

Nr. 60 (01.02.2009)



Regionale Zusammenarbeit der Vorarlberger Gemeinden

Jürgen Weiss

Referat des Vizepräsidenten des Bundesrates und Bundesministers a.D. Jürgen Weiss beim Symposium der Verwaltungsakademie Vorarlberg „Die Zukunft der Regionalplanungsgemeinschaften“ anlässlich „200 Jahre Gemeindeorganisation in Vorarlberg 1808 bis 2008“ am 11. Juni 2008 in Lochau (Schloss Hofen).

Wenn man die Zeitungsdatenbank abfragt, wie oft die „Vorarlberger Nachrichten“ in den letzten zwölf Monaten der Begriff „Regionalplanungsgemeinschaft“ verwendet haben, landet man bei 18 Treffern. Darunter bringt es die Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald auf vier Treffer, jene des Großen Walsertales auf einen. Der Stand Montafon bringt es zwar auf den ersten Blick auf über 200 Meldungen, tatsächlich raumordnungsrelevant sind aber auch nur wenige. Das signalisiert jedenfalls einen Rückgang der öffentlichen Wahrnehmung, möglicherweise auch des Stellenwertes. In einer Zeit, in der verstärkte Zusammenarbeit der Gemeinden in aller Munde ist und dafür die Regionalplanungsgemeinschaften eigentlich prädestiniert erscheinen, mutet dieses Ergebnis etwas seltsam an. Fragt man hingegen nach dem Begriff

„Vision Rheintal“, findet man über 100 Meldungen. Sie ist zwar keine Regionalplanungsgemeinschaft, füllt aber offenkundig ein Vakuum.

Eine Suche, wie oft der Begriff Regionalplanungsgemeinschaft (RPG) in der Vorarlberger Rechtsordnung vorkommt, ergibt 3 Treffer:

- Stellungnahmerecht zu Landesraumplänen;
- Anhörungsrecht bei räumlichen Entwicklungskonzepten von Gemeinden.
- Verordnung nach dem Naturschutzgesetz über den Biosphärenpark Großes Walsertal (Verschränkung mit der RPG).

Ihr Bestand wird offenkundig vorausgesetzt, ohne dass er näher geregelt wäre. Dementsprechend uneinheitlich sind Entstehung, Rechtsform, Arbeitsweise und Funktionstüchtigkeit der neun Regionalplanungsgemeinschaften (Bregenzerwald, Bodensee, Kuppenberg, Vorderland, westlicher Walgau, östlicher Walgau, Großes Walsertal, Montafon, Klostertal). Einzelne Gemeinden gehören zwei RPG an, andere gar keiner. Das entspricht dem in Vorarlberg allgemein feststellbaren pragmatischen und nicht ganzheitlich-systematischen Zugang zur Raumordnung.

Der Landesrechnungshof hat daher 2005 in einem Prüfbericht über die Vollziehung des Landesraumplanungsgesetzes angeregt, geeignete Instrumente für eine regionale Raumplanung zu entwickeln. Das betrifft natürlich nicht nur die Organisationsform, sondern auch die Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte.

Naheliegender wäre auf den ersten Blick, die vorhandene Struktur zu verbessern. Ein Blick über die Grenze zeigt, wie das geschehen könnte.

Baden-Württemberg hat bereits vor über 30 Jahren das Land in zwölf Planungsregionen gegliedert (Bayern in 18), wozu noch die Landkreise als untere Ebene regionaler Selbstverwaltung kommen. Die in den Planungsregionen eingerichteten Regionalverbände steuern die regionale und kommunale Raumordnung unter anderem mit einem den Landesentwicklungsplan näher ausführenden Regionalplan. Dahinter steht eine klar strukturierte Planungshierarchie bis zur Festlegung einzelner Gemeinden als Ober-, Mittel- oder Unterzentren.

Tirol hat das Landesgebiet in 37 kleinräumige Planungsverbände gegliedert, die allerdings nur geringe eigenständige Gestaltungsmöglichkeit haben. Sie sollen einerseits die Mitwirkung der Gemeinden an der überörtlichen Raumordnung gewährleisten, beispielsweise in Form von Vorschlägen für Regionalprogramme, und andererseits die örtliche Raumordnung unterstützen. Es können ihnen auch baurechtliche Aufgaben übertragen werden.

Wäre das etwas für Vorarlberg? Ich bin aus folgenden Gründen skeptisch:

Abgesehen von der nicht ohne weiteres übertragbaren anderen Raumordnungstradition hat beispielsweise der benachbarte Planungsverband Bodensee-Oberschwaben rund 600.000 Einwohner, das ist um die Hälfte mehr als ganz Vorarlberg. Das Tiroler Modell wiederum würde zu einer starken Segmentierung des Landes führen, die weder den geografischen Gegebenheiten noch der notwendigen Durchlässigkeit von Grenzziehungen Rechnung trüge. Einzugsgebiete gemeinsamer Einrichtungen folgen heute funktionalen Zweckmäßigkeiten, die je nach Sachgebiet unterschiedlich sein können. Starre Grenzen sind zunehmend überholt.

Die Erfahrungen mit dem Pilotprojekt Vision Rheintal zeigen, dass wir zweierlei benötigen:

Zunächst eine intensivere Zusammenarbeit der Gemeinden, die sich in der Tat bereits vielfältig entwickelt hat und in den Köpfen schon stark verankert ist, vielleicht noch nicht in allen Herzen. Kooperationen können sowohl nachbarschaftlich bedingt sein als auch – etwa in der EDV und Finanzverwaltung – unabhängig davon funktionieren. Bei dem mit gemeinsam mit allen Gemeinden eingerichteten Portalverbund der Gemeinden wurde darauf eigens Rücksicht genommen.

Zur Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit sieht das Regierungsprogramm der Bundesregierung eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen vor, wofür die eingesetzte Expertengruppe folgendes vorgeschlagen bzw. in Arbeit hat:

- Gemeindeverbände nicht mehr auf einzelne Aufgaben beschränkt, sondern auch multifunktional und grenzüberschreitend;

- Neben 15a-Vereinbarungen auch Möglichkeit für Gemeinden und Gemeindeverbände, untereinander oder mit Land und Bund solche Vereinbarungen im Bereich der Hoheitsverwaltung zu schließen;
- Möglichkeit, mit solchen Vereinbarungen auch gemeinsame behördliche Einrichtungen zu schaffen;
- Öffentlich-rechtliche Verträge auch mit Privaten, beispielsweise in Form der Vertragsraumordnung.

Eine intensive Zusammenarbeit der Gemeinden, vor allem in der Form von Gemeindeverbänden, kann natürlich in ein Spannungsverhältnis mit dem in der Verfassung verankerten Grundsatz geraten, wonach die Funktion der einzelnen Gemeinde als Selbstverwaltungskörper nicht gefährdet sein darf. Dahinter steht auch das Problem, dass ebenso wie in der Europäischen Union (EU) die Zusammenarbeit zwangsläufig stark exekutivlastig ist und das Problem auftreten kann, dass Partizipationsmöglichkeit und direkte demokratische Legitimation nicht mehr ausreichend gewährleistet sind. Das Extrembeispiel wäre eine Gemeinde, die alle ihre Aufgaben an Gemeindeverbände oder andere Gemeinden übertragen hat. Es liegt auf der Hand, dass sowohl die Transparenz als auch die Mitwirkungsmöglichkeit der Gemeindevertretung wie der Bürger stark beeinträchtigt wäre. In weiterer Folge kann das dann natürlich langfristig zu Diskussionen in den Gemeinden führen, ob die Einflussmöglichkeit der Bürger in einer größeren Gemeinde nicht besser als in funktional stark verzahnten, aber getrennten Gemeinden gewährleistet wäre. Um die Entscheidung darüber in den Gemeinden zu belassen, schlägt die Expertengruppe im Rahmen der Staatsreform auch vor, dass Zusammenlegungen von Gemeinden nur mit Volksabstimmungen möglich sein sollen.

Die Vision Rheintal hat als zweites Ergebnis aber auch die Notwendigkeit gezeigt, die Landesraumordnung zu verstärken, ich nenne nur die Betriebsgebiete und Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Ob für die regionale Umsetzung der Landesraumordnung oder eigenständige Regionalentwicklungspläne landesweit eine eigene organisatorische Zwischenebene geschaffen werden soll, scheint mir fraglich zu sein. Das Land ist nicht so groß, dass es an Übersichtlichkeit mangeln würde und regionale Abgrenzung mit unausweichlichen Überschneidungen würde erst recht wieder zu Koordinierungsbedarf führen. Vor allem das Rheintal wäre

als Regionalplanungsgemeinschaft wohl zu groß, weil es in sich mehrere gut funktionierende Teilregionen hat.

Ich plädiere daher einerseits für einen weiterhin pragmatischen Zugang. Wo sich regionale Zusammenarbeit herausbildet, soll das unterstützt und koordiniert werden. Es wird aber vergebliche Mühe bleiben, das am grünen Tisch kreieren zu wollen. Im Allgemeinen wird überörtliche Raumordnung eine landespolitische Herausforderung sein, für die nach den guten Erfahrungen mit der Vision Rheintal ausreichende Ressourcen gut angelegtes Geld sein werden.