

Fusion oder Kooperation?

Gibt es einen Königsweg? Welche Entwicklungsrichtung ist für Österreich viel versprechender? Seit die Folgen der Finanzkrise auf die kommunalen Haushalte offensichtlich und das jeweils örtliche Konsolidierungsmaß in ganz konkreten Zahlen festzumachen ist, wird überall nach Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung gesucht. Grundsätzliche Handlungsoptionen der Gemeinden wurden in der Ausgabe 1/2010 des „Forum Public Management“ von Alexander Maimer und Klaus Wirth dargestellt. Geht es um Einsparungsmöglichkeiten im öffentlichen Sektor, rücken fast schon regelmäßig auch die föderalen Strukturen in Österreich und speziell die der Gemeinden ins Zentrum der öffentlichen Diskussion.



Klaus Wirth

In diesem Zusammenhang wurde zuletzt wieder einmal an einem bisher wohlbehüteten Tabu gerüttelt und gefordert, die kleinteilige Gemeindefusion

in Österreich durch gezielte Fusionen – also die Zusammenlegung – zu überwinden und dadurch Einsparungen im öffentlichen Sektor zu generieren. Nur ein Nebensatz von IV-Chef Pöttinger am Rande einer Pressekonferenz im Januar diesen Jahres in Oberösterreich hat einen emotionalen Sturm der öffentlichen Entrüstung ausgelöst, der in den folgenden Wochen zu einer medial ausgetragenen Grundsatzdebatte „Fusion oder Kooperation?“ geführt hat.

Gerade die GegnerInnen von Gemeindefusionen verwiesen im Gegenzug darauf, dass die Zusammenlegung von Gemeinden weder sinnvoll für die Rettung der öffentlichen Haushalte ist, noch dass die BefürworterInnen dieser Fusionsidee die vielen negativen Folgen dieser Strukturreform bei den Gemeinden – etwa für das Ehrenamt oder die lokale Demokratie – zureichend bedacht hätten. Landesrat Stockinger fürchtete etwa, dass eine „Radikalzusammenlegung“ mehr zerstöre als

sie bringen würde.¹ Stattdessen beschworen die Gegner von Gemeindefusionen einmal mehr die [Gemeindekooperationen](#) – von denen es bereits eine große Zahl gibt.

Keine optimale Gemeindegröße

Die Debatte um Gemeindefusionen hat einmal mehr die Diskussion über die optimale Größe einer Gemeinde angefaßt. Hier ist anzumerken, dass diese seit langem international geführte Diskussion bisher zu keinen klaren Aussagen geführt. Stattdessen kommen ExpertInnen immer wieder zu der Einschätzung, dass eine eindimensional definierte optimale Größe (z.B. anhand der Einwohnerzahl oder der Fläche) de facto nicht existiert.² Wenn, dann wird vielfach eine Mindestgröße normativ festgeschrieben.

Mit diesem Beitrag möchten wir die beiden zur Diskussion stehenden alternativen Konzepte, nämlich einerseits die Zusammenlegung von Gemeinden zu größeren Einheiten (Fusion) und andererseits die interkommunale Zusammenarbeit mit ihrer Vielzahl an indivi-

duellen Ausprägungen, frei³ von allen Emotionen erörtern, die jedem der genannten Ansätze inhärenten Chancen aber auch Risiken transparent machen und Folgerungen für die laufende Diskussion ableiten. Denn beide Ansätze haben – wie ein Blick über die Landesgrenzen⁴ zeigt – ihre grundsätzliche Berechtigung.

Chancen und Risiken von Kooperationen und Fusionen

Zunächst: Die Einschätzung darüber, was eine Chance oder ein Risiko der beiden alternativen Handlungsansätze ist, hängt vom jeweiligen Standpunkt der/s Betrachters/in oder der generellen Perspektive ab. Im Folgenden wird daher versucht, aus unterschiedlichen Perspektiven die Vor- und Nachteile der beiden Ansätze aufzuzeigen, ohne diese hier schon zu gewichten. Vorausschicken möchte ich, dass die Risiken der Fusion teilweise die Potenziale der Kooperation – und umgekehrt – sind.

Was *Fusionen* anbelangt, kann aus organisatorischer Sicht als Potenzial

¹ In: Kronen-Zeitung vom 15.01.2010.

² Vgl. dazu Roman Widmer in einem Bulletin des Schweizerischen Städteverbandes vom 26.03.2010 unter dem Titel: Die Frage der optimalen Gemeindegröße – der Fall Schweiz.

³ Das KDZ hat dieses Feld zuletzt mit einer Publikation bearbeitet. Vgl. dazu: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus: Interkommunale Kooperation – Zwischen Tradition und Aufbruch (=Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Bd. 3). Wien, Graz 2006. Auch betreibt das KDZ die Plattform <http://www.verwaltungs-koooperation.at>.

⁴ Vgl. dazu die Ausgabe 1/2010 des FPM.

insbesondere angeführt werden, dass diese klare, eindeutige und auf Dauer belastbare (einfachere) Strukturen schaffen, die – wenn etwa kleine Gemeinden fusionieren – leistungsfähiger und professioneller sind und eine einfachere Steuerung ermöglichen, weil keine zwischen mehreren autonomen Gemeinden abgestimmte Entscheidungen herbeigeführt und vollzogen werden müssen. Dem steht als potenzielles Risiko entgegen, dass eine Fusion nur schwer zurückgenommen werden kann und der Prozess mit erheblichen internen Widerständen bei den MitarbeiterInnen und den BürgerInnen zu rechnen hat. Auch könnte die Standortfrage/Namesfindung etc. die handelnden AkteurInnen entzweien. Wenn Gemeinden das Thema Fusionen betrachten, dann bietet sich als Chance eine Aufwertung der Funktion der/s zukünftigen Gesamtbürgermeisters/in, eine Professionalisierung der Verwaltung und größere Handlungsspielräume gegenüber dem Status quo. Als Risiko wird meist angeführt, dass eine Fusion die lokale Identität der GemeindebewohnerInnen bedroht (z.B. Rückzug aus dem Ehrenamt, Konflikte zwischen den BürgerInnen) und es zu Autonomieverlusten für die zukünftigen Teilorte kommt. Aus der Sicht der Länder bieten Fusionen die Chance auf leistungsfähigere Gemeindeverwaltungen, die zukünftig vielleicht weitere Aufgaben des Landes – z.B. der Bezirksverwaltungen – wahrnehmen könnten. Größere Gemeinden könnten wiederum mehr Gewicht im föderalen Staatsaufbau haben. Auch wären derzeit erkennbare Probleme einer kleinteiligen Entwicklungspolitik (z.B. Siedlungspolitik, Handels-/Gewerbeentwicklung), die durch die Raumordnung nicht zu reichend lösbar sind, überwindbarer. Aus dem Blickwinkel der lokalen De-



mokratie bietet die Fusion die Chance, dass eine klar erprobte Struktur – aber eben eine größere – geschaffen wird, die im Gegensatz zu den vielen intransparenteren Kooperationen eindeutig demokratisch legitimiert sind. Demgegenüber ist als Befürchtung immer wieder zu hören, dass der Lokalbezug der politisch Verantwortlichen schwieriger würde, und dass kulturelle Bezüge der EinwohnerInnen in der neuen, größeren Einheit wegbrechen.

Was nun aber die Potenziale und Risiken von *Gemeindekooperationen*

anbelangt, möchte ich auf folgende Punkte verweisen. Wiederum unter organisatorischen Gesichtspunkten ist anzuführen, dass Kooperationen die Möglichkeit schaffen, nur in einzelnen Bereichen zusammenzuarbeiten und dort leistungsfähige Strukturen zu schaffen. Kooperationen lassen sich, im Gegensatz zur Fusion, leichter revidieren und den Kreis der Partner den sich ändernden Anforderungen anpassen. Die Steuerung wird durch Kooperationen schwieriger, weil ein Nebeneinander von unterschiedlichen Organisationen entsteht, die Partikularinteressen der einzelnen

Gemeinden immer wieder aufs Neue ausverhandelt werden müssen und zusätzliche Leistungs- und Verrechnungskreise zwischen den Kooperationspartnern entstehen. Hinzu kommt, dass Kooperationen immer abhängig sind von den handelnden Partnern, Vereinbarungen/Verträge daher davon abhängen, dass diese von den Partnern auch eingehalten werden. Für die Länder sind Kooperationen insofern attraktiv, als sie die Strukturen an sich nicht in Frage stellen, es nicht zum Bruch zwischen Land und Gemeinden kommt und Veränderungen auch ohne größere Friktionen möglich werden. Dem steht entgegen, dass auch für die Länder ein immer undurchsichtigeres Netz an Organisationsstrukturen entsteht. Aus der Sicht der Gemeinden bieten Kooperationen die Chance, politisch eigenständig zu bleiben, die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden schrittweise zu entwickeln (aber bei Bedarf auch wieder rückgängig zu machen). Als Risiko bleibt: Kooperationen erfordern einen stetig hohen Abstimmungsbedarf, Verteilungs-/Kostenteilungskonflikte sind immer wieder zu erwarten. Jede Veränderung am Status quo erfordert intensive Kommunikations- und Interessenabstimmungsprozesse. Aus Demokratiesichtspunkten ist v.a. hervorzuheben, dass die lokalpolitischen Bezüge erhalten bleiben und die bei den Fusionen geäußerten Befürchtungen hinsichtlich der Identitätsverluste ausbleiben. Kritisch anzumerken ist jedoch, dass bei Kooperation – v.a. dann, wenn es in einer Gemeinde ein breites Nebeneinander von vielen unterschiedlichen und jeweils gesondert zu verwaltenden und zu steuernden Kooperationen gibt⁵ – der Einfluss der Verwaltung steigt und die Kontrollmöglichkeiten der gewählten MandatInnen und BürgerInnen sinken.

Die Darstellung von Chancen und Risiken zeigt einmal mehr, dass eine einfache Entscheidung nicht möglich ist und letztlich ausschlaggebend ist, welche der genannten Argumente besonders stark gewichtet werden. Was insbesondere der Blick in die benachbarte Schweiz zeigt ist, dass Gemeindefusionen – werden sie ausschließlich mit Blick auf die erwarteten Einsparungen geführt – nicht zielführend sind. Dies deshalb, weil konkrete Schweizer Gemeindefusionsprojekte der letzten Jahre zwar immer auch unter dem Argument der Verwaltungskosteneinsparung geführt wurden, man sich jedoch von Fusionen in Sachen Einsparungen aber nicht zu viel erwarten dürfe.⁶ Meist haben Fusionen in der Schweiz eher die Qualität der Leistungen verbessert und die Funktionsfähigkeit der Gemeindestrukturen gesichert.

Lösungsansatz Verwaltungs-kooperation: Fünf Gemeinden – eine Verwaltung

Welche Entwicklungsrichtung erscheint daher vor dem Hintergrund der aktuellen Situation in Österreich besonders viel versprechend zu sein? Fusionen können durchaus – und das zeigt insbesondere die Darstellung der Potenziale, auch die Erfahrungen in der Schweiz – eine sinnvolle Organisationslösung sein. Allerdings, und dies zeigt speziell die emotional geführte Diskussion in Österreich, hat dieses Thema derzeit kaum Chancen als aktive Gestaltungspolitik verwirklicht zu werden. Mit anderen Worten, dort wo freiwillige Fusionen sich anbahnen, sollten diese großzügig gefördert und unterstützt werden („Heiratsprämie“). Zwangsfusionierungen sind nicht sinnvoll. Fusionen wären weiterhin nur dann ein Thema in Öster-

reich, wenn sie in eine weit reichende Neuordnung des föderalen Staatsaufbaus und eine Neuregelung von Aufgaben und Finanzierungen eingebettet sind. Insofern ist positiv zu werten, dass in der medialen Diskussion der letzten Monate immer wieder auf das Beispiel Dänemark verwiesen wurde. Allerdings eben auch sehr verkürzt. Denn die Reform in Dänemark war nicht allein eine Gemeindestrukturreform, sondern eine Reform, die alle Ebenen des Staates, die Aufgabenteilung und die Finanzierungsströme umfasst. Eine so weit reichende Veränderung scheint mir jedoch gegenwärtig in Österreich kein wirkliches Thema zu sein, wenn man nur an die zurückliegende emotional geführte, aber letztlich bisher erfolglose Diskussion zur Neuordnung des Schulwesens denkt. Als pragmatischer „Königsweg“ bietet sich stattdessen an, dass Thema der Gemeindekooperation noch konsequenter und verbindlicher als bisher weiterzuentwickeln. Zum einen betrifft dies die Förderstrategien der Länder und konkret das Setzen von Anreizen für Kooperationen. Solange die Anreizstrukturen im System jedoch nicht verändert werden und die Bundesländer nach wie vor auch bei Kooperationen in erster Linie auf Selbstregulation und Eigeninitiative der Gemeinden setzen, bleibt das Ausmaß der Veränderungen begrenzt. In der Schweiz etwa hat erst ein veränderter Finanzausgleich und eine gezielte finanzielle Förderung (v.a. auch von Fusionen) durch die Kantone eine entsprechende Dyna-

⁵ Z.B. den Abwasserverband, den Standesamtsverband, die Regionalmarketing GmbH, den Sozialhilfeverband, die gemeinsame Kindergarten GmbH, die Wohnungsgenossenschaft und die Seniorenheimgesellschaft.

⁶ Vgl. dazu Roman Widmer in einem Bulletin des Schweizerischen Städteverbandes vom 26.03.2010 unter dem Titel: Die Frage der optimalen Gemeindegröße – der Fall Schweiz.

mik auslösen können.⁷ In Ergänzung zur Förderung sollte auch diskutiert werden, ob nicht ein konsequenteres Einfordern von Kooperationen der Gemeinden von Seiten der Länder hilfreich ist.

Hierfür bietet sich ein Modell an, das derzeit im KDZ unter dem Schlagwort „5 Gemeinden = 1 Verwaltung“ intensiv diskutiert wird. Die Idee dahinter ist die, Gemeinden als politisch selbstständige Einheiten zu erhalten und dennoch auf der Ebene der Verwaltungen durch die Bildung einer größeren Verwaltungseinheit alle möglichen Synergieeffekte zu nutzen und auch die Qualität der Leistungen weiter zu heben. Alle Verwaltungsaufgaben würden gebündelt und in der jeweils optimalen Organisationsform in so genannten Kompetenzzentren zusammengefasst. Diese könnten sowohl

an einem gemeinsamen Ort angesiedelt sein, oder aber – in Abhängigkeit von den räumlichen und personellen Gegebenheiten – auch dezentral in den Teilorten sein. Ergänzt würde das System um dezentrale Bürgerservicestellen in allen Partnergemeinden, in denen häufig von den BürgerInnen nachgefragte einwohnerorientierte Leistungen angeboten werden. Diese Bürgerservicestellen bilden dann die wohnortnahe Kontaktstelle zum Verwaltungssystem.

Ausblick

Fusion oder Kooperation? Die Antwort lautet: Jein. Freiwillige Fusionen ja, verpflichtende nein. Kooperationen ja, aber bitte doch etwas konsequenter als in der jüngeren Vergangenheit. Dann noch ein Hinweis: Eine

– wie zuletzt geführte – ausschließlich auf die Gemeinden fokussierte Diskussion greift jedenfalls zu kurz. Sie muss vielmehr eingebettet sein in Überlegungen, die auch den Bund und die Länder – hier speziell die Bezirkshauptmannschaften – zum Gegenstand von Reformüberlegungen machen. Sie darf nicht allein auf kleine Gemeinden beschränkt werden und muss vielmehr auch die nach wie vor nicht zureichend gelösten Kooperationsfragen in den wirtschaftlich starken Zentren – namentlich den Stadtregionen – berücksichtigen.



[Kommentar senden](#)

7 Vgl. dazu: Lauber, Judith: Gemeindefusionen im Kanton Luzern – ein anspruchsvoller Prozess zeigt Erfolge. In: Forum Public Management 2010, 1, S. 17-19.

KDZ Seminare

Aufgaben- und Produktkritik

Nichts ist so sinnlos, wie etwas effizient zu tun, was man besser gar nicht tun sollte.
(Peter Drucker)

Vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzprognosen (sinkende Ertragsanteile, steigende Transfers) fällt es immer mehr Städten und Gemeinden schwer einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Ein zentraler Ansatzpunkt für die Überwindung der Finanzlücke ist die kritische Analyse der eigenen Aufgaben hinsichtlich ihrer Notwendigkeit z.B. der Bezug zu kommunalen Strategien, und deren Beitrag zur Erreichung wichtiger Ziele der Gemeinde. Dieses Seminar bietet Instrumente und taugliche Werkzeuge für die Aufgabenanalyse und Produktkritik und zeigt praktische Herangehensweisen auf.

- Programmschwerpunkte**
- Grundlagen der Aufgabenanalyse und Produktkritik, generelle Ansätze der Haushaltskonsolidierung: von klassischen Sparstrategien bis hin zu weit reichenden Maßnahmen der Neugestaltung von Organisationsstrukturen und Verwaltungsabläufen
 - Werkzeuge und Methoden der Aufgabenanalyse und der Produktkritik: z.B. ABC-Analyse, Portfoliotechnik zur mehrdimensionalen Wirkungsbeurteilung, Nutzwertanalyse, Arbeitsplatzanalysen und Personalbedarfsschätzung
 - Praktische Übungen

Vortragende Mag. Alexander Maimer (KDZ), Dr. Klaus Wirth (KDZ)

Termin/Ort 10.-11.06.2010, [Hotel Mercure Salzburg Kapuzinerberg](#), Salzburg

Detaillierte Informationen erhalten Sie unter <http://www.kdz.or.at/seminare>

www.kdz.or.at