Zielen überprüft werden.

Interkommunale Kooperationen für die Planung und Durchführung kommunaler Vorhaben sollen, wenn sie volkswirtschaftlich zweckmäßiger als gleichartige isolierte Lösungen sind, gefördert werden.
3. Zur Erleichterung der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit sollen in den Raumordnungsgesetzen der Länder die Prinzipien des Interessenausgleichs auf regionaler Ebene als übergeordnetes raumordnerisches Ziel aufgenommen werden.
4. Der österr. Städtebund und der österr. Gemeindebund sollen auch unter Berücksichtigung ausländischer Beispiele Möglichkeiten einer zweckmäßigen interkommunalen Kooperation laufend prüfen und den Gemeinden entsprechende Arbeitsunterlagen (z.B. Satzungen, Geschäftsordnungen) zur Verfügung stellen.
5. In den Rechtsgrundlagen und -vorschriften von Bund, Ländern und Gemeinden sollen die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte der Planungsbetroffenen („offene Planung“, „Planung von unten“) stärker verankert und in der örtlichen und überörtlichen Planung erweitert werden, um eine ausreichende Akzeptanz regional abgestimmter Maßnahmen zu gewährleisten.

1) Stadregionen sind „urbane Verflechtungs- und Lebensräume“ mit mindestens 15.000 EW, die durch außergewöhnlich starke Interaktionen zwischen Zentrum oder Kerngebiet und Umgebungsgemeinden gekennzeichnet sind (nach: Stat. Handbuch f.d.Rep.Öster.1988, Wien 1989, S.6)

Zusammenarbeit im Bereich der überörtlichen Raumplanung:

6. Zur Berücksichtigung der örtlichen Interessen bei überörtlichen Planungen und Maßnahmen soll der Landesgesetzgeber die Einrichtung von Beratungsgremien in Form regionaler Planungsbeiräte für funktional abgegrenzte Regionen ermöglichen.¹⁾ Ihre Hauptaufgabe wäre

- eine gegenseitige Informationsplattform der Gemeinden zu sein,
- eine Beratungsebene in Raumordnungsangelegenheiten darzustellen,
- ein Forum für den interkommunalen Interessenausgleich zu bilden,
- ein Gremium zur Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen und Vorschläge zu regionalen und sektoralen Raumordnungs-/Entwicklungsprogrammen, zu Entwicklungsleitbildern oder zu sektoralen Planungen und Maßnahmen zu sein.

Wo funktionale Verflechtungen dies zweckmäßig erscheinen lassen, sollen ländergrenzüberschreitende Planungsbeiräte vorgesehen werden.

7. Regionale Planungsverbände sollen im Einvernehmen mit den beteiligten Gemeinden dort eingerichtet werden, wo dies aufgrund funktioneller und struktureller Verflechtungen bzw. zur Mitwirkung an überörtlichen Planungen zweckmäßig erscheint.

Aufgaben dieser Kooperationsformen können die Erstellung regionaler Raumordnungs-/Entwicklungsprogramme, die Erörterung und Abstimmung örtlicher Entwicklungskonzepte/-programme/Flächenwidmungspläne und die Kooperation bei relevanten Dienstleistungen für einzelne Gemeinden sein.

Derartige Planungsk Kooperationen sollen finanziell und immateriell vom Land unterstützt werden. Die zur Erbringung übertragener überörtlicher Aufgaben erforderlichen Mittel sind den Planungsk Kooperationen von den zuständigen Planungsträgern abzugelten.

Darüberhinaus können regionale (Planungs-) Verbände oder Gemeinschaften zur Abstimmung von Gemeindeinteressen in folgenden Bereichen herangezogen werden:

- **Bodenpolitik:** Flächenvorsorge; Schaffung und Verwaltung eines regionalen Bodenreservefonds; Planung von Grün- und Erholungsräumen; Sicherung landwirtschaftlicher Flächen; Baulanderschließung.
- **Standortplanung:** Industrie- und Gewerbe; Einkaufszentren; kommunale Einrichtungen, v.a. für Freizeit und Erholung; Wohn- und Zweitwohnstandorte (Ferienwohnungen).
- **Ver- und Entsorgung:** Anschluß an zentrale Ver- und Entsorgungsanlagen, Ver- Entsorgungskonzepte, z.B. Abfallbeseitigung (Müllvermeidung und -trennung, Kompostierung), Abfallverwertung und -behandlung; Abwasserbehandlung, vor allem in Gebieten geringer Siedlungsdichte.
- **Verkehr:** Verkehrserschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln; Standortwahl und Finanzierung von Park&Ride-Einrichtungen; Schülergelegenheitsverkehr; Paratransit; Straßen- und Wegebau (Umfahrungen, Sanierungen, Rückbaumaßnahmen; Verkehrsberuhigung; Parkraummanagement; Radwegenetze; Hoferschließung; Güterwege).
- **Landschaftsplanung und Umweltschutz:** Erhaltung naturnaher (Erholungs-) Gebiete; Gewässer- und Bodenschutz; Emissionsschutz (vgl. Verkehr); Schutzwasserbau.
- **Schulen und Kindergärten:** Koordination von Einrichtungen, ihrer Inanspruchnahme und Finanzierung.
- **Soziale Dienste:** Altenhilfeeinrichtungen; Sozial- und Familienberatung.
- **Gesundheitswesen:** ambulante, halbstationäre und stationäre Einrichtungen.
- **Gemeindeverwaltung:** Verwaltungsorganisation; Technikunterstützung (EDV, Telekommunikation).
- **Wirtschaftsförderung:** Standortwerbung, regionales Marketing; Regionalentwicklung; Beschäftigungspolitik auf kommunaler/ regionaler Ebene; Fremdenverkehrsentwicklung; Sicherung der Nahversorgung.

8. Regionalen Planungsverbänden der Gemeinden sollen auch Aufgaben regionaler Planungsbeiräte übertragen werden können, um den regionsangehörigen Gemeinden mehr Möglichkeiten zur Mitwirkung an regionalen Planungen zu ermöglichen.

1) Dies ist derzeit nur in NÖ, Stmk. und Tirol der Fall.

Der Gesetzgeber soll die Voraussetzungen für eine ausreichende Effektivität dieser Verbände (Gemeinschaften) schaffen, und zwar hinsichtlich

- der notwendigen Zusammenarbeit mit der Landesplanung und Sektoralplanung des Bundes sowie
- der Vorgabe organisatorischer und verfahrensrechtlicher Richtlinien.

Zusammenarbeit im Bereich der örtlichen Raumplanung:

9. Die Raumordnungsgesetze der Länder sollen die Gemeinden verpflichten, über Planungen und Vorhaben mit Auswirkungen auf Nachbargemeinden diese zu informieren und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dies gilt auch für die Ergebnisse von Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfungen. Entsprechende Einrichtungen sind für die Erstellung oder Änderung von

- örtlichen Entwicklungskonzepten,
- Flächenwidmungsplänen,
- Bebauungsplänen,
- sektoralen oder Teilgebietsplanungen,

Standortfestlegungen für

- Einrichtungen der Gemeinden und Gemeindeverbände
- Industrie-, Gewerbe- und Handelsbetriebe mit überörtlicher Bedeutung sowie von
- Freizeiteinrichtungen vorzusehen.

Information, Öffentlichkeitsarbeit:

10. Informationsarbeit und Weiterbildungsangebote zum Thema Gemeindezusammenarbeit. Ziel solcher Aktivitäten ist

- die Förderung eines kooperationsfreundlichen Klimas in den Gemeinden und Regionen,
- die Verbesserung des Informationsstandes über regionale Funktions- und Aufgabenteilung, Verflechtungen und wechselseitige Abhängigkeiten sowie
- die Stärkung der Einsicht in die Notwendigkeit bzw. die Vorteile der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und auf regionaler Ebene.

Als Träger dieser Maßnahmen kommen vor allem kommunale Gemeinschaftseinrichtungen in Betracht. Landesdienststellen sollen dies bei Bedarf unterstützen und gegebenenfalls subsidiär tätig werden.

Die Ziele können durch die Erstellung regionaler „Verflechtungsbilanzen“ in qualitativer Darstellung sowie allgemeine Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Wanderausstellungen, Tagungen, Diskussionsveranstaltungen, Seminar- und Weiterbildungsangebote) erreicht werden.