

## Strukturreformen bei Gemeinden ...

---

### Klaus Wirth

Dr. Klaus Wirth, Berater/Trainer und wissenschaftlicher Mitarbeiter im KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung. Neben Fragen der Modernisierung des öffentlichen Sektors sind Strukturreformen und die Zusammenarbeit von Gemeinden ein weiterer Arbeitsschwerpunkt von Dr. Wirth.

---

Seit die Folgen der Finanzkrise auf die kommunalen Haushalte offensichtlich und das jeweils örtliche Konsolidierungsausmaß in ganz konkreten Zahlen festzumachen ist, wird überall nach Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung gesucht. Als ein Baustein auf dem Weg zur Bewältigung der Finanzkrise wurden in den letzten beiden Jahren vermehrt wieder die föderalen Strukturen in Österreich und speziell die der Gemeinden ins Zentrum der öffentlichen Diskussion gerückt. Vor allem von Seiten der Gemeinden und der Bundesländer wird meist für einen weiteren Ausbau der Gemeindekooperation plädiert. Zweifel sind jedoch angebracht, ob diese Vorgehensweise vor dem Hintergrund der zurückliegenden Erfahrungen ausreicht und nicht vielmehr grundlegende Strukturreformen notwendiger sind denn je. Dabei darf sich der Blick nicht allein auf Gemeindefusionen und auf Strukturreformen auf der Ebene der Gemeinden verengen.



## 1. Einleitung

Österreich hat insgesamt 2.357 Städte und Gemeinden, wovon rund drei Viertel weniger als 2.500 EinwohnerInnen haben. Vor dem Hintergrund einer sich in den letzten Jahren merklich verschlechternden Lage der öffentlichen Haushalte insgesamt, speziell aber auch die der Städte und Gemeinden (vgl *Biwald/Hochholdinger/Köfel*, 2011) ist eine kontroverse öffentliche Diskussion entbrannt, in der unter anderem auch die Frage gestellt wurde, ob es denn nicht zu viele und zu kleine Gemeinden in Österreich gäbe. Nur ein Nebensatz des Chefs der Industriellenvereinigung in Oberösterreich *Klaus Pöttinger* am Rande einer Pressekonferenz im Januar 2010 hat seinerzeit einen emotionalen Sturm der öffentlichen Entrüstung ausgelöst, der in den folgenden Wochen zu einer medial ausgetragenen Grundsatzdebatte „Fusion oder Kooperation?“ geführt hat und die nach wie vor noch nicht gänzlich abgeklungen ist (vgl *Wirth*, 2010).

Die Debatte um Gemeindefusionen hat gleichzeitig auch eine Diskussion über die optimale Größe von Gemeinden (primär nach EinwohnerInnen) entfacht. Hier ist anzumerken, dass diese seit langem international geführte Diskussion bisher zu keinen klaren Aussagen geführt hat. Stattdessen kommen Expertinnen und Experten immer wieder zu der Einschätzung, dass eine eindimensional definierte optimale Größe (zB anhand der Einwohnerzahl oder der Fläche) de facto nicht existiert. Auch *Pitlik* (vgl *Pitlik/Wirth/Lehner*, 2010, 17) argumentiert, dass es schon aus theoretischer Perspektive kaum möglich sei, auf der Basis der vorliegenden ökonomischen Modelle eine optimale Gemeindegröße zu bestimmen, da die Optimallösung letztlich vom Standpunkt der Betrachtung abhängt, mithin von gegenwärtigen Bewohnerinnen und Bewohnern und von (wohlmeinenden und allwissenden) Planerinnen und Planern unterschiedlich beantwortet würde (vgl *Widmer*, 2010). Wenn doch „optimale Größen“ fixiert werden, dann vielfach als normativ festgeschriebene Mindestgrößen<sup>1</sup> oder eben bezogen auf ein Merkmal, nämlich die „Kostenoptimalität“. Sowohl in Österreich (siehe *Pitlik/Wirth/Lehner*, 2010, 29f) als auch in der Schweiz (vgl *Moser*, 2011) wurde ein Zusammenhang zwischen Gemeindegrößen und den Verwaltungskosten untersucht und bestätigt. Demnach sind die Verwaltungskosten bei ganz kleinen Gemeinden relativ hoch und sinken mit wachsender Gemeindegröße zu einem Minimum, um dann mit weiter wachsender Gemeindegröße wieder anzusteigen. Dort wo die Kosten am niedrigsten sind, wird angenommen, dass dies eine wirtschaftlich optimale Gemeindegröße sein könnte. Während dieses Optimum österreichweit über alle Gemeinden - bezogen auf die Ausgaben der allgemeinen Verwaltung - bei etwa bei 3.000 EinwohnerInnen liegt (*Pitlik/Wirth/Lehner*, 2010, 41), hat die genannte Forschergruppe der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Chur (vgl *Moser*, 2011) für die Gemeinden in Graubünden dieses Optimum in ländlich geprägten Gegenden bei rund 1.300 EinwohnerInnen und in den stärker urbanen/touristischen Regionen zwischen 5.000 und 6.300 EinwohnerInnen lokalisiert.

---

1 Vgl dazu das Beispiele Dänemark mit 30.000 EinwohnerInnen; *Martin Junkernheinrich* hat 2010 auf einer Tagung in Speyer als Schwellenwert für eine wirtschaftliche Gemeinde in Rheinland-Pfalz eine Mindesteinwohnerzahl von 13.000-15.000 EinwohnerInnen empfohlen.

Das österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und das KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung - haben vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung weiterer Ausgabenbereiche vorsichtig dafür plädiert, zumindest Kleinstgemeinden unter 1.500 EinwohnerInnen zusammenzulegen oder zumindest deren Verwaltungen zu fusionieren (*Pitlik/Wirth/Lehner*, 2010, 37f). Selbst der Gemeindebundpräsident *Helmut Mödlhammer*<sup>2</sup> ließ in einem Zeitungsbeitrag im April 2011 aufhorchen, indem er sagte, dass zwei von drei österreichischen Gemeinden zu klein seien und die wirtschaftlich ideale Größe einer Gemeinde in Österreich zwischen 2.000 und 5.000 EinwohnerInnen läge.<sup>3</sup> Welche Effizienzgewinne damit verbunden sein könnten, haben wiederum die Schweizer Forscher versucht abzuschätzen. Sie kommen zu der Einschätzung, dass eine Verdoppelung der Einwohnerzahl in einer durchschnittlich großen ländlichen Gemeinde zu Verwaltungskosteneinsparungen von rund 23% und in den anderen Gemeinden sogar bis zu 29% führen könnte und somit eine Reform der Gemeindestrukturen - hin zu größeren Einheiten - bedeutsame wirtschaftliche Effekte hätte (vgl *Moser*, 2011, 23). Eine unlängst vom KDZ durchgeführte Studie in einer Kleinregion in Niederösterreich hat das Sparpotenzial einer konsequenten Zusammenführung der Verwaltungen der Gemeinden in dieser Region mit rund 4-5% der laufenden Ausgaben taxiert.

## 2. Alternative Wege der Strukturbereinigung - Mehr Kooperation statt Strukturreformen?

Bei der Frage, wie denn nun aber die weithin als nachteilig erachteten kleinteiligen Gemeindestrukturen überwunden werden könnten, wird in der Öffentlichkeit meist sehr konträr und emotional (manchmal auch polemisch) die Frage der Gemeindezusammenlegung versus die verstärkte Kooperation diskutiert (vgl *Wirth*, 2010).

Hier ist anzumerken: Bereits jetzt werden in allen Bundesländern, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß und Intensität, sowohl Kooperationen als auch Fusionen finanziell gefördert (*Pitlik/Wirth/Lehner*, 2010). Die Bundesländer treten bislang jedoch in erster Linie für mehr Kooperationen ein; Fusionen würden gefördert, bestünde ein entsprechender freiwilliger Anlass. Und trotz dieser seit Jahren bestehenden finanziellen Förderungen, ist das Ausmaß an zusätzlichen Kooperationen in den letzten Jahren überschaubar geblieben. Kooperationen entstehen nach meiner Beobachtung nach wie vor meist anlassbezogen. Und trotz größerer Landesprogramme in der Steiermark (Regionext) oder in Vorarlberg (Vision Rheintal) entstehen Kooperationen selten systematisch, sondern primär einem aktuellen lokalen Bedarf folgend (zB Pensionierung eines Mitarbeiters, Neubaubedarf Bauhof). Viel Potenzial bleibt dabei nach wie vor ungenutzt (vgl *Biwald/Hack/Wirth*, 2006).

<sup>2</sup> Vgl dazu: Die Presse vom 13.4.2011, Seite 17.

<sup>3</sup> Er wollte diese Aussage aber nicht als Einladung zur Zusammenlegung von Gemeinden sehen.

Inwieweit die unlängst - beinahe schon überraschend - beschlossenen rechtlichen Verbesserungen hier zu einer größeren Dynamik führen können, bleibt abzuwarten. So wurde zuletzt vom Bundesrat initiiert und dann auch vom Nationalrat beschlossen, einige rechtliche Einschränkungen der Gemeindezusammenarbeit aufzuheben (vgl. *Wirth*, 2011, 4f)<sup>4</sup>. Zum einen wurde die Restriktion aufgehoben, wonach Bezirks- und Landesgrenzen übergreifende Kooperationsvorhaben von Gemeinden - zumindest wenn es um die Zusammenarbeit im hoheitlichen Bereich ging - nicht mehr ausgeschlossen sind. Zum anderen wurde die Möglichkeit geschaffen, Mehrzweckverbände einzurichten. Diese gibt es in Deutschland und der Schweiz schon länger, das KDZ hat sie für Österreich seit geraumer Zeit immer wieder eingefordert.

Inbesondere die Ermöglichung von Mehrzweckverbänden bietet ein erhebliches Potenzial für weit reichende Strukturreformen, ohne dabei die bestehenden politischen Strukturen in den Gemeinden aufgeben zu müssen.

Und so bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass Gemeindekooperationen grundsätzlich ein sinnvolles Instrument zur Organisation von kommunalen Aufgaben sind und diese Kooperationen - wie auch Fusionen - ein merkliches Potenzial, zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Qualität von Leistungen in größeren Einheiten haben. Insofern ist jedes neu zu realisierende Kooperationsprojekt per se lobenswert.

Eine flächendeckende Gemeindestrukturreform - wie auch immer sie letztlich ausgestaltet wäre - hätte jedoch ein deutlich größeres Potenzial, insbesondere durch eine bessere Koordination der Infrastrukturausstattung und -nutzung im Raum, oder eine besser abgestimmte Raumentwicklung.

Strukturreformen auf der Ebene der Gemeinden - auch wenn sie ihren Ausgangspunkt meist in einer finanzwirtschaftlichen Debatte haben - sind keine ausschließliche Maßnahme der Haushaltskonsolidierung. Sie sind vielmehr als eine mittelfristig ausgerichtete Strategie der Stärkung des kommunalen Sektors zur Schaffung von tragfähigeren, wirtschaftlicheren und wirkungsvolleren Strukturen anzusehen. Es muss dabei um mehr gehen, als um Sparen. Die zentrale Frage muss lauten, welche politisch administrativen Strukturen sind sinnvoll und notwendig, um die anstehenden aktuellen, aber vor allem die bevorstehenden zukünftigen Herausforderungen der Städte und Gemeinden besser bewältigen zu können.

Demzufolge sollte eine Gemeindestrukturreform dazu beitragen,

- 1 die Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung in den Städten und Gemeinden weiter zu verbessern (Ziel: Handlungsspielräume sichern/gewinnen),
- 1 die Qualität der Leistungen für die BürgerInnen auch unter zukünftig schwierigeren wirtschaftlichen Bedingungen zu sichern,
- 1 die Professionalität der Organisationen weiter zu erhöhen (Ziel: Attraktivität der Gemeinden als Arbeitgeber, Verbesserung der Vertretungsmöglichkeiten bei kleinen Organisationen),

---

4 Siehe auch: BGBl I 2011/60 zur Stärkung der Rechte der Gemeinden.

- 1 eine bessere Raumentwicklung und eine wirtschaftlichere Infrastrukturausstattung und -nutzung zu erreichen und teure Fehlinvestitionen aufgrund von zu kleinräumiger Planung zu vermeiden (vgl *Kopf*, 2011, 13).

### 3. Alternative Zugänge der Strukturreform

Bislang ist – wie bereits erwähnt – die Diskussion in Österreich primär durch die Dichotomie *Kooperation oder Fusion* geprägt (vgl *Wirth*, 2010, 16f). Dabei bieten sich durchaus noch weitere alternative Zugänge an, die bestehenden Strukturen zu verbessern<sup>5</sup>:

- 1 **Gemeindezusammenlegung:** Die naheliegendste Form der Strukturbereinigung ist die Gemeindefusion. Sieht man einmal von den erheblichen Schwierigkeiten in der Planungsphase (Welche Gemeinden sollten vor dem Hintergrund der topographischen, wirtschaftlichen oder auch historischen Gegebenheiten sinnvollerweisen zusammengelegt werden) und den vielen zu erwartenden Widerständen der Betroffenen ab, bedarf es für den nachfolgenden Betrieb keiner neuen Gesetze und Regelungen. Die neue Gemeinde ist einfach im Maßstab gewachsen. Alle für den laufenden Betrieb erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen sind gegeben. Allerdings wird diese Form der Strukturreform in Österreich nach wie vor stark tabuisiert – sieht man einmal von den aktuellen Entwicklungen in der Steiermark ab. Insofern ist völlig unsicher, ob dieser Weg überhaupt den notwendigen politischen und gesellschaftlichen Konsens als Voraussetzung für seine Umsetzung bekommen wird. Der Einfachheit des Konzepts steht somit der fehlende gesellschaftliche Konsens gegenüber. Hinzu kommt, dass die wirklichen VerliererInnen einer solchen Reform nicht die vielfach vorgeschobenen BürgerInnen, sondern die politischen Akteure in den Gemeinden/Ländern und die MitarbeiterInnen der Verwaltungen sind, und diese bislang jeden Reformanlauf frühzeitig abwehren konnten.
- 1 **Gebietsgemeinde:** Man hat sich im Zuge der Strukturreformdiskussion des alten, aber nie wirklich konkretisierten Konzepts der Gebietsgemeinde (Art 120 B-VG) erinnert. Vereinzelt sind zuletzt wieder neue Anstrengungen unternommen worden, die Idee der Gebietsgemeinde soweit zu konkretisieren, als dass ein öffentlicher Dialog darüber geführt werden könnte (vgl *Schmid*, 2011, 12f). Inwieweit ein solches Konzept in naher Zukunft eine entsprechende Unterstützung im Nationalrat und in den Ländern finden könnte, und somit dann auch umsetzbar wird, bleibt abzuwarten. Das Konzept der Gebietsgemeinde ist letztlich aber auch im Kontext einer Neu-

---

5 Vgl KDZ Round Table vom 9.11.2011 in Wien mit dem Themenschwerpunkt Gemeindestrukturereform ([www.kdz.eu/de/kdz-round-table-beleuchtet-gemeindestrukturen](http://www.kdz.eu/de/kdz-round-table-beleuchtet-gemeindestrukturen) [Download: 13.11.2011]). Als eine zukünftig vielleicht noch zu diskutierende Sonderform der Gemeindezusammenlegung wurde im Rahmen des Round Table des KDZ der Vorschlag eingebracht, alle Gemeinden eines Bezirks zusammenzulegen und die Bezirksstadt dann zur Statutarstadt zu erheben und gleichzeitig den Bezirk aufzulösen.

gestaltung der Bezirksebene von Interesse, wenn es nämlich gelingt, den Gebietsgemeinden ein eigenes Statut zuzugestehen.

- 1 Gemeinsame Verwaltungszentren: Eine Option - vielleicht auch ein Zwischenschritt hin zu späteren Gemeindefusionen - könnte die Auflösung und Fusion der vielen Klein- und Kleinstverwaltungen zu regionalen Verwaltungszentren sein, wie dies in Schleswig-Holstein oder auch andernorts bereits verwirklicht wurde (vgl. Schulz, 2011). Dabei würden die politischen Gemeinden bestehen bleiben. Auch die grundsätzliche Finanz- und Planungshoheit bliebe bei den Gemeinden, sie würden sich aber für die Aufgabenerledigung einer gemeinsamen Verwaltung (Gemeindeverband und soweit erforderlich weiterer gemeinsamer Institutionen) bedienen. Im KDZ wird dieser Vorschlag seit längerem unter dem Begriff „fünf Gemeinden - eine Verwaltung“ propagiert.

Der Vorteil dieser Lösung besteht darin, dass die politischen Einheiten bestehen bleiben, der Widerstand dementsprechend kleiner wäre, die der Fusion zugesprochenen Nachteile (v.a. Verlust von Heimatgefühl, Zurückgehen des freiwilligen Engagements) nicht zu erwarten wären. Mit dieser Form der Strukturvereinfachung sind sicherlich Wirtschaftlichkeitsverbesserungen und auch Professionalisierungsfortschritte in den dann größeren Verwaltungseinheiten zu erwarten.

*Fazit:* Die Intensivierung der Förderung von Gemeindezusammenarbeit kann keine Alternative zu flächendeckenden Strukturreformen sein. Gemeindekooperationen sind zwar sinnvoll, sie sollten aber mit Blick auf die anderen oben genannten Zielsetzungen vielleicht eher als eine Übergangsform hin zur Neuordnung der kommunalen Ebene verstanden werden (vgl. Tarkan, 2009, 139). Das primäre Augenmerk von Reformüberlegungen sollte demzufolge in den kommenden Jahren vornehmlich auf umfassenden Strukturreformen gerichtet sein.

Dabei schließen sich die drei vorgestellten Varianten prinzipiell gegenseitig nicht aus und könnten - abhängig von den jeweiligen örtlichen Bedingungen und den Gesamtzielsetzungen einer solchen Reform - als grundsätzliche Entwicklungsperspektiven dienen. Jeder dieser Wege hat Vor- und Nachteile, die vor dem Hintergrund der jeweiligen Landesziele gegeneinander abgewogen werden müssen. Einschränkend ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass insbesondere die beiden Varianten *Gebietsgemeinde* und *gemeinsame Verwaltungszentren* auf Basis von Mehrzweckverbänden noch einer intensiven inhaltlichen und teilweise auch rechtlichen Konkretisierung bedürfen, bevor diese Modelle praxistauglich sind. Demzufolge ist die Gemeindefusion in der Vorbereitung die schwierigste, in der Umsetzung jedoch die vielleicht einfachste Lösung.

Ansatzpunkte - im Sinne von Lernmöglichkeiten - für die hiesige Diskussion gibt es bezogen auf Gemeindefusionen insbesondere in der Schweiz; für die Idee der Verwaltungszentren aktuell in Schleswig-Holstein, aber auch in anderen deutschen Bundesländern, in denen seit vielen Jahren Gemeindeverbände im Sinne von gemeinschaftlichen Verwaltungen mehrerer Gemeinden (zB Gemeindeverband Heuberg in Baden-Württemberg<sup>6</sup>) betrieben werden.

#### 4. Schweiz – die Fusionswelle rollt ungebremsst weiter

Während hierzulande noch mehr über Strukturreformen diskutiert und gestritten wird, machen die Gemeinden in der Schweiz seit Jahren „Nägel mit Köpfen“ (vgl. *Lauber*, 2010), rollt die Fusionswelle dort ungebremsst weiter (oA, 2011, 9). Zwischen dem Jahr 2000 und dem 1. 1. 2011 sind insgesamt 348 Gemeinden in einer Fusion aufgegangen und die Fusionswelle rollt emsig weiter. Pro Jahr haben in der Schweiz im letzten Jahrzehnt jährlich demzufolge rund 30 Gemeinden mit anderen fusioniert. Im Kanton Thurgau wurde in den 1990er Jahren im Rahmen einer Gemeindestrukturreform die Anzahl der Gemeinden generell halbiert. Schweizweit wurden in den letzten 20 Jahren vor allem ländliche Kleingemeinden zusammengelegt, weil viele die wachsenden Infrastruktur- und Sozialkosten nicht allein tragen wollten oder konnten. Im ersten Halbjahr 2011 haben allein im Waadtland 48 Gemeinden angekündigt, zu zwölf größeren Einheiten fusionieren zu wollen.

Das Beispiel des kleinen Kantons Glarus (vgl. *Kopf*, 2011, 12, auch *Kroneberg-Müller*, 2011, 25f) zeigt gegenwärtig ein besonders eindrucksvolles Beispiel für Strukturveränderungen: mit nur 38.000 EinwohnerInnen hatte der viertkleinste Kanton der Schweiz allein 25 Ortsgemeinden (hinzu kam noch eine Vielzahl von aufgabenorientierten Strukturen, wie sie in Österreich meist als Verbände bestehen). Die dort durchgeführte Reform führte dazu, dass es künftig nur mehr drei Gemeinden im Kanton gibt. Die tief greifende Gemeindereform hat – nach Einschätzung der Verantwortlichen in Glarus – ein Sparpotenzial von rund sechs Mio Schweizer Franken pro Jahr (= 132 Euro/EinwohnerIn) und soll für die Verbesserung der Standortattraktivität eingesetzt werden. Auch die bereits weiter oben genannten Bündner ForscherInnen haben ermittelt, dass eine Verdoppelung der Einwohnerzahl in einer durchschnittlich großen ländlichen Gemeinde zu Verwaltungskosteneinsparungen von rund 23 Prozent und in den anderen Gemeinden zu sogar 29% führen könnte (vgl. *Moser*, 2011, 23). Sie kommen daher zu dem Schluss, dass von einer Reform der Gemeindestrukturen hin zu größeren Einheiten bedeutsame wirtschaftliche Effekte ausgehen können.

Allerdings zeigt auch das Beispiel der Schweiz, dass Fusionsprojekte nicht zwingend immer erfolgreich sind und jedes Fusionsprojekt – trotz professioneller Vorbereitung – letztlich auch tatsächlich verwirklicht wird<sup>7</sup>.

6 Vgl dazu beispielsweise den Gemeindeverwaltungsverband Donau-Heuberg in Baden-Württemberg [[www.donau-heuberg.de/centix/de/verwaltung.html](http://www.donau-heuberg.de/centix/de/verwaltung.html)]. Download: 13.11.2011], in dem die Verwaltungssagenden von sieben Gemeinden als Alternative zu einer Gemeindefusion zusammengefasst wurden.

7 Ein Beispiel hierfür ist etwa das Projekt Vision Heerbrugg (St. Gallen), das letztlich nach Vorlage eines fundierten Fusionskonzepts von der Bürgerschaft abgelehnt wurde ([www.widnau.ch/dl.php/de/20080214161604/Schlussbericht+G+5+Januar+2008.pdf](http://www.widnau.ch/dl.php/de/20080214161604/Schlussbericht+G+5+Januar+2008.pdf); [Download: 13.11.2011]). Siehe auch die Übersicht des Amts für Gemeinden im Kanton Luzern unter: [www.gemeindereform.lu.ch/index/strukturreform/gemeindeprojekte\\_projekte.htm](http://www.gemeindereform.lu.ch/index/strukturreform/gemeindeprojekte_projekte.htm) [Download: 13.11.2011].

## 5. Verwaltungszusammenschlüsse das Beispiel Schleswig-Holstein

Ausgehend von einer Bestandsaufnahme und Bewertung der Verwaltungsstrukturen und der interkommunalen Zusammenarbeit in Schleswig-Holstein durch den Landesrechnungshof ist in der Folge in Schleswig-Holstein eine konsequente Strukturreform verfolgt und umgesetzt worden.

Im Gegensatz zum eben beschriebenen Schweizer Fusionsmodell hat man sich in Schleswig-Holstein darauf verständigt, die kleinteilige politische Gemeindeflandschaft auch weiterhin zu erhalten und lediglich auf der Ebene der Verwaltungseinheiten Fusionen durchzuführen (vgl. *Wirth*, 2011b, 636 f.; auch *Pitlik/Wirth/Lehner* 2010, 119f). Aus diesem Grunde wurde ein Programm gestartet, Verwaltungszusammenschlüsse in so genannten „Ämtern“ weiter zu verstärken und insbesondere dabei auch größere Einheiten (mindestens 8.000 EinwohnerInnen) zu schaffen. Zwei Verwaltungsstrukturreformgesetze bildeten das reglementierende Rückgrat der Reform. Zwischen 2001 und 2009 sind insgesamt 59 Verwaltungszusammenschlüsse in Kraft getreten. Die Zahl an Gemeinde-, Stadt- und Amtsverwaltungen ist von 222 auf 145 gesunken. 1.036 der insgesamt 1.126 Gemeinden gehören einem der insgesamt 87 Ämter an.

Für die Zukunft sind bereits weitere Schritte zur Reduktion der professionellen Verwaltungseinheiten geplant (vgl. *Schulz*, 2011).

## 6. Verlust von Bürgernähe als Folge der Strukturreformen?

Alle genannten Ansätze der Strukturreform gehen jeweils davon aus, dass zumindest die Verwaltungen gebündelt und zentralisiert werden. Hier werfen KritikerInnen häufig ein, dass gerade dies, die über Jahre intensiv aufgebaute Bürgerfreundlichkeit der Gemeinden, nachhaltig unterminieren könnte. Dass dieses Risiko relevant ist, möchte ich hier nicht in Abrede stellen. Doch halte ich es aus mehreren Gründen für zu bewältigen.

Bürgernähe bedeutet nicht nur, das Gemeindeamt fußläufig erreichen zu können. Bürgerorientierung ist zunächst einmal eine Frage der positiven Haltung aus der heraus Lösungen gesucht werden (vgl. *Wirth*, 2011c). Strukturveränderungen stellen somit weniger die BürgerInnen als vor allem die Verwaltungen auf die Probe. Statt in der Fläche in jedem Ort mit einem vollständigen Gemeindeamt präsent zu sein, könnten dezentrale Bürgerbüros mit einem auf die alltäglichen Anforderungen der BürgerInnen zugeschnittenen Leistungsprogramm einen Zugang zum Verwaltungssystem sicherstellen. Auch gibt es bereits heute schon (va in Deutschland) viele mobile Angebote, die einen Rückzug der Verwaltung aus der Fläche kompensieren könnten. auch der Auf- und Ausbau von E-Government-Angeboten könnte zumindest einen Teil der Nachfrage abdecken.

Hinzu kommt, dass die Häufigkeit der Kontakte mit der Gemeinde insgesamt nicht so hoch ist, als dass eine Bündelung der Verwaltungen zu erheblichen Nachteilen bei den BürgerInnen führen. Schätzungen gehen davon aus, dass NormalbürgerInnen kaum mehr als einen Kontakt pro Jahr mit ihrer Gemeinde haben. Zudem sind wir alle deutlich mobiler geworden und orientieren uns im All-



tag bereits jetzt regional: Wir arbeiten in der einen Gemeinde, wohnen aber in der Nachbarschaft. Wir gehen in der Gemeinde A ins Kino, in B ins Gasthaus, in C ins Freibad und in D betreiben wir unseren Freizeitsport. Und für die Bevölkerungsgruppen, die generell weniger mobil sind, lassen sich – wenn man will – speziell auf diese Bedürfnisse zugeschnittene Alternativen finden (siehe oben).

In einer Studie des Zentrums für Verwaltungsmanagements 2009 in der Schweiz wurde deutlich, dass für die Bevölkerung das Thema Gemeindefusion nach erfolgreicher Umsetzung an Bedeutung (generell) verliert; nicht zuletzt, weil sich für die Bevölkerung fusionsbedingt wenig ändert (vgl. *Fetz*, 2009). Auch eine Studie des Amtes für Gemeinden im Kanton Luzern (2010) konstatiert, dass die Bevölkerung die Fusionen nachträglich mehrheitlich klar positiv beurteilt. Befürchtungen der Fusionsgegnerschaft sind jedenfalls dort nicht eingetroffen. Lediglich einige wenige Beschwerden über höhere Gebühren waren spürbar.

## 7. Für eine geplante Strukturentwicklungspolitik, die über die Ebene der Gemeinden hinausgeht!

So wie es auf dem Gebiet der Verwaltungsreform bei Bund, Ländern und Gemeinden einer abgestimmten Strategie und konsequenten Entwicklungspolitik bedarf, kommt auch eine Veränderung der Gemeindestrukturen – das zeigen nicht zuletzt die internationalen Beispiele – ohne einen starken aktiven Gestaltungswillen der jeweiligen Landesregierungen aus.

Angesichts der Tatsache, dass alle Bundesländer gleichermaßen vor ähnlichen Herausforderungen stehen wäre zu wünschen, dass bei aller Wertschätzung des Föderalismus, eine stärker abgestimmte Vorgehensweise verwirklicht würde.

Nicht zuletzt die Erarbeitung der gesetzlichen Voraussetzungen für Mehrzweckverbände als eine mögliche Trägerstruktur der neuen Verwaltungszentren, aber auch die Ausarbeitung eines Konzepts für die Gebietsgemeinde wäre sicherlich erfolgreicher, gelänge es hier die Bundesländer selbst zur Kooperation zu bringen.

Letztlich darf eine Strukturreformdiskussion in Österreich aber nicht allein auf die Ebene der Gemeinden beschränkt bleiben. Ein gerade von den Bundesländern selbst relativ leicht zu verändernder Verwaltungsbereich stellen die Bezirksverwaltungsbehörden dar.

Die insgesamt 84 Bezirkshauptmannschaften (BH) sind sowohl flächenmäßig, aber vor allem einwohnermäßig sehr unterschiedlich groß: der kleinste Bezirk hat rund 18.000 EinwohnerInnen der größte etwa 150.000 EinwohnerInnen.<sup>8</sup> Auch die Zahl der den Bezirken angehörenden Gemeinden ist hier sehr unterschiedlich groß: *Demmelbauer* (1986, 459) nennt hier etwa die BH Dornbirn (Vbg) mit drei Gemeinden und mehr EinwohnerInnen als die BH Feldbach (Stmk) mit insgesamt 55 Gemeinden.

<sup>8</sup> Vgl dazu die amtlichen Ergebnisse der Volkszählung 2001: [www.statistik.at/web\\_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen\\_registerzaehlungen/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen/index.html) [Download: 13.8.2010].

Entstanden in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Verwaltungsbehörden des Reiches (vgl. *Demmelbauer*, 1986, 453), haben sie seither alle politischen Veränderungen, Irrungen und Wirren gut überstanden; sie sind eine feste und bis zuletzt unangetastete Institution in der österreichischen Verwaltungslandschaft geblieben.

Dass dies nicht so bleiben muss, zeigt die aktuelle Entwicklung in der Steiermark. Landeshauptmann *Franz Voves* hat bereits 2009 angekündigt, die bestehenden 16 Bezirksverwaltungsbehörden und die beiden Exposituren in der Steiermark zu sieben neuen Verwaltungszentren zusammenfassen zu wollen und dies auch zu einem zentralen Wahlkampfthema gemacht.<sup>9</sup> Dieser allgemeinen Ankündigung sind inzwischen auch schon konkrete Taten gefolgt, indem erste Zusammenlegungen und Standortoptimierungen beschlossen und deren Umsetzung begonnen wurden. So ist bereits für 2011 vorgesehen, die Außenstelle der Bezirkshauptmannschaft in Bad Aussee aufzulassen und die Bezirkshauptmannschaften von Knittelfeld und Judenburg zusammenzulegen.<sup>10</sup>

Bleibt abschließend an dieser Stelle festzuhalten: Mit der Initiative des Landes Steiermark, sowohl die Landes- als insbesondere auch die Gemeindestrukturen grundlegend zu erneuern, ist eine neue Dynamik in der österreichischen Diskussion entstanden. Alle anderen Bundesländer verfolgen den Reformprozess der Steiermark demzufolge mit großer Aufmerksamkeit. Gelingt es den Verantwortlichen in der Steiermark, das Reformprojekt erfolgreich ins Ziel zu bringen, dann wird man wohl auch außerhalb der Steiermark die derzeit noch ausschließliche Fokussierung auf Kooperation überdenken. Die grundsätzlichen Entwicklungsvarianten wurden weiter oben umrissen. Es bedarf dann lediglich noch eines entschlossenen Handelns.

#### Literaturverzeichnis

*Amt für Gemeinden des Kantons Luzern*, Bericht vom 14.8.2010, S 13ff (2010)

*Biwald, P./Hack, H./Wirth, K.*, Interkommunale Kooperation – zwischen Tradition und Aufbruch, Schriftenreihe: Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Band: 3, Wien-Graz (2006)

*Demmelbauer, J.*, Die Bezirkshauptmannschaft in der österreichischen Verwaltungsorganisation, in *Die Verwaltung* 1986, 451–474 (1986)

*Fetz, U.*, Wie wirken sich Gemeindefusionen aus? in *Die Schweizer Gemeinde*, 46 (2009) 10, Seite 18–19 (2009)

---

9 Vgl dazu: <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/516268/Voves-will-Bezirkshauptmannschaften-einsparen> [Download: 3.3.2011] sowie [www.kleinezeitung.at/steiermark/gemeinderatswahl/2316706/voves-will-verwaltungsreform-fuenf-jahren.story](http://www.kleinezeitung.at/steiermark/gemeinderatswahl/2316706/voves-will-verwaltungsreform-fuenf-jahren.story) [Download: 9. 3. 2011].

10 Vgl dazu: *Kleine Zeitung* vom 1. 7. 2011, Seite 2 –4 bzw 7. 7. 2011 Seite 18; auch *Die Presse* vom 1.7.2011, Seite 5.

*Kopf, E.*, Das Glarnerland erfindet sich neu, in Schweizer Gemeinde 48(2011), 1, S 13 (2011)

*Kroneberg-Müller, R.*, Glarner Strukturreform - ein epochaler Entscheidung, in Schweizer Gemeinde 48(2011), 6, S 25-27 (2011)

*Lauber, J.*, Gemeindefusionen im Kanton Luzern - ein anspruchsvoller Prozess zeigt Erfolge, in Forum Public Management 2010, 1, S 17-19 (2010)

*Biwald, P./Hochholdinger, N./Köfel M.*, Gemeindefinanzen 2001 bis 2010, in Stadtdialog. Schriftenreihe des Österreichischen Städtebundes 11 (2011)

*Moser, P.*, Gemeindegröße hat Einfluss auf die Verwaltungskosten. In: Schweizer Gemeinde 48(2011), 6, S 21-23 (2011)

*o. A.*, 2010 sind 45 Gemeinden „verschwunden“, in Schweizer Gemeinde 48(2011), 1, Seite 9 (2011)

*Pitlik, H./Wirth, K./Lehner, B.*, Gemeindestruktur und Gemeindekooperation, WIFO-Publikation 11/2010; Studie im Auftrag des Finanzministeriums (2010), download unter: [www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S\\_2010\\_GEMEINDESTRUKTUREN\\_41359\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2010_GEMEINDESTRUKTUREN_41359$.PDF); [13.11.2011].

*Schmid, J.*, Die Gebietsgemeinde: Sicherung kommunaler Bürgernähe - Die Idee der Gebietsgemeinde im vergleichenden Kontext, in Forum Public Management 2011 3 Seite 12-15 (2011)

*Schulz, S. E.*, Gemeindekooperationen in Schleswig-Holstein: das Amt als Alternative zur Strukturreform? Vortrag im Rahmen des 9. Round Table des KDZ, Wien 9. 11. 2011 (2011); download unter: [www.kdz.or.at/de/webfm\\_send/1235](http://www.kdz.or.at/de/webfm_send/1235) [13.11.2011]

*Tarkan, B.*, Die kommunale Gebietsreform der Landkreise in Rheinland-Pfalz. Eine finanzwirtschaftliche Analyse der ökonomischen und fiskalischen Effekte (=Forum Finanzwissenschaft und Public Management, Bd 8), Lohmar ua (2009)

*Widmer, R.*, Bulletin des Schweizerischen Städteverbandes vom 26. 3. 2010 unter dem Titel: Die Frage der optimalen Gemeindegröße - der Fall Schweiz (Manuskript) (2010)

*Wirth, K.*, Fusion oder Kooperation, in Forum Public Management 02/2010, S 16-19 (2010)

*Wirth, K.*, Und sie dreht sich doch ...überraschende Fortschritte bei der Verwaltungsreform, in Forum Public Management 2011, 3, S 4-7 (2011)

*Wirth, K.*, Vom Bürgerbüro zum Bürgerservice, in Forum Public Management 2011, 2, S 12-15 (2011c)

*Wirth, K.*, Strukturreformen im öffentlichen Sektor - Anmerkungen zu einer offenen Reformbaustelle, in *Bauer, H./Biwald, P./Dearing, E.*, Gutes Regieren: Konzepte - Perspektiven - Realisierungen, Schriftenreihe: Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Band: 13, Wien-Graz, S 628-647 (2011b)

Abstract

JEL-No: H50, H61

---

#### Structural Reforms in the municipal sector in Austria

Since the consequences of the financial crisis on the municipal budgets are becoming obviously, both local practitioners and researchers looking for solutions to address this challenge. An approach are community collaborations and structural reforms in the municipal sector. This paper gives an overview of the current debate and outlines perspectives for development.