www.kdz.or.at

Struktur, Steuerung und Finanzierung von kommunalen Aufgaben in Stadtregionen

Österreichischer Städtetag 2013

Endbericht

verfasst von

Mag. Thomas Prorok, Dr.in Karoline Mitterer,
DIin Nikola Hochholdinger, Mag.a Anita Haindl

Assistenz:

Christof Guggenberger

KDZ
Zentrum für Verwaltungsforschung

Guglgasse 13 · A-1110 Wien
T: +43 1 892 34 92-0 · F: -20
institut@kdz.or.at · www.kdz.or.at

Inhaltsverzeichnis

I Zusammenfassung und Schlussfolgerungen 7

1 Zentrale Ergebnisse 7

2 Schlussfolgerungen 13

II Einleitung 14

1 Ausgangslage und Zielsetzung 14

2 Methodische Hinweise 16

III Grundlagen zu Leistungserbringung und Stadtregionen 17

1 Kommunale Leistungserbringung 17

1.1 Grundlagen der kommunalen Leistungserbringung 17

1.2 Einflussfaktoren beim Leistungsangebot 18

2 Räumlicher Bezug kommunaler Aufgaben – Versorgungsräume und -funktionen 19

2.1 Aufgabentypen auf Basis der Gemeindegebarung 19

2.2 Versorgungsräume bzw. Einzugsbereiche kommunaler Infrastruktureinrichtungen 21

2.3 Ausstattungsmerkmale zentraler Orte als regionale Aufgaben (Zentrale-Orte-Systeme) 23

3 Stadtregionen 24

IV Stadtregionsprofile 27

1 Klassifizierung nach Raumtypen 27

2 Zentrale Ergebnisse der Stadtregionsprofile 31

2.1 Vergleichende Ergebnisse nach Raumtyp 31

2.2 Finanzielle Situation im Überblick 40

2.3 Schlussfolgerungen zu den Struktur- und Leistungsdaten 42

2.4 Schlussfolgerungen zu den finanziellen Rahmenbedingungen 43

3 Kritische Bereiche der aktuellen Steuerung und Finanzierung von kommunalen Aufgaben 44

3.1 Steuerung 44

3.2 Leistungsangebot 45

3.3 Strukturen der Zusammenarbeit 46

3.4 Strukturunterschiede 47

3.5 Finanzausgleich und Fördersystem 47

V Weiterentwicklungsmöglichkeiten von Stadtregionen 49

1 (Stadt-) Regionale Leistungen und Themen 49

1.1 Kooperationsstrukturen und Themen in Stadtregionen 49

1.2 Zuordnung von Leistungen auf die (stadt-) regionale Ebene 51

1.3 Zuordnung im Rahmen einer Gebietsgemeinde 53

2 Kooperations- und Steuerungsstrukturen in Stadtregionen 56

2.1 Stadtregionale Governance 56

2.2 Formen interkommunaler und regionaler Kooperation 58

3 Ausgewählte Kooperations- und Steuerungsmodelle 60

3.1 Stadtregionales Management im Sinne einer stadtregionalen Governance 60

3.2 Regionale Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft 62

3.3 Mehrzweck-Regionsverband 63

3.5 Gebietsgemeinde 65

4 Finanzierungsmöglichkeiten neuer (stadt)regionaler Kooperationsmodelle 66

5 Wichtige Ergebnisse zu (stadt-)regionalen Kooperationsmodellen 69

5.1 (Stadt)regionale Kooperationsmodelle im Überblick 69

5.2 Umsetzungsvoraussetzungen, Hemmnisse und Mehrwert von (stadt)regionalen Kooperationen 73

VI Finanzierung der Leistungserbringung in Stadtregionen 81

1 Aktuelle Problembereiche hinsichtlich der Finanzierung der Leistungserbringung in Stadtregionen 81

2 Reformoptionen im Finanzausgleich 83

2.1 Verteilungswirkungen im Finanzausgleich verändern 83

2.2 Lastenausgleich stärken 84

2.3 Ressourcenausgleich reduzieren 84

2.4 Berücksichtigung von Effizienzaspekten 84

2.5 Berücksichtigung von überörtlichen Aufgaben 85

VII Anhang 87

I Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

1 Zentrale Ergebnisse

Gemeinden einer Stadtregion erbringen unterschiedliche Leistungen

Das Ausmaß der Leistungserbringung einer Gemeinde ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Hier sind beispielsweise nachfrageseitige Faktoren, sozio-demografische und geografisch-topografische Rahmenbedingungen, die grundsätzliche finanzielle Situation einer Gemeinde, die politische Entscheidungsfindung sowie räumliche Bezugsfaktoren zu nennen.

Hinsichtlich der Leistungserbringung stellt sich dabei auch die Frage hinsichtlich des räumlichen Bezugsrahmens. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, auf welcher Ebene welche Leistungen bestmöglichst erbracht werden können. Eine weitere zentrale Fragestellung betrifft die Definition von zentralen Orten bzw. von zentralörtlichen Leistungen. Hierzu bestehen bereits mehrere Modelle, eine abschließende Antwort darauf ist jedoch bisher ausgeblieben.

Aufgrund vielfältiger Verflechtungen zwischen den Gemeinden rückt dabei die Bildung von Regionen immer mehr in den Mittelpunkt, da sich die Verflechtungen auf das Leistungsangebot sowie die finanzielle Situation der Gemeinden auswirken. Für die Städte von besonderer Relevanz ist hierbei die Bildung von Stadtregionen, um das Leistungsangebot innerhalb einer Region besser aufeinander abstimmen zu können und auch räumliche Spillovers besser abgelten zu können.

Funktion einer Gemeinde in der Stadtregion beeinflusst die kommunale Leistungserbringung und die finanzielle Leistungsfähigkeit

Basierend auf einer ausführlichen Analyse dreier Stadtregionen[1] wird deutlich, dass sich die Rahmenbedingungen für die einzelnen Gemeinden einer Stadtregion deutlich voneinander unterscheiden und sich dies auf das Leistungsangebot sowie die finanzielle Situation der einzelnen Gemeinden auswirkt.

Um eine vergleichende Darstellung der Gemeinden einer Stadtregion zu ermöglichen, erfolgte eine Definition von Raumtypen, welche auf Basis ausgewählter raumstruktureller Merkmale erfolgte. Neben der Größe einer Gemeinde zielt die Typisierung einerseits auf die Bedeutung der Gemeinde als Arbeitszentrum und andererseits auf die Intensität und Ausrichtung der Beziehungen (im Berufsverkehr) zu anderen Gemeinden ab.

Die wesentlichsten Ergebnisse der Analyse dieser Stadtregionsprofile werden nachfolgend dargestellt.

Unterschiedliche Rahmenbedingungen bedingen unterschiedliche Funktionen im Raum

Die Rahmenbedingungen der einzelnen Gemeinden innerhalb einer Stadtregion unterscheiden sich deutlich. Zu nennen wären hier beispielsweise Unterschiede hinsichtlich Erreichbarkeiten, der Nähe zu Verkehrsachsen, Siedlungsdichte, sozio-demografische sowie geografisch-topografische Rahmenbedingungen.

[1] Siehe hierzu die ergänzende Studie „Stadtregionsprofile. Strukturelle und finanzielle Rahmenbedingungen in Stadtregionen“.

Hohe Verflechtungen zwischen den Gemeinden

Insgesamt zeigt sich ein hohes Ausmaß an Verflechtungen zwischen den Gemeinden. Dies betrifft sowohl den Bereich der PendlerInnenbewegungen im Berufsbereich, als auch vielfältige Verflechtungen beispielsweise im kommunalen Leistungsangebot, im Bereich der Nahversorgung oder bei Kultur- und Freizeiteinrichtungen.

Das hohe Maß an Verflechtungen zwischen den Gemeinden wird auch in den vielfältigen bereits bestehenden Kooperationen und Gemeindeverbänden deutlich.

Die derzeitigen Verflechtungen werden jedoch im aktuellen Finanzausgleich nicht berücksichtigt, da hier ein nur sehr mangelhafter Lastenausgleich erfolgt. So erfolgt eine Abgeltung zentralörtlicher Aufgaben nur in sehr geringem Ausmaß. Auf die Austauschprozesse im Bereich der Basisaufgaben (z.B. Kinderbetreuung, Schulen) wird nicht eingegangen, sodass regionale Spillovers (kommunale Leistungsangebote werden nicht nur von den Einwohnerinnen und Einwohnern der eigenen Gemeinde genutzt) nicht abgegolten werden.

Fehlender Überblick über vorhandene Leistungsangebote

Die Datenverfügbarkeit im kommunalen Leistungsbereich ist sehr lückenhaft und besteht nur in einigen Leistungsbereichen. Auch bestehen unterschiedliche Leistungsqualitäten, was zu einer schweren Vergleichbarkeit des Leistungsangebotes in einer Stadtregion führt. Weiters erschweren landesspezifische Regelungen die Vergleiche zwischen Stadtregionen.

Auswirkungen der Funktion auf das Leistungsangebot

Bei der Analyse zeigten sich je nach Raumtyp sehr unterschiedliche Ausgabennotwendigkeiten. Dies zeigt, dass die Funktion einer Gemeinde innerhalb einer Stadtregion das Leistungsangebot wesentlich beeinflusst. Dies zeigt sich einerseits in der unterschiedlichen Leistungserbringung, andererseits auch im höheren Aufgabenniveau bei den zentralen Orten.

Unterschiedliche Ausgabenniveaus bestehen dabei nicht nur bei den zentralörtlichen Aufgaben, welche sich nur auf wenige Städte zuspitzen. Auch bei den Basisaufgaben zeigen sich deutlich Differenzen, was auf unterschiedliche Leistungsangebote und -standards zurückzuführen ist.

Auswirkungen der Funktion auf die finanzielle Situation der Gemeinden

Bei der Analyse wurde deutlich, dass die Funktion wesentlichen Einfluss auf die finanzielle Leistungsfähigkeit nimmt. Dies ist in hohem Maße auf die aktuellen Rahmenbedingungen im Finanzausgleich zurückzuführen, da hier nicht auf die unterschiedlichen Funktionen eingegangen wird und daher keine ausreichende Aufgabenorientierung erfolgt. Dies betrifft sowohl die Ertragsanteilsverteilung als auch die Transferströme zwischen Ländern und Gemeinden (v.a. Umlagen, Gemeinde-Bedarfszuweisungen, Landesförderungen).

So besteht kein entsprechender interkommunaler finanzieller Ausgleich, obwohl vielfältige Verflechtungen im Leistungsbereich bestehen.

Für die finanzielle Situation einer Gemeinde sind dabei mehrere Faktoren ausschlaggebend. In der Analyse wurden drei dieser Faktoren deutlich.

- ❑ Die finanzielle Situation einer Gemeinde wird erstens von der Gemeindegröße beeinflusst. Desto größer die Gemeinde, desto höher sind auch die Pro-Kopf-Ausgaben.

- Zweitens ist die Arbeitsplatzsituation ausschlaggebend. Jene Gemeinden, welche als Arbeitszentren dienen, können auf eine bessere Finanzausstattung zurückgreifen als solche Gemeinden, welche vorrangig als Wohngemeinden fungieren.
- Drittens ist relevant, in welchem Ausmaß eine Gemeinde als Zentrum agiert. Desto mehr eine Gemeinde Zentrumsaufgaben übernimmt, desto mehr muss diese auch zentralörtliche Aufgaben übernehmen.

Stadt-Umland-Gemeinden sind differenziert zu betrachten

Bei der Analyse der finanziellen Situation der Gemeinden nach Raumtyp zeigt sich, dass die Stadt-Umland-Gemeinden differenziert zu betrachten sind. So zeigt sich, dass insbesondere jene Stadt-Umland-Gemeinden mit engen Verflechtungen zu den Zentrumsgemeinden, welche auch selbst als Arbeitszentrum agieren, die besten finanziellen Kennwerte aufweisen. Hier zeigt sich, dass jene Gemeinden einerseits über eine sehr gute Finanzausstattung über eigene Steuern verfügen, gleichzeitig aber die zentralörtlichen Leistungen der Zentrumsgemeinden nicht erbringen müssen. Anders verhält es sich bei den Gemeinden, welche vorrangig als Wohngemeinden agieren, da hier weniger eigene Mittel zur Verfügung stehen.

Bestehende Kooperationsmodelle bieten nur punktuelle Lösungsansätze

Derzeit bestehen bereits zahlreiche Gemeindekooperationen, welche jedoch nur bedingt ganzheitliche Lösungsansätze hinsichtlich einer verbesserten Abstimmung und Finanzierbarkeit des Leistungsangebotes in (Stadt)regionen verfolgen.

Bei den bestehenden Gemeindekooperationen bestehen keine einheitlichen Strukturen. So unterscheiden sich die Aufgabenbereiche genauso wie die Zusammensetzung der Gemeinden. So kann eine Gemeinde bei verschiedenen Gemeindekooperationen mitwirken, an denen jeweils unterschiedliche Gemeinden beteiligt sind, sodass ein hoher Kooperationsaufwand und eine geringe Übersichtlichkeit betreffend der Kooperationen entstehen. Die funktionale Abgrenzung hat bei der Bildung von Kooperationen nicht immer oberste Priorität.

Die Zusammenarbeit in den Stadtregionen ist dabei aufgrund unterschiedlicher politischer und wirtschaftlicher Interessen und Rahmenbedingungen der Gemeinden schwierig. So bestehen teils beträchtliche Strukturunterschiede. Wesentlich ist auch, dass ein stadtregionales Denken derzeit noch weitgehend fehlt.

Hinzu kommt, dass eine Abstimmung des Leistungsangebotes aufgrund der schwierigen Datenverfügbarkeit erschwert wird. Weiters bestehen unterschiedliche Leistungsstandards und -niveaus, welche eine Vergleichbarkeit weiter erschweren. In den einzelnen Gemeinden einer Stadtregion bestehen auch unterschiedliche Aufgabennotwendigkeiten. Dies alles führt zu einer Intransparenz der Leistungserbringung.

Hinsichtlich der bestehenden Kooperationsmodelle kann auch festgehalten werden, dass keine einheitlichen Regelungen für die Zusammenarbeit bestehen, dass geeignete Strukturen für eine umfangreiche Zusammenarbeit in Stadtregionen fehlen und dass sehr differenzierte Anreize für Kooperationen bestehen. Auch fehlt eine Abstimmung größerer Infrastrukturvorhaben in einer Region.

Neue Kooperationsstrukturen finden

Bevor neue Kooperationsstrukturen entstehen können, bedarf es der Klärung zweier zentraler Fragestellungen. Einerseits ist zu beantworten, auf welcher Ebene welche Leistungen angesiedelt werden sollen. So ist zu klären, welche Aufgaben sich für Stadtregionen eignen. Hierzu bestehen bereits erste Modelle, jedoch keine abschließende Antwort.

Andererseits stellt sich die Frage, welche Kooperations- und Steuerungsmodelle bereits existieren. In diesem Zusammenhang ist insbesondere das Modell der stadtregionalen Governance hervorzustreichen, welche eine verbesserte Abstimmung der Netzwerke und Kooperationen in einer Stadtregion zum Ziel hat. Die konkreten Formen der interkommunalen und regionalen Kooperation unterscheiden sich dabei hinsichtlich dem Grad der Institutionalisierung, der beteiligten Akteurinnen und Akteure, dem Themenbezug sowie dem Aufgabengebiet.

Vier ausgewählte Kooperations- und Steuerungsmodelle in Stadtregionen

Basierend auf den bestehenden Problembereichen der Steuerung und Finanzierung der kommunalen Leistungserbringung in Stadtregionen erfolgte eine Konkretisierung von vier möglichen Kooperations- und Steuerungsmodellen in Stadtregionen. Diese stellen Ausgestaltungsvarianten mit unterschiedlichem Verbindlichkeitsgrad einer (stadt)regionalen Zusammenarbeit dar. Diese Modelle sind nicht konkurrierend zu sehen, sondern können aufeinander aufbauen, einander ergänzen oder Entwicklungsstufen hin zu einem höheren Verbindlichkeitsgrad sein

Grundsätzlich sind alle vier vorgestellten Kooperations- und Steuerungsmodelle darauf ausgerichtet, die Entwicklung in einer Stadtregion mit dem Ziel der Optimierung der Ressourcennutzung und der Versorgung der Bevölkerung in der Region bestmöglich zu steuern und die Region nachhaltig zu stärken. Welches Modell letztlich Anwendung finden soll und kann, ist stark von den (politischen) Zielsetzungen für die Entwicklung der Stadtregionen in Österreich und den daraus resultierenden Anforderungen an die Steuerungsstruktur abhängig. Nachfolgend sind die wichtigsten Eckpunkte der vier Modelle dargestellt.

Modell 1: Stadtregionales Management

Ein stadtregionales Management kann als strategisches, verbindliches Netzwerk verstanden werden, welches als Kooperationsplattform für die einzelnen Gemeinden einer Stadtregion dient und in welche auch private Anbieter einbezogen werden können. Aufgaben sind beispielsweise ein gemeinsames Marketing, die Leitung und Erarbeitung regionaler Entwicklungsstrategien, die Unterstützung und Förderung von Kooperationen und Netzwerken sowie die Bereitstellung von Informations- und Planungsgrundlagen. Die Zusammenarbeit bleibt dabei auf einer strategischen Ebene. Die Bildung einer eigenen Rechtspersönlichkeit ist möglich, aber nicht zwingend.

Modell 2: Regionale Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft

Dieses Modell stellt eine gemeinsame Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft von Gemeinde- und Landesvertreterinnen und -vertretern mit eigener Rechtspersönlichkeit dar, um die regionale Entwicklung zu koordinieren. Regionale Planungsgemeinschaften müssen nicht über die gesamte Stadtregion, sondern können auch auf kleinregionaler Ebene gebildet werden.

Die Aufgabenbereiche setzen ihre Schwerpunkte auf bedarfsbezogene Themen mit regionaler Bedeutung. Weiters kann hier die Abstimmung der Entwicklungsplanung der Region erfolgen, was die Sicherung der regionalen Versorgung, die Optimierung der Raumnutzung und

Standardplanungen umfasst. Die Aufgaben beziehen sich auf eine strategische Planung und ein Herunterbrechen in Maßnahmenbündel und konkrete Projektformulierungen. Die Projektdurchführung erfolgt dann jedoch durch die Gemeinden selbst bzw. durch allfällige interkommunale Zusammenschlüsse.

Modell 3: Mehrzweck-Regionsverband

Bei den Mehrzweck-Regionsverbänden handelt es sich um Gemeindeverbände, welche mehrere Aufgaben wahrnehmen können. Je nach Aufgabenbereich können diese auf Stadtregions- oder Kleinregionsebene angesiedelt sein. Die Mehrzweck-Regionsverbände übernehmen dabei Planungs- und Steuerungsaufgaben, können jedoch auch selbst Leistungen erbringen. Die Zusammenarbeit kann jedenfalls ausgewählte Fachbereiche mit kostenintensiven Infrastrukturen umfassen.

Aufgaben mit deutlichen Spillovers sollten auf Stadtregionsebene angesiedelt sein. Hier ist beispielsweise an die Regionalplanung, Wirtschaftsförderung, soziale Dienstleistungen, an den Kulturbereich oder an den öffentlichen Personennahverkehr zu denken. Dabei werden diese Kompetenzen von den Gemeinden an den Mehrzweck-Regionsverband übergeben.

Auf Kleinregionsebene kann eine noch weitaus intensivere Zusammenarbeit stattfinden, da hier Aufgaben mit kleinregionalen Bezugsrahmen einbezogen werden können. Zu denken ist hier beispielsweise an die Bereiche Schulen, Kinderbetreuung, Standesamt, Ver- und Entsorgung, Feuerwehren oder Sport- und Freizeiteinrichtungen. Neben Planungsaufgaben werden hier interkommunale Einrichtungen gemeinsam errichtet und betrieben.

Modell 4: Gebietsgemeinde

Bei der Gebietsgemeinde wird eine neue Verwaltungseinheit geschaffen, wobei die Selbstverwaltung der Gemeinden grundsätzlich erhalten bleibt. Bei dieser sehr weitgehenden Kooperationsform erfolgt eine Aufgabenteilung zwischen der Gebiets- und Ortsgemeinde. Auf Gebietsgemeindeebene werden all jene Aufgaben wahrgenommen, welche einen überörtlichen Charakter aufweisen, bei den Ortsgemeinden verbleiben jene Aufgaben mit einem hohen örtlichen Bezug. Die Gebietsgemeinde als politisch legitimierte Ebene übernimmt bei den zugewiesenen Aufgaben die gesamte Aufgabenverantwortung inklusive Planung, Steuerung und Umsetzung. Eine Gebietsgemeinde kann neben den bisherigen Gemeindeaufgaben auch Aufgaben der Bezirksverwaltungsbehörde übernehmen (Beantragen eines eigenen Statuts).

Finanzielle Ungleichgewichte in Stadtregionen beheben

Durch den aktuellen Finanzausgleich entstehen finanzielle Ungleichgewichte zwischen den Gemeinden, wie dies insbesondere bei Betrachtung einer Stadtregion besonders deutlich wird. Dies wird insbesondere durch einen hohen Ressourcenausgleich bei gleichzeitig geringen Elementen eines Lastenausgleichs bewirkt. Auch werden Effizienzaspekte nur unzureichend berücksichtigt und es besteht keine ausreichende fiskalische Äquivalenz[2]. Wesentlich ist auch, dass das Bestehen einer Stadtregion im derzeitigen Finanzausgleich nicht vorgesehen ist.

Um die bestehenden finanziellen Ungleichgewichte innerhalb einer Stadtregion zu beheben, bedarf es grundlegender Reformen im Finanzausgleichssystem. Nachfolgend werden die wichtigsten Ansatzpunkte dargestellt.

[2] Übereinstimmung der Kreise der Nutznießer, Kostenträger und Entscheidungsträger von regionalen öffentlichen Leistungen

Verteilungswirkungen im Finanzausgleich verändern

Im Vorfeld einer Finanzausgleichsreform bedarf es der grundsätzlichen Diskussion über die gewünschten Verteilungswirkungen. Die Frage lautet daher: „Wer bekommt wie viel Geld und wofür?“ So ist hier zu klären, inwiefern eine gezielte Förderung von Stadtregionen gewünscht ist, da diese einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Österreich leisten und auch ein Großteil der österreichischen Bevölkerung hier lebt. Gleichzeitig wäre auch eine Diskussion über das grundsätzliche Ziel der Förderung der gleichwertigen Lebensbedingungen in sämtlichen österreichischen Gemeinden notwendig.

In diesem Zusammenhang sind auch die je nach Bundesland sehr unterschiedlichen Auswirkungen der Transferzahlungen zwischen Ländern und Gemeinden auf die finanzielle Situation der Gemeinden und die damit entstehenden Verteilungswirkungen zu diskutieren.

Weniger Lastenausgleich und mehr Aufgabenorientierung

Um auf die unterschiedlichen Gegebenheiten und damit verbundenen Ausgabenerfordernisse der einzelnen Gemeinden eingehen zu können, bedarf es einer Stärkung der Aufgabenorientierung bei gleichzeitiger Schwächung des Ressourcenausgleichs im Finanzausgleichssystem.

Eine Stärkung der Aufgabenorientierung kann über eine verstärkt aufgabenorientierte Mittelverteilung unter Berücksichtigung von sozio-demografischen und geografisch-topografischen Rahmenbedingungen erfolgen. Um den derzeitigen sehr starken Ressourcenausgleich zu reduzieren bedarf es einer Reduzierung der vielfältigen Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden (z.B. Abtausch von Transfers) oder eine Neugestaltung des Ressourcenausgleichs (z.B. Finanzkraftausgleich auf interkommunaler Ebene).

Berücksichtigung von Effizienzaspekten

Wesentlich im Zusammenhang mit der Leistungssteuerung in Stadtregionen ist auch eine stärkere Einbindung von Effizienzaspekten bei der Fördermittelvergabe. Ein Punkt wäre hier die Frage, welche Aufgaben tatsächlich von den Gemeinden erbracht werden müssen und inwiefern diese im Rahmen des Fördersystems gefördert werden sollen. So ist zu klären, inwiefern eine Diskussion über Mindeststandards, aber auch Maximalstandards, zu führen ist bzw. ein Aufgabenkatalog für die Gemeindeebene – in Abhängigkeit ihrer Funktion im Raum – zu erstellen ist.

Weiters müsste es zu einer deutlich stärkeren Förderung von Kooperationsprojekten kommen, da dadurch Einsparungseffekte zu erwarten sind.

Berücksichtigung von überörtlichen Aufgaben

Ein weiterer wesentlicher Punkt ist, dass viele kommunale Leistungen nicht nur von den eigenen Bewohnerinnen und Bewohnern, sondern auch von den Bewohnerinnen und Bewohnern der umliegenden Region, genutzt werden. Ein entsprechender Ausgleich kann hier erstens über eine aufgabenorientierte Mittelverteilung der Ertragsanteile erfolgen. Zweitens kann die Fördervergabe durch die Länder deutlich stärker auf Kooperationsprojekte ausgerichtet sein. Hierbei kann ein Aufgabenkatalog entwickelt werden, welche Aufgaben jedenfalls auf klein- oder stadtregionaler Ebene zu erbringen sind und ansonsten nicht gefördert werden. Drittens ist die Schaffung von Klein- und/oder Stadtregionsfonds für zentralörtliche Aufgaben und/oder Aufgaben mit (klein)regionaler Wirkung denkbar, welche beispielsweise über Vorwegabzüge auf die Bedarfszuweisungsmitteltöpfe dotiert werden können.

2 Schlussfolgerungen

Stadtregionen sind für die Steuerung und Finanzierung der kommunalen Leistungserbringung ein zentrales Element

Um eine verbesserte Abstimmung des Leistungsangebotes zwischen den Gemeinden einer Stadtregion zu ermöglichen, bedarf es einer verstärkten Verankerung von Stadtregionen und einer entsprechenden Agglomerationspolitik. Viele Probleme bei der kommunalen Leistungserbringung können nicht mehr innerhalb der eigenen Gemeindegrenzen gelöst werden, sondern bedürfen einer weitergehenden Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden einer Stadtregion.

Innerhalb einer Stadtregion bedarf es eines Ausgleichs hinsichtlich Lasten und Finanzierung

Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Gemeinden in einer Stadtregion und dem bestehenden Finanzausgleichssystem, welches nur unzureichend auf die bestehenden Rahmenbedingungen Rücksicht nimmt, kommt es zu Ungleichgewichten bei der finanziellen Situation der Gemeinden innerhalb einer Stadtregion. So entscheiden neben der Gemeindegröße auch weitere Faktoren (z.B. Funktion als Arbeitszentrum oder Dienstleistungszentrum) über die Lasten einer Gemeinde. Dies wird durch die zahlreichen Verflechtungen im Leistungsbereich verstärkt, wo derzeit kein entsprechender Ausgleich stattfindet.

Österreichweite Strategie für Stadtregionen wäre notwendig

Derzeit fehlt eine österreichweite Strategie für Stadtregionen. Dies betrifft beispielsweise die grundsätzlichen Zielsetzungen, die Formen der Zusammenarbeit, die möglichen Kooperationsmodelle oder die strategische Ausrichtung solcher Kooperationsmodelle. Die Ziele einer österreichweiten Agglomerationspolitik wären zu definieren. In diesem Zusammenhang ist auch der Begriff der Stadtregion sowie der zentralen Orte weiter zu schärfen, um eine bessere Abgrenzung, welche die vielfältigen Verflechtungen berücksichtigt, zu ermöglichen.

Einheitliche Erhebung zu Leistungsdaten, Einzugs- und Versorgungsräumen

Grundvoraussetzung für die Bildung und Abgrenzung von Stadtregionen ist das Vorhandensein einer ausreichenden Datengrundlage hinsichtlich Leistungsangebot sowie Einzugs- und Versorgungsräume. Hier bedarf es einer österreichweit einheitlichen Erfassung.

Entwicklung einheitlicher Kooperations- und Steuerungsmodelle ist sinnvoll

Die derzeitigen Kooperationen sind vielfältig, haben uneinheitliche Strukturen, sodass eine hohe Komplexität und Unübersichtlichkeit entsteht. Verbesserte, österreichweite Rahmenvorgaben zu Kooperations- und Steuerungsmodellen in Stadtregionen wären in diesem Zusammenhang sinnvoll, um die Steuerung des kommunalen Leistungsangebotes in Stadtregionen zu optimieren und die Zusammenarbeit in der Stadtregion nachhaltig zu verbessern.

Rahmenbedingungen für die Bildung von Stadtregionen schaffen

Für die Bildung von Stadtregionen bedarf es unterstützender Maßnahmen von Seiten der Bundesländer und/oder des Bundes. Zu denken wäre hier beispielsweise an eine Startfinanzierung, sodass eine Stadtregion gebildet werden kann. Wichtig sind jedoch auch eine Prozessbegleitung sowie das Klären von Verantwortlichkeiten.

II Einleitung

1 Ausgangslage und Zielsetzung

Die derzeitige Struktur, Steuerung und Finanzierung von kommunalen Aufgaben ist komplex und in hohem Maße historisch gewachsen. Sich verändernde Rahmenbedingungen stellen die Städte und Gemeinden je nach geografischer oder sozio-demografischer Situation vor neue Herausforderungen, sodass es einer differenzierteren Betrachtung von kommunalen Aufgaben bedarf. Die aktuellen Systeme zur Steuerung und Finanzierung von Aufgaben ermöglichen jedoch nur in einem eingegrenzten Rahmen ein Reagieren auf sich verändernde Rahmenbedingungen.

Ein wesentlicher Punkt ist hierbei, dass Aufgaben nicht singulär innerhalb einer Stadt bzw. einer Gemeinde betrachtet werden können, sondern dass es zu vielfältigen Verflechtungen innerhalb einer Region, aber auch zwischen Regionen, kommt. Vor allem innerhalb einer Stadtregion finden sich dabei Gemeinden mit unterschiedlichen Funktionen, welche gemeinsam agieren.

Städtische und ländliche Räume bilden eng verflochtene Lebens- und Wirtschaftsräume. Insbesondere durch die erhöhte Mobilität infolge eines ausgebauten Verkehrsnetzes und dem verbesserten Angebot im Bereich des öffentlichen Verkehrs sind die Reisegeschwindigkeit schneller und die Wege vermeintlich „kürzer“ geworden, wodurch zahlreiche Austauschprozesse stattfinden. Bewohnerinnen und Bewohner von Stadtumland-Gemeinden nutzen häufig Infrastrukturen und Angebote der Zentren (z.B.: ÖPNV, Arbeitsstätten bzw. Betriebsgebiete, Gesundheitseinrichtungen, Einkaufszentren, Sozialzentren), die ländlichen Gemeinden hingegen bieten den Bewohnerinnen und Bewohnern der dicht besiedelten Gemeinden Raum für Erholung und Freizeitaktivitäten in der Natur. Je nach den lokalen Gegebenheiten und den spezifischen Schwerpunktsetzungen der Gemeinden haben sich folglich die Leistungsangebote zunehmend differenziert und verschiedene Typen herausgebildet: Schulzentren, Tourismusgemeinden, Dienstleistungszentren, Industrie-Gemeinden, Erholungsgemeinden, Gesundheitszentrum, Kulturzentrum, Einkaufsstädte, Veranstaltungs- und Unterhaltungsareale, Verkehrsknoten etc.

Insbesondere die Qualität des Zusammenspiels der Gemeinden und Städte innerhalb einer Region beeinflusst dabei das Leistungsangebot, aber auch die Effizienz und Effektivität der Leistungserbringung. Damit wird deutlich, dass regionalpolitische Überlegungen in engem Zusammenhang mit der Steuerung von Aufgaben auf kommunaler Ebene stehen müssen. So finden sich beispielsweise folgende Entwicklungen bzw. Problemlagen auf kommunaler Ebene:

- Die Gemeindegrenzen verlieren für die Menschen innerhalb der Regionen aufgrund der sich ändernden Siedlungsstrukturen und der gestiegenen Mobilität zunehmend an Bedeutung.
- Leistungen einer Gemeinde werden nicht nur von den eigenen Einwohnerinnen und Einwohnern, sondern auch von Einwohnerinnen und Einwohnern der umliegenden Gemeinden genutzt. Vielfältige Verflechtungen zwischen den Gemeinden führen zu höheren Anforderungen in der Bedarfserhebung und Angebotsplanung.
- Die Zunahme an Gemeindekooperationen spiegelt die steigende Bedeutung einer koordinierten und/oder gemeinsamen regionalen Leistungserbringung wider. Eine gemeinsame Finanzierung bei einer gemeinsamen Leistungserbringung (z.B. Gemeindeverbände) wird damit zunehmend wichtiger.

- Die Finanzierung von Aufgaben macht in den meisten Fällen an den Gemeindegrenzen halt, auch wenn die von den Gemeinden erbrachten Leistungen durch umliegende Gemeinden mitgenutzt wird. So werden beispielsweise zentralörtliche Aufgaben im derzeitigen Finanzausgleich unzureichend berücksichtigt.
- Der derzeitige Finanzausgleich fördert Gemeindekooperationen nur in sehr geringem Ausmaß und erschwert diese teilweise (z.B. bei Weitergabe eines Teils der Kommunalsteuer bei interkommunalen Betriebsgebieten wird dies bei der Bemessungsgrundlage zur Umlagenberechnung nicht berücksichtigt).

Vor diesem Hintergrund sollen im Rahmen einer Studie folgende Zielsetzungen verfolgt werden:

- kritische Betrachtung des derzeitigen Systems zur Struktur, Steuerung und Finanzierung von kommunalen Aufgaben in Stadtregionen;
- Herausarbeiten der unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Gemeinden anhand dreier ausgewählter Stadtregionen;
- Erstellen von Vorschlägen zur zukünftigen Ausgestaltung von Struktur, Steuerung und Finanzierung von kommunalen Aufgaben in Stadtregionen;
- Verknüpfung von regionalpolitischen Überlegungen mit Fragen der Leistungssteuerung und des Finanzausgleichs.

Im vorliegenden Bericht werden die Grundlagen zur Leistungserbringung in Stadtregionen, die aktuellen Konfliktbereiche der Steuerung und Finanzierung der Leistungserbringung und eine Kurzfassung zu den Ergebnissen der Stadtregionsprofile dargestellt. Weiters werden hier Weiterentwicklungsmöglichkeiten zur Struktur, Steuerung und Finanzierung der Leistungserbringung in Stadtregionen vorgestellt. Dabei wurden vier (stadt)regionale Kooperationsmodelle entwickelt und hinsichtlich ihrer organisatorischen Rahmenbedingungen und Finanzierbarkeit näher betrachtet. Weiters wurde auf Reformoptionen im Finanzausgleich eingegangen, um die bestehenden finanziellen Ungleichgewichte in Stadtregionen zu verringern.

Ergänzend dazu ist die Unterlage „Stadtregionsprofile. Strukturelle und finanzielle Rahmenbedingungen in Stadtregionen“ zu sehen. Diese konzentriert sich auf die Erstellung und Interpretation von Stadtregionsprofilen dreier ausgewählter Stadtregionen (Innsbruck, Salzburg, Wiener Neustadt) und geht damit auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Gemeinden einer Stadtregion hinsichtlich Grund- und Strukturdaten sowie hinsichtlich der finanziellen Situation ein.

2 Methodische Hinweise

Die Ergebnisse des vorliegenden Berichtes basieren einerseits auf Literaturrecherchen und eigenen Berechnungen und Analysen (siehe Stadtregionsprofile[3]), andererseits wurden zwei Workshops mit kommunalen Vertretern (Finanzbereich, Raumordnung) durchgeführt. Dabei wurden insbesondere die Themenbereiche „Kritische Bereiche der aktuellen Steuerung und Finanzierung von kommunalen Aufgaben“ sowie „Umsetzungsvoraussetzungen und -hemmnisse von (stadt)regionalen Kooperationensmodellen“ erarbeitet. Auch erfolgte hier eine kritische Reflexion der Ergebnisse der Stadtregionsprofile sowie der Vorschläge zu Ausgestaltung und Finanzierung der (stadt)regionalen Kooperationsmodelle.

Methodische Hinweise zur Definition der Raumtypen sowie zu weiteren methodischen Hinweisen hinsichtlich Struktur-, Leistungs- und Finanzdaten nach Raumtypen finden sich in der ergänzenden Unterlage „Strukturelle und finanzielle Rahmenbedingungen in Stadtregionen mittels Stadtregionsprofilen“.

[3] Siehe hierzu die ergänzende Studie „Stadtregionsprofile. Strukturelle und finanzielle Rahmenbedingungen in Stadtregionen“.

III Grundlagen zu Leistungserbringung und Stadtregionen

1 Kommunale Leistungserbringung

Die kommunale Leistungserbringung weist grundsätzlich eine verfassungsrechtliche Verankerung auf, andererseits ist das Ausmaß der kommunalen Leistungserbringung von verschiedenen Faktoren abhängig.

1.1 Grundlagen der kommunalen Leistungserbringung

Das kommunale Leistungsangebot ist sehr vielfältig und kann sehr unterschiedlich abgegrenzt und typisiert werden. Nachfolgend werden wesentliche Grundlagen zur kommunalen Leistungserbringung dargestellt.

Kommunale Selbstverwaltung

Die kommunale Selbstverwaltung garantiert den Gemeinden, dass diese für ihre Verwaltung selbstständig zuständig sind. Im Bundesverfassungsgesetz heißt es dazu: „*Die Gemeinde ist selbständiger Wirtschaftskörper. Sie hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben.*“[4] Als Gemeinden sind dabei die Ortsgemeinden zu verstehen.

Subsidiaritätsprinzip

Wesentliche Grundlage für die kommunale Leistungserbringung ist das Subsidiaritätsprinzip und die damit verbundene Lastentragung durch die Gemeindeebene. Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass die einzelne, unmittelbarste Gemeinschaft möglichst viel Eigenverantwortung übernehmen soll und nur wenn es Aufgaben alleine nicht mehr erfüllen kann, auf die Hilfe der größeren Gemeinschaft zurückgreifen kann. Das Subsidiaritätsprinzip ist im Reformvertrag von Lissabon ausdrücklich geregelt.

Vor diesem Hintergrund sind auch zahlreiche Aufgabenübertragungen an Länder und Gemeinden zu sehen, welche unter Beachtung des Subsidiariätsprinzips zu begrüßen sind. Kritisch hingegen ist zu sehen, dass nicht automatisch bzw. ex lege mit einer Aufgabenübertragung auch die erforderliche Finanzausstattung erfolgte.[5]

Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

Bei der Kompetenzverteilung geht es um die Zuteilung von Kompetenzen und Aufgaben im öffentlichen Sektor, wobei insbesondere die Frage der vertikalen Aufteilung staatlicher Entscheidungsbefugnisse und -bereiche auf die verschiedenen Gebietskörperschaften im Mittelpunkt steht. Die Diskussion, welche Aufgabe auf welcher Ebene angesiedelt sein soll, ist eine lange und gewinnt immer wieder an Aktualität.

Die aktuellen Regelungen finden sich dabei hauptsächlich im Bundesverfassungsgesetz, aber beispielsweise auch im Finanzverfassungsgesetz. Wesentlichster Kritikpunkt an der aktuellen

[4] Siehe Art. 116 (2) Bundesverfassungsgesetz.
[5] Vgl. Huemer: Subsidiaritätsprinzip und Lastentragung. 2008, S. 63 f.

Kompetenzverteilung sind zahlreiche vermischte Trägerschaften und gemeinsame Finanzierungen, was zu Unübersichtlichkeit und Unwirtschaftlichkeit führt.[6]

Bundes- und landesgesetzliche Vorgaben

Das Gemeinderecht wird durch die Landesgesetzgebung geregelt, sofern nicht ausdrücklich eine Zuständigkeit des Bundes festgesetzt ist.[7] Damit ist die Leistungserbringung der Gemeinden in hohem Maße von bundes- und landesgesetzlichen Bestimmungen abhängig.

1.2 Einflussfaktoren beim Leistungsangebot

Bei der Leistungserbringung unterscheidet sich das Leistungsniveau und -angebot je nach Gemeinde. Doch wodurch wird bestimmt, dass das Leistungsangebot in den Gemeinden variiert? Grundsätzlich sind hier unterschiedliche Ansätze denkbar. So ist davon auszugehen, dass das Leistungsangebot in hohem Maße von den Ansprüchen der Bewohnerinnen und Bewohner abhängig ist. Aber auch die finanzielle Ausstattung einer Gemeinde wird Auswirkungen auf das Leistungsangebot haben. Hinzu kommen politische Entscheidungen, sozio-demografische Strukturen und viele weiteren Faktoren. Nachfolgend werden einige Faktoren genannt, wenngleich diese Liste sicherlich nicht vollständig sein kann.

Nachfrageseitige Faktoren

Die Nachfrage ist ein wesentlicher Faktor zur Bestimmung des Leistungsangebotes und basiert auf den Bedürfnissen und Erwartungen der Bewohnerinnen und Bewohner. Es ist davon auszugehen, dass die Nachfrage je nach sozio-demografischer und geografisch-topografischer Situation variiert.

Finanzielle Ausstattung

Neben den oben angeführten Nachfragefaktoren interessiert auch, inwieweit sich die finanzielle Ausstattung der Gemeinden auf das Leistungsangebot auswirkt. Wenn mehr Mittel aus dem Finanzausgleich zur Verfügung stehen, ist davon auszugehen, dass diese Mittel auch für die Bürgerinnen und Bürger in vollem Maße ausgegeben werden. Im Gegenzug stellt sich die Frage, welche Auswirkungen eine mangelnde finanzielle Ausstattung einer Gemeinde auf die Leistungserbringung hat. Kurzfristig kann eine Überbrückung mit Finanzierungsmodellen möglich sein, langfristig wird es auch zu Leistungseinbußen kommen müssen.

Politische Entscheidungsfindung

Schließlich ist davon auszugehen, dass die Qualität des Leistungsangebotes auch von strategischen Entscheidungen der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger abhängt. So hat das Leistungsangebot nicht nur Auswirkungen auf die Lebensqualität der Einwohnerinnen und Einwohner, sondern auch auf die Attraktivität der Gemeinde als z.B. Wirtschaftsstandort. Weiters ist die politische Nutzenmaximierung (Politikerinnen und Politiker wollen wiedergewählt werden) ebenfalls ein wichtiger Einflussfaktor.[8]

[6] Vgl. Marx: Aufgabenreform in Österreich. 2008, S. 82 ff.
[7] Vgl. § 115 Bundesverfassungsgesetz.
[8] Beispielsweise im Sinne der Public Choice Theorie.

Räumliche Bezugsfaktoren

Insbesondere zentralörtliche Aufgaben werden auch von den Einwohnerinnen und Einwohner der Umlandgemeinden beziehungsweise eines erweiterten Einzugsgebietes genutzt. Um der Rolle als zentraler Ort gerecht zu werden, ist es daher notwendig, auch ein entsprechendes Leistungsangebot zur Verfügung zu stellen.

2 Räumlicher Bezug kommunaler Aufgaben – Versorgungsräume und -funktionen

Eine Gliederung der kommunalen Aufgaben ist auch hinsichtlich der räumlichen Bezugsebene der Aufgabenerfüllung möglich. Hier interessiert, welche Aufgaben von wem und für wen (Versorgungsraum) bzw. welchen räumlichen Einzugsbereich (definiert entweder über Erreichbarkeiten oder eine Mindestanzahl an EinwohnerInnenpotenzial) erbracht werden und welche bestehenden Modelle es bereits gibt, in denen Zuordnungen von Aufgaben auf verschiedene Steuerungsebenen bzw. Einzugsbereiche erfolgen.

Vor dem Hintergrund zu Überlegungen einer verstärkten regionalen Koordinierung des Leistungsangebotes kommunaler Aufgaben interessiert dabei, welche Leistungen ausschließlich durch die Gemeinden erbracht werden sollten. Daneben können jedoch auch solche Leistungen definiert werden, bei welchen eine verstärkte Koordinierung oder gemeinsame Leistungserbringung auf einer regionalen Ebene sinnvoll ist.

Im Nachfolgenden werden hierzu drei unterschiedliche Ansätze zur Beschreibung kommunaler Aufgaben und Funktionen von Gemeinden anhand räumlicher Kriterien exemplarisch dargestellt:

- Raumbezogene Aufgabentypisierung auf Basis der Gemeindegebarung nach Bröthaler et.al.;[9]
- Versorgungsräume bzw. Einzugsbereiche kommunaler Infrastruktur-Einrichtungen (Richtwerte) auf Basis einer Studie im Rahmen von Regionext Steiermark;[10]
- Versorgungsfunktion der Gemeinden für die Region: Die Zentralen-Orte-Systeme in den Bundesländern.[11]

2.1 Aufgabentypen auf Basis der Gemeindegebarung

Gemeinden erbringen – je nach ihrer Lage innerhalb der Region und entsprechend ihrer Größenklasse – unterschiedliche Aufgaben nicht nur für die in der Gemeinde wohnhafte Bevölkerung, sondern auch für diejenige der umliegenden Gemeinden. Um der Frage nachzugehen, in welchem Ausmaß sich zentralörtliche oder auch ballungsraumspezifische Aufgaben in den Ausgabenerfordernissen der Gemeinden niederschlagen, erfolgte in einer Studie nach Bröthaler et.al.[12] eine Beschäftigung mit den Aufgabentypen einer Gemeinde und den damit verbundenen Nettofinanzierungserfordernissen[13].

[9] Vgl. Bröthaler et.al.: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung, 2002.
[10] Das Projekt Regionext ist eine umfassende Initiative des Landes Steiermark zur Stärkung der Gemeinden und Regionen im europäischen Wettbewerb. Mit dem Prozess Regionext sollen die Strukturen so weiterentwickelt werden, dass die Aufgaben auf kommunaler, regionaler und Landesebene effizienter und mit mehr Qualität bewältigt werden können. Nähere Informationen siehe http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/ziel/47821580/DE/
[11] Vgl.: ÖROK: Österreichisches Raumordnungskonzept 1981, 1981; Land Salzburg: Salzburger Landesentwicklungsprogramm, 2003; Land Salzburg:Sachprogramm Standortentwicklung für Wohnen und Arbeiten im Salzburger Zentralraum, 2009; NÖ Raumordnungsprogramm. LGBL. 8000/24-1 1992 § 1, Abs. 2(b); Amt der Tiroler Landesregierung: Das System der Zentralen Orte in Tirol 2010, 2010.
[12] Vgl. Bröthaler et.al.: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung, 2002.
[13] funktionsspezifische Ausgaben minus funktionsspezifische Einnahmen

Innerhalb der Studie wurden dabei die folgenden vier Aufgabentypen identifiziert:[14]

- Basisaufgaben;
- Naturraumbezogene Aufgaben;
- Ballungsspezifische Aufgaben;
- Zentralörtliche Aufgaben.

Die Zuordnung der Aufgabentypen erfolgt dabei auf Basis der Unterabschnitte gemäß Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung. Jeder Unterabschnitt wurde dabei einem Aufgabentyp zugeordnet und darauf basierend finanzstatistische Berechnungen durchgeführt.

Im Zusammenhang mit einer Typisierung von Aufgaben interessiert dabei die konkrete Abgrenzung der einzelnen Aufgabentypen.[15]

Basisaufgaben

Bei Basisaufgaben handelt es sich um Aufgaben, welche behördliche, dienstleitungsmäßige und infrastrukturelle Kernaufgaben umfassen und als Folge gesetzlicher Bestimmungen und zur Gewährleistung der Grundversorgung der Bevölkerung wahrgenommen werden. Beispiele für Basisaufgaben wären: allgemeine Verwaltung, Finanzwirtschaft, allgemein bildender Unterricht und vorschulische Erziehung, allgemeine Einrichtungen der sozialen Wohlfahrt, medizinische Bereichsversorgung, Bauhof, Straßen, öffentliche Infrastruktureinrichtungen und Wasserver- und Abwasserentsorgung.

Bei den Basisaufgaben muss berücksichtigt werden, dass die Aufgabenintensität in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich ist. So erbringen Städte verstärkt Leistungen z.B. in der Kinderbetreuung (höhere Kinderbetreuungsquote bei längeren Öffnungszeiten) oder in der Altenbetreuung (z.B. Führen von Tagesstätten, Pflegeheimen), welche von kleinen Gemeinden nicht bzw. nicht in diesem Ausmaß erbracht werden.

Naturraumbezogene Aufgaben

Dies sind Aufgaben, welche über das Aufgabengebiet der Basisaufgaben hinausgehen und ein kommunales Handeln beschreiben, welches dezidiert auf den Naturraum bezogen erforderlich wird. Beispiele hierfür wären: Natur- und Landschaftsschutz, Wildbachverbauungen, Gewässerreinhaltung, landwirtschaftliches Siedlungswesen, land- und forstwirtschaftlicher Wegebau, land- und forstwirtschaftliche Betriebe, Steinbrüche, Sand- und Schottergruben.

Ballungsraumspezifische Aufgaben

Dies sind Aufgaben, welche sich sowohl aus der Bevölkerungsdichte als auch der spezifischen Zusammensetzung der Bevölkerung von Ballungsräumen ergeben. In diesem Aufgabenbereich erbrachte Leistungen werden sowohl von Bewohnerinnen und Bewohnern der Kernstadt als auch von Bewohnerinnen und Bewohnern des Umlandes genutzt. Als Beispiele wären folgende Aufgabenbereiche anzuführen: Ämter der Bauverwaltung, Einrichtungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, Sportamt, Einrichtungen der sozialen Wohlfahrt und Gesundheit, Verkehrsbetriebe und andere wirtschaftliche Unternehmungen (Stadtwerke).

[14] Bröthaler et.al.: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich, 2002, S.5ff.
[15] Vergleiche zu den nachfolgenden Definitionen: Bröthaler et. al.: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich, 2002, S.6.ff.

Zentralörtliche Aufgaben

Dies sind Aufgaben, deren Nutzeffekte (Spillover) über die administrativen Grenzen einer Gemeinde hinausgehen und somit auch für Bewohnerinnen und Bewohner aus dem weiteren Umland zur Verfügung stehen bzw. auch genutzt werden. Beispiele für zentralörtliche Aufgaben sind: allgemeinbildende höhere Schulen, sonstige Bildungs-, Forschungseinrichtungen, Kunst- und Kultureinrichtungen, Krankenanstalten und spezielle Einrichtungen der Gesundheitspflege, der sozialen Wohlfahrt, spezielle Sport- und Freizeiteinrichtungen. Darüber hinaus kommen noch die Agenden der Bezirksverwaltungsbehörden in den Städten mit eigenem Statut hinzu.[16]

2.2 Versorgungsräume bzw. Einzugsbereiche kommunaler Infrastruktureinrichtungen

Im Bereich der Raumordnung, Raumplanung bzw. Infrastrukturplanung werden seit vielen Jahren Planungsrichtwerte für Einrichtungen der kommunalen Infrastruktur eingesetzt. Ein einheitlicher Standard – etwa im Sinne der Ö Norm oder der DIN Norm – hat sich bisher jedoch nicht entwickelt. Vielmehr bestehen verschiedene Ansätze nebeneinander, die zur Anwendung vorgeschlagen werden.

Im Rahmen des Projektes Regionext Steiermark wurden 2010 vom ÖIR (Österreichisches Institut für Raumplanung) und dem KDZ diese unterschiedlichen Ausstattungsrichtwerte aus der Literatur und der Praxis erhoben[17]. Meist werden Mindestvoraussetzungen für bestimmte Infrastrukturen benannt (z.B. der Umfang der potenziellen Nutzerinnen und Nutzer, der erforderliche räumliche Einzugsbereich bzw. die maximale zumutbare Entfernung (Erreichbarkeitswerte). Nachfolgende Tabelle beinhaltet einen Auszug aus diesem Richtwertekatalog für die Bereiche Kinderbetreuung, Bildung und Kultur. Die darin beschriebenen Einzugsbereiche und Entfernungsgrenzen dienen als Orientierungshilfe und Grundlage für die Entscheidung, auf welcher räumlichen Ebene – auf Ebene der Gemeinde, einer Kleinregion oder einer Region – diese Leistungen idealerweise erbracht werden sollten.

Tabelle 1: Auszug Richtwertesammlung für kommunale Infrastruktureinrichtungen im Bereich Kinderbetreuung, Bildung und Kultur

Gebäudefunktion	Einzugsbereich Bandbreite je 1.000 Einwohnern min		max	Einzugsbereich [Quellen]
Kinderbetreuung				
Kindergarten inklusive alterserweiterte Gruppen	0,5	-	2	Wohnquartier 1.500 - 2.500 [11] 2.000; Anteil der 3 - 5 Jährigen an Gesamtbevölkerung bei 1,2 - 1,5 % [6] 2.000; Anteil pro Jahrgang liegt bei 0,6 - 0,7 % der Gesamtbevölkerung [12] 500 - 1.000 EW [9] Je 1.000 EW 24 Kinder; 3 Gruppen (mit je 15 Kindern) je 1.000 EW [7] max. 25 Kinder/Gruppe; alterserweiterte Gruppe: 10-20 Kinder/Gruppe [15]
Kinderkrippe	0,4	-	2	1.500-2.500 EW [10] 10.000 - 15.000; Anteil der Krippenkinder an Gesamtbevölkerung bei 2,8 % [12] max. 14 Kinder/Gruppe [15]
Kinderhort / Kindertagesheim	0,17	-	1,2	1.500-2.500 EW [10] Wohnquartier 1.500 - 2.500; Stadtteil 10.000 - 15.000 [11] 5.000 [6] 3.500 - 6.000; Anteil pro Jahrgang liegt bei 0,2 % der Gesamtbevölkerung [12] Je 1.000 EW 24 Kinder; 3 Gruppen (mit je 15 Kindern) je 1.000 EW [7] max. 20 Kinder/Gruppe; max. 5 Gruppen/Hort [16] StKBBG (2000): max. 20 Kinder/Gruppe [15]
Kinderhaus	k.A.		k.A.	16-30 Kinder/Gruppe [15]

[16] Vgl. Bröthaler et. al.: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich, 2002, S.6.ff.
[17] KDZ, ÖIR: Ausstattungsrichtwerte, 2010.

Gebäudefunktion	Einzugsbereich Bandbreite je 1.000 Einwohnern min		max	Einzugsbereich [Quellen]
Bildung und Kultur				
Volksschule	0,4	-	2,4	1.500 - 2.500 EW (Wohnquartier) [10] Je 1000 EW 48 SchülerInnen; 2,4 Klassen (mit je 20 Kindern) je 1.000 EW; 1 VS mit 8 Klassen (mit je 20 Kindern) für 3.500 EW [7] 2.000 (einzügig); 4.000 (zweizügig) [6] 3.750 (zweizügig); 7.500 (vierzügig); Anteil pro Jahrgang bei 1 - 1,2 % der Gesamtbevölkerung [12] mehr als 1.000 [9] Richtwert: 25 Kinder/Klasse (min. 10) [2]
Hauptschule	0,3	-	1,4	10.000 - 15.000 EW (Stadtteil) [10] Je 1.000 EW 35 SchülerInnen; 1 HS mit 8 Klassen (mit je 20 SchülerInnen) + 1 polytechnischer Lehrgang mit 20 SchülerInnen für 5.150 EW [7] 9.000 (zweizügig) [6] 9.250 (zweizügig); 18.500 (vierzügig); Anteil pro Jahrgang bei 0,7 - 1,0 % der Gesamtbevölkerung [12] mehr als 1.000 [9] Richtwert: 25 Kinder/Klasse (min. 20) [2]
Polytechnischer Lehrgang/Berufsschule	0,75	-	1,2	80.000 - 120.000 EW (Stadtbezirk) [10] Je 1.000 EW 19 SchülerInnen; 1 Klasse mit 25 SchülerInnen je 1.200 EW [7] 60.000 (2.000 Schüler) [6] 66.000 (mind. 2000 Schüler) [12] Richtwert: 25 Kinder/Klasse (min. 20) [2]
Realschule	0,71	-	1	10.000 - 15.000 EW (Stadtteil) [10] Je 1.000 EW 35 SchülerInnen; 1 Klasse (25 SchülerInnen) je 1.000 EW [7] 26.000 (dreizügig) [6] 17.000 - 26.000; Anteil pro Jahrgang bei 0,2 - 0,3 % der Gesamtbevölkerung [12] Region [9] Unterstufe 20-25 SchülerInnen/Klasse, Oberstufe 20-30 SchülerInnen/Klasse [2]
Sonderschule	0,42	-	2,4	80.000 - 120.000 EW (Stadtbezirk) [10] 2,4 Klassen je 1.000 EW; 1 VS mit 8 Klassen für 3.500 EW [7] 20.000 EW (einzügig) [6] 20.000 - 25.000 [12] Region [9] 6-13 SchülerInnen/Klasse (Unterschiede je nach Art der Sonderschule) [13]
Bücherei	0,04	-	0,1	Stadtbezirk 80.000 - 120.000 [10] 20.000 [6] 10.000 - 20.000 [12]
Einrichtungen für Erwachsenenbildung	0,04	-	0,07	Stadtteil 10.000 - 15.000 (häufig); Stadtbezirk 80.000 - 120.000 (überwiegend) [11]
Theater	0,01	-	0,01	Stadtbezirk 80.000 - 120.000 (überwiegend), Region (häufig) [11] 70.000 - 80.000 (Besuchsquote 0,5 E/J; ca. 1- 3 Besuche / Nutzer / Jahr) [12]
Mehrzweck- und Veranstaltungshalle	0,03	-	0,17	30.000 EW/Einrichtung [8] 1 Festsaal/ 6.000 EW [5b]
Kirche	0,2	-	0,33	4.000 - 5.000 EW [10] 3000 EW [5d]

Quellenverzeichnis

[1] Borchard, Klaus (1974): Orientierungswerte für städtebauliche Planungen. München: Institut für Städtebau und Wohnungswesen der dt. Akademie für Städtebau und Wohnungswesen.
[2] Bundesgesetzblatt Nr: BGBl. I Nr. 116/2008. Titel: Bundesgesetz, mit dem das Schulorganisationsgesetz geändert wird.
[3] Deutsche Bauzeitschrift 2 (1978)
[4] Gälzer, Ralph (2001): Grünplanung für Städte. Stuttgart: Ulmer.
[4a] Goldener Plan Ost. Deutscher Sportbund (1992)
[5] Heigl, Franz (1985): Städtebau 1. Grundlagen der Planung. Wien: Manz.
[5a] F. Rechenberg zitiert nach Heigl, Franz (1985)
[5b] DBZ zitiert nach Heigl, Franz (1985)
[5c] F. Tamms/W. Wortmann zitiert nach Heigl, Franz (1985)
[5d] W. Müller zitiert nach Heigl, Franz (1985)
[5e] G. Feder zitiert nach Heigl, Franz (1985)
[5f] Architektur Wettbewerbe zitiert nach Heigl, Franz (1985)
[5g] K. Borchard zitiert nach Heigl, Franz (1985)
[5h] W. Beckermann zitiert nach Heigl, Franz (1985)
[6] Heinz, Harald (1983): Entwerfen im Städtebau - Daten, Richtwerte, Rechtsgrundlagen, Planungsablauf. Wiesbaden; Berlin: Bauverlag.
[7] Institut für Örtliche Raumplanung (2003): IFÖR-Materialien.TU Wien.
[7a] Handbuch Raumordnung Salzburg zitiert nach Institut für Örtliche Raumplanung (2003): IFÖR-Materialien.TU Wien.
[8] Magistrat der Stadt Wien - Gruppe Planung: Stadtentwicklungsbereich Marchegger Ast (1992): Soziale Infrastruktur - soziale und kulturelle Einrichtungen. Wien.
[9] ÖROK
[10] Prinz, Dieter: Städtebau Band 1 (1993): Städtebauliches Entwerfen. Stuttgart: Kohlhammer.
[11] Prinz, Dieter: Städtebau Band 1 (1995): Städtebauliches Entwerfen; 6. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
[12] Schöning, Georg; Borchard, Klaus (1992): Städtebau im Übergang zum 21. Jahrhundert. Stuttgart: Karl Krämer Verlag.
[13] Schulorganisationsgesetz SchOG §27 (2008)
[13a] Schröter, F.: "Aspekte ökologischer Bauleitplanung" im Internet: URL: http://www.dr-frank-schroeter.de
[14] Steiermärkische Pflegeheimverordnung - StPHVO (2004): Index: 9200/07/02.
[15] Steiermärkisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz - StKBBG (2000): Index: 5060/03.
[16] Steiermärkisches Kindergarten- und Hortgesetz (1991): Fundstelle: LGBl. Nr. 72/1991 Stück 19.
[17] Steiermärkisches Rettungsdienstgesetz (1989)

Quelle: KDZ, ÖIR: Ausstattungsrichtwerte, 2010.

2.3 Ausstattungsmerkmale zentraler Orte als regionale Aufgaben (Zentrale-Orte-Systeme)

Die Bundesverfassung weist den Ländern den Kompetenzbereich der Raumplanung zu. Zwar gibt es für ganz Österreich den Versuch eines einheitlichen Zentralitätskonzepts[18], welches 1981 in die einheitliche Definition und Festlegung der zentralen Orte Österreichs im Raumordnungskonzept 1981 von der ÖROK[19] mündete. Diese Festlegung wurde jedoch nicht einheitlich weitergeführt. Aktuell wird das Zentralitätskonzept von den Bundesländern verschieden interpretiert und umgesetzt, so dass in den ausgewählten Stadtregionen unterschiedliche Systeme zur Anwendung kommen.

Im österreichischen Raumordnungskonzept 1981 wurden acht unterschiedliche Zentralitätsstufen in Abhängigkeit der Ausstattung mit zentralen Einrichtungen (Dienstleistungs- und Handelsbetriebe, öffentliche Einrichtungen der sozialen Infrastruktur) und der Einwohnerinnen und Einwohner im Einzugsbereich unterschieden, wobei die Bundeshauptstadt die oberste Stufe VIII bildete[20]. Die Stufen V bis VIII bildeten zentrale Orte mit überregionaler Bedeutung (überregionale Zentren mit mindestens 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner im Einzugsbereich, Stufe VI: „Kleine Landeshauptstadt“, z.B.: Bregenz und Eisenstadt entsprechen in der Ausstattung der Stufe V, Stufe VII: „Landeshauptstadt), die Stufen III (mindestens 25.000 Einwohnerinnen und Einwohner im Einzugsbereich) und IV (mindestens 25.000 Einwohnerinnen und Einwohner im Einzugsbereich) zentrale Orte mit regionaler Bedeutung (Stufe III: Teilausgestatteter Ort, Stufe IV: Vollausgestatteter Ort). Die zentralen Orte der Stufe I und II dienen im Wesentlichen der Grundversorgung[21] der Bevölkerung. Durch eine Verbesserung der stufenspezifischen Ausstattung der zentralen Orte sollte der Versorgungsgrad der Bevölkerung erhöht werden. In manchen Gebieten können auch mehrere zentrale Orte im Sinne von Funktionsteilungen gemeinsam die Versorgung übernehmen.

Die aktuellen Systeme in den Bundesländern unterscheiden sich nicht nur in der Anzahl, der Bezeichnung und Definition der Zentralitätsstufen oder -ränge, sondern teilweise auch in der grundlegenden Intention: Während die Zentralen Orte im Bundesland Salzburg Planungs- und Entwicklungsziele darstellen und nicht der aktuellen Ausstattung entsprechen, sind die Zentralen Orte in Niederösterreich eine Abbildung der Versorgungsfunktion im Bestand.

Das Land Niederösterreich ist das einzige Bundesland, welches dem Thema Zentrale Orte ein eigenes Raumordnungsprogramm widmet, in anderen Bundesländern ist das Thema im Landesentwicklungsprogramm oder in Sachraumordnungsprogrammen integriert.

Die Zentrale-Orte-Systeme in den Bundesländern Salzburg, Niederösterreich und Tirol sowie die jeweilige Zuordnung der Städte zu den einzelnen Zentralitätsstufen in diesen Bundesländern sind in der ergänzenden Unterlage „Stadtregionsprofile. Strukturelle und finanzielle Rahmenbedingungen in Stadtregionen" in Kapitel II als Grundlage zur Raumtypisierung beschrieben. Die dort näher betrachteten drei ausgewählten Stadtregionen liegen in den oben genannten Bundesländern.

[18] Das Konzept der „Zentralen Orte geht auf Christaller (1933) zurück und ist ein hierarchisch und räumlich differenziertes Instrument, mit dessen Hilfe das Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen gestaltet werden kann. Das Konzept fußt auf der Annahmen, dass Güter/Dienstleistungen eine spezifischen Reichweite haben und daher über eine entsprechende Zentralität verfügen. Demzufolge leitet sich der Rang eines zentralen Ortes aus den am jeweiligen Ort angebotenen Leistungen ab. Siehe dazu auch: Bobek H. und Fesl, M.: Das System der Zentralen Orte Österreichs, 1978.

[19] ÖROK: Österreichisches Raumordnungskonzept 1981, 1981.

[20] ÖROK: Österreichisches Raumordnungskonzept 1981, 1981, S.19.ff.

[21] Grundversorgung: Gemeindeamt, Kindergarten, vierklassige Volksschule, Praxis eines praktischen Arztes, Postamt u.a. sowie Güter und Dienste des kurzfristigen Bedarfs und gängige Güter und Dienste des periodischen und langfristigen Bedarfs.

3 Stadtregionen

„Stadtregionen sind herausragende Motoren der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Entwicklung (…). Sie leisten wesentliche Beiträge zur Innovationskraft, Kreativität und damit auch wirtschaftlichen Prosperität eines Landes. Gleichzeitig haben sie die Folgen des soziodemografischen und sozioökonomischen Wandels sowie der damit verbundenen ungleichen sozial-räumlichen Entwicklungen zu tragen.“[22]

Die Notwendigkeit der Bildung von Stadtregionen als Grundlage für die Raumordnungspolitik und die Verwaltung ergibt sich durch die sehr intensiven Austauschbeziehungen und Pendlerbewegungen zwischen den Kernstädten, anderen Zentren in der Region und den Gemeinden im Agglomerationsgürtel bzw. Einzugsraum. Nachfolgend wird ein kurzer Überblick über die bestehenden Definitionen und Abgrenzungen von Stadtregionen gegeben.

Mit der zunehmenden räumlichen Trennung der unterschiedlichen Aktivitäten (Wohnen und Arbeiten) beschäftigte sich etwa ab den 1960er Jahren die Wissenschaft mit der Erforschung und Definition von Stadtregionen als Grundlage für die Raumbeobachtung und zur Steuerung der räumlichen Entwicklung:[23] Die traditionellen als auch aktuellen Definitionen der Stadtregion basieren dabei überwiegend auf einem gravitationstheoretischen Ansatz, das heißt: die Anziehungskraft steigt mit der (Bevölkerungs-) Masse und sinkt mit der Entfernung. Eine weitere allgemeine Definition bezeichnet die Stadtregion als *„derjenige Umlandbereich im Agglomerationsraum einer Stadt, dessen Einwohnerinnen und Einwohner überwiegend nicht-landwirtschaftliche Berufe ausüben und von denen der überwiegende oder zumindest ein erheblicher Teil seine Existenzgrundlage in den Arbeitsstätten seiner Kernstadt hat.“*[24]

Aktuelle Definitionen und Abgrenzungen von Stadtregionen basieren im Wesentlichen einerseits auf raumstrukturellen Merkmalen, wie beispielsweise der Bevölkerungs- und Bebauungsdichte und andererseits auf der Intensität und dem Ausmaß der Beziehungen und Verflechtungen zwischen Kernstädten, den Subzentren und deren Umland (PendlerInnenströme, Versorgungs- und Freizeitwege). So ergibt sich die räumliche Abgrenzung einerseits durch Zusammenfassung eines möglichst homogen strukturierten Gebietes und andererseits durch die Einzugsbereiche der Städte bezogen auf die Arbeitskräfte und Konsumentinnen und Konsumenten.[25] Eine Verfeinerung der Abgrenzung der Verdichtungsräume wird beispielsweise mithilfe der Analyse von rasterbasierten Daten (z.B.: Definition und Abgrenzung der österreichischen Stadtregionen durch die TU Wien bzw. ÖROK 2009) erzielt.

Innerhalb Österreichs wurden 2009 die Stadtregionen durch die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) im Rahmen der Studie „Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen – Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten“

(Auftragnehmer TU Wien)[26] (neu) definiert und abgegrenzt. Eine Stadtregion definiert sich dabei als eine *„funktionale räumliche Einheit, die sich aus dem städtisch verdichteten Agglomerationsraum und der diesem zugeordneten Außenzone zusammensetzt.“*[27] In Anlehnung

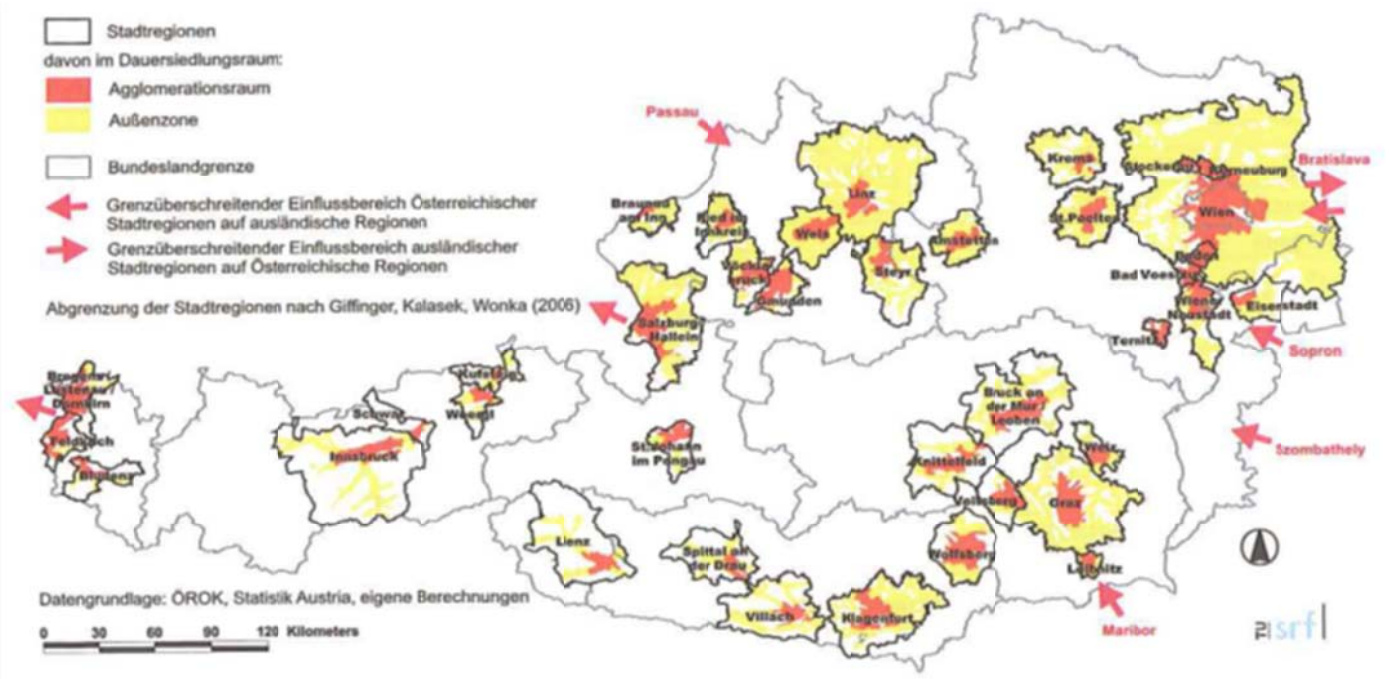
[22] Siehe Fassmann: Paper in Progress, 2010, S. 106.
[23] Vgl. Griffinger et.al.: Ein neuer Ansatz zur Abgrenzung von Stadtregionen, Wien 2006.
[24] Siehe Boustedt, Grundriss der empirischen Regionalforschung, 1975 In: ÖROK: Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen, Wien 2009, S.47.
[25] Vgl. PGO: Stadtregion+, Wien 2011, S.8.
[26] Vgl. ÖROK, TU Wien: Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen, 2009.
[27] Siehe: ÖROK, TU Wien: Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen, 2009, S.54.

an die Stadtregions-Definitionen von Boustedt und Geyer wurden dabei folgende Begriffe und Untergliederungen verwendet:

1. *Agglomerationsraum:* Jenes Gebiet, das durch relativ gleichmäßige Verdichtung als städtischer Siedlungsraum zu betrachten ist. Dieser besteht einerseits aus
    a. dem *Kernsiedlungsgebiet* – ein räumlich geschlossenes Teilgebiet mit entsprechender Größe und relativ homogener Dichte – und aus
    b. dem *Ergänzungsraum* – weniger dichten und weniger räumlich geschlossenen Gebieten von Gemeinden, deren Bevölkerung und Beschäftigte mehrheitlich dem Kernsiedlungsgebiet zugerechnet werden.
2. *Außenzone:* funktionale Ergänzungsgebiete (Gemeinden), die in starker Verflechtung zum Agglomerationsraum stehen.

Aufgrund der zahlreichen funktionellen Verflechtungen wurden 38 Stadtregionen identifiziert und abgegrenzt (siehe nachfolgende Abbildung).

Abbildung 1: Abgrenzung der Stadtregionen 2009 durch die ÖROK



Quelle: ÖROK, TU Wien: Räumliche Entwicklungen in Österreichs Stadtregionen, 2009, S. 59.

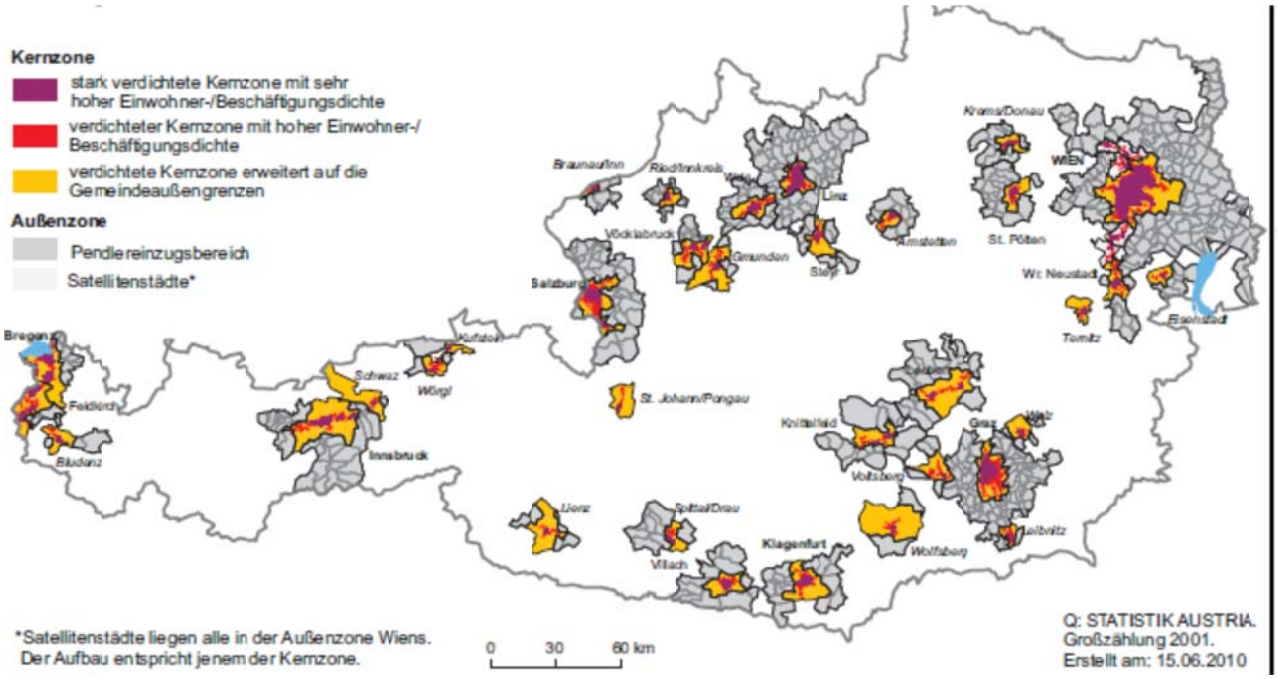
Die Statistik Austria verwendet als Grundlage für die Aufbereitung von ausgewählten statistischen Daten für die österreichischen Stadtregionen eine Abgrenzung, die derjenigen der ÖROK sehr ähnlich ist: Insgesamt 34 Stadtregionen bestehend jeweils aus einer verdichteten Kernzone und einer Außenzone, die den PendlerInneneinzugsbereich und im Raum Wien auch die (bei der ÖROK gesondert ausgewiesenen) Stadtregionen Baden, Bad Vöslau, Stockerau, Korneuburg und Klosterneuburg[28] als Satellitenstädte umfasst. Diese Definition bildet auch die Grundlage zur Auswahl und Abgrenzung der drei Stadtregionen Salzburg, Innsbruck und Wiener Neustadt für

[28] Das Gebiet um Klosterneuburg wird in der ÖROK-Definition nicht als eigene Stadtregion ausgewiesen.

das gegenständliche Projekt. Die Liste der einzelnen Gemeinden dieser Stadtregionen befindet sich in der ergänzenden Unterlage.

Nachfolgende Abbildung zeigt die räumliche Ausdehnung der durch die Statistik Austria festgelegten Stadtregionen. Die Außenzonen bzw. Einzugsbereiche sind tendenziell etwas enger gefasst als bei der Abgrenzung durch die ÖROK, fallweise umfassen einzelne Stadtregionen jedoch auch zusätzliche Gemeinden.

Abbildung 2: Abgrenzung der Stadtregionen 2001 durch die Statistik Austria



Quelle: Statistik Austria: Großzählung 2001, erstellt am: 15.06.2010, http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/stadtregionen/index.html, [10.01.2013]

Stadtregionen sind kein Gegenkonzept zum ländlichen Raum. Dies könnte durch den oftmals verwendeten Begriff „Stadt Umland Kooperation“ suggeriert werden, der hier nicht zur Anwendung kommt. Bei Stadtregionen dominiert nicht ein zentraler Ort über die Umlandgemeinden, sondern ein oder mehrere Handlungsfelder werden in der Region als wichtig für die weitere Entwicklung erkannt und deshalb kommt es zu gemeinsamen Aktivitäten im Rahmen der Stadtregion. Der ländliche Raum ist daher im Rahmen der Netzwerk- und Partnerdimensionen von Stadtregionen zu sehen: „*Der ländliche Raum der Zukunft ist ein funktionell komplementärer Partner der städtischen Agglomerationen. Er ist aber nicht Ergänzungsraum, sondern Teil einer neuen Stadt-Land-Beziehung*.“[29]

[29] Siehe Fassmann: Weg, 2010, S.13.

IV Stadtregionsprofile

Vor dem Hintergrund der Leistungserbringung interessiert, wie die Aufgaben innerhalb einer Stadtregion auf die einzelnen Gemeinden verteilt sind und welche finanziellen Auswirkungen sich daraus für die einzelnen Gemeinden ergeben.

Da sich die einzelnen Stadtregionen hinsichtlich ihrer Größe, Gemeindezusammensetzung und Komplexität deutlich voneinander unterscheiden, wurde in einem ergänzenden Bericht[30] auf Basis von drei ausgewählten Stadtregionen (Salzburg, Innsbruck, Wiener Neustadt) eine vertiefende Betrachtung der Leistungserbringung sowie der finanziellen Situation nach den einzelnen Gemeinden durchgeführt. Nachfolgend werden zentrale Ergebnisse dieses ergänzenden Berichtes dargestellt.

Um eine differenzierte Analyse in Stadtregionen durchführen zu können, war es in einem ersten Schritt notwendig, eine Klassifizierung der Gemeinden nach ihrer Funktion im Raum (Raumtypen) vorzunehmen. Im nächsten Schritt erfolgte eine nähere Betrachtung von Struktur-, Leistungs- und Finanzdaten nach Raumtypen. Die wichtigsten vergleichenden Ergebnisse nach Raumtypen sind nachfolgend dargestellt. Schließlich konnten aus der Analyse der Stadtregionsprofile einige Schlüsse gezogen werden.

1 Klassifizierung nach Raumtypen

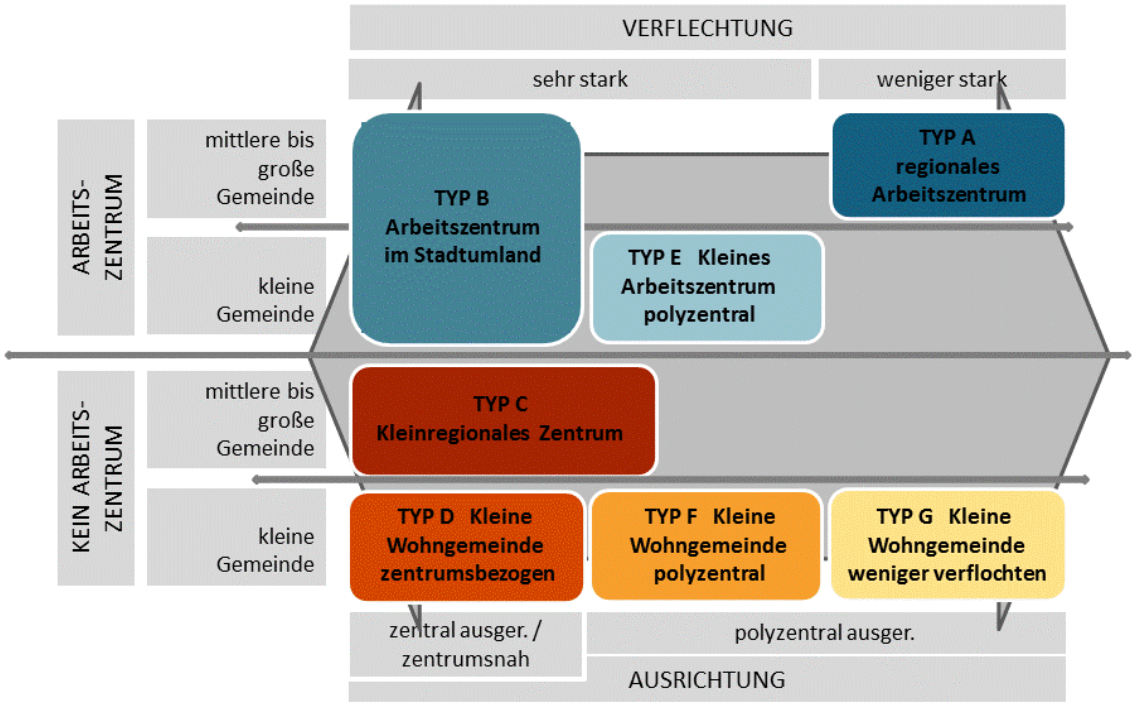
Die Gemeinden einer Stadtregion erfüllen unterschiedliche Funktionen und befinden sich in unterschiedlichem Ausmaß in Beziehung zu den anderen Gemeinden einer Stadtregion. Um sich dieser Ausgangssituation anzunähern, erfolgte eine Klassifizierung der Gemeinden nach Raumtyp. Im Zentrum steht dabei einerseits die Frage hinsichtlich der Bedeutung als Arbeitszentrum, andererseits wird starker Bezug auf die Verflechtungsbeziehung zwischen den Gemeinden genommen. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Definition der einzelnen Raumtypen.

Der Typisierung liegen dabei mehrere Indikatoren zugrunde:

- Gemeindegröße (Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner absolut);
- Bedeutung als regionales Arbeitszentrum (Anteil der Arbeitsplätze an den wohnhaften Erwerbspersonen, Anzahl der Einpendlerinnen und Einpendler);
- Intensität und Ausrichtung der räumlichen Beziehungen (Anteil der Auspendlerinnen und Auspendler an den Erwerbspersonen, Anteil der Pendlerinnen und Pendler ins Stadtregionszentrum an den Erwerbspersonen, Entfernung vom Stadtregionszentrum: Fahrzeit im motorisierten Individualverkehr).

[30] Siehe hierzu für nähere Ausführungen die ergänzende Studie „Stadtregionsprofile. Strukturelle und finanzielle Rahmenbedingungen in Stadtregionen“.

Abbildung 3: Übersicht Raumtypen

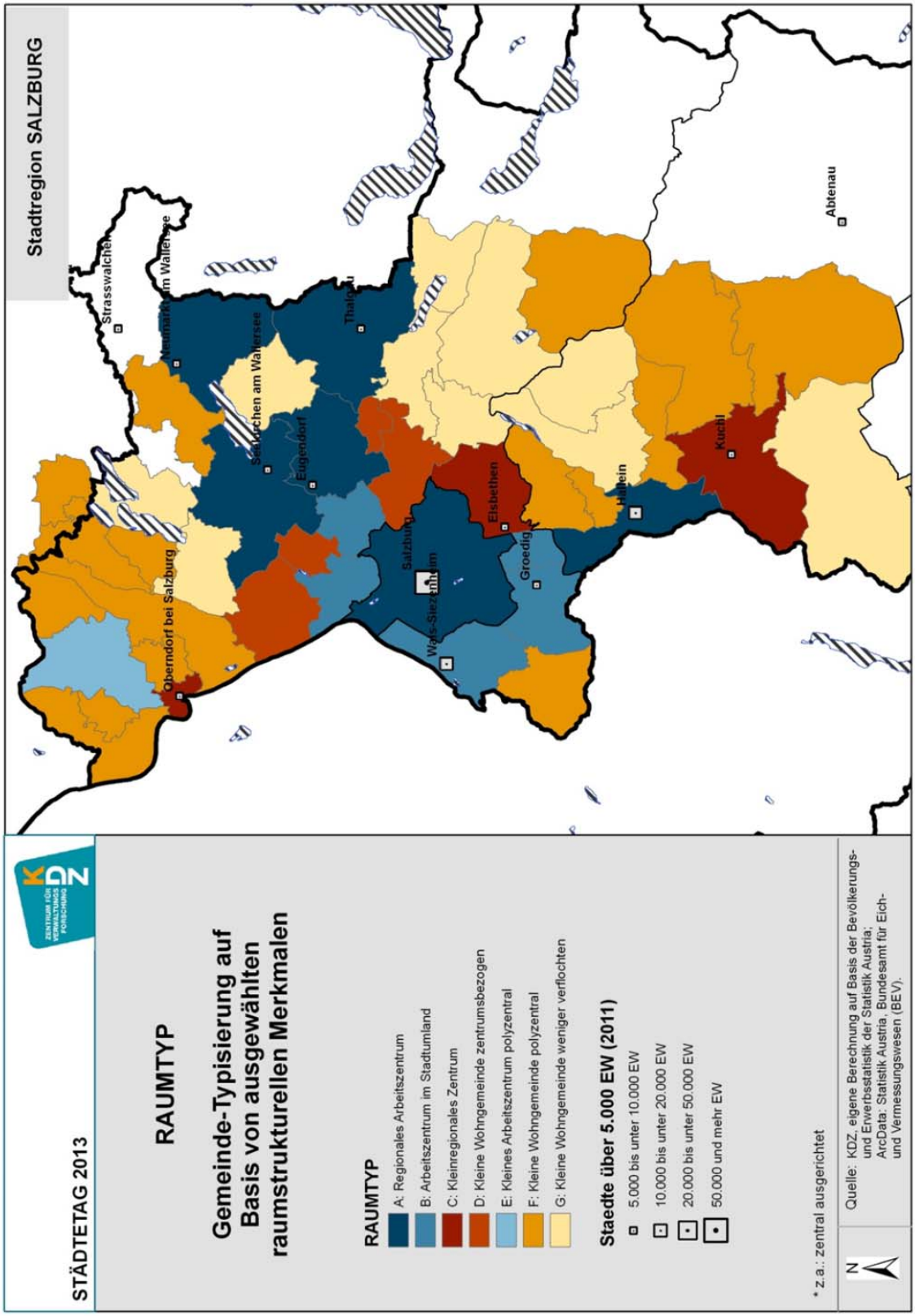


Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2013.

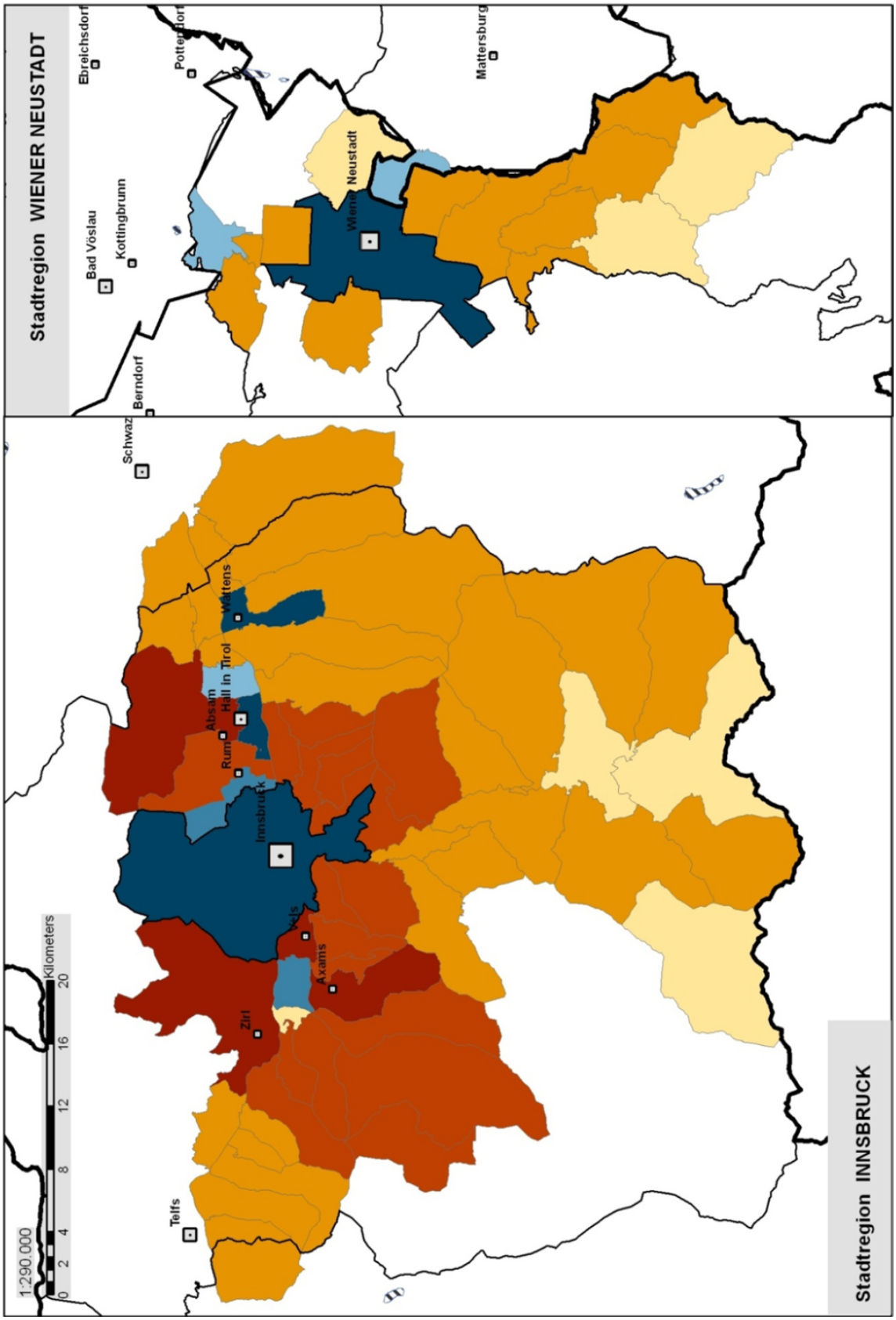
In weiterer Folge interessierte die räumliche Verteilung der Gemeinden nach Raumtyp innerhalb der Stadtregion. So erfolgte eine exemplarische Darstellung der Raumtypen in den drei Stadtregionen Innsbruck, Salzburg und Wiener Neustadt, welche in den nachfolgenden Abbildungen dargestellt werden.

Dabei zeigt sich, dass die zentralen Städte klar als überregionale Arbeitszentren definiert werden können. Jedoch übernehmen auch andere Gemeinden innerhalb der Stadtregion die Funktion als regionale Arbeitszentren (Typ A), wie dies insbesondere auf die Stadtregion Salzburg zutrifft. Direkt angrenzend an die zentralen Städte finden sich Arbeitszentren mit einem sehr starken Bezug zur zentralen Stadt (Typ B), daneben finden sich die Gemeinden im Raumtyp C-E, bei welchen es sich um kleinere Gemeinden handelt, welche jedoch teils vorrangig als Wohngemeinden, teils als kleine Arbeitszentren fungieren. In den peripheren Gebieten der Stadtregionen finden sich die Kleingemeinden im Raumtyp F und G mit deutlich geringeren Verflechtungen zum Stadtregionszentrum.

Abbildung 4: Gemeinden nach Raumtyp



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2013.



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2013.

2 Zentrale Ergebnisse der Stadtregionsprofile

Im Nachfolgenden sind die zentralen Ergebnisse der Stadtregionsprofile[31] dargestellt. Dabei erfolgt erstens eine vergleichende Darstellung nach Raumtyp, wobei sowohl die Struktur- und Leistungsdaten als auch Finanzdaten gemeinsam betrachtet werden. Zweitens erfolgt ein Überblick über die finanzielle Situation innerhalb der Stadtregionen. Und schließlich können einige Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der Stadtregionsprofile gezogen werden.

Die Struktur- und Leistungsdaten geben Aufschluss über die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Aufgabennotwendigkeiten der Gemeinden einer Stadtregion. Im Bereich der Finanzdaten werden die Unterschiede hinsichtlich finanzieller Grundausstattung, Ausgabenerfordernis sowie finanzieller Leistungsfähigkeit herausgearbeitet.

2.1 Vergleichende Ergebnisse nach Raumtyp

Zusammenfassend zeigen sich folgende Ergebnisse nach Raumtypen.

Raumtyp A – Regionales Arbeitszentrum

In diesem Gemeindetyp befinden sich die großen, überregionalen und regionalen Arbeitszentren, die durchschnittliche Gemeindegröße liegt bei rund 38 Tausend Einwohnerinnen und Einwohnern. Diese zehn Gemeinden sind geprägt durch eine stark wachsende Bevölkerung, eine hohe Siedlungsdichte und eine besonders hohe Anzahl an Arbeitsplätzen (insbesondere bezogen auf die dort wohnhaften Erwerbspersonen). So leben in diesem Typ rund 56 Prozent der gesamten Bevölkerung der drei Stadtregionen, gleichzeitig gibt es hier 72 Prozent der Arbeitsplätze. 70 Prozent der Einpendlerinnen und Einpendler pendeln in die Typ A-Gemeinden ein, bei den Auspendlerinnen und Auspendlern liegt der Anteil nur bei 36 Prozent.

Der hohe Zentralitätsgrad zeigt sich auch bei der Infrastruktur. 56 Prozent der Betreuungsplätze für Kinder unter 6 Jahren befinden sich in diesen Zentren, 63 Prozent der Pflichtschülerinnen und -schüler sowie 90 Prozent der Schülerinnen und Schüler in weiterführenden Schulen besuchen in diesen Städten eine Schule. Gleichzeitig besteht hier eine besonders hohe Anzahl an zentralen Einrichtungen wie Krankenanstalten oder Kultur- und Freizeiteinrichtungen.

In finanzieller Hinsicht ergibt sich dadurch ein vergleichsweise hohes Ausgabenniveau. Generell zeichnen sich diese Zentren durch überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben in den einzelnen Leistungsbereichen aus. Besonders deutlich ist dies bei den Aufgabenbereichen der Hauptverwaltung, bei den Pensionsausgaben und bei der Wirtschaftsförderung sowie bei den Ausgabenarten Personalausgaben und Umlagenbelastung. Der Anteil an zentralörtlichen und ballungsraumspezifischen Aufgaben ist stark überdurchschnittlich. Im Gegenzug dazu finden sich auch vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Einnahmen, was insbesondere bei den Ertragsanteilen, aber auch bei den eigenen Abgaben und Gebühren deutlich wird.

Im Vergleich zu den anderen Raumtypen finden sich hier die Gemeinden mit den schlechtesten Bewertungen der Finanzkennzahlen. Die Öffentliche Sparquote und die Pro-Kopf-Verschuldung sind durchschnittlich[32], die Belastung durch intragovernmentale Transferausgaben ist

[31] Siehe hierzu die ergänzende Studie „Stadtregionsprofile. Strukturelle und finanzielle Rahmenbedingungen in Stadtregionen“.
[32] Durchschnittlich entspricht in diesem Fall einer Note „Befriedigend“ gemäß KDZ-Quicktest.

überdurchschnittlich, der Anteil der Bedarfszuweisungen an den Investitionen jedoch vergleichsweise niedrig.

In Summe zeigt sich, dass diese Gemeinden eine sehr hohe Bedeutung innerhalb der Stadtregion haben, da sich hier sowohl der Großteil der Bevölkerung, als auch der Arbeitsplätze befindet. Es werden in hohem Maße zentralörtliche und ballungsraumspezifische Aufgaben erledigt, jedoch werden auch bei den Basisaufgaben (z.B. Pflichtschulbereich) überdurchschnittliche Quoten erfüllt. Dies ergibt überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben, welche durch die ebenfalls überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen jedoch im Vergleich zu den anderen Raumtypen nur unbefriedigend gedeckt werden. Hier finden sich die Gemeinden mit den schlechtesten Finanzkennzahlen.

Raumtyp B – Arbeitszentrum im Stadtumland

Auch die Gemeinden im Typ B (7 Gemeinden, etwa sechs Prozent aller Gemeinden der Stadtregionen) sind als Arbeitszentren definiert, diese haben jedoch aufgrund ihrer intensiven Pendlerverflechtungen einen engen Bezug zum zentralen Arbeitszentrum (Typ A). Die durchschnittliche Gemeindegröße liegt bei rund 6.200 Einwohnerinnen und Einwohnern. Es besteht eine wachsende Bevölkerungsentwicklung sowie eine hohe Siedlungsdichte. Insgesamt leben hier sechs Prozent der Bevölkerung der betrachteten Stadtregionen und es befinden sich acht Prozent der Arbeitsplätze hier. Elf Prozent der Einpendlerinnen und Einpendler kommen in diese Gemeinden, jedoch auch der Anteil der Auspendlerinnen und Auspendler ist mit neun Prozent höher als der Bevölkerungsanteil, was die vielfältigen Verflechtungen mit den zentralen Arbeitszentren (Typ A) widerspiegelt.

Bei der Leistungserbringung zeigt sich eine durchschnittliche Belastung. So liegen sowohl der Anteil der betreuten Kinder unter 6 Jahren als auch die Pflichtschülerinnen und Pflichtschüler bei sechs Prozent innerhalb der Stadtregion. Der Anteil der Schülerinnen und Schüler in weiterführenden Schulen liegt noch bei vier Prozent.

Die Gemeinden im Raumtyp B verfügen über ein vergleichsweise hohes Ausgabenniveau. Dies spiegelt sich in generell überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben wieder. Davon betroffen ist insbesondere der Aufgabenbereich der Kinderbetreuung. Auch erbringen diese Gemeinden verstärkt zentralörtliche Aufgaben und haben eine sehr hohe Umlagenbelastung sowie vergleichsweise hohe Personalausgaben. Gleichzeitig bestehen jedoch auch vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Einnahmen, was sich einerseits bei den Ertragsanteilen, andererseits bei den Abgaben und Gebühren zeigt.

Im Vergleich zu den anderen Raumtypen finden sich hier die Gemeinden mit den besten Bewertungen bei den Finanzkennzahlen. Es bestehen gute bis sehr gute Werte bei der Öffentlichen Sparquote, bei der Freien Finanzspitze sowie bei der Verschuldungsdauer[33]. Die Pro-Kopf-Verschuldung ist unterdurchschnittlich. Gleichzeitig zeigt sich eine stark überdurchschnittliche laufende Transferbelastung sowie ein sehr niedriger Anteil an Bedarfszuweisungen an den Investitionen.

In Summe weisen diese Gemeinden ebenfalls eine hohe Bedeutung als Arbeitszentren auf und erbringen auch verstärkt zentralörtliche Aufgaben – wenn auch auf einem niedrigeren Niveau als die Gemeinden im Raumtyp A. In Gesamtsicht verläuft hier das Ausgaben-Einnahmenverhältnis deutlich günstiger, sodass diese Gemeinden finanziell gut dastehen. Obwohl diese Gemeinden

[33] Gemäß Schulnotensystem entsprechend dem KDZ-Quicktest.

eine sehr hohe Transferbelastung aufweisen und nur vergleichsweise niedrige Bedarfszuweisungsmittel bekommen, reichen die überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen aus, um die Ausgaben zu tätigen. Es ist anzunehmen, dass diese Gemeinden von der Leistungserbringung der Gemeinden im Raumtyp A profitieren.

Raumtyp C – Kleinregionales Zentrum

Im Raumtyp C sind insgesamt sieben Städte mit einer Durchschnittsgröße von 6.400 Einwohnerinnen und Einwohnern zu finden, welche im Vergleich zum Raumtyp B weniger Arbeitsplätze und einen höheren Anteil an Auspendlerinnen und Auspendlern aufweisen. Die Bevölkerungsentwicklung zeigt ebenfalls eine wachsende Tendenz und es besteht eine hohe Siedlungsdichte. Rund sieben Prozent der Stadtregionsbevölkerung leben hier, hingegen finden sich hier nur vier Prozent der Arbeitsplätze. Zehn Prozent der Auspendlerinnen und Auspendler in den Stadtregionen kommen aus diesen Gemeinden, hingegen nur vier Prozent der Einpendlerinnen und Einpendler. Insgesamt besteht daher ein negativer PendlerInnensaldo.

Sechs Prozent der betreuten Kinder unter 6 Jahren werden in diesen Gemeinden betreut, sieben Prozent der Pflichtschülerinnen und -schüler sowie zwei Prozent der Schülerinnen und Schüler in weiterbildenden Schulen gehen hier zur Schule.

Das Ausgabenniveau unterscheidet sich je nach Stadtregion, kann jedoch als mittel bis hoch eingestuft werden. Dabei bestehen vergleichsweise hohe Ausgaben in den Bereichen Öffentliche Einrichtungen und Eigenbetriebe sowie bei den Pflichtschulen. Auch weisen diese Städte überdurchschnittliche Ausgaben im Bereich der Basisaufgaben und für zentralörtliche Aufgaben aus. Nach Aufgabenarten finden sich überdurchschnittliche Werte insbesondere bei den Personalausgaben sowie beim Verwaltungs- und Betriebsaufwand. Auf der Einnahmenseite hingegen zeigen sich vergleichsweise niedrige eigene Steuern bei gleichzeitig sehr hohen Gebühren.

Insgesamt ergibt sich eine durchschnittliche Bewertung bei den Finanzkennzahlen. Die Öffentliche Sparquote, die Freie Finanzspitze und die Verschuldungsdauer[34] können mit befriedigend bewertet werden. Die Pro-Kopf-Verschuldung sowie die laufende Transferbelastung sind unterdurchschnittlich. Gleichzeitig erhalten diese Gemeinden vergleichsweise niedrige Bedarfszuweisungen.

In Summe zeigt sich bei diesen Gemeinden, dass sich die starke Ausrichtung als Auspendlergemeinde auch in den Finanzen widerspiegelt. Diese Gemeinden sind geprägt durch niedrige eigene Steuern, gleichen dies jedoch durch vergleichsweise hohe Gebühren aus. Im Ausgabenbereich zeigen sich hier ebenfalls erhöhte Ausgaben bei den zentralörtlichen Aufgaben.

Raumtyp D – Kleine Wohngemeinden – zentrumsbezogen

Bei den 22 Gemeinden im Raumtyp D (ca. 18 Prozent aller Gemeinden) handelt es sich durchwegs um Kleingemeinden (weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohner), welche sich im Stadtumland befinden und stark zum Stadtregionszentrum ausgerichtet sind. Diese Gemeinden weisen ein starkes Bevölkerungswachstum auf und haben eine leicht unterdurchschnittliche Siedlungsdichte. Rund sieben Prozent der Stadtregionsbevölkerung lebt in diesen Gemeinden, gleichzeitig befinden sich jedoch nur drei Prozent der Arbeitsplätze hier, was sich auch in einem negativen PendlerInnensaldo niederschlägt. So kommen elf Prozent der Auspendlerinnen und Auspendler innerhalb der Stadtregionen aus diesen Gemeinden, jedoch

[34] Gemäß Schulnotensystem entsprechend dem KDZ-Quicktest.

pendeln nur drei Prozent der Einpendlerinnen und Einpendler hier ein. Der Anteil bei den betreuten Kindern liegt bei sieben Prozent, bei den Pflichtschülerinnen und -schülern bei vier Prozent, bei den Schülerinnen und Schülern in weiterführenden Schulen (gezählt am Schulstandort) bei ein Prozent.

Betrachtet man die finanzielle Situation, zeigt sich ein vergleichsweise niedriges Ausgabenniveau, was insbesondere auch auf die Aufgabenbereiche Pflichtschulen sowie Öffentliche Einrichtungen und Eigenbetriebe zutrifft. Es bestehen unterdurchschnittliche Ausgaben für Basisaufgaben und zentralörtliche Aufgaben sowie für den Personal-, Verwaltungs- und Betriebsaufwand. Den niedrigeren Pro-Kopf-Ausgaben stehen auch niedrigere Pro-Kopf-Einnahmen gegenüber, da vergleichsweise niedrige eigene Steuern und Gebühren vorhanden sind.

Bei den Finanzkennzahlen zeigt sich eine durchschnittliche Bewertung. Die Öffentliche Sparquote, die Freie Finanzspitze und die Verschuldungsdauer[35] können mit befriedigend bewertet werden. Die Pro-Kopf-Verschuldung sowie die laufende Transferbelastung sind unterdurchschnittlich. Im Gegensatz zu den Gemeinden im Typ C erhalten diese Gemeinden jedoch vergleichsweise hohe Bedarfszuweisungen.

In Summe wird bei diesem Raumtyp (D) deutlich, dass sich die geringere Gemeindegröße auch auf die Leistungserbringung und die Gemeindefinanzen niederschlägt. Der insgesamt negative PendlerInnensaldo bedeutet vergleichsweise niedrige eigene Steuern und Gebühren, gleichzeitig ist jedoch auch das Ausgabenniveau niedrig, sodass insgesamt eine durchschnittliche Einschätzung der finanziellen Situation erfolgen kann.

Raumtyp E – Kleines Arbeitszentrum – polyzentral

Diese vier Gemeinden können ebenfalls als kleine Arbeitszentren definiert werden. Sie sind jedoch weniger stark monozentral bzw. auf das übergeordnete Stadtregionszentrum ausgerichtet, sondern die täglichen Berufs-AuspendlerInnenströme verteilen sich auf mehrere erreichbare Arbeitszentren (polyzentrale Ausrichtung). Insgesamt sind diese Gemeinden gekennzeichnet durch eine vergleichsweise hohe Arbeitsplatzsättigung (es existieren etwa so viele Arbeitsplätze wie Erwerbspersonen in den Gemeinden wohnen) und sehr starke Pendlerverflechtungen mit anderen Arbeitszentren.

Zwei Prozent der Stadtregionsbevölkerung leben in diesen Gemeinden. Gleichzeitig befinden sich hier auch zwei Prozent der Arbeitsplätze. Ähnliche Zahlen finden sich auch bei den Pendelbewegungen. Hier liegt der Anteil der Einpendlerinnen und Einpendler sowie der Auspendlerinnen und Auspendler der Stadtregionen bei drei Prozent. Ähnlich auch die Zahlen bei der Kinderbetreuung (drei Prozent) sowie bei den Pflichtschulen (zwei Prozent). Der Anteil bei den Schülerinnen und Schülern in weiterbildenden Schulen (gezählt am Schulstandort) liegt bei Null.

Insgesamt besteht bei diesen Gemeinden ein niedriges Ausgabenniveau. Besonders niedrige Pro-Kopf-Ausgaben finden sich im Verkehrsbereich sowie bei Öffentlichen Einrichtungen und Eigenbetrieben. Auch die Umlagenbelastung ist unterdurchschnittlich, ebenso wie die Ausgaben für Personal und Verwaltungs- und Betriebsaufwand. Es bestehen unterdurchschnittliche Ausgaben für Basisaufgaben und zentralörtliche Aufgaben. Auf der Einnahmenseite finden sich vergleichsweise hohe eigene Abgaben, bei gleichzeitig vergleichsweise geringen Gebühren.

[35] Gemäß Schulnotensystem entsprechend dem KDZ-Quicktest.

Insgesamt ergibt sich dadurch eine gute Bewertung bei den Finanzkennzahlen, insbesondere bei der Öffentlichen Sparquote sowie bei der Freien Finanzspitze. Die Pro-Kopf-Verschuldung ist unterdurchschnittlich, die laufende Transferbelastung durchschnittlich. Bedarfszuweisungsmittel kommen diesen Gemeinden in nur niedrigem Ausmaß zugute.

In Summe profitieren diese Gemeinden von der vergleichsweise hohen Anzahl an Arbeitsplätzen, was zu höheren eigenen Steuern führt. Gleichzeitig erlaubt dies den Gemeinden, dass sie niedrigere Gebühren einheben. Auf der Ausgabenseite führt dies zu einer durchschnittlichen Umlagenbelastung. Gleichzeitig deuten die unterdurchschnittlichen Ausgaben im Bereich der Öffentlichen Einrichtungen und Eigenbetriebe auf eine vergleichsweise niedrigere Leistungserbringung hin.

Raumtyp F – Kleine Wohngemeinde – polyzentral

Dem Raumtyp F wurde mit insgesamt 56 Gemeinden die Mehrheit der Gemeinden der Stadtregionen (ca. 45 Prozent) zugeordnet. Es handelt sich dabei ausschließlich um Kleingemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohner sowie einer durchschnittlichen Gemeindegröße von 1.800 Einwohnerinnen und Einwohnern. Sie weisen einen deutlich negativen PendlerInnensaldo auf, zeigen jedoch eine wachsende Bevölkerungsentwicklung bei gleichzeitig niedriger Siedlungsdichte. Es bestehen vergleichsweise wenige Arbeitsplätze pro Erwerbsperson und eine niedrige Anzahl an Einpendlerinnen und Einpendlern. Der Anteil an der Gesamtbevölkerung der Stadtregionen liegt bei 15 Prozent, der Anteil an den Arbeitsplätzen bei nur sieben Prozent. Sieben Prozent der Einpendlerinnen und Einpendler kommen in diese Gemeinden, hingegen pendeln 23 Prozent der Auspendlerinnen und Auspendler aus diesen Gemeinden aus. 16 Prozent der betreuten Kinder werden in diesen Gemeinden betreut, aber nur zwölf Prozent der Pflichtschülerinnen und -schüler sowie nur drei Prozent der Schülerinnen und Schüler in weiterführenden Schulen gehen hier zur Schule.

Das Ausgabenniveau ist niedrig. Besonders niedrige Pro-Kopf-Ausgaben finden sich im Verkehrsbereich sowie bei Öffentlichen Einrichtungen und Eigenbetrieben. Auch die Ausgaben für Personal und Verwaltungs- und Betriebsaufwand sind unterdurchschnittlich. Hingegen besteht ein vergleichsweise hoher Schuldendienst. Es bestehen unterdurchschnittliche Ausgaben für Basisaufgaben und zentralörtliche Aufgaben. Auf der Einnahmenseite finden sich vergleichsweise niedrige eigene Abgaben und Gebühren.

Bei den Finanzdaten zeigen sich bei der Öffentlichen Sparquote sowie bei der Freien Finanzspitze durchschnittliche Bewertungen. Im Bereich der Verschuldung besteht hingegen eine überdurchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung bei einer nur genügenden Verschuldungsdauer. Die laufende Transferbelastung ist unterdurchschnittlich, Bedarfszuweisungen werden hingegen deutlich überdurchschnittlich ausgeschüttet.

In Summe zeigen diese kleinen Gemeinden ein hohes Maß an PendlerInnenverflechtungen mit einem sehr hohen Anteil an Auspendlerinnen und Auspendlern. Aufgrund der vergleichsweise niedrigen Anzahl an Arbeitsplätzen bleiben die eigenen Steuern niedrig. Die unterdurchschnittlichen Ausgaben im Bereich der Öffentlichen Einrichtungen und Eigenbetriebe deuten auf eine vergleichsweise niedrigere Leistungserbringung hin. Dennoch weisen diese Gemeinden auch die vergleichsweise höchste Verschuldung pro Kopf auf, werden jedoch auch am höchsten mit Bedarfszuweisungen gestützt.

Raumtyp G – Kleine Wohngemeinde – weniger verflochten

Im Raumtyp G finden sich Kleingemeinden an der Peripherie mit vergleichsweise niedrigen PendlerInnenverflechtungen. Die Durchschnittsgröße dieser Gemeinden liegt bei rund 2.400 Einwohnerinnen und Einwohnern. Die Bevölkerungsentwicklung zeigt eine stagnierende Tendenz, es besteht eine niedrige Siedlungsdichte. Insgesamt leben sechs Prozent der Bevölkerung der drei Stadtregionen in diesen 17 Gemeinden (etwa 14 Prozent aller Gemeinden), es befinden sich jedoch nur vier Prozent der Arbeitsplätze hier. Der Anteil dieser Gemeinden an den Einpendlerinnen und Einpendlern liegt bei drei Prozent, an den Auspendlerinnen und Auspendlern bei acht Prozent. Die Anteile an den betreuten Kindern unter 6 Jahren bewegen sich bei sechs Prozent, bei den Pflichtschülerinnen und -schülern bei sieben Prozent und bei den Schülerinnen und Schülern in weiterführenden Schulen (gezählt am Schulstandort) bei Null Prozent.

Insgesamt ergibt sich je nach Stadtregion ein geringes bis mittleres Ausgabenniveau. Vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Ausgaben finden sich in den Aufgabenbereichen Hauptverwaltung, Soziales und Verkehr. Es bestehen überdurchschnittliche Ausgaben bei den Basisaufgaben, gleichzeitig auch in den Bereichen Personal und Verwaltungs- und Betriebsaufwand. Der Schuldendienst ist überdurchschnittlich. Auf der Einnahmenseite zeigen sich vergleichsweise höhere eigene Abgaben und Gebühren.

Die Bewertung mittels Finanzkennzahlen zeigt ein je nach Stadtregion differenziertes Bild. Bei der Öffentlichen Sparquote sowie der Freien Finanzspitze ergibt sich eine durchschnittliche Bewertung. Die Pro-Kopf-Verschuldung ist überdurchschnittlich, die Umlagenbelastung sowie die Bedarfszuweisungen sind durchschnittlich.

In Summe handelt es sich bei den Gemeinden im Raumtyp G um weniger verflochtene Gemeinden, sodass diese auf eine höhere Selbstständigkeit verweisen. Dies spiegelt sich in vergleichsweise höheren eigenen Abgaben und Gebühren sowie einer durchschnittlichen Bewertung durch Finanzkennzahlen wider. Beim Ausgabenniveau und bei der Verschuldung pro Kopf zeigt sich jedoch je nach Stadtregion ein sehr differenziertes Bild.
Dennoch darf nicht vernachlässigt werden, dass drei Gemeinden innerhalb diesen Raumtyps eine deutlich höhere Verschuldung als jene Gemeinden der Typen A bis D aufweisen.

Tabelle 2: Ergebnisse der Stadtregionsprofile im Überblick – Raum- und Grunddaten

Kriterium	Typ A Regionales Arbeitszentrum	Typ B Arbeitszentrum im Stadtumland	Typ C Kleinregionales Zentrum	Typ D Kleine Wohngemeinden - zentrumsbezogen	Typ E Kleines Arbeitszentrum - polyzentral	Typ F Kleine Wohngemeinde - polyzentral	Typ G Kleine Wohngemeinde - weniger verflochten
Beschreibungsmerkmale des Raumtyps							
Funktion in der Region	Stadtregionszentrum und/oder bedeutendes Arbeitszentrum	Arbeitszentrum im Einflussbereich des Stadtregionszentrums	Kleinregionales Zentrum ohne (wesentliche) Bedeutung als Arbeitszentrum	Kleine Wohngemeinde im Einflussbereich des Stadtregionszentrums	Kleines Arbeitszentrum	Kleine Gemeinde weniger stark zentrenorientiert und zumeist weniger zentral gelegen	zumeist periphere Gemeinde ohne Zentrumsfunktion, weniger stark zentrenorientiert
Gemeindegröße	mittelgroße und große Gemeinden	kein Kriterium	mittelgroße und große Gemeinden	Kleine Gemeinde	Kleine Gemeinde	Kleine Gemeinde	Kleine Gemeinde
Pendlerverflechtung	Geringe bis mittlere Auspendleranteile, eigener Einzugsbereich mit starken Einpendlerströmen	sehr starke Verflechtung mit dem Stadtregionszentrum	hoher Auspendleranteil ins Stadtregionszentrum und in andere Arbeitszentren	hoher Auspendleranteil ins Stadtregionszentrum	starke Verflechtung zu mehreren Gemeinden und Städten	hoher Auspendleranteil in mehreren Arbeitszentren	Geringe bis mittlere Pendlerverflechtung
Grund- und Strukturdaten							
durchschnittliche Gemeindegröße	38.009	6.209	6.334	2.051	4.198	1.823	2.409
Anzahl der Gemeinden	10	7	7	22	4	56	17
Anteil der Bevölkerung an der Stadtregion-Bevölkerung	56%	6%	7%	7%	2%	15%	6%
Bevölkerungsentwicklung	wachsend	wachsend	wachsend	stark wachsend	stark wachsend	wachsend	stagnierend
Altersstruktur	differenziert je nach Stadtregion	differenziert je nach Stadtregion	differenziert je nach Stadtregion	hoher Anteil unter 15-Jährige	hoher Anteil ab 65-Jährige	hoher Anteil unter 15-Jährige	differenziert je nach Stadtregion
durchschn.Siedlungsdichte (EW je qkm Dauersiedlungsraum)	sehr hohe Siedlungsdichte	hohe Siedlungsdichte	hohe Siedlungsdichte	leicht niedrige Siedlungsdichte	mittlere Siedlungsdichte	leicht niedrige Siedlungsdichte	niedrige Siedlungsdichte
durchschn. Arbeitsplätze pro Gemeinde	25.876	4.171	1.991	462	1.919	436	784
Anteil Arbeitsplätze in der Stadtregion	72%	8%	4%	3%	2%	7%	4%
Arbeitsplätze je wohnhaft Erwerbstätige	mehr Arbeitsplätze als Erwerbstätige (1,2)	mehr Arbeitsplätze als Erwerbstätige (1,2)	deutlich weniger Arbeitsplätze als Erwerbstätige (0,6)	deutlich weniger Arbeitsplätze als Erwerbstätige (0,4)	knapp weniger Arbeitsplätze als Erwerbstätige (0,9)	deutlich weniger Arbeitsplätze als Erwerbstätige (0,4)	deutlich weniger Arbeitsplätze als Erwerbstätige (0,7)
EinpendlerInnen absolut	150.603	23.794	8.824	5.700	5.904	14.428	7.346
Anteil EinpendlerInnen in der Stadtregion	70%	11%	4%	3%	3%	7%	3%
AuspendlerInnen absolut	62.762	16.298	17.035	18.651	6.064	40.926	14.899
Anteil AuspendlerInnen in der Stadtregion	36%	9%	10%	11%	3%	23%	8%
Differenz EinpendlerInnen zu AuspendlerInnen, absolut	87.841	7.496	-8.211	-12.951	-160	-26.498	-7.553
stärker ausgeprägte Wirtschaftsbereiche	Dienstleistungen	Dienstleistungen, Tourismus	Verwaltung	Agrar, Verwaltung	Industrie	Agrar, Industrie	Agrar, Tourismus

Tabelle 3: Ergebnisse der Stadtregionsprofile im Überblick – Infrastruktur und Ausgaben

Kriterium	Typ A Regionales Arbeitszentrum	Typ B Arbeitszentrum im Stadtumland	Typ C Kleinregionales Zentrum	Typ D Kleine Wohngemeinden - zentrumsbezogen	Typ E Kleines Arbeitszentrum - polyzentral	Typ F Kleine Wohngemeinde - polyzentral	Typ G Kleine Wohngemeinde - weniger verflochten
Kinderbetreuungsbereich							
Anteil an betreuten Kindern unter 6 Jahren in der Stadtregion	56%	6%	6%	7%	3%	16%	6%
durchschnittliche Betreuungsquote Kinder unter 6 Jahren	53%	58%	52%	55%	59%	60%	74%
Schulbereich							
Anteil der PflichtschülerInnen in der Stadtregion	63%	6%	7%	4%	2%	12%	7%
Anzahl an Pflichtschüler-Innen je Tsd. EW	100	80	89	45	68	62	88
Anteil der SchülerInnen in weiterführenden Schulen in der Stadtregion	90%	4%	2%	1%	0%	3%	0%
Anzahl an SchülerInnen an weiterführenden Schulen je Tsd. EW	71	28	18	7	0	7	6
Ausgaben							
Ausgabenniveau	hoch	hoch	mittel bis hoch	gering	gering	gering	gering bis mittel
Aufgabenbereiche	höchste Pro-Kopf-Werte bei der Hauptverwaltung, einziger Typ mit hohen Pensionsausgaben, generell überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben	generell überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben, höchste Werte bei der Kinderbetreuung, hohe Sozial- und Gesundheitsausgaben	sehr hohe Ausgaben bei Öffentlichen Einrichtungen und Eigenbetrieben, höchste Pro-Kopf-Ausgaben bei den Pflichtschulen	vergleichsweise niedrige Pro-Kopf-Ausgaben bei den Pflichtschulen sowie bei öffentlichen Einrichtungen und Eigenbetrieben	vergleichsweise niedrige Pro-Kopf-Ausgaben bei Verkehr sowie öffentlichen Einrichtungen und Eigenbetrieben, geringe Sozial- und Gesundheitsausgaben	vergleichsweise niedrige Pro-Kopf-Ausgaben bei Verkehr sowie öffentlichen Einrichtungen und Eigenbetrieben	vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Ausgaben bei Hauptverwaltung, Soziales und Verkehr
Aufgabentyp	besonders hohe Aus-gaben bei zentralörtlichen Aufgaben und ballungsraum-spezifischen Aufgaben, aber auch Basisaufgaben weisen die vergleichsweise höchsten Werte auf	ebenfalls hohe Ausgaben im zentralörtlichen Bereich sowie bei finanzwirtschaftlichen Aufgaben und deutlich erhöhte Werte bei den Basisaufgaben	überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben für Basisaufgaben und zentralörtliche Aufgaben	unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben für Basisaufgaben und zentralörtliche Aufgaben	unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben für Basisaufgaben und zentralörtliche Aufgaben	unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben für Basisaufgaben und zentralörtliche Aufgaben und sehr geringe Ausgaben für naturraumbezogene Aufgaben	überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben für Basisaufgaben
Aufgabenarten	besonders hohe Werte bei Personalausgaben, sehr hohe Umlagenbelastung	sehr hohe Umlagenbelastung, hohe Personalausgaben	überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben für Personal und Verwaltungs- und Betriebsaufwand	unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben für Personal und Verwaltungs- und Betriebsaufwand	unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben für Personal und Verwaltungs- und Betriebsaufwand	unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben für Personal und Verwaltungs- und Betriebsaufwand, hoher Schuldendienst	mittlere Pro-Kopf-Ausgaben für Personal und Verwaltungs- und Betriebsaufwand, hoher Schuldendienst

Tabelle 4: Ergebnisse der Stadtregionsprofile im Überblick – Einnahmen, Finanzkennzahlen, Transferbeziehungen

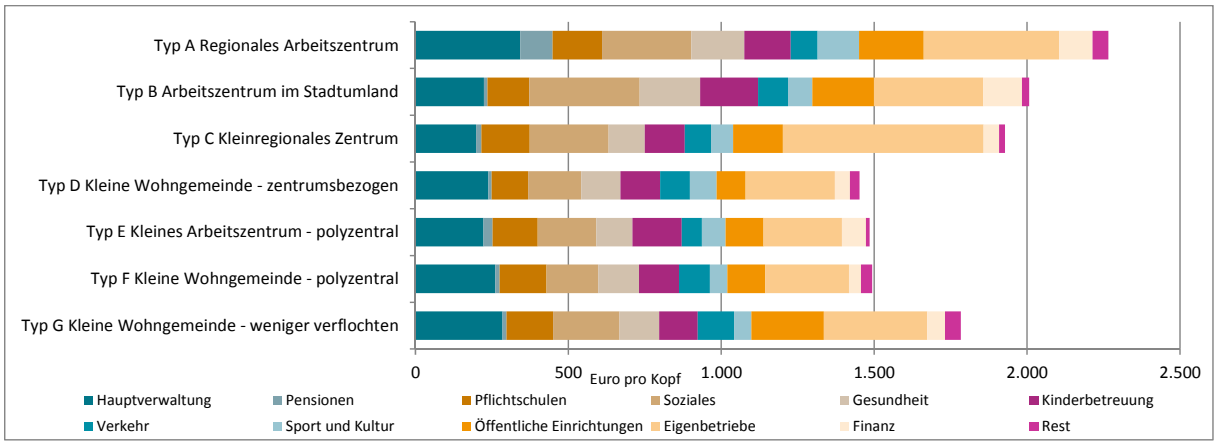
Kriterium	Typ A Regionales Arbeitszentrum	Typ B Arbeitszentrum im Stadtumland	Typ C Kleinregionales Zentrum	Typ D Kleine Wohngemeinden - zentrumsbezogen	Typ E Kleines Arbeitszentrum - polyzentral	Typ F Kleine Wohngemeinde - polyzentral	Typ G Kleine Wohngemeinde - weniger verflochten
Einnahmen							
Einnahmenarten	höchste Pro-Kopf-Werte bei den Ertragsanteilen, hohe Werte bei den eigenen Abgaben und Gebühren	höchste Pro-Kopf-Werte bei den eigenen Abgaben und hohe Werte bei Ertragsanteilen und Gebühren	vergleichsweise niedrige eigene Steuern und sehr hohe Gebühren	vergleichsweise niedrige eigene Steuern und Gebühren	vergleichsweise hohe eigene Abgaben und vergleichsweise sehr niedrige Gebühren	vergleichsweise niedrige eigene Steuern und Gebühren	vergleichsweise höhere eigene Abgaben und Gebühren
Kommunal- und Grundsteuer	überdurchschnittliche Kommunalsteuer, vergleichsweise sehr geringe Grundsteuer	überdurchschnittliche Kommunalsteuer, vergleichsweise sehr geringe Grundsteuer	vergleichsweise sehr geringe Grundsteuer	überdurchschnittlicher Anteil an Grundsteuer	überdurchschnittliche Kommunalsteuer, vergleichsweise sehr geringe Grundsteuer	überdurchschnittlicher Anteil an Grundsteuer	überdurchschnittlicher Anteil an Grundsteuer
Finanzkennzahlen							
ÖSQ und FSQ	durchschnittliche Bewertung, vergleichsweise schlechteste Bewertung	gute bis sehr gute Bewertung, vergleichsweise beste Bewertung	durchschnittliche Bewertung	durchschnittliche Bewertung	durchschnittliche Bewertung	durchschnittliche Bewertung	durchschnittliche Bewertung
VSD	differenziert je nach Region zwischen gut und nicht genügend	sehr gut	durchschnittlich	durchschnittlich	sehr differenziert je nach Region von sehr gut bis nicht genügend	genügend	sehr differenziert je nach Region von sehr gut bis nicht genügend
Verschuldung pro Kopf	durchschnittlich	unterdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	überdurchschnittlich	überdurchschnittlich
Transferbeziehungen							
Belastung laufender Transfersaldo (intragovernmental)	überdurchschnittlich	überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	durchschnittlich	unterdurchschnittlich	durchschnittlich
Belastung gesamter Transfersaldo (intragovernmental)	stark überdurchschnittlich	stark überdurchschnittlich	überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	unterdurchschnittlich
Anteil Bedarfszuweisungen an den Investitionen	niedrig	sehr niedrig	niedrig	hoch	niedrig	sehr hoch	mittel
Wirtschaftsförderung	sehr hoch	mittel	niedrig	mittel	niedrig	hoch	sehr hoch

2.2 Finanzielle Situation im Überblick

Insgesamt zeigen sich beim Raumtyp A die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben, was sich auch in überdurchschnittlichen Werten bei der Hauptverwaltung, aber auch in den Bereichen Soziales und Gesundheit sowie beim Thema Sport und Kultur zeigt.

Bei sämtlichen vergleichenden Darstellungen ist darauf hinzuweisen, dass die bestehenden Ausgliederungen einen direkten Vergleich zwischen den Raumtypen deutlich erschweren, da diese nicht in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesen werden. Dies wird besonders bei den unterschiedlichen Ausgaben im Bereich der Eigenbetriebe deutlich. Insbesondere große Städte haben meist große Aufgabenbereiche in eigene Gesellschaften ausgelagert. Bei den mittleren und kleineren Gemeinden bestehen oftmals Gemeindeverbände, welche ebenfalls bei den Betrachtungen nicht Eingang gefunden haben.

Abbildung 5: Ausgaben nach ausgewählten Aufgabenbereichen pro Kopf, 2011

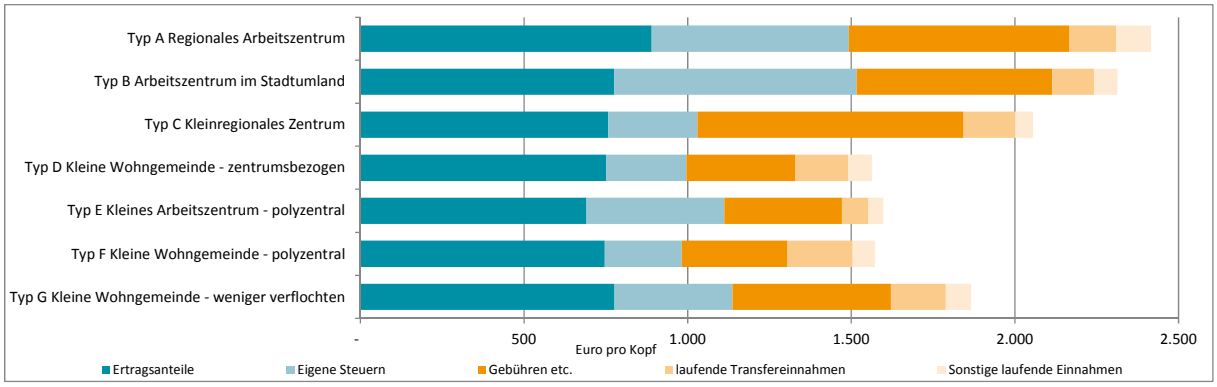


Quelle: Statistik Austria: Gemeindegebarung 2011; KDZ: eigene Berechnungen 2013.

Bei Raumtyp A u B besteht eine hohe Grundausstattung mit eigenen Steuern. Bei Ertragsanteilen hingegen sind die Unterschiede zwischen den Raumtypen deutlich geringer. Die geringsten Einnahmen finden sich bei kleinen Gemeinden des Typs D bis F. Ausnahmen hierbei sind die Gemeinden im Raumtyp G, in denen vergleichsweise hohe Gebühren eingehoben werden.

Weiters ist festzustellen, dass das Kommunalsteueraufkommen stark davon abhängt, ob eine Gemeinde als Arbeitszentrum oder Wohngemeinde agiert. Beim Grundsteueraufkommen weisen die Kleingemeinden, welche nicht als Arbeitszentrum agieren, die höchsten Werte auf.

Abbildung 6: Einnahmen der laufenden Gebarung nach Einnahmenarten und Raumtyp pro Kopf, 2011

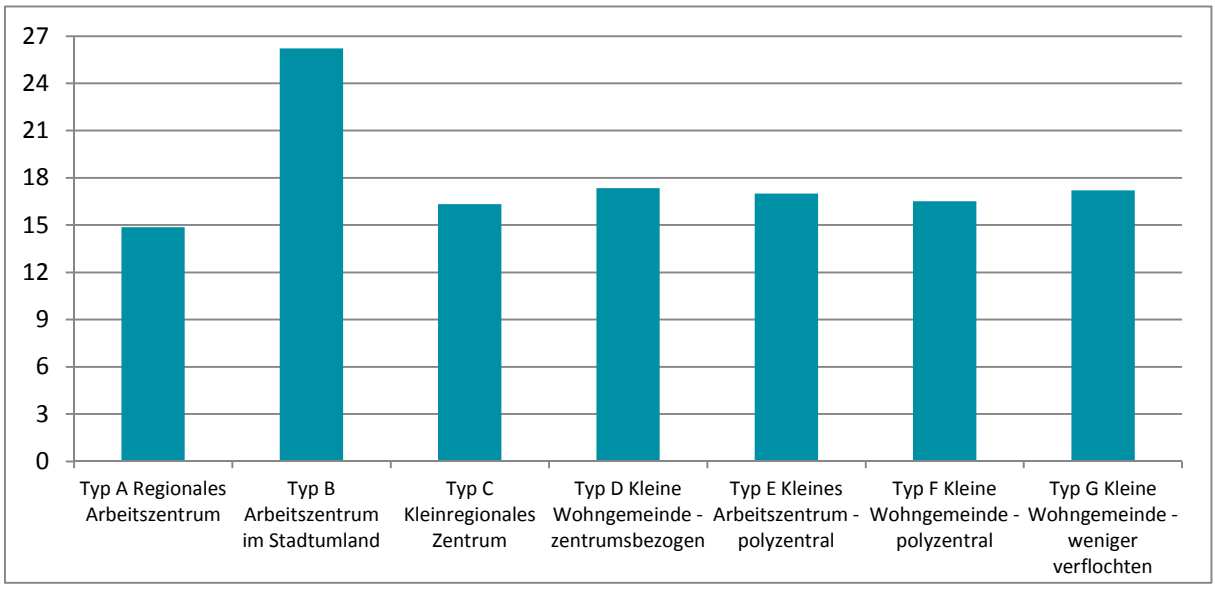


Quelle: Statistik Austria: Gemeindegebarung 2011; KDZ: eigene Berechnungen 2013.

Bei Betrachtung der finanziellen Leistungsfähigkeit zeigt sich, dass die Gemeinden im Raumtyp B die besten Finanzkennzahlen aufweisen. Diese Gemeinden können einerseits auf hohe Kommunalsteuereinnahmen zurückgreifen, andererseits können sie aber die Infrastrukturleistungen von den zentralen Städten mitnutzen und weisen daher im Vergleich zu den zentralen Städten im Raumtyp A geringere Pro-Kopf-Ausgaben auf.

Die Städte im Raumtyp A haben zwar sehr hohe Einnahmen, haben jedoch aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktion auch ein erhöhtes Ausgabenerfordernis und dementsprechend die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben. Insgesamt ergibt sich für diese Gemeinden die schlechteste Öffentliche Sparquote – daher den geringsten finanziellen Spielraum für weitere Investitionsprojekte.

Abbildung 7: Öffentliche Sparquote, Durchschnitt 2007-2011



Quelle: Statistik Austria: Gemeindegebarung 2007 bis 2011; KDZ: eigene Berechnungen 2013.

Die Kleingemeinden in den Raumtypen D bis F weisen hingegen die geringsten Werte bei der Freien Finanzspitze auf. Obwohl diese Gemeinden die geringste Transferbelastung haben, ist die Verschuldungssituation in diesen Gemeinden besonders hoch.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass einerseits die Zentrumsstädte vor großen finanziellen Herausforderungen stehen, da die erhöhte Ausgabenerfordernis über den Finanzausgleich nur unzureichend berücksichtigt wird. Andererseits wird deutlich, dass es einer differenzierten Betrachtung der Stadt-Umland-Gemeinden bedarf, da es hier je nach Funktion im Raum zu sehr unterschiedlichen Herausforderungen kommt.

2.3 Schlussfolgerungen zu den Struktur- und Leistungsdaten

Unterschiedliche Rahmenbedingungen bewirken unterschiedliche Funktionen im Raum

Die Rahmenbedingungen der einzelnen Gemeinden innerhalb einer Stadtregion unterscheiden sich deutlich. Zu nennen wären hier beispielsweise Unterschiede hinsichtlich Erreichbarkeiten, der Nähe zu Verkehrsachsen, Siedlungsdichte, sozio-demografische sowie geografisch-topografische Rahmenbedingungen. Ergänzend zu nennen sind jedoch auch andere – hier nicht dargestellte – Faktoren wie die politische Entscheidungsebene, die Verwaltungsgliederung (z.B. Funktion als Statutarstadt) oder historische Entwicklungen.

Länderspezifische Unterschiede

Wesentlichen Einfluss auf die konkreten Rahmenbedingungen in einer Stadtregion nimmt hierbei die Zugehörigkeit zu einem Bundesland. So unterscheiden sich die Rahmenbedingungen für die Gemeinden je nach Bundesland deutlich. Dies betrifft beispielsweise Kompetenzregelungen, die Gemeindestruktur, Regelungen zu Verbandsstrukturen sowie gesetzliche Vorgaben zur Leistungserbringung oder Finanzierungsregelungen.

Bestehende Abgrenzungen der Stadtregionen berücksichtigen nur teilweise die funktionalen Verflechtungen

Die bestehenden Abgrenzungen der Stadtregionen berücksichtigen in hohem Maße die bestehenden PendlerInnenverflechtungen. Eine Berücksichtigung der Siedlungsstrukturen sowie der tatsächlichen Leistungsverflechtungen in Bezug auf die kommunale Leistungserbringung erfolgt jedoch nicht. So geben nicht nur PendlerInnenverflechtungen wichtige Hinweise auf die Intensität funktionaler Verflechtungen, sondern beispielsweise auch Beziehungen im Bereich der kommunalen Dienstleistungen, der Nahversorgung oder im Freizeit- und Kulturbereich.

Zahlreiche Verflechtungen zwischen den Gemeinden

Zwischen den Gemeinden bzw. den Einwohnerinnen und Einwohnern einer Stadtregion findet ein reger Austausch von Leistungen statt, sodass ein vielfältiges Beziehungsgeflecht entsteht. Die Bewohnerinnen und Bewohner nutzen die Gelegenheiten in unterschiedlichen Gemeinden und passieren häufig mehrmals täglich die Gemeindegrenzen zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Bedürfnisse. Damit verlieren die tatsächlichen Gemeindegrenzen immer mehr an Bedeutung.

Fehlender Überblick über vorhandene Leistungsangebote

Die österreichweit standardisierte Datenverfügbarkeit im kommunalen Leistungsbereich ist sehr lückenhaft und besteht nur in einigen Leistungsbereichen. Auch bestehen unterschiedliche Leistungsqualitäten, was zu einer schweren Vergleichbarkeit des Leistungsangebotes in einer

Stadtregion führt. Weiters erschweren landesspezifische Regelungen die Vergleiche zwischen Stadtregionen.

Einzugsbereiche von Leistungen werden nur selten erfasst

Ein weiterer Faktor ist, dass oftmals der Einzugsbereich (woher kommen die Nutzerinnen und Nutzer? Zuordnung zur Ursprungsgemeinde?) nicht erfasst wird und damit eine Leistungsabstimmung innerhalb der Region erschwert ist.

Abstimmung regionaler Leistungsangebote ist durch unzureichende Datenverfügbarkeit erschwert

Es bestehen nur in wenigen Leistungsbereichen österreichweit standardisierte Erhebungen zum Leistungsangebot, teilweise bestehen regionsspezifische Erhebungen. In den meisten Leistungsbereichen fehlt jedoch ein gesamthafter Überblick der bestehenden Leistungsangebote. Dadurch ist jedoch eine Abstimmung der verschiedenen Leistungsangebote deutlich erschwert. Auch fehlt in der Regel der Überblick über bestehende Kooperationen.

Weiters fehlt eine Abstimmung größerer Infrastrukturvorhaben in einer Region und ebenso einheitliche Standards zur Leistungserbringung.

Verschiedenartigkeit der Gemeindekooperationen

Bei den bestehenden Gemeindekooperationen gibt es heterogene Strukturen. So unterscheiden sich die Aufgabenbereiche genauso wie die Kompetenzen und die Zusammensetzung der Gemeinden. So kann eine Gemeinde bei verschiedenen Gemeindekooperationen mitwirken, an denen jeweils unterschiedliche Gemeinden beteiligt sind, sodass ein hoher Kooperationsaufwand und eine geringe Übersichtlichkeit hinsichtlich der Kooperationen entstehen. Die funktionale Abgrenzung hat bei der Bildung von Kooperationen nicht immer oberste Priorität.

Hinzu kommen unterschiedliche rechtliche und organisatorische Ausgestaltungsvarianten sowie unterschiedliche Regelungen und Fördermaßnahmen in den einzelnen Bundesländern. Viele Kooperationen sind anlassbezogen, weshalb keine einheitliche Struktur verfolgt wird.

Dadurch fehlt eine Übersicht über Gemeindekooperationen, was zu Intransparenzen führt. So kann beispielsweise nicht geklärt werden, inwieweit parallele Strukturen bestehen oder ob die bestehenden Kooperationen effizient sind.

2.4 Schlussfolgerungen zu den finanziellen Rahmenbedingungen

Gemeindegröße beeinflusst die Ausgabenerfordernisse wesentlich

Die Gemeindegröße ist ein wesentlicher Erklärungsfaktor für die unterschiedliche Ausgabensituation der Gemeinden. So weisen größere Gemeinden nicht nur höhere Ausgaben bei den zentralörtlichen Aufgaben auf, sondern es bestehen auch erhöhte Pro-Kopf-Ausgaben bei den Basisaufgaben. Wichtiger Erklärungsansatz hierfür sind unterschiedliche Leistungsangebote und -qualitäten.

Weitere wichtige Erklärungsfaktoren sind der Zentrumsfaktor sowie die Bedeutung als Arbeitszentrum

Die finanzielle Gesamtsituation einer Gemeinde ist auch davon abhängig, ob diese Gemeinde eine Zentrums- und Versorgungsfunktion im Raum übernimmt oder nicht, was sich insbesondere

auf die Ausgabensituation auswirkt. Weiters ist es für die Einnahmensituation einer Gemeinde von Bedeutung, ob diese als Arbeitszentrum oder eher als Wohngemeinde agiert, da mit der Zahl der Arbeitsplätze auch die Einnahmen aus der Kommunalsteuer steigen.

Stadt-Umland-Gemeinden sind differenziert zu betrachten

Bei der Analyse der finanziellen Situation der Gemeinden nach Raumtyp zeigt sich, dass die Stadt-Umland-Gemeinden differenziert zu betrachten sind. Insbesondere jene Stadt-Umland-Gemeinden mit engen Verflechtungen zu den Zentrumsgemeinden, welche auch selbst als Arbeitszentren agieren, weisen die besten finanziellen Kennwerte auf. Diese Gemeinden verfügen einerseits über eine sehr gute Finanzausstattung über eigene Steuern, gleichzeitig aber müssen diese die zentralörtlichen Leistungen der Zentrumsgemeinden nicht erbringen. Anders verhält es sich bei den Gemeinden, welche vorrangig als Wohngemeinden fungieren, da hier weniger eigene Mittel zur Verfügung stehen.

3 Kritische Bereiche der aktuellen Steuerung und Finanzierung von kommunalen Aufgaben

Das Kapitel zur aktuellen Leistungserbringung in Stadtregionen soll mit einer kritischen Betrachtung schließen. Schwerpunkt soll hierbei auf die Bereiche Struktur und Steuerung kommunaler Leistungserbringung und ihre Finanzierung gelegt werden. Dies soll einerseits auf der KDZ-Expertise basieren, andererseits wurden im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit Städtevertretern[36] kritische Bereiche herausgearbeitet, welche nachfolgend Einfluss finden.

3.1 Steuerung

Zielkonflikte innerhalb der Stadtregion

Stadtregionen bilden eng verflochtene Lebens- und Wirtschaftsräume. Insbesondere durch die erhöhte Mobilität infolge eines ausgebauten Verkehrsnetzes und dem verbesserten Angebot im Bereich des öffentlichen Verkehrs sind die Reisegeschwindigkeit schneller und die Wege vermeintlich „kürzer“ geworden, wodurch zahlreiche Austauschprozesse stattfinden. Stärkere Beziehungen zwischen Gemeinden und Regionen wirken sich auch auf das Leistungsangebot der einzelnen Gemeinden aus. Dabei zeigen sich je nach Gemeindetyp unterschiedliche Funktionen und damit verbunden verschiedene Interessen. Und dadurch entstehen auch Konflikte.

„*Namentlich zwei Arten von Konflikten bereiten Sorgen: Konflikte zwischen Kernstadt und Umland sowie zwischen urbanen und ländlichen Räumen. Von Ausnahmen abgesehen werden heute beide Konflikte noch nicht partnerschaftlich angegangen. Entweder wird die eine Seite überstimmt, oder der Konflikt bleibt ungelöst. In beiden Fällen gibt es Gewinner und Verlierer, nicht aber Win-Win-Situationen. Daraus entstehen Wohlfahrtsverluste für die Bevölkerung und Wettbewerbsnachteile für die Wirtschaft*.“[37]

Regionale Governance versucht, die Interessenkonflikte innerhalb und zwischen Gebietskörperschaften zu lösen. Dabei wird klar, dass Probleme erst gelöst werden können,

[36] Siehe hierzu auch die methodischen Hinweise im Einleitungskapitel.
[37] siehe Frey: Starke Zentren – starke Alpen, 2008, S. 241.

wenn beide Seiten aus der Kooperation gut erkennbare Vorteile erwarten können. Die Folge unterschiedlicher Zielsetzungen ist „*eine Konkurrenz in der Entwicklung von Agglomerationen und ländlichen Räumen: Diejenige Seite, die ihre Möglichkeiten besser nutzt, gewinnt auf Kosten der anderen. Angesichts der wachsenden Verflechtungen von Stadt und Land besteht dabei das Risiko, dass auf lange Sicht beide Seiten verlieren*."[38]

Daraus resultiert, dass in Zukunft politische Strategien immer die Entwicklung von Stadt und Land einschließen und die spezifischen Stadt-Land-Beziehungen berücksichtigen sollten.[39] Dabei gilt es, die verschiedenen Gemeinden innerhalb einer Stadtregion als Partner zu verstehen.

Territoriale Grenzen reichen nicht zur Problemlösung bei funktionellen Verflechtungen

„*Die Zahl und die Intensität der funktionellen Verflechtungen zwischen Städten und Umlandgemeinden (haben) zugenommen*"[40], womit Sachprobleme nicht mehr alleine innerhalb der territorialen Grenzen von einzelnen politisch-administrativen Einheiten (Gemeinden, Städte) gelöst werden können. Dies betrifft klar regionalpolitische Themen (z.B. Flächenwidmung, Einkaufszentren), verteilungsrelevante Aspekte (z.B. unterschiedliches Kommunalsteueraufkommen), aber auch beispielsweise Verkehrs- und Umweltziele.

Koordinierungsmängel zwischen den Gemeinden sowie zwischen Gemeinden und Ländern

Im Rahmen der Raumplanung erfolgt zwischen den Gemeinden nur bedingt eine koordinierte Flächenwidmung. Auch die Koordinierungsfunktion des Landes hinsichtlich Gemeindekooperationen wird nur bedingt ausgeübt.

Kleinregionales Denken fehlt weitgehend

Das Bilden von Kleinregionen hat derzeit keine Priorität und wird auch nur bedingt gefördert.

3.2 Leistungsangebot

Fehlen klarer Kompetenzregelungen

Derzeit fehlen klare Kompetenzregelungen hinsichtlich der Leistungserbringung, was sich beispielsweise auch durch zahlreiche Ko-Finanzierungsregelungen (sowohl Umlagen, als auch einmalige Projekte) verdeutlicht.

Fehlender Aufgabenkatalog mit Mindeststandards

Es besteht kein klarer Aufgabenkatalog, was als Pflichtaufgabe und was als Ermessensaufgabe zu definieren ist. Dementsprechend entstehen auch sehr unterschiedliche Leistungsniveaus in den Gemeinden einer Stadtregion.

Am Beispiel Feuerwehr wird deutlich, dass es bei bestimmten Aufgabenbereichen Vorgaben durch das Land geben muss, da Einsparungen bei Feuerwehren politisch ansonsten nur sehr schwierig umsetzbar sind. Ähnliches gilt jedoch auch für Kultur- und Freizeiteinrichtungen.

[38] siehe Schneider: Gemeinsam Stadt und Land, 2010, S. 10.
[39] vgl. Schneider: Gemeinsam Stadt und Land, 2010, S. 11.
[40] siehe ÖROK: Räumliche Entwicklung Stadtregionen, 2009, S. 14.

Unterschiedliche Aufgabennotwendigkeit

Derzeit werden die unterschiedlichen Aufgabennotwendigkeiten nach Raumtyp nicht berücksichtigt. Aufgrund unterschiedlicher Funktionen im Raum entstehen auch Unterschiede im Leistungsangebot, auf welche auch bei der Steuerung und Finanzierung Rücksicht genommen werden muss.

Mangelnde Planungssicherheit

Hinsichtlich Leistungserbringung entstehen immer wieder Unsicherheiten, inwieweit Zielvereinbarungen auch langfristig Bestand haben (sowohl verwaltungsintern als auch Vereinbarungen mit externen Partnerinnen und Partnern).

Unzureichende Regelungen zur Zusammenarbeit

Es besteht keine Verpflichtung zur Zusammenarbeit von Gemeinden bei überörtlichen Leistungen und keine (geregelten) Kostenregelungen zwischen den Gemeinden (z.B. bei Betreiben von Sport- oder Kultureinrichtungen). Die Umsetzung von Kostenregelungen ist von der Bereitschaft der beteiligten Personen abhängig.

Aufgabenübertragungen an die Gemeinden

Bundes- und landesgesetzliche Vorgaben führen immer wieder zu finanziellen Mehrbelastungen bei den Gemeinden, was zu einer gewissen Planungsunsicherheit führt. Bei diesen Vorhaben erfolgt auch keine ausreichende Koordinierung innerhalb der Stadtregion (z.B. beim Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen).

3.3 Strukturen der Zusammenarbeit

Fehlen von geeigneten Strukturen der Zusammenarbeit

Bei der Zusammenarbeit der Gemeinden in der Region fehlen geeignete Strukturen (Planung, Koordinierung, Finanzierung). Die derzeitige Gemeindestruktur ist sehr kleinteilig, wodurch die Zusammenarbeit zusätzlich erschwert wird. Auch Planung und Finanzierung fallen meist auseinander.

Differenzierte Anreize für Kooperationsmodelle

In den Bundesländern werden verstärkt Anreize zur Gemeindekooperation von Seiten der Länder gesetzt und auch im Finanzausgleichsgesetz erfolgt eine gesonderte Förderung von Gemeindekooperationen. Insgesamt ist ersichtlich, dass auch bereits zahlreiche Kooperationsmodelle existieren.

Bestehende Verbandskonstruktionen sind kritisch zu sehen

Die bestehenden Verbandskonstruktionen sind durchaus kritisch zu sehen. Beispielsweise dann, wenn die bestehenden Verbände nicht nach funktionalen Räumen abgegrenzt werden. Auch können Kompetenzen (z.B. in Planungsverbänden) fehlen oder es kommt zu einer eingeschränkten Kommunikation.

Eine Gemeinde kann verschiedenen Verbänden mit unterschiedlicher Gemeindezusammensetzung angehören, was zu einem hohen Koordinierungs- und

Verwaltungsaufwand führt. Auch die demokratische Legitimation der Verbände ist kritisch zu sehen. Lösungen hierzu wären Mehrzweckverbände oder Gebietsgemeinden.

Mangelndes Problembewusstsein zur Kooperation

Der Bedarf zur Zusammenarbeit wird meistens nicht gesehen. Zusammenarbeit erfolgt derzeit nur dann erfolgreich, wenn der Leidensdruck in den Gemeinden groß genug ist.

3.4 Strukturunterschiede

Unterschiede in den Bundesländern

Der Föderalismus führt dazu, dass in allen neun Bundesländern verschiedene gesetzliche Regelungen (Gemeindeordnung, Raumplanung, Verkehrspolitik etc.) bestehen und deshalb Kooperationen auf unterschiedlichen Grundlagen aufbauen.

Demografische Ungleichgewichte und Wanderungsbewegungen innerhalb der Stadtregion

Aufgrund der höheren Mobilität zogen immer mehr Bürgerinnen und Bürger aus der Kernstadt in den sogenannten „Speckgürtel“. Vor allem jüngere Familien mit mittlerem bis höherem Einkommen ziehen in den Agglomerationsgürtel, wohingegen in der Kernstadt ein hoher Anteil an Bevölkerungsgruppen mit besonderen sozio-demografischen Anforderungen verbleibt bzw. zuwandert. Gemeint sind damit beispielsweise Personen mit Migrationshintergrund, Mindestsicherungs-Bezieherinnen und -Bezieher, Arbeitssuchende oder ältere Personen. Für die Stadt ergibt sich nun, dass sie zwar Bevölkerungszuwächse verzeichnen kann, dass jedoch die Zahl der „guten“ Steuerzahlerinnen und -zahler[41] sinkt. Gleichzeitig bleiben die Ansprüche der eigenen Bevölkerung unverändert hoch und die Kernstädte müssen zentralörtliche Leistungen für die Bevölkerung der gesamten Agglomeration erbringen.

Unterschiedliche Bevölkerungsdynamiken und Altersstrukturen in den einzelnen Gemeinden einer Stadtregion wirken sich deutlich auf das Leistungsangebot und die damit verbundenen finanziellen Lasten für die Gemeinden aus.

Historische Lasten beeinflussen Leistungsniveau und Gemeindefinanzen

Historische Lasten (z.B. ans Land übertragene Krankenanstalten in einzelnen Bundesländern oder übermäßige Investitionen in der Vergangenheit) erhöhen die Ungleichheiten zwischen den Gemeinden in der Stadtregion – unabhängig von der Funktion im Raum.

3.5 Finanzausgleich und Fördersystem

Hohe Finanzkraftabschöpfung über den Finanzausgleich

Das aktuelle Finanzausgleichssystem weist ein sehr starkes Element des Finanzkraftausgleichs auf. Die Verteilungswirkungen im primären Finanzausgleich (Ertragsanteile) werden durch die Vorgänge im sekundären und tertiären Finanzausgleich (Umlagen, Gemeinde-Bedarfszuweisungen, Landesförderungen) aufgehoben bis umgedreht. So orientieren sich nicht

[41] vgl. Frey: Starke Zentren – starke Alpen, 2008, S.68 f.

nur die Umlagen an der Finanzkraft, sondern auch Förderungen (Landesförderungen, Gemeinde-Bedarfszuweisungen) werden in Abhängigkeit der Finanzkraft gewährt.

Ein neuer Finanzausgleich sollte nicht nur auf der EinwohnerInnenzahl beruhen, sondern auch andere Faktoren (Lastenausgleich) berücksichtigen. Auch sollte der Finanzkraftausgleich geschwächt werden. Weiters bedarf es einer Stärkung der eigenen Steuern, wie dies durch eine Reform bestehender Gemeindesteuern möglich wäre. Auch ein Ausgleich für entgangene Steuern durch Kommunalsteuerbefreiungen (z.B. bei Bundes- und Landesbediensteten) wäre hier denkbar.

Mangelnde Aufgabenorientierung im Finanzausgleich

Derzeit bestehen in der Stadtregion sehr unterschiedliche Steueraufkommen, welche – insbesondere auch hinsichtlich der Leistungserbringung – nur bedingt berücksichtigt wird. Finden sich im Finanzausgleich starke Verteilungswirkungen aufgrund des hohen Stellenwertes des Finanzkraftausgleichs, so fehlt hingegen eine aufgabenorientierte Mittelverteilung, welche die aufgabenspezifischen Rahmenbedingungen sowie die unterschiedlichen Funktionen der Gemeinden innerhalb einer Stadtregion berücksichtigen würde.

Mangelnde Abgeltung für Ausgaben im Rahmen der zentralörtlichen Funktion

Im Rahmen des aktuellen Finanzausgleichs erfolgt nur bedingt eine Abgeltung der Ausgaben für die zentralörtliche Funktion. Teilweise wird dies über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel versucht, welcher jedoch nur die Einwohnerzahl als alleinigen Indikator beinhaltet. Teilweise gibt es gesonderte Bedarfszuweisungen (z.B. ÖPNV, Kulturbereich), um besondere Aufwendungen abzugelten. Diese Maßnahmen im Finanzausgleichsgesetz reichen jedoch nicht aus, um die tatsächlichen Mehrausgaben aufgrund der zentralörtlichen Funktion abzudecken. Insbesondere, da den zentralen Städten durch die hohe Finanzkraftausgleichsfunktion der Umlagen und Förderungen (Landesförderungen, Gemeinde-Bedarfszuweisungen) von den Maßnahmen aus dem Finanzausgleichsgesetz nicht viel überbleibt.

Fehlende Anreize für sparsames Handeln

Derzeit bestehen kaum Anreize, um sparsam zu agieren. Vielmehr fehlen die Konsequenzen bei Misswirtschaft. Ein Anreizmodell bei der Fördervergabe durch das Land und/oder klare Konsequenzen bei bewusster Überlastung des Gemeindehaushaltes fehlen.

Infrastrukturnutzung über die Gemeindegrenzen hinweg

Auch Bürgerinnen und Bürger anderer Gemeinden nutzen Infrastrukturleistungen. Dies trifft nicht nur auf zentralörtliche Aufgaben zu, sondern auch auf Leistungen im Rahmen der Basisaufgaben (z.B. im Bereich der Kindergärten). Im Rahmen des Finanzausgleichs wird die zentralörtliche Funktion jedoch nur unzureichend abgegolten. Auch die grenzüberschreitende Infrastrukturnutzung wird im derzeitigen Finanzausgleichssystem nicht berücksichtigt.

V Weiterentwicklungsmöglichkeiten von Stadtregionen

Eine effiziente und effektive Steuerung von kommunalen Aufgaben setzt klare Zielsetzungen und eine optimierte Steuerung voraus. Insbesondere die Verknüpfung mit regionalpolitischen Überlegungen und finanziellen Aspekten erfordert dabei eine Diskussion über die grundsätzlichen Steuerungsaspekte im Bereich der Leistungserbringung. So ist grundsätzlich zu klären:

- Wo sollen welche Leistungen erbracht werden?
- Welche Themen und Aufgaben eignen sich insbesondere für die stadtregionale Steuerung?
- Welche Kooperations- und Steuerungsmodelle können in Stadtregionen angewendet werden?

Deshalb soll nachfolgend erstens der Frage nachgegangen werden, welche Leistungen auf stadtregionaler Ebene erbracht werden können. Zweitens wird näher auf das Thema der Kooperations- und Steuerungsstrukturen in Stadtregionen eingegangen, wo einerseits die Stadtregionale Governance, andererseits mögliche Formen der interkommunalen und regionalen Kooperation diskutiert werden. Schließlich werden vier ausgewählte (stadt)regionale Kooperationsmodelle vorgestellt und konkretisiert, welche wesentlich zur Optimierung der Struktur und Steuerung der Leistungserbringung in Stadtregionen beitragen können.

1 (Stadt-) Regionale Leistungen und Themen

Für die Entscheidung, welche Leistungen auf stadtregionaler Ebene erbracht werden sollen, sind vor allem drei unterschiedliche Sichtweisen bzw. Ansätze relevant und folglich zu berücksichtigen:

- Was sind die *bevorzugten Themen der Kooperation* insbesondere innerhalb von Stadtregionen? In welchen Feldern und für welche Leistungen gibt es bereits formelle *Kooperationsstrukturen* und inwiefern können diese genutzt werden?
- Wie groß ist der betriebswirtschaftlich bedingte oder aber raumplanerisch motivierte *Einzugs- und Versorgungsbereich von kommunalen Infrastruktureinrichtungen?*[42]
- Zählt die Leistung zu den *zentralörtlichen Aufgaben* und welcher Stufe der gültigen Zentrale-Orte-Systeme ist sie zuzuordnen?[43]

1.1 Kooperationsstrukturen und Themen in Stadtregionen

Ausgangspunkt von Kooperationen bildet vielfach ein konkreter Anlass, eine gemeinschaftliche Problemlage oder der Auf- und Ausbau kapitalintensiver Infrastrukturen mit regionaler Bedeutung. Thema und Zweck waren bzw. sind somit häufig gegeben, die Struktur und Form der Zusammenarbeit ergibt sich überwiegend aus den spezifischen Anforderungen der gemeinschaftlich zu organisierenden Aufgabe und den beteiligten Parteien.

[42] Richtwerte zu Infrastruktureinrichtungen: siehe Kapitel III2.2
[43] Zu Einrichtungen der Grundversorgung des gehobenen oder des höheren Bedarfes siehe die ergänzende Unterlage „Stadtregionsprofile. Strukturelle und finanzielle Rahmenbedingungen in Stadtregionen“, Kapitel II Abschnitt 1.

Betrachtet man die bestehende Kooperationslandschaft in Österreichs Stadtregionen, so konzentrieren sich die stadtregionalen Aktivitäten überwiegend auf die klassischen Bereiche der Raumordnung und -entwicklung (Schwerpunkte Siedlungsentwicklung, Großprojekte, Naturschutz, Erholungsräume und Verkehrsentwicklung). Traditionelle Gemeindeverbände existieren in erster Linie im Bereich des Verkehrs, der Ver- und Entsorgung, bei ausgewählten sozialen oder bildungspolitischen Leistungen (z.B.: Schulverbände, Sozialhilfeverbände) oder

auch im Bereich Standesamt/Staatsbürgerschaftswesen. In (kleineren) Teilregionen gewinnen zunehmend auch entwicklungspolitische Handlungsfelder mit dem Ziel der Leistungssteigerung und -verbesserung durch Kooperation an Bedeutung wie beispielsweise die gemeinsame Entwicklung der Wirtschaft, von Betriebsstandorten, des Freizeit- und Kulturangebotes und der sozialen Infrastruktur bis hin zur Kooperation in der Verwaltungsorganisation.

Die Schaffung von Governance-Strukturen für die Stadtregionen wurde in einer Befragung des Städtebundes[44] als vergleichsweise „weniger wichtig“ erachtet. Dementsprechend sind in den österreichischen Regionen Initiativen zur Vernetzung der Akteurinnen und Akteure innerhalb der Stadtregionen und die bestehenden stadtregionalen Netzwerke unter Einbindung weiterer Akteurinnen und Akteure abseits der Verwaltungsinstitutionen überschaubar bzw. nicht existent. Auch andere bedeutende Themen wie beispielsweise die Bewusstseins- und Identitätsbildung (regionale Profilierung) sowie der gemeinsame Auftritt nach außen als Stadtregion (gemeinsames Marketing) sind in Österreichs Regionen noch wenig entwickelt.[45]

Aus internationalen Beispielen[46] stadtregionaler Verbände oder Zusammenschlüsse und deren Handlungsfelder können folgende Themenbereiche zusammengefasst werden, welche gleichsam Potenziale für künftige Kooperationen in den österreichischen Stadtregionen darstellen:

- *Gemeinsames Marketing: Bewusstseinsbildung* (Innen-Marketing) und *Schaffung einer stadtregionalen Identität* (Profilierung), Positionierung der Stadtregion im internationalen Wettbewerb durch *gemeinsames Auftreten nach außen* (Marketing und Lobbying).
- *Vernetzung der Region im Sinne von „Regional Governance“:* Aufbau tragfähiger und nachhaltiger Netzwerke und Kooperationen zwischen den Gemeinden und weiteren Akteurinnen und Akteuren (Universitäten, Forschungseinrichtungen, Industrie, Handel und Gesellschaft) in der Region (Lokale Partnerschaften). Nutzung von Synergien, gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen.
- *Wirtschaftsförderung und -entwicklung:* Kooperationen zur Entwicklung von Gewerbeflächen und zur Betriebsansiedlung bis hin zu einer *integrierten gemeinsamen Standortentwicklung*, Aufbau von Clustern. Kooperationen im Bereich der Wirtschaftsentwicklung sind in Österreich noch nicht stark verbreitet, ein zentrales Hemmnis für die Kooperation im Bereich der Standortentwicklung bildet der Wettbewerb der Gemeinden um Steuern und der fehlende bzw. komplizierte finanzielle Ausgleich zwischen den Gemeinden[47]. Ein Lösungsansatz dafür ist das in Deutschland entwickelte Konzept der Bildung von regionalen Gewerbeflächenpools: Die Idee dabei ist, Gewerbegebietsflächen mehrerer Gemeinden in einen Flächenpool einzubringen und gemeinschaftlich zu vermarkten und dadurch neben der Förderung der Wirtschaft

[44] Der Online-Fragebogen zum Thema „Kooperationsplattform Stadtregion“ wurde vom Österreichischen Städtebund in den Monaten Juli und August 2011 versendet. Insgesamt gab es 18 Rückmeldungen.
[45] Ausnahme Vienna Region Marketing GmbH als Zusammenschluss der Entwicklungsagenturen der Länder.
[46] Regionalverbände Frankfurt/Rhein-Main (D), Stuttgart (D) und Gebietskörperschaften Hannover (D), Aachen (D), Greater London Authority (GB), Vereine: Eurodistrict Basel (CH), Europäische Metropolregion München(D), Culminatum Innovation Oy Ltd (FI), Vision Rheintal (A).
[47] Manche Gemeinden haben Mehreinnahmen durch Betriebsansiedlungen, verursachen aber auch indirekt Kosten (z.B. infolge von einem erhöhten Verkehrsaufkommen) in Nachbargemeinden.

eine möglichst Ressourcen sparende regionale Flächennutzung zu erzielen.[48] Beispielhaft dafür ist das Modellprojekt Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb[49] (REGENA), in welchem ein interkommunales Gewerbeflächen-Managementkonzept zur ressourcenschonenden Steuerung der regionalen Flächennutzung entwickelt wurde. Die freien Gewerbeflächen werden von den Gemeinden in einen gemeinsamen Pool eingebracht und nach einheitlichen Kriterien, welche in Zusammenarbeit mit den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der Gemeinden erarbeitet werden, bewertet. Die entstehenden Erlöse und Kosten des Gewerbepools sind in weiterer Folge nach einem den bewerteten Flächen entsprechenden Schlüssel auf die Teilhaberinnen und Teilhaber zu verteilen.

- *Nachhaltige Verkehrsentwicklung:* Stadtregionales Verkehrskonzept, Optimierung ÖPNV (Öffentlicher Personennahverkehr), Mobilitätskonzepte und -maßnahmen zur Verkehrslenkung und Verkehrsvermeidung, Abstimmung der Verkehrskapazitäten etc.
- *Schaffung bzw. Erhaltung einer hohen Lebens- und Umweltqualität* (Grünraumentwicklung, Naherholung und ökologische Ausgleichsflächen, Soziales: Betreuung und Pflege) mit einem vielfältigen regionalen Angebot an Freizeit- und Kultureinrichtungen (Tourismus), Ressourcenmanagement und verstärkter Einsatz erneuerbarer Energien.
- *Nachhaltige Siedlungsentwicklung* (Regionale Flächennutzung) und Kulturlandschaft: Sicherstellung der Verfügbarkeit von günstigem Wohnraum, bessere Funktionsmischung, regionale Abstimmung bei der Entwicklung von Handelsflächen, Transparenz und Koordination bei örtlichen und regionalen Entwicklungsplänen.
- *Wissenswirtschaft:* Weiterentwicklung insbesondere der technologie- und wissensbasierten Wirtschaft in der Region, Aufbau von Informations- und Kommunikationsplattformen, Bereitstellung von Internetportalen (z.B.: Geoportale, Standortdatenbanken: Gewerbeflächenportal GEFIS der Metropolregion Hamburg[50], oberösterreichische Plattform INKOBA [Interkommunale Betriebsansiedelung][51]), umfassende Maßnahmen zur Wissensvermittlung: Information, Beratung und Projektbegleitung (Online-Services, Veranstaltungen, Seminare und Workshops, Publikationen, Broschüren, Leitfäden, Info-Dienst etc.) , z.B.: Europäische Metropolregion München (EMM): Erreichbarkeitsatlas, Bildungsatlas, EMM-Wissenswelten, Der Wirtschaftsstandort in der EMM, Die Kulturregion auf einen Blick.

1.2 Zuordnung von Leistungen auf die (stadt-) regionale Ebene

Aufgrund der strukturellen Unterschiede[52]) bzw. der unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten in den Gemeinden und Regionen ist eine pauschale Zuordnung der Aufgaben und Leistungen nur schwer möglich bzw. wenig sinnvoll (z.B. wegen zu erwartender großer Akzeptanzprobleme bei den Gemeinden). Bei einer Einschätzung der Eignung der Leistungen für die gemeinschaftliche

[48] Nähere Informationen siehe http://www.baufachinformation.de/literatur.jsp?bu=2005079000643 [Download: 11.05.2011]
[49] Gust, Dieter: Der regionale Gewerbeflächenpool Neckar-Alb – eine neue Qualität der interkommunalen Zusammenarbeit, Horst 2008; http://www.raum-energie.de/fileadmin/raumundenergie-v3/content/projekte/Interkommunale%20Kooperation/Stadt-Umland-Konzepte/REFINA%20Elmshorn-Pinneberg/6.Workshop_Interessenausgleich/Gust_Gewerbefl%C3%A4chenpool_schriftlicheFassung.pdf. [16.05.2011];
Nähere Informationen siehe http://www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/35925/ [Download: 11.05.2011]
[50] Nähere Informationen siehe http://metropolregion.hamburg.de/gefis/ [Download: 11.05.2011]
[51] Nähere Informationen siehe http://www.inkoba.at/ [Download: 11.05.2011]
[52] Insbesondere die sehr heterogene Landes-/Gemeindestruktur und demzufolge sehr unterschiedlichen Kleinregionen (z.B. viele ländlich geprägte Kleinregionen aus mehreren Kleinstgemeinden, gegenüber Kleinregionen mit einem dominanten zentralen Ort) begrenzen pauschale Einschätzungen ohne Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und machen jede Bewertung letztlich als - für den speziellen Fall nicht zutreffend – angreifbar.

Koordination oder Leistungserbringung auf stadtregionaler Ebene sind jedenfalls folgende Faktoren zu berücksichtigen:[53]

- Die Produkt- und Leistungskataloge der Gemeinden variieren in Abhängigkeit des spezifischen regionalen und lokalen Bedarfes.
- Unterscheidung in Hoheitsverwaltung und nicht-hoheitliche Verwaltung: In der Privatwirtschaftsverwaltung sind deutlich mehr Kooperationsformen zulässig und die Hoheitsverwaltung ist auf die öffentlich-rechtlichen Formen (Verwaltungsgemeinschaft und Gemeindeverband) beschränkt. Hinzu kommt, dass nur für die Hoheitsverwaltung die Kompetenzverteilung der österreichischen Verfassung gilt. Agenden, die in den Rechtsformen außerhalb der Hoheitsverwaltung wahrgenommen werden, unterliegen demnach nicht diesem Zuteilungsregime und können von allen Gebietskörperschaften wahrgenommen werden.
- Unschärfe bzgl. der unterschiedlichen Eignung von Infrastrukturen, deren Betrieb und den Leistungsangeboten bei vielen Aufgabenbereichen wie beispielsweise der Kinderbetreuung.
- Relevanz der Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Politik.

Im Rahmen von Regionnext Steiermark[54] wurde auf Basis der vorhin genannten Grundlagen – bestehende Verbände, Planungsrichtwerte und Aufgaben eines zentralen Ortes – eine partielle Zuordnungs-Empfehlung von einzelnen Leistungen zur regionalen Ebenen gegeben.

Tabelle 5: Partielle Zuordnungsempfehlung für die (klein-)regionale Ebene

Leistungsarten	Leistung	Begründung
Externe Dienstleistungen	Sozialhilfe	bereits bestehende Sozialhilfeverbände
	Abfallentsorgung (inkl. Recycling)	bereits bestehende Abfallwirtschaftsverbände
	Personenstandsleistungen (Standesamt)	bereits bestehende Personenstandsverbände
	Staatsbürgerschaftsleistungen	bereits bestehende Staatsbürgerschaftsverbände
	Volkshochschulen	zentralörtliche Aufgabe
	Abgabeneinhebung	bestehende Verbände in NÖ
Infrastruktur	Altenheime (SeniorInnenwohn- oder Pflegeheime)	bestehende Altenpflegeverbände (vlg. Sbg) Planungsrichtwerte
	Schulen (alle)	bestehende Schulverbände (vgl. Vlb, NÖ, K) Planungsrichtwerte
	SchülerInnenhort (Nachmittagsbetreuung)	zentralörtliche Aufgabe; unmittelbar mit Schulen verbunden
	Kinderkrippen, Kinderhort	demografische Entwicklung
	Schulsportplätze	Planungsrichtwerte, verbunden mit Schulträgerschaft
	Jugendhäuser	Planungsrichtwerte

[53] KDZ: Projekt Regionext, Bericht zum Teilprojekt: 2007, S. 9ff.
[54] Das Projekt Regionext ist eine umfassende Initiative des Landes Steiermark zur Stärkung der Gemeinden und Regionen im europäischen Wettbewerb. Mit dem Prozess Regionext sollen die Strukturen so weiterentwickelt werden, dass die Aufgaben auf kommunaler, regionaler und Landesebene effizienter und mit mehr Qualität bewältigt werden können. Nähere Informationen siehe http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/ziel/47821580/DE/

Leistungsarten	Leistung	Begründung
	Gemeindezentrum (Veranstaltungshaus/Bürgerhaus)	Planungsrichtwerte
	Bücherei	Planungsrichtwerte
	Hallenbäder	zentralörtliche Aufgabe Planungsrichtwerte
	Freibäder	Planungsrichtwerte
	Sporthallen/Turnhallen	Planungsrichtwerte
	Museen	zentralörtliche Aufgabe
	Wasserversorgung / Abwasserentsorgung	bereits bestehende Wasser-/Abwasserverbände
interne Services	möglichst alle (so insbesondere Personalverwaltung, Gehaltsverrechnung, Buchhaltung, Beschaffung etc.)	Wir schlagen hier generell vor, möglichst alle internen Services zu zentralisieren, weil sie weder für die Politik noch für die Bürgerinnen und Bürger von besonderer Relevanz sind. Für diese Leistungen gilt nur, dass sie möglichst wirtschaftlich und mit gleich bleibender Qualität erbracht werden. Analog hierzu sollten alle weiteren Back-Office-Leistungen (z.B. Bearbeitung von Anträgen) zentralisiert werden.

Quelle: KDZ: Projekt Regionext, Bericht zum Teilprojekt: 2007, S. 15ff.

Auf der regionalen Ebene sollten demnach jedenfalls im Bereich der externen Dienstleistungen die Sozialhilfe, Abfallentsorgung, Personenstands- und Staatsbürgerschaftsleistungen, die Volkshochschulen sowie die Abgabeneinhebung erbracht werden. Ebenso sind kostenintensive Infrastrukturen wie zum Beispiel die Wasserver- und -entsorgungsinfrastrukturen, Altenheime, Schulen und Freizeiteinrichtungen gemeinschaftlich besser zu bewältigen. Vor allem interne Services und Systemleistungen sind bevorzugt aufgrund der erhöhten Wirtschaftlichkeit und Qualität auf regionaler Ebene anzusiedeln, weil sie weder für die Politik noch für die Bürgerinnen und Bürger von besonderer Relevanz sind.

1.3 Zuordnung im Rahmen einer Gebietsgemeinde

Etwas weiter geht der Vorschlag, der im Rahmen der Überlegungen zur Einrichtung von Gebietsgemeinden erarbeitet wurde.[55] Die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden und deren Einrichtung nach dem Muster der Selbstverwaltung ist im geltenden Art. 120 B-VG grundsätzlich vorgesehen.

[55] Biwald u.Wirth: Zusammenarbeit in Form einer Gebietsgemeinde, 2012.

Artikel 120 B-VG.
Die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden, deren Einrichtung nach dem Muster der Selbstverwaltung sowie die Festsetzung weiterer Grundsätze für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung; die Ausführung obliegt der Landesgesetzgebung. Die Regelung der Zuständigkeit in Angelegenheiten des Dienstrechtes und des Personalvertretungsrechtes der Bediensteten der Gebietsgemeinden ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung.

Bis zum heutigen Tag ist es jedoch zu keiner Umsetzung dieser Rechtsnorm gekommen. Dabei wäre die Errichtung von Gebietsgemeinden nach dem Muster der Selbstverwaltung im Sinne des Art. 120 B-VG insofern zweckmäßig, als damit eine weitere Form einer stärker regional ausgerichteten, demokratisch legitimierten Organisation kommunaler Aufgaben – unter Einbeziehung von Aufgaben der Bezirksverwaltungsbehörden – gegeben wäre.

Da es bisher zu keiner Konkretisierung der Gebietsgemeinde gekommen ist, soll nachfolgend eine mögliche Ausgestaltungsvariante dargestellt werden. Demnach können Gebietsgemeinden die folgenden grundsätzlichen Wesensmerkmale aufweisen:[56]

- ❑ Eine Gebietsgemeinde umfasst mehrere bislang eigenständige Gemeinden.
- ❑ Die Gebietsgemeinde hätte eine eigenständige Rechtspersönlichkeit.
- ❑ Die Gebietsgemeinde sollte einen neuen eigenständigen Namen bekommen.
- ❑ Die bisher eigenständigen Gemeinden treten genau definierte Rechte und Pflichten auf die Gebietsgemeinde ab.
- ❑ Die Gebietsgemeinde könnte auch Agenden der Bezirksverwaltung wahrnehmen.

Im Sinne der Gebietsgemeinde, in der mehrere Ortsgemeinden zusammengefasst werden, sollen möglichst viele Aufgaben auf die regionale Ebene der Gebietsgemeinde verlagert werden. Es verbleiben nur die Einrichtungen und Dienstleistungen mit ausschließlich lokaler Bedeutung oder sehr starkem lokalen Bezug bei der Ortsgemeinde oder aber Dienstleistungen, die einen unmittelbaren Kontakt zur Bevölkerung erfordern. Die Mehrheit der Aufgaben sollen letztendlich durch die Gebietsgemeinde erfüllt werden, ein stufenweiser Aufbau und Übergang ist jedoch möglich und sinnvoll.

Nachfolgende Übersicht ist ein Vorschlag für eine mögliche Aufgabenteilung zwischen Gebiets- und Ortsgemeinde.

[56] Vergleiche hierzu Biwald u. Wirth: Zusammenarbeit in Form einer Gebietsgemeinde, 2012.

Tabelle 6: Aufgabenteilung zwischen Ortsgemeinde und Gebietsgemeinde

Gebietsgemeinde	Ortsgemeinde
❑ Raumplanung ❑ Baurecht ❑ Verkehrsplanung ❑ Bauamt ❑ Standesamt/Staatsbürgerschaft ❑ Meldeamt, Wahlamt ❑ Sonderpolizei ❑ Katastrophendienst ❑ Schulen ❑ Kinderbetreuung ❑ Erwachsenenbildung ❑ Forschung und Wissenschaft ❑ Musik und darstellende Kunst ❑ Zentralörtliche Museen ❑ Soziales und Gesundheit ❑ Rettungsdienste ❑ Gemeindestraßen, Bauhöfe ❑ Öffentlicher Personennahverkehr (z. B. Buslinien, SchülerInnenbeförderung) ❑ Wirtschaftsförderung ❑ Zentralörtliche Freizeiteinrichtungen ❑ Abfallwirtschaft (z.B. Mülldeponien, Thermische Abfallbeseitigung) ❑ Abwasserentsorgung, Wasserversorgung ❑ Umwelt- und Naturschutz ❑ Abgaben, Rechnungswesen ❑ Personalverwaltung… ❑ EDV, Beschaffungswesen ❑ …	❑ Wohnortnahe Versorgung mit Spielplätzen, Sportplätzen, Freizeiteinrichtungen, lokale Kultureinrichtungen, örtliche Museen, ❑ Vereins-/Sportförderung (Veranstaltungen) mit örtlichem Bezug ❑ Gestaltung öffentlicher Räume/Plätze (ohne überörtliche Funktion) ❑ Feuerwehrwesen (Koordination auf GG-Ebene sollte dennoch erfolgen) ❑ Örtliche freiwillige Sozialmaßnahmen (SeniorInnentag, Ausflüge; Örtliche Jugend- und SeniorInnenarbeit) ❑ Landwirtschaftsförderung ❑ BürgerInnenservicestellen vor Ort ❑ Wohnungsvergabe von Gemeinde-wohnungen (Wohnungen mit Zuweisungsrecht) ❑ Mitwirkung an der Personalbesetzung der Dienstposten, die in der Ortsgemeinde lokalisiert sind (z.B. Bauhof vor Ort, Kindergartenstandort)

Quelle: Biwald u. Wirth: Zusammenarbeit in Form einer Gebietsgemeinde, 2011, S. 17 ff.

In einzelnen Leistungsbereichen ist eine Aufgabenteilung zwischen regionaler und lokaler Ebene zielführend wie beispielsweise im Bereich der Kinderbetreuung oder Schulen. Diese sollten grundlegend in einem zentralen Fachbereich gesteuert werden, wohingegen die Leistungserbringung an den dezentralisierten Standorten, in den Ortsgemeinden erfolgt. Für Sportplätze hingegen bedarf es auf regionaler Ebene lediglich einer Koordination der lokalen Einrichtungen (zentrale Koordination / dezentrale Leistungserbringung).

Weiters sind infrastrukturbezogene Aufgaben der Daseinsvorsorge organisatorisch vorrangig auf Ebene der Gebietsgemeinde anzusiedeln, da eine bessere Koordination, Auslastung und Finanzierung möglich ist, auch wenn die Infrastrukturen weiterhin räumlich dezentral in mehreren Ortsgemeinden angeboten werden können (z.B.: Bauhöfe, Museen, Bäder, etc.).

In vollständiger Verwaltung der Ortsgemeinde verbleiben kleine lokale Infrastrukturen, wie Kinderspielplätze oder Sportplätze und die Vereinsförderung oder die BürgerInnenservicestellen. Der Schwerpunkt der Leistungserbringung liegt bei diesem Konzept eindeutig auf Ebene der Gebietsgemeinde bzw. der regionalen Ebene.

Das Konzept nach Biwald u. Wirth sieht darüber hinaus eine Zusammenführung mit Bezirksverwaltungsagenden (Beantragen eines eigenen Status) und bereits bestehender Verbände – z.B.: Schulsprengel oder Sozialhilfeverbände im Rahmen einer Gebietsgemeinde vor.

2 Kooperations- und Steuerungsstrukturen in Stadtregionen

Stadtregionen sind weitaus mehr als die Summe von interkommunalen Kooperationen. In Österreichs Stadtregionen existiert eine Vielfalt an unterschiedlichen, unkoordinierten Akteurinnen und Akteuren, Kooperationsstrukturen, Netzwerken und anderen Instrumenten. Die Bandbreite der Kooperationen zwischen den Gemeinden ist groß. Die komplexen Herausforderungen zur Steuerung der Entwicklung von Stadtregionen können durch die derzeitigen Strukturen und bestehenden Instrumente nicht bewältigt werden. Die integrative Berücksichtigung der unterschiedlichen stadtregionalen Akteurinnen und Akteuren, Raumansprüche sowie die Überwindung von Verwaltungsgrenzen (z.B.: Ländergrenze Wien-Niederösterreich) und -ebenen (Bund, Länder, Städte und Gemeinden) erfordert die Entwicklung und den Einsatz neuer Strukturen zur Koordination und Steuerung.

2.1 Stadtregionale Governance

Zur Steuerung und Entwicklung des komplexen „Gesamtsystems Stadtregion“ bedarf es einerseits der Festlegung einer einheitlichen räumlichen Bezugsebene (Stadtregionen). Andererseits ist eine übergeordnete Struktur bzw. Kooperation oder Institution zur Koordinierung, Vernetzung und Unterstützung der stadtregionalen Aktivitäten sowie Akteurinnen und Akteure in Form einer stadtregionalen Governance notwendig. Es gilt, das Zusammenwirken von unterschiedlichen Steuerungsinstitutionen und -mechanismen unter Einbindung von Akteurinnen und Akteuren aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie die Abstimmung zwischen den Netzwerken und Kooperationen in Bezug auf einen gemeinsamen Handlungsraum (Stadtregion) zu koordinieren.

„*Stadtregionale Governance bezeichnet Steuerungskonzepte, die verstärkt auf Kooperation und Verhandlung ausgerichtet sind, und in welchen es vor allem um eine zielgerichtete Kombination unterschiedlicher Steuerungsinstrumente (direkte, indirekte) sowie verschiedener Steuerungsmechanismen (Hierarchie, Netzwerke, Markt) geht*.“[57] Kooperationen, sei es nun zwischen Gemeinden (interkommunal) oder Unternehmen oder in Form von Public-Private-Partnerships, bürgerschaftlichem Engagement oder Corporate Citizenship sind daher nur ein Element unter mehreren, die im Sinne einer ganzheitlichen stadtregionalen Entwicklungsstrategie durch stadtregionale Governance koordiniert und gesteuert werden sollen (siehe nachfolgende Abbildung). Steuerung wird dabei als gemeinschaftlicher Prozess aller Akteurinnen und Akteure

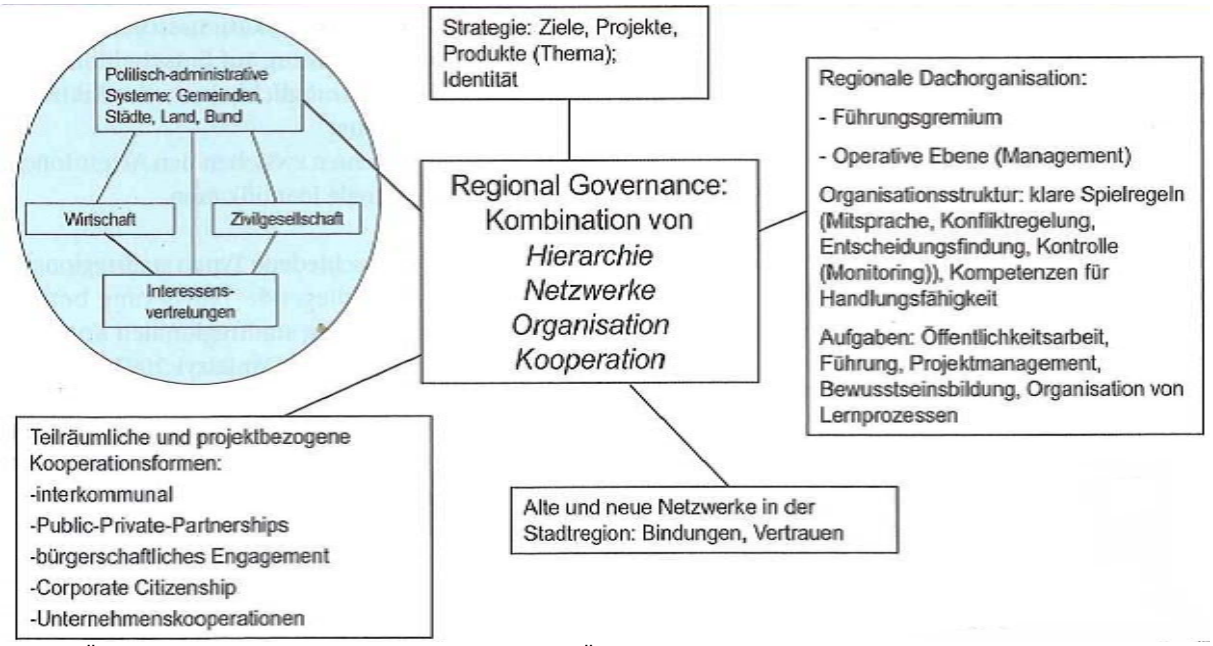
[57] ÖROK, TU Wien: Räumliche Entwicklungen in Österreichs Stadtregionen, 2009, S. 49.

gesehen, wobei Kooperationen vor allem durch das gezielte Setzen von Anreizen induziert werden sollen.

In der ÖROK-Studie wurden als zentrale Merkmale von (stadt)regionaler Governance identifiziert:[58]

- Komplexes Zusammenwirken von unterschiedlichen Steuerungsformen und Steuerungsinstrumenten;
- Einbindung von Akteurinnen und Akteuren aus Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, wobei Lernprozesse als wichtiger Bestandteil von Governance verstanden werden;
- Das Mehr-Ebenen-Problem in Stadtregionen kann zu divergierenden Interessen infolge unterschiedlicher institutioneller Kontexte führen, das stadtregionale Governance fungiert diesbezüglich als Schnittstelle zwischen den Institutionen;
- Eine Vielzahl funktionell ausgerichteter Netzwerke sowie Kooperationsformen, welche im Rahmen des stadtregionalen Governance aufeinander abgestimmt werden;
- Eine stadtregionale Kooperation übernimmt das Führungs-Management sowie Vermittlungsfunktionen auf Basis von formalen Organisations- und Verfahrensregeln.

Abbildung 8: Stadtregionale Governance-Elemente



Quelle: ÖROK, TU Wien: Räumliche Entwicklungen in Österreichs Stadtregionen, 2009, S. 49.

Regional Governance ist demnach eine Kombination oder besser die Koordination von unterschiedlichen Hierarchien und Ebenen, mehreren Organisationen, Netzwerken und Kooperationen, in die themen- und projektspezifisch unterschiedliche Akteurinnen und Akteure auch aus dem privaten Sektor eingebunden sind.

[58] Vgl. ÖROK, TU Wien: Räumliche Entwicklungen in Österreichs Stadtregionen, 2009, S. 49.

Zur Steuerung der Stadtregion bedarf es jedenfalls einer regionalen Dachorganisation,

- die stark strategisch ausgerichtet ist und eine gewisse Führungsfunktion inne hat,
- deren primäre Aufgabe die Schaffung von klaren Spielregeln d.h. die Festlegung von grundlegenden formalen Organisations- und Verfahrensregeln ist,
- welche als Serviceleistung für die Region insbesondere die Aufgaben des stadtregionalen Marketings, die Bewusstseinsbildung und die Schaffung von Planungsgrundlagen übernimmt.

Eine stadtregionale Strategie sollte gemeinschaftlich erarbeitet werden. Das besondere Merkmal des „Regional Governance“ ist die grundlegende Offenheit und Inklusion aller Beteiligten und Interessenvertreterinnen und -vertreter – so sollen insbesondere auch die in Region bestehenden Netzwerke und Kooperationen eingebunden und genutzt werden. Eine fixe räumliche Abgrenzung der Region ist dafür nicht erforderlich, die Netzwerke und Kooperationen formieren sich themenspezifisch, werden jedoch über die Governance-Struktur koordiniert und unterstützt.

2.2 Formen interkommunaler und regionaler Kooperation

Interkommunale Kooperationen sind ein Teil von möglichen stadtregionalen Aktivitäten und Steuerungsformen bzw. Teil einer stadtregionalen Governance. In den österreichischen Stadtregionen gibt es bereits derzeit eine Vielzahl unterschiedlichster Kooperationen zwischen verschiedenen Akteurinnen und Akteuren. Grundsätzlich können diese Kooperationen nach mehreren Kriterien charakterisiert werden:[59]

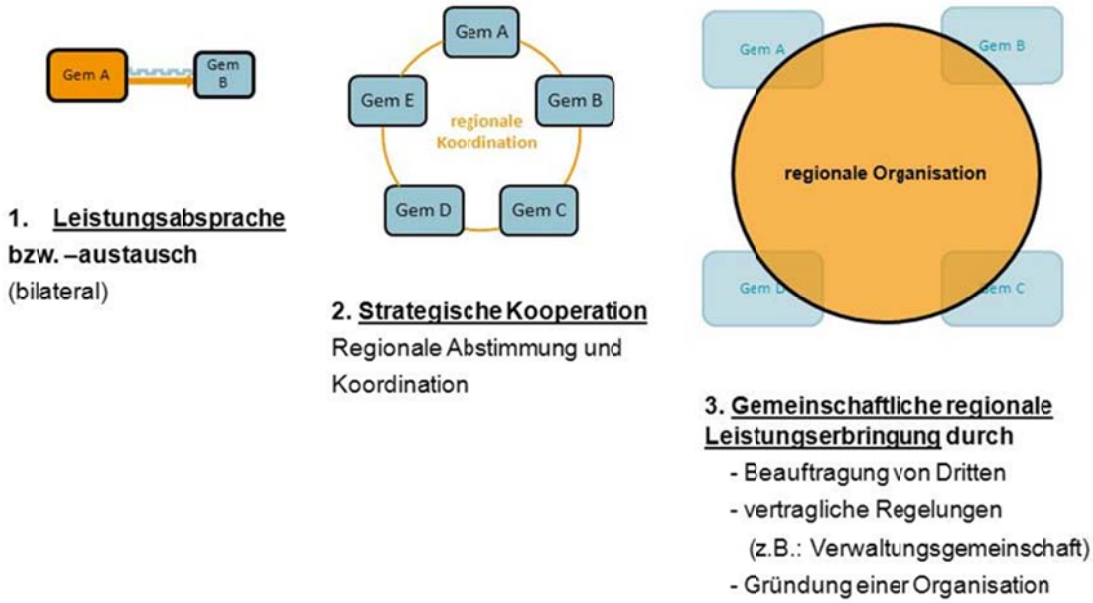
- Grad der Institutionalisierung (formaler und rechtlicher Status der Kooperation, stark institutionalisiert bis informell);
- Beteiligte Akteurinnen und Akteure (Bund, Land, Städte, Gemeinden, Wirtschaftstreibende, Bürgerinnen und Bürger,…);
- Themenbezug und Aufgabengebiet (z.B.: Ver- und Entsorgung, Tourismus, Verkehr, Einzweckverband, Mehrzweckverband,…);
- Zweck und Funktion der Kooperation (z.B. Koordination, Planung, Umsetzung, …).

„Form follows function“: Die organisatorische und rechtliche Form sowie der Grad der Institutionalisierung ergeben sich bei Kooperationen vielfach erst aufgrund der Erfordernisse aus den gesetzten Zielen und Aufgaben, aber auch aus der Zusammensetzung der Beteiligten.

Hinsichtlich der Anzahl und Stellung der beteiligten Gemeinden sowie des Zwecks und des Ausmaßes (regionale Ausdehnung und Intensität der Zusammenarbeit) der Kooperation lassen sich grob drei Typen unterscheiden: Von der *einfachen – zumeist bilateralen – Leistungsabsprache*, bei der zumeist die Standortgemeinde dominiert, über eine *strategisch motivierte regionale Koordination und Absprache von Leistungen in einem gemeinsamen Versorgungsraum* bis hin zur *gemeinschaftlichen regionalen Organisation der Leistungserbringung* (siehe nachfolgende Abbildung).

[59] Vgl. ÖROK: Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen, Wien 2009, S. 50/51.

Abbildung 9: Kooperationstyp



Quelle: KDZ – eigene Darstellung, 2012.

Im Nachfolgenden erfolgt eine Beschreibung dieser möglichen Kooperationstypen:

1. *Leistungsabsprache bzw. Leistungstausch:* Über bilaterale, informelle oder vertragliche Vereinbarungen werden einzelne Leistungen zumeist von der Standortgemeinde (z.B.: Kindergarten) für eine oder mehrere Nachbargemeinden erbracht. Die Standortgemeinde bestimmt über die Modalitäten der Kooperation. Im Kinderbetreuungsbereich werden beispielsweise von der Wohnsitzgemeinde bestimmte Beiträge je Kind für die Mitbetreuung von Kindern an die Standortgemeinde bezahlt.
2. *Strategische Kooperation:* Koordination und Abstimmung der Leistungen erfolgen in einem gemeinsamen Versorgungsraum, die Gemeinden stellen gleichberechtigte Partner dar. Grundsätzlich verfügt jede Gemeinde über eigene Infrastrukturen und ein eigenes Angebot, es erfolgt jedoch eine Koordinierung und Abstimmung der Angebote auf regionaler Ebene. So werden beispielsweise die Öffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen derart abgestimmt, dass ein ganzjähriges Angebot in der Region besteht, Springerdienste werden koordiniert und in den Ferien wird ein gemeinschaftliches Angebot in vorhandenen Räumlichkeiten organisiert. Die Form richtet sich hier nach dem jeweiligen Bedarf und reicht von informellen Vereinbarungen bis zu stärker institutionalisierten Formen wie beispielsweise einem Verein oder einer GmbH.
3. *Gemeinschaftliche regionale Organisation der laufenden Leistungserbringung:* Zwei oder mehrere Gemeinden schließen sich zusammen, um ihren Bewohnerinnen und Bewohnern ein zentrales Angebot zur Verfügung zu stellen. Dazu bieten sich drei grundlegende Möglichkeiten an:
    a. *Beauftragung von Dritten (*private Vereine) entweder nur für den Betrieb in den Räumlichkeiten der Gemeinden oder aber für die gesamte Leistungserbringung.
    b. *Gemeinschaftliche Leistungserbringung auf Basis von Verträgen* (keine gemeinschaftliche juristische Person) *oder Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden* etwa in Form einer Verwaltungsgemeinschaft.

c. *Gründung einer eigenen Organisation (juristische Person)* in Form eines Vereines, einer GmbH oder eines Gemeindeverbandes. Theoretisch möglich sind auch Genossenschaften (nach dem Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaftsgesetz 1873 mit beschränkter Haftung), bislang wird dies jedoch nicht praktiziert.

3 Ausgewählte Kooperations- und Steuerungsmodelle

Im vorliegenden Papier wird der Frage nachgegangen, wie eine verbesserte Koordinierung und Steuerung des kommunalen Leistungsangebotes in Stadtregionen erfolgen kann. Hierzu werden nachfolgend Ansätze vorgestellt, welche die Leistungssteuerung in einer Stadtregion in den Mittelpunkt stellen. Die vier vorgeschlagenen Modelle unterscheiden sich dabei insbesondere durch ihre unterschiedliche Verbindlichkeit der Zusammenarbeit.

Nachstehend werden vier ausgewählte Kooperations- und Steuerungsmodelle vorgestellt, um mögliche Kooperationsmodelle für Gemeinden in den österreichischen Stadtregionen darzustellen und damit verbundene Voraussetzungen sowie eine Einschätzung der Modelle hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit zu geben.

3.1 Stadtregionales Management im Sinne einer stadtregionalen Governance

Ein stadtregionales Management im Sinne des „Regional Government“-Ansatzes stellt eine übergeordnete Vernetzungs- und Koordinationsstruktur dar, die über sämtliche Grenzen und Ebenen die Akteurinnen und Akteure sowie Institutionen in einer Stadtregion zusammenbringt und gleichsam als Kooperationsplattform fungiert. Beispiel für eine funktionierende Netzwerkstruktur auf stadtregionaler Ebene ist die Europäische Metropolregion München, die als Verein organisiert ist. Das stadtregionale Management übernimmt in erster Linie strategische Aufgaben mit Schwerpunkt auf Koordination und Vernetzung: Das regionale Marketing zur Stärkung und Positionierung der Region im internationalen Wettbewerb sowie die Koordination und Leitung der Erarbeitung regionaler Entwicklungsstrategien und -pläne. Eine ebenso wesentliche Aufgabe besteht in der gezielten Unterstützung und Förderung von Kooperationen in der Region durch laufende Beratung, Wissenstransfer und bedarfsorientierte Erarbeitung von (Planungs-) Grundlagen.

Konkrete Kooperationen können im Rahmen von Verträgen oder eigene Gesellschaften für einzelne Aufgaben bzw. Leistungsbereiche durchgeführt werden. Dadurch könnten im Rahmen dieser Kooperationsplattform strategische Partnerschaften für einzelne Leistungsbereiche aufgebaut werden. Die Koordination würde zentral, die Leistungserbringung dezentral erfolgen.

Das Modell des stadtregionalen Managements ist im Vergleich zu den anderen Modellen geprägt durch eine grundlegende Offenheit und Flexibilität: Grundsätzlich können alle Akteurinnen und Akteure der Stadtregion aus Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft einbezogen werden. Bestehende Netzwerke und Kooperationen sollen integriert werden, eine fixe räumliche Abgrenzung ist nicht zwingend erforderlich, sondern kann bei Bedarf themenspezifisch erfolgen.

In Österreich existieren bereits einzelne Initiativen, die zwar grundsätzlich diesen Management-Ansatz verfolgen, jedoch zumeist ausschließlich von den Ländern ausgehen (Gemeinden sind nicht Mitglied) und sich auf einzelne Fachbereiche konzentrieren. Beispielhaft dafür sind das Stadtumland-Management Nord und Süd (SUM), welches als Verein der Länder Wien und Niederösterreich Kooperationen zwischen Wien und den Umland-Gemeinden gezielt unterstützt, fördert und initiiert, die TMG (Technologie- und Marketinggesellschaft des Landes Oberösterreich), welche gezielt den Aufbau von Kooperationen im Bereich der Wirtschafts- und Standortentwicklung zwischen Gemeinden unterstützt und fördert (INKOBAs: Interkommunale Betriebsansiedelungen[60] sowie die unterschiedlichen EUREGIO-Regionalmanagements in den Bundesländern.

Eine besondere Herausforderung für das stadtregionale Management stellt aufgrund der Vermittlung zwischen den unterschiedlichsten öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren sowie den verschiedenen Verwaltungsebenen der sehr hohe Koordinations- und Abstimmungsaufwand dar.

Tabelle 7: Stadtregionales Management, Vor- und Nachteile

Vorteile	Nachteile	Eignung
• Freiwillige Teilnahme • Gewisse Verbindlichkeit durch die Mitgliedsbeiträge im Rahmen der Vereinsmitgliedschaft • offen für Private und öffentliche Akteurinnen und Akteure, dadurch Einbindung aller wichtiger Stakeholder möglich • flexibler Zeitaufwand seitens der Mitglieder – je nach Thema mehr oder weniger Engagement • Zusammenschluss auch über Bundesland- und Landesgrenzen möglich	• langfristige, sehr kostenintensive Kooperationen eher nicht durchführbar • nicht so starke Institutionalisierung, daher kann es zu Fluktuationen bei den Mitgliedern kommen	• „weiche“ Themen z.B.: Regionales Marketing und Bewusstseinsbildung • Großstadtregionen, z.B. Metropolregion Wien-Bratislava

Quelle: KDZ – eigene Darstellung, 2013.

[60] Weitere Informationen siehe: http://www.inkoba.at/

3.2 Regionale Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft

Gemeinsames übergeordnetes Ziel einer regionalen Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft ist die Optimierung der Raumnutzung und Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung in der Region. So dient diese Form der Kooperation primär der regionalen Abstimmung der regional wirksamen Gemeinde-Vorhaben in unterschiedlichen Bereichen und der gemeinschaftlichen Steuerung der räumlichen Entwicklung, insbesondere in Bezug auf die Bereiche überörtlicher Spillovers wie beispielsweise Verkehrslösungen, Bildungsfragen, Siedlungsentwicklung und Naturschutz, Wirtschaftsentwicklung und Betriebsansiedlungen oder auch soziale Infrastrukturen und Dienstleistungen etc.

So kann auf regionaler Ebene die Gesamtplanung und Abstimmung der Entwicklungskonzepte und -pläne zwischen den einzelnen Gemeinden von der Gemeinschaft übernommen werden. Die Umsetzung erfolgt auch weiterhin dezentral durch die jeweilige Gemeinde. Darüber hinaus serviciert die Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft ihre Mitglieder durch die bedarfsorientierte Aufbereitung von Informations- und Planungsgrundlagen.

Eine regionale Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft arbeitet kontinuierlich mit fixen Partnerinnen und Partnern vorwiegend auf und zwischen den Ebenen der Gemeinden und der Länder. Für die gemeinschaftliche Koordination, Abstimmung und Planung wird eine eigene Organisation gegründet oder beauftragt. Die rechtlichen Formen des Vereins, der GmbH oder auch der Genossenschaft ermöglichen im Gegensatz zu einer öffentlich-rechtlichen Form wie dem Gemeindeverband die Einbindung anderer relevanter Stakeholder sowie Akteurinnen und Akteure (z.B.: Universitäten) in die Kooperation. Allerdings erfordert die Zusammenarbeit bei diesem Modell auch eine grundlegende Bereitschaft der teilnehmenden Gemeinden, gewisse Kompetenzen an die regionale Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft abzugeben.

Aufgrund der Vielfalt der Gestaltungsmöglichkeiten, der höheren Flexibilität und des starken Einflusses der Gemeinden (als Mitglieder, Gesellschafter oder Genossenschafter) bei einer gleichzeitig hohen Verbindlichkeit, eignet sich die Bildung einer regionalen Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft in privatrechlicher (Verein oder GmbH) oder genossenschaftlicher Form auch für den Betrieb und die Errichtung interkommunaler Einrichtungen in den Stadtregionen. Dies unterstreicht auch die Tatsache, dass sich in der österreichischen Praxis der interkommunalen Kooperation insgesamt eine Tendenz zu privatrechtlichen Formen und insbesondere zur GmbH erkennen lässt.[61] Das Potenzial der ebenfalls grundsätzlich geeigneten Genossenschaften wird hingegen bislang nicht ausgeschöpft. Beispielhaft für dieses Kooperations- und Steuerungsmodell sind die regionalen Entwicklungsvereine in Oberösterreich und Niederösterreich oder die niederösterreichischen und steirischen Kleinregionen.

Tabelle 8: Regionale Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft, Vor- und Nachteile

Vorteile	Nachteile	Eignung
• durch die stärkere Institutionalisierung größere Verbindlichkeit • Einbindung aller relevanten	• Kompetenzverlust der Kommunen • kostenintensiv, da ein Mindestkapital/	• gut geeignet auch für langfristige Zusammenarbeit • Erarbeitung von

[61] Vgl. Matschek: Interkommunale Zusammenarbeit, 2011, S. 56.

Stakeholder möglich, da offen für Private und öffentliche Akteurinnen und Akteure • Hohe Flexibilität (z.B.: Bedarfsschwankungen, Springerdienste, …) • Verbesserung und Erweiterung des regionalen Angebotes durch effizientere Leistungserbringung • Zusammenschluss auch über Bundeslandgrenzen möglich	Mindestgenossenschafts-anteil für die Gründung erforderlich ist	regionalen Ent-wicklungskonzepten und –plänen • gesamtheitliche regionale Optimierung der Versorgung und Leistungsangebote (z.B.: Wirtschafts- und Standortentwicklung, Bildungsangebote, etc.)

Quelle: KDZ – eigene Darstellung, 2013.

3.3 Mehrzweck-Regionsverband

Seit Mitte 2011[62] können in Österreich nunmehr auch Mehrzweckverbände zur Besorgung mehrerer oder sämtlicher Angelegenheiten der Wirkungsbereiche der Gemeinden gegründet werden.[63] Da auch ein Zusammenschluss von Gemeinden verschiedener Bundesländer grundsätzlich[64] möglich ist, kann ein Regionsverband in Form eines Mehrzweckverbandes nach dem Stuttgarter Vorbild[65] als grundlegendes Steuerungsmodell für die österreichischen Stadtregionen angedacht werden.

Der Mehrzweckverband kann mehrere Aufgaben vollständig übernehmen, bestehende Einzweckverbände können integriert werden. Es erfolgt nicht nur die Koordination, sondern auch die Leistungserbringung zentral. So kann der Verband insbesondere Aufgaben in den Bereichen der Regionalplanung, der Wirtschaftsförderung, der sozialen Dienstleistungen etc. für alle dem Verband angehörigen Gemeinden übernehmen. Allerdings müssten die beteiligten Gemeinden Aufgaben und dementsprechend Autonomie an den Verband abgeben. Im Gegenzug könnte die Stadt-Umlandproblematik sukzessive und nachhaltig gelöst und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Region insgesamt gestärkt werden.

Die Form des Mehrzweck-Gemeindeverbandes gehört zu den am stärksten institutionalisierten Modellen, so dass die Umsetzung als vergleichsweise langwierig und schwierig eingeschätzt wird. Gemeindeverbände sind eine eigene Körperschaft öffentlichen Rechts, sie 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. Aufgrund des hohen administrativen Aufwandes (z.B. Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, Einrichten der Verbandsorgane etc.) und der tendenziellen Starrheit eignet sich diese Organisationsform jedoch nur bedingt für Kooperationen zur Erfüllung einer einzigen Aufgabe, umso mehr jedoch für die Organisation der Leistungserbringung auf stadtregionaler Ebene.

[62] Bundesverfassungsgesetz zur Stärkung der Rechte der Gemeinden vom 29. Juli 2011, Art. 116a B-VG.
[63] Bis zum Jahr 2011 konnte ein Gemeindeverband jeweils nur eine einzelne Aufgabe übernehmen, so dass häufig mehrere Gemeindeverbände mit denselben Mitgliedern aber unterschiedlichen Aufgaben parallel existieren.
[64] nach Maßgabe einer Vereinbarung zwischen den Ländern gem. Art. 15a B-VG.
[65] http://www.region-stuttgart.org/

Tabelle 9: Mehrzweck-Regionsverband, Vor- und Nachteile

Vorteile	Nachteile	Eignung
• sehr stark formalisiert, daher große Verbindlichkeit • Nutzung von Synergien zwischen Aufgabenbereichen • hohe Flexibilität (z.B. Bedarfsschwankungen, Springerdienste etc.) • Verbesserung und Erweiterung des regionalen Angebotes durch effizientere Leistungserbringung • gleichberechtigte Partner • Zusammenschluss auch über Bundeslandgrenzen möglich • Nutzung und Öffnung bestehender Verbände	• Kompetenz- und Autonomieverlust der Gemeinden • großer Aufwand für Veränderungen rechtlicher Rahmenbedingungen (Genehmigungspflicht durch das Land) • vergleichsweise schwerfällig, hoher Koordinationsaufwand • aufwändige Entscheidungsprozesse • Einbindung Privater nur über Netzwerke möglich • Für bundeslandüberschreitende Verbände müssen die Bundesländer die gesetzlichen Rahmenbedingungen schaffen	• für eine langfristig stabile und nachhaltige Zusammenarbeit • gesamtheitliche regionale Organisation der Angebote • Investitionen in Infrastrukturen • gebündelte Aufgabenerfüllung durch einen Verband • alternative, interdisziplinäre und generationenüber-greifende Einrichtungen

Quelle: KDZ – eigene Darstellung, 2013.

Um die Komplexität und Unübersichtlichkeit von häufig parallel bestehenden unterschiedlichen Kooperationen der Gemeinden in den einzelnen Sachgebieten zu reduzieren, ist hier insbesondere zu überprüfen, inwieweit bereits vorhandene Strukturen bzw. Verbände – wie beispielsweise vorhandene Planungsverbände, Sozialhilfeverbände[66] oder Schulverbände[67] – genutzt werden können (Änderung in Mehrzweckverbände).

[66] Verpflichtende Sozialverbände: Kärnten, Oberösterreich und Steiermark
[67] Verpflichtende Schulverbände: Kärnten, Niederösterreich, Vorarlberg = Schulerhaltungsverbände.

3.5 Gebietsgemeinde

Als Alternative zur aktuell insbesondere in der Steiermark forcierten Fusion der Gemeinden, bei der alle Gemeinden zur Gänze in einer neuen größeren Gemeinde aufgehen, bietet sich die Zusammenfassung der Gemeinden zu einer „Gebietsgemeinde“ [68] als Modell zur Steuerung der Stadtregionen an. Bei der Gebietsgemeinde wird eine regionale Verwaltungseinheit geschaffen, wobei die Selbstverwaltung der Gemeinden jedoch grundlegend erhalten bleibt.[69] Die Gebietsgemeinde ist eine demokratisch legitimierte Gebietskörperschaft zwischen Land und Gemeinde und weist folglich höchste Verbindlichkeit und sehr hohe Beständigkeit auf. Als Verwaltungsebene zwischen Land und Gemeinden könnte die Gebietsgemeinde sowohl die Stellung der Gemeinden als auch der Region nachhaltig stärken.

Die Gebietsgemeinde bietet die Möglichkeit, einerseits möglichst viele Aufgaben auf regionaler Ebene zentral zu bündeln bzw. zu steuern und gleichzeitig auch eine dezentrale Leistungserbringung durch die einzelnen Ortsgemeinden beizubehalten. Die Bewahrung der lokalen Identität bleibt durch eigene Ortsbürgermeisterinnen und -meister sowie den Ortsvorstand gewährleistet.

Die Gebietsgemeinde kann schrittweise von einer bestimmten zu mehreren Aufgaben ausgebaut werden, wobei auch innerhalb der Leistungen eine Aufgabenteilung zwischen Gebiets- und Ortsgemeinde erfolgen kann.

Die Möglichkeit der Bildung von Gebietsgemeinden wird zwar derzeit häufig diskutiert, bis dato aber nicht genutzt (totes Recht). Offen ist insbesondere noch, inwieweit die Bildung von Gebietsgemeinden auch über Bezirks- und Landesgrenzen hinweg möglich ist, so dass Gebietsgemeinden auch auf stadtregionaler Ebene eingerichtet werden könnten. In einer Gebietsgemeinde könnten jedenfalls auch die verschiedenen, großteils parallel bestehenden Kooperationsstrukturen wie z.B. Planungs-, Sozialhilfe- und Schulverbände zusammengeführt werden, so dass die derzeitige Komplexität bei den Gemeindekooperationen reduziert wird.

Die hier dargestellte Variante der Gebietsgemeinde ist nur eine mögliche Ausgestaltungsvariante, da eine weiterreichende Konkretisierung durch den Gesetzgeber noch fehlt.

Tabelle 10: Gebietsgemeinde, Vor- und Nachteile

Vorteile	Nachteile	Eignung
• Status einer Gebietskörperschaft, daher höchste Verbindlichkeit und hohe Beständigkeit • Schaffung einer regionalen Verwaltungseinheit • zentrale Steuerung bei dezentraler Leistungs-erbringung möglich • (vereinfachte) regional	• rechtliche Rahmenbedingungen aktuell nicht ausreichend vorhanden • großer Aufwand für Veränderungen rechtlicher Rahmenbedingungen • Steuerungs-, Kompetenz- und Autonomieverlust der Ortsgemeinden • Umfassende	• dauerhafte Struktur zur Steuerung der Stadtregion • Stärkung der regionalen Ebene/Region • Gesamtheitlich abgestimmte räumliche Entwicklung der

[68] Die Einrichtung von Gebietsgemeinden nach dem Muster der Selbstverwaltung ist im geltenden Art. 120 B-VG grundsätzlich vorgesehen.
[69] Vgl. Schmid: Gebietsgemeinde 2011, S. 12-15 .

abgestimmte Planung • Einfache, effiziente Entscheidungsstrukturen • Verbesserung und Erweiterung des regionalen Angebotes durch effizientere Leistungserbringung • Regionaler Ausgleich und Optimierung der Versorgung • Nutzung von Synergien (Personalbedarf) • Einnahmenvorteil im FAG • Aufhebung der inter-kommunalen Konkurrenz (Steuer- und Abgabenhoheit) • schrittweiser Ausbau und Zusammenwachsen möglich	Umstrukturierungen sind erforderlich • Einrichtung bundeslandüberschreitender Gebietsgemeinden noch offen • Geringe Flexibilität bezüglich der Grenzen der Gebietsgemeinde • Einbindung Privater nur über Netzwerke möglich • Große Widerstände sind zu erwarten, Umsetzung daher ein langwieriger Prozess	(Stadt-)Region • Optimierung der regionalen Versorgungssituation • Investitionen in kostenintensive Infrastrukturen

Quelle: KDZ – eigene Darstellung, 2013.

4 Finanzierungsmöglichkeiten neuer (stadt)regionaler Kooperationsmodelle

In den Vorkapiteln wurden vier neue (stadt)regionale Kooperationsmodelle vorgestellt. Nachfolgend soll der Schwerpunkt auf die Finanzierungsmöglichkeiten dieser Modelle gelegt werden. Bei den genannten Finanzierungsoptionen handelt es sich um mögliche Varianten.

Tabelle 11: Finanzierungsoptionen (stadt)regionaler Kooperationsmodelle im Überblick

	Modell 1 - Stadtregionales Management	Modell 2 - Regionale Planungs- und Entwicklungs-gemeinschaft	Modell 3 - Mehrzweck-Regionsverband	Modell 4 - Gebietsgemeinde
Finanzierung				
interkommunale Finanzierung	Personalbeistellung und/oder Mitgliedsbeitrag	Mitgliedsbeitrag	Umlage (alternativ oder ergänzend)	interkommunaler Finanzausgleich
Berücksichtigung im Finanzausgleichsgesetz	nein	Zuweisungen aus dem FAG bei Start	Vorwegabzug bei Gemeinde-Ertragsanteilen für Regionalfonds (alternativ oder ergänzend)	Gebietsgemeinde tritt an die Stelle der einzelnen Ortsgemeinden, Zuweisungen aus dem FAG bei Start
Berücksichtigung bei Landesförderungen und Bedarfszuweisungsmitteln	(ja)	Landesförderung bei Start; Abschläge bei Förderungen, wenn keine regionale Planungsgemeinschaft besteht	Einbezug in Förderkriterien	Landesförderung bei Start

Quelle: KDZ – eigene Darstellung, 2013.

Modell 1: Stadtregionales Management

Für diese Art der Zusammenarbeit sind grundsätzlich keine gesonderten Finanzierungsmöglichkeiten notwendig, da sich der Aufwand für die einzelnen Gemeinden in Grenzen hält. Der Aufwand wird aus dem üblichen Gemeindebudget bestritten (z.B. Bereitstellen personeller Ressourcen) und variiert je nach Engagement der Gemeinden.

Sollte das stadtregionale Management eine eigene Rechtspersönlichkeit haben und eigenes Personal tätig sein, wären auch Mitgliedsbeiträge der Gemeinden (z.B. pro Kopf) denkbar. Ergänzend dazu ist es auch möglich, personelle Ressourcen beizustellen, welche über das Gemeindebudget finanziert werden.

Eine ergänzende Förderung durch das Land wäre hilfreich. Diese kann auch in Form von personellen Ressourcen – im Fall einer eigenen Rechtspersönlichkeit – erfolgen.

Modell 2: Regionale Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft

Hinsichtlich Finanzierung wären hier einerseits eigene Zuweisungen aus dem FAG, andererseits Landesförderungen möglich. Insbesondere bei Gründung einer regionalen Planungsgemeinschaft bedarf es eines einmaligen Zuschusses, um die Kapitalausstattung der regionalen Planungsgemeinschaft zu gewährleisten.

Der laufende Betrieb wird grundsätzlich durch die Mitgliedsgemeinden getragen. Um die Bildung von regionalen Planungsgemeinschaften zu fördern, wären beispielsweise Abschläge bei Bedarfszuweisungs-Mitteln in bestimmten Aufgabenbereichen möglich, wenn für diese Bereiche keine regionale Planungsgemeinschaft besteht und ein zuvor festgelegtes Einzugsgebiet unterschritten ist (z.B. Schulen, Kinderbetreuung, Ver- und Entsorgung, Freizeit- und Sporteinrichtungen). Abschläge sind für jene Aufgabenbereiche geeignet, welche von allen Gemeinden zu erledigen sind.

In solchen Aufgabenbereichen, welche nur bei vereinzelten Gemeinden bestehen (z.B. zentralörtliche Funktionen, ÖPNV) bedarf es eines Anreizes für jene Gemeinden, welche diese Leistungen nicht erbringen müssen, deren Bürgerinnen und Bürger jedoch das Leistungsangebot der anderen Gemeinden mitnutzen, damit diese einer regionalen Planungsgemeinschaft beitreten.

Modell 3: Mehrzweck-Regionsverband

Die Finanzierung eines Mehrzweck-Regionsverbandes sollte über Regionsfonds erfolgen, auf welchen nur jene Gemeinden Zugriff haben, welche einem Mehrzweck-Regionsverband angehören. Für diesen Fall sollten entsprechende Mittel aus dem FAG (Vorwegabzug der Gemeinde-Ertragsanteile) zur Verfügung gestellt werden.

Die Funktion eines Regionsfonds liegt dabei darin, den Mehrzweck-Regionsverbänden die finanziellen Mittel für die Aufgabenerfüllung auf regionaler Ebene (zumindest teilweise) bereitzustellen.

Eine andere Möglichkeit wäre, dass die einzelnen Gemeinden eines Mehrzweck-Verbandes Umlagen an diesen leisten, wie dies bereits jetzt bei den Gemeindeverbänden der Fall ist. Die Umlagen könnten sich dabei an der EinwohnerInnenzahl orientieren, können jedoch auch aufgabenorientierte Elemente (z.B. betreute Kinder, Anzahl Schülerinnen und Schüler) enthalten.

Es ist auch eine Kombination aus FAG-Mitteln und Umlagen möglich.

Ergänzend dazu sollte die Vergabe von Bedarfszuweisungsmitteln, welche von den Ländern vergeben werden, an eine klare Förderung der Mehrzweck-Regionsverbände gebunden sein. Dies kann einerseits einen Zuschlag auf die Fördersumme bei Mehrzweck-Regionsverbands-Projekten bedeuten, andererseits sind auch Abschläge für jene Projekte möglich, welche nicht über einen Mehrzweck-Regionsverband organisiert oder betrieben werden und eine zumindest kleinregionale Wirkung haben.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, Projekte nur dann zu fördern, wenn diese von einem Mehrzweck-Regionsverband ausgeführt werden. Hierzu wäre eine Aufgabenliste zu formulieren, in welcher den Mehrzweck-Regionsverbänden konkrete Aufgabenbereiche zugeordnet werden.[70]

Modell 4: Gebietsgemeinde

Gebietsgemeinden sind im derzeitigen Finanzausgleichssystem nicht vorgesehen, da eine entsprechende verfassungsrechtliche und auch landesgesetzliche Spezifizierung fehlt. Bei den folgenden Ausführungen handelt es sich daher um einen Vorschlag, wie eine Finanzierung einer Gebietsgemeinde aussehen könnte.

Idealerweise würde die Gebietsgemeinde an die Stelle der einzelnen Gemeinden treten; d.h. die Gemeinden würden nicht einzeln aus dem Finanzausgleich bedacht werden, sondern die Gebietsgemeinde würde als Ganzes berücksichtigt werden. Dies bringt insbesondere den Vorteil, dass bei entsprechender Gemeindegröße der Gebietsgemeinde zusätzliche Mittel aus dem Finanzausgleich lukriert werden können. In einem zweiten Schritt würde es dann einer Mittelverteilung auf die einzelnen Ortsgemeinden bedürfen, damit diese die ihnen zugewiesenen Aufgaben erledigen können (interkommunaler Finanzausgleich).

Sollte keine Berücksichtigung der Gebietsgemeinden im FAG erfolgen, würden die einzelnen Ortsgemeinden wie bisher Ertragsanteile gemäß FAG zugewiesen bekommen. In diesem Fall wäre ein entsprechender Teil der Ertragsanteile danach an die Gebietsgemeinde weiterzugeben.

Zur Förderung der Bildung von Gebietsgemeinden bedarf es jedenfalls zusätzlicher finanzieller Anreize. Dies könnten einerseits gesonderte Finanzzuweisungen aus dem FAG sein, andererseits eine gezielte Förderung durch die einzelnen Länder.

[70] Denkbar wäre hier ein ähnliches Vorgehen wie beim bereits in den Vorkapiteln vorgestellten Regionext-Projekt. Hier wurden Kleinregionen mit einer MindesteinwohnerInnenzahl geschaffen, denen bestimmte Aufgaben zugeordnet wurden. Die den Kleinregionen zugeordneten Aufgaben werden nur gefördert, wenn diese von einer Kleinregion oder einer Gemeinde über der MindesteinwohnerInnenzahl ausgeführt werden.

5 Wichtige Ergebnisse zu (stadt-)regionalen Kooperationsmodellen

Nachfolgend werden die zuvor definierten (stadt)regionalen Kooperationsmodelle einander gegenübergestellt und die wichtigsten Eckpunkte hervorgehoben. Daran anschließend erfolgt eine Darstellung von Umsetzungsvoraussetzungen und -hemmnissen von (stadt)regionalen Kooperationsmodellen.

5.1 (Stadt)regionale Kooperationsmodelle im Überblick

Die ausgeführten Kooperationsmodelle stellen mögliche Ausgestaltungsvarianten mit unterschiedlichem Verbindlichkeitsgrad einer (stadt)regionalen Zusammenarbeit dar. Diese Modelle sind nicht konkurrierend zu sehen, sondern können aufeinander aufbauen, einander ergänzen oder Entwicklungsstufen hin zu einem höheren Verbindlichkeitsgrad sein.

Grundsätzlich sind alle vier vorgestellten Kooperations- und Steuerungsmodelle darauf ausgerichtet, die Entwicklung in einer Stadtregion mit dem Ziel der Optimierung der Ressourcennutzung und der Versorgung der Bevölkerung in der Region bestmöglich zu steuern und die Region nachhaltig zu stärken. Welches Modell letztlich Anwendung finden soll und kann, ist stark von den (politischen) Zielsetzungen für die Entwicklung der Stadtregionen in Österreich und den daraus resultierenden Anforderungen an die Steuerungsstruktur abhängig.

Folglich kann keine Empfehlung für ein einziges Modell gegeben werden, sondern die Modelle werden anhand von fünf zentralen Merkmalen in nachfolgender Tabelle vergleichend beschrieben:

1. der grundlegende Zweck und die Funktion der Kooperation bzw. Steuerungsstruktur;
2. die Aufgabenbereiche und Schwerpunkte der Tätigkeiten;
3. die organisatorisch-rechtliche Form der Kooperation;
4. die beteiligten Partnerinnen und Partner;
5. der räumliche Bezug.

Aus diesen Merkmalen kann auf bestimmte Eigenschaften und damit auch die Eignung für bestimmte Zwecke oder Prioritäten geschlossen werden:

- die Verbindlichkeit und Beständigkeit der Struktur, die insbesondere in Hinblick auf die Eignung für bestimmte Aufgaben (z.B.: langfristige Investitionen in kostenintensive Infrastrukturen) von Bedeutung ist;
- die Flexibilität und Offenheit, die unterschiedliche Ebenen und Strukturen verbindet und ein rasches Reagieren auf gesellschaftliche und räumliche Veränderungen ermöglicht;
- die Komplexität der Entscheidungsstrukturen, Verteilung der Kompetenzen und der Steuerungseinfluss der einzelnen Gemeinden, welche häufig insbesondere im Aufbau von Kooperationen zentrale Schlüsselfaktoren für die Akzeptanz und die Bereitschaft der Gemeinden zur Kooperation darstellen. Gleichzeitig können diese Faktoren starke Hemmnisse für den laufenden Betrieb darstellen.

Jedes der Modelle bietet spezifische Vor- und Nachteile in Hinblick auf den vorrangigen Zweck und die grundlegende Funktion. In Abhängigkeit der jeweiligen spezifische Ausgestaltung ergeben sich innerhalb der Modelle mehr oder weniger große Handlungsspielräume hinsichtlich der bewerteten Eigenschaften.

Die vergleichsweise loseste Form der Kooperation stellt das Modell 1 des stadtregionalen Managements dar, das in erster Linie auf koordinierende, unterstützende und strategische Aufgaben fokussiert. Übergeordnetes Ziel ist die Vernetzung und Koordination der unterschiedlichen Akteurinnen und Akteure sowie Aktivitäten in den Stadtregionen. Primär dient dieses Modell als offene Kooperationsplattform für alle stadtregional relevanten Themen.

Auch das Modell 2 der regionalen Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft hat die Koordination und Abstimmung der regionalen Entwicklung zum Ziel, fokussiert jedoch stärker auf einzelne – häufig anlassbezogene – Themen mit regionaler Bedeutung (z.B. Siedlungsentwicklung, Wirtschaftsentwicklung etc.) und arbeitet kontinuierlich mit fixen Partnerinnen und Partnern – beispielsweise an der Erstellung regionaler Entwicklungspläne vorwiegend auf und zwischen den Ebenen der Gemeinden und der Länder. Die privatrechtliche Form des Vereins oder der GmbH ermöglicht jedoch grundsätzlich auch die Einbeziehung Privater in die Kooperation.

Ein Mehrzweck-Regionsverband hingegen übernimmt in der Regel die Planung, Steuerung und Leistungserbringung in bestimmten, vorab zu definierenden Aufgabenbereichen. Die stark verbindliche und dauerhafte Form des Gemeindeverbandes eignet sich insbesondere auch für die gemeinschaftliche Bewältigung von kostenintensiven Infrastruktur-Investitionen und die Zusammenführung von derzeit parallel geführten Einzweckverbänden in einzelnen Regionen.

Eine gesamthafte Änderung der Verwaltungsstrukturen in den Stadtregionen hat das Modell 4 der Gebietsgemeinde zum Ziel, wobei die Ortsgemeinden jedoch grundlegend zur Erfüllung einzelner Aufgaben mit lokaler Bedeutung erhalten bleiben. Ziel ist jedoch mittel- bis langfristig die umfassende Übernahme eines Großteils der kommunalen Aufgaben auf die regionale Ebene. Eine Aufgabensplittung innerhalb eines Bereiches zwischen regionaler und lokaler Ebene im Sinne einer zentralen Steuerung und dezentralen Leistungserbringung ist grundsätzlich in beiden Modellen (3 und 4) auch möglich.

Tabelle 12: (Stadt)regionale Kooperationsmodelle im Überblick

Merkmal	Modell 1 - Stadtregionales Management	Modell 2 - Regionale Planungs- und Entwicklungs-gemeinschaft	Modell 3 - Mehrzweck-Regionsverband	Modell 4 - Gebietsgemeinde
grundlegende Funktion	Vernetzung und Koordination Kooperationsplattform, Aufbau strategischer Partnerschaften	Koordination und Abstimmung der regionalen Entwicklung	Gemeinschaftliche Planung, Steuerung und Leistungserbringung bei ausgewählten Aufgaben	Schaffung einer neuen Verwaltungseinheit, umfassende Übernahme kommunaler Aufgaben
Wirkungsbereiche/ Schwerpunkte	regionales Marketing, Leitung Erarbeitung regionale Entwicklungsstrategie, Unterstützung und Förderung von Kooperationen und Netzwerken, Informations- und Planungsgrundlagen	bedarfsbezogene Themen mit regionaler Bedeutung, Abstimmung Entwicklungsplanung: Sicherung der regionalen Versorgung, Optimierung der Raumnutzung, Standortplanung	Ausgewählte Fachbereiche insbesonder mit kostenintensiven Infrastrukturen, Zusammenführung bestehender Verbände	überwiegend zentrale Steuerung und Leistungserbringung, dezentrale Leistungserbringung nur bei Aufgaben mit lokaler Bedeutung
eigene Rechtspersönlichkeit	möglich (z.B. Verein)	ja: privat-rechtlich (z.B. GmbH, Verein)	ja: öffentlich-rechtlich: Gemeindeverband	ja: Gebietskörperschaft, Ausgestaltung offen
Partnerinnen und Partner	AkteurInnen aus Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft	primär Kommunal- und Landesebene, Einbindung Privater möglich	Kommunalebene	Kommunalebene
räumlicher Bezug	Stadtregion, Fixierung der Grenzen nicht erforderlich, themenbezogene Abgrenzung möglich	Stadtregion oder Kleinregion, Gebietsgrenzen variabel in Abhängigkeit der Mitglieder	Stadtregion und/oder Kleinregion, Grenzen durch Verbandsmitglieder bestimmt	Kleinregion, Bezirk, Stadtregion, Gebietsgrenzen langfristig festgelegt
Verbindlichkeit/ Beständigkeit	***gering bis mittel***	***mittel bis hoch***	***hoch***	***sehr hoch, langfristig festgelegt***
Flexibilität/Offenheit	***hoch bis sehr hoch***	***mittel***	***niedrig***	***niedrig***
Entscheidungsstrukturen, Kompetenzen, Steuerungseinfluss	***sehr hoher Koordinations- und Abstimmungsaufwand***	*je nach Form und Auf-gaben,* ***teilweise Abgabe von Kompetenzen an die Organisation***	***tendenziell schwerfällig, Abgabe von Kompetenzen in einzelnen Bereichen***	***einfache Entscheidungs-strukturen, Steuerungsverlust der Ortsgemeinden, Stärkung der kommunalen Ebene insgesamt***

Quelle: KDZ – eigene Darstellung 2013.

Verbindlichkeit und Beständigkeit

Die Verbindlichkeit und Beständigkeit ist insgesamt ein häufig genanntes zentrales Kriterium für den Aufbau einer nachhaltigen, langfristigen und tragfähigen Struktur zur Steuerung der Entwicklungen in Stadtregionen. Sie ergibt sich aus dem Grad der Institutionalisierung und der rechtlicher Form der Kooperation. Voraussetzung dafür ist jedenfalls die Begründung einer eigenen Rechtspersönlichkeit. Die Intensität und Stärke der Bindung zwischen den Beteiligten ist bei öffentlich-rechtlichen Formen etwas höher als bei einem regionalen Management in Form von vertraglichen Vereinbarungen oder eines Vereins. Die höchste Stabilität und eine langfristig festgelegte Verwaltungseinheit bietet das Modell 4 der Gebietsgemeinde.

Flexibilität und Offenheit

Im Gegenzug bietet jedoch das Modell 1 des stadtregionalen Managements die höchste Flexibilität und Offenheit. Sie bildet ein zentrales Merkmal dieses Modells; einerseits hinsichtlich der beteiligten Partnerinnen und Partner, andererseits auch hinsichtlich des räumlichen Bezuges:

- Ein stadtregionales Management kann alle Akteurinnen und Akteure in der Stadtregion (*Partnerinnen und Partner*) einbeziehen, ebenso ermöglicht eine regionale Entwicklungsgemeinschaft die Beteiligung privater Akteurinnen und Akteure. Der Steuerungseinfluss der einzelnen Gemeinde variiert in Abhängigkeit der gewählten Form und der spezifischen Ausgestaltung. Bei den öffentlich-rechtlichen Formen des Verbandes und der Gebietsgemeinde hingegen beschränkt sich die Kooperation auf die Gemeinden, die Einbindung anderer Partnerinnen und Partner ist in diesen Modellen nicht möglich.
- Während für die Etablierung eines stadtregionalen Managements eine exakte Abgrenzung und Fixierung des Gebietes (*räumlicher Bezug*) nicht zwingend erforderlich ist, ist der Wirkungsraum bei Gemeindeverbänden und Gebietsgemeinden stark durch die bestehenden Verwaltungsgrenzen determiniert.

Im Rahmen der vergleichsweise variablen Vernetzungsstruktur des stadtregionalen Managements sind insbesondere „weiche Themen“ wie das stadtregionale Marketing für die Positionierung der Region im internationalen Wettbewerb und die Bewusstseinsbildung innerhalb der Region zu bewältigen. Die flexible Gestaltung der Modelle 1 und 2 ermöglicht gleichzeitig eine bedarfsorientierte Schwerpunktsetzung, die rasch an die Änderung der Rahmenbedingungen angepasst werden kann. Je nach aktueller Problemlage in der Stadtregion können die entsprechenden Themen aufbereitet und bearbeitet werden. Der Wirkungsbereich des Mehrzweckverbandes hingegen ist auf bestimmte, vorab zu definierende Aufgaben beschränkt, die Mitgliedschaft ist den Gemeinden vorbehalten.

Komplexität der Entscheidungsstrukturen, Verteilung der Kompetenzen und Steuerungseinfluss der Gemeinden

Eine Änderung der Grundlagen des Gemeindeverbandes ist vergleichsweise aufwändig und schwerfällig. Gleichzeitig werden von den Gemeinden an den Verband ganze Kompetenzbereiche abgegeben, so dass der Steuerungseinfluss stark vermindert ist. Die hohe Flexibilität und die große Anzahl der Beteiligten beim Modell des stadtregionalen Managements haben hingegen den Nachteil, dass ein sehr hoher Aufwand zur Koordination und Abstimmung erforderlich ist, der Steuerungseinfluss der Gemeinden ist vergleichsweise groß.

Den stärksten Steuerungs- und Autonomieverlust müssen die einzelnen Gemeinden bei der Zusammenfassung in Form einer Gebietsgemeinde hinnehmen. Die Selbstverwaltung der Ortsgemeinden bleibt zwar grundlegend erhalten, Ziel ist jedoch die Bündelung und zentrale Steuerung möglichst vieler Aufgaben auf regionaler Ebene, wobei der Auf- und Ausbau schrittweise erfolgen kann. Die kurzfristige Umsetzung einer Gebietsgemeinde ist jedoch aus heutiger Sicht aufgrund der fehlenden Vorgaben zur Ausgestaltung und der teilweise noch fehlenden rechtlichen Rahmenbedingungen eher unwahrscheinlich. Die Gebietsgemeinde kann jedoch als ein sehr nachhaltiges Modell bezeichnet werden, da sie eine stark verbindliche und beständige Steuerungsstruktur auf stadtregionaler Ebene mit vereinfachten und effizienten Entscheidungsstrukturen bieten könnte und eine akzeptable Alternative zur Fusion der Gemeinden darstellt.

Kooperationsaufwand

Schließlich ist mit der Errichtung und dem laufenden Betrieb der jeweiligen Steuerungsstruktur ein *unterschiedlicher Aufwand in Hinblick auf die Schaffung der rechtlichen Basis, der Finanzierung und der (organisatorischen) Koordination* der Partnerinnen und Partner verbunden. Diese Faktoren können die Etablierung einer stadtregionalen Kooperations- und Steuerungsstruktur maßgeblich hemmen oder sogar behindern:

- So ist die Gründung eines stadtregionalen Managements beispielsweise in Form eines Vereines als wesentlich einfacher einzuschätzen als stark verbindliche öffentlich-rechtliche Formen wie eine Verwaltungsgemeinschaft oder ein Gemeindeverband. Auch die Gründung einer regionalen Planungsgemeinschaft als GmbH erfordert ein gewisses Grundkapital.
- Die Beschränkung der Kooperation auf Gemeinden ist hingegen organisatorisch wesentlich einfacher zu realisieren als das komplexe Management einer vielschichtigen Netzwerkstruktur. Ein zentraler Teil der Arbeit eines stadtregionalen Managements besteht folglich in der Koordination und Abstimmung der Beteiligten und ihrer unterschiedlichen Interessen.
- Die Akzeptanz von freiwilligen Kooperationen in privater Form (z.B. Verein) ist erfahrungsgemäß deutlich höher.[71]

5.2 Umsetzungsvoraussetzungen, Hemmnisse und Mehrwert von (stadt)regionalen Kooperationen

Bei der Bildung (stadt)regionaler Kooperationen spielen hemmende und fördernde Faktoren zusammen. So bestehen zahlreiche hemmende Faktoren, welche eine weitreichende Kooperation auf (Stadt)regionsebene verhindern. Darauf basierend bedarf es daher einiger Voraussetzungen zur Bildung erfolgreicher (stadt)regionaler Kooperationsprojekte, wie diese nachfolgend dargestellt werden. Auch der Nutzen von (stadt)regionalen Kooperationen ist dabei ein wichtiger Aspekt.

Die nachfolgenden Ausführungen basieren einerseits auf den Diskussionsergebnissen einer im Vorfeld dieser Studie organisierten Arbeitsgruppe mit Städtevertretern[72], andererseits wird hier auf die Ergebnisse einer aktuellen Studie zum Mehrwert von Stadtregionen[73] zurückgegriffen. In dieser von der ÖROK beauftragten Studie erfolgte eine Analyse von elf unterschiedlichen Kooperationsbeispielen in den Bereichen Smart Region, Mobilität und Verkehr, Standortentwicklung und regionale Betriebsansiedelung, Siedlungsentwicklung sowie Freizeitinfrastruktur und Naherholung, um zentrale Erfolgsfaktoren zu identifizieren.

Hindernisse für (stadt)regionale Kooperationen

Grundlegende Reformen bleiben aus

Zur Lösung bestehender Problembereiche bei der Steuerung und Finanzierung kommunaler Leistungen wären grundsätzliche Reformen – insbesondere eine Kompetenzbereinigung sowie eine Finanzreform, aber auch eine Aufgabenkritik notwendig. Durch die alleinige Einführung

[71] Vgl. Priebs: Entwicklung, Stand und Perspektiven stadtregionaler Planungs- und Verwaltungs-institutionen in Deutschland, 2010, S. 503-511.
[72] Siehe hierzu auch die methodischen Hinweise im Einleitungskapitel.
[73] Vgl. Dallhammer et.al: Kooperationsplattform Stadtregionen, 2013, S. 40 ff.

neuer (stadt-)regionaler Steuerungsstrukturen bleiben viele Probleme bestehen (z.B. Kompetenz- und Transferverflechtungen).

Unterschiedliche lokale Rahmenbedingungen und Unklarheiten über den Mehrwert von Stadtregionen

Das Ungleichgewicht in Hinblick auf Größe und Wirtschaftskraft erschwert die Bedingungen für den Aufbau des erforderlichen Vertrauens für eine Kooperation. Häufig bestehen seitens der kleineren Gemeinden Vorbehalte gegenüber den großen. Zusätzlich existieren große Unterschiede hinsichtlich der spezifischen lokalen Rahmenbedingungen, welche durch landesgesetzliche Regelungen zusätzlich verschärft werden.

Fehlendes stadtregionales Bewusstsein

Die österreichischen Stadtregionen als räumliche Einheit bzw. Ebene sind derzeit weder im Bewusstsein der Bevölkerung, noch in der österreichischen Politik und im Verwaltungssystem verankert. Dementsprechend wenig Bedeutung haben Stadtregionen im Denken und Handeln der Bevölkerung. Daraus resultiert auch ein im Vergleich zu Deutschland niedriger Informationsstand bezüglich des Mehrwertes bzw. Nutzens der Konstituierung einer Stadtregion insbesondere in Bezug auf die eigene Stadt oder Gemeinde.

Höhere Komplexität und operative Anforderungen der Steuerungsstruktur

Kooperation kostet Geld, Zeit und Personal und erfordert in der Regel Veränderung. Je höher der Organisationsgrad der Kooperation, desto höher sind auch der Zeitaufwand und die entstehenden Kosten, welche primär für kleinere und finanzschwache Gemeinden ein Hemmnis darstellen können. Bereits derzeit sind die Gemeinden einer Stadtregion häufig parallel an mehreren Kooperationen mit unterschiedlichen Partnerinnen und Partnern beteiligt, so dass ein sehr hoher Verwaltungs- und Koordinationsaufwand besteht. Bei Einführung neuer Kooperationsformen auf (Stadt-)regionsebene würde dies auch zu einer weiteren Erhöhung der Komplexität der Steuerungsstruktur beitragen, da eine zusätzliche Steuerungsebene eingeführt wird. Neue (stadt-)regionale Kooperationsstrukturen sollten daher bestehende Kooperationsprojekte und -gesellschaften in sich vereinen bzw. ersetzen, sodass sich insgesamt eine Verbesserung und Vereinfachung der Steuerungsstrukturen ergibt.

Geringe Kooperationsbereitschaft / Angst vor dem Verlust von Handlungsautonomie bzw. der eigenen Identität

Ursache für eine geringe Kooperationsbereitschaft kleinerer Gemeinden sind häufig Befürchtungen bezüglich eines Verlustes an Flexibilität und Steuerungseinfluss infolge der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf eine kooperative Ebene. Hinzu kommt vor allem bei Kooperationen zwischen ungleichen Partnerinnen und Partnern die Angst vor einem Bedeutungs- und Identitätsverlust der kleineren Gemeinde.

Auch sehen die bestehenden politischen und organisatorischen Strukturen eine regionale Kooperation nicht bzw. nur unzureichend vor, ein regionales Denken muss sich erst entwickeln. Folglich ist die lokale Politik derzeit stark auf die eigene Gemeinde bezogen, Geschehnisse außerhalb der Gemeindegrenzen werden nur selten berücksichtigt oder gar miteinbezogen.

Langfristige Entwicklungsperspektive

Je intensiver eine Kooperation sein soll, desto mehr Zeit ist für die Umsetzung notwendig. Eine verstärkte Zusammenarbeit und der damit verbundene Vertrauensgewinn ist ein langwieriger Prozess, welcher viel Ausdauer seitens der Beteiligten erfordert.

Schwierige Konfliktlösung zwischen Gemeinden

Bei einer Kooperation mehrerer Gemeinden bedarf es auch einer Mediation bei auftretenden Konflikten. Hier wäre zu klären, inwiefern das Land diese Aufgabe wahrnehmen kann, oder ob es externer Mediatorinnen und Mediatoren bedarf. Viele Kooperationen scheitern bereits im Vorfeld an den unterschiedlichen Erwartungen der Gemeinden – beispielsweise hinsichtlich Ressourcenverteilung auf die einzelnen Gemeinden.

Unzureichender Leidens- und Handlungsdruck / Freiwilligkeit funktioniert nur bedingt

Auch wenn die finanziellen Handlungsspielräume der Städte und Gemeinden zunehmend schrumpfen, so scheint der Handlungsdruck in den Gemeinden und Städten des Speckgürtels noch nicht ausreichend groß, um sich anzunähern und etwaige Einschränkungen in Kauf zu nehmen. Erfahrungen haben gezeigt, dass ohne finanziellen oder politischen Druck viele Kooperationsprojekte gar nicht realisiert werden oder nach kurzer Zeit „versanden“.

Voraussetzungen für (stadt)regionale Kooperationen

1. Bedarf muss spürbar sein – Mehrwert kommunizieren

Am Anfang vieler Kooperationen stehen ein gemeinsames Anliegen oder eine gemeindegrenzüberschreitende regionale Problemlage bzw. ein gemeinsam spürbarer Leidensdruck, der nur oder besser gemeinschaftlich gelöst werden kann (z.B. Verkehrsbelastung, Abwanderung, etc.).

Insgesamt ist festzustellen, dass derzeit ein sehr geringer *politischer Druck* zur Zusammenarbeit besteht. Erfolge von bestehenden Kooperationen sind zu wenig bekannt, so dass der Nutzen von Kooperationen für die Gemeinden vielfach nicht sichtbar ist. Die *Erhöhung der Qualität* sowie der *Leistungsausbau* bzw. die *Aufrechterhaltung des Leistungsniveaus* werden jedoch in der Bevölkerung positiv wahrgenommen, wodurch Kooperationen auch auf politischer Ebene genutzt werden können. Folglich bedarf es einer verstärkten Kommunikation hinsichtlich des *Nutzens bzw. des Mehrwertes einer Kooperation*. Beispielsweise könnten best practices strukturiert gesammelt, aufbereitet und den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden.

Weiters bedarf es auch der Kommunikation über die *Nachteile einer Nicht-Kooperation*. Insbesondere zu klären ist hierbei, inwiefern tatsächlich eine *Kostentransparenz* besteht. So bedarf es einer *Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen* von Kooperationen und es muss klar sein, welche Mehr- und/oder Minderausgaben durch eine Kooperation zu erwarten sind.

2. Anreizsysteme schaffen

Ein direkt wirkender „künstlicher“ Nutzen aus stadtregionalen Kooperationen kann auch durch die Schaffung von Anreizen (monetären, aber auch nicht-monetären) erzeugt werden. So genannte Pull- und Push-Faktoren, wie zum Beispiel die Bindung von Förderungen an die kooperative Erarbeitung von Maßnahmen oder Durchführung von Projekten, haben sich bereits in anderen Bereichen als wirksame Instrumente zur Aktivierung der Potenziale erwiesen. Ein wesentlicher Faktor hierbei sind *finanzielle Anreize*, wie sie derzeit bereits teilweise bestehen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass die bestehenden finanziellen Anreize nicht ausreichen, um

Kooperationsmodelle im großen Rahmen zu fördern. Insofern bedarf es wohl auch eines finanziellen Drucks bei den Gemeinden und Städten, damit gemeinsame Kooperationsmodelle realisiert werden. Zu nennen wäre hier auch eine stärkere Verknüpfung zwischen Kooperationsmodellen und Fördersystemen der Länder. Eine weitere Maßnahme hierbei wäre das Bilden von *(Stadt)regionsbudgets*, über welche überörtliche Aufgaben gesteuert und/oder zentralörtliche Aufgaben abgegolten werden könnten. Anreize müssen jedoch nicht nur finanzieller Natur sein, sondern es können auch *Serviceleistungen und Hilfestellungen für Kooperationen* darunter verstanden werden.

3. Initiierung

Für einen nachhaltigen Erfolg muss die Hauptinitiative für die Kooperation von lokalen Akteurinnen und Akteuren bzw. Initiativen in der Region ausgehen (Bottom-Up). Top-Down-Ansätze stoßen in der Regel auf wenig Akzeptanz und gleichzeitig vielfältige Widerstände, die die erfolgreiche Etablierung erschweren oder sogar verhindern.

Somit stell sich insbesondere die Frage, in welcher Form es zu einer Initiierung von stadtregionalen Kooperationsmodellen kommen kann und soll. Wie gestaltet sich der optimale Mix von *Top-Down- und Bottom-Up*-Ansätzen, um die endogenen Kräfte für die gemeinschaftliche Entwicklung der Region zu aktivieren und zu steuern?

4. (Stadt-)regionales Bewusstsein schaffen – Vertrauensbasis stärken

Eine Grundvoraussetzung für gemeinschaftliches (stadt-)regionales Handeln ist ein *(stadt-) regionales Bewusstsein*. Hierzu zählt sowohl das politische Bekenntnis zur Zusammenarbeit in einer (Stadt-)region als auch die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Region (Innenmarketing). Wichtige Herausforderung hierbei wird sein, *bestehende Strukturen aufzubrechen*, um ein (stadt-)regionales Denken zu ermöglichen. Ein Denken in (Stadt-)regionen ermöglicht auch, über die *Ausstattungsstandards in Regionen* nachzudenken. Dies würde zu einer Verringerung des Ausstattungswettbewerbs der Gemeinden führen, was insgesamt zu Kosteneinsparungen führen könnte. Beispiel wären hierbei Freizeit- und Sporteinrichtungen, wo derzeit meist keine regionale Abstimmung des Leistungsangebotes zwischen den Gemeinden erfolgt.

Entscheidend für den Erfolg einer Kooperation ist jedoch das gegenseitige Vertrauen, welches auf formalen, verbindlichen Regeln und viel mehr noch auf stabilen persönlichen Beziehungen zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Institutionen basiert. Vor allem in der Anfangs- bzw. Anbahnungsphase einer Kooperation spielen daher die beteiligten Personen eine zentrale Rolle. Vertrauensbildende Maßnahmen (offener Diskussionsprozess, Transparenz, Bürgerbeteiligung, Kommunikationsplattform etc.) sollten als fixer Bestandteil eines Kooperationsprozesses vorgesehen werden.

Insbesondere bei Kooperationen zwischen Umlandgemeinden und zentralen Städten führt das Ungleichgewicht in Hinblick auf Größe und Wirtschaftskraft zu erschwerten Bedingungen für den Aufbau des erforderlichen Vertrauens. Es gilt daher, die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den Gemeinden transparent darzustellen und gemeinschaftlich den Zweck und Nutzen der Kooperation zu definieren, damit der Mehrwert der Kooperation für alle Beteiligten deutlich sichtbar und überprüfbar ist. Darüber hinaus ist es für die erfolgreiche Anbahnung einer Kooperation ratsam, eine kommunalpolitisch erfahrene und in der Region bekannte Persönlichkeit als unabhängige Vermittlungsperson bzw. Promotorin oder Promotor für die Kooperation einzusetzen.

5. Bestehende Netzwerke und Strukturen nutzen – neutrale Plattformen aufbauen

In vielen Gemeinden Österreichs bestehen bereits enge Beziehungen und Kooperationen in verschiedenen Sachbereichen mit ihren Nachbarn sowie anderen Akteurinnen und Akteuren, bestehende Kooperationen sind häufig Ausgangspunkt weiterer kooperativer Projekte. Der Aufbau neuer Kooperationen in Stadtregionen birgt jedoch die Gefahr, dass hier zusätzliche Steuerungsstrukturen geschaffen werden, wodurch die Komplexität der Gesamtsteuerung weiter erhöht wird. Wo vorhanden, sollten daher bereits bestehende Netzwerke und Strukturen auch zum Aufbau von bzw. für Kooperationen in anderen Bereichen genutzt werden. Neue Kooperationsmodelle sollten – soweit möglich - *vorhandene Strukturen integrieren oder ersetzen*. Im Hinblick auf Effizienz- und Effektivitätsaspekte bedarf es einer laufenden Koordinierung und Abstimmung aller Kooperationsprojekte in einer Region. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Bereitstellung einer neutralen überparteilichen Kommunikationsplattform zur Förderung der Zusammenarbeit.

6. Regelmäßige und häufige Treffen – langer Prozess

Stadtregionen sind komplexe Gebilde mit vielfältigen Beziehungen und stark unterschiedlichen Interessenslagen (Asymmetrien), die bei der Etablierung stadtregionaler Kooperation berücksichtig werden müssen. Folglich ist die Entwicklung stadtregionaler Zusammenarbeit als langwieriger Prozess zu sehen, dessen Kernelement im stetigen und regelmäßigen Austausch zwischen den Akteurinnen und Akteuren besteht.

7. Übergeordnete Unterstützung notwendig – Rolle der Länder klären

Alle in der von der ÖROK beauftragten Studie[74] untersuchten Beispiele stadtregionaler Kooperation belegen, dass eine übergeordnete Unterstützung für einen nachhaltigen Erfolg notwendig ist. Auch ist in jenen Bundesländern, in denen Kooperationen aktiv gefördert werden, die Anzahl der kooperativen Aktivitäten überdurchschnittlich hoch. Neben den monetären Unterstützungsleistungen (z.B.: Anlauffinanzierung) haben insbesondere auch nicht-monetäre Angebote wie die Zur-Verfügung-Stellung von Know-how, die kontinuierliche Begleitung und Vernetzung mit anderen relevanten Akteurinnen und Akteuren große Bedeutung, nicht nur für die Initiierung und den Aufbau einer Kooperation, sondern auch noch im laufenden Betrieb. Wesentlich dabei ist jedoch, dass es sich bei der Unterstützung nicht um übergeordnete Verordnungen handeln sollte.

Zu klären ist jedenfalls die künftige Rolle der Länder. Dabei wären grundsätzlich mehrere Ansätze denkbar: So könnten die Länder deutlich stärker wie jetzt eine *Koordinierungs- und Unterstützungsfunktion* wahrnehmen, was bis hin zu konkreten Vorgaben hinsichtlich einer verpflichtenden Zusammenarbeit in bestimmten Aufgabenbereichen gehen kann. Bei reinen Kommunalkooperationen könnte das Land *als Mediator und/oder Streitschlichter* auftreten.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass es eine *österreichweite Strategie* zu Stadtregionen gibt (z.B. Agglomerationspolitik in der Schweiz). Eine solche Strategie würde jene Bereiche/Aufgaben definieren, in welchen eine Kooperation notwendig ist. Weiters bedarf es der Festlegung, in welcher Form Kooperationsmodelle ausgestaltet sein sollen. Dies hätte den Vorteil, dass es eine österreichweite Lösung gäbe und dies die Gemeindeautonomie stärken würde.

[74] Vgl. Dallhammer et.al: Kooperationsplattform Stadtregionen, 2013, S. 40 ff.

8. Klare Spielregeln – Steuerrechtliche Rahmenbedingungen

Zentrale Grundlage für stadtregionales Handeln sind klare Regeln hinsichtlich der organisatorischen Abstimmung, der zentralen Inhalte und insbesondere auch der Finanzierung. Insbesondere für investive Maßnahmen ist eine starke Verbindlichkeit erforderlich, um die Planungssicherheit und den Fortbestand der Zusammenarbeit zu gewährleisten.

Die rechtliche Form und der Grad der Institutionalisierung einer Kooperation ergeben sich in der Regel aus spezifischen Zielen und Aufgaben sowie den beteiligten Personen und Institutionen. Komplexe und kapitalintensive Kooperationsmodelle bedingen in der Regel einen hohen Institutionalisierungsgrad.

Vor Bildung einer Kooperation bedarf es auch einer Klärung der steuerrechtlichen Konsequenzen. Ein besonders wichtiger Bereich ist hierbei die Umsatzsteuerproblematik. In einem aktuellen Begutachtungsentwurf des BMF[75] wird ausgeführt, dass die Leistungserbringung auf privatrechtlicher Basis von Gemeinden an die Nachbargemeinden bzw. von Gemeindeverbänden an die Mitgliedergemeinden eine unternehmerische Tätigkeit darstellt, die der Umsatzsteuer unterliegt. Zwar ist eine derartige Umsatzsteuerpflicht an das Vorliegen steuerrechtlicher Voraussetzungen geknüpft (faktische Klassifizierung der Tätigkeit als Betrieb gewerblicher Art und Leistungserbringung auf privatrechtlicher Basis, bzw. in potentiellen Wettbewerbsverhältnis zu Privaten), liegen diese jedoch vor, muss beispielsweise die Nachbargemeinde für erbrachte EDV-Dienstleistungen 20 Prozent Umsatzsteuer in Rechnung stellen.

Eine Umsetzung dieser Regelung würde wohl ein wesentliches Hindernis für weitere Kooperationen bzw. sogar ein Aus für bestehende Kooperationen bedeuten. Vor diesem Hintergrund erarbeitet das BMF derzeit einen Lösungsvorschlag hinsichtlich der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen von (Gemeinde)kooperationen, um den Erhalt und die Bildung von Kooperationen nicht zu gefährden.

Nutzen von (stadt)regionalen Kooperationen

Umfassende Kooperationen in den Stadtregionen können allen Akteurinnen und Akteuren nutzen:

Für die *Bürgerinnen und Bürger der Region* bietet sich vor allem die Chance zu höherer Qualität der Leistungen, etwa durch eine weitere Professionalisierung des Personals oder zu einem erweiterten Leistungsangebot infolge der Nutzung von Synergien und den zu erzielenden Kosteneinsparungen. Für die *Politik und Verwaltung* besteht der Hauptnutzen in den zu erwartenden Einsparungen, da diese Mittel für andere Projekte oder Aufgaben zur Verfügung stehen. Für die Verwaltung ergeben sich insbesondere auch organisatorische Vorteile aus einer Kooperation. Aber auch die *Umwelt* kann durch die verbesserte Abstimmung der Interessen und Optimierung der Raumnutzung nachhaltig profitieren.

Nachfolgend wird der Mehrwert von stadtregionalen Kooperationen über die möglichen Wirkungen hinsichtlich der Bereiche Wirtschaftlichkeit, Räumliche Entwicklung, Umwelt- und Klimaschutz sowie Gesellschaftliche und Soziales skizziert.

[75] Vgl. hierzu Heiss: Zusammenarbeit ist steuerpflichtig, S. 85 ff.

Verbesserung der Wirtschaftlichkeit:

- Kosteneinsparungen z.B. durch: höhere Effizienz und bessere Auslastung der Kapazitäten (Personal, Einrichtungen, Fuhrpark und Geräte, etc.); Reduktion der Erschließungs-, Instandhaltungs- und Wartungskosten (technische Infrastrukturen); Nutzung von Synergien (z.B.: Aufbau eines Pools an spezialisierten Fachkräften); Größenvorteile (z.B.: kostengünstigere Beschaffung, Stabilität: Abfedern von finanziellen Engpässen sowie regionaler Ausgleich von Schwankungen in der Nachfrage, gestärkte Verhandlungsposition); abgestimmte bzw. gemeinschaftliche Investitionen; Vorteile bei der Finanzierung (geteiltes Risiko, erhöhter Finanzierungsrahmen, etc.); Lukrierung zusätzlicher Fördergelder (gemeinschaftliche Abwicklung von Förderanträgen und -projekten)
- organisatorische Vorteile: Verstärkte Spezialisierung, mehr Professionalität, Weiterentwicklung der Organisation, erhöhte Flexibilität und Gestaltungsspielraum
- Stärkung der Region bzw. der Position der kommunalen Ebene im nationalen und internationalen Wettbewerb durch verbesserte Information und Vermarktung der Angebote
- Erhöhung der Standortattraktivität: Qualitative und quantitative Verbesserung des regionalen Standortangebotes (Ausstattung, Verfügbarkeit von Betriebsflächen, verbesserte Verkehrsanbindung und Erreichbarkeiten)

Räumliche Entwicklung bzw. Regionalentwicklung:

- Beitrag zur regionalen Versorgung: Verbesserung oder Erhaltung des regionalen Angebotes (z.B. höhere Standards, bessere Ausstattung, Öffnungszeiten, Erreichbarkeiten im Öffentlichen Verkehr), Sicherung der Nahversorgung, Ausbau der Freizeitmöglichkeiten
- verbesserte Verkehrsanbindung und Erreichbarkeiten
- regionale (Wachstums-) Impulse: z.B. Entwicklung der Betriebsansiedlungen/ Arbeitsplätze in der Region, Veränderungen in der Betriebsgrößenstruktur, Synergien, Clusterbildung, Unternehmensnetzwerke, Kompetenzzentren, Produktionsketten bzw. Zulieferbetriebe, Ausbildungseinrichtungen; Steigerung der Nächtigungszahlen, etc.
- vorausschauende, mittel- bis langfristige Planung der regionalen Entwicklung
- Abstimmung Raumplanung/Siedlungsentwicklung/Betriebsansiedlung mit dem ÖV
- Verringerung des Flächenverbrauchs: Vermeidung von Zersiedelung, Einsparung an Bauland-, Bodenverbrauch, Beitrag zu Brachflächennutzung, Mobilisierung von Baulandreserven

Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz:

- sparsamer Ressourceneinsatz: CO2-Einsparung, Energieeinsparungspotenzial, Effizienzsteigerung
- Anteil erneuerbarer Energieträger
- Auswirkungen im Verkehrsbereich: Beitrag zur Verkehrsvermeidung, Förderung des Umweltverbunds (Fuß- und Radverkehr, ÖV), Reduktion motorisierter Individualverkehr (Modal Split)
- Beitrag zum Natur- und Landschaftsschutz

Gesellschaftliche und soziale Wirkungen

- Verminderung von Nutzungskonflikten, Verbesserung des Verhandlungs- und Kooperationsklimas, Reduktion der interkommunalen (Standort-)Konkurrenz
- Serviceangebot, Nutzerfreundlichkeit, erhöhte Kundenzufriedenheit
- Wissenstransfer, erweiterte Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten
- Entwicklung des regionalen Bewusstseins bzw. einer (stadt-)regionalen Identität
- Beitrag zur Steigerung der Lebensqualität in der Region durch: erhöhte Verkehrssicherheit, verbesserte Gesundheit, Verbesserung Wohnumfeld, Erweiterung der Freizeitmöglichkeiten, etc.

VI Finanzierung der Leistungserbringung in Stadtregionen

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass es verschiedene Möglichkeiten für eine verstärkte gemeinsame Steuerung, Koordination und/oder auch direkte Erbringung der Leistungen innerhalb einer Stadtregion gibt. In Folge ist zu klären, welche Möglichkeiten im Finanzausgleich bestehen, um die Finanzierung eines verstärkt stadtregionalen Handelns zu sichern.

Hinsichtlich Finanzierung der Leistungserbringung in Stadtregionen stößt man insbesondere auf zwei Problembereiche. Erstens zeigt sich derzeit ein finanzielles Ungleichgewicht bei den einzelnen Gemeinden einer Stadtregion, was einerseits auf die finanzielle Ausstattung, andererseits auf das unterschiedliche Leistungs- und Aufgabenniveau zurückzuführen ist. Zweitens fehlen derzeit noch weitreichende (stadt)regionale Kooperationsmodelle, wobei insbesondere der Finanzierungsaspekt derselben noch ungeklärt ist.

Im Nachfolgenden sollen Handlungsoptionen und Reformvorschläge zum Finanzausgleich dargestellt werden. Auf die Finanzierung von (stadt)regionalen Kooperationsmodellen wird im Vorkapitel eingegangen.

1 Aktuelle Problembereiche hinsichtlich der Finanzierung der Leistungserbringung in Stadtregionen

Bei der Analyse der finanziellen Situation in Stadtregionen76 ergaben sich einige Problemfelder, welche im Rahmen einer Finanzausgleichsreform zu lösen wären. Nachfolgend werden zentrale Problembereiche der Finanzierung der Leistungserbringung in Stadtregionen dargestellt.

Finanzielle Ungleichgewichte innerhalb einer Stadtregion

Die bisherigen Betrachtungen der finanziellen Situation der einzelnen Gemeinden einer Stadtregion nach Raumtyp haben gezeigt, dass es hier zu wesentlichen Ungleichgewichten bei der finanziellen Ausstattung kommt, welche über das derzeitige Finanzausgleichssystem nur unbefriedigend ausgeglichen werden.

Derzeit hoher Ressourcenausgleich, kaum Berücksichtigung eines Lastenausgleichs

Das aktuelle Finanzausgleichssystem zeigt wesentliche Elemente eines Ressourcenausgleichs, wodurch die ursprüngliche Mittelausstattung einer Gemeinde stark verändert wird, da verstärkt Mittel von den finanzstarken zu den finanzschwachen Gemeinden fließen.[77] Dabei werden jedoch das unterschiedliche Aufgabenerfordernis der Gemeinden und das damit verbundene unterschiedliche Ausgabenniveau nicht berücksichtigt, sodass es zu finanziellen Ungleichgewichten zwischen den Gemeinden einer Stadtregion kommt. So werden Unterschiede hinsichtlich der sozio-demografischen sowie geografisch-topografischen Rahmenbedingungen und auch der Funktion innerhalb einer Region nicht berücksichtigt.

Kaum Berücksichtigung der Effizienz der Leistungserbringung

Ökonomische Aspekte werden im derzeitigen Finanzausgleichssystem nur sehr bedingt berücksichtigt. Teilweise werden Landesförderungen bzw. die Vergabe von

[76] Siehe hierzu die ergänzende Studie „Stadtregionsprofile. Strukturelle und finanzielle Rahmenbedingungen in Stadtregionen“.
[77] Vgl. Biwald et.al.: Gemeindetransferbericht. Analyse 2002-2011 und Handlungserfordernisse, KDZ-Studie, S. 12.

Bedarfszuweisungsmitteln an bestimmte Effizienzkriterien gebunden (z.B. bestimmte Kostendeckung bei Gebührenbereichen). Auch gibt es bereits erste Förderungen von interkommunalen Projekten. Eine weitgehende Verknüpfung mit Effizienzaspekten – wie dies insbesondere vor dem Hintergrund des neuen Stabilitätspaktes angebracht wäre – fehlt jedoch.

Weiters ist nur bedingt festgelegt, welche Aufgaben in welcher Qualität und mit welchen Standards von den Gemeinden zu erbringen sind. Eine Verknüpfung des Fördersystems an bestimmte Standards ist nur in Teilbereichen (z.B. Kinderbetreuung) vorgesehen.

Fehlende fiskalische Äquivalenz

Die Gemeindegrenzen stimmen in vielen Bereichen nicht mit der Leistungserbringung und deren Finanzierung überein. Wesentliche kommunale Aufgaben weisen einen überregionalen Charakter auf, wie beispielsweise Aufgaben mit zentralörtlicher Funktion der größeren Städte, aber auch Freizeit- und Sporteinrichtungen oder Betriebsansiedlungen.

Die fiskalische Äquivalenz ist dabei auch eine Fragestellung für die Ausgestaltung eines Finanzausgleichssystems. „*Die Lösung muss darin bestehen, die Kreise der Nutznießer, Kostenträger und Entscheidungsträger von regionalen öffentlichen Leistungen räumlich besser zur Deckung zu bringen, im Fachjargon: fiskalische Äquivalenz herzustellen*.“[78] Um eine solche fiskalische Äquivalenz herzustellen, gibt es grundsätzlich mehrere Möglichkeiten. Erstens können bestimmte Leistungen auf die nächsthöhere Ebene verlagert werden, zweitens kann es zu einer horizontalen Zusammenarbeit (interkommunale Kooperation) kommen, drittens können durch Gemeindefusionen die räumlichen Grenzen beseitigt werden.

Auseinanderfallen von Steuerungs- und Finanzierungsprozess

Der Finanzierungsprozess erfolgt weitgehend losgelöst vom Steuerungsprozess. Aufgaben, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung sind vielfach nicht in einer Hand.

Nichtberücksichtigung der Steuerungsebene Stadtregion

Im derzeitigen Finanzausgleich ist das Bestehen einer Stadtregion nicht vorgesehen. Dies betrifft sowohl die Ertragsanteilsverteilung als auch die Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden (Umlagen, Landesförderungen, Gemeinde-Bedarfszuweisungen). Neue (stadt)regionale Kooperationsmodelle können jedoch nur entstehen, wenn auch Lösungen zu deren Finanzierung bestehen.

[78] siehe Frey: Starke Zentren – starke Alpen, 2008, S. 225.

2 Reformoptionen im Finanzausgleich

Basierend auf den oben genannten Problembereichen im Finanzausgleichssystem sollen nachfolgend Reformoptionen aufgezeigt werden, welche dazu beitragen sollen, die derzeitig bestehenden finanziellen Ungleichgewichte, welche innerhalb einer Stadtregion bestehen, auszugleichen.

2.1 Verteilungswirkungen im Finanzausgleich verändern

Die Verteilungswirkungen eines Transfersystems sind das Ergebnis politischer Prozesse und den damit verbundenen Zielsetzungen. Die grundsätzliche Frage dabei ist: „Wer bekommt wie viel Geld und wofür?“

Dabei finden sich in der Finanzwirtschaft vielfältige Zielsetzungen. Grundsätzlich geht es darum, die für die Aufgaben notwendigen Einnahmen bereitzustellen und gleichzeitig eine sparsame Mittelverwendung zu gewährleisten. In weiterer Folge kann zwischen Allokations-, Distributions-, Stabilitäts- und Wachstumszielen unterschieden werden.[79]

Es ist eine politische Aufgabe, über die gewünschten Verteilungswirkungen im Finanzausgleich zu diskutieren und ein Gleichgewicht zwischen Allokations-, Distributions-, Stabilitäts- und Wachstumszielen herzustellen. Dabei gilt es einige sehr grundsätzliche Fragestellungen zu klären. Bei welchen Gemeinden besteht besonderer Förderbedarf? Wie soll die Gewichtung der unterschiedlichen Herausforderungen der Gemeinden mit unterschiedlichen Aufgaben und Projekten erfolgen? Dies ist insbesondere in Hinblick auf die Förderung einer Stadtregion als wesentlicher wirtschaftlicher Motor von Bedeutung.

Ein wesentlicher Diskussionspunkt wird hier sein, inwiefern das aktuell geltende und allgemein anerkannte Ziel der „Förderung der gleichwertigen Lebensbedingungen“ in diesem Ausmaß beibehalten werden soll, oder ob nicht eine Adaptierung in Form einer regionalen Betrachtung erfolgen sollte. So stellt sich die Frage, inwiefern dasselbe Leistungsniveau innerhalb jeder einzelnen Gemeinde gewährleistet werden muss, oder ob es nicht – aufgrund der immer stärker steigenden Mobilität – möglich ist, in Kleinregionen/Regionen zu denken. Eine entsprechende Verpflichtung zur Gemeindekooperation für Gemeinden einer Kleinregion/Region wäre hier die logische Konsequenz.

Auch die verstärkte Förderung von Stadtregionen und deren Gemeinden wäre hier zu diskutieren, da diese einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Österreich leisten und auch ein Großteil der österreichischen Bevölkerung hier lebt.

Hier bedarf es daher einer Diskussion über die grundsätzlichen Zielsetzungen und die gewünschten Verteilungswirkungen des Finanzausgleichs. Zur Stärkung der Stadtregionen wäre einerseits eine Veränderung der bestehenden Verteilungswirkung zugunsten der Stadtregionen anzustreben. Auch sollten die bestehenden Verteilungswirkungen innerhalb der Stadtregion hinterfragt werden und verstärkt auf Aufgabenerfordernisse eingegangen werden.

[79] vgl. Zimmermann u. Henke: Finanzwissenschaft, 2005, S. 3.
Allokationsziel: Kosteneffizienter, d.h. wirtschaftlicher Einsatz der Produktionsfaktoren zur Herstellung von Gütern und Dienstleistungen gemäß der Präferenz der Bürgerinnen und Bürger;
Distributionsziel: Öffentliche Eingriffe werden darauf ausgerichtet, Mindesteinkommen und bestimmte Versorgungsstandards zu sichern.

2.2 Lastenausgleich stärken

Wesentliches Instrument zur Veränderung der Verteilungswirkungen ist dabei eine Stärkung des Lastenausgleichs im Finanzausgleich. Damit wird insbesondere die *Verteilung der Ertragsanteile* nach *aufgabenorientierten Kriterien* verstanden, sodass sozio-demografische und geografisch-topografische Rahmenbedingungen und die damit verbundenen Aufgabenerfordernisse auch bei der finanziellen Grundausstattung der Gemeinden berücksichtigt werden. Dies kann sowohl sämtliche Gemeinde-Ertragsanteile, als auch nur einen Teil der jetzigen Gemeinde-Ertragsanteile umfassen.

Damit wird auf eine *Differenzierung im Stadt-Umland* eingegangen, indem die EinwohnerInnenzahl nicht der alleinige Einflussfaktor ist, sondern auch das Ausmaß einer Gemeinde als Arbeits- und/oder Dienstleistungszentrum berücksichtigt werden kann. Auch bei der *Fördervergabe* (Landesförderungen, Gemeinde-Bedarfszuweisungen) sowie der Umlagenbemessung können aufgabenorientierte Elemente verstärkt Eingang finden.

Eine stärkere Aufgabenorientierung in diesem Sinne sollte dabei nicht nur die Neuverteilung der Mittel bedeuten. Vielmehr bedarf es auch einer Diskussion hinsichtlich *Mindeststandards und das notwendige Leistungsangebot nach Raumtypen.* Demnach würde mit den zusätzlichen Mitteln auch eine *Verpflichtung zur Leistungserbringung* einhergehen.

2.3 Ressourcenausgleich reduzieren

Um die bestehende stark ressourcenausgleichende Wirkung im Finanzausgleich zu reduzieren, sind grundsätzlich mehrere Maßnahmen möglich. Einerseits würde eine Reduzierung der bestehenden Umlagen zu einer Reduzierung des Ressourcenausgleichs führen. Dies kann beispielsweise durch einen *Abtausch von Transfers* (z.B. Abtausch Landesumlage gegen Gemeindeertragsanteile, Abtausch der Krankenanstalten- und/oder Sozialhilfeumlage gegen Förderungen im Schul- und Kinderbetreuungsbereich) erfolgen.

Andererseits könnte der Ressourcenausgleich auch *vollständig neu organisiert* werden. Dies würde einen vollständigen Entfall der bestehenden Umlagen und/oder eine sich nicht mehr (oder nur teilweise) an der Finanzkraft orientierende Fördervergabe durch die Länder bedeuten. Der Ressourcenausgleich könnte hier durch ein neu zu schaffendes Instrument erfolgen (z.B. interkommunaler Ausgleich über Abschöpfung der Finanzkraft bis zu einem bestimmten Niveau bei den besonders finanzkräftigen Gemeinden auf der einen Seite und Anhebung der Finanzkraft bis zu einem Niveau bei den besonders finanzschwachen Gemeinden auf der anderen Seite). Durch diese Vorgehensweise würde es zu einem transparenterem und zielgerichteten Ausgleich zwischen Gemeinden unterschiedlicher Funktion kommen (z.B. zwischen Arbeitszentren und Wohngemeinden).

2.4 Berücksichtigung von Effizienzaspekten

Das Transfersystem sollte neben einem Ressourcen- und Lastenausgleich auch die Steigerung der Effizienz in den Gemeinden fördern. Dies ist insbesondere bei der *Fördervergabe* durch die Länder (Landesförderungen, Gemeinde-Bedarfszuweisungen) anzusiedeln. So könnte eine zusätzliche Förderung für jene Gemeinden geschaffen werden, welche es geschafft haben, die

finanzielle Situation nachträglich zu verbessern oder diese auf einem hohen Niveau zu erhalten. Zur Gesamtbeurteilung wären hier *ausgewählte Finanzkennzahlen* heranzuziehen.

Des Weiteren kann die Vergabe von Fördermitteln an die *Ausschöpfung der wirtschaftlichen Potenziale* einer Gemeinde gekoppelt sein, wie dies bereits in Oberösterreich oder Niederösterreich der Fall ist. So werden dort Förderungen nur gewährt, wenn wesentliche Einnahmequellen voll ausgeschöpft sind (Kostendeckung bei Gebühren) und Förderungen bzw. freiwillige Ausgaben nicht ausufern (z.B. übermäßige Vereinsförderungen).

Ergänzend dazu wäre jedoch auch die Bildung eines *Aufgabenkatalogs mit Minimal- und Maximalstandards* sinnvoll. So bestünden Minimalstandards, welche von den Gemeinden mindestens erbracht werden müssen sowie Maximalstandards, bis zu welchen eine Förderung besteht. Für über die Maximalstandards hinausgehende Leistungen sind keine Förderungen vorgesehen. Die Bildung eines solchen Aufgabenkatalogs würde die Transparenz hinsichtlich der Leistungserbringung der Gemeinden verbessern und auch die Planungssicherheit bei den Gemeinden erhöhen. Der Prozess der Standarddefinition ist dabei sensibel, da es beispielsweise nicht zu einer Einschränkung der Gemeindeautonomie kommen soll und auch auf verschiedene Funktionen im Raum Rücksicht genommen werden muss.

Des Weiteren ist davon auszugehen, dass *interkommunale Kooperationsprojekte* zu Einsparungseffekten führen. Um die *Bildung derselben zu fördern, bedarf es entsprechender finanzieller Anreize*. Dies kann beispielsweise über Finanzzuweisungen im FAG erfolgen, andererseits ist eine Förderung von interkommunalen Kooperationen bei Landesförderungen und der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittelvergabe möglich. So könnte verpflichtend festgelegt werden, dass bei zukünftigen Investitionen, die in irgendeiner Weise vom Land mitfinanziert werden und einen überörtlichen Effekt haben, von den Gemeinden verpflichtend auch die Prüfung einer Kooperationslösung eingefordert wird. Die Gemeinden müssen daher den Nachweis erbringen, dass eine Kooperation gegenüber anderen Lösungen nicht vorteilhaft ist.

2.5 Berücksichtigung von überörtlichen Aufgaben

Das Leistungsangebot einer Gemeinde wird nicht in allen Fällen ausschließlich von den eigenen Gemeindebewohnerinnen und -bewohnern genutzt, da vielfältige Pendlerbewegungen zwischen den Gemeinden bestehen. Auf diese Verflechtungen wird jedoch im derzeitigen Finanzausgleich nicht Bezug genommen, weshalb es hier entsprechender Ausgleichsinstrumente zwischen den Gemeinden bedarf.

Zur Berücksichtigung der Verflechtungen zwischen den Gemeinden sind dabei mehrere Ansätze möglich. So sollten *zentralörtliche Funktionen sowie Leistungen mit (klein)regionaler Wirkung* im Rahmen einer *aufgabenorientierten Mittelverteilung* der Ertragsanteile berücksichtigt werden, was auch zu einer Verstärkung eines Lastenausgleichs führen würde.

Eine weitere Möglichkeit besteht in einer verstärkten Berücksichtigung von Leistungen mit (klein)regionaler Wirkung bei der *Fördervergabe durch die Länder* (Landesförderungen, Gemeinde-Bedarfszuweisungen). So kann es einerseits eine *zusätzliche Förderung (Bonus) für jene Projekte geben, welche im Rahmen einer interkommunalen Kooperation erfolgen*. Andererseits kann es auch *Abschläge (Malus) für jene Gemeindeprojekte geben, welche nicht im Rahmen einer interkommunalen Kooperation stattfinden*.

Hinzu kommt noch die Möglichkeit der *Schaffung von Klein- und/oder Stadtregionsfonds für zentralörtliche Aufgaben und/oder Aufgaben mit (klein)regionaler Wirkung*, wodurch ein interkommunaler Finanzausgleich zwischen den Gemeinden einer Stadt- bzw. Kleinregion besteht. Denkbar wäre hier eine verpflichtende Umlage der einzelnen Gemeinden einer Klein- bzw. Stadtregion an einen gemeinsamen Fonds. Aus dem Fonds werden danach zentralörtliche Aufgaben und/oder Aufgaben mit (klein)regionaler Wirkung (mit)finanziert. Damit würden auch jene Gemeinden, welche von der Leistungserbringung anderer Gemeinden und Städte profitieren, einen Finanzierungsbeitrag für diese Leistungen erbringen. Alternativ kann die Dotierung eines Klein- und/oder Stadtregionsfonds auch über einen Vorwegabzug im Rahmen der Finanzausgleichsmittel erfolgen.

VII Anhang

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Abgrenzung der Stadtregionen 2009 durch die ÖROK 25
Abbildung 2: Abgrenzung der Stadtregionen 2001 durch die Statistik Austria 26
Abbildung 3: Übersicht Raumtypen 28
Abbildung 4: Gemeinden nach Raumtyp 29
Abbildung 5: Ausgaben nach ausgewählten Aufgabenbereichen pro Kopf, 2011 40
Abbildung 6: Einnahmen der laufenden Gebarung nach Einnahmenarten und Raumtyp pro Kopf, 2011 41
Abbildung 7: Öffentliche Sparquote, Durchschnitt 2007-2011 41
Abbildung 8: Stadtregionale Governance-Elemente 57
Abbildung 9: Kooperationstyp 59

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Auszug Richtwertesammlung für kommunale Infrastruktureinrichtungen im Bereich Kinderbetreuung, Bildung und Kultur 21
Tabelle 2: Ergebnisse der Stadtregionsprofile im Überblick – Raum- und Grunddaten 37
Tabelle 3: Ergebnisse der Stadtregionsprofile im Überblick – Infrastruktur und Ausgaben 38
Tabelle 4: Ergebnisse der Stadtregionsprofile im Überblick – Einnahmen, Finanzkennzahlen, Transferbeziehungen 39
Tabelle 5: Partielle Zuordnungsempfehlung für die (klein-)regionale Ebene 52
Tabelle 6: Aufgabenteilung zwischen Ortsgemeinde und Gebietsgemeinde 55
Tabelle 7: Stadtregionales Management, Vor- und Nachteile 61
Tabelle 8: Regionale Planungs- und Entwicklungsgemeinschaft, Vor- und Nachteile 62
Tabelle 9: Mehrzweck-Regionsverband, Vor- und Nachteile 64
Tabelle 10: Gebietsgemeinde, Vor- und Nachteile 65
Tabelle 11: Finanzierungsoptionen (stadt)regionaler Kooperationsmodelle im Überblick 66
Tabelle 12: (Stadt)regionale Kooperationsmodelle im Überblick 71

Literaturverzeichnis

Amt der Tiroler Landesregierung 2010: Das System der Zentralen Orte in Tirol 2010. Innsbruck.

Beiglböck, Sebastian (ÖIR); Wirth, Klaus (KDZ): Ausstattungsrichtwerte - Abt. 16 Land Steiermark, Wien 2010.

Biwald, Peter; Haindl, Anita; Hödl, Clemens: Gemeinde-Transferbericht. Analyse 2002-2011 und Handlungserfordernisse. KDZ-Studie. 2013.

Biwald, Peter; Wirth, Klaus: Zusammenarbeit in Form einer Gebietsgemeinde. Grundlagenstudie am Beispiel der Region Leoben – Trofaiach. KDZ-Studie. Wien 2012.

Bobek H. und Fesl, M.: Das System der Zentralen Orte Österreichs, 1978.

Bröthaler, Johann; Sieber, Lena; Schönbäck, Wilfried; Maimer, Alexander; Bauer, Helfried: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich, Wien 2002.

Bundes-Verfassungsgesetz: BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 59/2013.

Dallhammer, Erich, Hochholdinger, Nikola, Kaucic, Jiannis, Neugebauer, Wolfgang, Prorok, Thomas, Schantl, Alexandra, Tordy, Joanne: Mehrwert von Stadtregionen: ÖREK-Partnerschaft „Kooperationsplattform Stadtregionen“, KDZ-Managementberatungs- und WeiterbildungsGmbH und des Österreichischen Instituts für Raumplanung im Auftrag der ÖROK, Wien 2013.

Fassmann, Heinz: Paper in Progress – PIP: Auf dem Weg zum ÖREK 2011. Perspektiven der räumlichen Entwicklung und Grundsätze der politischen Gestaltung. Wien 2010. In: http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/1.OEREK/OEREK_2011/PIP/PIP_paper_in_progress_Reflexion_gesamt.pdf [Download: 10.01.2013].

Frey, René L.: Starke Zentren. Starke Alpen. Wie sich die Städte und ländlichen Räume der Schweiz entwickeln können. Zürich 2008.

Giffinger, Rudolf; Kalasek, Robert; Wonka, Erich: Ein neuer Ansatz zur Abgrenzung von Stadtregionen: Methodische Grundlagen und Perspektiven zur Anwendung, Tagungsbeitrag zur CORP 2006, Wien 2006.

Gust, Dieter: Der regionale Gewerbeflächenpool Neckar-Alb – eine neue Qualität der interkommunalen Zusammenarbeit, Horst 2008

Heiss, Raimund: Zusammenarbeit ist steuerpflichtig. Umsatzsteuerliche Beurteilung von Leistungen bei „Gemeindekooperationen“. In: RFG 10(2012), 3, S. 125-126.

Hochholdinger, Nikola, Hödl, Clemens, Prorok, Thomas: Stadtregionen in Österreich – Erhebungen zum Status Quo, Arbeitsunterlage im Auftrag des ÖSTB, Wien 2012.

Huemer, Ulrike: Subsidiaritätsprinzip und Lastentragung – zentrale Gesichtspunkte bei Aufgabenübertragungen an Gemeinden. In: Bauer et.al. (Hrsg.): Reformen der vertikalen Aufgabenverteilung und Verwaltungsmodernisierung im Bundesstaat, Neuer Wissenschaftlicher Verlag 2008, S. 63-66.

Land Salzburg: Sachprogramm Standortentwicklung für Wohnen und Arbeiten im Salzburger Zentralraum, Salzburg, 2009.

Marx, Gerda: Aufgabenreform in Österreich – Bedarf und Optionen. . In: Bauer et.al. (Hrsg.): Reformen der vertikalen Aufgabenverteilung und Verwaltungsmodernisierung im Bundesstaat, Neuer Wissenschaftlicher Verlag 2008, S. 78-91.

Matschek, Markus: Interkommunale Zusammenarbeit. In: Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden 2/2011.

Mösenbacher, Christine, Wirth, Klaus: Projekt Regionext, Bericht zum Teilprojekt: Qualifizierter Leistungskatalog Überlegungen zur Zuordnung von kommunalen Leistungen zu unterschiedlichen Trägerstrukturen, KDZ-Studie Wien 2007

ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz), TU Wien - Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung (Auftragnehmer): Räumliche Entwicklungen in österreichischen Stadtregionen – Handlungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten, Schriftenreihe Nr. 179, Wien 2009.

ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz): Österreichisches Raumordnungskonzept 1981, ÖROK Schriftenreihe Nr. 28 und 28a (Materialienband), Wien 1981.

Planungsgemeinschaft Ost (PGO): Stadtregion+ Zwischenbericht: Planungskooperation zur räumlichen Entwicklung der Stadtregion Wien Niederösterreich Burgenland, Wien 2011.

Priebs, Axel: Entwicklung, Stand und Perspektiven stadtregionaler Planungs- und Verwaltungsinstitutionen in Deutschland. In: Die öffentliche Verwaltung, 63 (2010), 12, S. 503-511.

Prorok, Thomas; Mitterer, Karoline; Hochholdinger, Nikola; Haindl, Anita: Stadtregionsprofile. Strukturelle und finanzielle Rahmenbedingungen in Stadtregionen. Ergänzende Unterlage zur Studie „Struktur, Steuerung und Finanzierung von kommunalen Aufgaben in Stadtregionen". KDZ-Studie Österreichischer Städtetag 2013. Wien 2013.

Region Stuttgart: http://www.region-stuttgart.org/

Regionext: http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/ziel/47821580/DE/

Schmid, Johannes: Die Gebietsgemeinde: Sicherung kommunaler Bürgernähe – Die Idee der Gebietsgemeinde im vergleichenden Kontext, In: KDZ: Forum Public Management 2011, 3, S. 12-15 .

Schneider, Steff: Gemeinsame Politik für Stadt und Land; in: Die Schweizer Gemeinde, Urtenen-Schönbühl 2010.

Zimmermann, Horst, Henke, Klaus-Dirk; Broer, Michael: Finanzwissenschaft – Eine Einführung in die Lehre öffentlicher Finanzwirtschaft, 11. Auflage, München, 2012.

KDZ
Zentrum für Verwaltungsforschung

Guglgasse 13 · A-1110 Wien
T: +43 1 892 34 92-0 · F: -20
institut@kdz.or.at · www.kdz.or.at