

Eine Vernetzung der  
Gemeinden – auch auf  
Verwaltungsebene – bringt  
finanzielle Vorteile.

# Gemeindefusion: Gibt es Alternativen?

Strukturreformen und warum es auf Dauer nicht ausreichen  
dürfte, allein auf freiwillige Kooperationen zu setzen.

*Klaus Wirth, KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung*

Seit mehreren Jahren wird in Österreich wieder einmal sehr intensiv über die Gemeindestruktur debattiert und verschiedentlich gefordert, die vergleichsweise kleinteilige Gemeindestruktur zu überdenken und größere Einheiten zu schaffen. In der Steiermark ist man hier schon einen Schritt weiter, indem nicht mehr nur diskutiert, sondern bereits sehr aktiv an einer Gemeindestrukturreform gearbeitet wird. In den anderen Bundesländern sind Bemühungen in dieser Konkretheit bisher nicht erkennbar.

Die bisherige Diskussion über die Sinnhaftigkeit der Schaffung größerer Einheiten auf der Ebene der Gemeinden ist häufig schnell zu Ende, weil sich die BefürworterInnen und die GegnerInnen einer Reform – so scheint es jedenfalls – mit zwei unvereinbaren Positionen gegenüberstehen. Während die GegnerInnen von Strukturreform in der Regel für einen weiteren Ausbau der freiwilligen interkommunalen Zusammenarbeit plädieren; geht den StrukturreformbefürworterInnen dies zu wenig weit. Auf mehr Kooperation zu setzen, reicht nicht aus, weil dies nicht als tragfähige Strukturreform angesehen werden kann. Fusionen wiederum werden von vie-

len Gemeinden und den GegnerInnen einer Strukturreform als Angriff auf ihre Autonomie angesehen und mit dem Hinweis auf befürchtete Identitätsverluste bei den EinwohnerInnen der Gemeinden, teilweise auch Qualitätsverluste bei den Leistungen, strikt abgelehnt. Hier stellt sich nun aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht die grundsätzliche Frage, ob es denn keine zusätzlichen Alternativen zu diesen beiden Lösungsansätzen gibt. Gibt es nur die Fusion als Entwicklungspfad, wenn das gemeinsame Ziel lautet, größere wirtschaftlichere und tragfähigere kommunale Einheiten zu schaffen, denen man sowohl eine höhere Effizienz in der Leistungsproduktion, Qualitätsverbesserungen für die BürgerInnen und letztlich auch ein größeres politisches Gewicht zuspricht? Meines Erachtens gibt es durchaus Alternativen, die zumindest in die Überlegungen einbezogen werden sollten:

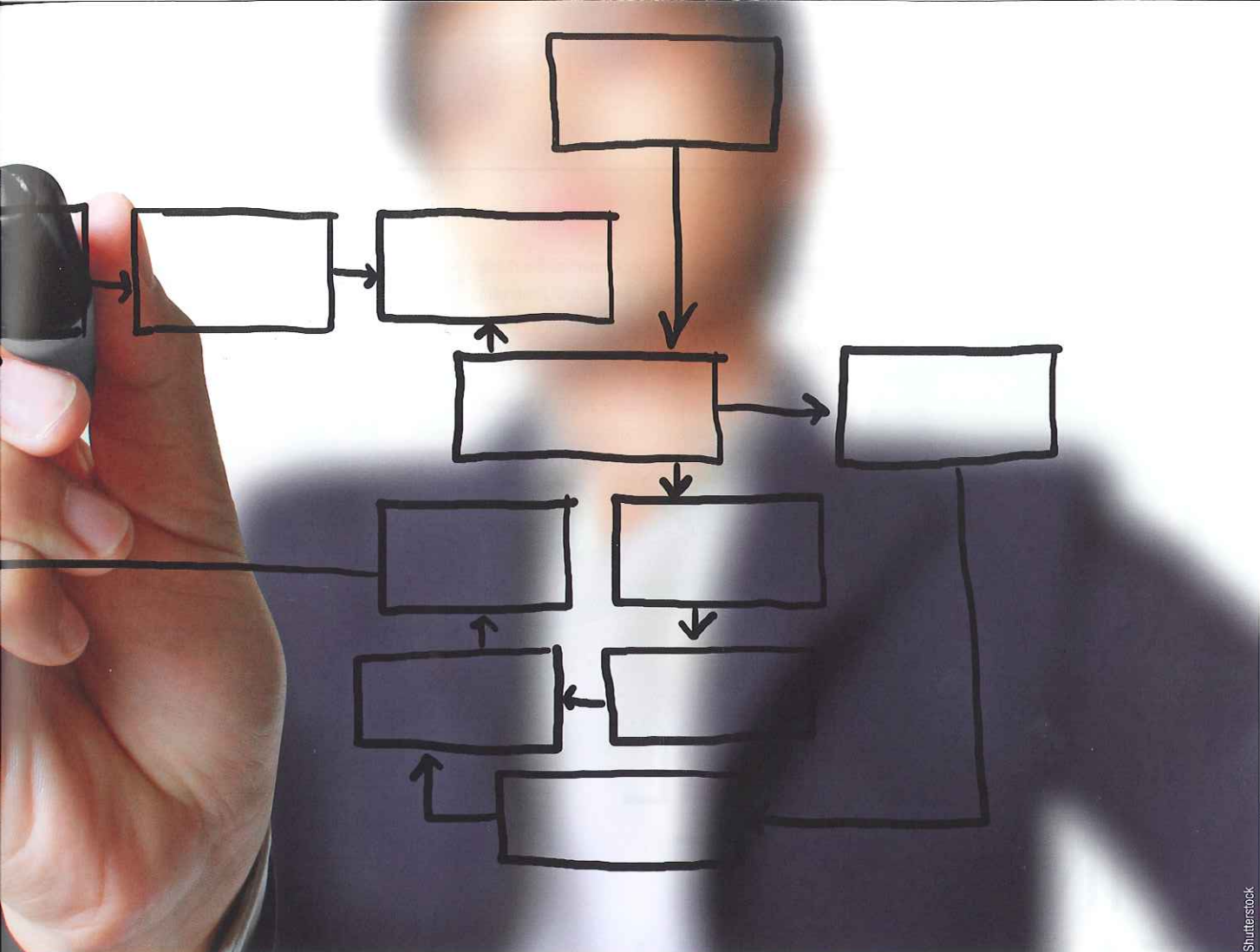
## **Alternative 1: Verwaltungszusammenlegung in einem Gemeindeverband (evtl. auch Verwaltungsgemeinschaft)**

Die B-VG Novelle BGBl I 2011/60 ermöglicht es seit Kurzem, Gemeindever-

bände zu errichten, die grundsätzlich sämtliche Angelegenheiten des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises der beteiligten Gemeinden wahrnehmen können. Diese Mehrzweckverbände könnten – bei Beibehaltung der bisherigen politischen Strukturen und der Finanzhoheit der Gemeinden – an Stelle der Verbandsgemeinden tätig werden. Dies würde es ermöglichen, eine dauerhafte gemeinsame Verwaltung zu schaffen, die für mehrere Gemeinden wirksam wird. Das KDZ hat zuletzt in einer Grundlagenstudie im Auftrag des Verbands sozialdemokratischer GemeindevertreterInnen in Niederösterreich am Beispiel der Region Ternitz gezeigt, dass die Schaffung einer solchen gemeinsamen Verwaltung für rund 20.000 EinwohnerInnen bei Sicherung der politischen Selbstständigkeit der beteiligten Gemeinden generell machbar wäre. Auch wurden merkliche Wirtschaftlichkeitsvorteile dieser Zusammenführung plausibel gemacht.

Eine solche Verbandslösung bietet die Chance, dass die Gemeinden politisch, aber auch budgetär ihre Selbstständigkeit behalten können. Die bestehenden Ver-





Shutterstock

mögen und Schulden verbleiben soweit bei den Gemeinden, als sie nicht in den Verband eingebracht werden wollen. Das Modell könnte sowohl für Kleingemeindekooperationen attraktiv (siehe Schleswig-Holstein), aber auch für Regionen günstig sein, in denen ein größerer Zentralort mit kleinen Umlandgemeinden eine feste Zusammenarbeit sucht. Ob die in manchen Bundesländern derzeit präferierte Verwaltungsgemeinschaft eine wirkliche Alternative zum Verband darstellt, ist noch zu wenig öffentlich diskutiert worden.

### Alternative 2: Gebietsgemeinde

Insbesondere die Städte Leoben und Trofaiach haben gemeinsam mit dem KDZ in mehreren Workshops einzuschätzen versucht, wie ein grundsätzliches Modell einer Gebietsgemeinde konstruiert sein könnte und welche Vorzüge eine Konkretisierung der in Art 120 B-VG grundsätzlich angedachten Gebietsgemeinde als weitere Option zur Strukturreform haben könnte. Ergänzend hat der Österreichische Städtebund die Professoren Holoubek und Potacs beauftragt, u.a. die Möglichkeiten und Chancen der Gebietsgemein-

meinde in einem Gutachten zu erörtern. So es tatsächlich in Österreich gelingt, die für die Bildung von Gebietsgemeinden erforderlichen und noch fehlenden gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen, könnte diese eine wirklich interessante Alternative zur Fusion sein. Auch die oben genannte Studie von Holoubek und Potacs kommt zu dem Schluss, dass die Gebietsgemeinde – je nachdem, wie sie letztlich gesetzlich ausgestaltet wird – eine qualitativ neuartige Organisationsform zulassen würde.

Als besondere Vorzüge dieser Organisationsform wären etwa zu nennen: die Gebietsgemeinde würde Bezirksverwaltungsagenden wahrnehmen und bekäme damit zusätzliche regionale Gestaltungsmöglichkeiten, die allen Teilgemeinden zum Nutzen wären (auch kann vermutet werden, dass durch die Hinzunahme der Bezirksagenden zusätzliche Optimierungen beim Ressourceneinsatz möglich werden). Trotz der Zusammenführung der selbständigen Gemeinden zu einer Gebietsgemeinde könnten teilautonome Ortsgemeinden mit eigenen politischen VertreterInnen (Ortsgemeinderat und OrtsbürgermeisterInnen) und klar abgegrenzten

Aufgaben/Autonomien geschaffen werden. Die Gemeinden würden somit in einer Gebietsgemeinde nicht komplett aufgehen und vielmehr zumindest in Teilbereichen weiterleben, was die Sicherung der Identität unterstützen würde. Ein weiterer Aspekt wäre darin zu sehen, anders als bei Fusionen, einen schrittweisen Übergang von Vermögen und Schulden auf die Gebietsgemeinde zu vereinbaren, was die Zusammenarbeit wegen der fehlenden Vergemeinschaftung von Schulden deutlich vereinfachen würde.

### FAZIT

Die Fusion muss nicht die einzige Möglichkeit bleiben, Strukturreformen bei Gemeinden durchzuführen. Die Schaffung von gemeinsamen Verwaltungszentren könnte eine auch kurzfristig nutzbare Alternative sein. Holoubek und Potacs kommen in ihrer Studie in der abschließenden abwägenden Gesamtbewertung zu dem Schluss, dass es gute Gründe für die Schaffung von Gebietsgemeinden gibt. Gelingt dies, wäre eine zweite starke Alternative zur Fusion verfügbar und könnte die bisherige Diskussion vielfach entschärfen und versachlichen. ■