

ISBN 978-3-902622-10-5

© Vorarlberger Landesarchiv, Bregenz 2009

Grafische Gestaltung: Martin Caldonazzi | Atelier für Grafik Design, [www.caldonazzi.at](http://www.caldonazzi.at)

Druck: VVA Vorarlberger Verlagsanstalt, Dornbirn

Vorarlberger Landesarchiv

Kirchstraße 28, 6900 Bregenz, Österreich

[www.landesarchiv.at](http://www.landesarchiv.at)

# 200 Jahre Gemeindeorganisation

Almanach zum Vorarlberger Gemeindejahr 2008

herausgegeben von  
Ulrich Nachbaur und Alois Niederstätter

im Auftrag der Vorarlberger Landesregierung

Bregenz 2009

# Interkommunale Zusammenarbeit. Neue Ansätze und Herausforderungen

Gerald Mathis

## Die Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) ist nichts wirklich Neues. Schon im 18. und 19. Jahrhundert finden sich solche Modelle der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, etwa in Vorarlberg, wo sich verschiedene Rheingemeinden zu sogenannten Wuhrkonkurrenzen zusammengeschlossen hatten, um gemeinsam den Uferschutz und die Hochwasser des Alpenrheins zu bewältigen.<sup>1</sup>

Ebenso wurden bis ins späte 19. Jahrhundert in vielen Regionen Weide- und Ackergründe (Allmende) von mehreren Kommunen gemeinsam genutzt und verwaltet. Waren es damals die Flächen der Landwirtschaft, welche den Menschen Arbeit und Brot gaben, so sind es heute eben die Gewerbeflächen, die uns Einkommen und Wohlstand sichern. So gesehen, sind auch die immer wieder heraufbeschworenen interkommunalen Betriebsgebiete nichts wirklich Neues.

Schon damals war die Zielsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit, größere, übergeordnete Aufgaben gemeinsam zu organisieren und umzusetzen. Dabei waren die Formen und die Organisation der Zusammenarbeit auch immer von den jeweiligen Zeitströmungen beeinflusst. So führte der kapitalistische und liberale Zeitgeist des 19. Jahrhunderts bis dahin genossenschaftsähnliche oder von mehreren Gemeinden wahrgenommene Aufgaben und Rechte in die Verantwortung einzelner Kommunen oder von Individualpersonen über. Während des Nationalsozialismus auch in Österreich - und nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem in Deutschland, wurden dann im Rahmen von Verwaltungsreformen in großem Umfang Gemeinden zusammengelegt. Meist ohne Rücksicht auf historische und standortsoziologische Zusammenhänge und Potentiale, in denen auch eine große Kraft und Energie von Städten und Gemeinden liegt.<sup>2</sup> Wenn man so will, ist dies auch eine Art von interkommunaler Zusammenarbeit, gewissermaßen

die letzte Stufe. Eine Variante, die allerdings mit hoher Sensibilität und unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Einflussfaktoren auch im standortsoziologischen Bereich zu diskutieren ist.<sup>3</sup>

Gegenwärtig zeigt sich in Österreich der Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit in einer breiten und facettenreichen Form. Das Spektrum der Zusammenarbeit reicht von der Abfall- und Wasserwirtschaft, über Gesundheits- und Sozialaufgaben, die Kultur, über Sport- und Freizeiteinrichtungen, Hochwasser- und Zivilschutz, dem öffentlichen Verkehr und dem Tourismus bis hin zu gemeinsamen Verwaltungs- und Organisationsaufgaben und wird in verschiedenen Organisationsformen vom Gemeindeverband über Verwaltungsgemeinschaften, Kapitalgesellschaften, Fonds, Vereine bis hin zu privatrechtlichen Vereinbarungen zwischen einzelnen Gemeinden und sonstigen losen Zusammenarbeitsformen praktiziert.

Diese Organisationsformen und Strukturen sollen nun nicht Gegenstand unserer Überlegungen sein. Sie sind „state of the art“ und funktionieren, historisch gewachsen, mehr oder weniger zufriedenstellend.<sup>4</sup>

Es gilt vielmehr, vor dem Hintergrund veränderter gesellschaftlicher, struktureller und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, neue Anforderungen und Ansätze der interkommunalen Zusammenarbeit zu analysieren und zu diskutieren.

## Interkommunale Zusammenarbeit vor dem Hintergrund sich verändernder gesellschaftlicher, struktureller und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen

Wenn wir allein die nachstehenden Themenbereiche betrachten, so zeigt sich, vor welchen Problemen und Herausforderungen – vor allem auch die ländlich strukturierten Kommunen in Österreich – stehen:



- Sicherung der Wirtschafts- und Finanzkraft
- Einwohnerentwicklung und nachhaltige Sicherung des kommunalen Standortes als Lebens- und Wohnraum
- Qualität und Umfang der Einwohnerbetreuung und der kommunalen Dienstleistungen

### **Wirtschafts- und Finanzkraft**

Die kommunale Wirtschafts- und Finanzkraft stellt für viele Städte und Gemeinden ein kontinuierliches Problemfeld dar. Vor Ort lebende und stattfindende Wirtschaft ist dabei nicht nur Grundlage finanziellen Wohlstandes, sondern Wirtschaft ist auch immer und wesentlich verbunden mit unserer gesamten sozialen und kulturellen Entwicklung und sie ist auch auf kommunaler und regionaler Ebene Grundlage kulturellen und sozialen Wohlstandes.

### **Kommunale Standortsicherung**

Ohne wirtschaftliche Aktivitäten – zumindest im mittelbaren kommunalen Umfeld - verlieren Kommunen ihre Attraktivität und Anziehungskraft und mutieren, wenn überhaupt, zu reinen Schlafgemeinden oder „sie rinnen einfach aus“.<sup>5</sup> Damit stehen vor allem ländlich strukturierte Gemeinden vor der Herausforderungen einer kontinuierlichen kommunalen Standortsicherung. Sie müssen über eine geordnete Einwohnerentwicklung dafür Sorge tragen, dass ihre Gemeinde nicht „untergeht“. Dies umso mehr als die demografische Entwicklung der kommenden Jahre und die Flucht von jungen Menschen in urbanisierte Räume eine Überalterung von ländlich strukturierten Gemeinden befürchten lässt. Es gilt die Sicherung von leistbarem Wohnraum für junge Menschen und Familien aber auch den Zuzug von Jungfamilien gezielt zu forcieren und die Gemeinde mit der dazu notwendigen Infrastruktur als Wohn- und Lebensraum zu positionieren.

### **Einwohnerbetreuung und kommunale Dienstleistungen**

Daneben steigt aber auch der Anspruch, den die Bürger an umfassende und qualitativ immer hochwertigere kommunale Dienstleistungen und Betreuung haben.

Alle diese Themenbereich und Handlungsfelder sind letztlich miteinander verbunden und bedingen einander. Sie bedingen vor allem jedoch auf regionaler und kommunaler Ebene eine andere und professionellere Herangehensweise im Sinne einer gesamthaften und nachhaltigen Gemeinde-, Standort- und Wirtschaftsentwicklung.

### **Kommunen und Regionen müssen anfangen unternehmerisch zu agieren**

Gemeinden und Regionen werden ihre Entwicklung - unterlegt mit einem „kommunalen oder regionalen Masterplan“ - gezielt und planmäßig initiieren und umsetzen müssen. Es gilt einen adäquaten „kommunalen Profit“ zu erzielen. Das können dann Arbeitsplätze, Lebensqualität, Ausbildung, Steuern, soziale Sicherheit sowie kommunales Sozial- und Humankapital sein.

Dabei ist Wirtschaftsentwicklung als Teil der gesamthaften Gemeinde- und Regionalentwicklung in diese zu integrieren. Wirtschaftliche Prosperität, Standortattraktivität und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung unserer Städte, Gemeinden und Regionen sind nicht mehr Zufallsergebnisse, sondern das Resultat gezielter, organisierter und professioneller Arbeit. Dies belegen nicht nur die Erfahrungen aus der praktischen Arbeit unseres Instituts<sup>6</sup>, sondern inzwischen auch eine wissenschaftlich fundierte Studie der Wirtschaftsuniversität Wien, welche einmal mehr die Notwendigkeit professioneller und zielgerichteter Planung und Gestaltung auf kommunaler und regionaler Ebene aufzeigt.<sup>7</sup>

Dort wo Kommunen nachhaltig, umfassend und zielorientiert planen und agieren, gestaltet sich Wirtschaft und damit auch kommunaler und regionaler Wohlstand nachweislich besser und nachhaltiger als in Gemeinden, die in Einzelaktivitäten verhaftet und ohne kommunalen Masterplan gewissermaßen jedem Anlass folgend entscheiden und handeln.

Es gilt unsere Standort- und Wirtschaftspolitik vor allem auf Ebene der Kommunen und Regionen zu überdenken. Wir müssen sie „verorten und regionalisieren“. Das heißt, dass Gemeinden und Regionen ihre Entwicklung gezielt selbst in die Hand nehmen und sich den Luxus leisten, darüber nachzudenken, wie und in welche Richtung sich ihre Gemeinde entwickeln kann und soll. Also, gestalten statt verwalten. Und nicht davon ausgehen, dass sich alles von einer „übergeordneten lenkenden Hand“ wie von selbst erledigt wird.

Es ist dringend notwendig, die Regionalisierung, das aktive wirtschaftspolitische Gestalten auf lokaler und regionaler Ebene als Ergänzung, als unabdingbares Supplement zur Globalisierung zu verstehen.<sup>8</sup> Die gegenwärtige Globalisierungsinterpretation wird als politisch bedingtes und unumkehrbares Ereignis der freien westlichen Demokratie dargestellt. Diese Interpretation suggeriert nicht zuletzt Machtlosigkeit und Unabdingbarkeit auf den unteren ökonomischen Gestaltungsebenen, indem davon ausgegangen wird, dass wesentliche Entscheidungen auf anderen, national und vor allem regional nicht beeinflussbaren Ebenen gefällt werden. Diese Haltung legitimiert und unterstützt diejenigen, welche im Sinne von – „man kann eh´ nichts machen“ – die Hände in den Schoß legen. Dabei geht es auch um die Wahrnehmung politischer Verantwortung – vor allem auf kommunaler und regionaler Ebene.<sup>9</sup>

### **Neue kommunale Rahmenbedingungen und Handlungsnotwendigkeiten**

Städte und Gemeinden werden sich in Hinkunft viel intensiver und professioneller um ihre gesamthafte Standort- und Wirtschaftsentwicklung kümmern müssen. Dies gilt nicht nur für große Kommunen, sondern gleichermaßen auch für kleinere Gemeinden. Gerade sie stehen teilweise unter großem Druck, ihre Zukunft gut und nachhaltig zu gestalten. Reines „verwalterisches altösterreichisches Bürgermeistertum“ wird diesen Ansprüchen nicht mehr genügen. Der Bürgermeister als „Manager“ und „Geschäftsführer“ einer Kommune wird zum wesentlichen Erfolgsfaktor. Es gilt, Gemeinde- und Standortentwicklung als laufenden und gesamthaften Prozess und als selbstverständliches Instrument der regionalen und kommunalen Politik zu interpretieren. Dazu bedarf es aber auch entsprechender Instrumente und Standards um die Professionalität und das Know-how der Gemeinde-, Standort- und Wirtschaftsentwicklung vor Ort sicherzustellen.

### **Prioritäre Problemkreise und Handlungsnotwendigkeiten**

- Vor dem dargestellten Hintergrund zeigen sich folgende prioritäre Problemkreise und Handlungsnotwendigkeiten: Vor allem kleinere Kommunen werden den oben skizzierten Anforderungen an eine planmäßige, professionelle und nachhaltige Gemeinde- und Standortentwicklung vielfach nicht mehr gewachsen sein. Es fehlen Ihnen die personellen Ressourcen, die fachliche Expertise und nicht zuletzt auch die finanziellen Mittel.
- Darüber hinaus, sind viele Probleme und Aufgaben auf übergeordneter, regionaler oder subregionaler Ebene besser, effektiver und ökonomischer lösbar.

Damit scheint auf den ersten Blick den Verwaltungsreformen, Zentralisten und „Gemeindezusammenlegern“ das Wort geredet. Gemeindezusammenlegungen sind ein sehr sensibel und differenziert zu behandelndes Thema<sup>10</sup>. Sie mögen von Fall zu Fall opportun sein, dürfen jedoch nicht als Allheilmittel definiert werden. Dabei werden vielfach auch die vorab ermittelten Einsparungsergebnisse nicht erreicht.<sup>11</sup> Zu viele nicht quantifizierbare Faktoren spielen bei derartigen Prozessen eine Rolle. In der gängigen Praxis wird vor allem den standortsoziologischen Potentialen von Kommunen als historisch gewachsene Kollektive zu wenig Bedeutung beigemessen. Hier liegt jedoch ein großes Potential an Sozialkapital, welches sich im Engagement für die Gemeinschaft und einer hohen Standortidentifikation niederschlägt. Ressourcen, welche für unsere Gesellschaft auf der untersten Ebene unseres pluralistischen Systems – den Kommunen – von hohem Wert sind. Sie sind die Grundlage unserer Demokratie und einer starken Zivilgesellschaft. Nicht zuletzt auch darum, weil sie als Gegenpol zu immer größer werdenden Verwaltungseinheiten (EU) die Eigenverantwortung und die Entscheidungs- und Problemlösungskompetenz auf einer noch überschaubaren Ebene sicherstellen.

Es gilt nach Lösungsansätzen zu suchen, mit denen den dargestellten Problemfeldern begegnet werden kann und übergeordnete Aufgaben mit der notwendigen Professionalität bewältigt werden können und gleichermaßen die Selbstbestimmung der Gemeinden und das damit verbundene Sozialkapital erhalten bleibt. Ein Lösungsweg sind neue Ansätze und Formen der Regionalentwicklung auf interkommunaler Basis.

### **Neue Formen der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit**

Kleinere und mittlere werden Gemeinden den hier skizzierten Anforderungen allein nicht gewachsen sein. Sie verfügen gegenüber größeren Städten, Zentralorten und Oberzentren nicht über die notwendige Kraft und Ressourcen ihre Standort- und Wirtschaftsentwicklung nachhaltig zu gestalten und zu betreiben. Umgekehrt sind viele Aufgaben auch regional effektiver und ökonomischer zu handhaben. Deshalb empfiehlt sich klugerweise der Zusammenschluss zu entsprechenden regionalen Funktionalgemeinschaften. Vorab stellt sich die Frage nach dem gegenwärtigen Stand der Standort- und Regionalentwicklung.

### **Gegenwärtiger Stand der Standort- und Regionalentwicklung**

#### **Klassische Regionalentwicklung**

Klassische Regionalentwicklungsansätze greifen vielfach zu kurz. Sie sind historisch gewachsen meist agrokulturell orientiert und bauen auf Leader-Programme auf, welche in den Agrar- und Landwirtschaftsministerien der EU-Länder zu Hause sind. Die Themenschwerpunkte orientieren sich an diesem Hintergrund und decken weite Bereiche einer umfassenden Standort- und Regionalentwicklung nicht umfassend ab, etwa die Sicherung der Wirtschafts- und Finanzkraft der involvierten Gemeinden.

#### **Klassische Wirtschaftsförderung**

Klassische Wirtschaftsförderung dagegen kümmert sich prioritär um Investoren und Unternehmen. Ein Großteil der Bemühungen der gängigen Wirtschaftspolitik zielt auf die Unterstützung und Begleitung der Unternehmen, Investoren und Existenzgründer ab. Diesem Tun ist auch nicht entge-

genzusetzen und es ist auch notwendig. Aber Wirtschaft findet vor Ort – in unseren Städten, Gemeinden und Regionen statt. Sie sind die Keimzellen wirtschaftlicher Entwicklung und Prosperität. Daher müssen wir uns vor Ort – eben in den Städten und Gemeinden - um die Wirtschaft kümmern.

### **Wirtschaftsförderung auch für Kommunen und nicht nur für Unternehmen**

Die strukturelle, wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines Landes wird von mehreren Entscheidungsebenen maßgeblich beeinflusst. Neben der Ebene der Wirtschaft sind es vor allem die Entscheidungsträger der Kommunen, welche den Boden und die relevanten Rahmenbedingungen für strukturelle Entwicklung, prosperierendes Unternehmertum und ein entsprechend innovatives Umfeld aufzubereiten haben.

Damit wird aber auch klar, dass in den klassischen Ansätzen ein wesentliches Element fehlt. Es ist dringend notwendig, auch die Gemeinden mit entsprechender Standortwirtschaftlicher Kompetenz auszustatten und diese beispielsweise auf regionaler Ebene zusammenzufassen und zu koordinieren. Wirtschaftsentwicklung darf nicht nur die Unternehmen betreuen, sondern muss vor allem auch den Kommunen das notwendige Rüstzeug vermitteln um ihre Wirtschaftsentwicklung selbst in die Hand zu nehmen und umzusetzen. Vor allem auch darum, weil die wirtschaftlichen Ziele und Interessen der privaten Wirtschaft naturgemäß nicht immer identisch sind mit jenen der Öffentlichkeit, der Kommunen und Regionen. Dabei mögen die gewinnorientierten Interessen der Wirtschaft völlig legitim sein. Im Gegenzug muss es dann aber auch legitim sein, dass Kommunen und Regionen vor dem Hintergrund öffentlicher Interessen und Ziele, ebenfalls unternehmerisch und betriebswirtschaftlich agieren, sodass die Ziele der Privatwirtschaft nicht zu sehr an den öffentlichen Interessen „vorbeischrappen“.

Daher ist es dringend geboten, die Kommunen und ihre Akteure mit der notwendigen Professionalität und Standortwirtschaftlichen Kompetenz auszustatten. Klassische Wirtschaftsförderung mit ihrer Fokussierung auf die Wirtschaft greift damit ebenfalls zu kurz. Nicht zuletzt zeigt sich die klassische Wirtschaftsförderung oft zu kopflastig und zu zentral organisiert und wird damit den skizzierten Anforderungen auch aus diesem Grund nicht gerecht.

Daneben stellen sich für die Gemeinden aber auch noch weitere Themen. Sei es der Bereich des Tourismus, der grundsätzlichen Gemeinde- und Einwohnerentwicklung und der kontinuierlichen Optimierung und Rationalisierung in Verwaltung und Organisation mit dem gleichzeitigen Anspruch einer hohen Dienstleistungs- und Servicequalität.

Vor diesem Hintergrund sind nun neue Formen der Zusammenarbeit auf regionaler Ebene zu beurteilen. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden das Modell der „subsidiären Regionalentwicklung“ (© ISK Dr. Gerald Mathis 2005) vorgestellt werden.<sup>12</sup> Dieses Modell ist ein Ansatz von unten (Bottom-up) und bezieht alle Gemeinden eines definierten Raumes (Region, Subregion) in den Entwicklungsprozess mit ein. Das Modell berücksichtigt vor allem das Prinzip der Subsidiarität, das heißt, das was in den einzelnen Gemeinden besser und effektiver gemacht werden kann, wird auch in der regionalen Arbeit dort belassen und die Autonomie der involvierten Gemeinden bleibt gewahrt.

Dieses Modell ist nicht nur ein theoretischer Ansatz des Instituts für Standort-, Regional- und Kommunalentwicklung (ISK), sondern wurde in den Jahren 2006 bis 2007 unter der Begleitung des ISK, in der interkommunalen Zusammenarbeit von 13 Gemeinden im Westallgäu, Kreis Lindau im Freistaat Bayern entwickelt und wird nun im Jahre 2008 auch operativ umgesetzt.



## Interkommunale Zusammenarbeit und das Modell der subsidiären Regionalentwicklung nach ISK

### Grundsätzliche Standards der interkommunalen Zusammenarbeit

Eine nachhaltige interkommunale Zusammenarbeit auf regionaler Ebene muss gewisse Mindeststandards erfüllen. Dabei ist es wichtig, dass dieses Zusammengehen als Prozess verstanden wird, der gemeinsam eingeleitet und auch gemeinsam entwickelt werden muss und nicht von oben aufoktrojiert ist:

- Regionalentwicklung unter Miteinbeziehung aller Städte und Gemeinden einer Region. Alle involvierten Kommunen entscheiden im Zuge eines breit angelegten und professionell begleiteten Prozesses mit, wie die künftige Standort- und Regionalentwicklung ausschauen soll. Der Prozessbegleiter muss dazu über die entsprechende soziale und mediative Kompetenz zur Begleitung von großen Gruppen, vor allem aber auch über die notwendige standortwirtschaftliche Kompetenz verfügen.<sup>13</sup>
- Regionalentwicklung mit übergeordneter Zielsetzung und Maßnahmen - bei gleichzeitiger Berücksichtigung und Miteinbezug von kommunalen Stärken und Schwerpunkten.
- Regionalentwicklung, welche die übergeordneten Notwendigkeiten und Maßnahmen gemeinsam organisiert. Das was übergeordnet und gemeinsam besser und effektiver abgewickelt und organisiert werden kann, wird zentral gehandhabt.
- Das was in den Gemeinden besser, effektiver und ökonomischer gemacht werden kann, soll im Aufgabenkreis der Gemeinden belassen werden.

- Das bedeutet eine Regionalentwicklung, welche die individuellen Probleme aber auch Stärken und Ressourcen der einzelnen Gemeinden berücksichtigt begleitet und unterstützt.
- Regionalentwicklung, die sich nicht nur an die Wirtschaft, den Tourismus oder die Landwirtschaft richtet, sondern auf die gesamthafte Probleme und Handlungsnotwendigkeiten der Standort- und Wirtschaftsentwicklung der involvierten Städte und Gemeinde fokussiert.
- Die hilft, dass Wirtschaft vor Ort – in den Gemeinden - gute Rahmenbedingungen findet.
- Regionalentwicklung bei der das Prinzip der Subsidiarität als übergeordnete Maxime zu Grunde liegt.

### Rahmenbedingungen und Parameter gängiger regionaler und interkommunaler Zusammenarbeit – oder - wie es manchmal abläuft

Von der Region und den betroffenen Gemeinden wird Handlungsbedarf erkannt. Man erkennt, dass etwas getan werden muss, und dass man einzeln zu schwach ist. Also werden Überlegungen

angestellt, um sich gemeinsam zu organisieren. Im Ergebnis dieser Überlegungen wird eine Dachorganisation gegründet. Meist wird dann auch noch in einem Oberzentrum in Verbindung mit der Dachorganisation ein Impulszentrum- oder Gründerzentrum installiert. Und - es wird ein Standortmanager eingestellt – sehr oft ein junger FH-Absolvent ohne jegliche standortwirtschaftliche Erfahrung - der dann die Region retten soll. Wenn man dann nach geraumer Zeit einen Bürgermeister der Region fragt, wie es denn so läuft, ist man in der Regel nicht so recht zufrieden. Solche Lösungen gehen daher nicht selten mit einer allgemeinen



Unzufriedenheit der darin integrierten, einzelnen Gemeinden einher. Der Grund für diese Unzufriedenheit liegt oft in übergeordneten Generallösungen, welche die individuellen Probleme aber auch Chancen und Ressourcen der einzelnen Gemeinden nicht oder nicht in gebührender Maße berücksichtigen. Damit verbunden sind berechnete Ängste der involvierten Gemeinden, keinen nachhaltigen und spezifischen Nutzen aus einem solchen Verbund zu ziehen.

### **Auf was sollten wir achten?**

Eine geordnete Organisation und Koordination – also eine Dachorganisation ist wichtig. Aber die Ziele und Aufgaben müssen klar definiert und abgegrenzt sein. Und zwar auf unterschiedlichen Handlungsebenen, deren es mehrere gibt. Die Betreuung und Entwicklung durch die neue Organisation darf sich nicht nur auf die Ebene der Wirtschaft und Unternehmen konzentrieren, sondern sie muss auch auf die Gemeinden selbst abgestellt sein. Indem nämlich dafür Sorge getragen wird, dass in den Gemeinden selbst, optimale Rahmenbedingungen für ideale standortwirtschaftliche Entwicklung herrschen. Und zwar in allen Gemeinden – entsprechend ihrem individuellen Bedarf und ihrer individuellen Situation. Dabei gilt es, in einem laufenden Entwicklungsprozess die Stärken, Chancen und Potentiale der einzelnen Gemeinden zu nützen. Jene Aufgaben und Maßnahmenfelder, die übergeordnet besser und professioneller abgewickelt werden können, werden zentral organisiert, während alles andere in den einzelnen Gemeinden verbleibt.

### **Subsidiarität versus Zentralisation**

Sehr oft wird ungeprüft unterstellt, dass mit einem zentralen, übergeordneten Regionalmanagement oder einer zentralen Standortentwicklungsgesellschaft die Probleme der Region zu lösen sein werden. Es wird unterstellt, dass die Lösung in der Zentralisierung liegt. Diese Grund-

annahme ist in der Standortwirtschaftslehre genauso falsch wie in der Betriebswirtschaftslehre. Der Weg liegt wie überall dazwischen. Es gilt zentrale Maßnahmen und Notwendigkeiten seriös den dezentralen, den subsidiären gegenüberzustellen. Es gibt notwendige übergeordnete Maßnahmen, welche effektiver und besser zentral und koordiniert über das Regionalmanagement wahrgenommen werden und es gibt Maßnahmen und Entwicklungen, die vorbehaltlos im Sinne der Subsidiarität von den Kommunen selbst wahrgenommen werden müssen. Dazu brauchen die Kommunen jedoch professionelle Unterstützung und Koordination. Und die Entwicklung und Organisation der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen von Regional- und Entwicklungsgemeinschaften muss anders definiert und aufgebaut werden.

### **Methodik, Ablauf und Ergebnisse der subsidiären Regionalentwicklung am Beispiel der interkommunalen Zusammenarbeit in der Region Westallgäu**

#### **Informationsphase und politische Bewusstseinsbildung**

Wenn es gelingen soll, kommunale Einzelaktivitäten in umfassende übergeordnete Entwicklungskonzepte zu transferieren, ist in einem ersten Schritt eine ausführliche Informations- und Bewusstseinsbildungsarbeit zur Initiierung der politischen Prozesse bei den Entscheidungsträgern der involvierten Gemeinden, fallweise auch bei den übergeordneten Stellen, notwendig. Es geht darum, den Entwicklungsprozess auf eine möglichst breite Basis zu stellen und alle Gemeinden und relevanten Kreise und Anspruchsgruppen von vornherein mit einzubeziehen. Das Ganze ist ein Prozess und wie bei allen politischen und sozialen Prozessen können wir nicht von null auf hundert starten. Wir müssen auch die Kommune und die kommunalen Entscheidungsträger dort abholen, wo sie stehen. Und manche sind sehr

oft einfach noch etwas weiter weg. Es gilt die Problemfelder der Kommunen und die damit verbundenen Handlungsnotwendigkeiten aufzuzeigen und den Entwicklungsprozess als von allen gewollten Bottom-up-Ansatz zu initiieren und nicht nur bei den Bürgermeistern, sondern auch in den Gemeindestuben eine möglichst breite Basis für die geplante übergeordnete gemeinsame Arbeit zu schaffen.

Diese Phase sollte von einem Fachmann begleitet werden, der glaubhaft über die notwendigen Hintergründe informieren und überzeugen kann und der darstellen kann, wieso eine professionelle Standort- und Wirtschaftsentwicklung überhaupt notwendig ist. Es ist dies die Phase des Präsentierens und Diskutierens, in der es gelingen muss, das Vertrauen der involvierten Gemeinden zu gewinnen. Mit dem Ansatz der subsidiären Regionalentwicklung können dabei fundiert und glaubhaft von vornherein viele Bedenken zerstreut und entsprechendes Vertrauen auch bei den kleineren Gemeinden aufgebaut werden. Letztlich ist die Haltung, das Wissen und das Bewusstsein der Entscheidungsträger und der betroffenen Menschen das wichtigste standortwirtschaftliche Instrument für den künftigen gemeinsamen Erfolg.

### **Der Entwicklungsprozess**

Auch in den operativen Entwicklungsprozess sind selbstredend alle betroffenen Gemeinden zu integrieren. Teilnehmer an den einzelnen Ablaufschritten sind immer die Bürgermeister oder die Vertreter der involvierten Gemeinde, sowie ein Feld von Proponenten, welche zusätzlich die unterschiedlichsten Anspruchsgruppen der Region repräsentieren bzw. die Region in ihrer Heterogenität spiegeln. (Wirtschaft, Ökologie, Kultur, Bildung, Soziales, übergeordnete Körperschaften, externe Betrachter, etc.).

Dem Prozessbegleiter und Moderator obliegt in dieser Phase die Aufgabe der Neutralitätswahrung, der kommunalen Objektivität, ggf. der Mediation und der standortwirtschaftlichen Expertise und Begleitung.

Mit Hilfe der ISK Standortmethodik®, einer vom ISK entwickelten strukturierten und geführten Moderationsform, wird kommunales und regionales Know-how der beteiligten, regionalen und kommunalen Proponenten genutzt und mit dem fachlichen Know-how der ISK verbunden. Die einzelnen Ablaufschritte stellen sich wie folgt dar:

#### *I. Phase: Bestandsaufnahme*

Erfassung und Aufnahme der bestehenden Rahmenbedingungen, der kommunalen und wirtschaftlichen Struktur und der relevanten Infrastrukturen der Region und der beteiligten Gemeinden.

#### *II. Phase: Zielplanung – Regionalentwicklungsleitrahmen*

Was wollen wir und was müssen wir dafür tun? Wie müssen wir uns organisieren und was brauchen wir dazu?

Die Ausarbeitung erfolgt in Workshopgruppen aber auch durch zusätzliche Open Space -Veranstaltungen, welche eine möglichst breite Einbindung und Meinungsbildung für die künftige Umsetzung sicherstellen. Grundlage ist die oben dargestellte prozess- und informationsorientierte Vorgehensweise (ISK Standortmethodik). Neben der Ausarbeitung klarer Ziele und Handlungsfelder für den übergeordneten Entwicklungsprozess, geht es darum, für die involvierten Gemeinden und deren Entscheidungsträger Klarheit bezüglich der Aufgaben, der Organisation sowie den notwendigen Ressourcen zu schaffen.

### *III. Phase: Aufgaben und Aktionsplanung - Regionalentwicklungskonzept*

Im Ergebnis dieser Stufe steht, aufbauend auf der vorangegangenen Zielplanung und den relevanten Handlungsfeldern, ein detaillierter Maßnahmen- und Aktionsplan, welcher definitiv festhält, was im Einzelnen zu tun ist und auch die Termine und Verantwortlichkeiten beschreibt.

Das Ergebnis dieser Arbeit ist also nicht nur ein Konzept, sondern ein detaillierter Vorgehensplan, der die Umsetzung des Konzeptes festschreibt (vgl. dazu unten). Auch diese Erarbeitung erfolgt in Workshops und unter Miteinbezug der involvierten Gemeinden.

### *IV. Phase: Präsentation, Diskussion und Verabschiedung*

Auf Basis der obigen Analysen und Ergebnisse resultiert ein umfassendes interkommunales Regional- und Entwicklungskonzept mit einer klaren Ziel- und Maßnahmenplanung.

Das Ergebnis ist mit allen involvierten Gemeinden und den zuständigen Gremien abzustimmen und wird dann als grundsätzliche Willenserklärung der Region bzw. der involvierten Gemeinden für die künftige standortwirtschaftliche Orientierung und daraus resultierender Maßnahmen präsentiert, diskutiert und verabschiedet.

## **Die Ergebnisse**

Die Ergebnisse sollen konkret am Beispiel des 2007 abgeschlossenen Regionalentwicklungsprozesses in der interkommunalen Zusammenarbeit von 13 Gemeinden in der Region Westallgäu, Bayern dargestellt werden. Das verabschiedete Konzept brachte die organisatorische Aufteilung der übergeordneten Regionalentwicklungsschwerpunkte auf vier Geschäftsbereiche, nämlich Wirtschaftsentwicklung, Tourismus, nachhaltige Regionalentwicklung – LEADER-Programme und grundsätzliche Potentiale der interkommunalen Zusammenarbeit.

Derartige Konzepte sind sehr umfangreich. Um einen kurzen Überblick auf die Art der Ergebnisse geben zu können, wollen wir uns auf den Bereich „Regionalentwicklung Wirtschaft“ konzentrieren. Es wurden zehn vorrangig zu entwickelnde Handlungsfelder zur Realisierung der regionalwirtschaftlichen Ziele der Region Westallgäu benannt und Strukturen zur Umsetzung festgelegt.<sup>14</sup>

Handlungsfeld:	Ziele (in Auswahl):	Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung:
1. Regionales Flächen- und Immobilienmanagement:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinsame Flächenentwicklung (Gewerbegebiete)</li> <li>• Gemeinsame Preisgestaltung</li> <li>• Einführung eines fairen Ausgleichssystems für Kosten und Erlöse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Größeres und besseres Immobilienangebot</li> <li>• Attraktivitätssteigerung der Region für Interessenten.</li> <li>• Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Region</li> </ul>
2. Bestandsaufnahme und subsidiäre Entwicklungskonzeption:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erfassung der kommunalen Bestände, Bedürfnisse und Entwicklungsziele</li> <li>• Aufbau einer regionalen Gesamtstrategie aus den spezifischen kommunalen Entwicklungsstrategien</li> <li>• Abbau des Konkurrenzverhaltens der Kommunen</li> <li>• Effizienter Einsatz von Ressourcen durch „Arbeitsteilung“ der Kommunen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stimmige Gesamtstrategie der Region als Grundlage für die Standortentwicklung</li> <li>• Hoher Professionalisierungsgrad der Region als Signal an bestehende Unternehmen und Ansiedlungswillige</li> <li>• Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Region</li> </ul>
3. Standortmarketing:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufbau eines Corporate Designs</li> <li>• Bewerbung des Westallgäus als Wirtschaftsregion – nach innen und nach außen</li> <li>• Aufbau eines positiven Selbstverständnisses der Akteure in der Wirtschaftsregion Westallgäu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erleichterung von Ansiedlungen neuer Unternehmen durch angepasste Marketinginstrumente</li> <li>• Schaffung eines unternehmer- und gründerfreundlichen Klimas</li> <li>• Verringerung vorhandener Abwanderungstendenzen ansässiger Unternehmen</li> </ul>
4. Nachhaltige Finanzierung / Fördermanagement:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachhaltige Finanzierung der geplanten Maßnahmen</li> <li>• Bereitstellen von Finanzierungsinstrumenten für die Wirtschaftsförderung</li> <li>• Wirtschaftspartner und Banken als Partner gewinnen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• langfristiges Arbeiten wird möglich (dies ist erforderlich, da Erfolge nicht kurzfristig zu erreichen sind)</li> <li>• Finanzieller Spielraum gibt Handlungsoptionen</li> </ul>
5. Professionelle Innovations- und Gründerzentren – Kooperation mit Lehre:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufbau von optimalen Infrastruktureinrichtungen zur Ansiedlung von Unternehmen / zur Unternehmensgründung</li> <li>• Beratung und Betreuung bei Betriebsgründungen / von Neuansiedlungen</li> <li>• Aufbau eines Netzwerks zwischen regionaler Wirtschaft und Hochschulen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaffung eines oder mehrerer Anziehungspunkte für Betriebsgründungen und Neuansiedlungen in der Region</li> <li>• Schaffung eines positiven Gründungsklimas</li> <li>• Hoher Professionalisierungsgrad der Region als Signal an Unternehmen</li> <li>• Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Region</li> </ul>

6. Aktives Gründungs- umfeld zu regio- nalen Leit-Branchen (Automotive, Luft- fahrt, Lebensmittel, Elektrotechnik, rege- nerative Energien):	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufbau einer geordneten Zusammenarbeit mit Unternehmen der LeitBranchen</li> <li>• Aufbau eines Ansiedlungs- und Gründungs-umfeld zu den Leit-Branchen</li> <li>• Gezielte Akquisition von Unternehmen, die thematisch den Leit-Branchen zugehören</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Standortvorteile durch hochentwickelte Leit-Branchen werden genutzt</li> <li>• Firmengründungen und Neuansiedlungen im Umfeld der Leit-Branchen werden gezielt gefördert (Hier sind die Erfolgsaussichten auch am höchsten)</li> <li>• Imageförderung für die Region, wenn die „Leitbetriebe“ voran gehen</li> </ul>
7. Runder Tisch zur Verfahrens- optimierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Interes- sensverbänden und Verwaltungen erarbei- ten einen Leitfaden zur Optimierung von Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren</li> <li>• Die Maßnahmen sollen während ihrer Umsetzung von dem Runden Tisch begleitet werden – dauerhafter Prozess</li> <li>• Der Runde Tisch vertritt auch die Interessen der Region gegenüber übergeordneten Stellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attraktivitätssteigerung der Region für Interessenten durch kurze und transparente Genehmigungsverfahren.</li> <li>• Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Region</li> <li>• Die Region findet bei übergeordneten Stellen mehr Gehör und kann Entscheidungsspielräume ausbauen.</li> </ul>
8. Lobbyarbeit zum Ausbau der Verkehrs- infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abbau der Defizite bei der Verkehrsanbin- dung des Westallgäus (v.a. Straße, auch Bahn)</li> <li>• Erarbeitung von Ausbaukonzepten</li> <li>• Kontinuierliche, abgestimmte Lobbyarbeit zur Zielerreichung</li> <li>• Aufbau eines Leitungs- und Steuerungs- kreises mit Aufbau eines Lobbyisten-Teams</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung der Verkehrsinfrastruktur als wichtige Grundlage für wirtschaftliche Entwicklung</li> <li>• Die Region Westallgäu gewinnt mehr Einfluss bei übergeordneten Stellen</li> </ul>
9. Gründungs- und Ansiedlungsumfeld organisieren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratung, Betreuung und Begleitung von Neugründungen und Ansiedlungswilligen (vom Erstkontakt bis zum Abschluss)</li> <li>• Beratung der Kommunen</li> <li>• Aufbau von Innovations- und Gründerzen- tren als Instrumente hierfür</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Betreuung von Interessenten ist einer der Erfolgsfaktoren für Wirtschafts- entwicklung schlechthin.</li> </ul>
10. Bestandspflege bestehender Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinsam mit den Kommunen werden die Unternehmen vor Ort begleitet und beraten (aktuelle Probleme, z.B. Betriebserweite- rungen, Verfahrensoptimierung, ...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die bestehenden Unternehmen finden optimale Beratung vor Ort vor</li> <li>• Sie werden im Westallgäu gehalten</li> <li>• Dadurch werden Arbeitsplätze gesichert</li> </ul>

## Die Organisation der interkommunalen Zusammenarbeit

Die Organisation der interkommunalen Zusammenarbeit wurde – wie schon oben erwähnt auf vier Geschäftsbereiche (vier Säulen der Regionalentwicklung) festgeschrieben. Siehe Abbildung unten:

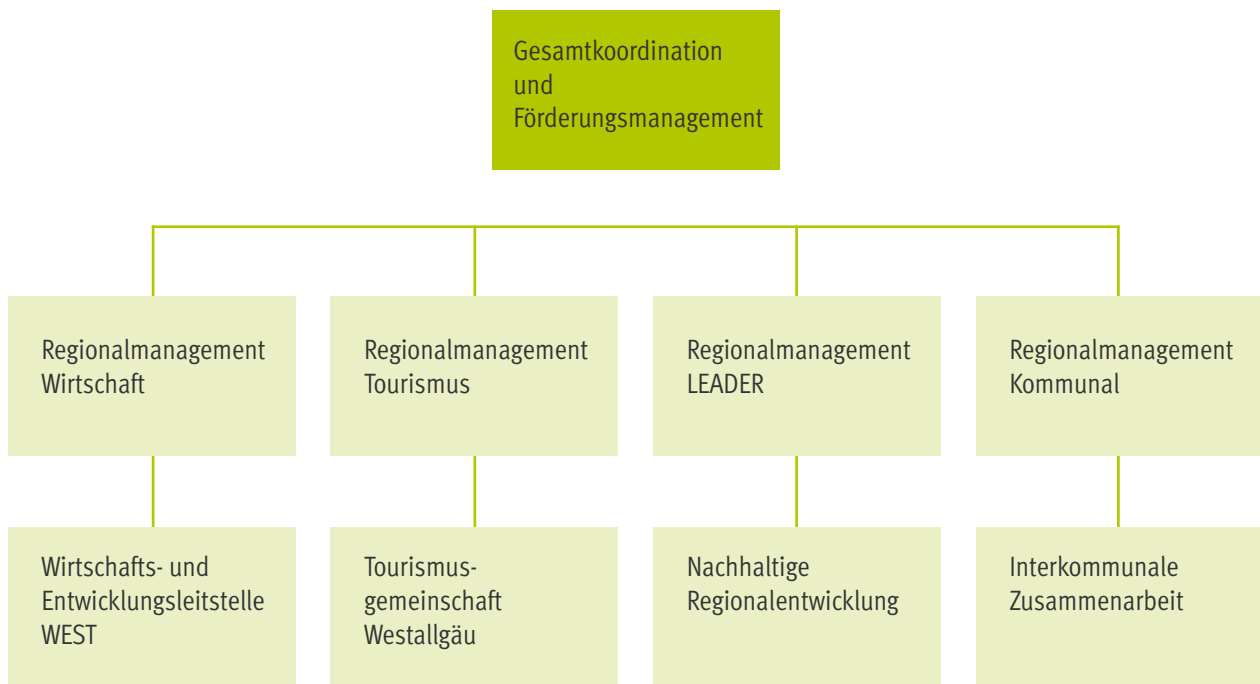


Abb.: Die Organisation der interkommunalen Zusammenarbeit in der Region Westallgäu  
© ISK Institut für Standort-, Regional- und Kommunalentwicklung 2007

Erwähnenswert ist, dass mit diesem Ansatz eine gesamthafte Standort-, Regional- und Wirtschaftsentwicklung auf Basis interkommunaler Zusammenarbeit abgedeckt wird. Wesentlich ist, dass über der dargestellten Strukturorganisation ein sogenanntes „Kontrollgremium“ aller involvierten Gemeinden installiert wurde, welches die Subsidiarität der Regionalentwicklung sicherstellt und die gesamte Entwicklung auch laufend kontrolliert.

Die einzelnen Geschäftsbereiche werden über verantwortliche Stellen geführt. So etwa, dass das Regionalmanagement Wirtschaft über eine separate Wirtschafts- und Entwicklungsleitstelle WEST, welche wiederum mit einer von Vertretern ausgewählter Gemeinden besetzten „Steuerungsgruppe Wirtschaftsentwicklung“ zusammenarbeitet. Die WEST ist in Akkordierung mit dieser Steuerungsgruppe für die Umsetzung der obigen zehn Handlungsfelder im Bereich Wirtschaft verantwortlich. Die Finanzierung erfolgt über die 13 Gemeinden mit einem abgestimmten Kostenschlüssel sowie über das Sponsoring einer regional verankerten Bankengruppe.

Interessant ist auch der Geschäftsbereich „Interkommunale Zusammenarbeit“. Hier geht es darum, Zusammenarbeits- und Optimierungspotentiale im Bereich der kommunalen Verwaltungen nicht mehr dem Zufall zu überlassen, sondern in weiterer Folge planmäßig zu analysieren und zu organisieren.

Koordiniert wird die gesamte Organisation von einer definierten Stelle, welche jedoch im gegenständlichen Fall nicht zusätzlich besetzt ist, sondern vom Leiter des klassischen Regionalmanagements (LEADER-Programme) wahrgenommen wird. Diese Stelle ist dann auch für ein professionelles Förder- und Finanzierungsmanagement für die gesamte Region zuständig, welchem damit in Verbindung mit einer klaren Aufgabenbeschreibung, die notwendige Priorität eingeräumt wird.

## Fazit

Nicht nur die Theorie, sondern auch die Praxis zeigt, dass mit dem Ansatz der subsidiären Regionalentwicklung interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich auf die geänderten Problembereiche und Handlungsnotwendigkeiten unserer Kommunen abgestellt werden kann. Voraussetzung ist eine gute Vorbereitung und die entsprechende fachliche Expertise in der Projektabwicklung und Aufbereitung. Erfolgsentscheidend ist, dass solche Projekte aus der Region selbst entstehen und nicht von oben aufoktroiert werden und dass man der Information und Bewusstseinsbildung auch die notwendige Zeit und den notwendigen Raum gibt.

Die involvierten Gemeinden müssen von vornherein und umfassend in den Entwicklungsprozess eingebunden sein. Das Ziel ist eine breite und tragfähige regionale Basis für die Umsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit. Ganz wichtig ist, dass man nicht bei Leitbildern stehen bleibt, sondern das Konzept mit klaren und umsetzungsrealistischen Handlungsfeldern unterlegt und dazu auch detaillierte Maßnahmenpläne zur Erreichung der angestrebten Ziele und zur operativen Umsetzung der benannten Handlungsfelder erarbeitet und eine solide Organisation zur Umsetzung sicherstellt.<sup>15</sup>

- 1 Z.B. die Wuhrkonkurrenz Höchst-Fußach-Gaissau in Philipp Krapf, Die Geschichte des Rheins zwischen dem Bodensee und Ragaz. Sonderdruck aus den Schriften des Vereins zur Geschichte des Bodensees. Heft XXX, 1901, S. 119 ff., hier S. 31.
- 2 In Vorarlberg kam es 1938 zu umfassenden zwangsweisen Gemeindezusammenlegungen. Bei der dann 1945 erfolgten Volksabstimmung verblieben nur zwei Kleingemeinden bei den vorher verfügbaren Zusammenlegungen (Fluh blieb bei Bregenz und Bolgenach bei Hittisau). Die restlichen 96 Gemeinden wählten wieder ihre historisch gewachsenen Identität und Selbstbestimmung. Vgl. dazu Fachteam Gemeindekooperationen. Situationsanalyse, Bregenz 2005, Vision Rheintal.
- 3 Vgl. dazu auch Gerald Mathis, Standortsoziologie. Der Einfluss von individuellen und kollektiven Werte- und Denkhaltungen auf die Wirtschaftskraft und die Innovationsfähigkeit von Standorten. Dornbirn 2005.
- 4 „Mehr oder weniger“ meint, dass der Erfolg immer auch vom Engagement und dem Sachverstand der handelnden Personen und Gemeinden abhängt.
- 5 Wie es der Generalsekretär des Österreichischen Gemeindebundes, Hofrat Dr. Robert Hink sehr plakativ aber durchaus realistisch formuliert.
- 6 Institut für Standort-, Regional- und Kommunalentwicklung, Dornbirn (A), St. Gallen (CH), Lindenberg (D)
- 7 Josef Mugler/Mathias Fink/Stephan Loidl, Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen für Klein- und Mittelbetriebe im ländlichen Raum. Was können Gemeinden tun? Wien 2006. Online im Internet: URL: <http://www.gemeindebund.at/news.php?id=190> (Zugriff am 3.1.2007).
- 8 Und nicht als Gegenpart. Das verhält sich in etwa so wie ein Wagen mit zwei Pferden. Wenn ein Pferd nicht zieht, dann kommt der Wagen von der richtigen Bahn ab. Die Folgen sind dann im weitesten Sinn die Strasse der Verteilungsungleichheiten und der „Desozialisierung“.
- 9 Vgl. dazu auch Gerald Mathis, Nachhaltige Standort- und Wirtschaftsentwicklung und interkommunale Zusammenarbeit, in: Schriftenreihe RFG Recht- und Finanzen für Gemeinden 5 (2007) 1, S. 55 ff.
- 10 Vgl. auch ebenda.
- 11 Reto Steiner, Interkommunale Zusammenarbeit in der Schweiz, in: SIR-Mitteilungen und Berichte (2006) 32, S. 61; Reto Steiner, Gemeindezusammenschlüsse können Erwartungen nicht immer erfüllen, in: Neue Zürcher Zeitung 04.02.2003, Nr. 28.
- 12 Das Modell wurde vom ISK Institut für Standort-, Regional- und Kommunalentwicklung, Dornbirn speziell für die interkommunale Zusammenarbeit von Kommunen in der Standort- und Wirtschaftsentwicklung sowie für die Regionalentwicklung entwickelt und wird in praxi erfolgreich eingesetzt.
- 13 Gute Standortentwickler sind Moderatoren, Coaches und Mediatoren. Das allein ist jedoch zu wenig. Gerade bei breit angelegten Open Space-Prozessen reicht pure Moderation nicht aus. Es muss jemand da sein, der die Ergebnisse auch fachlich interpretieren kann, auf ihre Plausibilität prüft und in gezielte umsetzbare Handlungsfelder übersetzen kann. Ansonsten bleibt es - wie die Praxis sehr oft zeigt - bei Zielbildern, Visionen und Wunschsätzen – und einer frustrierten Region.
- 14 Rolf Eberhardt/Gerald Mathis/Gerald Eberhard/Gröber Eberhard, Wirtschaftsentwicklungskonzept für die Region Westallgäu. Kurzfassung. Lindenberg 2007. Online im Internet: URL: <http://lag-westallgaeu-schs-le-on.org/>, S.6 ff
- 15 Im Detail vgl. Gerald Mathis/Eberhard Gröber, Wirtschaftsentwicklungskonzept Region Westallgäu. Endbericht Version 1.0, ISK Institut für Standort-, Regional- und Kommunalentwicklung. Dornbirn/Lindenberg 2007.