

# Interkommunale Zusammenarbeit – eine Frage der Motivation?

Intercommunal cooperation –  
an issue of motivation?



**KLAUS WIRTH**

Dr. Klaus Wirth  
KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung  
Guglgasse 13  
A-1110 Wien  
e-mail: wirth@kdz.or.at

## ZUSAMMENFASSUNG

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) hat in Österreich eine lange Tradition. Dem weiteren Ausbau von Gemeindekooperationen wird in letzter Zeit wieder vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt. Wie auch schon früher dominieren v.a. die erwarteten ökonomischen Vorteile einer Gemeindegemeinschaft die verwaltungswissenschaftliche und auch verwaltungspraktische Diskussion. Bei der Form und dem Inhalt von Kooperationen ist Vieles denkbar und auch machbar! Schwierig ist aber v.a. der Weg zur Kooperation und hier insbesondere die Überwindung von sehr unterschiedlichen Vorbehalten in den einzelnen Gemeinden. Im Hinblick auf die Motivation der Gemeinden zu mehr Kooperation kommt insbesondere den Bundesländern eine wichtige Rolle zu.

## ABSTRACT

Intercommunal cooperation (ICC) has had a long tradition among Austrian towns, cities, and municipalities. Similar to the German-speaking neighbouring countries, this issue has recently become a subject of increased interest and is being intensely discussed. Apart from basic analyses of ICC in diverse scientific journals or the arrangement of expert meetings, the number of practical examples of cross-municipal cooperation is growing. Just as in former times, the discussion on administration – be it from a scientific or a practical point of view – is dominated, above all, by the economic potentials expected for increasing the efficiency of the services provided – to some extent also for enhancing the quality and the opportunities for a professional approach. A lot of things are possible and feasible through joint forces! It is certainly a

stony path towards cooperation, especially when trying to overcome most diverse resentments within the various municipalities. It must be noted, though, that the *Länder* play a significant part in overcoming those impediments and in providing incentives for cooperation among the municipalities.

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) hat bei den Städten und Gemeinden in Österreich eine lange Tradition. Ähnlich wie in den deutschsprachigen Nachbarländern hat das Thema in letzter Zeit wieder vermehrtes Interesse gefunden und wird gegenwärtig intensiv diskutiert. Neben grundsätzlichen Ausführungen zur IKZ in verschiedenen Fachpublikationen oder die Veranstaltung von Fachtagungen wächst auch die Zahl neuer praktizierter Beispiele von gemeindeübergreifenden Kooperationen.<sup>1</sup> Wie auch schon früher, dominieren v.a. die erwarteten ökonomischen Potenziale einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit – teilweise aber auch der Verbesserung der Qualität oder die Chancen zur Professionalisierung –, der Leistungserbringung die verwaltungswissenschaftliche und auch verwaltungspraktische Diskussion.

Bei der Präsentation von Kooperationsbeispielen, wie etwa zuletzt auf einer Fachtagung des Österreichischen Städtebundes im Januar 2006, werden demzufolge v.a. die realisierten Einsparungen als sichtbare Erfolge der Zusammenarbeit herausgestellt. Die interkommunale Zusammenarbeit ist in der Österreichischen Rechtsordnung nicht abschließend geregelt und eröffnet somit den Gemeinden eine große Gestaltungsfreiheit in Bezug auf Inhalt und Form (WIRTH, K. u. M. MATSCHEK 2005). Aus diesem Grund ist in der Vergangenheit auch eine große Vielfalt an unterschiedlichsten Formen entstanden. Die Bandbreite dieser realisierten Gemeindekooperationen liegt – unter rechtlich formalen Gesichtspunkten – auf einem Kontinuum zwischen einerseits wenig / nicht institutionalisierten und meist informellen Kooperationen auf der einen Seite (z.B. Bürgermeisterstammtische, Auskünfte, kurzfristige Aushilfen) und stark institutionalisierten Formen der Kooperation auf der anderen Seite. Die stark institutionalisierten Kooperationen werden üblicherweise in einer öffentlich-rechtlichen (z.B. Gemeindeverbände oder Verwaltungsgemeinschaften) beziehungsweise auch privatrechtlichen Organisationsform (z.B. Kooperation auf der Grundlage von Verträgen, die Bildung von Vereinen oder auch handelsrechtlichen

Organisationen) praktiziert (WIRTH, K. u. M. MATSCHEK 2004, S. 19ff.).

Gemeindefusionen (im Sinne einer freiwilligen Zusammenlegung von Gemeinden) – wie sie derzeit in der Schweiz einen breiten Raum in der kommunalwissenschaftlichen aber auch in der kommunalpolitischen Diskussion einnehmen<sup>2</sup> und in letzter Zeit auch vermehrt verwirklicht werden – sehe ich nicht als Form einer Gemeindekooperation an. Die Betrachtung von Gemeindekooperationen allein aus rechtlich organisatorischer Perspektive greift viel zu kurz. So sind eben auch andere Perspektiven sinnvoll, wie etwa eine räumlich funktionale, wonach Gemeindekooperationen aus der direkten Nachbarschaft oder aufgrund sonstiger räumlicher Gegebenheiten (funktionale Zusammenhänge, Verkehrswege) oder auch Abhängigkeiten (z.B. Talschaften) entstehen. Darüber hinaus sind aber auch technisch-sachlich induzierte Formen der Gemeindezusammenarbeit – wie etwa die gemeinsame Entwicklung einer Softwarelösung – oder historisch-kulturell begründete Formen der Zusammenarbeit denkbar (vgl. WIRTH, K. u. P. BIWALD 2006).

Wenn auch die rechtlichen Möglichkeiten sehr umfassend und per se keine kommunalen Aufgaben- / Leistungsbereiche von der Bildung von Gemeindekooperationen ausgeschlossen sind, stellt sich gleichwohl die Frage, ob sich eventuell bestimmte Aufgabenbereiche besonders für Kooperationen anbieten. Hier ist a priori keine eindeutige Antwort zu geben, weil Kooperationen in der Regel aus einem örtlich spezifischen Handlungsanlass (Problem), einer individuellen Konstellation von Akteuren und sowohl grundsätzlichen, strategischen als auch ganz praktischen Überlegungen entstehen. Dennoch kann aus der Praxis (bereits realisierte Kooperationen) tendenziell geschlossen werden, dass bestimmte Aufgabenbereiche sich eher für Kooperationen eignen als andere. Auch wenn

1 Allein in der Österreichischen Gemeindezeitung ÖGZ wurde in den letzten beiden Jahren eine größere Zahl an Beiträgen veröffentlicht, die Fragen der IKZ thematisiert haben. (Eine Schwerpunkt-Nummer im November 2005, die Ausgaben 07 und 09/2004 sowie aktuell zwei Beiträge in der Nr. 03/06; am 31.01.2006 fand zuletzt eine Fachtagung des Österreichischen Städtebundes [in Zusammenarbeit mit dem KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung] zur IKZ in Wien statt; fast schon regelmäßig wird in der Tagespresse auf neue Kooperationsprojekte hingewiesen; im 2. Quartal 2006 erscheint eine aktuelle Publikation über interkommunale Kooperation des KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung in Wien.)

2 Vgl. dazu STEINER 2002 bzw. verschiedene Beiträge der NEUEN ZÜRICHER ZEITUNG Ende 2005 / Anfang 2006

eine umfassende Bestandsaufnahme für ganz Österreich – wie sie etwa für die Schweiz vorliegt (vgl. STEINER, R. 2002) – noch aussteht, lassen sich Schwerpunkte zeigen. Diese sind v.a. in folgenden Bereichen zu sehen: im Tourismus, bei den kommunalen Ver- und Entsorgungsleistungen, der Zusammenarbeit im Sozial- und Schulbereich sowie im Personenstandswesen. Aus verschiedenen Gesprächen mit kommunalen Vertretern ist zu erkennen, dass Kooperationen eher in Bereichen angestrebt werden, bei denen die eigentlichen Produktionsprozesse für die Bürger unsichtbar bleiben und daher politisch weniger bedeutsam sind (z.B. eher im Bereich der Beschaffung als etwa bei Kindergärten). Gegenüber den eben genannten „klassischen“ Kooperationsbereichen – für die meist eine Verpflichtung zur Kooperation besteht – entstehen in letzter Zeit in immer neuen Aufgabenbereichen Kooperationen, wobei auch traditionelle Tabubereiche nicht mehr ausgeschlossen bleiben (z.B. die Fusion der Feuerwehren Eberstalzell, Hallwang und Hermannsdorf in Oberösterreich).

*Was sind aber letztlich die Motive, weshalb Gemeinden überhaupt eine Kooperation mit anderen Gemeinden eingehen?*

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass für einzelne kommunale Aufgabenbereiche eine gesetzliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit in der Form von Gemeindeverbänden besteht (z.B. die Verpflichtung zur Bildung von Schulgemeinde- und Sozialhilfeverbänden<sup>3</sup>) und somit die Kooperationen zwingend vorgeschrieben sind.

Außerhalb dieser eng begrenzten Bereiche ist Freiwilligkeit zur Zusammenarbeit das bestimmende Moment für die Entstehung von Kooperationen. Weshalb nun aber gerade freiwillige Kooperationen entstehen, ist meines Wissens bislang nicht abschließend untersucht und es ist davon auszugehen, dass die Gründe für eine freiwillige Kooperation sehr vielfältig sind und in erster Linie von den örtlichen Gegebenheiten / Problemlagen und den individuellen Motiven der handelnden Personen abhängen. Insofern können hier auch nur ganz allgemeine Hinweise gegeben werden. Als wichtige Triebfedern sind zunächst die wachsenden Finanzprobleme der Gemeinden zu nennen und die Erwartungen, dass sich durch Gemeindekooperation die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung verbessern lässt. So konnte eine von uns zu Beginn des letzten Jahres durchgeführte Befragung zeigen, dass Kooperationen von Seiten der

Verwaltungschefs der größeren Städte in Österreich v.a. unter dem Blickwinkel der Kostenreduktion (oder genereller der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung) und mit deutlichem Abstand der Verbesserung der Qualität / Professionalisierung der Leistungen gesehen werden (WIRTH, K. u. HÖDL 2005). Effizienzgewinne aus Kooperationen eröffnen u.U. neue finanzielle Spielräume oder lassen größere Investitionen überhaupt erst leistbar werden. Hinzu kommt, dass die Erbringung von qualifizierten Leistungen für die Mitarbeiter der Gemeinden zum einen durch schnelle technische Veränderungen (Stichwort e-Government) aber auch durch die schnelle und umfassende Produktion von – in den Gemeinden zu bewältigenden – neuen oder „reformierten“ Rechtsvorschriften (etwa im Bereich des Baurechts des Besoldungs- oder Vergaberecht) oder eine wachsende Zahl an neuen Finanzierungsformen herausgefordert wird. V.a. kleinere Gemeinden fordern diese Entwicklungen heraus, managt doch dort häufig nur eine sehr kleine Gruppe von Mitarbeitern (Bürgermeister und Gemeindegemeindefunktionäre) – quasi im Alleingang – die gesamte Palette kommunaler Leistungen. Aber auch die erwarteten negativen Folgen des demographischen Wandels,<sup>4</sup> eine veränderte Förderkulisse der EU (Regionen) oder die direkten Folgen der Globalisierung und die damit einhergehende wachsende Mobilität von Kapital (z.B. sinkende Bindung von Unternehmen an einen bestimmten Standort) oder ein langsamer Bewusstseinswandel, wonach größere regionale Einheiten im wachsenden Standortwettbewerb schlagkräftiger sind als kleine lokale Initiativen, können Überlegungen zur Kooperation befördern.<sup>5</sup> Spannender jedoch als die Frage, weshalb Gemeinden letztlich kooperieren, ist, dagegen meines Erachtens die Frage,

*warum angesichts der externen Entwicklungen und der offenkundigen Vorteile der Kooperation nicht viel mehr Gemeindekooperationen entstehen und immer wieder in öffentlichen Diskussionen*

3 Dazu noch ein aktuelles Beispiel aus Tirol: Entsprechend der Raumordnungsnovelle 2005 müssen Tiroler Gemeinden gemeinsame Planungsverbände bilden, um sich bei der Raumplanung, Infrastruktur und Gemeindeentwicklung abzustimmen und Synergien zu nutzen.

4 Vgl. ELFTER RAUMORDNUNGSBERICHT der Österreichischen Raumordnungskonferenz, Wien 2005

5 Auch die Tourismusverbände in Österreich streben nach einer Bündelung der Kräfte durch größere Einheiten (vgl. DER STANDARD vom 31.01.2006).

*darauf hingewiesen wird, dass das Potenzial an möglichen Gemeindekooperationen noch lange nicht ausgeschöpft ist?*

Als ein Argument wird hier in diesem Zusammenhang gern auf die vielfältigen und auch faktisch bestehenden rechtlichen Hürden verwiesen, die etwa im Bereich des Vergabewesens oder auch des EU-Wettbewerbsrechts zu finden sind.<sup>6</sup> Diese rechtlichen Begrenzungen machen Kooperationsprojekte zugegebenermaßen aufwändiger und komplizierter, jedoch nicht gänzlich unmöglich.

Als demgegenüber sehr viel gewichtigere Argumente sehe ich eine spezielle – Kooperationen entgegenstehende – Interessenlage und eher kurzfristig orientierte politische Kosten-Nutzen-Überlegungen in den Gemeinden an, die den durch viele aktuelle Beispiele belegten ökonomischen Vorteilen einer Zusammenarbeit eben auch als handfeste politische Nachteile gegenüberstehen:

■ **Befürchtungen in Bezug auf Steuerungsverluste**

Das Eingehen einer Kooperation ist jedenfalls objektiv mit einer Verlagerung von Entscheidungskompetenzen aus den einzelnen Gemeinden auf den Träger der Kooperation und damit mit einem Verlust an direkter Einflussnahme der Verantwortlichen in den Gemeinden verbunden. Dies umso mehr, als es sich beim Träger der Kooperation um eine gemeinsame privatwirtschaftliche Gesellschaft handelt. In diesem Fall sind direkte Steuerungseingriffe (z.B. „kurzfristig den Beschäftigten des Bauhofes eine Arbeit anschaffen“) nicht mehr möglich. Es bedarf einer anderen Verwaltungs- / Managementkultur in den Gemeinden.

■ **Subjektive Ängste vor einem Image- oder gar grundlegenden Bedeutungsverlust**

Einer Übertragung / Verlagerung von kommunalen Aufgaben auf andere Gemeinden oder die Zusammenführung von Ressourcen in einer übergemeindlichen Organisation – so ökonomisch sinnvoll dies sein kann – stehen vielfältige Befürchtungen und Ängste vor Bedeutungs- und Autonomieverlusten oder einem Verlust der eigenständigen Identität respektive des persönlichen Profils einer Gemeinde gegenüber. Dies umso mehr, wenn kleinere und größere Gemeinden kooperieren und die Ungleichgewichte nicht fair ausbalanciert werden. Aus der Sicht ei-

ner kleinen Gemeinde bedeutet eine konsequent zu Ende gedachte Nutzung aller möglichen Kooperationspotenziale einen schleichenden Bedeutungsverlust: Bürgermeister und Gemeinderat ohne eigene Verwaltung, Gemeinden ohne eigene Gestaltungsmöglichkeiten. Die Bereitschaft zur gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit endet somit spätestens dann, wenn die Selbstbestimmung der Gemeinden, das eigenständige Profil und oder gar die Existenz fraglich werden.

■ **Gemeindekooperation ist (bislang?) kein politisch relevantes Thema**

Aus der Perspektive der politischen Rationalität (besser Ökonomie) der politisch Verantwortlichen in den Gemeinden ist Kooperation keine überzeugende Option. Wahlen kann man als Bürgermeister mit der Schließung und Verschmelzung des örtlichen Kindergartens mit dem der Nachbargemeinde – auch wenn der eigene Kindergarten noch so defizitär ist – kaum gewinnen; Sanierungsmaßnahmen oder auch ein gelebtes regionales Bewusstsein sind politisch in der eigenen Gemeinde schwerer zu vermitteln (vgl. auch WEICHHART 2006).

Insofern darf vor dem Hintergrund dieser Vorbehalte kaum verwundern, dass in praktischen Kooperationsprojekten meist die Bereitschaft bei vielen Gemeinden erkennbar ist, im Rahmen von Kooperationen allenfalls noch zusätzliche Leistungen anderer Gemeinden zu übernehmen (im Sinne eines Wachstums der eigenen Verwaltung). Leistungen abzugeben (sei es an andere Gemeinden oder gar an die Bezirkshauptmannschaften – was prinzipiell ja auch möglich wäre) wird demgegenüber weitgehend abgelehnt; Gleichgültigkeit und Verweigerung gegenüber Ideen der Zusammenarbeit sind dann die Folge.

Daher plädiere ich hier explizit dafür, nicht nur über Organisationsfragen von Kooperationen zu diskutieren, sondern vielmehr diese emotionalen und interessengeleiteten Vorbehalte in den Gemeinden stärker aus dem Hintergrund nach vorne zu rücken. Kooperationen fallen nämlich nicht vom Himmel und bevor Fragen der Organisation oder gar der geeignetsten Rechtsform einer Ge-

<sup>6</sup> Vgl. hierzu die Beiträge von GUTKAS u. LINDINGER 2006 sowie CASATI 2005

meindekooperation diskutiert werden können, liegt u.U. hinter den beteiligten Gemeinden ein langer und beschwerlicher Weg des Überwindens von wechselseitigen Vorbehalten, das Herausarbeiten von für alle Beteiligten sichtbaren Vorteilen einer Kooperation, des Überwindens von Interessengegensätzen und lokalen Egoismen.

Aus diesem Grund sollte sich die weitere Fachdiskussion vermehrt Fragen der Gestaltung und Steuerung der Entstehungsprozesse von Kooperationen<sup>7</sup> und damit auch Fragen der Motivation widmen.

### STRATEGIEN ZUR MOTIVATION – MONETÄRE UND NICHTMONETÄRE ANREIZE

*Wie können nun aber Gemeinden dazu motiviert werden, mehr als bisher Gemeindekooperationen einzugehen?*

Die zuvor beschriebenen externen Entwicklungen (Demographie, wachsende Finanzprobleme etc.) reichen bislang allein – so scheint es jedenfalls – noch nicht aus, ein grundlegendes Umdenken zu bewirken. Offenbar bedarf es zusätzlicher Impulse, respektive externer Anreize, die v.a. und zunächst einmal durch die Bundesländer gesetzt werden können. Daher kommt ihnen auch beim weiteren Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit eine ganz zentrale Schlüsselrolle zu.

Im Rahmen einer im Umfang stark begrenzten Recherche<sup>8</sup> habe ich versucht herauszufinden, welchen Stellenwert das Thema interkommunale Zusammenarbeit bei den Ländern ganz generell hat und welche konkreten Maßnahmen die Länder derzeit setzen. Dabei hat sich gezeigt, dass bei den Vertretern der Länder ein weit verbreitetes Interesse an der Thematik der interkommunalen Zusammenarbeit besteht. Gleichzeitig wurde aber auch deutlich, dass das Ausmaß der konkreten (meist Förder-)Maßnahmen zwischen den Bundesländern stark variiert, wobei alles in allem durchgängig Maßnahmen verfolgt werden, die auf ein freiwilliges Zustandekommen von Kooperationen setzen. Maßnahmenschwerpunkte bilden gegenwärtig der Ausbau des Informations- und Erfahrungsaustauschs zwischen den Gemeinden sowie verschiedene Formen einer finanziellen Förderung von Projekten – auch beispielgebenden Pilotprojekten. Vereinzelt werden auch vorsichtige fordernde Ansätze erkennbar, indem die Länder bei-

spielsweise bei der Genehmigung von Projekten oder der Vergabe von Bedarfszuweisungsmitteln Kooperationsprojekte bevorzugt behandeln.

Die Maßnahmen von drei – meines Erachtens besonders engagierten – Bundesländern möchte ich hier kurz beschreiben:<sup>9</sup>

- Das Land Oberösterreich unterstützt und fördert interkommunale Kooperationen v.a. durch Hilfestellungen in der Startphase und durch eine Steuerung der Bedarfszuweisungen. Eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Zuweisung von Fördermitteln bildet in Oberösterreich eine flächendeckend durchgeführte Infrastrukturerhebung, die als Grundlage der Bedarfsprüfung herangezogen wird. Das Land verfolgt damit das Ziel einer Konzentration der Mittel im Hinblick darauf, eher weniger und dafür qualitativ hochwertigere Infrastrukturen (z.B. Bäder) zu schaffen. Gemeindeübergreifenden Projekten wird in Oberösterreich eine höhere Priorität eingeräumt; sie werden gegenüber Einzelinitiativen vorgereicht und können mit Sonderförderungen rechnen (z.B. Anschubhilfen in der Startphase, indem das Land Kosten einer externen Begleitung übernimmt). Durch das große Engagement des Landes Oberösterreich in Sachen Gemeindekooperation soll erreicht werden, die erkannten finanziellen Steigerungen in den Bereichen Verwaltung, Sicherheit, Unterricht, Kultur und Dienstleistungen – aber besonders überproportionale Ausgaben im Sozial- und Gesundheitswesen – bewältigbar zu machen. Teilweise konnten neuere Projekte der Gemeindezusammenarbeit erhebliche Einsparpotenziale realisieren (vgl. BIWALD, P., G. FORCHTNER u. K. WIRTH 2006).

- Das Land Vorarlberg verfolgt ebenfalls sehr intensiv den Aufbau von Gemeindekooperationen. Entgegen früheren Formen der Gemeinde-

7 Zu Fragen der Gestaltung von Kooperationsprozessen möchte ich auf einen Beitrag von WIRTH K. u. HACK H. in BIWALD u. WIRTH 2006 verweisen.

8 Ich beziehe mich hier einerseits auf meine Erfahrungen im Rahmen der Recherchen im Vorfeld der Vorbereitung der o.g. Tagung des Österreichischen Städtebundes sowie der Publikation BIWALD P. u. K. WIRTH 2006; einbezogen waren jeweils die Gemeindeabteilungen der Landesregierungen.

9 ausführlicher in BIWALD P. u. K. WIRTH 2006 bzw. die Beiträge zum Land Salzburg in diesem Bericht.

förderung setzt man in letzter Zeit vermehrt auf Anschubfinanzierungen insbesondere zur Schaffung von Verwaltungsgemeinschaften. Dabei wird die Ausgangssituation in Vorarlberg in Bezug auf das Ausmaß an bereits bestehenden Gemeindekooperationen als sehr günstig angesehen, konnte doch eine aktuelle Erhebung des Landes (mit Stand Herbst 2004) insgesamt 297 Kooperationsbeziehungen sichtbar machen; darunter 59 „verordnete“ und weitere 60 freiwillige Verbände. Als eine nennenswerte Besonderheit ist das im Jahr 2004 vom Land und den Gemeinden gestartete Entwicklungsprojekt „Vision Rheintal“ zu werten. Im Rheintal – einer polyzentralen Bandstadt mit insgesamt 29 Gemeinden – leben fast zwei Drittel der Landesbevölkerung. Gab es in diesem Raum bisher v.a. kleinteilige Kooperationen, soll durch das genannte Projekt erstmals eine gemeinsame Diskussions- und Aktivitätenplattform – die Rheintalkonferenz – geschaffen werden, an der Bürgermeister, Landesräte und Landtagsabgeordnete teilnehmen. Dem Ausbau der Gemeindekooperation widmet die „Vision Rheintal“ einen eigenen Schwerpunkt; so sollen etwa Betriebsgebiete durch die Bildung von Standortverbänden nach landesplanerischen Gesichtspunkten angesiedelt und die Sicherstellung von Nebenleistungen zwischen den beteiligten Gemeinden abgestimmt werden.

- Auch das Land Kärnten widmet dem verstärkten Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit besondere Aufmerksamkeit und hat dieses Engagement insbesondere im aktuellen Regierungsprogramm festgeschrieben. Neben den bereits landesweit umgesetzten Verbandsstrukturen (z.B. Sozialhilfverbände) fördert das Land v.a. auch innovative Kooperationsprojekte (z.B. Verwaltungsverband Karnische Region, Gurktal-Kooperation, Villach-Stadt-Umlandkooperation), die beispielgebend für andere Gemeinden sein sollen. Die Maßnahmen des Landes sollen das Bewusstsein für die Möglichkeiten und Chancen von Kooperationen verbessern (nur größere Einheiten sind wettbewerbsfähig!), interessierten Gemeinden Good-Practice-Beispiele zugänglich zu machen (Projekt „Innovationsbörse“) aber auch ganz konkret raumordnungsbezogene Kooperationen anstoßen. In Kärnten werden ebenfalls Förderanreize mittels Bedarfswzuweisungen gesetzt. Besondere Aufmerksamkeit hat in letzter Zeit die sog. Lehr-

lingsinitiative erfahren, bei der insgesamt 32 Gemeinden im Verbund miteinander 52 Lehrlinge ausbilden.

*Sind diese – insgesamt positiv zu wertenden Ansätze – aber gleichermaßen auch ausreichend, das Potenzial an Gemeindekooperationen besser als bisher auszuschöpfen?*

Das Kommunizieren der Machbarkeit (erfolgreiche Beispiele) und der wirtschaftlichen Vorteile (Zeigen der Einsparungen) von Gemeindekooperationen sowie die finanzielle Förderung (insbesondere der Anschubphase) sehe ich grundsätzlich als geeignete Maßnahmen an. Ob sie allerdings ausreichen, in größerem Umfang Gemeindekooperationen zu initiieren, wage ich vor dem Hintergrund der oben skizzierten Interessenlage in den Gemeinden zu bezweifeln.

Zugegeben: Auch viele kleine und in ihrem Umfang / der Tiefe der Kooperation sehr begrenzte Projekte der Zusammenarbeit können helfen, durch die gesammelten positiven Erfahrungen und kleinen gemeinsamen Erfolge grundsätzliche Vorbehalte in den Gemeinden abzubauen und zukünftige Kooperationen zu erleichtern. Auch Mitnahmeeffekte bei der finanziellen Förderung sind insoweit zu tolerieren, als sie eben zu neuen Kooperationen führen und einen gemeinsamen Lernprozess unterstützen. Trotzdem: Bislang entstehen Gemeindekooperationen nach meinem Dafürhalten eher noch zufällig; nach wie vor überwiegt ein auf die eigene Gemeinde beschränktes Denken. Auch reichen meines Erachtens die bisherigen Maßnahmen der Länder zur Förderung von Gemeindekooperationen noch nicht aus und es sollte dezidiert diskutiert werden, ob die bisherigen Vorgehensweisen der Länder – wie sie oben durch die drei vorgestellten Beispiele deutlich wurden – nicht um Maßnahmen erweitert werden sollten, die den Gemeinden ein deutlich höheres Kooperationsengagement bewusst abverlangt. Dabei bin ich mir der Schwierigkeit dieses Unterfangens durchaus bewusst: So gilt es, vorsichtig mit dem hohen Gut der „Gemeindeautonomie“ umzugehen und Konzepte zu entwickeln, die die politische Autonomie der Gemeinden wahren aber gleichzeitig auch die Vorteile der interkommunalen Kooperation herausstreichen. Auf weit reichende Zwangsmaßnahmen – etwa der Zusammenlegung von Gemeinden – sollte jedenfalls verzichtet werden.

*Was könnten konkrete Ansatzpunkte für eine stärker fordernde Haltung der Bundesländer sein?*

Für die weitere Diskussion möchte ich einige vorläufige Überlegungen vorschlagen:

▪ **Kooperation als Beurteilungskriterium für Modernisierungsprojekte festlegen**

Die Länder könnten darauf hinwirken, dass jegliche größere Investitions- aber auch gemeindeinterne Reformmaßnahme eine verpflichtende Prüfung der Variante „Gemeindekooperation“ beinhalten sollte. Dabei ist dann aber auch sicherzustellen, dass Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit überzeugend darlegen, dass die Gemeindekooperation gegenüber anderen Reorganisationsansätzen (z.B. PPP / Outsourcing) die bessere Variante darstellt.

▪ **Schwerpunktförderung – Genehmigungsvorbehalte**

Ähnlich wie in den oben genannten Bundesländerbeispielen sollten die Länder verstärkt ihre Förderbemühungen auf gemeindeübergreifende Initiativen konzentrieren. Im Rahmen einer Neuwidmung von Gewerbegebieten könnte dann regelmäßig auch ergänzend geprüft werden, ob nicht ein interkommunaler Standort sinnvoller ist als eine Einzelinitiative. Dies sollte insbesondere für alle Infrastrukturbereiche gelten, die durch den absehbaren demographischen Wandel tangiert sind, um jedenfalls Fehlinvestitionen so weit als möglich zu vermeiden.

▪ **Leistungsstandards fixieren**

Die Länder sollten nach meiner Meinung verstärkt Mindeststandards für unterschiedliche kommunale Leistungen in Bezug auf die Qualität aber auch die Kosten gegenüber den Gemeinden formulieren und einfordern. Diese Standards könnten etwa im Rahmen von interkommunalen Kennzahlenvergleichen, die die Länder organisieren, ermittelt werden und sofern sie über dem gegenwärtigen Leistungs niveau einer Gemeinde liegen, auch einen konkreten Anreiz zu mehr Kooperation zwischen den Gemeinden geben.

▪ **Finanzzuschüsse an Kooperationsbedingung knüpfen**

Die Länder könnten ferner gegenüber Gemeinden, die über mehrere Jahre hinweg aus eigener

Kraft keinen ausgeglichenen Haushalt haben (Abgangsgemeinden), konsequent einfordern, dass diese gegenüber dem Land belegen, dass alle Möglichkeiten zur interkommunalen Kooperation bereits ausgeschöpft sind.

*„Damit sich das Denken von den Kirchtürmen löst“*

Bei Kooperationen ist vieles denkbar und auch machbar! Schwierig sind aber v.a. der Weg zur Kooperation und hier insbesondere auch die Überwindung von sehr unterschiedlichen Vorbehalten in den einzelnen Gemeinden. Insofern ist eine Diskussion über Gemeindekooperationen, die sich allein auf ökonomisch-technokratische Argumente oder die „Vernunft“ angesichts der externen Entwicklungen verlässt und die gegebenen realpolitischen Interessenstrukturen in den Gemeinden außer Acht lässt, in ihrer Reichweite stark begrenzt.

Ob daher die bisherigen Maßnahmen der Länder ausreichen, das Potenzial der möglichen Kooperationen in den Gemeinden erheblich stärker als bisher zu nutzen, bleibt offen. Bürgermeister einer Gemeinde nehmen nun einmal als gewählte Politiker primär die Interessen der eigenen Gemeinde wahr und kommen zwangsläufig in einen Interessenskonflikt, wenn es um überörtliche oder gar gesamtstaatliche Belange geht. Langfristigkeit ist, so WEICHHART 2006, im politischen System nur unzureichend verankert. Hier können und müssen die Länder versuchen gegenzusteuern. Sei es durch eine Qualifizierung der Regionalplanung wie WEICHHART (2006) sie skizziert oder auch durch das Setzen von Maßnahmen – wie ich sie oben versucht habe anzudeuten. Gemeindeautonomie ist ein hohes und zu schützendes Gut, das aber gleichfalls nicht nur als Freibrief, sondern auch als Verantwortung gegenüber dem Ganzen verstanden werden muss.

## LITERATUR

- BIWALD, P., G. FORCHTNER u. K. WIRTH, 2006, Interkommunale Kooperation – Chancen und Grenzen. In: ÖGZ 03/2006, S. 8-12.
- BIWALD, P. u. K. WIRTH, Hrsg., 2006, Interkommunale Kooperation. – Wien. (erscheint im 2. Quartal 2006)
- CASATI, C., 2005, Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) in vergaberechtlichen Angelegenheiten. – In: ÖGZ 11/2005, S. 13-17.

- GUTKAS, M. u. W. LINDINGER, 2006, Rechts- und Kooperationsformen in der interkommunalen Zusammenarbeit. – In: ÖGZ 03/2006, S. 12-16.
- STEINER, R., 2002, Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. – Bern, Stuttgart u. Wien.
- WEICHHART, P., 2006, Interkommunale Kooperation zwischen Notwendigkeit und Verweigerung. – In: P. BIWALD u. K. WIRTH, Interkommunale Kooperation. – Wien. (im Erscheinen)
- WIRTH, K. u. M. MATSCHEK, 2004, Interkommunale Zusammenarbeit in Österreich – aktuelle Trends und Thesen zur weiteren Fachdiskussion. – In: ÖGZ 9/2004, S. 19-25.
- WIRTH, K. u. M. MATSCHEK, 2005, Interkommunale Zusammenarbeit – Möglichkeiten, Grenzen und aktueller Entwicklungsbedarf. – In: ÖGZ 11/2005, S. 8-12.