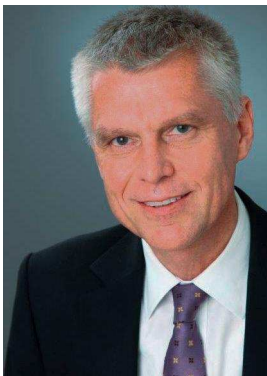


# Gebietsgemeinde

Ein Ansatz für eine weitere Strukturreform? von [Peter Biwald](#) und [Wolfgang Domian](#)

Die bestehenden Gemeindestrukturen und ihre Grenzen sind historisch festgelegt. Mit Ausnahme der aktuellen Veränderungen in der Steiermark gab es seit 40 Jahren keine nennenswerten Strukturreformen. Der gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel ist an den Gemeindestrukturen vorüber gegangen, was sich anhand mehrerer Facetten zeigt: Die Bildung von Stadtregionen ist faktisch erfolgt – ohne geeignete Governance-Strukturen.<sup>1</sup> Die Menschen agieren über die Gemeindegrenzen hinweg.



## AD PERSONAM

Dr. Wolfgang Domian promovierte an der Universität Graz in Rechtswissenschaften. Nach dem Gerichtspraktikum und ersten Berufserfahrungen wurde er 1985 Verwaltungsjurist der Stadtgemeinde Leoben.

Er leitete in Folge das Baurechtsamt und die Rechtsabteilung. Seit Juni 1998 bekleidet er das Amt des Stadtamtsdirektors. Er ist u.a. Mitglied der Magistratsdirektoren-Konferenz des ÖStB sowie der Disziplinaroberkommission beim Land Steiermark.

Dies wird durch PendlerInnenbewegungen von und zu den Arbeitsstätten, die Nutzung von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen wie auch von Freizeitangeboten deutlich. Die kommunale Leistungserbringung macht nicht an diesen Grenzen halt. So ist die technische Daseinsvorsorge bereits seit Jahrzehnten häufig in Verbänden organisiert, die Infrastruktur im Bildungs-, Freizeit- und Kulturbereich wird häufig von einer Gemeinde auch für die Umlandgemeinden angeboten, wobei die Finanzierung meistens noch immer bei

der Sitzgemeinde bleibt. Auch die Bürgerinnen und Bürger organisieren ihr Leben über die Gemeindegrenzen hinaus: Kinderbetreuung, Volksschule, Musikschule, Kulturangebote werden nicht nur in der eigenen Gemeinde in Anspruch genommen, sondern immer häufiger in anderen Gemeinden der Region.

**„Gebietsgemeinden bilden einen Reformansatz insbesondere für Stadtregionen, der sich bereits in der Bundesverfassung findet.“**

Konsequenz ist, dass eine sich ändernde Leistungserbringung und -inanspruchnahme nicht mit der bestehenden Finanzierung aus dem Finanzausgleich Schritt hält. Viele Gemeinden versuchen, die Infrastruktur zu halten bzw. auszubauen, obwohl dies im Vergleich zu einer gemeinsamen Vorgehensweise häufig unwirtschaftlicher ist. Aufgrund der fehlenden Governance-Strukturen für regionale Lösungen gibt es dazu wenig Alternativen.

Die Einführung von gesetzlichen Regelungen zur Bildung von Mehrzweckverbänden kann dem auch nur bedingt abhelfen, da eine ganzheitliche Umsetzung an den Verfassungsgrenzen der Einheitsgemeinde scheitert, denn die Einheitsgemeinde darf dadurch nicht ausgehöhlt werden.

## Alternativen

Ein Weiterarbeiten wie bisher in den bestehenden Gemeindestrukturen schwächt die Gemeindeebene insgesamt finanziell. >

<sup>1</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Karoline Mitterer und Thomas Prorok in der aktuellen Ausgabe.

<sup>2</sup> Vgl. dazu: Biwald, Peter; Haindl, Anita; Hödl, Clemens: Gemeinde-Transferbericht: Analyse 2002-2011 und Handlungserfordernisse. Wien 2013.



Peter Biwald

So bedarf es einer starken Umverteilung mittels Transfers von den finanzstärkeren zu den finanzschwächeren Gemeinden<sup>2</sup>. Während die ersteren damit mehr schlecht als recht ihre Strukturen weiterfinanzieren können, kommt es auf der anderen Seite aufgrund des Finanzmittelentzugs zu einer Schwächung der zentralen Orte. Kooperationen können dies lindern, jedoch bedarf es dafür eines flächendeckenden Ansatzes im Sinne „5 Gemeinden bilden eine Verwaltung“, beispielsweise auf Basis von Mehrzweckverbänden.

Gemeindefusionen bedürfen des politischen Willens, bringen jedoch neben der gemeinsamen Verwaltung auch eine schlagkräftige politische Struktur. Gebietsgemeinden bilden einen Reformansatz insbesondere für Stadtregionen, der sich bereits in der Bundesverfassung findet, wonach in [Art. 120 B-VG](#) die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden und deren Errichtung nach dem Muster der Selbstverwaltung grundsätzlich vorgesehen ist. In der konkreten Ausgestaltung müsste der Verfassungsgeber den modernen Erfordernissen entsprechend festlegen, welche Aufgaben mindestens in der Einheitsgemeinde verbleiben müssen, bzw. welche maximal auf die Gebietsgemeinde zu übertragen wären. Damit wäre eine dynamische Entwicklung möglich und auch ein Einstieg für jene denkbar, die noch vieles als Aufgabe der Einheitsgemeinde sehen. Weiters wäre festzulegen, welche Aufgaben der staatlichen Verwaltung mindestens bzw. höchstens auf die Gebietsgemeinde im Einzelfall übertragen werden können.

### Gebietsgemeinde als Reformalternative

Die Gebietsgemeinde könnte folgende essentielle Merkmale umfassen:

- Eine Gebietsgemeinde kann aus mehreren Ortsgemeinden bestehen, die genau definierte Rechte und Pflichten an die Gebietsgemeinde abtreten. Sie erhält eigene Rechtspersönlichkeit und könnte neben den

Gemeindeagenden auch Agenden der Bezirksverwaltung wahrnehmen.

- Für die Gebietsgemeinde gibt es einen Gemeinderat, einen Gemeindevorstand (Stadtrat) sowie eine Bürgermeisterin bzw. einen Bürgermeister. Die Ortsgemeinden behalten neben dem Ortsnamen auch die Ortsvorstände sowie die Ortsbürgermeisterinnen bzw. Ortsbürgermeister. Die politischen Strukturen werden sowohl in den Ortsgemeinden als auch in den Gebietsgemeinden im Vergleich zu Status quo schlagkräftiger.
- Für die Wahl der Mandatarinnen bzw. Mandatare könnten die Ortsgemeinden jeweils Wahlkreise bilden, so dass alle Bewohnerinnen bzw. Bewohner einer Ortsgemeinde „ihre“ Mandatarinnen bzw. Mandatare in die Gebietsgemeinde wählen. Gleichzeitig könnten diese Mandatarinnen bzw. Mandatare den Ortsvorstand bilden, womit nur eine Wahlvorgang notwendig ist.
- Zwischen der Gebietsgemeinde und der Ortsgemeinde gibt es eine klare Aufgabenteilung. Dabei sollte das Prinzip der Subsidiarität gelten. Die Aufgaben der Daseinsvorsorge, insbesondere die infrastrukturbezogenen, sollten vorrangig auf der Ebene der Gebietsgemeinde wahrgenommen werden, wohnortnahe Leistungen werden von der Ortsgemeinde erbracht.
- Die Verwaltung wird so weit als möglich gebündelt, bei gleichzeitiger dezentraler Leistungserbringung wo erforderlich.

### Chancen durch die Gebietsgemeinde

Das Denken und Handeln als Region wird durch die Gebietsgemeinde institutionalisiert und gefestigt. Die Herausforderung des gemeinsamen strategischen Handelns (Regionalentwicklung) wird damit erleichtert. Das größere politische Gewicht ist auch mit Effizienzgewinnen durch gemeinsames Handeln verbunden.

Eine abgestimmte Raumplanung ist in den Strukturen der Gebietsgemeinde einfacher als im Status quo, wie auch in den Verbands-



strukturen. Dies gilt auch für die Infrastrukturplanung und -auslastung, die in einem größeren Versorgungsraum wirtschaftlicher gestaltet werden kann.

**Die Gebietsgemeinde ist eine Alternative zur Gemeindefusion.**

Foto: shutterstock

Durch die doppelte Verankerung der Mandatarinnen bzw. Mandatare in der Gebietsgemeinde einerseits und in der Ortsgemeinde andererseits wird ein Zusammenwirken der Teile mit dem Gesamten gewährleistet und viele Doppelgleisigkeiten durch eine klare Aufgabentrennung vermieden.

Die Gebietsgemeinde schafft damit eine größere Einheit, ohne die politischen Einheiten in den Gemeinden gänzlich abzuschaffen. Die Gewährleistung lokaler Identität durch die Ortsbürgermeisterinnen bzw. Ortsbürgermeister sowie den Ortsvorstand wird erleichtert.

Das Modell der Gebietsgemeinde könnte ein Modell für Stadtregionen sein, das dort bestehende Vakuum an geeigneten Governance-Strukturen überwinden helfen, und dabei insbesondere für Stadt-Umland-Konstruktionen geeignet sein.

Mit der Gebietsgemeinde – ab einer bestimmten Größe – könnten auch Verwaltungsstrukturen geschaffen werden, die jedenfalls große Teile der Bezirksverwaltungsagenden integrierbar machen.

### Fazit

Mit der Gebietsgemeinde kann eine Option für die erforderlichen Strukturreformen auf Gemeindeebene geschaffen werden, die über die Kooperationen und Gemeindefusionen hinausgehen, da sie die Identität der Ortsgemeinden sichern und gleichzeitig bessere Strukturen auf Politik- und Verwaltungsebene schaffen. Mit der Integration der Bezirksverwaltungsagenden könnten weitere Synergien im Gesamtstaat geschaffen werden.

**„Die Gebietsgemeinde ist eine Option, die über die Kooperation und Gemeindefusion hinausgeht.“**

Voraussetzung ist das Schaffen der rechtlichen Voraussetzungen, d.h., die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden und deren Einrichtung nach dem Muster der Selbstverwaltung. Die Festsetzung weiterer Grundsätze für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung, die Ausführung obliegt der Landesgesetzgebung.

<

[Kommentar senden](#)