

WIFO

1030 WIEN, ARSENAL, OBJEKT 20
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86



1110 WIEN, GUGLGASSE 13
TEL. 892 34 92 • FAX 892 34 92-0

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

KDZ – ZENTRUM FÜR VERWALTUNGSFORSCHUNG

Gemeindestruktur und Gemeindekooperation

**Hans Pitlik (Projektleitung, WIFO),
Klaus Wirth, Barbara Lehner (KDZ)**

Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich (WIFO)

November 2010



Gemeindestruktur und Gemeindekooperation

Hans Pitlik (Projektleitung, WIFO), Klaus Wirth, Barbara Lehner (KDZ)

November 2010

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung

Im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen

Begutachtung: Margit Schratzenstaller (WIFO) • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich (WIFO)

Inhalt

Im Zuge der Diskussion über eine Verwaltungs- und Finanzausgleichsreform wird oft argumentiert, kleinteilige Gemeindestrukturen würden einer effizienten und kostengünstigen staatlichen Aufgabenerfüllung entgegenstehen. Im Mittelpunkt der vorliegenden Studie steht daher die Frage nach der Vorteilhaftigkeit von Kooperationen und Zusammenschlüssen auf der kommunalen Ebene zur Optimierung der Gemeindestrukturen. Durch eine Verbesserung der Kooperationsanreize sind demnach Effizienzverbesserungen zu erreichen. Die Stärkung der fiskalischen Verantwortlichkeit durch eine höhere kommunale Abgabenaufonomie und die Verbesserung des rechtlichen Rahmens der interkommunalen Zusammenarbeit sind dabei als First-best-Lösung anzusehen. Zusätzliche finanzielle Anreize können durch neu gestaltete Finanzausgleichsregeln gesetzt werden. Eine gezielte Förderung ist aus finanzpolitischer Sicht aber nur zu empfehlen, wenn dadurch positive gesamtwirtschaftliche Effekte erzielt und Fehlanreize für die Gemeinden minimiert werden.

Rückfragen: Hans.Pitlik@wifo.ac.at, Andrea.Sutrich@wifo.ac.at

2010/429-2/S/WIFO-Projektnummer: 4210

© 2010 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Zentrum für Verwaltungsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 60,00 € • Kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/41359>

Gemeindestruktur und Gemeindekooperation

Hans Pitlik (WIFO), Klaus Wirth, Barbara Lehner (KDZ)

Inhaltsverzeichnis

1	Problemstellung und Überblick	1
1.1	<i>Problemstellung</i>	1
1.2	<i>Zusammenschluss oder Kooperation?</i>	3
1.3	<i>Vorgehensweise der Studie</i>	5
2	Theorie und Empirie von Gemeindestrukturreformen	7
2.1	<i>Grundlegung</i>	7
2.1.1	Begriff, Erscheinungsformen und Möglichkeiten	7
2.1.2	Gemeindestrukturen Österreichs im internationalen Vergleich	10
2.2	<i>Optimale Gemeindegrößen durch Gemeindestrukturreformen?</i>	15
2.2.1	Agglomerationsnutzen, Agglomerationskosten und Zentrale Orte	15
2.2.2	Nutzen und Kosten größerer lokaler Verwaltungseinheiten	17
2.2.3	Schlussfolgerungen für die Strukturreformdiskussion	22
2.3	<i>Gemeindegrößen und Effekte von Strukturreformen: Empirische Evidenz</i>	25
2.3.1	Internationale Studien	25
2.3.2	Österreich	34
2.3.3	Fazit	46
2.4	<i>Strukturreformhemmnisse und Wege zu ihrer Überwindung</i>	48
2.4.1	Politische Ökonomie von Gemeindestrukturreformen	48
2.4.2	Spezielle Umstellungskosten und temporäre Anpassungsförderungen	49
2.4.3	Geringe fiskalische Verantwortlichkeit auf lokaler Ebene	51
2.4.4	Finanzausgleichsregelungen als Hindernis für Strukturreformen	52
2.4.5	Unterschiede in der kommunalen Finanzkraft und Verschuldung	55
2.4.6	Präferenzunterschiede der Bürger	56
2.4.7	Eigeninteressen von Politik/Verwaltung	57
2.5	<i>Schlussfolgerungen für die Strukturreformdiskussion in Österreich</i>	58
3	Gemeindekooperationen	60
3.1	<i>Begriff, Erscheinungsformen und Möglichkeiten</i>	60
3.1.1	Typische Kooperationsformen in der Praxis	61
3.1.2	Vor- und Nachteile verschiedener Rechtsformen	68
3.1.3	Zwischenfazit	73
3.2	<i>Förderstrategien der Bundesländer</i>	74
3.2.1	Burgenland	74
3.2.2	Kärnten	76

3.2.3	Niederösterreich	81
3.2.4	Oberösterreich	86
3.2.5	Salzburg	92
3.2.6	Steiermark	95
3.2.7	Tirol	99
3.2.8	Vorarlberg	100
3.3	<i>Zwischenbilanz der Förderstrategien der Länder</i>	107
4	Strategien zur Förderung von Zusammenschlüssen und Kooperation in anderen Ländern	110
4.1	<i>Kanton Bern – Schweiz</i>	110
4.2	<i>Schleswig Holstein – Deutschland</i>	113
4.3	<i>Dänemark</i>	117
5	Vorschläge zur Reform des institutionellen Rahmens von Kooperationen und Strukturreformen in Österreich	121
5.1	<i>Passive versus aktive Gemeindestrukturreformpolitik</i>	121
5.1.1	Grundfragen	121
5.1.2	Merkmale von First-Best-Optionen	122
5.1.3	Merkmale von Second Best-Optionen	123
5.2	<i>Second Best – Optionen für einen pragmatischen Weg</i>	123
5.2.1	Information, Beratung und Transparenz erhöhen Effizienzreize	124
5.2.2	Setzen von entsprechenden Anreizen – Definition von Handlungsgrenzen	124
5.2.3	Abbau rechtlich-organisatorischer Hindernisse	126
5.2.4	Strukturanpassungen einfordern	127
	Literaturhinweise	128

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 2.1:	Typologie der Gemeindefusionspolitiken.....	10
Übersicht 2.2:	Zahl der Gemeinden nach Größenklassen 1961/2008 (alle Bundesländer ohne Wien)	11
Übersicht 2.3:	Einwohneranteile der Flächenländer nach Gemeindegrößenklassen, 2008.....	12
Übersicht 2.4:	Gemeindegrößen im internationalen Vergleich (diverse Jahre)	13
Übersicht 2.5:	Optimale Gemeindegrößen in Dänemark:Ergebnisse verschiedener Studien.....	29
Übersicht 2.6:	Gemeindegrößen in den deutschen Bundesländern	31
Übersicht 2.7:	Gesamtausgaben der Gemeinden je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen, 2008.....	36
Übersicht 2.8:	Gesamtausgaben der Gemeinden je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen nach Bundesländern, 2008	37
Übersicht 2.9:	Ergebnisse der Lehner-Studie (2003)	38
Übersicht 2.10:	Entwicklung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels im FAG.....	53
Übersicht 3.1:	Typische Kooperationsformen für bestimmte Leistungen	62

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 2.1:	Idealtypischer U-förmiger Verlauf der Gemeindeausgaben je Einwohner.....	23
Abbildung 2.2:	Gesamtausgaben der Gemeinden je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen, 2008.....	35
Abbildung 2.3:	Allgemeine Verwaltung (VA0) und Hauptverwaltung (VA01/02), Klassenmediane 2008.....	41
Abbildung 2.4:	Öffentliche Ordnung und Sicherheit (VA1), Klassenmediane 2008.....	42
Abbildung 2.5:	Unterricht (VA2), Klassenmediane 2008.....	42
Abbildung 2.6:	Kunst (VA3), Klassenmediane 2008.....	43
Abbildung 2.7:	Soziales (VA4), Klassenmediane 2008.....	43
Abbildung 2.8:	Gesundheit (VA5), Klassenmediane 2008.....	44
Abbildung 2.9:	Verkehrsinfrastruktur (VA6), Klassenmediane 2008.....	44
Abbildung 2.10:	Wirtschaftsförderungen (VA7), Klassenmediane 2008.....	45
Abbildung 2.11:	Kommunale Betriebe und Einrichtungen (VA8), Klassenmediane 2008.....	45
Abbildung 3.1:	Erscheinungsformen der Zusammenarbeit.....	60

Hans Pitlik (WIFO), Klaus Wirth (KDZ)

1 Problemstellung und Überblick

1.1 Problemstellung

Im Zuge der Verwaltungsreform- und der Finanzausgleichsdiskussion taucht seit vielen Jahren wiederkehrend das Argument auf, dass "kleinteilige Strukturen" des österreichischen Föderalismus einer effizienten und kostengünstigen staatlichen Aufgabenerfüllung entgegenstehen (z. B. *Fuentes et al.*, 2006; *Handler – Pitlik*, 2010, S. 48ff.). Insbesondere die vergleichsweise geringe Größe vieler Gemeinden wird als ein Problem gesehen, dem durch verstärkte Kooperation in einzelnen funktionalen Aufgabenbereichen oder sogar durch eine Fusionierung von Gemeinden begegnet werden könnte. In jedem Falle gehe es um eine Optimierung der Gemeindestrukturen.

Derzeit (Stand: Ende 2009) gibt es in Österreich 2.357 Gemeinden (inklusive Wien). Davon haben mehr als ein Viertel aller Einheiten eine Einwohnerzahl unter 1.000; knapp die Hälfte der Gemeinden hat weniger als 1.500, und 97% der österreichischen Gemeinden sind kleiner als 10.001 Einwohner. Lediglich 25 Gemeinden (1%) haben eine Population von über 20.000. Vor diesem Hintergrund ist die Diskussion, ob die überwiegende Zahl kleiner Gemeinden bei der Erfüllung der ihnen zugedachten Aufgaben (siehe Textkasten: "Gemeindeaufgaben") an ihre Leistungsgrenzen stoßen, nachvollziehbar.

Tatsächlich deuten finanzwirtschaftliche Entwicklungen der vergangenen Jahre darauf hin, dass für viele Gemeinden die konstatierten Leistungsgrenzen erreicht sein könnten. Als Indikatoren werden beispielsweise genannt (*Bröthaler et al.*, 2002; *Handler – Pitlik*, 2010):

- ein im Vergleich mit dem Bund und den Ländern tendenziell unterdurchschnittliches Einnahmewachstum der Gemeinden;
- eine Verringerung der freien Finanzspitze und – in der Folge – der kommunalen Investitionsausgaben;
- ein Anstieg der kommunalen Verschuldung, vor allem der kleineren Gemeinden;
- die wachsende Bedeutung von Ko-Finanzierungen bei der Leistungsbereitstellung auf kommunaler Ebene.

Im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise nimmt der Druck auf die Gemeindefinanzen allerdings noch weiter zu. Zwar entwickelten sich nach jüngsten Berechnungen des KDZ die Kommunalbudgets 2004 bis 2008 durchwegs positiv (*Kommunalkredit*, 2009; *Biwald et al.*, 2010). Die Wirtschaftskrise bewirkt allerdings eine deutliche Trendumkehr, sodass die laufende Gebarung 2009 einen negativen Saldo aufweist. Diese Entwicklungen sind einerseits auf weiter steigende kurz- und langfristige Ausgabenerfordernisse, andererseits auf sinkende Einnahmen, vor allem auf rückläufige Ertragsanteile, zurückzuführen. In Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen zeigen sich indes differierende finanzwirtschaftliche Ent-

wicklungen. Dabei verzeichnen nicht primär die kleineren Einheiten eine ungünstigere Entwicklung, sondern gerade Städte mit über 20.000 Einwohnern. Ungeachtet dessen nehmen die Sparzwänge in Gemeinden aller Größenklassen beträchtlich zu.

Gemeindeaufgaben

Österreichs Gemeinden üben als Selbstverwaltungskörper und als Verwaltungseinheiten des Gesamtstaates eine Doppelfunktion aus (Wastl-Walter, 2000; Lengauer, 2005). Sie besitzen sowohl einen "eigenen" als auch einen "übertragenen" Wirkungsbereich (Art. 118 (1) B-VG). Im übertragenen Bereich übernehmen die Organe der Gemeinden Aufgaben des Bundes bzw. der Länder und führen diese mit ihrer eigenen Infrastruktur und mit ihrem eigenen Personal aus. Sie sind dabei an Weisungen der übergeordneten Ebenen gebunden (Art. 119 B-VG). Gemeindeaufgaben im eigenen Wirkungsbereich sind in der Bundesverfassung geregelt. Sie umfassen nach Art. 118 (2) B-VG allgemein umschriebene "örtliche Aufgaben" ("Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden"). In Art. 118 (3) B-VG sind ferner bestimmte Selbstverwaltungsaufgaben aufgezählt. Wichtig sind vor allem auch die Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung nach Art. 116 B-VG. Dabei übernehmen die Gemeinden auch Aufgaben der allgemeinen Daseinsvorsorge, z. B. die Einrichtung bzw. den Bau von Straßen, Kindergärten, Pflichtschulen, Krankenhäusern, Feuerwehr, Theater, Sportanlagen, Friedhöfe, öffentlicher Nahverkehr, den Betrieb von Einrichtungen der Alten- und Sozialhilfe, Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung, der Energieversorgung sowie die Vergabe von Förderungen. Zur Aufgabenerfüllung bedienen sie sich unterschiedlicher Instrumente und (rechtlicher) Organisationsformen.

Im Bereich der vorgeschriebenen Pflichtaufgaben bestehen kaum Unterschiede zwischen den Gemeinden. Der Grundsatz der so genannten Einheitsgemeinde untersagt, dass bei der Zuweisung von Aufgaben, Rechten und Pflichten nicht nach Kriterien wie der Einwohnerzahl, oder der gemeindlichen Finanzkraft differenziert wird. Alle Gemeinden müssen deshalb im Prinzip den gleichen Aufgabenkatalog erfüllen. Ausnahmen bestehen lediglich für Wien und für die Statutarstädte, die zusätzlich Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften wahrnehmen und daher einen umfassenderen Pflichtenkatalog vorweisen. In der Realität unterscheiden sich die Aufgaben, die die Gemeinden tatsächlich erledigen, freilich beträchtlich, und zwar abhängig von geographischer Lage, wirtschaftlicher und sozialer Struktur sowie Größe der lokalen Einheit.

Angesichts der bereits bestehenden fiskalischen Konsolidierungserfordernisse im Gesamtstaat und der sich für die Städte und Gemeinden deutlich abzeichnenden Herausforderungen durch demographische Entwicklungen stellt sich immer dringlicher die Frage nach den geeigneten Maßnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit aller Gemeinden, und zwar ungeachtet der Einwohnerzahl der jeweiligen lokalen Einheit.

In diesem Zusammenhang wurde gerade in jüngerer Zeit immer wieder an einem bisher wohlbehüteten Tabu gerüttelt und gefordert, die kleinteilige Gemeindestruktur durch gezielte Zusammenlegungen zu überwinden, und dadurch Einsparungen im öffentlichen Sektor zu generieren (Wirth, 2010). Insbesondere, wenn Gemeinden aufgrund ihrer Kleinheit an ihre

Leistungsgrenzen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben stoßen, kommen neben Anpassungen der territorialen Strukturen (Gebietsreformen) durch Zusammenschlüsse noch eine Reihe weiterer Handlungsoptionen in Betracht, um auf ökonomische Leistungsgrenzen zu reagieren (z. B. *Ladner et al.*, 2000, S. 95ff.):

- Maßnahmen zur Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit;
- Zentralisierung, d. h. Aufgaben, die von der lokalen Gebietskörperschaft nicht adäquat erfüllt werden können, werden auf eine übergeordnete Einheit (Land, Bund) delegiert, sowie
- die Intensivierung des Finanzkraftausgleichs, wobei die Leistungsfähigkeit der schwächeren Gemeinden durch höhere finanzielle Zuweisungen der übergeordneten Ebene oder (finanz-)stärkerer Gemeinden verbessert werden soll.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Studie stehen die beiden erstgenannten Optionen einer "Optimierung der Gemeindestrukturen"¹⁾ Hierbei geht es zum einen um die Analyse der Möglichkeiten und Wirkungen unterschiedlicher Kooperationsformen auf kommunaler Ebene bis hin zu möglichen Zusammenschlüssen. Zum anderen soll geprüft werden, ob durch Reformen der institutionellen Rahmenbedingungen für eine interkommunale Zusammenarbeit ökonomisch wünschenswerte Kooperationsbeziehungen und Zusammenschlüsse gefördert werden könnten und sollten. In diesem Kontext sind sowohl finanzielle Wirkungen als auch Aspekte der Qualität der kommunalen Leistungserbringung zu berücksichtigen.

1.2 Zusammenschluss oder Kooperation?

Die Frage, ob durch Reformen kleinteiliger Gemeindestrukturen Verbesserungen der Effizienz der kommunalen Leistungserstellung (Qualitätsverbesserungen, Kosteneinsparungen) erreicht werden können, wird schon seit geraumer Zeit sowohl in der ökonomischen als auch in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur thematisiert. In diesem Kontext wird aus theoretischer und empirischer Perspektive diskutiert, ob strukturelle Verbesserungen besser durch Fusionen oder durch eine (punktuelle) Zusammenarbeit von Gemeinden in einzelnen Politikfeldern erzielt werden können²⁾.

Grundsätzlich geht es sowohl bei Zusammenschlüssen als auch bei verstärkten Kooperationen um mögliche Einsparungen durch die verbesserte Ausnutzung von Skalenvorteilen. Was Fusionen betrifft, wird aus organisatorischer Sicht als Potential insbesondere angeführt, dass

¹⁾ Dabei existiert theoretisch ein noch viel umfangreicheres Spektrum von denkmöglichen Maßnahmen in zahlreichen graduellen Abstufungen. In Anlehnung an *Lowery (2001)* und *Lehmann – Rieder – Pfäffli (2003)* sind "integrative" von "fraktalen Modellen" zu unterscheiden. Integrative Bestrebungen suchen nach institutionellen Lösungen. Im Extremfall wird durch Fusion eine formell größere Einheit (neu) geschaffen. Auf der anderen Seite stehen fraktale Ansätze, die den Herausforderungen der Städte durch eine radikale Liberalisierung der Dienstleistungen in den Agglomerationen begegnen. Ein Beispiel sind die rein funktionalen Einheiten, wie sie in der Theorie der FOCJ (Functional Overlapping Competing Jurisdictions) von *Frey - Eichenberger (2001)* propagiert werden.

²⁾ Vgl. zum Folgenden den Überblick bei *Wirth (2010)*.

diese klare und eindeutige Strukturen schaffen, die – speziell wenn etwa kleine Gemeinden fusionieren – leistungsfähiger und professioneller sind und eine einfachere Steuerung ermöglichen, weil keine zwischen autonomen Gemeinden abgestimmten Entscheidungen herbeigeführt und vollzogen werden müssen. Dem steht als potentiell Risiko entgegen, dass eine Fusion schwerer zurückgenommen werden kann, und vor allem, dass im Fusionsprozess mit erheblichen internen Widerständen in der Verwaltung und zum Teil auch bei den Bürgern zu rechnen ist (Wirth, 2010).

Aus Sicht der einzelnen Gemeinde bietet sich als Chance eine Aufwertung der Funktion des zukünftigen Gesamtbürgermeisters, eine Professionalisierung der Verwaltung und größere Handlungsspielräume gegenüber dem Status Quo. Als Risiko wird meist angeführt, dass eine Fusion die lokale Identität der Gemeindebewohner bedroht (z. B. Rückzug aus dem Ehrenamt, Konflikte zwischen den Bürgern) 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. Indirekte Nutzen für Bund und Länder ergeben sich ferner durch eine kompetentere kommunale Umsetzung der übertragenen Aufgaben (z. B. *Ecoplan*, 2009). Auch wären erkennbare Probleme einer kleinteiligen Entwicklungspolitik (z. B. Siedlungspolitik, Handels-/Gewerbeentwicklung), die durch die Raumordnung nicht zureichend lösbar sind, überwindbarer. Aus dem Blickwinkel der lokalen Demokratie bietet die Fusion überdies die Chance, dass eine klare 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 Einwohner in der neuen größeren Einheit wegbrechen.

Wiederum unter organisatorischen Gesichtspunkten bieten Kooperationen die Möglichkeit, 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 flexibler anpassen. Die gesamthafte Steuerung wird jedoch 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 von der Kooperationsbereitschaft der handelnden Partner abhängig sind. Aus der Perspektive der Gemeinden bieten Kooperationen die Chance, politisch eigenständig zu bleiben, die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden schrittweise zu entwickeln. 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.

Im Unterschied zur Fusion, bei der zwei oder mehrere unabhängige Kommunen miteinander verschmelzen, werden Verwaltungskooperationen aus der Perspektive der Länder und Gemeinden insbesondere deshalb als vorteilhaft angesehen, weil

- die politische Identität einer Gemeinde bestehen bleibt und es keiner unwägbarer Eingriffe in die Gemeindestrukturen und die Gemeindeautonomie bedarf.
- eine Zusammenarbeit von Gemeinden auch für ausgewählte Teilbereichen und für einzelne Aufgaben möglich ist,
- die Zusammenarbeit einerseits wachsen kann, aber andererseits auch revidierbar ist.

Unter Demokratiegesichtspunkten ist zu betonen, dass die lokalpolitischen Bezüge erhalten bleiben und die bei den Fusionen geäußerten Befürchtungen hinsichtlich der Identitätsverluste ausbleiben würden. Kritisch anzumerken ist jedoch, dass bei Kooperationen – vor allem dann, wenn es in einer Gemeinde ein breites Nebeneinander von vielen unterschiedlichen und jeweils gesondert zu verwaltenden und zu steuernden Kooperationen gibt, der Einfluss der Verwaltung steigt und die Kontrollmöglichkeiten durch gewählte Mandatäre und Bürger sinken würden.

1.3 Vorgehensweise der Studie

Über die Auswirkungen von Gemeindezusammenschlüssen in Österreich können aus den vergangenen 30 Jahren kaum empirisch gehaltvolle Aussagen gemacht werden. Seit Anfang der 1990er Jahre hat es gerade einmal drei Zusammenschlüsse gegeben³⁾. Seit 1980 sind dafür immerhin 58 Gemeindetrennungen zu beobachten (*Bröthaler, 2008, S. 84*). Im Gegensatz zu Gemeindefusionen gibt es auf dem Gebiet der Verwaltungskooperation aus einer langjährigen Praxis in Österreich auch in jüngerer Zeit vielfältige Erfahrungen. Dabei wurden in den letzten Jahren die grundsätzlichen Möglichkeiten und Formen aufgearbeitet und öffentlich diskutiert (z. B. *Biwald – Hack – Wirth, 2006*). Interkommunale Zusammenarbeit bietet als Organisationskonzept – wie die Fachdiskussion der letzten Jahre und die kommunizierten Ergebnisse aus praktischen Projekten zeigen – viele Vorteile. Dennoch gelang es bisher noch nicht, das Potential an Gemeindekooperationen auch tatsächlich auszuschöpfen.

Vor diesem Hintergrund sollen im Rahmen dieser Studie mehrere miteinander verbundene Fachfragen bearbeitet werden. Ausgehend von einer knappen Darstellung der Problemlage werden in **Kapitel 2** zunächst die theoretischen Argumente des Für und Wider einer Strukturreform durch Zusammenschlüsse einer kritischen Würdigung unterzogen. Es soll insbesondere diskutiert werden, ob aus theoretischer und empirischer Sicht überzeugende Argumente für eine eventuell anzustrebende optimale Gemeindestruktur existieren. In diesem Zusammenhang werden auch ökonomische und polit-ökonomische Hindernisse einer

³⁾ Es handelt sich dabei um die Zusammenschlüsse Rothleiten zu Frohnleiten (Steiermark 1992), St. Ruprecht ob Murau und Falkendorf zu St. Ruprecht-Falkendorf (Steiermark 2005) sowie Weyer Land und Weyer Markt zu Weyer (Oberösterreich 2007).

first best-Strukturreform erörtert, um Schlüsse für die verbesserte Gestaltung des institutionellen und finanzpolitischen Rahmens einer Gemeindestrukturreformpolitik abzuleiten.

Gemeindekooperationen sind – sieht man von den wenigen Kooperationsbereichen für die es eine Verpflichtung durch Landesgesetz gibt einmal ab – in erster Linie das Ergebnis einer von den Gemeinden selbst getroffenen unabhängigen und freiwilligen Entscheidung. Demzufolge entstehen Gemeindekooperationen bislang meist aus ganz konkreten lokalen Handlungsanlässen und demzufolge eher zufällig, denn systematisch geplant. Wenn man nun aber in Österreich will, dass das Potential zur Kooperation konsequenter und systematischer genutzt wird, braucht es u. E. entsprechender (positiver) Anreize. Dabei fördern diese auch heute schon in sehr unterschiedlicher Art und Weise und in unterschiedlichem Umfang die interkommunale Zusammenarbeit. Vor diesem Hintergrund sollen in **Kapitel 3** zunächst die bestehenden Anreizsysteme in den Bundesländern aufgearbeitet werden und insbesondere die österreichische Förderkulisse respektive Förderpolitik der Bundesländer beleuchtet und ausgewertet werden.

Dann sollen in **Kapitel 4** die theoretischen Überlegungen und das Ergebnis der nationalen Programme mit ausgewählten internationalen Ansätzen verglichen werden. Es wird unter anderem auch der Frage nachgegangen, ob eine konsequentere Förderung bzw. auch die Einforderung etwa von Verwaltungsgemeinschaften oder die Festlegung von Mindestgrößen von Einheiten ein für Österreich gangbarer und sinnvoller Weg zur Intensivierung von Gemeindekooperationen oder –fusionen sein könnte.

Die Aufarbeitung der nationalen und internationalen Erfahrungen zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüssen sollen anschließend in **Kapitel 5** Hinweise darauf geben, wie die Gestaltung von Förderprogrammen und -politiken in Österreich – sowohl der Länderprogramme als Ganzes, aber auch des Finanzausgleichs – verbessert werden könnten.

Hans Pitlik (WIFO)

2 Theorie und Empirie von Gemeindestrukturereformen

2.1 Grundlegung

2.1.1 Begriff, Erscheinungsformen und Möglichkeiten

Begriff des Gemeindezusammenschlusses

Unter einem Gemeindezusammenschluss wird die vollständige Aufgabe der Selbständigkeit einer oder mehrerer Gemeinden verstanden. Sie kann in Form eines Zusammenschlusses oder einer Eingemeindung erfolgen. Bei einem Zusammenschluss vereinigen sich zwei oder mehrere Einheiten zu einer neuen Gemeinde; bei der Eingemeindung geht eine Gemeinde in einer anderen, meist größeren, Gemeinde auf und verliert ihre Selbständigkeit. Während die Eingemeindung vermutlich eher im Verhältnis von größerer Stadt zu ihren Umlandgemeinden eine Rolle spielen könnte, spielt sich der klassische Zusammenschluss eher zwischen ähnlich großen Einheiten ab.

Im Unterschied zur einfachen, punktuellen Zusammenarbeit zwischen mehreren Kommunen, die in verschiedenen Formen von Kooperationsvereinbarungen geregelt werden kann, sind bei einer Gemeindefusion nicht nur Aufgaben in einzelnen (Teil-) Funktionen betroffen, sondern es werden die Gemeinwesen komplett vereint. Es werden mithin alle Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich und alle Einnahmequellen, die den Gemeinden zur Verfügung stehen, zusammengelegt. Damit besteht ein beträchtliches Konfliktpotential in den Verhandlungen über Zusammenschlüsse. Insofern gestaltet sich die Gemeindefusion üblicherweise meist komplexer als die einfache Kooperation von zwei oder mehreren Gemeinden bei bestimmten Aufgaben.

Freiwillige Zusammenschlüsse vs. Zwangsfusionierungen

Grundsätzlich ist zwischen freiwilligen Zusammenlegungen und Zwangsfusionen der beteiligten Gemeinden zu unterscheiden. *Angelini – Gulde – Thöny* (2006) betonen in ihrem "Bericht zur Förderung von Zusammenarbeit und Fusion zwischen Gemeinden durch das neue Finanzausgleichskonzept" der Schweiz, dass das Prinzip der Freiwilligkeit einen sehr hohen Stellenwert bei Fusionsentscheidungen be(in)halten sollte. Gleichwohl stellt die wechselseitige freiwillige Zustimmung zu einer Fusion automatisch auch höhere Anforderungen an die Aufteilung der Fusionsgewinne auf die Beteiligten.

So reicht es üblicherweise nicht aus, dass bei einer Zusammenlegung mindestens eine der beteiligten Gemeinden Vorteile erlangt, ohne andere schlechter zu stellen. Vielmehr müssen erstens die erzielbaren Netto-Nutzen höher sein als jene, die sich aus einer einfachen (punktuellen) Kooperation in bestimmten Aufgabenfeldern ergeben. Zweitens müssen die insgesamt erzielbaren Fusionsvorteile aber mögliche Nachteile kompensieren, die einzelne

Beteiligte erleiden, wenn sie tatsächliche oder vermeintliche Sonderlasten anderer am Zusammenschluss beteiligter Gemeinden teilweise mitfinanzieren. Anders ausgedrückt: Bei Zusammenschlüssen sind von den Beteiligten Umverteilungseffekte zu berücksichtigen, die bei isolierten Kooperationsvereinbarungen, die sich auf nur ein Aufgabengebiet beschränken, in dieser Form nicht auftreten. Unter der plausiblen Annahme, dass die politisch-administrativen Entscheidungsträger und die Bürger einer Fusion nur dann zustimmen, wenn sie keine Netto-Nachteile daraus erwarten, sind die Anforderungen an einen freiwilligen Zusammenschluss beträchtlich höher. Dies gilt umso mehr, wenn es um die Vereinigung von Gemeinden von deutlich unterschiedlicher wirtschaftlicher Stärke geht.

Am anderen Ende des Spektrums liegt die Zwangsfusion von Gemeinden, wenn freiwillige Zusammenschlüsse nicht erfolgen. Dabei ist speziell in Österreich vor dem Hintergrund der Prinzipien von Gemeindeautonomie und kommunaler Selbstverwaltung und einer immer wieder diskutierten territorialen Bestandsgarantie für die Kommunen⁴⁾ allerdings zu fragen, ob und inwieweit eine übergeordnete Gebietskörperschaft (Bund oder Land) prinzipiell mit Zwangsinstrumenten zur Erzwingung von Zusammenschlüssen ausgestattet werden sollte⁵⁾. In diesem Zusammenhang merkt Berka (2008, S. 209, Rz 779) mit Rückgriff auf ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs von 1977 an:

"Die Verfassung garantiert die Existenz von Gemeinden im Sinn einer institutionellen Garantie und ihr Recht auf Selbstverwaltung. Eine Bestandsgarantie für die einzelne, individuelle Gemeinde gibt es dagegen nicht. Der einfache Gesetzgeber (Landesgesetzgeber) kann daher Gemeindestrukturen vornehmen, auch wenn sie zur Auflösung einzelner Gemeinden führen. Er muss dabei aber das im Gleichheitsgrundsatz (Art. 7 B-VG) angelegte Sachlichkeitsgebot beachten; sachlich nicht gerechtfertigte Auflösungen einzelner Gemeinden sind verfassungswidrig (VfSlg 8108/1977)."

In jedem Falle sollte das Instrument der obrigkeitlichen Festlegung nur als Ultima Ratio, also sehr zurückhaltend zur Anwendung gelangen⁶⁾. Angelini – Gulde – Thöny (2006) empfehlen, dass Fusionen nur angeordnet werden können sollten, wenn eine Gemeinde ein solches Begehren stellt. Eine "übergeordnete" Gebietskörperschaft sollte also nicht von sich aus – das heißt: nicht in Eigeninitiative – einen Zusammenschluss oder eine Eingemeindung veranlassen. Des Weiteren wird die Beschränkung des Instruments der potentiellen Zwangsfusionierung auf

4) Der von einem Expertengremium zur Verfassungsreform 2008 vorgelegte Entwurf sah die Einräumung einer solchen Bestandsgarantie für Gemeinden im B-VG vor. Änderungen im Bestand der Gemeinden sollten danach in Hinkunft einer Volksabstimmung in jeder der betroffenen Gemeinden bedürfen. Der Entwurf wurde jedoch nicht umgesetzt.

5) So lautet gegenwärtig Art. 120 (1) B-VG: "Die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden, deren Einrichtung nach dem Muster der Selbstverwaltung sowie die Festsetzung weiterer Grundsätze für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung; die Ausführung obliegt der Landesgesetzgebung. Die Regelung der Zuständigkeit in Angelegenheiten des Dienstrechtes und des Personalvertretungsrechtes der Bediensteten der Gebietsgemeinden ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung."

6) Ähnlich sehen das auch Biwald et al. (2010), S. 61: "Eine Gemeindefusion ist nur dann zielführend, wenn diese freiwillig erfolgt, da ansonsten mögliche Einsparungseffekte (Zusammenlegung von Organisationen, gemeinsame effizientere Aufgabenerfüllung) durch andere Diskussionen überlagert werden."

Klein(st)gemeinden empfohlen. Eine Optimierung der Strukturen in einem freiwilligen Prozess durch die Beteiligten selbst wird stets zu bevorzugen sein. Hintergrund dieser Überlegungen sind die zahlreichen ökonomischen und politischen Friktionen, die bei einer Gemeindefusion eine wichtige Rolle spielen. Hierauf wird unten noch näher einzugehen sein.

Finanzielle Anreize zur Forcierung von Zusammenschlüssen?

Eine Alternative, die zwischen freiwilligem Zusammenschluss und angeordneter Zwangsfusion anzusiedeln ist, besteht darin, dass die übergeordnete Gebietskörperschaft mittels finanzieller Anreize für die (potentiellen) Fusionspartner die Bereitschaft zu einer Übereinkunft erhöht⁷⁾. In Österreich hat das Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2008 in § 21 (9) die Möglichkeit geschaffen, freiwillige Zusammenschlüsse (und Gemeindekooperationen) finanziell zu fördern.

Die ökonomische Wünschbarkeit solcher Regelungen innerhalb (und eventuell außerhalb) des Finanzausgleichs ist gleichwohl nicht unumstritten. Vor allem die Plan- und Steuerbarkeit im Hinblick auf ein "gesamtwirtschaftliches Optimum" der Gemeindestrukturen ist nicht unumstritten. Von Belang sind in diesem Kontext unter anderem die im Zuge der Studie noch zu diskutierenden Gesichtspunkte:

- Sollten Bund und/oder Land grundsätzlich bestimmte Gemeindestrukturen und –größen forcieren? Haben übergeordnete Gebietskörperschaften bessere Informationen als die Beteiligten darüber, welche Strukturen effizient sind und ein kosten- und nutzenmäßiges Optimum darstellen?
- Sollen grundsätzlich alle Fusionsvorhaben gefördert werden, oder werden bestimmte Zielgrößen (z. B. Einwohnerzahlen o. ä.) angestrebt? Beziehen sich eventuelle Zielgrößen auf die gesamtwirtschaftlichen Gemeindestrukturen oder auf einzelne Fusionsvorhaben?
- Sollen für fusionswillige Gemeinden Förderungen als temporäre Anschubhilfen oder dauerhaft gewährt werden? An welchen Punkten sollten positive und/oder negative Fusionsanreize ansetzen?
- Werden eventuell auch unerwünschte Anreizeffekte generiert? Können Mitnahmeeffekte vermieden oder minimiert werden?
- Kommt es durch die Förderung ausgewählter Zusammenschlussvorhaben zu einer sachlich nicht vertretbaren Ungleichbehandlung ansonsten gleicher Gemeinden?
- Wie erfolgt das Zusammenspiel von "regulären" Finanzausgleichsbestimmungen (z. B. Einwohnerwertungen oder Kostenerstattungen) und jenen Regelungen, die auf die Optimierung der Gemeindestrukturen abstellen?
- Welche Finanzausgleichsfolgen haben Fusionen für nicht-beteiligte Gemeinden oder Bundesländer?

⁷⁾ Dabei besteht sicherlich eine größere Nähe zur freiwilligen Lösung.

Zwischenfazit

Die bisherigen Ausführungen eröffnen ein ganzes Spektrum von Möglichkeiten für die Ausgestaltung von Gemeindefusionspolitiken. Die jeweiligen theoretischen Alternativen sind in der Übersicht 2.1 in Anlehnung an OECD (2006) zusammengestellt. Die Eintragungen in den jeweiligen Feldern sind ebenfalls der OECD-Aufstellung entnommen, wurden jedoch für Österreich und die Schweiz korrigiert/modifiziert. Die Aufstellung dient lediglich der Illustration der bestehenden Politikoptionen und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es zeigt sich allerdings, dass in der finanzpolitischen Realität Systeme ohne explizite positive oder negative Anreizstrukturen relativ häufig vorkommen. Die doppelte Positionierung Österreichs mit sowohl positiven als auch negativen Fusionsanreizen in einem System ohne unmittelbar angestrebte Zielgemeindegroße wird im Folgenden noch thematisiert.

Übersicht 2.1: Typologie der Gemeindefusionspolitiken

Gemeindefusion	"optimale/effiziente Gemeindegroße"	
	Keine Zielvorgaben	Angestrebte Zielgröße
Freiwillige Basis		
mit disincentives (Malus-Regelungen)	Österreich Schweiz (bestimmte Kantone) Frankreich	-
keine positiven/negativen Anreizsysteme	Australien Norwegen Spanien Schweiz (bestimmte Kantone) Vereinigtes Königreich USA	Türkei
mit incentives (Bonus-Regelungen)	Österreich Schweiz (bestimmte Kantone) Finnland Japan	Japan
Zwangsregelungen	-	Dänemark

Q: In Anlehnung an OECD (2006), S. 15, jedoch modifiziert. Für Österreich wurde die Neuerung des § 21 (9) FAG 2008 zusätzlich bei den incentives berücksichtigt. Ebenso wurden kantonsweise unterschiedliche Regelungen in der Schweiz berücksichtigt.

Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend in Kapitel 2.2 die einschlägige theoretische und empirische Literatur zu "optimalen Gemeindegroßen" dargestellt. Kapitel 2.3 diskutiert mögliche Nutzen und Kosten von Gemeindezusammenschlüssen und stellt die vorhandene empirische Evidenz zu den Fusionserfolgen und -misserfolgen dar. Anschließend werden Instrumente zur Förderung effizienter Gemeindegroßenstrukturen diskutiert (Kapitel 2.4). Zuvor soll aber noch ein Blick auf die Gemeindestrukturen Österreichs im internationalen Vergleich geworfen werden.

2.1.2 Gemeindestrukturen Österreichs im internationalen Vergleich

Das Kernargument der Befürworter von Gemeindefusionen in Österreich ist die (tatsächliche oder vermeintliche) "Kleinteiligkeit" der Strukturen. Darunter wird im Wesentlichen verstanden, dass es in Österreich eine vergleichsweise große Zahl von kleinen und kleinsten Gemeinden

gibt, die – so die Vorstellung – bestimmte effiziente/optimale Mindestgrößen nicht erreichen. Der theoretisch ebenso denkbare Fall "zu großer" Einwohnerzahlen wird demgegenüber fast nie thematisiert. Entsprechend wird in der Zusammenlegung kleiner Gemeindestrukturen zu wenigen, aber größeren Verwaltungseinheiten ein adäquates Mittel zur Realisierung von Einsparungen gesehen.

Übersicht 2.2: Zahl der Gemeinden nach Größenklassen 1961/2008 (alle Bundesländer ohne Wien)

Einwohner	BG	KN	NÖ	OÖ	SB	ST	TI	VO	Summe	Anteil kumuliert
<251	2	0	5	1	0	16	9	3	36	1,5
251-500	14	0	12	14	7	48	28	12	135	7,3
501-750	13	3	36	39	7	78	30	13	219	16,6
751-1.000	22	5	46	38	10	44	35	8	208	25,4
1.001-1.500	50	25	158	86	13	144	59	8	543	48,4
1.501-2.000	30	22	97	68	11	77	30	11	346	63,1
2.001-2.500	13	23	55	57	10	53	20	9	240	73,3
2.501-3.000	14	14	43	35	9	22	17	4	158	80,0
3.001-3.500	3	5	25	21	16	15	12	6	103	84,4
3.501-4.000	4	8	16	17	7	8	8	3	71	87,4
4.001-4.500	1	5	12	8	5	2	7	1	41	89,1
4.501-5.000	0	3	7	17	3	6	3	1	40	90,8
5.000-7.500	4	8	29	23	13	15	10	6	108	95,4
7.501-10.000	0	3	12	7	2	6	4	2	36	96,9
10.001-15.001	1	4	10	7	3	5	5	5	40	98,6
15.001-20.000	0	1	3	1	2	0	1	1	9	99,0
20.001-50.000	0	1	7	3	0	2	0	3	16	99,7
50.001-100.000	0	2	0	1	0	0	0	0	3	99,8
100.001-500.000	0	0	0	1	1	1	1	0	4	100,0
Summe	171	132	573	444	119	542	279	96	2.356	
Anzahl Gemeinden (1961)	319	229	1.652	445	119	851	287	96	3.998	
Veränderung (absolut) 1961-2008	-148	-97	-1.079	-1	0	-309	-8	0	-1.642	
Veränderung (in %) 1961-2008	-46,4	-42,4	-65,3	-0,2	0	-36,3	-2,8	0	-41,1	

Q: Statistik Austria, Gemeindebund, *Wastl-Walter* (2000), WIFO-Berechnungen.

Übersicht 2.2 zeigt die Zahl der Gemeinden nach Größenklassen und Bundesländern (ohne Wien). Immerhin 171 von 2.356 Gemeinden, also 7,3% aller Gemeinden, sind kleiner als 501 Einwohner. Weitere 427 Gemeinden haben eine Population zwischen 500 und 1.001, sodass insgesamt rund ein Viertel aller Kommunen Österreichs weniger als 1.001 Einwohner haben. 543 Einheiten (23%) liegen im Bereich 1.001-1.500 Einwohner. Die Mediengemeinde hat 1.554 Einwohner, die durchschnittliche Gemeindegröße (ohne Wien) beträgt 2.752 Einwohner (2008). Neun von zehn Gemeinden in Österreich sind kleiner als 5.001 Einwohner und lediglich 3% aller österreichischen Gemeinden überschreiten die Zahl von 10.000 Einwohnern. Mehr als

ein Drittel aller Gemeinden in Tirol, in der Steiermark und in Vorarlberg sind kleiner als 1.001 Einwohner, im Burgenland knapp 30%. In Kärnten liegt der Anteil dieser Kleingemeinden unter 1.001 Bewohnern dagegen nur bei 6,7%.

In den Unterschieden kommt auch zum Ausdruck, dass im Zuge von Gemeindestrukturbereinigungen in Österreich speziell in den 1960er und 1970er Jahren keine einheitliche Lösung verfolgt wurde (Wastl-Walter, 2000, S. 57ff.). So wurde die Zahl der selbständigen Gemeinden in Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und der Steiermark von 1961 bis heute zwischen 36% und 65% reduziert; in Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg gab es demgegenüber fast keine Veränderungen. Vor allem in Kärnten wurden Zusammenlegungen als ein Konzept zur Schaffung von Großgemeinden unter dem Blickwinkel einer (politisch-administrativen) Mindesteinwohnerzahl gesehen (Wastl-Walter, 2000, S. 58.). Insgesamt verringerte sich die Zahl der eigenständigen Gemeinden (ohne Wien) von 3.998 (1961) um über 40% auf 2.356 (2009).

Unterschiede zwischen den Bundesländern kommen auch in Übersicht 2.3 zum Vorschein. Im österreichischen Durchschnitt (ohne Wien) lebt ca. ein Drittel der Einwohner in Gemeinden mit 2.500 oder weniger Einwohnern. Bezogen auf die Landeseinwohnerzahl beträgt dieser Anteil im Burgenland 63,3% und ist somit fast doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt. Über dem bundesweiten Mittelwert liegen außerdem die Steiermark, Niederösterreich und Tirol.

Die Zahlen illustrieren, dass große Teile der Bevölkerung Österreichs – etwa 3,6 Mio. Menschen – in kleineren Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern leben. Rechnet man Wien nicht hinzu, beläuft sich der entsprechende Anteil an der Bevölkerung auf über 55% (2008); wird Wien inkludiert, wo ca. ein Fünftel der österreichischen Gesamtbevölkerung wohnt, beträgt der Anteil immer noch deutlich über 40%.

Übersicht 2.3: Einwohneranteile der Flächenländer nach Gemeindegrößenklassen (in % der Landeseinwohner) (2008)

Größenklasse:	<2.500	2.501-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-50.000	> 50.000	Gesamt
BG	63,3	24,1	8,5	4,1	0,0	0,0	100,0
KT	22,5	21,3	13,6	11,6	4,5	26,4	100,0
NÖ	36,2	22,0	18,0	10,7	13,1	0,0	100,0
OÖ	30,3	24,6	13,9	7,5	6,2	17,4	100,0
SB	14,3	26,8	18,6	12,6	0,0	27,7	100,0
ST	45,4	14,8	11,8	4,8	4,1	19,1	100,0
TI	34,2	23,7	14,1	11,1	0,0	16,8	100,0
VO	20,1	14,4	15,0	22,8	27,8	0,0	100,0
Österreich (ohne Wien)	33,8	21,4	14,7	9,6	7,1	13,4	100,0

Q: WIFO-Berechnungen nach *Kommunalkredit* (2009): *Gemeindefinanzenbericht* 2009.

Übersicht 2.4: Gemeindegrößen im internationalen Vergleich (diverse Jahre)

	Gemeindegröße		Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern (in % aller Gemeinden)	Einwohner des Staates (gesamt) (2009)	Ausgaben der Gemeinden (in % der gesamten Staatsausgaben) (2009)
	Durchschnitt	Median			
Vereinigtes Königreich	137.000	119.500	0	61.179.256	27,9
Irland	109.000	90.800	0	4.450.030	16,9
Portugal	32.000	15.500	6	10.627.250	13,2
Schweden	30.800	15.500	3	9.256.347	47,9
Niederlande	29.200	14.400	10	16.485.787	34,5
Dänemark	19.200	10.700	7	5.511.451	63,9
Belgien	17.000	11.500	17	10.666.866	13,5
Finnland	11.600	5.500	49	5.326.314	41,0
Norwegen	10.300	4.500	57	4.799.252	33,1
Italien	7.200	2.300	73	60.045.068	32,1
Deutschland	7.200	1.675	75	82.002.356	16,4
Spanien	4.800	1.400	86	45.828.172	15,5
Österreich	3.408	1.554	91	8.355.260	15,6
Schweiz	2.600	900	90	7.701.856	22,0
Frankreich	1.600	1.100	95	64.350.759	21,4

Q: *Mouritzen* (2008), S. 8. Deutschland: WIFO-Berechnungen nach Statistisches Bundesamt Gemeindeverzeichnis. In den Zahlen für Deutschland sind gemeindefreie Gebiete nicht eingerechnet. Die Gemeindegrößendaten basieren auf unterschiedlichen Jahren; diese werden aber in der Originalquelle nicht ausgewiesen. Gesamteinwohnerzahl 2009 und Ausgabenanteil 2009 nach Eurostat, Einwohner Vereinigtes Königreich und Belgien 2008. Angaben für die Schweiz: 2008.

Im internationalen Vergleich hat Österreich relativ kleinteilige Strukturen, wie Übersicht 2.4 zeigt. Das Vereinigte Königreich und Irland verzeichnen mit Zahlen von über 100.000 mit großem Abstand die größten Einwohnerzahlen je Gemeinde. Schweden, die Niederlande und Dänemark weisen mittlere Gemeindegrößen von über 10.000 Einwohnern auf, während Österreich gemeinsam mit Deutschland, der Schweiz und Frankreich zu jenen Ländern zählt, die eine mittlere Gemeindegröße von deutlich unter 10.000 Einwohnern haben. In allen Ländern existieren einige große Metropolen, sodass der einfache Durchschnitt stets über dem Medianwert liegt. Betrachtet man die Mediagrößen, bestätigt sich die Vermutung, dass die Gemeinden in Österreich relativ geringe Einwohnerzahlen haben. Spanien und Frankreich weisen nach diesem Maßstab allerdings noch kleinere Einheiten auf. Die Schweiz hat sogar eine Mediagemeindegröße von nur 900 Einwohnern.

Auch mit Blick auf den Anteil der Gemeinden mit weniger als 5.001 Einwohnern an der Gesamtgemeindezahl ist Österreich zu jenen Ländern mit kleinteiligen Strukturen zu rechnen. Nur in Frankreich ist der Anteil von Gemeinden unter 5.001 Einwohnern mit 95% noch höher als in Österreich (91%). In Schweden, Dänemark und den Niederlanden beläuft sich dieser Anteil auf 10% oder darunter. In diesen Ländern haben Gebietsreformen in den vergangenen Jahrzehnten die Gemeindestrukturen beträchtlich verändert. Gebietsreformen führten auch in einigen Bundesländern Deutschlands zu einer Konzentration. Durch die Wiedervereinigung

wurden die Strukturen (statistisch) wieder kleinräumiger; allerdings werden in Ostdeutschland Fusionen wieder forciert.

Übersicht 2.4 zeigt darüber hinaus, dass zwischen durchschnittlichen Gemeindegrößen und der Gesamteinwohnerzahl eines Landes kein Zusammenhang zu bestehen scheint. Kleine Länder wie Irland oder Dänemark können verhältnismäßig stark konsolidierte Gemeindestrukturen aufweisen, aber auch – wie die Beispiele Österreich und Schweiz zeigen – stark fragmentierte Gemeindestrukturen haben.

In der letzten Spalte der Übersicht 2.4 sind die Ausgaben der Gemeindeebene (nicht-finanzielle Ausgaben in Abgrenzung nach ESVG 95) in Relation zu den gesamtstaatlichen Ausgaben angeführt. Wenngleich es sich hierbei nur um einen groben Indikator für den Grad der (finanzpolitischen) Kompetenzdezentralisierung handelt, zeigt sich keine offensichtliche und eindeutige Korrelation zu Gemeindegrößen. Dänemark (fast 65% Gemeindeausgabenanteil), Schweden und Finnland (über 40%) als jene Länder mit den höchsten Ausgabenanteilen auf Gemeindeebene weisen allerdings im Vergleich zu Ländern mit geringem gemeindlichen Ausgabenanteil (Belgien, Spanien, Deutschland und Österreich) eine deutlich höhere mittlere Gemeindegröße auf.

Die gemessene Gemeindegröße ist freilich von der rechtlichen Definition der selbständigen Gemeinde abhängig, die von Land zu Land ganz erheblich differieren kann. *Junkernheinrich – Micosatt (2009)* zählen für Deutschland eine große Zahl verschiedener Gemeindetypen auf, deren Aufgaben von Bundesland zu Bundesland ganz erheblich differieren. Ebenso sind Gemeindegrößen und Gemeindeaufgaben von der sonstigen politischen Organisation des Landes abhängig. In dreistufigen föderativen Systemen werden bestimmte Staatsaufgaben von der Länderebene wahrgenommen, die in nicht-föderativ organisierten Staaten teilweise von der kommunalen Ebene erfüllt werden. Unterschiede der Gemeindestrukturen hängen daher davon ab, wie die Aufgabenteilung zwischen den weiteren politischen Ebenen erfolgt. Somit unterscheiden sich die von den Gemeinden wahrgenommenen Leistungsprogramme, was aber auch Implikationen für die "optimale" Gemeindegrößenstruktur hat. Internationale Vergleiche sollten daher nur vorsichtig interpretiert werden.

Trotz völlig unterschiedlicher Strukturen sind Gemeindezusammenschlüsse ein Dauerthema in vielen europäischen Ländern. Obwohl die Durchschnittsgrößen und Gemeindestrukturen stark voneinander abweichen, werden Gemeindemindestgrößen und Fusionen zu (noch) größeren Einheiten speziell in Deutschland – vor allem in den neuen Bundesländern –, der Schweiz und in Österreich intensiv diskutiert. Bisweilen sind diese Überlegungen eingebettet in Diskussionen um weitergehende Reformen (z. B. Bundesländer- oder Kantonsfusionen). Andere Länder – v. a. Dänemark – haben in jüngerer Zeit weit reichende Reformen ihrer Gemeindestrukturen abgeschlossen. Insgesamt scheint das Leitbild der Debatten aber stets die Schaffung von (vermeintlich) leistungsfähigeren, größeren Einheiten zu sein. Im Folgenden soll geklärt werden, inwieweit sich dafür eine entsprechende wissenschaftliche Begründung findet.

2.2 Optimale Gemeindegrößen durch Gemeindestrukturreformen?

Den Ausgangspunkt von Fusionsdiskussionen bilden üblicherweise ökonomische Vorstellungen über optimale Gemeindegrößen, gemessen an der Einwohnerzahl der lokalen Einheiten. Dabei existiert erkennbar die Vorstellung, dass es ökonomische Mindestgrößen oder sogar Optimalgrößen für die Leistungserstellung gibt. Die in der einschlägigen Literatur diskutierten und vorgeschlagenen "optimalen" Gemeindegrößen fallen freilich von Land zu Land und von Aufgabenfeld zu Aufgabenfeld sehr unterschiedlich aus. Dennoch werden bei der Diskussion in allen Ländern recht ähnliche Argumente vorgebracht (z. B. *Steiner, 2003*).

In diesem Zusammenhang können unterschiedliche Theoriestränge unterschieden werden, die die Frage nach der "optimalen" (besser: "effizienten") Gemeindegröße aus verschiedenen Perspektiven beleuchten: Der wirtschaftsgeographische Ansatz, der primär über die sozialen Kosten und Nutzen räumlicher Agglomeration argumentiert, und die Theorie des fiskalischen Föderalismus, die die optimale Größen von Verwaltungseinheiten primär aus Überlegungen der Kollektivgütertheorie ableitet. Die Überlegungen der Theorierichtungen stehen in engem Zusammenhang; sie sollten nicht als konkurrierend, sondern als sich wechselseitig ergänzend angesehen werden. Grundgedanken und Hauptergebnisse werden nachfolgend skizziert.

2.2.1 Agglomerationsnutzen, Agglomerationskosten und Zentrale Orte

Mit der Frage nach den optimalen Gemeindegrößen beschäftigt sich in der ökonomischen Theorie seit den 1990er Jahren verstärkt die sogenannte Neue Ökonomische Geographie. Im Mittelpunkt der Betrachtungen dieser Modelle stehen räumliche Agglomerationsprozesse, die durch zunehmende Skalenerträge und fortschreitende Spezialisierung ausgelöst werden (*Krugman, 1991; Krugman, 1996*). Grundlegende Ideen und Konzepte wurden bereits früher entwickelt (*Lösch, 1944*). Im Kern steht dahinter der Gedanke, dass die räumliche Verteilung der Haushalte und Unternehmen durch das Zusammenwirken zentripetaler und zentrifugaler Kräfte beeinflusst wird. Mit anderen Worten: Für die Entstehung und die optimale Größe von Städten und Gemeinden als geographischen Ballungsräumen sind Agglomerationsvor- und -nachteile ausschlaggebend, die sich aus der geographischen Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten ergeben (*Glaeser – Gottlieb, 2009, S. 999ff.*).

Agglomerationsnutzen entstehen durch Vorteile der geographischen Nähe von Produktion und Distribution von Gütern. Durch die räumliche Konzentration der Prozesse werden Transportkosten für Marktteilnehmer reduziert, man spricht von Agglomerationsersparnissen. Agglomerationsvorteile bei Unternehmen und Haushalten bedingen sich dabei gegenseitig: Private Haushalte profitieren von der Konzentration der Unternehmen durch ein vielfältigeres Güterangebot und bessere Einkaufsmöglichkeiten. Auf der Unternehmensseite kann das Angebot qualifizierter Arbeitskräfte für die Unternehmen Agglomerationsvorteile generieren⁸⁾.

⁸⁾ Vgl. dazu auch die Ausführungen bei *Burckhardt (2004, S. 38ff.* Zu unterscheiden sind "localization" und "urbanization economies" (*Schaltegger – Zemp, 2003*): "Localization economies evolve from the closeness of firms so that a particular industry within the same area can achieve scale economies. In contrast, urbanization economies generate benefits for all firms through the diverse, but complementary economic activity of an area."

Umgekehrt entstehen für Unternehmen und Haushalte durch die Ballung wirtschaftlicher Aktivität im Raum auch Nachteile. Überfüllungskosten bei zunehmender Bevölkerungsgröße sind besonders offensichtlich im Straßenverkehr, sie entstehen aber auch etwa durch höhere Kriminalitätsraten und soziale Konflikte etc.⁹⁾.

Bemerkenswert ist, dass es schon aus theoretischer Perspektive kaum möglich ist, auf der Basis dieser Modelle eine optimale Gemeindegröße zu bestimmen, da die Optimallösung letztlich vom Standpunkt des Betrachters abhängt, mithin von gegenwärtigen Bewohnern und von einem (wohlmeinenden und allwissenden) Planer unterschiedlich beantwortet wird (Alonso, 1971; Schöler, 2007). So streben die Bewohner einer Stadt in ihrem Kalkül die größtmögliche Differenz zwischen durchschnittlichen Agglomerationsvorteilen und -nachteilen an. Dieser Wert ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nur zufällig optimal. Die volkswirtschaftlich effiziente Größe eines Gemeinwesens ergibt sich bei jener Einwohnerzahl, bei der die über alle Wirtschaftssubjekte, also nicht nur die Gemeindebewohner, aggregierten marginalen Nutzen und die aggregierten marginalen Agglomerationskosten sich ausgleichen.

Die theoretischen Analysen zeigen, dass eine bestimmte, optimale Gemeindegröße aufgrund externer Effekte von individuellen Wanderungs- und Siedlungsentscheidungen nicht erreicht werden kann, es gibt (fast) immer multiple Gleichgewichte. Die ungesteuerte Migration der privaten Haushalte und Unternehmen führt in der Regel nicht zu einem globalen Optimum, da Wanderungsbewegungen zwischen den Gemeinwesen mit positiven und negativen externen Effekten verbunden sind (Boadway – Flatters, 1982). Unklar ist, ob durch Transfers und/oder andere Mechanismen der direkten oder indirekten Wanderungssteuerung eine wohlfahrtstheoretisch optimale Aufteilung der Gesamtbevölkerung im Raum erreicht werden kann (Glaeser – Gottlieb, 2009).

Eng mit Konzepten der Agglomerationsnutzen und -kosten verwandt sind die von Christaller (1933) angestellten Überlegungen zur Bedeutung von zentralen Orten. Danach sind lokale Gemeinwesen nach dem Grad ihrer Zentralität als lokales oder regionales Zentrum zu ordnen. Gemessen wird die Bedeutung am Angebot von Leistungen, die über die Versorgung der örtlichen Einwohnerschaft hinaus ins Umland strahlen. Ein "zentraler Ort" wird definiert als ein Standort von Einrichtungen, die bestimmte Leistungen für ein räumlich begrenztes Umland anbieten und somit eine über die Gemeindegrenzen hinaus wirkende Versorgungsfunktion wahrnehmen. Aus unterschiedlichen Zentralitätsstufen, die die Gemeinden in einem abgegrenzten Raum einnehmen, kann eine Hierarchie von Gemeindegrößen (Ober-, Mittel-, und Unterzentren) abgeleitet werden. Damit gibt es dem Zentralortskonzept zufolge für die Hierarchiestufen auch unterschiedlich optimale Größen. Im Unterschied zu den Modellen, die von identischen Aufgaben aller Gemeinden ("Einheitsgemeinde") ausgehen, können je nach Aufgabenwahrnehmung differierende Gemeindegrößen durchaus optimal sein.

⁹⁾ So schon Brecht (1932).

2.2.2 Nutzen und Kosten größerer lokaler Verwaltungseinheiten

Internalisierung von Spillovers

In den Agglomerationsmodellen der Wirtschaftsgeographie geht es primär um die Lokation privater Aktivitäten im Raum, woraus sich aber auch Konsequenzen für die Gemeindegrößen ergeben. Die nachfolgend skizzierten Ansätze in der Tradition des fiskalischen Föderalismus stellen demgegenüber auf die optimale Gemeindegröße – verstanden als administrativer Entscheidungsraum – für die Bereitstellung und Nutzung von lokalen Kollektivgütern ab¹⁰⁾. In diesem Kontext spielt (wie im Zentrale-Orte-Modell) die geographische Nutzenreichweite der öffentlichen Leistungen eine wichtige Rolle.

Räumliche Spillover-Effekte liegen vor, wenn öffentliche Leistungen, die in einer bestimmten Gemeinde erbracht werden, auch von Bürgern in anderen (häufig den direkt benachbarten) Umlandgemeinden genutzt werden können. Das Hauptproblem der optimalen Größe von Gebietskörperschaften ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht die Herstellung institutioneller Kongruenz von Entscheidungs- und Kostenträgern auf der einen Seite und dem Kreis der Nutznießer auf der anderen Seite (*Blankart, 2007*). Dahinter steht die Idee, dass ökonomisch effiziente Ausgabenentscheidungen nur zustande kommen, wenn jene Gruppen, die die Leistungen in Anspruch nehmen, auch über die Höhe und die Qualität der Leistungen entscheiden und die erforderlichen Ausgaben selbst finanzieren. Städte und Gemeinden, die zentralörtliche Leistungen auch für die Bewohner der Umlands bereitstellen, stehen mithin vor dem Problem, dass – sofern die Einhebung von Nutzungsgebühren nicht möglich oder politisch unerwünscht ist – die angebotenen zentralörtlichen Leistungen nur unvollständig abgegolten bekommen. Als Folge kann es zu einer fiskalischen Ausbeutung der Zentralorte kommen, mit der längerfristigen Konsequenz, dass die Nichtberücksichtigung der Präferenzen (einpendelnder) Bürger aus Umlandgemeinden bei der Angebotsentscheidung zu einem gesamtwirtschaftlich ineffizient geringem Leistungsniveau führen wird (*Olson, 1969*).

Zur Herstellung fiskalischer Äquivalenz sollte man Gemeindegrößen anstreben, bei denen der Grad der Kongruenz zwischen Entscheidern/Kostenträgern und Nutznießern möglichst hoch ist, sodass Kosten und Nutzen innerhalb der Entscheidungsregion internalisiert werden (*Seitz, 2002; Schaltegger – Zemp, 2003*). Aus dieser Perspektive könnte auch an das Instrument der Eingemeindung gedacht werden, wo kleinere Umlandgemeinden mit der Kernstadt fusioniert werden.

Gleichwohl sind diese Überlegungen als Begründung für Gemeindezusammenschlüsse aus mehreren Gründen nicht unproblematisch:

- Für viele typische zentralörtliche Angebote (z. B. Kultur- und Sporteinrichtungen) ist eine direkte Abgeltung der Nutzung durch Nicht-Einwohner mittels Gebühren oder Preisen

¹⁰⁾ Diese Unterscheidung ist einerseits etwas "künstlich", da externe Kosten und externe Nutzen von Agglomerationen schon selbst wiederum partiell Kollektivgutcharakter aufweisen. Andererseits dient die Beschränkung auf den Einfluss der Art der öffentlich bereitgestellten Leistungen der Fokussierung auf die Frage nach der optimalen/effizienten Größe von *Verwaltungseinheiten* als Entscheidungsgremien für das Angebot der öffentlichen Leistungen.

möglich, da das Prinzip des Nutzungsausschlusses anwendbar ist. In diesem Falle würden überhaupt keine Externalitäten entstehen.

- Freiwillige Verhandlungslösungen zwischen den betroffenen Gemeinden könnten ein flexibleres und effizienteres Instrument darstellen, um Spillover-Effekte zu internalisieren.
- Im Rahmen des Finanzausgleichs können Instrumente zur Abgeltung von zentralörtlichen Leistungen und Spillovers entwickelt werden. Idealerweise beziehen sich die Instrumente nicht auf die Einwohnerzahl – wie bei der Einwohnergewichtung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel – sondern auf die Leistungsbereitstellung selbst¹¹⁾.

Schaltegger – Zemp (2003) kommen in ihrer Studie der Schweizer Stadt Luzern und ihrer Umgebungsgemeinden zum Ergebnis, dass die konstatierten räumlichen Spillover-Effekte nur eine geringe Rolle spielen. Weder für die allgemeine Verwaltung, noch bei den Ausgaben für Bildung, Gesundheit, soziale Wohlfahrt, Verkehr, Kultur, Umwelt und Wirtschaft finden sie signifikante Interaktionseffekte zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden. Insofern spricht wenig dafür, dass ökonomisch relevante, nicht-internalisierte externe Effekte vorliegen. Einzig bei Ausgaben für Polizei und Sicherheitsbehörden lassen sich nach *Schaltegger – Zemp (2003)* Spillovers ins Umland in einem ökonomisch signifikanten Ausmaß nachweisen. Damit entfielen aber ein wesentliches Argument nicht nur für Gemeindefusionen, sondern auch für die Begründung von Finanzausgleichsregelungen, die (tatsächlich oder scheinbar) auf die Abgeltung räumlicher Spillover-Effekte abstellen.

Ausschöpfung von Skalen- und Verbundvorteilen

Als das wichtigste ökonomische Argument für Gemeindefusionen wird üblicherweise das Vorliegen steigender Skalenerträge bei der Produktion und Nutzung lokaler öffentlicher Leistungen genannt (z. B. *Arnott – Stiglitz, 1979; Lüchinger – Stutzer, 2002; Seitz, 2002; OECD, 2006; Angelini – Gulde – Thöny, 2006; Bauer, 2008; Andrews – Boyne, 2009*). Dahinter steht die Idee, dass kleinere Gemeinden bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben Größenvorteile nicht ausreichend ausschöpfen können. Solche Größenvorteile manifestieren sich in Form fallender Durchschnittskosten bei *Produktion* (Betriebsgrößeneffekte) oder bei der *Nutzung* öffentlicher Leistungen, sodass durch größere Stückzahlen zu geringeren Kosten je erzeugter Gütereinheit produziert wird. Skalenvorteile sind vor allem relevant, wenn der Anteil der Fixkosten an den Gesamtkosten hoch ist.

Der theoretische Extremfall liegt bei *Skalenerträgen im Konsum* reiner lokaler öffentlicher Güter vor (z. B. *Musgrave, 1959; Arnott – Stiglitz, 1979*). Ist die öffentliche Aufgabenerledigung (weitgehend) unabhängig von der Einwohnerzahl (Zahl der Nutzer/Konsumenten), können die Leistungen in größeren Einheiten mit geringeren Pro-Kopf-Kosten angeboten werden. Je ausgeprägter der Kollektivgutcharakter der angebotenen Leistungen ist, je weniger also der

¹¹⁾ Darüber hinaus entsteht das Problem, dass durch die Abgeltung im Rahmen des Finanzausgleichs, z. B. über gestufte Ertragsanteilsregelungen, neue externe Effekte entstehen, weil wiederum Nicht-Nutzer an der Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen beteiligt werden (z. B. *Pitlik, 2007*).

Konsum der öffentlichen Leistungen rivalisiert, umso größer sind mögliche Kosteneinsparungen in größeren Einheiten (vgl. Textkasten "Skalenvorteile im Konsum lokaler öffentlicher Güter")¹²⁾.

Skalenvorteile im Konsum lokaler öffentlicher Güter

Die empirische Relevanz der Skalenvorteile im Konsum ist auf lokaler Ebene allerdings eher umstritten. Weitgehend unstrittig ist, dass für die allgemeine Verwaltung Skalenerträge in der Nutzung vorliegen dürften. Für andere öffentliche Leistungen ist dies nur beschränkt der Fall. Ergebnisse ökonomischer Schätzungen von Überfüllungseffekten/Nutzungsrivalitäten für Gemeinden in den USA und in der Schweiz deuten jedenfalls darauf hin, dass im Konsum lokaler öffentlicher Güter kaum nennenswerte steigende Skalenerträge vorliegen (Überblick bei Reiter – Weichenrieder, 1997). Die Studienergebnisse lassen vielmehr darauf schließen, dass für die Mehrzahl kommunaler Leistungen zwischen der Einwohnerzahl und den Gesamtkosten eine proportionale Beziehung vorliegt, sodass eher von konstanten Kosten je Nutzer ausgegangen werden kann. Allerdings gibt es bei vielen vorliegenden empirischen Studien ganz beträchtliche Probleme bei der Operationalisierung und Messung von Nutzungsrivalitäten.

Die Ausschöpfung von *Skalenerträgen in der Produktion* kann dennoch durch eine Reihe von Faktoren in einwohnerstärkeren Gemeinden begünstigt werden. Die Argumentation läuft auf die Vermutung hinaus, dass größere organisatorische Einheiten durch produktivitätssteigernde Spezialisierung und Lerneffekte leistungsfähiger seien. Gemeindefusionen könnten daher eine Reihe von Vorteilen bei der Produktion von Leistungen mit sich bringen:

- Die größere Zahl zu bearbeitender Fälle in der Administration ermöglicht eine intensivere Arbeitsteilung, höhere Auslastung und verstärkte Professionalisierung der Fachkräfte. Synergien können sich weiter ergeben, wenn neuere Managementtechniken im öffentlichen Sektor in größeren Einheiten besser anwendbar sind.
- Fusionen ermöglichen den Abbau von Duplizierungen. Der parallele Betrieb von gering ausgelasteten identischen Einrichtungen in mehreren Gemeinden verursacht höhere Gesamtkosten als der Betrieb nur einer Einrichtung, gegebenenfalls auch mit größeren Kapazitäten, wenn durch Fusion ein Fixkostenblock wegfällt.
- Die Vorteile der gemeinsamen Nutzung von Inputs können auf mehrere Leistungen ausgedehnt werden. Durch die Abwicklung ähnlicher administrativer Vorgänge in einer großen Einheit können Verbundvorteile ("economies of scope") ausgeschöpft werden.
- Einsparungen können ferner erzielt werden, wenn die Administration einer größeren Gemeinde aufgrund ihrer höheren Verhandlungsmacht gegenüber privaten Anbietern niedrigere Beschaffungspreise erzielen kann, als dies isoliert handelnden, kleineren Einheiten möglich ist.

¹²⁾ Bei der Produktion von Kollektivgütern ist der Produktionsmengenaspekt schwer messbar und bezieht sich eher auf die Qualität als auf die Quantität der angebotenen Leistungen. In der Theorie können beide Aspekte zwar sauber getrennt werden, in der Praxis ist das erheblich schwieriger. Beide Gesichtspunkte tragen jedoch dazu bei, dass bei bestimmten öffentlichen Dienstleistungen mit zunehmender Zahl von Konsumenten (Einwohnern) die Bereitstellungskosten je Einwohner abnehmen.

Insgesamt sind *economies of scale* vor allem bei jenen lokalen Aufgaben zu erwarten, deren Produktion sehr kapitalintensiv erfolgt, da hier üblicherweise auch der größte Fixkostenblock vorliegt. Dabei kommt vor allem der Infrastrukturbereich (Wasser und Abwasser, Bauhof, Müllverbrennung, etc.) in Betracht. Aber auch der Bereich der allgemeinen Verwaltung wird als mögliche Quelle von Skalenvorteilen genannt. Arbeitsintensive Dienstleistungen für die Gemeindegänger sollten eher durch konstante Skalenerträge gekennzeichnet sein (*Dollery – Byrnes – Crase, 2008*).

Zusammenfassend betrachtet deuten die Überlegungen darauf hin, dass im Prinzip durch die Zusammenlegung kleinerer Gemeinden zu einer größeren Einheit Skalenerträge ausgeschöpft und dadurch Einsparungen und/oder Qualitätsverbesserungen bei der Produktion öffentlicher Leistungen erzielt werden können. Allerdings sind die durch Fusion theoretisch erreichbaren degressiven Kostenwirkungen von der Art der erbrachten Leistungen abhängig, da nicht für alle kommunalen Leistungen Skalenvorteile in größerem Ausmaß erwartet werden. Hinzu kommt, dass Skalenvorteile mit steigender Größe der Verwaltungseinheit von *diseconomies of scale* dominiert werden können.

Bürokratiekosten (*diseconomies of scale*)

Die Möglichkeit fallender Skalenerträge bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen wird in der Literatur vor allem in jüngerer Zeit wieder intensiv diskutiert (vgl. *Boyne, 1995; Lüchinger – Stutzer, 2002; Sorensen, 2006; Dollery – Byrnes – Crase, 2008; Andrews – Boyne, 2009*). Danach können mit zunehmender Einwohnerzahl die Pro-Kopf-Kosten der Leistungserstellung aus einer Reihe von Gründen ansteigen; das für Gemeindegemeinschaften oft verwendete "bigger is cheaper"-Argument muss somit relativiert werden.

Ein erstes Argument für steigende Durchschnittskosten liefert die bekannte Überlegung, dass die internen Koordinations- und Transaktionskosten mit wachsender Organisationsgröße überproportional zunehmen (z. B. *Coase, 1937; Tullock, 1969*). Vorwiegend geht es dabei um die überproportional wachsenden Informations- und Kontrollprobleme, die das Management in größeren Verwaltungseinheiten mit sich bringt. Als Folge müssen neue Hierarchieebenen eingebracht und Stabsstellen geschaffen werden, die in kleineren Einheiten nicht erforderlich sind. Damit steigen die internen Koordinationskosten innerhalb der stärker zentralisierten und größeren Verwaltungseinheit an. In der Gemeindeverwaltung könnte ein zusätzlicher Punkt sein, dass die Besetzung von vollamtlichen Posten mit professionellen Fachkräften anstelle von neben- oder ehrenamtlich tätigen Kräften teurer ist.

Mit steigender Gemeindegemeinschaftsgröße überproportional wachsende Pro-Kopf-Ausgaben können zweitens darauf zurückzuführen sein, dass nicht nur die interne, sondern auch die externe Kontrolle der Verwaltung durch die Bürger und durch die Politiker immer kostspieliger wird. Je schwächer die politische Kontrolle ausfällt, desto eher kann aber die Verwaltung ihr Interesse an größeren Budgets durchsetzen (*Niskanen, 1971*) und Freiräume für *bureaucratic slack* nützen.

Drittens können Bürokratiekosten in größeren, fusionierten Einheiten höher sein, wenn durch einen Zusammenschluss die kompetitiven Beziehungen zwischen den Gemeinden eliminiert werden, sodass Anreize zu Innovation und kostenminimaler Produktion öffentlicher Leistungen sinken. Dabei ist es nicht unbedingt nötig, dass die Einheiten mittels Steuern und Leistungsangebot im fiskalischer Konkurrenz um mobile Bürger und Unternehmen stehen. Für eine leistungsfördernde Konkurrenzbeziehung der Gemeindeverwaltungen kann ausreichend sein, dass Konsumenten über Vergleichsmöglichkeiten (z. B. über die Gebührenhöhe, Qualität der Serviceleistungen, usw.) verfügen. Werden durch Fusionierung größere (monopolistische) Einheiten geschaffen, wird für die Bürger die Beurteilung des Leistungsniveaus der eigenen Gemeinde schwieriger, und die Intensität des effizienzfördernden Vergleichswettbewerbs (*yardstick competition*) nimmt ab (Anderson – Tollison, 1988; Besley – Case, 1995; Andrews – Boyne, 2009). Im Ergebnis verringern sich die Anreize der Verwaltung zu einer kosteneffizienten Bereitstellung und zur Suche nach innovativen Lösungen.

Bürgernähe der Verwaltung, interkommunale Präferenzunterschiede, lokale Identität

Ein weiterer Gesichtspunkt, der für die ökonomische Vorteilhaftigkeit kleinerer Gemeinden spricht, ist die Bürgernähe der angebotenen Verwaltungsleistungen. Damit sind zum einen die physische räumliche Nähe zum Leistungsort und die Verfügbarkeit der Leistungen gemeint. Wenn in (fusionierten) großen Gemeinden kommunale Dienste nur (noch) an einem zentralen Punkt angeboten werden, dann bedeutet dies für die Bürger oft höhere Wegekosten bei der Leistungsanspruchnahme. Diese Ausgaben scheinen zwar nicht in den Gemeindebudgets auf; sie sind aber gleichzusetzen mit Nutzen- und Qualitätsverlusten für die Bürger und sollten in einem ökonomischen Kalkül der Vor- und Nachteile von Fusionen berücksichtigt werden.

Größere Gemeinden könnten das Problem der Erreichbarkeit von kommunalen Einrichtungen reduzieren, indem entsprechende Leistungsangebote dezentral organisiert werden. Allerdings verringern sich dann dadurch (partiell) die möglichen Kostenvorteile der größeren Einheiten. Das Argument kann aber insoweit relativiert werden, als der Zugang zum kommunalen Leistungsangebot mit fortschreitendem Einsatz moderner *E-government*-Methoden immer weniger von der physischen Erreichbarkeit abhängig ist. Sind vernetzte Lösungen verfügbar, können Leistungserstellung, Einwohnerzahl und räumliche Ausdehnung entkoppelt werden. Eine bürgerfreundliche Verwaltung ist trotz großer Entfernung vom Ort der tatsächlichen Leistungserbringung möglich (Schuppan, 2008).

Zum anderen betrifft das Argument der "Bürgernähe" in kleineren dezentralen Einheiten die bessere Anpassung an interkommunal unterschiedliche Präferenzen. Hintergrund ist das Dezentralisierungstheorem von Oates (1972), der zeigt, dass bei divergierenden Präferenzen der Bürger eine zentralisierte Lösung zu Präferenzverletzungen und Wohlfahrtsverlusten führt. Zwar besteht die Möglichkeit, auch in einer größeren Gemeinde ein räumlich differenziertes Leistungsangebot bereitzustellen; allerdings ist dies mit einem Anstieg der Informations- und Koordinationskosten verbunden. Eine Gemeindegemeinschaft, die zu einem uniformen Leistungsniveau für alle Einwohner trotz unterschiedlicher Präferenzen führt, ist womöglich

ökonomisch ineffizient, wenn die verursachten Wohlfahrtsverluste die Gewinne durch besser ausgeschöpfte Skalenerträge überschreiten (Poel, 2000).

In diesem Kontext zeigen ökonomische und soziologische Studien, dass mit zunehmender Größe einer Gemeinde und mit wachsender Bevölkerungsdichte sowohl die Identifikation der Bürger mit dem Gemeinwesen als auch die Bereitschaft zur (politischen) Mitgestaltung und zu zivilgesellschaftlichem Engagement abnimmt, selbst wenn für zahlreiche andere Faktoren kontrolliert wird (z. B. Oliver, 2000). Ladner – Bühlmann (2007) ermitteln in einer Umfrage in Schweizer Gemeinden, dass soziale Integration, die politische Kompetenz und das Vertrauen in die Politik in großen Gemeinden geringer sind, wohingegen bei individuellem politischen Interesse und politischer Partizipation kein Zusammenhang zur der Gemeindegröße besteht. Der Verlust an lokaler Identität, der in Studien als wesentliche Ursache für Widerstände gegen Zusammenschlüsse angesehen wird, kann als sozio-politischer Indikator für interkommunale Präferenzunterschiede angesehen werden¹³).

2.2.3 Schlussfolgerungen für die Strukturreformdiskussion

Die Sichtung der einschlägigen Literatur führt nicht zu eindeutigen Resultaten mit Blick auf die Ermittlung theoretisch optimaler Gemeindegrößen. Dies konnte jedoch auch nicht erwartet werden. Ziel der Literatur ist vielmehr, Faktoren zu identifizieren, die bei den Entscheidungen zur Steuerung von Gemeindegemeinschaften aus ökonomischer Perspektive besonders zu beachten sind. Als wesentliche Ergebnisse der Diskussion können mithin festgehalten werden:

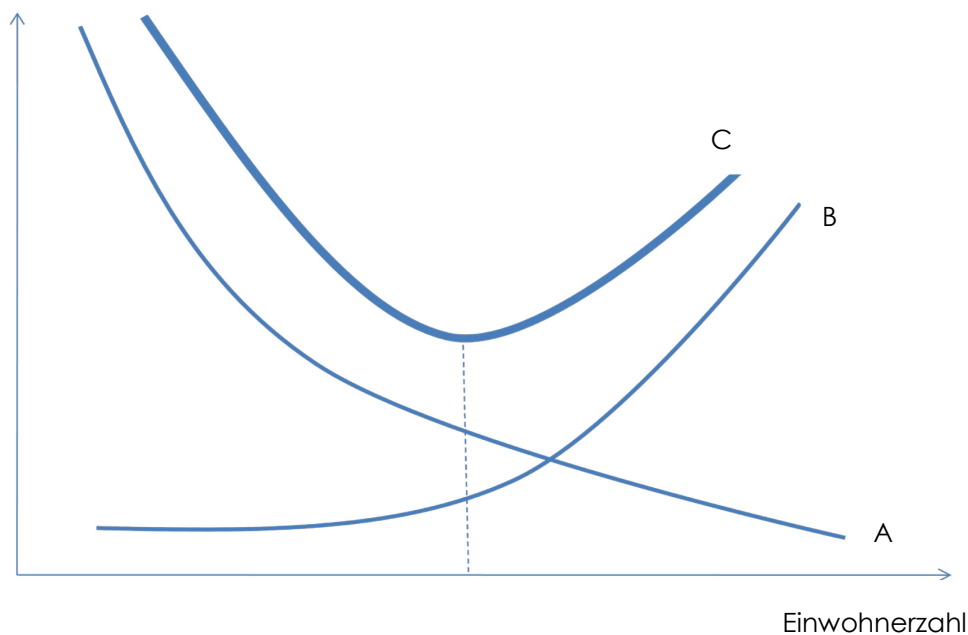
- Aus theoretischer Sicht kann eine optimale Gemeindegröße nur für jeweilige Gruppen von Gemeinden abgeleitet werden, die ähnliche (im Idealfall: identische) Aufgaben erfüllen.
- Für unterschiedliche Aufgabenbündel (Basisaufgaben, zentralörtliche Funktionen, ...) sind mit hoher Wahrscheinlichkeit unterschiedliche Gemeindegrößen ökonomisch optimal.
- Räumliche Spillover-Effekte zentralörtlicher Leistungen und signifikante Skalenerträge in Produktion und Nutzung des lokalen öffentlichen Leistungsangebotes sind gewichtige Argumente für eine intensiviertere Zusammenarbeit oder für die Fusion von kleineren Gemeinden zu größeren Einheiten. Es sind allerdings auch mögliche diseconomies of scale bei einer Leistungserstellung in größeren Gemeinwesen zu beachten.
- Ein vereinheitlichtes Leistungsniveau in fusionierten Einheiten induziert Wohlfahrtsverluste, wenn sich die Präferenzen der Bürger der vormals selbständigen Gemeinden stark unterscheiden. Dabei spielen auch Aspekte der lokalen Identitätsbildung eine Rolle. Diese (empirisch nur schwer messbaren) Kosten von Präferenzverletzungen sollten im ökonomischen Kalkül berücksichtigt werden, sind allerdings nicht (unmittelbar) in den kommunalen Budgets ersichtlich.

¹³) Die Vermutung, dass die Einwohner einer hochverdichteten Kernstadt und die Einwohner der Umlandgemeinden unterschiedliche Vorstellungen von einem wünschenswerten öffentlichen Leistungsangebot haben, scheint jedenfalls nicht allzu weit hergeholt.

Fügt man die (theoretischen) Kosten-Nutzen-Überlegungen zusammen, so zeigt sich, dass bei Berücksichtigung aller Faktoren sehr unterschiedliche Verläufe der Durchschnittskosten in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl vorstellbar sind (Lehner, 2003; Andrews – Boyne, 2009). Das in der Literatur meistens diskutierte, einfache u-förmige Muster stellt nur einen (allerdings plausiblen) Spezialfall aus einer Vielzahl verschiedener Möglichkeiten dar, die sich durch eine Aggregation der relevanten Durchschnittskostenkurven ergeben.

In Abbildung 2.1 bildet die Kurve A die abnehmenden Durchschnittskosten bei steigender Einwohnerzahl ab, die sich aus der Ausschöpfung von Skalenerträgen und geringeren Nutzenerlusten als Folge nicht-internalisierter Spillover-Effekte ergeben. Die ansteigende Kurve B bezeichnet die Summe aus zunehmenden Durchschnittskosten durch vermehrte Bürokratiekosten und Präferenzverletzungen. Je nach Verlauf der jeweiligen Kostenfunktionen ergeben sich die aggregierten Kosten je Einwohner. Die Kurve C ist u-förmig und hat ein lokales Minimum bei einer "mittleren" Einwohnerzahl E^* . Nicht abgebildet sind alternative aggregierte Verläufe mit stetig zunehmenden oder fallenden Durchschnittskosten, die (lokale) Minima bei sehr großen oder kleinen Einwohnerzahlen haben, oder dass die durchschnittlichen Kosten von der Zahl der Einwohner gänzlich unabhängig sind.

Abbildung 2.1: Idealtypischer U-förmiger Verlauf der Gemeindeausgaben je Einwohner



Q: WIFO-Darstellung.

Es ergeben sich folgende Implikationen für die notwendigen Veränderungen zur Realisierung von optimalen Gemeindestrukturen:

- Stetig fallende Durchschnittskosten bei zunehmender Einwohnerzahl implizieren die Bildung möglichst großer Einheiten.
- Stetig steigende Durchschnittskosten bei zunehmender Einwohnerzahl implizieren die Bildung möglichst kleiner Einheiten.
- Sind die Durchschnittskosten unabhängig von der Einwohnerzahl, kann keine Aussage über die optimale Gemeindegröße gemacht werden.
- Ein hump shaped-Verlauf impliziert entweder die Bildung von größeren Einheiten durch Fusion mittelgroßer Gemeinden oder die Disintegration der mittelgroßen Gemeinden.
- Ein u-förmiger Verlauf impliziert die Fusion von kleinen Gemeinden zu der "mittleren Optimalgröße", aber auch (möglicherweise) die Disintegration von größeren Gemeinden.
- Wichtig ist in diesem Kontext, dass die theoretische Ableitung der Kosten je Einwohner sich auf jeweils nur eine wahrgenommene Gemeindeaufgabe bezieht. Auch aus dieser Überlegung ergeben sich weitere Konsequenzen für die Strukturreformdiskussion:
- Für unterschiedliche Aufgaben können die Kurvenverläufe durchaus verschieden sein. Aus ökonomischer Sicht sollten nur jene Aufgaben bei einer Gemeinde zusammengefasst sein, bei der die "aufgabenspezifische" optimale Einwohnerzahl annähernd gleich groß ist, oder wenn signifikante Verbundvorteile (economies of scope) bei der Bereitstellung von bestimmten Leistungen vorliegen (OECD, 2006). In jedem Falle folgt für die Analyse die Notwendigkeit einer aufgabenspezifischen Betrachtung.
- Im Rahmen der gegebenen Aufgabenverteilung könnten punktuelle Kooperationen zwischen Gemeinden in einzelnen Aufgabenfeldern einer Fusion überlegen sein, wenn die Gemeinden für die Mehrzahl der anderen Aufgaben über die ökonomische Optimalgröße verfügen. Skalenvorteile können mit Kooperationslösungen insbesondere dann realisiert werden, wenn die Produktion und die Bereitstellung der Leistungen nicht untrennbar verbunden sind. In diesem Fall können Kostenvorteile durch Outsourcing an private Unternehmen, Bildung von Zweckverbänden etc. auch von kleinen Gemeinden ausgeschöpft werden.
- Deutlich unterschiedliche aufgabenspezifische Optimalgrößen liefern Hinweise auf die Vorteilhaftigkeit einer stärker an funktionalen Aspekten ausgerichteten Organisation.

2.3 Gemeindegrößen und Effekte von Strukturreformen: Empirische Evidenz

Die theoretische Diskussion findet ihren Niederschlag in quantitativen empirischen Studien von Mindestgrößen und kostenminimalen Gemeindegrößen, sowohl für Österreich als auch auf internationaler Ebene. Dabei wird jedoch eher selten versucht, eine optimale Einwohnerzahl im Sinne der obigen theoretischen Ausführungen zu finden. Vielmehr beschränkt sich eine erste Gruppe von Untersuchungen darauf zu prüfen, ob und in welchem Umfang (und bei welchen Aufgaben) Größenvorteile vorliegen, oder ob sich ein u-förmiger Verlauf der Bereitstellungskosten je Einwohner nachweisen lässt, um die anzustrebende Gemeindegröße abzuleiten. Nur sehr schwer messbare Nutzenaspekte (Spillover-Effekte, Qualität des Leistungsangebots, Übereinstimmung mit den Bürgerpräferenzen, etc.) bleiben, obwohl sie für die theoretische Analyse hohe Bedeutung haben, meistens unbeachtet.

Eine zweite Gruppe von Studien untersucht direkt die ökonomischen Konsequenzen von Fusionen. Im Unterschied zu Querschnittanalysen, die eine kostenoptimale Gemeindestruktur ermitteln wollen, geht es in diesen Untersuchungen um Längsschnittanalysen, in denen die Auswirkungen von Fusionen in einem before/after-Vergleich ermittelt werden. Dabei wird vor allem der Frage nachgegangen, ob die theoretischen Vorteile eines Zusammenschlusses von Gemeinden tatsächlich realisiert werden konnten. Dies setzt voraus, dass Zusammenschlüsse von zwei oder mehreren Gemeinden überhaupt stattgefunden haben.

Ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, zeigt der nachfolgend vorgenommene kursorische Überblick, dass die Literatur eine beachtliche Spannweite "optimaler Einwohnerzahlen" für die lokalen Einheiten zulässt, bisweilen sogar die Existenz einer effizienten Gemeindegröße grundsätzlich verneint. Selbst das Vorliegen von steigenden Skalenerträgen kann nicht immer bestätigt werden. Ferner zeigt sich, dass die hohen Erwartungen in die Einspar- und Effizienzeffekte von Gemeindegemeinschaften nur bedingt erfüllt werden.

2.3.1 Internationale Studien

Schweiz

In der schweizerischen Literatur wird oft auf eine bereits ältere Studie von *Fagagnini* (1974) verwiesen, der für den Kanton St. Gallen errechnet, dass eine Gemeinde erst ab einer Größe von 3.000 Einwohnern kostenoptimal geführt werden könne. Die Untersuchung geht mithin davon aus, dass es aufgrund von Skaleneffekten eine Mindestgröße geben müsste.

Das *Amt für Gemeinden des Kantons Luzern* (2009) sieht vor allem für Kleinstgemeinden ganz beträchtliche Synergie- und Einsparpotentiale durch Fusionen. Vor allem in den Bereichen "Allgemeine Verwaltung", "Sicherheit", "Bildung" und "Umwelt und Raumordnung" werden bei den Gemeinden bis zu 200 Einwohnern nicht ausgeschöpfte Größenvorteile erwartet. In den Politikbereichen "Kultur/Freizeit", "Gesundheit", "Soziale Wohlfahrt" und "Verkehr" nehmen die Ausgaben pro Kopf mit steigender Einwohnerzahl dagegen zu.

In einer neuen Studie von *Ecoplan* (2009A) wird versucht, die wesentlichen Determinanten der Pro-Kopf-Ausgaben in den Gemeinden des Kantons Bern mithilfe einer multivariaten Re-

gressionsanalyse zu ermitteln. In der Untersuchung wird zwischen dem gesamten Netto-Aufwand je Einwohner (alle Aufgabenbereiche) und den reinen Verwaltungsausgaben unterschieden. Mit Blick auf die *Gesamtausgaben* stellt die Studie fest, dass Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl kleiner als 250 oder grösser als 10.000 signifikant höhere Pro-Kopf-Kosten ausweisen. Für die großen Gemeinden vermuten die Studienautoren freilich, dass die höheren Ausgaben auf die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben oder mit speziellen, in ihren Schätzungen nicht berücksichtigte Faktoren, die mit der Gemeindegröße korrelieren, zurückzuführen sind. Beschränkt man die Analyse auf die *Verwaltungsausgaben*, deutet die ökonometrische Evidenz darauf hin, dass durch Zusammenschlüsse Kosteneinsparungen erzielt werden könnten. Im Unterschied zu den Gesamtkosten sinken die Pro-Kopf-Ausgaben für die allgemeine Verwaltung nicht mit der Bevölkerung. Gemeinden mit weniger als 250 oder mehr als 20.000 Einwohnern weisen signifikant höhere Pro-Kopf-Kosten aus.

Wichtig ist dabei, dass die Untersuchung von *Ecoplan* (2009A) für eine Reihe von anderen Faktoren kontrolliert. So zeigt sich unter anderem, dass die Pro-Kopf-Ausgaben (sowohl Gesamtausgaben als auch Verwaltungsausgaben) stets höher sind, je finanzkräftiger die Gemeinde ist. Damit wird auf ein Problem verwiesen, das in der Theorie der Bürokratie eine zentrale Rolle spielt: Nicht die Kosten der wahrzunehmenden Aufgaben, sondern die verfügbaren Finanzmittel bestimmen das Ausgabenverhalten der Verwaltung.

Gemeindezusammenschlüsse haben in der Schweiz eigentlich keine besonders ausgeprägte Tradition. Im Jahre 1850, zwei Jahre nach Gründung des schweizerischen Bundesstaates, zählte die Schweiz 3.205 Gemeinden, 140 Jahre später (1980) waren es immer noch 3.029 Kommunen. Bis 2008 ging der Bestand auf 2.706 Gemeinden zurück (*Steiner*, 2008). Dabei sind die Fusionen auf wenige der insgesamt 25 bzw. 26 Kantone¹⁴⁾ konzentriert: Der Rückgang um insgesamt 401 Gemeinden wird überwiegend durch die Verringerung der Gemeindezahl in den Kantonen Thurgau (-123), Freiburg (-116) und Tessin (-76) getrieben. Der Anteil der Fusionen ist bei Kleingemeinden erwartungsgemäß am höchsten; es zeichnet sich aber auch ein Trend zu Zusammenschlüssen in Agglomerationen ab. Der Rückgang im Kanton Bern (-101) ist nicht primär auf Zusammenschlüsse zurückzuführen, sondern auf die Neugründung des Kantons Jura. In 11 der 26 Kantone blieb die Zahl selbständiger Gemeinden seit 1980 unverändert.

Nach wie vor ist das Thema Gemeindefusionen überaus aktuell und wird in Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit intensiv diskutiert. In vielen Kantonen gibt es neue politische Vorstöße, die Zusammenschlüsse fordern (*Steiner – Reist*, 2008; *Fetz*, 2010)¹⁵⁾. Das zunehmende Interesse in der Schweiz zeigt sich auch darin, dass viele Fusionsprojekte Gegenstand umfangreicher sozialwissenschaftlicher Untersuchungen waren.

¹⁴⁾ Den Kanton Jura gibt es erst seit 1979.

¹⁵⁾ Einen Überblick über die in jüngerer Zeit vollzogenen, beschlossenen, und abgelehnten Fusionen findet sich unter http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindefusionen_in_der_Schweiz.

Lüchinger – Stutzer (2002) untersuchen die Effekte von Gemeindefusionen in der Schweiz für die Kosten der Kernverwaltung. Sie finden mithilfe einer *with/without*-Differenzmethode für vier von ihnen untersuchte Zusammenschlüsse keine Hinweise auf eine bessere Ausschöpfung zunehmender Skalenerträge:

"Die durchschnittlichen laufenden Ausgaben für die öffentliche Kernverwaltung sind im Vergleich zum Niveau vor der Fusion stärker gestiegen als in einer Kontrollgruppe von ähnlichen Gemeinden, die sich nicht zusammengeschlossen haben."

Gemeindefusionen führen demnach trotz theoretisch vorhandenem Sparpotential nicht zu Kostensenkungen. Die Resultate von Lüchinger – Stutzer (2002) stützen sogar eher die These fallender Skalenerträge in der Kernverwaltung. Sich eventuell ergebende Verbesserungen der Leistungsqualität der Verwaltung finden in der Studie aber keine Berücksichtigung. Denkbar ist freilich, dass die politischen Besonderheiten von Fusionsprozessen die Ausschöpfung von Synergien erheblich erschweren (siehe unten).

Nach Steiner (2003) zeigen die Fallstudien mehrheitlich, dass Gemeindezusammenschlüsse zwar zu einer budgetären Entlastung führen können, das Dienstleistungsangebot in den Gemeinden verbessern und die Kosten der Leistungserstellung senken; in der Regel werden jedoch kaum alle Ziele erreicht. Bisweilen sind sogar finanzielle Verschlechterungen zu konstatieren.

Kuster – Liniger (2007) untersuchen sieben Fallbeispiele im Aargau und anderen Kantonen. Sie stellen dabei fest, dass es zum Teil Unterschiede in den Wirkungen gibt, je nachdem, ob es sich um Zusammenschlüsse von Gemeinden ähnlicher Größe oder um unterschiedlich große Gemeinden handelt:

- Beim Zusammenschluss von Gemeinden unterschiedlicher Größe konnte(n) die zuvor kleinere(n) Gemeinde(n) über alle untersuchten Indikatoren der Dienstleistungsqualität hinweg eine Verbesserung realisieren. Bei der größeren der beiden Gemeinden sind kaum Qualitätssprünge festzustellen. Durch die Angleichung der Leistungen an das höchste Niveau werden aber mögliche Einspareffekte verringert. Es besteht nach Kuster – Liniger (2007, S. 14) daher ein "Spannungsfeld zwischen Qualitätsverbesserungen und Ausschöpfung der Kostensenkungspotentiale". Die Erfahrungen zeigen, dass beim Zusammenschluss die Tendenz zu einer "Nivellierung nach oben" besteht: Die fusionierte Gemeinde bietet, im Zweifel auch zu höheren Kosten in jedem Aufgabenbereich, zumindest den Qualitätsstandard der höherwertigen ursprünglichen Gemeinde. Beim Zusammenschluss von Gemeinden ähnlicher Einwohnerzahl können in der Regel beide Gemeinden qualitative Verbesserungen in ähnlicher Art realisieren. Bei der Fusion von Gemeinden, die bereits eine sehr weitgehende Zusammenarbeit pflegen, kann der Effizienzgewinn sehr gering sein.
- Bei vielen Fusionen zeigen sich nach wenigen Jahren Einsparungen im Personalbereich und bei der Gebäudeinfrastruktur, zum Teil auch bei der technischen Infrastruktur. Insbesondere ist eine Professionalisierung der Leistungen durch höhere Spezialisierung

und Qualifizierung der Mitarbeiter festzustellen. Einsparungen im IT-Bereich konnten nicht festgestellt werden. Vielmehr wird ein beträchtlicher Umstellungsaufwand bei der Systemzusammenführung im Informatikbereich konstatiert.

- Geringere politische Rekrutierungsprobleme: Für politische Ämter und Behördenstellen kann leichter qualifiziertes Personal gefunden werden.
- Fusionierte, größere Gemeinden haben ein größeres Gewicht bei der Durchsetzung kommunaler Interessen gegenüber der Kantonsregierung.

Eine Befragungsstudie von 2.163 Personen in sieben umgesetzten Zusammenschlüssen durch *gfs.Bern* (2007) ergibt mit Blick auf die Akzeptanz der Bürger unter anderem die folgenden Ergebnisse:

- Gemeindefusionen führen nicht grundsätzlich zu Unzufriedenheit der Bürger. Höhere Zufriedenheit findet sich nicht nur auf einer generellen Ebene, sondern auch in Bezug auf die gemeindeseitigen Dienstleistungen.
- In den untersuchten, erfolgreich zusammengeschlossenen Gemeinden gehen nur klare Minderheiten davon aus, dass die neue Gemeinde nicht auch offen für Anliegen aus der Einwohnerschaft ist.
- Unveränderte Qualität in der Erbringung von gemeindeseitigen Dienstleistungen führt zu einem positiven Bild gegenüber der neuen Gemeinde.

Dänemark

In jüngerer Zeit hat vor allem Dänemark weit reichende Reformen der Gemeindestrukturen vorgenommen. Von 86 Stadtgemeinden und 1.300 Gemeinden (in 24 Regionen) im Jahr 1970 wurde die Gemeindezahl bis 2007 durch zahlreiche Fusionen in zwei Schritten auf insgesamt 98 in 5 Regionen verringert. Dabei wurden im Zuge der letzten Reformwelle 2006/2007 immerhin 65 Fusionen durchgeführt, 33 Gemeinden blieben unverändert und 11 Gemeinden wurden – als Ergebnis lokaler Referenden – (wieder) aufgespalten. Vor dieser Großreform waren 42% aller Gemeinden in der Größenklasse 5.000 und 10.000 Einwohner und 28% in der Klasse zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern. Nach erfolgter Reform liegen 40% der Gemeinden zwischen 30.000 und 50.000 Bewohnern und 29% zwischen 50.000 und 100.000. Nur etwa 4% aller Einwohner Dänemarks leben noch in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern. Weder vor noch nach der Reform gab es Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern.

Hintergrund der Gebietsreformen bildeten Empfehlungen der "Commission on Administrative Structure" vom Januar 2004, in der der Strukturreformbedarf in Dänemark wie folgt begründet wurde (*Ministry of the Interior and Health, 2006; Lotz, 2008; Mouritzen, 2008*):

- Viele administrative Einheiten seien zu klein, um ihre Aufgaben zufriedenstellend zu erfüllen.
- In einigen Politikfeldern sei die Aufgabenverteilung stark fragmentiert und der resultierende Koordinationsaufwand zwischen den politischen Einheiten zu groß.

- Doppelgleisigkeiten erschweren die Koordination und führen zu überhöhten Kosten.

Die Kommission empfahl daher "... a total reform of the public sector, including a change of boundaries and transfer of tasks between the state, counties and municipalities." (*Ministry of the Interior and Health, 2006, S. 9*). Erwartet wurden nicht unerhebliche Einsparungen¹⁶⁾.

Wesentlicher Reformbestandteil war auch eine Neuverteilung der Aufgaben im öffentlichen Sektor. Im Zuge der Reform sollten sowohl die Kommunen als auch der Zentralstaat mehr Kompetenzen und zusätzliche Ausgaben übernehmen; die Ausgabenanteile der Regionen sollten entsprechend verringert werden. Aufgaben der Gemeinden wurden insbesondere gestärkt in den Politikfeldern Gesundheit, Beschäftigung, Soziale Dienste, Bildung, Verkehr, Wirtschaftsförderung, Umwelt und Kultur. Aufgrund der geänderten Aufgabenverteilung war auch eine Reform der originären Steuerverteilung und des Finanzausgleichs erforderlich. Die Gebietsreformen waren mithin in ein umfassendes Reformprogramm eingebettet.

In einer Reihe von begleitenden und vorbereitenden Studien wurde auch versucht, optimale Gemeindegrößen zu ermitteln (siehe Übersicht 2.5).

Übersicht 2.5: Optimale Gemeindegrößen in Dänemark: Ergebnisse verschiedener Studien

Studie	"optimale Gemeindegröße" (total)	Verwaltung	Primärschulen
Ministerium des Innern (2001)	18.000-25.000	18.000	50.000-75.000
Houlberg (2000)	30.000-35.000	30.000-50.000	100.000
Committee on Local Government Finances (2004)	35.000-45.000	-	-

Q: Lotz (2008).

Es zeigt sich wiederum eine ganz beträchtliche Variationsbreite der Ergebnisse. Die optimale Gemeindegröße liegt nach diesen Studien zwischen 18.000 und 45.000 Einwohnern. Das vorgegebene Reformziel, das jedoch nicht erreicht wurde, war eine Mindestgröße von 30.000 Einwohnern, Größen von 20.000 Einwohnern wurden allerdings auch akzeptiert. Mit einer mittleren Gemeindegröße von 19.200 kommen die dänischen Kommunen diesen Werten im Durchschnitt recht nahe: Die Mediankommune hat jedoch nur eine Bevölkerung von knapp über 10.000. Bemerkenswert ist, dass für die allgemeine Gemeindeverwaltung ganz ähnliche Werte gefunden werden. Auf den ersten Blick deuten die Resultate jedenfalls darauf hin, dass durch die Gemeindezusammenschlüsse ganz beträchtliche Skalenvorteile gehoben werden können/konnten.

Lotz (2008, S. 377) ist mit Blick auf einen Nachweis von Skalenvorteilen durch Zusammenschluss kleinerer zu größeren Einheiten mittels empirischer Tests allerdings aus mehreren Gründen vorsichtig. So wird oft nicht berücksichtigt, dass die kleineren Gemeinden bereits durch ein

¹⁶⁾ "The reduction of the number of local politicians alone will lead to a reduction of remuneration of local politicians amounting to approx. DKK 365 million annually from 2007." (*Ministry of the Interior and Health, 2006, S. 10*).

contracting out oder durch interkommunale Kooperation die Skalenvorteile realisiert haben, sodass die Einsparungspotentiale überschätzt sein dürften. Problematisch sind ferner die Ausgabenabgrenzung und die statistische Zuordnung auf (administrative) Funktionen. Vor allem stellt sich bei den Verwaltungsausgaben das Problem, dass in größeren Kommunen bestimmte Ausgaben dezentralisiert wahrgenommen und somit konkret einer Funktion zugeordnet werden können, die gleichen Aktivitäten in kleineren Gemeinden jedoch zentral abgewickelt und der "allgemeinen Verwaltung" zugerechnet werden. Insofern könnten sich die ermittelten Skalenvorteile als statistisches Artefakt erweisen.

Lotz (2008, S. 378) zieht daher ein überaus skeptisches Fazit:

"The conclusion seems to be that economies of scale cannot be used as an argument for amalgamations. They are difficult to explain, difficult to quantify, and if they exist merging municipalities will suffer from other and stronger opposite effects."

Deutschland

Auch die Ergebnisse von Studien zu optimalen Gemeindegrößen in Deutschland lassen einen breiten Interpretationsspielraum. In einer vielzitierten Untersuchung vermuten Nassmacher – Nassmacher (1999) für Kommunen eine ideale Größe zwischen 5.000 und 50.000 Einwohnern. Aus dieser Bandbreite kann eine politische Handlungsempfehlung indes kaum abgeleitet werden.

Geys – Heinemann – Kalb (2008) untersuchen 1.012 (von 1.100) Gemeinden in Baden-Württemberg, und finden, dass (im Durchschnitt) die Gemeinden im Bereich steigender Skalenerträge anbieten. Die Schätzungen von Kostenelastizitäten in Abhängigkeit von den Einwohnerzahlen zeigen, dass die Größenvorteile bei etwa 10.000 Einwohnern ausgeschöpft sind; darüber hinaus sind praktisch keine Skaleneffekte mehr feststellbar. Vor allem Einheiten unter 3.000 Einwohner verzeichnen beträchtliche nichtausgeschöpfte Größenvorteile.

Junkernheinrich et al. (2010) untersuchen für alle Verbandsgemeinden¹⁷⁾ des Bundeslandes Rheinland-Pfalz die bestimmenden Determinanten der größenspezifischen Ausgabentätigkeit. Die Studie zeigt "gravierende ortsgrößenspezifische Divergenzen": Die fiskalische Position kleinerer Verbandsgemeinden ist deutlich schlechter als jene der größeren Gemeinden. Im Rahmen von multivariaten Regressionsanalysen konnten die Studienautoren zeigen, dass bei der gegenwärtigen Gemeindeverbandsstruktur vor allem im Bereich der Ausgaben für allgemeine Verwaltung Größenvorteile in beträchtlichem Maße nicht ausgeschöpft werden. Verbandsgemeinden sollten danach mindestens 13.000 bis 15.000 Einwohner haben, um dauerhaft überlebensfähig zu sein. Für verbandsfreie Gemeinden ermitteln Junkernheinrich et al. (2010) eine Regelmindestgröße von 10.000 Einwohnern. Im Bereich der verbandsfreien Gemeinden konnte ein Ortsgrößeneffekt auf die Pro-Kopf-Ausgaben der allgemeinen

¹⁷⁾ Verbandsgemeinden sind eine besondere Form eines Gemeindeverbandes. Sie wurden in Rheinland-Pfalz vorwiegend im Rahmen der Verwaltungsreform 1966-1974 aus benachbarten Gemeinden gebildet und haben die gleiche Rechtsstellung wie Gemeinden, ohne dass die Teilgemeinden ihre politische Selbständigkeit aufgeben.

Verwaltung nachgewiesen werden. Doch vor allem in den größeren Einheitsgemeinden wird dieser Effekt durch andere Aufgabenbereiche (v. a. Kultur- und Verkehr) überkompensiert.

In Deutschland wurden zwischen 1967 und 1978 in den alten Bundesländern Gebietsreformen verfügt. Während in einigen Ländern Zusammenschlüsse vorherrschten, wurden in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein neue Verbandsformen auf einer Zwischenstufe errichtet. Gegenwärtig spielen Zusammenschlüsse vor allem in den neuen Bundesländern eine wichtige Rolle in der politischen Praxis. So wurde beispielsweise die Zahl der selbständigen Gemeinden im Bundesland Brandenburg seit 1995 von 1.696 auf 421, in Mecklenburg-Vorpommern von 1.079 auf 851 und in Sachsen von 860 auf 514 verringert (Stand: September 2010). Allerdings stellt sich die Gemeindestruktur der 13 Flächenländer jedoch immer noch sehr heterogen dar: Während sich die durchschnittliche Einwohnerzahl der Gemeinden in Baden-Württemberg auf knapp 9.800 (September 2010) und in Bayern auf ca. 6.100 beläuft, beträgt sie im Saarland fast 20.000, in Nordrhein-Westfalen über 45.000. Dem stehen kleinräumige Strukturen in Mecklenburg-Vorpommern (2.100), Thüringen (2.400) oder auch Schleswig-Holstein (2.500) gegenüber.

Übersicht 2.6: Gemeindegrößen in den deutschen Bundesländern

Bundesland	Gemeindeanzahl	davon Städte	Durchschnittliche Einwohnerzahl
Baden-Württemberg	1.101	312	9.764
Bayern	2.056	315	6.090
Berlin	1	1	3.416.255
Brandenburg	419	112	6.052
Bremen	2	2	331.541
Hamburg	1	1	1.770.629
Hessen	426	189	14.255
Mecklenburg-Vorpommern	814	84	2.063
Niedersachsen	1.022	164	7.800
Nordrhein-Westfalen	396	269	45.446
Rheinland-Pfalz	2.306	127	1.754
Saarland	52	17	19.935
Sachsen	485	178	8.701
Sachsen-Anhalt	300	108	8.042
Schleswig-Holstein	1.116	63	2.542
Thüringen	951	126	2.407
Deutschland	11.448	2.068	7.182

Q: http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde_%28Deutschland%29, Download am 2.9.2010.

Die im ganzen Bundesgebiet immer wieder aufkommende Fusionsdebatte wird stets von der Vorstellung geleitet, dass durch die Zusammenschlüsse leistungsfähigere Einheiten gebildet werden¹⁸⁾.

¹⁸⁾ Siehe z. B. die Grundsätze für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden im Freistaat Sachsen, Entwurf vom 13. April 2010.

Weitere Länder

Breunig – Rocaboy (2008) und Solle-Olle – Bosch (2005) untersuchen Kostenstrukturen von Gemeinden in Frankreich bzw. Spanien und finden kostenminimierende Größen bei 400 bzw. 10.000 Einwohnern.

Die Niederlande beobachteten in den vergangenen Jahrzehnten ebenfalls einen merklichen Konzentrationsprozess. Zwischen 1960 und 2007 wurde die Zahl der selbständigen Einheiten auf lokaler Ebene von knapp 1.000 auf 443 reduziert. Nur noch 2% der Bevölkerung leben in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern, 1970 waren es noch 56%. Schaap – Karsten (2007) beurteilen die Fusionsprozesse jedoch wenig positiv. Nach ihrer Auffassung gibt es keine Evidenz für besser ausgeschöpfte Skalenerträge oder effektivere Politiken in den einwohnerstärkeren Kommunen. Auch die demokratische Partizipation ist geringer.

In anderen Ländern wird von deutlich höheren Gemeindemindestgrößen ausgegangen. Für Australien sehen Byrnes – Dollery (2002) bestätigt, dass "scale economies cease for many municipal functions for populations above 50.000 residents and many labour-intensive services exhibit diseconomies of scale", sodass "... lack of rigorous evidence of significant economies of scale in municipal service provision casts considerable doubt on using this as the basis for amalgamations."

Das *European Committee on Local and Regional Democracy* (2009) zitiert eine Studie von 41 Gemeindegemeinschaften in Finnland zwischen 1970 und 1981, wonach "...spending per inhabitant after ten years had increased more in the amalgamated municipalities than in their comparison groups. Only the spending on general administration decreased, but by far less than the increase in spending for other functions."

Die *Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission* (LUARCC) an der Rutgers University wertete eine große Zahl empirischer Arbeiten (vorwiegend für die USA) zur optimalen Gemeindegröße aus. Sie kommen unter anderem zu folgenden Ergebnissen:

- Es gibt kaum Evidenz für Pro-Kopf-Kostenunterschiede bei einer Gemeindegröße zwischen 25.000 und 250.000 Einwohnern. Insofern liegt eine erhebliche Variationsbreite vor.
- Größere Einheiten sind mit höheren Pro-Kopf-Kosten verbunden. Bei Gemeinden bis 25.000 Einwohner sind die Effekte unsicher und vor allem von kapitalintensiven Dienstleistungen bestimmt. Für arbeitsintensive Services scheinen kleinere Einheiten effizienter zu sein.
- Ein deutlicher u-förmiger Kostenzusammenhang kann meistens nur für einzelne Services abgeleitet werden.

Insgesamt schließt die Meta-Studie der LUARCC aber ebenfalls eher vorsichtig: "*The literature provides little support for the size and efficiency relationship, and, therefore, little support for the action of consolidation, except as warranted on a case-by-case basis.*"

Auch vorliegende Resultate für die Wirkungen von Gemeindezusammenschlüssen sind eher ambivalent. Fox – Gurley (2006) werten in einer Weltbankstudie die in zahlreichen Arbeiten dokumentierten Erfahrungen mit Gemeindefusionen in Industrie- und Entwicklungsländern aus. Ihre Hauptergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Einsparungen und Effizienzgewinne durch Gemeindefusionen sind keineswegs sicher; Gebietsreformen sollten daher nicht als Patentlösung zur Verringerung finanzieller Probleme angesehen werden.
- Die Skalenvorteile sind ex post fast immer geringer als ex ante eingeschätzt: "bigger does not always imply lower costs and can imply higher costs".
- Bei Fusionen entstehen üblicherweise beträchtliche Transitionskosten (siehe unten).
- Im Fusionsprozess ist vor allem auf Eigeninteressen der beteiligten Akteure Bedacht zu nehmen.
- Gemeindezusammenschlüsse reduzieren den intergovernmentalen Wettbewerb und damit den Effizienzdruck in den fusionierten Einheiten.

Das Fazit der Autoren lautet deshalb (Fox – Gurley, 2006, S. 35):

"It would be more satisfying and easier if a simple yes or no answer could be provided on whether consolidation of local governments is good policy. Unfortunately, as with many difficult, complicated issues, there is no single prescription that fits all places. Many factors that vary with the country and the region in question can affect the decision on whether the outcomes will be positive."

Zwischenfazit

In der Gesamtschau der empirischen Studien ergibt sich ein recht heterogenes Bild. Eine länderübergreifende optimale Gemeindegröße scheint nicht zu existieren. Die höchst unterschiedlichen Ergebnisse sind natürlich auch darauf zurückzuführen, dass die lokalen Einheiten in den verschiedenen Ländern mit unterschiedlichen Aufgaben betraut werden. Die internationale Vergleichbarkeit "optimaler" Gemeindegrößen ist daher nicht ohne Weiteres gegeben (Mouritzen, 2008). Für die Ermittlung "optimaler Gemeindegrößen" kann deshalb nur bedingt auf die Erfahrungen anderer Länder zurückgegriffen werden, da sich die Aufgabenverteilung auf verschiedene Staatsebenen in den meisten Fällen beträchtlich von der Aufgabenverteilung in Österreich unterscheidet. Bemerkenswert ist dennoch, dass der für die Ableitung optimaler Einwohnerzahlen zentrale u-förmige Durchschnittskostenverlauf sich nur für einige Funktionen und meist auch nur in großen Bandbreiten ableiten lässt.

2.3.2 Österreich

Gesamtausgaben je Einwohner

Die für Österreich vorliegenden Studien (*Lehner, 2003; Bröthaler, 2005, 2005A*)¹⁹⁾ stützen die internationalen Ergebnisse in wesentlichen Punkten. Berechnungen von *Lehner (2003)* zeigen für die Gesamtausgaben der Gemeinden pro Kopf (ohne Schuldentilgungen) einen nach Größenklassen u-förmigen Verlauf. Die kleinsten Gemeinden bis 500 Einwohner haben (im Mittel) höhere Pro-Kopf-Ausgaben als jene in den folgenden Größenklassen und erst in den Gemeinden über 5.000 Einwohner steigen die Ausgaben je Einwohner wieder signifikant an. Der Zusammenhang ist für die drei Erhebungszeitpunkte 1990, 1995 und 2000 stabil, und verstärkt sich sogar im Zeitablauf.

Eine Berechnung mit aktuelleren Daten aus 2008 bestätigt prinzipiell diesen Verlaufspfad. In Abbildung 2.2 werden Gesamtausgaben (ordentliche und außerordentliche Ausgaben, ohne Finanzwirtschaft VA9) je Einwohner nach Gemeindeeinwohnerklassen²⁰⁾ (alle Gemeinden ohne Wien) illustriert. Übersicht 2.7 liefert eine etwas detailliertere Darstellung der Daten.

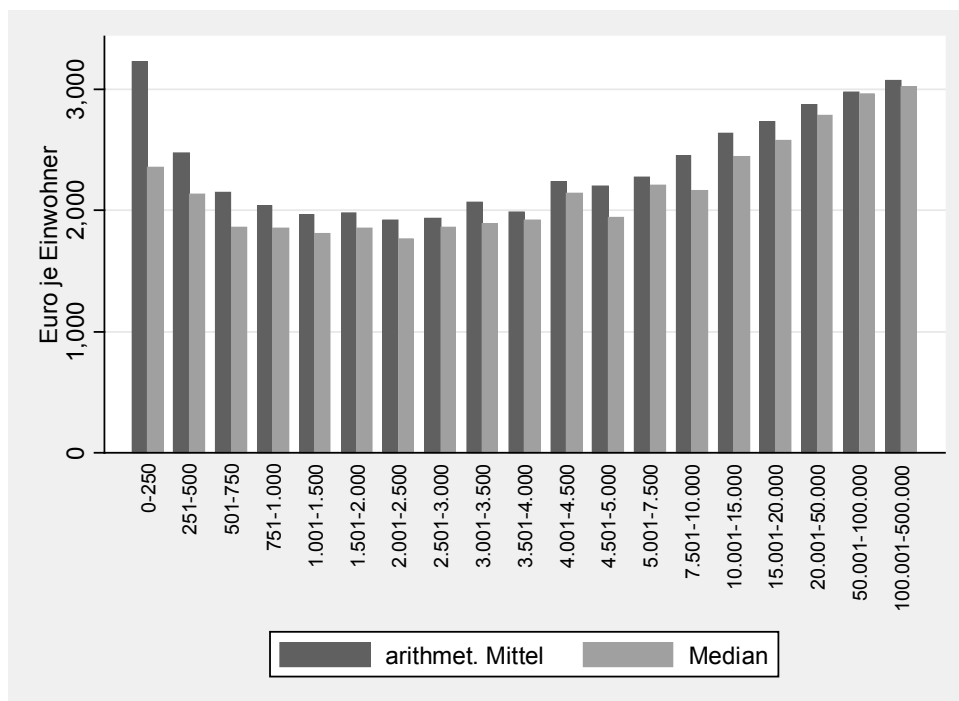
Betrachtet man zuerst einfache Durchschnittswerte (arithmetisches Mittel, dunkle Balken) der Klassenelemente, zeigt sich ein deutlich u-förmiger Zusammenhang zwischen Einwohnerklasse und Pro-Kopf-Ausgaben. Mit durchschnittlichen Ausgaben von 3.233 €/Kopf liegen die 36 Gemeinden mit weniger als 251 Einwohnern (108 Gesamtbeobachtungen) deutlich über dem Mittel der Größenklasse 251-500 Einwohner von 2.472 €. Die 219 Gemeinden mit 500 bis 751 Einwohnern verzeichneten im Mittel Pro-Kopf-Ausgaben von 2.149 €. Die geringsten Ausgaben je Einwohner verzeichnen mit 1.923 € im Durchschnitt die Gemeinden der Klasse 2.001 bis 2.500 Einwohner. Danach nehmen die Pro-Kopf-Ausgaben wieder zu und erreichen in der Gemeindeklasse 7.501-10.000 Einwohner bereits wieder 2.451 €.

Übersicht 2.7 zeigt aber beträchtliche Heterogenität innerhalb der Klassen. Insbesondere in den Klassen mit 0 bis 250, bzw. 251 bis 500 Einwohnern ist die Streuung erheblich. Mit 1.007 € je Einwohner (Heugraben, Burgenland) wird in der Klasse 0 bis 250 Einwohner ein Minimalwert erreicht, das Maximum liegt bei über 11.000 € pro Kopf in der kleinsten österreichischen Gemeinde, Gramais in Tirol. Auch in der Klasse 251 bis 500 Einwohner (135 Gemeinden), liegt die Spannweite zwischen 809 und 8.357 € je Einwohner, die Standardabweichung beträgt immer noch 1.311. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoller, nicht arithmetische Mittel zur Analyse heranzuziehen, sondern Klassenmediane, die eine geringere Ausreißersensitivität haben (helle Balken in Abbildung 2.2).

¹⁹⁾ Eine weitere Analyse von *Hörbst – Theurl (2007)* beschränkt sich auf die Ausgaben für Gesundheit und Soziales der Tiroler Gemeinden. Aggregiert weisen die Sozialausgaben eine positive Beziehung zur Gemeindegröße auf, während eine solche Abhängigkeit für die Gesundheitsausgaben nicht festgestellt werden kann. können die beobachteten Abhängigkeiten durch andere größenbezogene Einflussfaktoren oder die Aufgabenfinanzierung im Bereich der öffentlichen Krankenhäuser, die von der Finanzkraft abhängig ist, überlagert sein. Eine jüngere Studie von *Lehner (2010)* fokussiert auf breiteren Größenklasseneinteilungen, und ist für eine detailliertere Analyse von Kleinstgemeinden nicht geeignet, da die Klasse der kleinsten Kommunen alle Gemeinden unter 2.500 Einwohner erfasst.

²⁰⁾ Die jeweiligen Gemeindegrößenklassen sind nach Einwohnerzahlen wie oben abgegrenzt.

Abbildung 2.2: Gesamtausgaben der Gemeinden je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Schuldentilgungen, in € je Einwohner) 2008



Q: WIFO-Berechnungen.

Auch bei Betrachtung der Klassenmedianwerte findet sich ein u-förmiger Zusammenhang zwischen Gemeindegrößenklasse und Pro-Kopf-Gesamtausgaben, der jedoch weit weniger prononciert ist (siehe auch Übersicht 2.7). Der Median der Klasse bis 250 Einwohner ist mit 2.360 € pro Kopf um 222 € höher als der Median der Klasse 251-500 Einwohner. Der Median fällt kontinuierlich bis auf 1.813 € je Einwohner in der Klasse 1.001-1.500, steigt wieder kurz an und erreicht ein Minimum wieder in der Gruppe der 240 Gemeinden mit 2.001-2.500 Einwohnern.

Übersicht 2.7: Gesamtausgaben der Gemeinden je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Finanztransaktionen VA9, in € je Einwohner) 2008

Klasse	Anzahl	Minimum	Maximum	Durchschnitt	SD ¹⁾	Median	mean-comparison-Test (p-Wert) ²⁾
0-250	36	1.007	11.350	3.233	2.339	2.360	0,0056*
251-500	135	809	8.357	2.472	1.311	2.138	0,0028*
501-750	219	925	5.443	2.149	866	1.859	0,0901
751-1.000	208	966	6.900	2.037	871	1.856	0,1480
1.001-1.500	543	886	11.600	1.966	803	1.813	0,5898
1.501-2.000	346	1.061	8.378	1.979	733	1.851	0,1648
2.001-2.500	240	940	5.388	1.923	586	1.764	0,5886
2.501-3.000	158	1.034	5.485	1.936	539	1.859	0,9634*
3.001-3.500	103	1.191	5.271	2.071	669	1.893	0,1905
3.501-4.000	71	1.189	3.521	1.991	468	1.918	0,9806*
4.001-4.500	41	1.400	6.505	2.241	799	2.142	0,4065
4.501-5.000	40	1.451	4.849	2.199	761	1.945	0,7371
5.000-7.500	108	1.380	4.209	2.276	602	2.209	0,8917
7.501-10.000	36	1.560	7.339	2.451	1.037	2.161	0,8053
10.001-15.001	40	1.703	7.128	2.641	873	2.445	-
15.001-20.000	9	2.085	4.661	2.735	776	2.579	-
20.001-50.000	16	1.976	4.526	2.873	673	2.789	-
50.001-100.000	3	2.947	3.013	2.974	34	2.963	-
100.001-500.000	4	2.754	3.512	3.077	317	3.021	-

Q: WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Standardabweichung. – ²⁾ Die Mean-Comparison-Teststatistik gibt an, ob Klassenmittelwerte in der jeweiligen Klasse statistisch signifikant höher sind als in der nächstgrößeren Klasse. P-Werte kleiner als 0,05 zeigen signifikant höhere Pro-Kopf-Ausgaben auf 5%-Konfidenzniveau an. P-Werte größer als 0,95 zeigen dagegen signifikant geringere Pro-Kopf-Ausgaben auf 5%-Konfidenzniveau an. Signifikante Unterschiede sind jeweils mit einem * gekennzeichnet. Aufgrund der geringen Fallzahlen sind Vergleiche zwischen Gemeindeklassen mit mehr als 10.000 Einwohnern nicht mehr sinnvoll.

Zusätzliche Informationen über die Stärke des Zusammenhangs können gewonnen werden, wenn die Klassenmittelwertunterschiede mittels einfacher "mean-comparison"-Tests auf ihre statistische Signifikanz getestet werden. In der letzten Spalte der Übersicht 2.7 kann abgelesen werden, dass statistisch signifikante Unterschiede nur für folgende Fälle ausgemacht werden können:

- Die Gesamtausgaben pro Kopf der beiden kleinsten Gemeindeklassen 0 bis 250 Einwohner und 251 bis 500 Einwohner sind signifikant (auf 5%-Konfidenzniveau) höher als in der jeweils nächsthöheren Klasse.
- Die Pro-Kopf-Ausgaben in der Klasse 2.501 bis 3.000 Einwohner sind signifikant niedriger als jene in der Klasse 3.001 bis 3.500 Einwohner. Die Ausgaben der Klasse 3.501 bis 4.000 Einwohner sind signifikant geringer als jene der Klasse 4.001 bis 4.500 Einwohner.

Übersicht 2.8: Gesamtausgaben der Gemeinden je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Finanztransaktionen VA9, in € je Einwohner) 2008, nach Bundesländern

Gemeindegröße Bundesland	0 bis 1000		1001 bis 2000		2001 bis 3000		3001 bis 4000		4001 bis 5000	
	Anzahl	Median	Anzahl	Median	Anzahl	Median	Anzahl	Median	Anzahl	Median
Burgenland	51	1.485	80	1.336	27	1.324	7	1.778	1	2.194
Kärnten	8	2.915	47	2.093	37	1.908	13	1.722	8	1.948
Niederösterreich	99	1.876	255	1.806	98	1.798	41	1.945	19	2.089
Oberösterreich	92	2.096	154	1.915	92	1.814	38	1.810	25	1.858
Salzburg	24	2.493	24	2.286	19	2.082	23	2.265	8	2.071
Steiermark	186	1.740	221	1.713	75	1.650	23	1.787	8	2.153
Tirol	102	2.281	89	2.025	37	2.028	20	2.062	10	2.366
Vorarlberg	36	2.625	19	2.060	13	2.257	9	1.999	2	3.592
Total	598	1.954	889	1.832	398	1.813	174	1.906	81	2.052

Q: WIFO-Berechnungen.

Beträchtliche Heterogenität besteht zwischen den Bundesländern. Die Übersicht 2.8 illustriert für Gemeindegrößen 0 bis 1.000, 1.001 bis 2.000, 2.001 bis 3.000, 3.001 bis 4.000 und 4.001 bis 5.000 Einwohner die Medianwerte der Gesamtausgaben je Einwohner (ohne Finanzwirtschaft), nach Bundesländern.

In allen Bundesländern sinken die Gesamtausgaben je Einwohner in der Klasse 1.001 bis 2.000 gegenüber der Klasse mit bis zu 1.000 Einwohnern (Klassenmedianwerte). In Kärnten, Oberösterreich, Salzburg und der Steiermark liegen auch die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden der Größenklasse 2.001 bis 3.000 Einwohner signifikant unter jenen der Klasse 1.001 bis 2.000. In den anderen Bundesländern ist praktisch keine Veränderung festzustellen, oder es sind sogar deutlich höhere Ausgaben zu verzeichnen (Vorarlberg).

Beachtenswert sind die erheblichen Niveauunterschiede in den Ausgaben je Einwohner. In Gemeindegrößenklassen unter 3.000 Einwohnern verzeichnen burgenländische Gemeinden (im Mittel) die niedrigsten Ausgabenniveaus, gefolgt jeweils von den steirischen Kommunen. In der Klasse bis 1.001 Bewohner liegen die Ausgaben je Einwohner in Kärnten fast doppelt so hoch; in Vorarlberg sind sie um das 1,76-fache höher. In der nächsten Klasse (1.001 bis 2.000 Einwohner) ist der Klassenmedian in Salzburg um 950 € je Einwohner höher als im Burgenland. Diese Resultate könnten auf eine ganze Reihe von Faktoren zurückzuführen sein. Zu nennen sind unter anderem:

- unterschiedliche Wahrnehmung von Gemeindeaufgaben;
- unterschiedliche Höhe der an die Länder zu leistenden Gemeindeumlagen;
- unterschiedliche Einstandskosten (Niveau der Faktorpreise, insbesondere der Löhne);
- unterschiedliche geographische oder sozio-ökonomische Rahmenbedingungen;
- unterschiedliche Effizienz in der Aufgabenwahrnehmung.

Die tatsächlichen Ursachen der (horizontalen wie vertikalen) Ausgabenunterschiede können in einer einfachen statistischen Gegenüberstellung nicht festgestellt werden. Insgesamt finden

sich beim Gesamtausgabenvergleich dennoch – trotz beträchtlicher Heterogenität zwischen einzelnen Gemeinden wie auch zwischen den Ländern – vorsichtige Hinweise darauf, dass vor allem Klein- und Kleinstgemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern tendenziell höhere Pro-Kopf-Gesamtausgaben verzeichnen.

Analysen der Ausgabenkategorien

Studien von Lehner (2003) und Bröthaler (2005)

Eine detailliertere Betrachtung der Gemeindeausgaben nach einzelnen Aufgabenbereichen ergibt ein differenzierteres Bild. Übersicht 2.9 fasst zunächst die Ergebnisse der Lehner-Studie für verschiedene Aufgabenfelder überblicksartig zusammen. Da sich die Fusionsdiskussion primär auf kleinere Gemeinden fokussiert, werden die prozentualen Abweichungen der Pro-Kopf-Ausgaben der Kleinst- (bis 500 Einwohner) und Kleingemeinden (bis 1.000 Einwohner) von den durchschnittlichen Ausgaben in jener Gemeindegrößenklasse mit den geringsten Pro-Kopf-Ausgaben angegeben.

Übersicht 2.9: Ergebnisse der Lehner-Studie (2003)

Aufgabenbereich	VA ¹⁾ - bzw. Hauptgruppe	Gemeindegrößenklasse mit geringsten Pro-Kopf-Ausgaben	Abweichung Pro-Kopf-Ausgaben vom Minimum 0 bis 500 EW	Abweichung Pro-Kopf-Ausgaben vom Minimum 501 bis 1.000 EW
Hauptverwaltung	01,02	5.001-10.000	+64%	+39%
Pensionen	HG	1.001-2.500	+6%	+9%
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	10-18	5.001-10.000	+213%	+54%
Pflichtschulen	21,22	50.001-500.000	+51%	+55%
Kinderbetreuung	24	0-500	0%	+20%
Sport	26	0-500	0%	+23%
Kunst und Kultur	3	1.001-2.500	+42%	0%
Sozialausgaben	41,42,43	0-500	0%	+5%
Wohnbau	48	1.001-2.500	+60%	+15%
Umweltschutz	52	501-1.000	+57%	0%
Krankenanstalten	55,56	0-500	0%	+29%
Straßenbau	61,64	50.001-500.000	+193%	+177%
Tourismus	77	50.001-500.000	+257%	+137%
Wirtschaftsförderung	78	0-500	0%	+104%
Kommunale Einrichtungen	81,85	1.001-2.500	+67%	+26%
Sonstige kommunale Dienstleistungen	8 (Residuum)	501-1.000	+12%	0%
Finanzwirtschaft/Finanzausgleich:				
Schuldendienst	HG	20.001-50.000	+359%	+216%
Zinsen	HG	2.501-5.000	+67%	+13%
Landesumlage	HG	501-1.000	+25%	0%

Q: Eigene Zusammenstellung/Berechnungen nach Lehner (2003). – ¹⁾ Voranschlagsgruppe.

Die Studie zeigt, dass es für Hauptverwaltung, Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Kunst und Kultur, Wohnbau, Umweltschutz und für kommunale Einrichtungen (Wasser, Abwasser, Müllabfuhr, Straßenreinigung,...) bis zur Klasse bis 20.000 Einwohner Indizien für einen u-förmigen Durchschnittskostenverlauf in Abhängigkeit von der Gemeindegröße gibt. Im Bereich der Hauptverwaltung sind die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden mit bis zu 500 Einwohnern um 64% und jene der Gemeinden zwischen 500 und 1.000 Einwohnern um 39% höher als die (durchschnittlichen) Pro-Kopf-Ausgaben der Klasse 5.001 bis 10.000 Einwohner. Im Bereich Öffentliche Ordnung und Sicherheit belaufen sich die Ausgabenabweichungen auf +213% bzw. +54%.

Die Auswertungen zeigen ferner, dass in einer Reihe von Bereichen kleine Gemeinden die geringsten Ausgaben pro Kopf aufweisen (Pensionen, Sozialausgaben, Wirtschaftsförderung, Kinderbetreuung²¹⁾, Sport, Krankenanstalten). Dies liegt auch daran, dass oft speziell die Kleinstgemeinden nicht über die notwendigen Kapazitäten verfügen, andererseits aber auch die Notwendigkeit bestimmter Leistungen für sehr kleine Einheiten nicht gesehen wird. Nur bei Tourismusausgaben besteht eine eindeutig negative Beziehung zwischen Pro-Kopf-Ausgaben und Gemeindegrößenklasse. Schließlich gibt es Aufgabenbereiche, in denen kein eindeutiger Zusammenhang zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben und Einwohnerzahlen zu bestehen scheint (Pflichtschulen).

Ferner ist festzustellen, dass für die verschiedenen Funktionsbereiche jeweils unterschiedliche Größenklassen die niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben aufweisen. Dabei nehmen Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern eine besondere Position ein, da sie teilweise deutlich abweichende Pro-Kopf-Ausgaben aufweisen. Diese liegen in den Bereichen Sport, Wirtschaftsförderung, Krankenanstalten und kommunale Einrichtungen gegenüber der Größenklasse 20.001 bis 50.000 deutlich niedriger, bei Hauptverwaltung, öffentlicher Sicherheit und Pensionen beträchtlich höher²²⁾.

Bröthaler (2005) stellt im Unterschied zu *Lehner* (2003), der Brutto-Ausgaben betrachtet, auf Netto-Ausgaben der Gemeinden in unterschiedlichen Größenklassen ab²³⁾. Des Weiteren werden die Aufgabenbereiche stärker aggregiert; *Bröthaler* (2005A) differenziert Ausgaben für

- Allgemeine Verwaltung i.e.S. (Zentralamt, Einrichtungen für Bürgerservice, Personalamt, Kontrolleinrichtungen, Öffentlichkeitsarbeit, EDV, Repräsentation, Standesamt, Ein-

²¹⁾ Freilich ist kaum ein Zusammenhang zwischen Gemeindegrößenklasse und Pro-Kopf-Ausgaben festzustellen.

²²⁾ Untersuchungen des KDZ (*Biwald et al.*, 2010) bestätigen die Vermutung, dass dies mit unterschiedlichen Ausgabenstrukturen zusammenhängen dürfte: "Der überproportional hohe Anteil der Ausgaben für Vertretungskörper und der allgemeinen Verwaltung sowie für Soziale Wohlfahrt, Wohnbauförderung und Gesundheit in der Größenklasse der Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern hängt aber tendenziell auch damit zusammen, dass in den Gemeinden dieser Größenklasse sehr viele Betriebe im Bereich der Dienstleistungen ausgelagert sind. Demnach ist der Ausgabenanteil für Dienstleistungen gering, sodass den anderen Ausgabenbereichen mehr Gewicht zukommt." (*Biwald et al.*, 2010, 11).

²³⁾ *Bröthaler* (2005) nimmt darüber hinaus statistische Signifikanztests vor.

wohneramt, Bauamt, gewählte Gemeindeorgane sowie Pensionen) inklusive Finanzverwaltung;

- Basisaufgaben ohne Finanzwirtschaft (infrastrukturelle Kernaufgaben im eigenen und im übertragenen Wirkungsbereich zur Grundversorgung der Bevölkerung und ortansässigen Unternehmen, also z. B. Straßen, Bauhof, Soziale Wohlfahrt, Ver- und Entsorgung);
- Ballungsraumspezifische und zentralörtliche Aufgaben (AHS, Kunst und Kultur, spezielle Sport- und Freizeiteinrichtungen, Spitäler etc.), sowie Gesonderte Verwaltung (besondere Dienststellen in größeren Gemeinden zur Wahrnehmung von verwaltungsinternen Koordinations- und Planungsaufgaben);
- Allgemeine Verwaltung i.w.S., die die Allgemeine Verwaltung i.e.S., die Finanzverwaltung und die Gesonderte Verwaltung umfasst.

Die in den beiden Studien durch *Bröthaler* vorgenommenen Analysen auf Basis von Daten des Jahres 2002 zeigen insbesondere folgende Resultate:

- Die laufenden Netto-Ausgaben je Einwohner für Allgemeine Verwaltung i.w.S. haben deutlich u-förmigen Verlauf. In Gemeinden bis 1.000 Einwohner liegen die Ausgaben signifikant über den Pro-Kopf-Ausgaben in Einheiten mit 1.000 bis 7.500 Einwohnern²⁴). Bei Gemeinden mit über 7.500 Einwohnern steigen die Pro-Kopf-Ausgaben mit zunehmender Bevölkerung signifikant an. Bei Großstädten (ohne Wien) sind sie am höchsten.
- Hauptsächliche Quellen der höheren Verwaltungsausgaben in den Gemeinden bis 1.000 Einwohnern sind höhere Ausgaben für gewählte Gemeindeorgane, hauptamtliches Personal und Sachgüter im laufenden Betrieb. In Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern sind die wesentlichen Quellen höhere Pensionsausgaben, aber auch Verwaltungstätigkeiten für ballungsraumbezogene und zentralörtliche Leistungen sowie höhere Personalausgaben je Einwohner.
- Für ballungsraumspezifische und zentralörtliche Aufgaben errechnet *Bröthaler* (2005A) den erwarteten positiven Zusammenhang mit der Gemeindegröße. Während Gemeinden unter 500 Einwohnern bis zur Größenklasse 2.001 bis 2.500 Einwohner im Durchschnitt unter 100 € je Einwohner aufwendeten, nehmen die Pro-Kopf-Ausgaben bis zur Klasse über 100.000 Einwohner kontinuierlich auf über 500 €/Einwohner zu. Dies entspricht den üblichen Vorstellungen. Allerdings ist davon auszugehen, dass Zentralörtlichkeit nicht ausschließlich an der Einwohnerzahl festzumachen ist. In dünn besiedelten Regionen können auch kleinere Gemeinden diese Funktionen übernehmen.

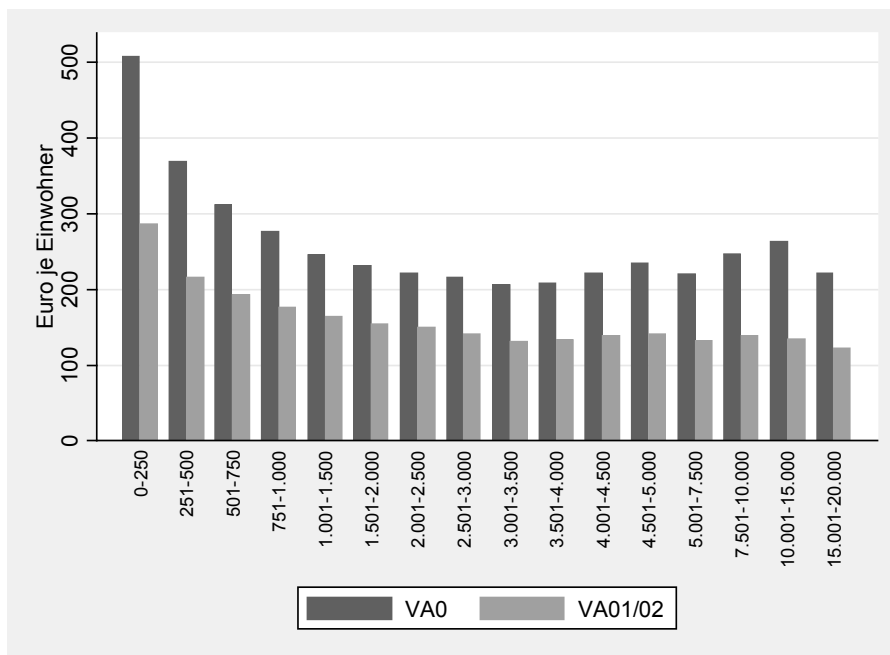
Überblick nach Voranschlagsgruppen 2008

Um ein abgerundetes Bild von der möglichen Existenz von economies und diseconomies of scale zu erhalten, werden nachfolgend in den Abbildungen 2.3 bis 2.11 noch Ergebnisse einfacher Analysen der ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben je Einwohner 2008

²⁴) Innerhalb dieser Gruppe weist die Größenklasse 1.500-5.000 Einwohner die geringsten Pro-Kopf-Ausgaben aus.

nach Voranschlagsgruppen und Gemeindegrößenklassen graphisch präsentiert²⁵). Es werden nur Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 20.000 herangezogen. Um die Abhängigkeit der Ergebnisse von Ausreißern zu verringern, betrachten wir lediglich Klassenmediane und keine arithmetischen Mittelwerte.

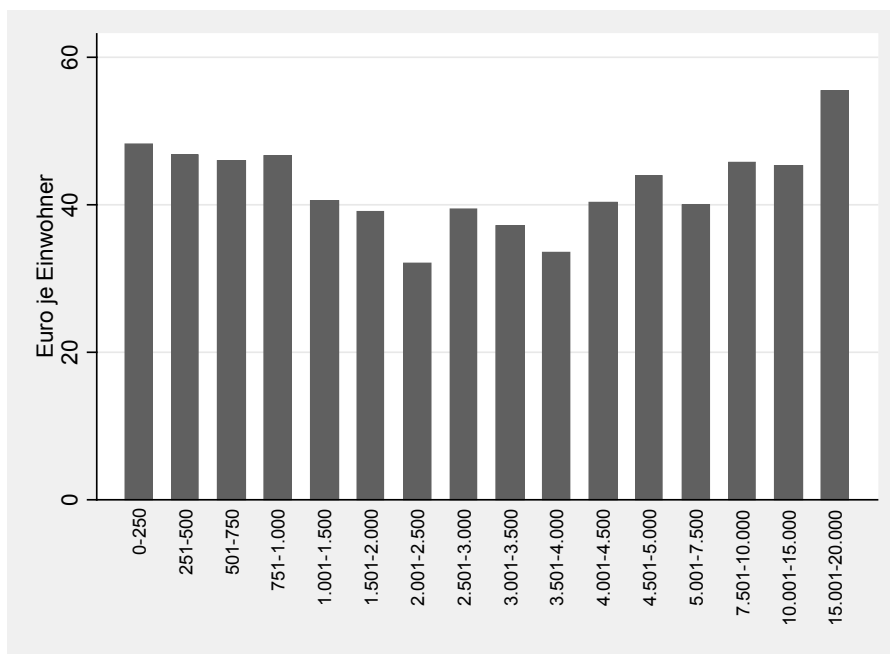
Abbildung 2.3: Allgemeine Verwaltung (VA0) und Hauptverwaltung (VA01/02): ordentliche und außerordentliche Ausgaben in € je Einwohner, 2008 (Klassenmediane)



Q: WIFO-Berechnungen.

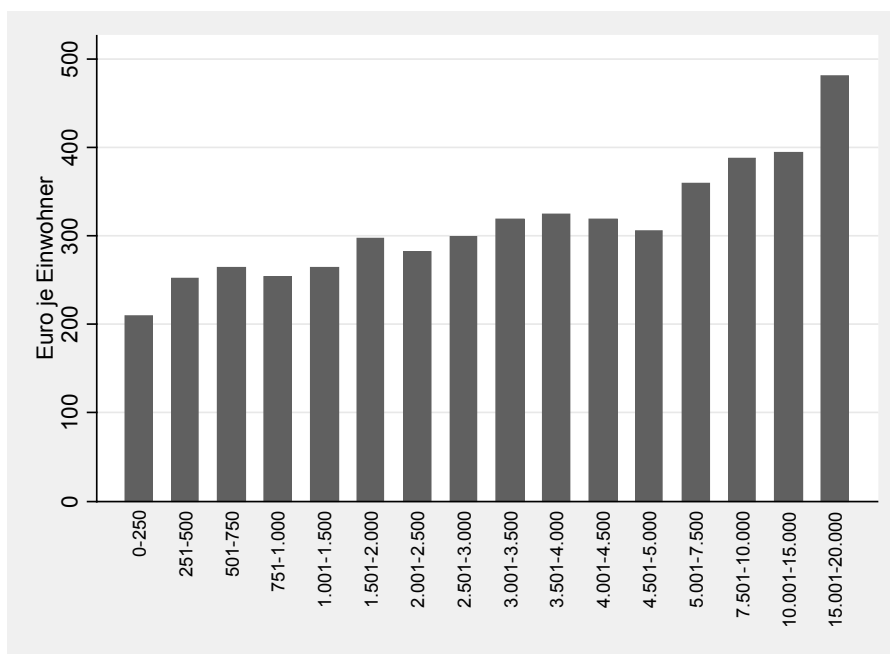
²⁵ Die Ausgabenkategorien sind damit etwas gröber als bei Lehner (2003). Allerdings ist die Größenklasseneinteilung deutlich feiner.

Abbildung 2.4: Öffentliche Ordnung und Sicherheit (VA1): ordentliche und außerordentliche Ausgaben in € je Einwohner, 2008 (Klassenmediane)



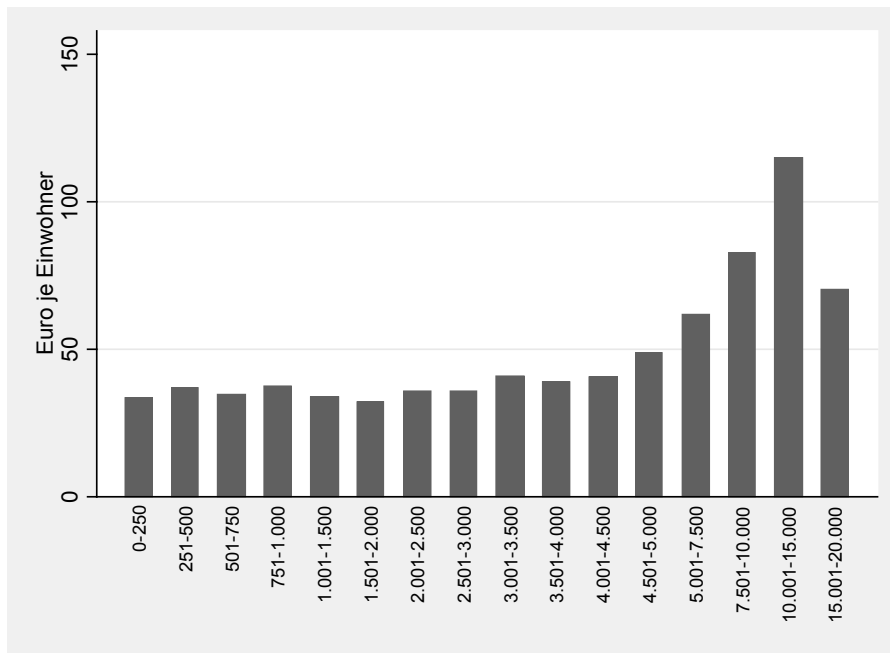
Q: WIFO-Berechnungen.

Abbildung 2.5: Unterricht (VA2): ordentliche und außerordentliche Ausgaben in € je Einwohner, 2008 (Klassenmediane)



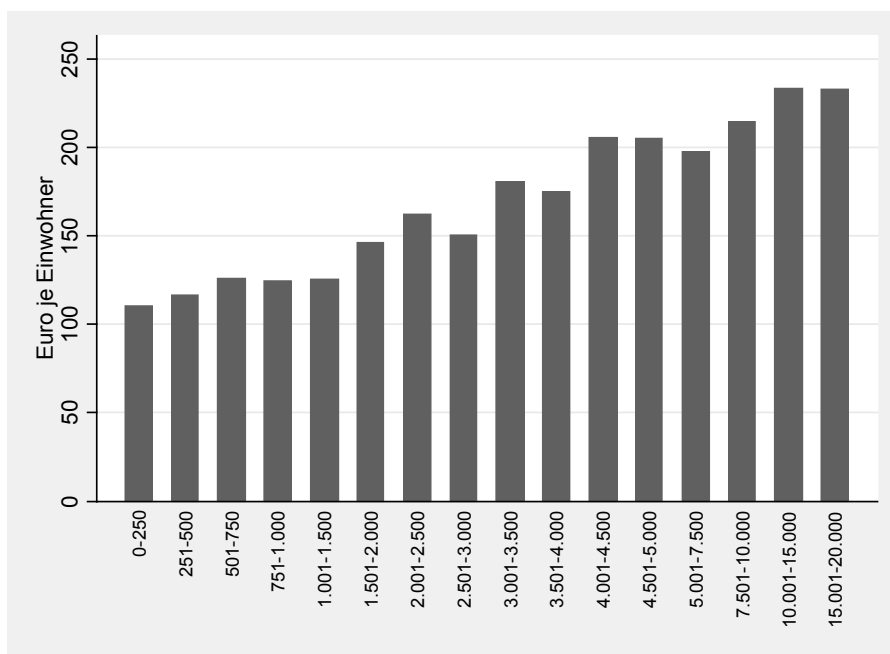
Q: WIFO-Berechnungen.

Abbildung 2.6: Kunst (VA3): ordentliche und außerordentliche Ausgaben in € je Einwohner, 2008 (Klassenmediane)



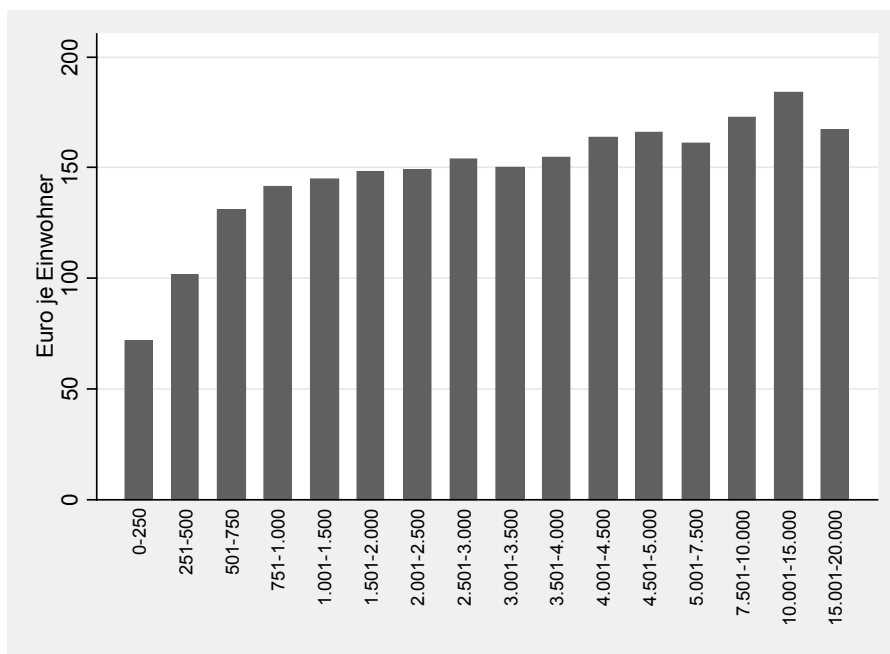
Q: WIFO-Berechnungen.

Abbildung 2.7: Soziales (VA4): ordentliche und außerordentliche Ausgaben in € je Einwohner, 2008 (Klassenmediane)



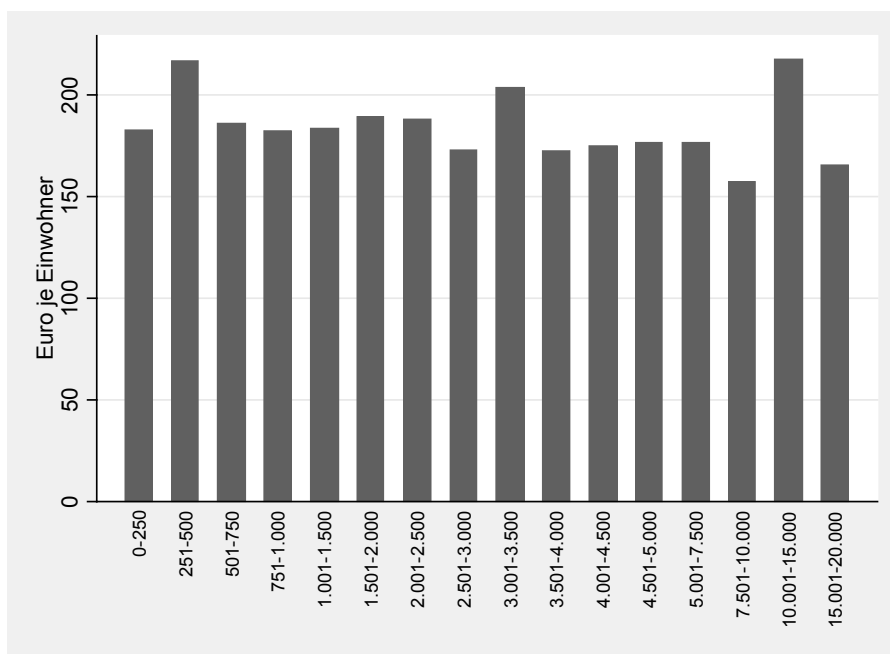
Q: WIFO-Berechnungen.

Abbildung 2.8: Gesundheit (VA5): ordentliche und außerordentliche Ausgaben in € je Einwohner, 2008 (Klassenmediane)



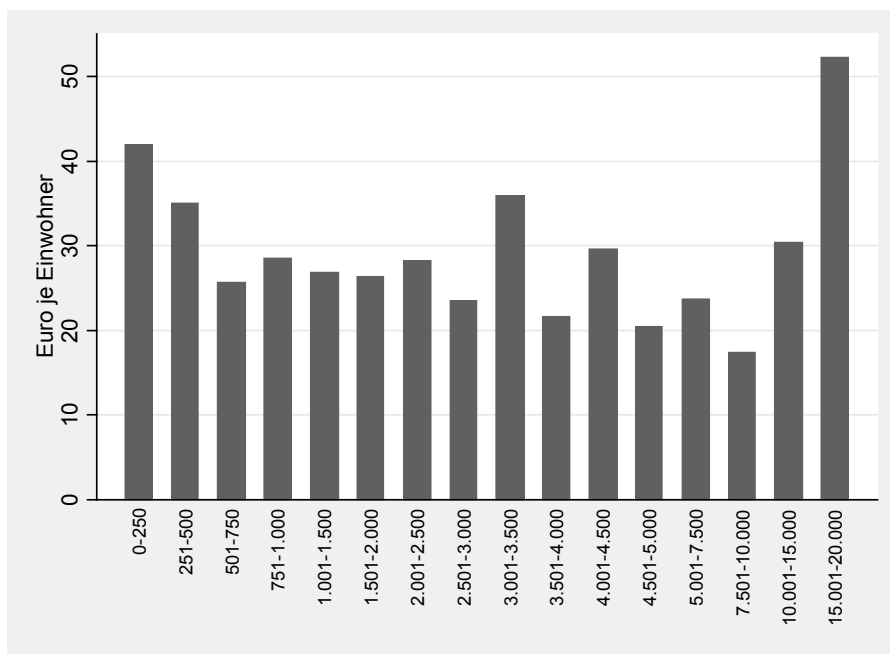
Q: WIFO-Berechnungen.

Abbildung 2.9: Verkehrsinfrastruktur (VA6): ordentliche und außerordentliche Ausgaben in € je Einwohner, 2008 (Klassenmediane)



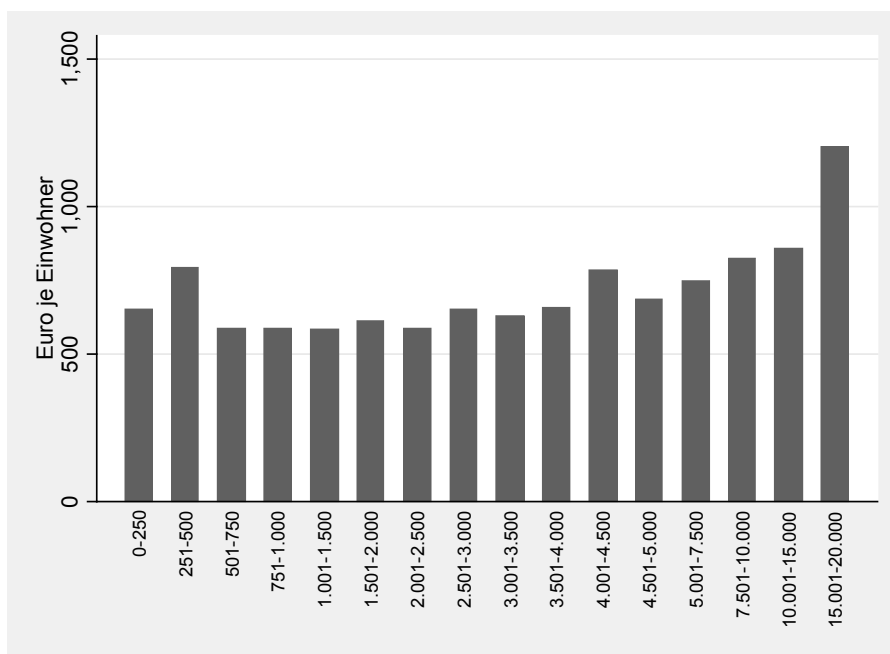
Q: WIFO-Berechnungen.

Abbildung 2.10: Wirtschaftsförderungen (VA7): ordentliche und außerordentliche Ausgaben in € je Einwohner, 2008 (Klassenmediane)



Q: WIFO-Berechnungen.

Abbildung 2.11: Kommunale Betriebe und Einrichtungen (VA8): ordentliche und außerordentliche Ausgaben in € je Einwohner, 2008 (Klassenmediane)



Q: WIFO-Berechnungen.

Die Daten zeigen, dass auch bei einer feineren Unterteilung der Gemeindegrößenklassen in Schritten von 250 Einwohnern für Kommunen unter 1.000 Einwohner nur in zwei von acht Voranschlagsgruppen wirklich höhere Pro-Kopf-Ausgaben festzustellen sind. Dabei handelt es sich zum einen um die "Allgemeine Verwaltung" nach VA0 (bzw. die Hauptverwaltung, VA01/02) und zum anderen um die Wirtschaftsförderung (einschließlich der Land- und Forstwirtschaft, VA7). Der Medianwert der Pro-Kopf-Ausgaben in der VA0 beträgt in der Klasse 0 bis 250 Einwohner 509 €, in der Klasse 251 bis 500 Einwohner 369 €, in der Klasse 501 bis 750 Einwohner 312 €. In der VA7 beläuft sich die Differenz der Medianwerte zwischen den beiden kleinsten Größenklassen auf vergleichsweise bescheidene 16 €.

Bei den Ausgaben für Öffentliche Ordnung und Sicherheit (u. a. auch Sicherheitspolizei und Feuerwehr) weist die Gemeindeklasse 2.001 bis 2.500 Einwohner niedrigere Pro-Kopf-Ausgaben als die kleineren Klassen aus. Die Differenz der Klassenmediane der Kleinstgemeinden (unter 250 Einwohner) und dem Median der Klasse 2.001 bis 2.500 Einwohner beläuft sich allerdings auf lediglich 16 € je Einwohner²⁶⁾.

Mit Blick auf kommunale Betriebe und Einrichtungen lassen sich in der Größenklasse bis 250 Einwohner geringere Pro-Kopf-Ausgaben als in der Klasse 251 bis 750 Einwohner ermitteln. Es ist jedoch plausibel anzunehmen, dass Kleinstgemeinden durch interkommunale Kooperationen ihre Ausgaben je Einwohner verringert haben. Bis zur Klasse 4.001 bis 4.500 Einwohner zeigen sich keine merklichen Größennachteile der kleineren Kommunen. In dieser Ausgabenkategorie können freilich nicht nur verschiedene Formen interkommunaler Zusammenarbeit, sondern budgetäre Ausgliederungen die relativen Ergebnisse verzerren. Insgesamt scheinen somit Mindestgrößen allenfalls für die Allgemeine Verwaltung und (eingeschränkt) für kommunale Infrastruktureinrichtungen zu existieren.

2.3.3 Fazit

In der Gesamtschau der internationalen und der österreichspezifischen empirischen Arbeiten bestätigen sich die eher ambivalenten theoretischen Resultate. Es erscheint insgesamt kaum sinnvoll, eine optimale Gemeindegröße zu definieren und politisch anzustreben. Abgesehen von deutlichen theoretischen und empirischen Hinweisen auf die ökonomische Ineffizienz von Kleinstgemeinden gibt es mit Blick auf die Bevölkerungszahl keine sachlich begründbare, einheitliche Norm zur Festlegung einer generell anzustrebenden Optimalgröße.

Dies gilt auch, weil Kommunen ein umfangreiches Leistungsspektrum anbieten, welches sich nach Stellung in der Hierarchie der zentralen Orte unterscheidet, sodass größere Gemeinden oft einen breiteren Aufgabenbereich erfüllen. Dem Konzept der abstrakten Einheitsgemeinde liegt die Vorstellung zugrunde, dass alle Gemeinden, unabhängig von ihrer Größe hinsichtlich Aufgabenwahrnehmung und Organisation vergleichbar sind. Zwischen den Gemeinden gibt es jedoch noch weitere erhebliche Unterschiede. Altersstruktur, soziale Zusammensetzung, geographische Lage oder die ökonomischen Aktivitäten von Gemeinden können selbst bei

²⁶⁾ Die Differenz der Klassenmittelwerte (arithmetisches Mittel) beträgt immerhin 130 € pro Kopf.

identischer Einwohnerzahl durchaus beträchtlich differieren. Es ergibt sich dann aber auch eine unterschiedliche Nachfrage nach öffentlichen Leistungen, deren Angebotsmenge und –qualität jedoch ganz zentral die kostenminimierende Lösung determinieren.

Die Analyse der österreichischen Daten zeigt, dass allenfalls für einige bestimmte Aufgaben ein u-förmiger Zusammenhang zwischen Gemeindegrößenklasse und Pro-Kopf-Ausgaben zu bestehen scheint. Die Ergebnisse müssen aber aus einer Reihe von Gründen sehr vorsichtig interpretiert werden. Die Vergleichbarkeit wird durch zahlreiche Faktoren eingeschränkt. Zu nennen sind unter anderem

- unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen der Aufgabenverteilung;
- unterschiedliche organisatorische Rahmenbedingungen der Leistungserbringung;
- unterschiedliche Höhe der an die Länder zu leistenden Umlagen;
- unterschiedliche Qualität der Leistungserbringung;
- unterschiedliche Verbuchungen und Datenqualität;
- der Einfluss der (im Finanzausgleich fixierten) Finanzausstattung auf die Ausgabenhöhe;
- der Einfluss externer sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen der Leistungserbringung (z. B. Altersstruktur, Topographie, Bevölkerungsdichte etc.).

Dabei, so *Bröthaler* (2005A, S. 20), drückt das gemessene Ausgabenniveau "... sowohl den Ausgabenbedarf als auch die Effizienz des Mitteleinsatzes vielfach nur unzureichend aus." Ein für einzelne Aufgabenfelder festgestellter u-förmiger Verlauf der Ausgaben je Einwohner zeigt deshalb nicht zwingend einen strukturellen Konsolidierungsbedarf der Gemeinden an. Die Daten liefern auch deshalb keine schlüssige Fusionsbegründung, weil sich "optimale" (kostenminimale) Gemeindegrößenklassen über die Aufgabenfelder hinweg unterscheiden. Für Einrichtungen der kommunalen Infrastruktur (Wasser, Abwasser, Müllabfuhr, etc.) sind Größennachteile von Klein- und Kleinstgemeinden wahrscheinlich. Sie lassen sich allerdings nur schwer aus den vorhandenen Daten ablesen, da der strukturellen Heterogenität der Gemeinden (auch derselben Einwohnergrößenklasse) und Organisationsformen bei der Aufgabenerfüllung nur unzureichend Rechnung getragen werden kann. Eine funktionale Kooperation könnte vor allem in diesen Aufgabenfeldern eine gangbare Lösung darstellen, da eine Trennung zwischen Produktion und Bereitstellung sehr gut möglich ist. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu prüfen, ob und inwieweit der dabei anfallende zusätzliche Koordinierungsaufwand die relative Vorteilhaftigkeit von partiellen Kooperationslösungen in einzelnen Aufgabenfeldern gegenüber einer Zusammenlegung schmälern können.

Aus vorliegenden Studien kann relativ gesichert auf Größenvorteile in der Allgemeinen Verwaltung geschlossen werden, da die Unterschiede in den Rahmenbedingungen des Handelns zwischen den Gemeinden vergleichsweise geringer und Datenvergleich deshalb besser möglich sind (*Bröthaler*, 2005A). Skalenerträge sind vermutlich bei Größen bis zu 1.000 Einwohnern zu erzielen²⁷⁾. Speziell hier zeigen sich deutliche Effizienz Nachteile der kleinen und

²⁷⁾ Unterschiede in der erbrachten Leistungsqualität werden allerdings dabei ausgeklammert.

sehr kleinen Gemeinden in Österreich. Empirische Erfahrungen mit Zusammenlegungen von Kommunen in anderen Ländern weisen jedenfalls darauf hin, dass aus dem Vorliegen von Skalennachteilen der kleinen Strukturen nicht zwangsläufig abgeleitet werden kann, dass durch Fusionen Einsparungen realisierbar sind, wenngleich zumindest in Einzelfällen immerhin Verbesserungen der Leistungsqualität bei unveränderten Kosten dokumentiert sind. Es ist aber durchaus nicht eindeutig, ob solche Größennachteile in wenigen Aufgabenbereich einen Zusammenschluss über alle Funktionen hinweg rechtfertigen können.

2.4 Strukturreformhemmnisse und Wege zu ihrer Überwindung

2.4.1 Politische Ökonomie von Gemeindestrukturreformen

Die skizzierte theoretische Diskussion optimaler Gemeindegrößen gibt wichtige Hinweise für geplante Gemeindestrukturreformvorhaben. So zeigt sich insbesondere, dass

- Größenvorteile (*economies of scale*) bei der Leistungserbringung für ausgewählte Aufgabenfelder, insbesondere für die Allgemeine Verwaltung und die Daseinsvorsorge, vorliegen können;
- Skalenvorteile aber in der Regel durch höhere Bürokratiekosten verringert werden;
- optimale Gemeindegrößen von der Aufgabenverteilung und der Zuordnung von kommunalen Aufgaben abhängig sind;
- neben der Einwohnerzahl weitere (exogene) Faktoren existieren, die Einfluss auf die Pro-Kopf-Ausgaben in bestimmten Aufgabenfeldern haben.

Aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Einflussfaktoren kann die Abwägung in einem Fall zu einer Empfehlung, in anderen zu einer Ablehnung eines Zusammenschlussvorhabens führen. Eine allgemeingültige Mindestgröße lässt sich jedoch theoretisch kaum begründen.

Hinzu kommt jedoch noch ein weiterer Aspekt, der noch keine Berücksichtigung gefunden hat. Im Kern handelt es sich bei Analysen, die auf der Basis eines wohlfahrtsökonomischen Optimierungskalküls eine Fusionsempfehlung abgeben, um statische Betrachtungen, die eine existierende Gemeindestruktur voraussetzen und daraus Schlüsse für "kostenminimierende Größen" ziehen. Es wird von einem komparativ-statischen Optimierungsmodell einer zentral-planerischen Einheit ausgegangen, welches aber die ökonomischen und politischen Anpassungsprozesse ungenügend abbildet, da Transaktionskosten und Verteilungsaspekte einer Einigung auf dem Verhandlungswege vernachlässigt werden.

Bei ökonomisch wünschenswerten Zusammenschlüssen ergibt sich durch den Fusionsprozess definitionsgemäß per Saldo ein Überschuss, der immer so aufgeteilt werden kann, dass alle beteiligten Gemeinden besser gestellt werden könnten (*Angelini – Gulde – Thöny, 2006, S. 7*). Aus dieser Perspektive bedarf es keiner zusätzlichen Anreize, um die Gemeinden dazu zu bewegen, eine optimale Struktur zu verwirklichen. In einem einfachen Verhandlungsmodell ohne Transaktionskosten werden auftretende Skalenvorteile durch freiwillige Zusammenarbeit der Partner immer genutzt. Das Zustandekommen einer Fusion setzt voraus, dass keine der

beteiligten Gemeinden einen wirtschaftlichen Nachteil, mindestens aber eines der beteiligten Gemeinwesen einen wirtschaftlichen Vorteil erzielt, oder dass eine Gemeinde, die einen Nachteil erleidet, von den anderen Beteiligten kompensiert werden (*Pareto-Bedingung*). Das Aufteilen des Überschusses wird im Modell den beteiligten Gemeinwesen überlassen.

Genau dabei treten beträchtliche Probleme auf, die einem freiwilligen Zusammenschluss oft entgegenstehen. Potentielle Einsparungen durch verringerte Pro-Kopf-Ausgaben spiegeln die Anreize, Motive, und Erfolgsfaktoren von Zusammenschlüssen nur unvollständig wider. Mindestens ebenso relevant sind die *politischen Transaktionskosten*, welche mit einer Gemeindefusion verbunden sind. Diese können sich als wesentliches Hindernis für freiwillige Zusammenlegungen erweisen.

Die Grundgedanken der Argumentation präzisiert Sorensen (2006, S. 76):

"Integration will presumably take place when citizens in two or more polities believe they can reap net gains by merging into a larger political unit, while the status quo will persist when voters think they are better off in the smaller polity. Unifications of local government can therefore be seen as efficiency-promoting contracts ... We would expect efficient polity sizes to emerge when property rights have been properly defined, when transaction costs are not prohibitively high, and when contracts are enforceable."

Aus der Transaktionskostenperspektive erklärt sich die Persistenz von (scheinbar) ineffizienten Gemeindestrukturen: Übersteigen die (diskontierten) Kosten für die Organisation einer Fusion den Barwert der daraus resultierenden Nutzenströme, wird ein freiwilliger Zusammenschluss unterbleiben. Produktionskosteneinsparungen oder Qualitätsverbesserungen im kommunalen Leistungsangebot werden nicht realisiert. Wollen Bund und/oder Länder Zusammenschlüsse von Gemeinden fördern, damit tatsächliche oder vermeintliche Größenvorteile ausgeschöpft und effiziente Gemeindegößen erreicht werden, sollten mithin politische Transaktionskosten, Anreize und Motive der politischen Entscheidungsträger in den Fokus der Betrachtungen rücken. In diesem Kontext kommen mehrere Arten potentieller Fusionshindernisse infrage, die nachfolgend diskutiert werden.

2.4.2 Spezielle Umstellungskosten und temporäre Anpassungsförderungen

Grundproblem

Ein erstes potentiell Hindernis für Gemeindezusammenschlüsse sind spezielle Kosten, die zur Vorbereitung und Durchführung der Fusion einmalig anfallen. Zu den Umstellungskosten in der Gemeindeverwaltung zählen beispielsweise (*Kettiger, 2004*):

- Kosten für die Konsultation von externen juristischen und ökonomischen Experten bei praktisch allen Fusionsprojekten;
- Kosten für Informationsveranstaltungen und für die Einbeziehung (z. B. im Rahmen von Bürgerbefragungen) der Bürger in den demokratischen Entscheidungsprozess beim Zusammenschlussvorhaben;

- Kosten für die Re-Organisation der Gemeindeverwaltung(en);
- Abstimmungs- und Umstellungskosten beim Einsatz von Informationstechnologien in der Verwaltung;
- Kosten für die Errichtung/Stilllegung von Gebäuden und Übersiedlungskosten.

Je nach Reorganisationsbedarf, Größe der fusionierenden Gemeinden und Komplexität des Vorhabens können die Umstellungskosten eines Zusammenschlusses unterschiedlich ausfallen. Sie sind jedoch nicht unbeträchtlich: Basierend auf empirischen Erfahrungen in der Schweiz beziffert *Kettiger* (2004, S. 11) die einmalig anfallenden Kosten für Fusionen von zwei bis drei Gemeinden auf eine Größenordnung zwischen 0,5 und 1,2 Mio. Schweizer Franken. Die Umstellungskosten im Rahmen der dänischen Gebietsreform 2006/2007 wurden vom *Ministry of the Interior and Health* (2006, S. 10) ex ante auf insgesamt etwa 1,2 Mrd. DKK geschätzt.

Das zentrale Problem ist, dass die Umstellungskosten als (einmalige) Investitionsausgaben am Anfang der Reformprozesse stehen, während die (unsicheren) Reformvorteile zwar erst in Zukunft, aber kontinuierlich anfallen. Anlaufkosten können ein gewichtiges Reformhindernis darstellen, wenn politische Entscheidungsträger einen (wahlterminbedingt) kurzen Zeithorizont haben, und deshalb nicht bereit sind, die temporären Anpassungslasten auf sich zu nehmen.

Lösungsvorschlag: Temporäre Anpassungsförderungen

Anlauf- und Umstellungskosten sind unvermeidliche Bestandteile von Strukturanpassungen. Sie können möglicherweise eine Höhe erreichen, die die Durchführung eines Fusionsvorhabens ökonomisch nicht mehr sinnvoll erscheinen lassen. Dann wäre es aber auch angezeigt, auf einen Zusammenschluss zu verzichten.

Ein ökonomisches Problem entsteht erst dann, wenn aufgrund von Kreditrestriktionen für die beteiligten Kommunen und/oder hohen aufgrund von (überhöhten) Diskontierungsfaktoren der Entscheidungsverantwortlichen wünschenswerte Zusammenschlüsse unterbleiben. In diesem Falle könnte die Fusionsbereitschaft über temporäre Anpassungsunterstützungen ("Hochzeitsprämien") durch Bund und/oder Land gesteigert werden.

Bei der Bemessung der temporären Anpassungshilfen ist zu beachten, dass sie einerseits mindestens so hoch sein sollten, dass ein positiver Anreiz für das Fusionsvorhaben gesetzt wird. Andererseits sollten sie nicht so hoch sein, dass ein Fusionsvorhaben nur aufgrund der gewährten Unterstützung für den Zusammenschluss eingeleitet wird, und Mitnahmeeffekte weitgehend minimiert werden. Sehr hohe Förderbeiträge können dazu führen, dass Gemeinden eine Fusion eingehen, um lediglich von der Anstoßfinanzierung zu profitieren. Die Fördermittel dürfen vor allem nicht so hoch sein, dass sie Lösungen generieren, die zwar kurzfristig für die fusionsbereiten Gemeinden attraktiv, langfristig aber nicht selbsttragend sind.

Das FAG 2008 schafft in § 21 (9) die Möglichkeit, freiwillige Gemeindefusionen (und auch Kooperationen) finanziell zu fördern. Dies kann durch einen zeitlich begrenzten Vorweganteil erfolgen. Im FAG sind für eine Zeitdauer von vier Jahren Beträge je Fusion vorgesehen, die im ersten Jahr 80.000 € umfassen sollen und jährlich um 20.000 € reduziert werden. In der Summe

ergibt sich eine Förderung von 200.000 €. Die konkrete Ausgestaltung ist den Ländern vorbehalten; die Vorweganteile sind aus den jeweiligen Ländertöpfen zu tragen. Die Förderung ist als befristete Anschubfinanzierung gedacht (Hüttner – Griebler – Huemer, 2008, S. 194f.).

Diese Regel ist insofern kritisch zu beurteilen, als pauschalierte Beträge den individuell vermutlich sehr unterschiedlichen Anpassungskosten kaum gerecht werden können. So kann weder ausgeschlossen werden, dass die Prämien zu niedrig bemessen sind, noch dass ganz erhebliche Mitnahmeeffekte zu verzeichnen sind. Im ersten Fall würde eine (vorteilhafte) Fusion eventuell vollständig unterbleiben. Im zweiten Fall hätten die beteiligten Kommunen zwar Anreize zu einer Verringerung der direkten Fusionskosten, da ihnen der Residualbetrag zur eigenen Verwendung verbleibt; dies jedoch mit dem unerwünschten Effekt einer hohen fiskalischen Belastung der übergeordneten Transferebene. Eine denkbare Alternative wäre eine prozentuelle Beteiligung der übergeordneten Ebenen an den (zu dokumentierenden) Umstellungskosten bis zu einem Maximalbetrag ("closed ended conditional matching grant"). Damit kann eher sichergestellt werden, dass die Fusionsentscheidung der empfangenden Einheiten nicht verzerrt ist. Dem stehen aber möglicherweise höhere Transaktionskosten bei der (bedingten) Subventionsgewährung gegenüber, die mit der Dokumentation und der Kontrolle der tatsächlichen Umstellungskosten verbunden sind.

Temporäre Anpassungshilfen müssen keineswegs ausschließlich monetäre Leistungen sein. Vor allem in der Schweiz (siehe Kapitel 4) kommt das Instrument der von der übergeordneten Ebene geleisteten oder finanzierten Fachberatung zum Einsatz, die erheblich dazu beitragen kann, Anlaufkosten zu verringern. Immerhin 75% der Kantone bieten Beratungsleistungen für fusionsinteressierte Gemeinden an, die projektbegleitend ansetzen oder eine punktuelle Fachberatung beinhalten. Dazu zählen beispielsweise auch Arbeitshilfen, Musterdokumente und allgemeine Fusionsleitfäden etc. Auch werden in den meisten Kantonen Berechnungen der finanziellen Auswirkungen eines Zusammenschlusses unentgeltlich durchgeführt (Steiner – Reist, 2008).

Ganz prinzipiell ist die Frage zu stellen, ob Anschubfinanzierungen nicht besser in Form eines (günstigen) Kredits zu gewähren sind, anstatt sie als "verlorenen Zuschuss" an die Empfänger zu geben. Grundsätzlich sind es vor allem die beteiligten Gemeinden selbst (bzw. die dort lebenden Bürger), die in Form von günstigeren und/oder qualitativ besseren kommunalen Leistungsangeboten langfristig von einer wünschenswerten Fusion profitieren (sollten). Die "Beteiligung Dritter" ist theoretisch nur zu rechtfertigen, wenn diese ebenfalls durch den Zusammenschluss besser gestellt werden.

2.4.3 Geringe fiskalische Verantwortlichkeit auf lokaler Ebene

Grundproblem

Eine implizite Annahme der wohlfahrtstheoretischen Zusammenschlussanalysen ist, dass die politischen Entscheidungsträger bzw. die Gemeindebewohner die Kosten einer ineffizienten

Gemeindegröße internalisieren. Es wird mithin unterstellt, dass überhöhte Ausgaben für die kommunale Leistungsbereitstellung aufgrund von strukturbedingten Kostennachteilen direkt zu einem verringerten Leistungsniveau und/oder zu höheren fiskalischen Belastungen der Gemeindebewohner führen. Je stärker die lokale Politik von den Ineffizienzen betroffen ist, umso größer ist der (politische) Druck der Bürger auf die Entscheidungsträger zu reformieren. Eine ausgeprägte fiskalische Verantwortlichkeit forciert mithin die Reformbereitschaft. Ist jedoch die fiskalische Verantwortlichkeit, insbesondere aufgrund geringer Steuerautonomie, nur unzureichend ausgeprägt, verringern sich die Anreize der lokalen Politik, nach effizienten und kostenminimierenden Lösungen zu suchen. Daraus folgt: Die Gemeinden sollten die Kosten ineffizienter Lösungen möglichst selbst tragen, dann bestehen auch verstärkte Anreize zu ökonomisch sinnvollen Fusionen und Kooperationen.

Lösungsvorschlag: Stärkung der lokalen Abgabenaufonomie

Die finanzverfassungsrechtliche Ausgangssituation in Österreich begünstigt prinzipiell nicht die Entwicklung einer hinreichend starken fiskalischen accountability. Mischfinanzierungen und mangelnde Steuerautonomie verschleiern finanzpolitische Verantwortlichkeiten auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen (z. B. *Pitlik*, 2007). Ineffiziente kleinteilige Strukturen, die sich etwa in höheren Bereitstellungskosten je Einwohner widerspiegeln sind somit für die Bürger der Gemeinden selbst nicht immer unmittelbar merklich. Das gilt vor allem für jene Aufgaben der Verwaltung, die nicht mittels Gebühren und oder lokalen Steuern finanziert werden. Jede Stärkung der lokalen Abgabenaufonomie – insbesondere durch Äquivalenzabgaben – stärkt die fiskalische Verantwortlichkeit der lokalen Politik gegenüber ihren Bürgern und schafft damit auch positive Anreize zur Beseitigung von Ineffizienzen durch kleinteilige Strukturen.

2.4.4 Finanzausgleichsregelungen als Hindernis für Strukturreformen

Grundproblem

Auch bestehende Finanzausgleichsbestimmungen können mögliche Vorteile einer Fusion für die potentiellen Fusionspartner verringern oder gar vollständig eliminieren. Dies ist immer dann der Fall, wenn durch einen Zusammenschluss eine oder mehrere der beteiligten Gemeinden eine finanzielle Schlechterstellung erfährt (*Ecoplan*, 2009A, S. 28f.), bzw. wenn die Vorschriften kostenmäßige Ineffizienzen in der Leistungserbringung nur schwach oder überhaupt nicht sanktionieren²⁸⁾,

In erster Linie ist in diesem Zusammenhang an Finanzausgleichsvorschriften zu denken, welche bei den potentiellen Fusionspartnern tatsächliche oder vermeintliche "Nachteile der Kleinheit" ausgleichen. Ein partieller oder vollständiger Ausgleich (tatsächlicher oder vermeintlicher) struktureller Nachteile einer geringeren Einwohnerzahl – im Besonderen eine Abgeltung für höhere Pro-Kopf-Kosten der kommunalen Leistungserstellung in Kleingemeinden – mindert die

²⁸⁾ *Sorensen* (2006) zeigt für Norwegen, dass finanzielle Anreize aus dem Finanzausgleich die Einstellung der politischen Entscheider zu Fusionsvorhaben beträchtlich prägen.

Anreize von Kleingemeinden, zu fusionieren. Die Idee ist wiederum, dass Fusionen auf freiwilliger Basis für die Beteiligten nur erstrebenswert sind, wenn die Kosten ungenutzter Skalenerträge vollständig durch die Gemeinden getragen werden, die diese verursachen. Je stärker sich der Bund oder das Land an den Kosten ungenutzter Skaleneffekte beteiligen, desto geringer ist der Anreiz zu Fusionen. Es ist inkonsistent, die Kosten der Kleinheit von Gemeinden zu kompensieren und gleichzeitig die Zusammenarbeit und die Fusion kleinerer Einheiten fördern zu wollen²⁹⁾.

Lösungsvorschlag: Verzicht auf Nachteilsausgleich für Kleingemeinden im Finanzausgleich

Finanzausgleichsregelungen in vielen Ländern (darunter Deutschland und Österreich) kennen das Instrument der höheren Einwohnergewichtung bei wachsender Bevölkerungszahl. Im Grundsatz setzen solche Regelungen durchaus positive Fusionsanreize. Die Effekte sind jedoch gering, wenn die Finanzausgleichsregelungen zwar eine "Einwohnerveredelung" – wie im abgestuften Bevölkerungsschlüssel in Österreich – vorsehen, die fusionswilligen Gemeinden jedoch auch nach der Zusammenlegung die Grenze zu einer höheren Einwohnergewichtung im Finanzausgleich nicht überschreiten. Je höher die Eingangsstufe ist, desto weniger können auch Gemeinden durch eine Fusion die finanziellen Vorteile ausschöpfen, weil sie die "kritische Einwohnerzahl" nicht erreichen.

Die Idee des abgestuften Bevölkerungsschlüssels geht von der Hypothese aus, dass mit wachsender Einwohnerzahl die Pro-Kopf-Ausgaben überproportional zunehmen (Matzinger, 2008). Wesentliche Begründung ist die Annahme, dass größere Gemeinden aufgrund der Bevölkerungsdichte einen höheren Finanzbedarf aufweisen oder zentralörtliche Funktionen für die Bewohner der Umlandgemeinden wahrnehmen, die durch die höheren Ertragsanteile abgegolten werden. Beide Begründungsansätze sind jedoch umstritten (Pitlik, 2007).

Übersicht 2.10: Entwicklung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels im FAG

Jahr	Vervielfacher kleinste Gemeinden	untere EW-Grenze	Vervielfacher größte Gemeinden	Spannungsrelation
1948	3	2.500	7	1:2,33
1955	7/6	1.000	7/3	1:2,00
1985	4/3	2.500	7/3	1:1,75
2005	3/2	10.000	7/3	1:1,55
2011	55/34	10.000	7/3	1:1,44

Q: Schratzenstaller (2008), S. 74.

Die zunehmende Bedeutung der Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben für die Finanzierung der Gemeinden und stagnierende eigene Einnahmen haben in den letzten Jahren in Österreich zur verstärkten Abhängigkeit aller Gemeinden von der Mittelverteilung im

²⁹⁾ Aus ähnlichen Gründen wäre dann eine Lösung der negativen finanziellen Anreize abzulehnen: Unterbleibt eine gebotene Zusammenarbeit, werden die daraus resultierenden Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder die Beiträge herabgesetzt.

Finanzausgleich geführt (Bröthaler, 2005). Dabei ist eine Abschwächung des Einflusses und eine Verringerung der Abstufung der gewichteten Volkszahl bei der Einnahmeverteilung zu konstatieren.

Die in diversen FAG-Reformen vorgenommenen Modifikationen des Vervielfachers, aber auch die Anhebung der Einwohnerzahl für die Kategorisierung der Kleingemeinden, führten zu einer stetigen Abflachung³⁰⁾. Die positiven Anreize zur Fusion von Gemeinden wurden dadurch eher geschwächt³¹⁾.

Freilich gestalten sich die finanziellen Auswirkungen auf Gemeindeebene insgesamt viel komplexer, sodass genaue finanzielle Auswirkungen nur im Einzelfall zu quantifizieren sind. Zu berücksichtigen sind etwa folgende Effekte (Bröthaler, 2008, S. 88ff.):

- Etwa drei Viertel der Ertragsanteile werden nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel aufgeteilt. Wenn die Gemeinden durch die Fusion in eine höhere Größenstufe rutschen, entstehen Mehreinnahmen.
- Nimmt die Finanzkraft der involvierten Gemeinden durch die Fusion zu, verringern sich die Kopfquotenausgleiche zur Finanzkraftstärkung, die zum Teil auch nach Größenklassen verteilt werden.
- Vorausanteile zum Ausgleich für die Abschaffung der Selbstträgerschaft und (ab 2011) als Ausgleich für die weitere Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels sind größenklassenabhängig und nehmen mit der Einwohnerzahl zu.
- Gemeinde-Bedarfszuweisungen ändern sich in Abhängigkeit von den möglicherweise fusionsbedingt geänderten länderweisen Anteilen.

Es ergibt sich ein ambivalentes Bild: Kostendegressionseffekte bei Kleingemeinden, finden bei der Verteilung der Ertragsanteile keine Berücksichtigung (Lehner, 2005, S. 279f.). Lehner (2005) befürchtet, dass dadurch bevölkerungsarmen Gemeinden eine Abwärtsspirale droht: Eine unzureichende Finanzausstattung würde zur Verschlechterung der Infrastrukturqualität führen, die wiederum eine Abwanderung der (produktiven) Bevölkerung beschleunigen könnte. Er fordert eine Berücksichtigung möglicher Kostendegressionsnachteile bei der Verteilung der Ertragsanteile. Damit würden Anreize zu freiwilligen Fusionen von Kleingemeinden jedoch beträchtlich verringert.

Freilich ist auch zu fragen, ob die Verteilung der gemeindlichen Ertragsanteile nach einem abgestuften Bevölkerungsschlüssel als ein Instrument zur Förderung von Zusammenschlüssen angesehen werden sollte. Mit Zusatzzahlungen an bevölkerungsreiche Gemeinden (höherer Vervielfacher) sollen nicht die Kosten ineffizienter Strukturen, sondern exogen verursachte Zusatzkosten (Ballungskosten) und externe Effekte (Nutzung zentralörtlicher Leistungen durch Dritte) korrigiert werden. Wenn durch Zusammenschlüsse die Externalitäten verringert werden,

³⁰⁾ Bei der Reform 2005 wurde jedoch gleichzeitig der Sockelbetrag von 72,66 € je Einwohner abgeschafft, was tendenziell wieder kleinere Gemeinden benachteiligt.

³¹⁾ Schrank – Verhounig – Wittmann (2008, S. 7) vermuten einen engen Zusammenhang zwischen den geänderten Finanzausgleichsbestimmungen und der Zahl freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse.

ist wenig einsichtig, weshalb sie auch noch zusätzlich durch höhere Finanzmittel belohnt werden sollen. All dies spricht dafür, gewünschte Fusionsanreize nicht über den regulären Finanzausgleichmechanismus zu setzen.

2.4.5 Unterschiede in der kommunalen Finanzkraft und Verschuldung

Grundproblem

Neben einmalig anfallenden Fusionskosten treten auch dauerhafte Umverteilungswirkungen der Fusion auf, die erhebliche Reformwiderstände begründen können. Bei einem echten Zusammenschluss werden die finanziellen Ressourcen der Fusionspartner zusammengelegt. Bestehen erhebliche Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden, dann bedeutet dies für den wohlhabenden Fusionspartner *ceteris paribus* einen Rückgang der Steuereinnahmen pro Kopf. Der damit verbundene Umverteilungseffekt zwischen reicher und armer Kommune kann sich als unüberwindliches Fusionshindernis erweisen. *Angelini – Gulde – Thöny (2006, S. 8)* befinden mit Blick auf Erfahrungen in der Schweiz:

"Fusionen scheitern kaum am Umstand, dass sich aus der Zusammenlegung insbesondere von Kleingemeinden nicht genügend Einsparungen realisieren lassen, als vielmehr an der Tatsache, dass bei einer Fusion zwischen einer reichen mit einer armen Gemeinde die reichere Gemeinde Verluste in einem Ausmaß hinnehmen müsste, welche durch die Einsparung nicht kompensiert werden kann."

Ressourcenstarke Einheiten werden einer Fusion mit einer finanzschwächeren Gemeinde nur zustimmen, wenn sie keine Nachteile erwarten. Dies würde voraussetzen, dass sich die Entscheidungsträger glaubwürdig darauf verpflichten, das ursprüngliche Leistungsniveau der reicheren Gemeinde aufrecht zu erhalten. Da ein *commitment*-Mechanismus üblicherweise nicht vorhanden ist, wird die politische Opposition gegen Fusionen in relativ wohlhabenderen Kommunen stärker ausgeprägt sein (*Sorensen, 2006*).

Vor ähnliche Probleme werden potentielle Partnergemeinden durch einen unterschiedlichen Verschuldungsgrad der Gemeindebudgets gestellt. Die Bewohner einer gering verschuldeten Gemeinde sind vermutlich weniger geneigt, einem Zusammenschluss mit einer relativ hoch verschuldeten Einheit zuzustimmen, da sie die Konsequenzen für einen Teil der von ihnen nicht verursachten Schulden mittragen müssen.

Lösungsvorschlag: Nachteilsausgleich und Entschuldungsprämien

Die "Hochzeit ungleicher Partner" wirft ganz beträchtliche Schwierigkeiten auf, wenn es um die Frage nach Lösungsmechanismen geht. Einige Kantone in der Schweiz, aber auch einige Bundesländer in Deutschland (Rheinland-Pfalz, Niedersachsen) bedienen sich einer (teilweisen) Entschuldungsprämie im Falle eines erfolgreichen Zusammenschlusses. So befindet der *Kantonsrat St. Gallen (2008)*, dass im Rahmen des Anreizsystems ein kantonaler Entschuldungsbeitrag von zentraler Bedeutung sei. Im Mittelpunkt der Beitragsbemessung stehen die kommunale Steuerkraft und die Vermögenslage der beteiligten Gemeinden. Je höher die

Steuerkraft ist, umso eher ist eine Gemeinde in der Lage, ihre Verschuldung aus eigener Kraft abzubauen.

Angelini – Gulde – Thöny (2006, S. 8ff.) sind gegenüber speziellen Zusammenschlussförderungen schwächerer Gemeinden hingegen eher skeptisch. Eine Zustimmung der ressourcenstarken Gemeinden auf freiwilliger Basis zur Fusion mit einer finanzschwächeren Kleingemeinde kann nur erreicht werden, wenn für sie dabei keine Nachteile erwachsen. Dies bedingt, dass man die finanzschwächere, fusionswillige Kleingemeinde so mit Mitteln ausstatten müsste, dass sie ein ähnliches Niveau wie der reichere Partner erreicht. Für schwache Gemeinden resultieren daraus aber massive Fehlanreize. Vor allem ist denkbar, dass Fusionen nicht primär wegen der Effizienzvorteile, sondern wegen der versprochenen Zuweisungen und Umverteilungen angestrebt. Grundsätzlich können nicht alle kommunalen Einheiten auf das Niveau der ressourcenstärksten Gemeinde angehoben werden, im Rahmen der Fusionsförderung wäre dies im Einzelfall jedoch erforderlich. Es käme damit aber zu nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlungen von Gemeinden mit und Gemeinden ohne Fusionsplänen. Insgesamt kann deshalb allenfalls eine partielle Entschuldung empfohlen werden.

2.4.6 Präferenzunterschiede der Bürger

In ähnlicher Weise können Präferenzunterschiede zwischen den Gemeindebewohnern ein Fusionshindernis darstellen. Die politische Mehrheitsfindung in Entscheidungsgremien der neu fusionierten Gemeinde wird üblicherweise andere Ergebnisse hervorbringen als dies bei isolierten Entscheidungen vormals eigenständiger Gemeinden der Fall ist. Nach *Oates* (1972) führt das zu steigenden Kosten der Präferenzverletzungen bei den Bürgern in allen an der Zusammenlegung beteiligten Einheiten. Wird eine präferenzadäquate, unterschiedliche Versorgung nicht vor dem Zusammenschluss sichergestellt, nimmt der Fusionswiderstand bei allen potentiellen Fusionspartnern zu³²). Die Analyse von Fusionsbestrebungen in Norwegen liefert jedenfalls empirische Evidenz dafür, dass "... political heterogeneity impedes voluntary consolidations" (*Sorensen*, 2006, S. 92). Selbst ökonomisch schwer fassbare Faktoren, die identitätsstiftenden Charakter haben, wie die Wahl des neuen Gemeindepamens oder eines Stadtwappens, können sich im Laufe eines Fusionsvorhabens als Stolpersteine erweisen.

In diesem Kontext sind auch Probleme der Standortwahl für gemeinsame Einrichtungen der Infrastruktur und/oder für gemeinsame Verwaltungseinrichtungen zu berücksichtigen. Ob eine Einrichtung in einem Teilort bestehen bleibt, bzw. neu errichtet wird, und im anderen Teilort nicht, birgt ganz erhebliches Konfliktpotential (*Ecoplan*, 2009A, S. 59). Dabei besteht wiederum die Gefahr, dass ökonomisch irrationale Entscheidungen, wie die getrennte Beibehaltung der ursprünglichen Gemeindeeinrichtungen aus politischen Erwägungen getroffen werden, obwohl die Duplizitäten eigentlich beseitigt werden sollten. Damit werden

³²) Durch Konstruktionen wie die unechte Teilortwahl in Baden-Württemberg, die im Zuge der Gebietsreformen Mitte der 1970er Jahre eingeführt wurde, sollte die Repräsentation und der politische Einfluss der kleineren Gemeinden bei Beschlüssen der fusionierten Gemeinden verstärkt werden. Die Einführung erfolgte auch, um den Fusionswiderstand der kleineren Einheiten zu verringern.

jedoch denkbare Kostenvorteile aus dem Zusammenschlussvorhaben spürbar vermindert. Kuster – Liniger (2007) zufolge hängen die Nutzen eines Zusammenschlusses deshalb vor allem davon ab, ob ein politischer Wille besteht, Potentiale gegen den allfälligen Widerstand "bewahrender Kräfte" in der Verwaltung und/oder in der Bevölkerung auszuschöpfen.

2.4.7 Eigeninteressen von Politik/Verwaltung

Grundproblem

Ein weiteres Zusammenlegungshindernis kann sich aus den Eigeninteressen der Politik und der Verwaltung der potentiellen Fusionspartner ergeben. Das Interesse der politischen und bürokratischen Akteure an Macht und Einkommen wird üblicherweise durch die Ausübung von Ämtern befriedigt (z. B. Niskanen, 1971). Die Ausschöpfung von Skalenvorteilen durch eine Straffung der Bürokratie verringert üblicherweise die Arbeitsplätze in der Verwaltung und die Zahl der politischen Ämter (je Einwohner). Für die politischen Entscheidungsträger bedeutet das, dass ihre Wiederwahlchancen nach einer Gemeindezusammenlegung durch die relative Verknappung der Ämter (gegenüber der Einwohnerzahl und gegenüber der Anzahl der politischen Konkurrenten) *ceteris paribus* sinken. Besonders Inhaber politischer Ämter in den relativ kleineren Fusionsgemeinden sehen sich mit einem gesteigerten Risiko konfrontiert, ihre Posten zu verlieren.

Es soll jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass das politische Machtmotiv auch einen Antrieb für Fusionsbestrebungen darstellen kann. Aus der Bürokratietheorie ist bekannt, dass die Leiter von Verwaltungseinheiten Nutzen aus einem höheren Budgetvolumen ziehen (Niskanen, 1971). Die Fusionierung zu einer größeren Einheit wird nach diesen Vorstellungen von jenen Akteuren präferiert, die relativ sicher auch in der fusionierten Gemeinde eine entsprechende Position einnehmen.

Die Zahl der Gemeinderatsmitglieder ist in den österreichischen Gemeindeordnungen zwar unterschiedlich geregelt. Allerdings weisen alle Bundesländer mit zunehmender Größe der Gemeinde einen (gestaffelt) unterproportionalen Anstieg der Gemeinderatssitze aus. Selbst wenn durch eine Zusammenlegung die Stufengrenzen für die Mitgliederzahl überschritten werden, nimmt im Vergleich mit der ursprünglichen Situation getrennter Kommunen die Zahl der Gemeinderatssitze ab. Für die nach Ämtern strebenden Lokalpolitiker stellt dies *ceteris paribus* eine Verschlechterung ihrer individuellen Wahl- und Ämterchancen dar, die dann aber tendenziell zur Ablehnung des Fusionsvorhabens führt.

Lösungsvorschlag: Transparenz durch Standards, Benchmarking

Diese Fusionshemmnisse, die aus einer geringen politischen Wettbewerbsintensität resultieren, sind prinzipiell durch finanzausgleichspolitische Reformen schwer zu beseitigen. Wesentlicher Anreizmechanismus für Effizienzsteigerungen ist die Information der politischen Öffentlichkeit, welche die Verwaltungseinheit für die Performance verantwortlich macht. Es geht also erneut um *accountability*. Anreize für einen effizienten Mitteleinsatz rühren demzufolge aus einem

möglicherweise verstärkten politischen Druck der Öffentlichkeit (etwa über die Medien) bei einer Nichterfüllung vorgegebener Ziele; dies können theoretisch auch stärkere Anreize zu einer Fusion sein, die sonst aus politischen Egoismen heraus nicht angegangen würde (z. B. auch *Ecoplan*, 2009A, S. 101).

2.5 Schlussfolgerungen für die Strukturreformdiskussion in Österreich

Anreize zu freiwilligen Gemeindegemeinschaften werden stark, aber nicht ausschließlich, durch finanzielle Überlegungen geprägt. Vereinfachend kann angenommen werden, dass Fusionen für die politischen Entscheidungsträger vorteilhaft sind, wenn die diskontierte Summe aus den potentiellen Einsparungen durch einen Zusammenschluss (z. B. durch Ausschöpfung von Größenvorteilen etc.) die diskontierten Transaktionskosten der Fusion³³⁾ übersteigen.

Die Diskussion zeigt freilich deutlich, dass gemeindliche Zusammenschlussvorhaben oft von Verteilungsfragen dominiert werden. Ökonomische und politische Rationalität fallen daher zum Teil auseinander. Es reicht üblicherweise nicht aus, dass bei einer Zusammenlegung mindestens eine der beteiligten Gemeinden Vorteile erlangt, ohne andere schlechter zu stellen (Pareto-Prinzip). Vielmehr müssen erstens die erzielbaren Netto-Nutzen höher sein als jene, die sich aus einer (punktuellen) Kooperation in einzelnen Aufgabenfeldern ergeben. Zweitens müssen die insgesamt erzielbaren Fusionsgewinne auch für potentielle Nachteile kompensieren, die einzelne Beteiligte erleiden, wenn sie vermeintliche Sonderlasten anderer beteiligter Gemeinden mitfinanzieren. Bei Gemeindegemeinschaften sind zahlreiche Umverteilungseffekte zu berücksichtigen, die bei einfachen Kooperationsvereinbarungen, die sich auf wenige Aufgabengebiete beschränken, in dieser Form und Vielzahl nicht auftreten.

Unter der plausiblen Annahme, dass die politisch-administrativen Entscheidungsträger und die Bürger einem Zusammengehen nur zustimmen, wenn sie keine Netto-Nachteile erwarten, sind die Anforderungen an einen erfolgreichen freiwilligen Zusammenschluss beträchtlich. Dies gilt umso mehr, wenn es um die Vereinigung von Gemeinden unterschiedlicher ökonomischer Stärke (z. B. Finanzkraft, Verschuldungsgrad etc.) geht.

Abgesehen von deutlichen Hinweisen auf die ökonomische Ineffizienz von Kleinstgemeinden gibt es außerdem keine sachlich begründbare, einheitliche Norm zur Festlegung einer generell anzustrebenden Optimalgröße von Gemeinden. Angesichts der Komplexität der Frage nach der optimalen Gemeindegröße, verbunden mit vielfältigen Informationsdefiziten, erscheint eine (zentral-) planerische Lösung zur Etablierung bestimmter Gemeindegemeinschaften – gegebenenfalls differenziert nach einem festzulegenden zentralörtlichen Hierarchiekonzept – problematisch. Es geht viel eher darum, den institutionellen Rahmen für die Entwicklung der Gemeindegemeinschaften so zu gestalten, dass Initiativen zu einer freiwilligen Strukturbereinigung nicht behindert werden.

³³⁾ Darin sind auch jene Fusionshindernisse inkludiert, die ihren Ursprung ausschließlich in politisch-bürokratischen Egoismen haben.

Vor diesem Hintergrund ist eine aktive Förderung von Strukturreformvorhaben von Gemeinden durch Bund und/oder Länder mit Vorsicht zu sehen. Anreizsysteme können auf zwei Stufen ansetzen. Sie können sich ex ante an die potentiellen Zusammenschlusspartner wenden, um Schwierigkeiten im Fusionsprozess zu verringern. Sie können sich aber auch ex post an die bereits fusionierte Gemeinde wenden. Die Analysen zeigen freilich, dass durch eine aktive Fusionsförderung stets ein ganzes Bündel von erwünschten und unerwünschten Anreizwirkungen ausgelöst wird, sodass potentielle Wohlfahrtsgewinne eher unklar bleiben. Zentral sollte deshalb eine Strategie sein, die vor allem die finanzielle Verantwortlichkeit auf kommunaler Ebene stärkt: Bund und/oder Länder leisten einen wesentlichen Beitrag, indem sie Reformbarrieren beseitigen und dafür sorgen, dass ein effizienzfördernder Wandel nicht behindert wird. Sofern die Vorteile einer zusammengelegten Gemeinde die Nachteile zweier oder mehrerer Einzelgemeinden übersteigen, und falls die Entscheidungsträger die Kosten der ineffizienten Strukturen selber zu tragen haben, wird der Zusammenschluss automatisch ein Thema.

Neben freiwilligen Fusionen werden auch immer wieder Zwangszusammenschlüsse diskutiert, bei denen der Zusammenschluss von der (den) übergeordneten Ebene(n) auferlegt wird. Insbesondere das Instrument der Zwangsfusion impliziert, dass die übergeordnete Ebene mit Blick auf die Vorteilhaftigkeit über ein überlegenes Herrschaftswissen verfügt. Gegen eine zwangsweise angeordnete Fusionierung spricht aber, dass die übergeordnete (Bundes- oder Landes-) Ebene normalerweise nicht über die notwendigen Informationen verfügt, um in jedem Einzelfall über Notwendigkeit und Art der gebotenen Zusammenarbeit entscheiden zu können. Zwang ist allenfalls als ultima ratio sinnvoll, wenn überdeutliche gesamtwirtschaftliche Vorteile nicht realisiert werden können, weil ein Zusammenschluss am Widerstand nur einer Gemeinde scheitert. Ein Fusionszwang setzt also voraus, dass die Fusion ganz eindeutig als volkswirtschaftlich vorteilhaft qualifiziert werden kann.

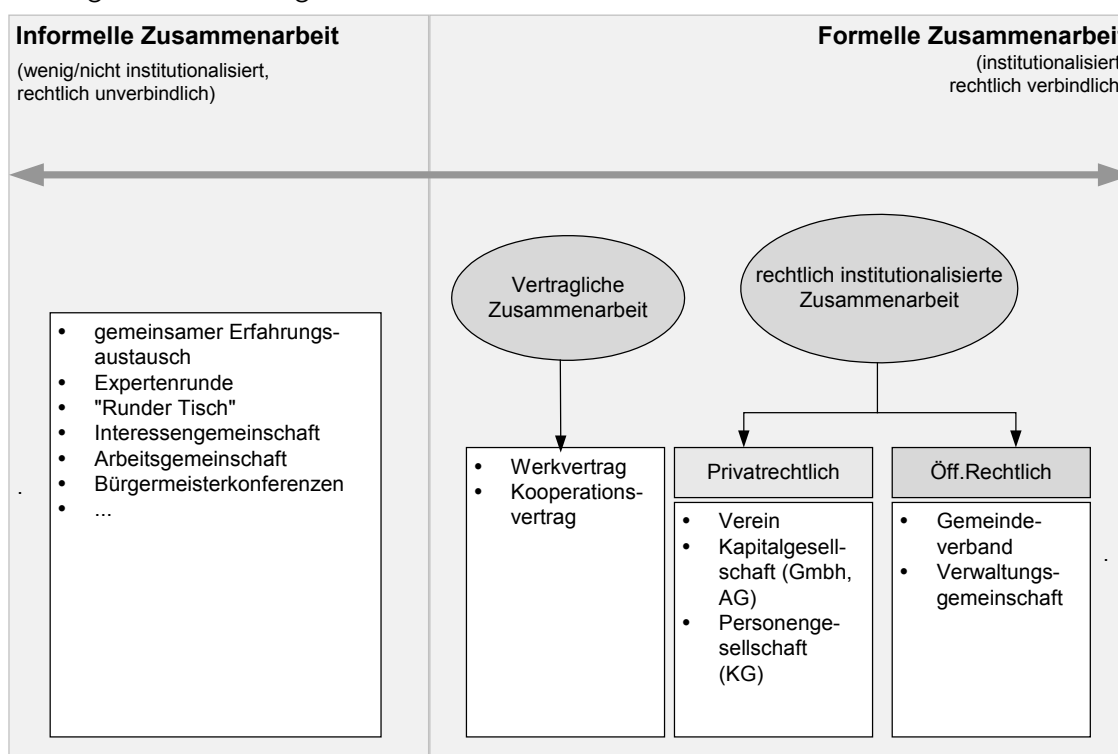
Klaus Wirth und Barbara Lehner (KDZ)

3 Gemeindekooperationen

3.1 Begriff, Erscheinungsformen und Möglichkeiten

In der kommunalen Praxis in Österreich hat sich eine Vielzahl von unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit entwickelt, die sich idealtypisch auf einem Kontinuum zwischen eher informellen und nur wenig bis gar nicht institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit auf der einen Seite und stark formalisierten und hoch institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit auf der anderen Seite darstellen lassen (vgl. Wirth – Matschek, 2005 und 2005A).

Abbildung 3.1 Erscheinungsformen der Zusammenarbeit



Q: Wirth – Matschek, 2005.

Die eher informelle Zusammenarbeit auf der Basis von mehr oder weniger festen Absprachen und/oder Verträgen ist zwar sehr flexibel und offen für wechselnde Themen oder Partner, sie ist aber von geringer Verbindlichkeit und daher wenig geeignet für kostenintensive und/oder langfristige Kooperationen. Demgegenüber haben formelle und stärker institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit eine größere Verbindlichkeit und Beständigkeit, was sie geeigneter macht für größere gemeinsame Investitionen. Dafür sind sie weniger flexibel.

Bei der Frage, welche Rechtsform für die Begründung einer Kooperation genutzt werden kann, ist zunächst einmal davon auszugehen, dass die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden nicht nur über den Inhalt sondern eben auch die Form der Zusammenarbeit insgesamt sehr weit reichend ist.

Gemeindekooperationen sind – dem Prinzip der Gemeindeautonomie folgend und von gesetzlich vorgeschriebenen Ausnahmen abgesehen – in der Regel (eine Ausnahme sind die in den Bundesländern jeweils vorgeschriebenen Pflichtverbände) freiwillig und in der österreichischen Rechtsordnung nicht abschließend geregelt.

Was möglich ist, wird vor allem bestimmt von sowohl *technisch-sachlichen Argumenten* (was ist notwendig und wirtschaftlich sinnvoll/praktikabel, welche Ressourcen stehen zur Verfügung) als auch interessengeleiteten *politischen Erwägungen* der beteiligten Akteure (was ist politisch vertretbar, welche individuellen Ziele sind aufeinander abzustimmen, wie stark wollen sich die Gemeinden aufeinander einlassen, welche Entscheidungs- und Steuerungsmöglichkeiten will man sich auch in einer Kooperation sichern).

Ferner sind aber immer auch steuerrechtliche Fragen zu klären und zu berücksichtigen. Insofern sind viele gemeindeübergreifende Kooperationen letztlich ein Unikat, das die jeweiligen lokalen Möglichkeiten und Kooperationspotentiale widerspiegelt.

3.1.1 Typische Kooperationsformen in der Praxis

Es war gleichwohl ein Ziel dieser Untersuchung, einzuschätzen, ob sich in der kommunalen Praxis für einzelne Aufgabenbereiche bestimmte Kooperationsformen häufen und daraus abgeleitet werden kann, dass diese Form der Kooperation besonders empfehlenswert erscheint.

Dabei standen wir grundsätzlich vor dem Problem, dass es keine allgemein zugängliche und gesamthafte Dokumentation über alle derzeit in Österreich praktizierten Kooperationen gibt. Die Analyse konzentrierte sich daher primär auf folgende, dem KDZ zugängliche Quellen

- Plattform www.verwaltungskooperation.at (Wirth – Krabina, 2008 und 2008A; beinhaltet auch alle Beispiele der Publikation *Biwald – Hack – Wirth*, 2006)
- Erhebung der Kooperationen für das Land Vorarlberg (Stand Dezember 2007)³⁴⁾,
- Einzeldokumentationen aus Bundesländern (insbesondere Oberösterreich),
- Sammlung im KDZ/Erfahrungen aus der Beratungspraxis.

Innerhalb der Gruppe der freiwilligen Kooperationen (also nicht die in jedem Bundesland festgeschriebenen Pflichtverbände) ist die Verwaltungsgemeinschaft die mit Abstand häufigste formale Kooperationsform.

³⁴⁾ *Amt der Vorarlberger Landesregierung: Zusammenstellung über bestehende Gemeindekooperationen, Bregenz Dezember 2007.* Die Übersicht beinhaltet insgesamt 320 Kooperationen (zumindest 2 Partnergemeinden), das entspricht rund 3,3 Kooperationen je Gemeinde.

Übersicht 3.1: Typische Kooperationsformen für bestimmte Leistungen

Aufgabe/Leistung	"typische" Kooperationsform	Erklärungsansatz – Erläuterungen
Abwasserentsorgung	Verband	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pflichtverbände (Burgenland, Kärnten, Salzburg) ▪ freiwillige Verbände: Niederösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg
Abfallwirtschaft	verschiedene	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arnoldstein – Werkverträge ▪ Burgenland – Verband ▪ Pflichtverband (Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Steiermark) ▪ freiwillige Verbände: Salzburg, Niederösterreich, Vorarlberg, Tirol,
Abgabeneinhebung	Verband	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zumindest aus Niederösterreich sind uns praktische Anwendungen bekannt
Altstoffsammelzentren	keine typische Organisationsform erkennbar	Aus Sicht des KDZ bietet sich hier aber jedenfalls die Verwaltungsgemeinschaft an.
Baurecht	Verwaltungsgemeinschaft	<ul style="list-style-type: none"> ▪ hoher Einfluss der einzelnen Gemeinden (Bürgermeister) auf das Handeln - Verwaltungsgemeinschaft hat keine eigene Rechtspersönlichkeit, agiert im Auftrag der jeweiligen Gemeinde ▪ einfach zu gründen ▪ bedarf idR keiner Genehmigung durch die jeweilige Landesregierung
Bauhof, inkl. der spezifischen Bauhofleistungen (Straßenunterhaltung, Straßenreinigung, Winterdienst) und des Maschinen-/Fuhrparks	keine typische Organisationsform erkennbar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arnoldstein – Werkvertragslösung ▪ Wienerwald – Verwaltungsgemeinschaft ▪ DL-Zentrum 4 Sonnen – Verband ▪ Gloggnitz etc. – Verwaltungsgemeinschaft ▪ div. Fuhrpark,- und Werkzeugkooperationen auf Basis von Nutzungsvereinbarungen und direkter Leistungsverrechnung, teilweise gemeinsamer Ankauf/Nutzung ▪ vielfach auch formlose Zusammenarbeit auf Basis wechselseitiger Aushilfe

Aufgabe/Leistung	"typische" Kooperationsform	Erklärungsansatz – Erläuterungen
Beschaffung	keine typische Organisationsform erkennbar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pokov – Verband ▪ Villach – Vertrag ▪ Heeresbekleidungsamt – Vertrag ▪ GEm.koop. HansBergLand – Verein ▪ Teil des Umweltverbandes in Vlbg. – Verband
Feuerwehr	Verwaltungsgemeinschaft	
Freizeiteinrichtungen	keine typische Organisationsform erkennbar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Freibadkooperation Münzkirchen und St.Roman – Verwaltungsgemeinschaft ▪ Matriei/Mühlbachl/Pfons – Verwaltungsgemeinschaft
Kindergärten/Horte	keine typische Organisationsform erkennbar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hortkooperation Altenfelden – Verwaltungsgemeinschaft ▪ Kindergartenkooperation Grieskirchen – Verwaltungsgemeinschaft ▪ KDZ: zukünftig könnte aber auch die GmbH eine Alternative werden
Musikschulen	keine typische Organisationsform erkennbar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vertrag: z. B. Wolfurt/Lautrach; Vlbg.; ▪ Verwaltungsgemeinschaft: Musikschule Großes Walsertal; ▪ Verein: z. B. Bregenzerwald, Hard, Leiblachtal, Walgau, ▪ GmbH: Hohenems ▪ Teil einer Gemeindeverwaltung: Klostertal, Montafon,
ÖPNV	Verband	<ul style="list-style-type: none"> ▪ freiwillige Verbandslösungen sind insbesondere aus Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg (6 Gemeindeverbände) bekannt
Personenstandswesen: Standesamt und Staatsbürgerschaftswesen	Verband	<ul style="list-style-type: none"> ▪ freiwillige Verbände: Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Tirol, Vorarlberg

Aufgabe/Leistung	"typische" Kooperationsform	Erklärungsansatz – Erläuterungen
Personalkostenverrechnung	Vertrag	<ul style="list-style-type: none"> ▪ in Vorarlberg dominiert die Vertragslösung: Wolfurt/Bildstein, Schlins/Röthis, Bludenz/Ragall/Lorüns/Thüringerberg, Bezau/Reuthe, Dornbirn/Mellau, Doren/Krumbach (teilweise auch weiter entfernte Gemeinden!)
Regionalplanungsgemeinschaften	keine typische Organisationsform erkennbar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zumindest in Vorarlberg ist der Verein die dominierende Rechtsform
Sachverständige (z. B. für Bauwesen, Feuerpolizei)	keine typische Organisationsform erkennbar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ in Oberösterreich gibt es Bausachverständige bei den Bezirksverwaltungsbehörden, die von Gemeinden in Anspruch genommen werden können; ▪ teilweise beschäftigen mehrere Gemeinde gemeinsam einen Sachverständigen ▪ teilweise Vertragslösungen
Schulen (ohne Musikschulen)	keine typische Organisationsform erkennbar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pflichtverbände (Kärnten, Niederösterreich, Vorarlberg = Schulerhaltungsverbände) ▪ Finanzierung von gemeindeübergreifenden Sanierungsmaßnahmen in VlbG. = Vertrag
Sozialleistungen	keine typische Organisationsform erkennbar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pflichtverbände (Kärnten, Oberösterreich, Steiermark) ▪ in der Steiermark betreiben die Sozialhilfeverbände Senioren-, Pflegeheime und Behinderteneinrichtungen) ▪ in Vorarlberg durchgängig als Vereine organisiert (Krankenpflegevereine, Sozialsprengel) für Hauskrankenpflege und mobilen Hilfsdienste ▪ Sozialzentren sind in Vorarlberg meist als Verband organisiert
Wasserversorgung	Verband	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pflichtverband (Burgenland, Salzburg) ▪ freiwillige Verbände: Niederösterreich, Steiermark ▪ in Vorarlberg vielfach als freiwillige Wasserverbände organisiert

Aufgabe/Leistung	"typische" Kooperationsform	Erklärungsansatz – Erläuterungen
Wirtschafts- und Gewerbeparks	keine typische Organisationsform erkennbar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ WirtschaftsentwicklungsGmbH Bruck-Oberaich – GmbH ▪ Regionaler Wirtschaftsverband Machland – Verband ▪ Holz- und Energiepark Waldviertel – Verwaltungsgemeinschaft ▪ Gewerbepark Roppen-Sautens – Verwaltungsgemeinschaft ▪ Gewerbepark Aldrans-Lans-Sistrans – Verband ▪ Wirtschaftspark Burgenland Nord – GmbH ▪ Gewerbepark Blumenegg (Vlbg.) – Verband ▪ Betriebsgebiet Qudrella (Vlbg.) – Vertrag
Winterdienst	keine typische Organisationsform erkennbar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ sofern nicht Leistung der Bauhöfe ▪ Vertragslösungen mit örtlichen Landwirten/Privatpersonen oder auch anderen Gemeinden ▪ gemeinsamer Einkauf von Streugut ▪ gemeinsame Beschaffung / Nutzung von Spezialmaschinen (z. B. Schneestangensetzmaschine)

Q: KDZ.

In Tirol gibt es noch folgende "Pflichtverbände":

- Gemeindeverbände für die Bezirkskrankenhäuser,
- Gemeindeverband für Zuwendungen an ausgeschiedene Bürgermeister,
- Gemeindeverband für das Pensionsrecht der Tiroler Gemeindebeamten (auch in Vorarlberg für Bürgermeister)
- Gemeindeverband für die Krankheits- und Unfallfürsorge der Tiroler Gemeindebeamten.

Bei den freiwilligen Verbänden sind noch zu nennen:

- Regionalentwicklung (Kärnten, Salzburg,
- Tourismus (Kärnten,
- Planung (Tirol,
- Umwelt (Vorarlberg,
- Sanitätskreise (Burgenland,
- Forst (Vorarlberg,
- Seniorenheime (Salzburg).

Die Region als Stadt der Zukunft? (Klaus Wirth)

In der Stadtforschung, vereinzelt auch in der Kommunalpolitik, gibt es eine große Übereinstimmung darüber, dass Regionalisierungsprozesse ein zentrales Thema der Stadtentwicklung der nächsten Jahre sein werden. Wer über die Zukunft der Städte nachdenkt, kann und darf die regionale Perspektive und die Kooperation von Städten/Gemeinden in funktional eng miteinander verflochtenen Räumen nicht ausklammern. Hierzu wurden zuletzt insbesondere von der ÖROK wichtige Schritte gesetzt, indem die städtischen Verdichtungsräume als eigenständige Raumkategorie – namentlich die Stadtregionen – in Österreich konzeptionell konkreter beschrieben und in den Fachdiskurs eingebracht wurden.

Diese städtischen Regionen gelten aber auch als die Wachstumsmotoren der Volkswirtschaft und als die Orte der technologischen Innovation und des wirtschaftlichen (auch gesellschaftlichen) Fortschritts. Doch gerade in den städtischen Verdichtungsräumen werden die Folgen des globalen Standortwettbewerbs und die wirtschaftsstrukturellen Probleme am deutlichsten sichtbar (Weichhart, 2003: S. 17). Hinzu kommt, dass es nach wie vor in den Stadtregionen nicht gelungen ist, das Problem der fehlenden fiskalischen Äquivalenz zu lösen. Frey – Zimmermann (2005) weisen daher zu Recht ganz deutlich darauf hin, dass es darauf ankommt, die städtischen Verdichtungsräume – sie sprechen in diesem Zusammenhang von Agglomerationen – zu unterstützen, sodass diese ihre Rolle als Motor der Volkswirtschaft wirksam wahrnehmen können.

Hierbei kommt dem Aspekt der Kooperation innerhalb der Stadtregionen eine sehr wichtige Rolle zu. Kooperation meint hier jedoch mehr als das, was weiter oben als Gemeindekooperation erörtert wurde und wo vor allem die Frage im Mittelpunkt stand, wie durch gemeinsames gemeindeübergreifendes Handeln einzelne kommunale Leistungen wirtschaftlicher und qualitativ besser erbracht werden können. Kooperation in Stadtregionen bedeutet vielmehr die Gestaltung gemeindeübergreifender strategischer Entwicklungspolitik mit Blick auf eine Stärkung der Stadtregion im globalisierten Wettbewerb und zur gemeinsamen Bewältigung der Herausforderungen des demographischen Wandels.

Dabei ist die Ausgangssituation für eine derartige gemeindeübergreifende "regional" ausgerichtete Politik alles andere als optimal: die politisch administrativen Strukturen sind in Österreich durch eine stark ausgeprägte Kleinteiligkeit auf der Ebene der Gemeinden gekennzeichnet, die zusätzlich vertikal durch ein mehrfach gestuftes, und in Bezug auf Kompetenzverteilung, Finanzierung und Steuerung stark verflochtenes Governancesystem überlagert sind. Hinzu kommt, dass die Raum- und Regionalentwicklung in Österreich im Unterschied etwa zu Deutschland oder der Schweiz aufgrund der starken Zersplitterung der Kompetenzen mit einer tendenziell schwachen Bundeskompetenz bei gleichzeitig weit reichender räumlicher Planungshoheit der Gemeinden bisher nur sehr eingeschränkt eine Koordination von raumwirksamem Handeln erreichen konnte. Übergeordnete Raumentwicklungsleitlinien und regionale Strategien sind in diesem System bislang kaum entwickelt und schwer durchsetzbar.

Wege zu mehr Kooperation?

Auch wenn es in Rahmen der aktuellen Fachdiskussion in Österreich zu einer Relativierung der Bedeutung von formalen Governancesystemen bei der Kooperation in den Stadtregionen gekommen ist, so besteht nach wie vor Uneinigkeit darüber, wie eine verstärkte Kooperation in den funktional stark verflochtenen Stadtregionen erreicht werden kann. Wenig

Überraschend ist vermutlich, dass von Seiten der Raumplaner in Österreich seit langem eine Reform des Raumordnungsrechts gefordert wird mit dem Ziel, die gegenwärtig starke Zersplitterung der Kompetenzen in der Raumordnung zu überwinden und die in Österreich fehlende Kongruenz zwischen funktionalen räumlichen Verflechtungen und institutionell administrativen Gestaltungs/Steuerungsräumen zu überwinden. Ob nun aber die notwendigen Veränderungen – also eine Intensivierung der Zusammenarbeit in den Stadtregionen – über eine Reform des Raumordnungsrechts überhaupt realisierbar und dann auch erfolversprechend sind, muss hier offen bleiben.

Der in der Schweiz eingeschlagene Weg über die Schaffung einer speziellen Agglomerationspolitik erscheint uns für Österreich jedenfalls ein vielversprechender und auch realisierbarer Weg zu sein.

Agglomerationspolitik – das Beispiel der Schweiz

Ausgehend von einem Bericht zur Agglomerationspolitik im Jahr 2001 wurde in der Schweiz der Startschuss für eine gesamtschweizerische Politik zur Stärkung der Agglomerationen in gegeben.

Als Agglomerationen gelten in der Schweiz (Frey, 2005: S. 143) entsprechend dem Schweizer Bundesamt für Statistik:

- zusammenhängende Gebiete mit mehreren Gemeinden,
- einer Kernstadt (eventuell auch zwei) mit ihrem jeweiligen Umland,
- insgesamt mindestens 20.000 Einwohner,
- hoher Einwohner- und Arbeitsplatzdichte,
- geringer Bedeutung landwirtschaftlicher Produktion und zahlreiche tägliche Pendlerbewegungen aus dem Agglomerationsgürtel ins Zentrum.

Mit der Agglomerationspolitik der Schweiz werden mehrere Entwicklungspfade eingeschlagen (Huber Holz, 2005):

- Ausbau und Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Bund Kantonen und Gemeinden,
- eine verstärkte Einbindung der Städte und Gemeinden im Rahmen von bundespolitischen Konsultationsverfahren,
- sowie die gezielte Förderung von regionalen Entwicklungsprozessen in den Agglomerationen der Schweiz mittels finanzieller Anreize (Förderung von Maßnahmen der Agglomerationen, Finanzierung von 24 Modellprojekten), durch fachliche Unterstützung und Vernetzung sowie einer aktiven Berücksichtigung von Agglomerationspolitiken bei bundesstaatlichen Politiken (z. B. Verkehr).

Das Programm gilt als eine Selbstverpflichtung der in der Agglomeration zusammenwirkenden Gebietskörperschaften. Es setzt gezielte finanzielle Anreize zur Intensivierung der Gemeindekooperation in den Stadtregionen vor dem Hintergrund gemeinsamer strategischer Entwicklungskonzepte. Denn um in den Genuss von Fördermitteln des Bundes gelangen zu können, bedarf es zunächst einmal eines schlüssigen Agglomerationsprogramms. Für diesen gemeinsam zu entwickelnden und von allen mitzutragenden Aktionsplan gibt es von Seiten des Bundes keine inhaltlichen Vorgaben. Wohl aber wurden strikte prozedurale Anforderungen formuliert, nämlich hinsichtlich Partizipation, Trägerschaft, Zustandsanalysen,

Maßnahmenbreite, Kosten-Wirksamkeitsabschätzungen sowie Umsetzung und Controlling (vgl. Bundesamt für Raumentwicklung ARE, o.J.; analog ARE, 2003).

Insgesamt ist das Programm bis 2018 ausgelegt und mit rund 3,4 Mrd. Franken dotiert. Bis Ende 2008 lagen dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) insgesamt 30 Agglomerationsprogramme vor, aus denen zunächst bevorzugt die Projekte ausgewählt wurden, die das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis und die höchsten Wirksamkeitseffekte aufwiesen. In einer ersten Finanzierungstranche von zunächst 1,5 Mrd. Franken werden in den Jahren 2011 bis 2014 hauptsächlich Projekte zur Verbesserung der Verkehrssysteme in 26 Agglomerationen unterstützt. Mit diesem Fördervolumen deckt der Bund rund 30 bis 40 Prozent der anfallenden Investitionen ab. Ergänzend stehen noch weitere Mittel aus dem Infrastrukturfonds für die Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen bereit.

Übertragung des Beispiels Schweiz auf Österreich

Auch wenn es in Österreich zuletzt zumindest gelungen ist, das Thema der Stadtregionen in einen öffentlichen Fachdiskurs zu bringen, so ist gleichwohl eine aktive Politik zur Stärkung der städtischen Räume als Wirtschaftsmotoren und zur Sicherung der Lebensqualität in den Stadtregionen bislang nicht zu erkennen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich das Beispiel der Schweizer Agglomerationspolitik mit seinem mehrjährigen Projektwettbewerb und der strengen ex ante Evaluierung der Projekte hinsichtlich deren Wirkungen (so werden letztlich nur die wirkungsvollsten Projekte gefördert) für eine Übertragung auf Österreich. Im Rahmen der nächsten FAG-Verhandlungen sollte daher auch das Thema Agglomerationspolitik konsequent behandelt werden. Während die Ausgestaltung des eigentlichen Projektwettbewerbs im Anschluss an die FAG-Verhandlung erfolgen kann, sollte zumindest das Volumen einer zukünftigen österreichischen Politik für die Stadtregionen (Dotierung im FAG) Gegenstand der FAG-Verhandlungen sein.

3.1.2 Vor- und Nachteile verschiedener Rechtsformen

Blendet man an dieser Stelle das weite Feld der informellen Kooperation aus und fokussiert auf formelle und höher institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit, dann bieten sich neben Vertragslösungen insbesondere die Schaffung von gemeinsam getragenen neuen Organisationsformen an. Die in der derzeitigen Praxis gängigsten Rechtsformen für eher formelle und stärker institutionalisierte Gemeindekooperationen (siehe oben Übersicht) werden im Folgenden hinsichtlich deren Vor- und Nachteilen dargestellt.

Welche der genannten Kooperationsform letztlich am geeignetsten ist, kann nur im Einzelfall in Abhängigkeit der Aufgabenstellung sowie der konkreten Anforderungen der kooperierenden Gemeinden entschieden werden.

(1) Zusammenarbeit auf Basis einer vertraglichen Vereinbarung:

Gemeinden können ihre Zusammenarbeit – z. B. als Sitzgemeindemodell – auch durch Leistungs-/Werkverträge (ihrer Organisationseinheiten bzw. Unternehmen) vereinbaren.

Beispiele sind hier etwa die Abfallentsorgung Arnoldstein, die Personalverrechnung Spittal/Drau.

Vertrag		
Vorteil	Nachteil	Kooperationseignung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ sehr flexibel in Bezug auf die Kooperationsinhalte (einfache Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen) ▪ minimaler Aufwand zur Begründung der Kooperation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ reduzierte Sicherheit für die leistende Gemeinde (Partner könnten kurzfristig aussteigen) ▪ mitunter komplizierte Haftungs-, Gewährleistungs- und Schadenersatzfragen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wenig kapitalintensive Leistungen (z. B. Öffentlichkeitsarbeit - Gemeindezeitung) ▪ behördliche Aufgaben können nicht Gegenstand einer vertraglichen Zusammenarbeit sein

(2) Kooperation durch Bildung eines gemeinsamen Vereins:

Die Bildung eines Vereins kann für viele Arten der Kooperation Verwendung finden, außer für die Übernahme hoheitlicher Aufgaben und für solche Leistungsbereiche, in denen Erwerbsabsichten und Gewinnerzielung im Vordergrund stehen.

Gemeinsamer Verein		
Vorteil	Nachteil	Eignung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ geringe Gründungskosten; ▪ jeder, der die Vereinsziele mitträgt, kann prinzipiell mitmachen ▪ leichter Ein-/Ausstieg; jederzeitige Kündigung der Mitgliedschaft möglich ▪ offen für öffentliche und auch private Akteure 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Form des Vereins gewährleistet noch nicht, dass sich tatsächlich alle relevanten Akteure beteiligen; ▪ weniger stabile Organisation, weil die Mitwirkung an die Erreichung der Mitgliederziele gekoppelt ist (keine langfristige Bindung der Mitglieder, kurzfristiger formloser Austritt); ▪ relativ hoher Aufwand für die Geschäftsführung; ▪ keine wirtschaftliche Beteiligung, nur Mitgliedschaft; Verteilung von Erträgen auf die Mitglieder nicht vorgesehen; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nicht geeignet für langfristige Kooperationen sondern eher wenig kapitalintensive Leistungen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Werbegemeinschaft ○ Kulturprojekte ○ Aufgaben/Projekte, die ein sehr breites öffentlich privates und karitatives Mitgliederfeld haben, mit eher ideellen Themen (z. B. Sozialstationen)

(3) Kooperation durch Bildung einer gemeinsamen Kapitalgesellschaft:

Weil die Begründung einer Verwaltungsgemeinschaft oder eines Gemeindeverbänden nur Gemeinden als Kooperationspartner zugelassen sind, bieten gerade die Kapitalgesellschaften die Möglichkeit, auch private Interessenten (z. B. Banken, örtliche Unternehmer, Privatpersonen) in einer Kooperation zusammenzubringen. Die Steiermärkische Gemeinde-

ordnung erlaubt den Gemeinden die Gründung von wirtschaftlichen Unternehmen, wenn dies im öffentlichen Interesse ist. Für die Begründung einer Gemeindekooperation wird von den Kapitalgesellschaften am häufigsten die Form der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) gewählt³⁵⁾.

GmbH		
Vorteil	Nachteil	Eignung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ eigenständige Organisation außerhalb der Verwaltung ▪ dauerhafte Festlegung von wechselseitigen Kontrollrechten, Mitbestimmungsrechten, auch Aufteilung von Erträgen; ▪ relativ gute Steuerungsmöglichkeit (in Abhängigkeit vom Gesellschaftervertrag) ▪ u.U. steuerrechtliche und dienstrechtliche Vorteile ▪ flexibler in der Haushaltswirtschaft und bei Vergaben unterliegen evtl. nicht dem öffentlichen Vergaberecht; ▪ Haftungsbegrenzung ▪ PPP-Konzepte werden möglich durch die Einbeziehung von privatem Kapital oder Knowhow ▪ Möglichkeit zur Kapitalbeschaffung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zwar einfache, aber aufwändige Gesellschaftsgründung, Stammkapital mindestens 35.000 €- (davon die Hälfte in bar, Rest auch in Sacheinlagen möglich) ▪ erhöhter Aufwand des privatwirtschaftlichen Rechnungswesens (Zusatzaufwand zur Integration in die Haushalte) ▪ Steuerpflicht ▪ Steuerung nur im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten ▪ geringere Transparenz, weil derzeit (noch) keine Konsolidierungspflicht (Gesamtbilanz) 	<p>Sehr beliebte Organisationsform – auch wegen der hohen Akzeptanz bei privaten Unternehmen – für</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ versorgungswirtschaftliche Aufgaben, an denen mehrere Gemeinden beteiligt sind, wie etwa die Wasserversorgung ▪ auch für Aufgaben, bei denen Private eingebunden werden, wie z. B. das Stadtmarketing <p>Die GmbH kann keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen. Für kleinere Kooperationsprojekte ist die Gründung einer GmbH wegen der relativ hohen Gründungskosten und dem Aufwand für die Geschäftsführung weniger ratsam.</p>

Zusätzlich zum Gesellschaftervertrag wird in einer konkreten Kooperation zwischen allen Beteiligten eine privatrechtliche Vereinbarung über die Aufteilung der Kosten und Erträge zu treffen sein. Zwischen den Gemeinden als Kooperationspartner wird ferner auch eine Vereinbarung über die Aufteilung der Steuererträge (Kommunalsteuer, Grundsteuer) zu treffen sein. Zu berücksichtigen ist aber ferner, dass

³⁵⁾ Die Errichtung einer AG ist vor allem bei kapitalintensiven Aufgaben und der Beteiligung einer größeren Zahl von Gemeinden geeignet (z. B. Betrieb von Elektrizitäts- und Gasversorgungs-, eventuell auch Verkehrsunternehmen, Versorgungsunternehmen, Erholungseinrichtungen). Hoheitliche Aufgaben der Gemeinden sind verfassungsgesetzlich ausgeschlossen. Weil die Gründung einer AG nur sehr selten praktiziert wird, soll an dieser Stelle nur auf die Möglichkeit verwiesen werden, ohne dieses Modell weiter zu vertiefen. Generell gäbe es noch die Möglichkeit zur Gründung einer Personengesellschaft (Kommanditgesellschaft - KG) an. Weil die Gemeinden sich aber nur als Kommanditisten beteiligen können und dann zwar als Komplementär Vollhafter sind, aber gleichzeitig von der Geschäftsführung ausgeschlossen sind, ist diese Form für die Kooperation bei operativen Tätigkeiten der Gemeinden weniger geeignet und wird hier deshalb nicht weiter ausgeführt.

- der politische Einfluss auf Entscheidungen jedenfalls reduziert wird, was sowohl ein Vorteil (Flexibilität, politische Auseinandersetzungen) als auch ein Nachteil (Legitimität und Transparenz von Entscheidungen) sein kann;
- die Verlagerung einer Aufgabe aus der Verwaltung heraus es jedenfalls – als Konsequenz der reduzierten direkten Einflussnahme im laufenden Betrieb – notwendig macht, vorab klare strategische Zielvorgaben für die Gesellschaft zu formulieren ("Was wollen die Gemeinden mit dem Unternehmen bzw. in einem Jahr erreichen?) und diese konsequent auch zu überprüfen (Beteiligungssteuerung!);
- privatwirtschaftliche Organisationsformen zwar die Einbindung von Privaten in eine Gemeindekooperation möglich machen, die Form der Kooperation aber letztlich die Interessengegensätze von öffentlichen und privaten Gesellschaftern nicht außer Kraft setzt;
- auch sind die speziellen Erfordernisse des Vergaberechts zu prüfen und zu berücksichtigen.

(4) Gründung einer Verwaltungsgemeinschaft

Mit Blick auf eine sparsamere und zweckmäßigere Besorgung gleichartiger Geschäfte durch eine gemeinschaftliche Geschäftsführung wird in den §§ 37 ff der Gemeindeordnung die Einrichtung von Verwaltungsgemeinschaften als Kooperationsform dargestellt. Die Verwaltungsgemeinschaft ist ein eindeutig kommunales Kooperationsmodell, nicht zuletzt deshalb, weil die Zusammenarbeit ausschließlich den Gemeinden vorbehalten ist. Dabei ist es nicht zwingend erforderlich, dass in einer Verwaltungsgemeinschaft alle Aufgaben/Leistungen der Mitgliedsgemeinden erbracht werden. Verwaltungsgemeinschaften können auch für einzelne Aufgabenbereiche vereinbart werden (z. B. Baurechtsverwaltungen in Vorarlberg).

Im Gegensatz zu den Gemeindeverbänden besitzen Verwaltungsgemeinschaften nur insoweit Rechtspersönlichkeit, als sie die Geschäfte im Namen der jeweils zuständigen Gemeinde unter der Leitung und Aufsicht des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin einer Gemeinde führen können. Die Verwaltungsgemeinschaft dient vor allem der gemeinschaftlichen Geschäftsführung der darin zusammengeschlossenen Gemeinden. Sie ist ein Hilfsorgan der beteiligten Gemeinden. Verwaltungsgemeinschaften sind keine Körperschaften öffentlichen Rechts und auch keine Betriebe gewerblicher Art, weshalb sie nicht der Körperschaftssteuer unterliegen. Anders ist dies bei der Umsatzsteuer; denn besitzt die Verwaltungsgemeinschaft Unternehmereigenschaft – indem sie etwa privatwirtschaftliche Leistungen der Daseinsvorsorge erbringt – könnte dies u. U. Umsatzsteuerlich relevant sein.

Verwaltungsgemeinschaft		
Vorteil	Nachteil	Eignung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ relativ einfach zu gründen (nur anzeigepflichtig gegenüber dem Land) ▪ kein eigenständiger Rechnungskreislauf erforderlich ▪ ... 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ keine eigene Rechtspersönlichkeit; kann bei Rechtsgeschäften nicht im eigenen Namen auftreten und kein Eigentum erwerben ▪ nur Gemeinden können kooperieren ▪ ... 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nicht für den Betrieb von Unternehmen oder die Verwaltung von Liegenschaftseigentum (z. B. Gewerbepark) geeignet. ▪ für hoheitliche Aufgaben, für die die Gründung eines Verbandes zu aufwändig ist z. B. Baurechtsangelegenheiten, technische Hilfsdienste (z. B. Bautechniker)

(5) Bildung von Gemeindeverbänden

Der Gemeindeverband ist als Körperschaft öffentlichen Rechts verfassungsgesetzlich verankert (Art. 116a B-VG sieht vor, dass ohne Einschränkung Gemeindeverbände für einzelne Zwecke gegründet werden können³⁶). Die Bildung (auch Änderung) eines Gemeindeverbandes bedarf in der Regel der Genehmigung der Gemeindeaufsichtsbehörde. Gemeindeverbände treten hinsichtlich der an sie delegierten Aufgaben an Stelle der Mitgliedsgemeinden und nehmen diese Aufgaben im eigenen Namen, mit eigenen Organen und in eigener Verantwortlichkeit wahr (sind Körperschaften des öffentlichen Rechts).

Einerseits gibt es gesetzliche Verpflichtungen zur Bildung von Gemeindeverbänden (siehe oben Übersicht 3.1), andererseits können sich die Gemeinden für jede andere Gemeindeaufgabe zu Gemeindeverbänden zusammenschließen.

³⁶) in Art. 116a Abs. 4 B-VG wird festgelegt, dass die Landesgesetzgebung die Organisation der Gemeindeverbände zu regeln hat. Dies schließt derzeit jedenfalls Landesgrenzen übergreifende Gemeindeverbände aus.

Gemeindeverband		
Vorteil	Nachteil	Eignung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ eigene Rechtspersönlichkeit; ▪ gemeindeübergreifende Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben ▪ öffentliche Entscheidungsstrukturen ▪ transparent im Bezug auf die Gebarung ▪ rechtlich und wirtschaftlich eigenständig ▪ eigener Rechnungskreis ▪ gleichberechtigte Partner ▪ auf längerfristige Kooperation ausgelegt ▪ interessengerechte Finanzierung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bildung/Änderung genehmigungspflichtig ▪ relativ aufwändiger Gründungsprozess ▪ tendenziell schwerfälligere kamerale Haushaltswirtschaft ▪ aufwändige Entscheidungsprozesse ▪ es kann immer nur für ein Zweck/eine Aufgabe ein Verband gegründet werden, was zur Aufblähung der administrativen Strukturen führen kann 	<p>Das mögliche Aufgabenspektrum von Gemeindeverbänden entspricht dem gesamten Aufgabenspektrum der Gemeinden selbst.</p> <p>Gemeindeverbände eignen sich vor allem für kapitalintensive (z. B. Abwasserverband) und/oder hoheitliche Leistungen (z. B. Abgabenverband, Standesamtsverband).</p>

Die Finanzierung eines Gemeindeverbandes erfolgt gemäß der Vereinbarung, die seiner Gründung zugrunde liegt. So können Aufteilungsschlüssel festgeschrieben werden, wonach etwa die Schneeräumung nach den zu reinigenden Straßenkilometern, Lohnverrechnung nach der Anzahl der zu bearbeitenden Mitarbeiter erfolgt. Es sind aber auch Mischformen denkbar, die eine fixe Grundfinanzierung mit einer leistungsmengenabhängigen Komponente verbinden.

3.1.3 Zwischenfazit

- **Eingeschränkter Wissensstand:** Nach wie vor gibt es keine Österreichweite Dokumentation aller Gemeindekooperationen. Einzig Vorarlberg erhebt regelmäßig die bestehenden und fester institutionalisierten Gemeindekooperationen. Insofern bleiben die hier zu treffenden Aussagen vorläufig.
- **Organisatorische Vielfalt:** Die organisatorischen und rechtlichen Möglichkeiten für Kooperationen sind vielfältig und sie werden in der Praxis auch genutzt. Verpflichtende Empfehlungen hinsichtlich einer zu wählenden Organisationsform auszusprechen ist nicht sinnvoll. Was organisatorisch von Vorteil ist, kann immer nur im Einzelfall in Abhängigkeit von den lokalen Gegebenheiten und den jeweiligen Zielen der Kooperationspartner entschieden werden.
- **Schon länger bekannte rechtliche Grenzen sind noch nicht abgebaut:** Nach wie vor sind Gemeindeverbände sehr einschränkend geregelt. Sie können nämlich nur für einzelne Aufgaben eingerichtet werden, was multifunktionale Verbände von vornherein ausschließt. Unter Berücksichtigung der heutigen Anforderungen an Gemeindezusammenarbeit wurde es sowohl im Österreich-Konvent als auch zuletzt im Rahmen der derzeit laufenden Verwaltungsreformüberlegungen als zweckmäßig erachtet, Gemeindeverbände nicht mehr auf einzelne Aufgaben zu beschränken und

auch länderübergreifend einrichten zu können³⁷⁾. Sichtbare Maßnahmen einer gesetzlichen Neuregelung gibt es bisher noch nicht. Eine Rückfrage beim Österreichischen Städtebund und Städtevertreter im Konvent bestätigen diese Einschätzung.

- Organisationsfragen kein Hinderungsgrund für Kooperationen: Nach unserer Erfahrung stellen jedoch die rechtlich organisatorischen Rahmenbedingungen in aller Regel keine nennenswerten Hinderungsgründe für Kooperationen dar. Sind die Partner gewillt eine Kooperation einzugehen, dann finden sich auch geeignete Wege.

In der Schweiz ist derzeit eine interessante Entwicklung zu erkennen (siehe unten), als dort die flexiblen Vertragslösungen gegenüber den vielleicht beständigeren und sichereren Verbandslösungen an Bedeutung gewinnen. Damit relativieren sich dann auch die genannten administrativen und organisatorischen Begrenzungen.

3.2 Förderstrategien der Bundesländer

Interkommunale Zusammenarbeit kann – wie die bisher vorliegenden praktischen Beispiele zeigen – viele Vorteile für die beteiligten Gemeinden haben. Auch von Seiten der Bundesländer wird immer wieder betont, dass sie Gemeindekooperationen für sinnvoll erachten und diese unterstützen wollen. Dabei ist sowohl für die Länder als auch die Gemeinden "Freiwilligkeit" ein zentrales und bestimmendes Leitmotiv. Lenkende Vorgaben wurden und werden nur sehr selten gemacht (z. B. Genehmigungsvorbehalte in der Raumordnung, oder die Verpflichtung zur Bildung von bestimmten Verbänden, oder wie zuletzt in der Steiermark zur Bildung von Kleinregionen und zur Erstellung eines kleinregionalen Entwicklungskonzepts).

Unsere Erfahrung zeigt jedoch, dass die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit kein Selbstläufer ist und zu deren Zustandekommen vielfach zusätzliche externe Impulse, respektive greifbare Anreize notwendig, zumindest aber hilfreich sind.

Und so kommt gerade den Bundesländern beim weiteren Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit eine ganz zentrale Schlüsselrolle zu, weil insbesondere die Bundesländer in ihrer Verantwortung für die Gemeinden entsprechende Impulse/Anreize setzen können³⁸⁾.

3.2.1 Burgenland³⁹⁾

Bezogen auf die generell verfolgte Strategie zur Förderung von Gemeindekooperationen im Burgenland wird von Seiten des Landes betont, dass die verfassungsmäßig festgelegte Gemeindeautonomie immer im Vordergrund zu stehen hat. Gemeindekooperationen

³⁷⁾ Vgl. Weiss, 2006: S. 111; auch Bericht des Konvents; Teil 3, Beratungsergebnisse.

³⁸⁾ Weiss (2006: S. 115) nennt – mit Bezug auf Vorarlberg – als einen Grund für Gemeindekooperationen bei Infrastrukturprojekten auch die Förderungen durch das Land Vorarlberg.

³⁹⁾ Die folgende Darstellung stützt sich auf eine schriftliche Stellungnahme der Abteilung 2 – Gemeinden und Schulen vom 19. September 2010 zu unserer Anfrage bezüglich der Förderung von Gemeindekooperationen im Burgenland. Ergänzend dazu wurde die Homepage des Amtes der Burgenländischen Landesregierung bezüglich der Bereitstellung weiterer Informationen und Serviceleistungen für die Gemeinden analysiert. Ein Telefoninterview mit einem Vertreter der Gemeindeabteilung beim Amt der Burgenländischen Landesregierung war leider nicht möglich.

können daher nach h. A. nur auf freiwilliger Basis und nicht durch vorgegebene direkte Zwänge umgesetzt werden. D. h., dass eine "unbedingte" Freiwilligkeit vorhanden sein muss und sich die Frage über lenkende oder gar verpflichtende Kooperationen nicht stellen kann.

Dennoch ist von Seiten des Landes die Absicht einer verstärkten Förderung vorhanden, diesbezügliche Richtlinien sind aber noch nicht erarbeitet, da sich nach Einschätzung des Landes die Beurteilung auf verschiedenartige Einzelfälle beziehen muss. Eine zentrale "Koordinations- bzw. Anlaufstelle" für kommunale Kooperationsprojekte gibt es nicht.

Aufgrund der im § 21 Abs. 9 FAG 2008 vorgesehenen Verpflichtung der Länder, in ihren Richtlinien einen zeitlich bedingten Vorweganteil für Gemeindefusionen und Gemeindekooperationen vorzusehen, stellten wir die Frage nach konkreten Richtlinien und Regeln zur Förderung von Gemeindekooperationen, etwa in Form von Durchführungserlässen für Bedarfszuweisungsmittel. Dazu wird ausgeführt, dass bislang hinsichtlich der Gewährung von Bedarfszuweisungsmitteln keine direkten monetären Anreize vorgesehen sind. In konkreten Anlassfällen sind jedoch erhöhte Bedarfszuweisungen angedacht und auch bewilligt. Als konkret umgesetzte Kooperationsbeispiele werden dazu zwei Projekte im Bereich der Errichtung von Feuerwehrhäusern genannt. Dafür wurden aus Bedarfszuweisungen höhere Förderungen gewährt. Allerdings wird vom Land ausgeführt, dass die Umsetzung nur in einem Fall zur Gänze durchgeführt wurde, im anderen Fall aber die Diskussion der "Zusammenlegung" neu aufgeflammt ist und die angestrebte Kooperation nicht durchgeführt wurde.

Bezüglich der Handhabung bei anderen Förderbereichen (wie Tourismus oder Raumordnung) wird in der Stellungnahme auf die dafür zuständigen Abteilungen bzw. Hauptreferate und Stabstellen verwiesen. Nicht-monetäre Anreize (wie etwa Beratungsleistungen) werden nicht genannt. In den Zuständigkeitsbereich der Gemeindeabteilung fällt lediglich die Förderung gemeindeübergreifender Kinderkrippen (siehe unten).

Bezüglich Gemeindefusionen wird von der Gemeindeabteilung eine eindeutige Position vertreten: "Die Frage von Gemeindefusionen ist im Burgenland nicht relevant. Diesbezüglich muss auf die in vielen Fällen eher unglückliche Zwangszusammenlegung im Jahr 1971 hingewiesen werden (Gemeindestrukturverbesserungsgesetz), welche zur Folge hatten, dass in den Neunzigerjahren eine Anzahl dieser Zusammenlegungen wieder aufgehoben wurde bzw. es zu Gemeindetrennungen kam (1990 z. B. 138 Gemeinden im Burgenland, derzeit 171 Gemeinden). Die Frage von Gemeindefusionen wird sich daher nach Einschätzung der Gemeindeabteilung, schon allein im Hinblick auf die seinerzeitigen Zusammenlegungen, vorerst nicht stellen."

Gerade diese damaligen Zusammenlegungen und das anschließende Auseinanderdriften durch Gemeindetrennungen erschwert nach Einschätzung der Verantwortlichen in der Landesverwaltung auch die Umsetzung von gegenwärtigen Gemeindekooperationen, da sich Ressentiments gegen eine zwangsweise Verpflichtung noch immer nicht abgebaut haben.

Zusammenfassend wird von der Gemeindeabteilung des Amts der Burgenländischen Landesregierung in der schriftlichen Stellungnahme festgehalten, dass bei ersichtlichem Willen seitens von Gemeinden zu gemeindeübergreifenden Maßnahmen die Bereitschaft zur außerordentlichen Förderung solcher Maßnahmen gegeben ist, die Freiwilligkeit für die Gemeinden im Hinblick auf die Gemeindeautonomie immer im Vordergrund zu stehen hat und Gemeindefusionen im Burgenland derzeit kein Thema sind und auch unter Berücksichtigung der Probleme bei den seinerzeitigen Zusammenlegungen äußerst schwer umzusetzen wären.

In der ergänzend von uns durchgeführten Analyse der Homepage des Landes Burgenland wurden keine Informationen für die Gemeinden gefunden, die im weitesten Sinne zur Bildung von Kooperationen einladen oder auf Förder- oder auch Unterstützungsmöglichkeiten verweisen. Allein eine schriftliche Stellungnahme des Amts der Burgenländischen Landesregierung zum Förderprogramm der gemeindeübergreifenden Kinderbetreuung findet sich dort. Analog verhält es sich mit korrespondierenden Serviceleistungen oder der Angabe zuständiger Ansprechpersonen⁴⁰).

3.2.2 Kärnten

Interkommunale Zusammenarbeit genießt im Land Kärnten seit längerem einen hohen Stellenwert. Bereits die letzte Kärntner Landesregierung bekannte sich zum Ausbau und zur Förderung interkommunaler Zusammenarbeit in Kärnten⁴¹). Ein Bekenntnis, das die gegenwärtigen Vertreter der Landesregierung in ihrem Regierungsprogramm 2009 bis 2014 "Zukunft gestalten – stabil und verlässlich für Kärnten" wiederholen: "Eine moderne Aufgabenbesorgung ist ohne interkommunale Zusammenarbeit heute nicht mehr vorstellbar. Der Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit entspricht überdies den modernen Entwicklungen hin zu vernetzten und kooperierenden Strukturen.". Der Ausbau und die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit bilden daher einen Schwerpunkt im aktuellen Regierungsprogramm für die Kärntner Gemeinden. Sie sollen ohne Einschränkung ihrer Autonomie oder kommunalen Eigenverantwortlichkeit in die Lage versetzt werden, Potentiale zu bündeln.

Auch auf Seiten der Gemeinden hat eine Befragung im Jahr 2005 eine grundsätzlich positive Einstellung zur Kooperation zeigen können: 86% der 132 Gemeinden stehen demnach der interkommunalen Zusammenarbeit positiv gegenüber⁴²). Die praktische Kooperationsintensität variiert jedoch sehr stark zwischen den verschiedenen kommunalen Aufgabenbereichen. Am häufigsten finden in Kärntner Gemeinden Kooperationen in den Bereichen Abfallbeseitigung, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Tourismus statt. Eher seltener sind demgegenüber Kooperationen beim öffentlichen Personennahverkehr, der Jugendbetreuung, der Straßenerhaltung⁴³). In der Beobachtung der Gemeindeabteilung entwickeln die

⁴⁰) Amt der Burgenländischen Landesregierung, Quelle: <http://www.burgenland.at/suche/> [04.10.2010].

⁴¹) Matschek – Sturm (2006: S. 133).

⁴²) Zeginigg (2005: S. 5).

⁴³) Matschek – Sturm (2006: S. 139).

Gemeinden ein wachsendes Bewusstsein dafür, dass kooperative Lösungen weiterführender sind als Einzellösungen⁴⁴).

Erklärtes Ziel der Kärntner Landesregierung ist es daher, "im engen Zusammenwirken der autonomen Gemeinden für die Bürgerinnen und Bürgern durch verstärkte interkommunale Zusammenarbeit umfassende öffentliche Services, insbesondere auch in den ländlichen Bereichen Kärntens sicher zu stellen."⁴⁵).

Im Bereich der Gemeindekooperationen baut man in Kärnten ausschließlich auf das Prinzip der Freiwilligkeit. Negative Anreizmechanismen kommen in Kärnten nicht zur Anwendung. Steuernde bzw. lenkende Eingriffe zur Förderung interkommunaler Zusammenarbeit finden allenfalls in Form von Projektinitiativen (etwa im Bereich interkommunaler Wirtschaftsregionen – siehe unten) statt.

Zur Förderung der Gemeindekooperation kommen sowohl monetäre als auch nicht-monetäre Instrumente zum Einsatz.

Nicht-Monetäre Instrumente

Als nicht-monetäre Förderanreize werden vor allem Maßnahmen im Bereich der Bewusstseinsbildung und der Wissensvermittlung gesetzt, unter anderem durch⁴⁶)

- das Sichtbarmachen/Fördern von Best-Practice-Beispielen;
- die Förderung von regionale Kooperationsinitiativen (z. B. in peripheren Kleinregionen mit typischer Abwanderungssituation wie dem Gurktal, dem Gailtal);
- die Unterstützung von Pilotprojekten (z. B. die Optimierung der Erstellung kommunaler Dienstleistungen wie etwa die gemeinsame Lohn- und Gehaltsverrechnung, Finanz-, Darlehens- und Schuldenchecks, Kindergarten-Volksschulkooperation Feistritz/Gail – Hohenthurn, Verwaltungsgemeinschaft Klagenfurt-Neu, VG Benchmark Kärnten u. a.);
- die Bereitstellung von Know-how (werden neue Ideen von den Gemeinden an die Gemeindeabteilung herangetragen, so versucht die Gemeindeabteilung im Rahmen von einzelfallbezogenen Gesprächen kooperative Lösungen für bzw. mit den Gemeinden zu finden);
- die Wissensvermittlung (das Thema Interkommunale Zusammenarbeit bildet häufig einen integralen Bestandteil (Programmpunkt) von Veranstaltungen und Seminaren, etwa im Rahmen des Bürgermeistertages. Regelmäßig werden im Rahmen diverser Veranstaltungen bestehende Fördermöglichkeiten für interkommunaler Kooperationsprojekte ("Fördertöpfe") präsentiert und neue Vorhaben wie das Projekt zur Gründung interkommunaler Wirtschaftsregionen vorgestellt. Seit dem Frühjahr 2006 werden Koope-

⁴⁴) Interview mit Frau Gojer, Abteilung für Dienstrecht und Interkommunale Zusammenarbeit (DIZ) des Amts der Kärntner Landesregierung [11.10.2010].

⁴⁵) *Kärntner Landesregierung* (2009: S. 14).

⁴⁶) Interview mit Frau Gojer, Abteilung für Dienstrecht und Interkommunale Zusammenarbeit (DIZ) des Amts der Kärntner Landesregierung [11.10.2010].

rationsinteressierten (Gemeinden, Öffentlichkeit) zahlreiche Beispiele für interkommunale Lösungen im Internet in Form einer Innovationsbörse zur Verfügung gestellt⁴⁷⁾.

Monetäre Instrumente

Zunächst einmal finden sich in den Richtlinien der Kärntner Landesregierung für die Verteilung der den Gemeinden des Landes Kärnten zustehenden Finanzzuweisungsmittel gemäß § 21 FAG konkrete Hinweise auf monetäre Anreize zur Kooperationsförderung. Darüber hinausgehende Fördermaßnahmen – z. B. in einzelnen Politikbereichen – gibt es aus Sicht der Gemeindeabteilung in Kärnten nicht⁴⁸⁾.

Richtlinien der Kärntner Landesregierung für die Verteilung der den Gemeinden des Landes Kärnten zustehenden Finanzzuweisungsmittel gemäß § 21 des Finanzausgleichsgesetzes⁴⁹⁾:

Diese Richtlinien enthalten im ersten Abschnitt "Vorweganteil für freiwillige Gemeindefusionen und -kooperationen" neben allgemeinen Hinweisen äußerst detaillierte Regelungen zu Fördergegenstand, Förderhöhe und -bedingungen sowie zu den Pflichten der Förderwerber. Allgemeines zu Fördergegenstand und -umfang.

Von der jährlich den Kärntner Gemeinden zustehenden Finanzzuweisungen gemäß § 21 FAG 2008 werden für freiwillige Gemeindefusionen und Gemeindekooperationen 10% als jährlicher Vorweganteil – maximal jedoch 700.000 € – bereitgestellt. Wird dieser jährliche Vorweganteil nicht bis spätestens 15. August des jeweiligen Jahres ausgeschöpft, so werden sie im gleichen Jahr zur Stärkung der Finanzkraft verwendet.

Diese Förderung steht ausschließlich Kärntner Gemeinden oder juristische Personen mit mehrheitlicher Gemeindebeteiligung, deren Gesellschaftszweck auch die Förderung und Durchführung von Vorhaben der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit umfasst, zu. Bei Gemeindekooperationen ist die Teilnahme von mindestens drei Gemeinden Voraussetzung.

Was die Förderung von freiwilligen *Gemeindefusionen* anbelangt, gelten die Regelungen der Mindestförderung gemäß § 21 Abs. 9 FAG 2008. Dem Förderansuchen ist eine Beurteilung der nachvollziehbaren qualitativen und quantitativen Bewertungen der Auswirkungen der freiwilligen Gemeindefusion beizulegen.

Sehr viel differenzierter – wohl weil auch praktisch relevant – sind demgegenüber die Förderregelungen für freiwillige *Gemeindekooperationen*. Der konkrete Förderumfang hängt maßgeblich vom Fördergegenstand ab. Das Land Kärnten berücksichtigt bei der Förderung verschiedene finanzielle Aufwendungen der Gemeinden für

- die Entwicklung von Gemeindekooperationen (sofern das Projekt realisiert wird),

⁴⁷⁾ Amt der Kärntner Landesregierung, Innovationsbörse, Quelle: http://www.ktn.gv.at/155259_DE- [10.10.2010].

⁴⁸⁾ Interview mit Frau Gojer, Abteilung für Dienstrecht und Interkommunale Zusammenarbeit (DIZ) des Amtes der Kärntner Landesregierung [11.10.2010].

⁴⁹⁾ Die folgenden Ausführungen stützten sich (sofern nichts anderes angegeben ist) auf die Richtlinien der Kärntner Landesregierung für die Verteilung der den Gemeinden des Landes Kärnten zustehenden Finanzzuweisungsmittel gemäß § 21 des Finanzausgleichsgesetzes.

- Investitionen für gemeinsam zu errichtende bzw. finanzierende Vorhaben (z. B. Bauprojekte, Maschinen und Geräte),
- Personal- und Sachaufwendungen für den laufenden Betrieb von neuen Gemeindekooperationen (Startförderung);

Förderschwerpunkt	Fördergrundsätze
<p>Entwicklungskostenförderung</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Bemessungsgrundlage:</i> Förderungsfähig sind nur die für die Entwicklung der Gemeindekooperation anfallenden Fremdkosten. Als Entwicklungskosten werden die folgenden finanziellen Aufwendungen explizit genannt: <ul style="list-style-type: none"> ○ Konzepterstellung, ○ Prozessbegleitung, ○ Beratung durch Fachexperten, ○ Moderationen. ▪ <i>Förderhöhe und Bemessungsgrundlage:</i> Gefördert werden 50% der anerkannten Fremdkosten für die Entwicklung der Gemeindekooperation.
<p>Investitionskostenförderung</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Bemessungsgrundlage:</i> Förderfähig sind nur Aufwendungen, die für eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Durchführung eines Vorhabens in Kärnten anfallen. Zu den förderungsfähigen Aufwendungen zählen insbesondere: <ul style="list-style-type: none"> ○ Grundbeschaffungskosten, ○ Baukosten ○ Einrichtungskosten (innerhalb eines Jahres nach der erstmaligen Inbetriebnahme des geförderten Objektes); ○ Beschaffungskosten bei Maschinen und Geräten, ○ bei Sanierungen nur jene Aufwendungen, die für wesentliche bauliche Verbesserungen anfallen; ▪ <i>Förderhöhe:</i> Die Ermittlung der Förderhöhe basiert auf einem differenzierten Fördersystem. Zusätzlich zu den grundsätzlich förderungsfähigen Aufwendungen werden die Größe und Finanzkraft der Gemeinden berücksichtigt. <ul style="list-style-type: none"> ○ Fördergrundleistung: Sie beträgt 20% der anerkannten Bemessungsgrundlage. ○ Zuschlag nach Gemeindegröße: Gemeinden bis zu 1.000 Einwohner erhalten einen Förderzuschlag von 10%-Punkten; Gemeinden bis zu 2.500 EW erhalten einen Förderzuschlag von 5%-Punkten; ○ Zuschlag nach der Finanzkraftquote: Er wird Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Finanzkraftquote gewährt. Für jeden %-Punkt Differenz zwischen der Finanzkraftquote der jeweiligen Gemeinde und dem Landesdurchschnitt beträgt der Förderzuschlag jeweils einen ½%-Punkt. <p>Die Zuschläge werden zur Fördergrundleistung (20%) addiert. Im Fall einer Kleinstgemeinde (bis zu 1.000 EW) erhöht sich damit der Förderumfang von 20% auf 30%. Handelt es sich zudem um eine finanzschwache Gemeinde, deren Finanzkraftquote unter dem</p>

Förderschwerpunkt	Fördergrundsätze
	Landesdurchschnitt liegt, so erhöht sich der Förderumfang noch zusätzlich ⁵⁰⁾ .
Startförderung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Bemessungsgrundlage:</i> Zum Zweck der Startförderung für Gemeindekooperationen sind Personal- und Sachaufwendungen in pauschalierter, zeitlich befristeter, mehrjährig-degressiver Förderung zugänglich. Dabei wird die Form der Kooperation und der mit einem bestimmten Kooperationszweck zu erwartende Personal- und Sachaufwand zugrunde gelegt: <ul style="list-style-type: none"> ○ "Klassische Kooperationen" (z. B. Gemeindeverband, Verwaltungsgemeinschaft)⁵¹⁾: Bei Kooperationen im klassischen Sinn liegt der Richtwert für die festzulegende Förderhöhe bei 50% der Personal- und Sachaufwendungen. ○ "Verwaltungskooperation" (Aufgabenerfüllung durch eine andere Gemeinde): Als Förderbemessungsgrundlage wird dabei der Anteil der Personalaufwendungen herangezogen, der bei einer Personalarbeitstellung durch Gemeinden an andere Kooperationsgemeinden für die Aufgabenerfüllung für die anderen Kooperationsgemeinden in Rechnung gestellt wird. <p>Sofern der entstandene Personal- und Sachaufwand der Kooperations-tätigkeit überwiegend als Zusatzaufwand begründbar ist, kann sich der Richtwert entsprechend erhöhen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Förderhöhe und -modus:</i> Bei den Startförderungen handelt es sich um zeitlich befristete, pauschalierte und degressive Förderung <ol style="list-style-type: none"> 1. Förderungsjahr: 100% der Bemessungsgrundlage 2. Förderungsjahr: 80% der Bemessungsgrundlage 3. Förderungsjahr: 70% der Bemessungsgrundlage 4. Förderungsjahr: 60% der Bemessungsgrundlage 5. Förderungsjahr: 50% der Bemessungsgrundlage <p>Im Bedarfsfall kann die Förderung als abgezinster Einmalbetrag gewährt werden.</p>

3.2.3 Niederösterreich

In Niederösterreich gibt es – wie in anderen Bundesländern auch – viele praktizierte Kooperationen. Von Seiten des Landes wird hier insbesondere auf die Bauhofkooperationen (gemeindeübergreifende Verwendung von Straßenkehrmaschinen und Winterdienstgeräten)

⁵⁰⁾ Interview mit Frau Gojer, Abteilung für Dienstrecht und Interkommunale Zusammenarbeit (DIZ) des Amtes der Kärntner Landesregierung [11.10.2010].

⁵¹⁾ Kooperationen im klassischen Sinn sind nach dieser Richtlinie jene, bei denen die Kooperationsaufgaben ausschließlich durch eine von den Kooperationspartnern sowohl organisatorisch als auch finanziell gemeinsam getragene Kooperationseinheit (z. B. Gemeindeverband, Verwaltungsgemeinschaft) wahrgenommen werden.

oder auf die Zusammenarbeit im Pflichtschulbereiche in Form von Schulgemeinden bzw. bei den Gemeindeverbänden nach dem NÖ Gemeindeverbandsgesetz (z. B. in den Bereichen Abgabeneinhebung, Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung, Abfallwirtschaft und Musikschulwesen) hingewiesen. Dessen ungeachtet unterstützt das Land Niederösterreich kommunale Maßnahmen für eine verstärkte nachhaltige gemeindeübergreifende Zusammenarbeit. Ziel ist es dabei, qualitative und quantitative Synergien sowie Effizienzsteigerungen anzuregen⁵²). Dabei kommen ebenfalls sowohl monetäre als auch nicht-monetäre Förderungen zum Einsatz.

Als für Niederösterreich bedeutsam wird von Seiten des Landes herausgestrichen, dass die Förderung von Gemeindekooperationen sowohl eine Aufgabenstellung der Gemeindeabteilung als auch der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik ist und beide Abteilungen jeweils Förderaktivitäten setzen.

Nicht-monetäre Förderansätze

Um die Vorteile von Kooperationen im Bewusstsein der kommunalen Entscheider weiter zu festigen, werden vom Land Niederösterreich folgende Maßnahmen gesetzt:

- *Beratung/Information:* Beratung und Informationen erhalten Gemeinden in den jeweiligen Fachabteilungen. Bspw. können sich Gemeinden Fragen zum Bereich von Kleinregionen an die Fachabteilung für Raumordnung und -politik wenden⁵³).
- *Informationsveranstaltungen* bzw. Seminare werden im Wege der NÖ Kommunalakademie (kooperierend mit der Donau-Universität) angeboten.
- *Online-Service und Information:* Als "Gemeindeservice" werden den Kommunen unter der Rubrik "Gemeindekooperationen" die Informationen über Finanzausweisungen für Gemeindefusionen und Gemeindekooperationen gem. § 21 FAG 2008 zur Verfügung gestellt. Die diesbezüglichen maßgeblichen Förderrichtlinien sowie ein Antragsformular (nur für Kooperationsvorhaben) werden als Download auf der Homepage des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung bereitgestellt⁵⁴).

Vonseiten der Gemeindeabteilung erfolgt keine gesamthafte Koordination kommunaler IKZ-Projekte, zumal sich die Zuständigkeit und somit primären Ansprechpartner in erster Linie nach dem Aufgabenbereich kommunaler Vorhaben richtet (Fachabteilungen)⁵⁵). Ein Gesamtüberblick über alle derzeit praktizierten Gemeindekooperationen gibt es für Niederösterreich nicht.

⁵²) Homepage des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, <http://www.noel.gv.at/Gemeindeservice/Gemeindeservice/Foerderungen-Zuschuesse/gemeindekooperation.html> [13.09.2010].

⁵³) Vgl. Projektförderungen im Bereich der Raumordnung bzw. Regionalpolitik.

⁵⁴) Homepage des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, <http://www.noel.gv.at/Foerderungen/Foerderungen.html> [13.09.2010].

⁵⁵) Interview mit Herrn Brein, Abteilung für Gemeinden des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung [13.10.2010].

Monetäre Förderungen

Gemäß § 21 FAG 2008 hat die Niederösterreichische Landesregierung neue Richtlinien zu "Finanzzuweisungen für Gemeindefusionen und -kooperationen" erlassen. Gefördert werden Gemeindekooperationen, für die keine sonstigen Fördermittel beansprucht werden können sowie Gemeindefusionen⁵⁶⁾.

Förderungsgegenstand nach diesen Richtlinien sind finanzielle Aufwendungen für Gemeindekooperationen (Entwicklungskosten z. B. für Konzepterstellung, Prozessbegleitung, Beratung durch Fachexperten, Moderationen für neue Gemeindekooperationen bei anschließender Projektumsetzung, Projektierungskosten⁵⁷⁾) und Gemeindefusionen.

Förderausmaß:

- Gemeindekooperationen: Die Förderung erfolgt in Form eines einmaligen Beitrages im Ausmaß von bis zu 50% der Entwicklungskosten der Gemeindekooperation.
- Höhe und Modus der Förderung der Gemeindefusionen entsprechen der Mindestförderung (gemäß § 21 Abs. 9 FAG 2008).

Förderungsbedingungen (Gemeindekooperationen):

- Voraussetzung für die Gewährung einer Kooperationsförderung ist die Teilnahme von mindestens drei Gemeinden. Lediglich in begründeten und berücksichtigungswürdigen Ausnahmefällen (z. B. geografische Lage) einer Gemeindekooperation von zwei Gemeinden förderungsfähig.
- Bei Inanspruchnahme der Förderung besteht eine Rückzahlverpflichtung in Höhe von 1/10 der gewährten Förderung für jedes Jahr, welches die Kooperation kürzer als 10 Jahre aktiv besteht.
- Zusätzlich zu dieser Richtlinie gibt es nach unseren Recherchen noch weitere Ansätze zur Förderung von Kooperationen, die im Folgenden noch näher beschrieben werden.

Bedarfszuweisungen an Gemeinden – Richtlinien 2000:

Die Förderungen für Gemeindekooperationen erfolgt in Niederösterreich auch in Rahmen der BZ-Mittelvergabe. Gemäß BZ-Richtlinie sind Bedarfszuweisungen zur Projektförderung (für Maßnahmen zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse) vorgesehen.

- Förderungen werden in Form von nicht rückzahlbaren Beihilfen gewährt. Förderwerber können nur Gemeinden oder Gemeindeverbände sein.

⁵⁶⁾ Soweit nichts anderes angegeben ist, beziehen sich die folgenden Ausführungen auf diese RL. Quelle: http://www.noel.gv.at/bilder/d33/koop_richtlinien.pdf [13.09.2010].

⁵⁷⁾ Genauere Informationen zum Fördergegenstand finden sich im Projektantragsformular für Gemeindekooperationen: Als Dienstleistungen für die Entwicklung und Projektierung von Gemeindekooperationen werden explizit Gutachten, Planungen, Konzepte, Coaching und Beratung sowie Aus- und Weiterbildung angeführt. Unter den geplanten Sachkosten (wiederum für die Entwicklung und Projektierung der Gemeindekooperationen) werden Material- und Mietkosten angeführt; siehe dazu Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Projektantrag Gemeindekooperation, <http://www.noel.gv.at/Gemeindeservice/Gemeindeservice/Bedarfszuweisungen-Landesfinanzsonderaktion/gemeindekooperation.html> [05.10.2010].

- Förderungsgegenstand sind Unterstützungen zur Finanzierung unter anderem von: Amtshäusern, Erholungszentren (Bäder), Feuerwehren (Haus, Auto, Ausrüstung), Frei- und Hallenbädern, Gemeindestraßen und -brücken, Sportplätzen, Kinderspielplätzen, Turn- und Sporthallen, Wirtschafts- und Bauhofeinrichtungen, (überörtlichen) Rettungsdiensten, Musikschulen und Museen.
- Die Verteilung von Bedarfszuweisungsmittel erfolgt individuell. Unter den dabei zu berücksichtigenden Kriterien wird zumindest die raumordnungspolitische Bedeutung der Vorhaben (z. B. bloß innergemeindlich oder überregional) angeführt.
- Bei Vorhaben eines (überörtlichen) Rettungsdienstes ist dem Ansuchen ein Gesamtfinanzierungskonzept beizulegen. Dabei darf die Höhe der veranschlagten Förderung aus Bedarfszuweisungen bei allen Gemeinden insgesamt nicht mehr als ein Drittel der (als notwendig anerkannten) Gesamtkosten betragen.
- Die BZ-Richtlinie enthält (mit Ausnahme überörtlicher Rettungsdienste) keine Regelungen für bzw. Hinweise auf eine prioritäre Behandlung bzw. Antragsgenehmigung noch eine monetäre Bevorzugung von Gemeindeverbänden (also kooperativen Lösungen)⁵⁸⁾.

Förderungsrichtlinien – Siedlungswasserwirtschaft 2009:

Maßnahmen im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft werden aus dem NÖ Wasserwirtschaftsfonds gefördert. Diesbezügliche Förderregeln sind sehr umfassend und detailliert in den Richtlinien beschrieben, einige nehmen explizit auf gemeinschaftliche Projekte Bezug.

- Förderbar sind u. a. Kosten für die Errichtung von Anlagen und Leitungen zur Trink- und Nutzwasserversorgung, für die Adaption von Wasserver- oder Abwasserentsorgungsanlagen, die Errichtung und Sanierung von Abwasserableitungsanlagen und Abwasserreinigungsanlagen. Zudem gefördert werden dafür erforderliche Vorleistungen, der Erwerb von Grundstücken, Planungskosten oder die Errichtung von Betriebsgebäuden für Abwasserreinigungsanlagen und dergleichen. Nicht gefördert werden etwa Finanzierungskosten oder Kosten für Verwaltungstätigkeiten, Instandhaltung oder sonstige Sanierungen.
- Als Förderwerber kommen u. a. Gemeinden, Genossenschaften und Verbände, Gemeinden gemeinsam mit einem Dritten (z. B. Unternehmen, Verbände, Genossenschaften nach dem Wasserrechtsgesetz 1959), Unternehmen und Betriebe von Gebietskörperschaften und Landesgesellschaften in Betracht.
- Förderungen aus dem NÖ Wasserwirtschaftsfonds werden entweder in Form von Darlehen und/oder nicht rückzahlbaren Beiträgen gewährt. Darlehen: Gemäß § 7 der Förderrichtlinien werden Förderungen grundsätzlich in Form von festverzinslichen Darlehen (Zinssatz: 1%; Rückzahlungsbeginn: 25 Jahre nach Funktionsfähigkeit; Modus: 10

⁵⁸⁾ Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, BZ-Richtlinien,

<http://www.noel.gv.at/Gemeindeservice/Gemeindeservice/Foerderungen-Zuschuesse/Bedarfszuweisungen.html>
[05/10/2010].

gleich hohe Halbjahresannuitäten) gewährt. Der Bemessung der Darlehenshöhe liegt ein differenziertes Berechnungssystem zugrunde. Pauschalbeträge finden dabei ebenso Berücksichtigung wie nach Verwendungszweck variierenden Prozentsätzen oder in Form von pauschalen Prozentsätzen. Beträgt die Darlehenshöhe nicht mehr als 10.000 €, so wird die gesamte Förderung als nicht rückzahlbarer Beitrag gewährt.

- Im § 8 bzw. § 9 sind explizit Kooperationsanreize fixiert: § 8 regelt die prozentuelle Förderung von gemeinschaftlichen Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen. Der Förderungsbetrag beträgt mit Ausnahme von Abwasseranlagen geringen Umfangs mindestens 5% und höchstens 40% (der Förderungsgrundlage), wobei selbst Mindestförderungen als Darlehen gewährt werden. Im Fall von gemeinschaftlichen Abwasseranlagen (außer jenen geringen Umfangs) werden zusätzlich zur prozentuellen Förderung (laut § 8) Pauschalsätze gewährt. Der Pauschalsatz beträgt bei der Errichtung von Kanälen 5 € je lfm (für jene Kanallängen, die einen bestimmten Schwellenwert übersteigen). Bei der Errichtung von Kläranlagen bemisst sich der Pauschalsatz in Abhängigkeit von der Ausbaugröße der Kläranlage in Einwohnerwerten. Pauschalsätze werden nur einmal pro Anlage (in Form von Darlehen) gewährt. Die Förderung von regionalen und überregionalen Anlagen der Wasserversorgung sind im § 10 zur Erschließung von bisher nicht öffentlich versorgten Gebieten gestaffelte Prozentsätze vorgesehen (22%, 11% oder 5%).
- Auch derartige Förderungen (gemäß §§ 8,9, tlw. 10) werden grundsätzlich als Darlehen gewährt. Übersteigt die Gesamtförderung (Summe aus prozentueller Förderung und Pauschalsätze) die fiktive Darlehenshöhe, wird der Betrag über der Darlehensgrenze als nicht rückzahlbarer Betrag ausbezahlt⁵⁹⁾.

Projektförderungen im Bereich der Raumordnung bzw. Regionalpolitik

Auch die Kleinregionale Gemeindekooperationen basieren auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Im Bereich der Raumordnung und Regionalpolitik wird die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit mittels der Kleinregionen sowohl durch monetäre als auch nicht-monetäre Anreize verfolgt:

Monetäre Anreize

Das Land übernimmt Personalkosten im Kleinregionsmanagement in Form einer dreijährigen Startförderung zum Aufbau eines Kleinregionsmanagements als wichtige Umsetzungs- und Vernetzungsplattform. Des Weiteren fördert das Land innovative Projekte aus dem Kleinregionalen Entwicklungsfonds, der ausschließlich kooperierenden Gemeinden offen steht. Finanziert werden außerdem die Personalkosten der Kleinregionsbetreuerinnen, die

⁵⁹⁾ Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Förderrichtlinien – Siedlungswasserwirtschaft 2009, http://www.noel.gv.at/bilder/d9/WA4_Foerderungsrichtlinien_N%C3%96WWF_09_Siedlungswasserwirtschaft.pdf [05/10/2010].

beim Regionalmanagement Niederösterreich in jeder der fünf Hauptregionen beschäftigt sind.

Zur gemeindeübergreifenden Abstimmung von Entwicklungskonzepten im Bereich Siedlungswesen, Verkehrs- und Wirtschaftsbereich, Naturraum udgl. wird die Erstellung eines Kleinregionalen Rahmenkonzeptes aus Mitteln der Raumordnung gefördert. Die Regionen erhalten eine Förderung in Höhe von 5.000 € pro Gemeinde. Bislang haben 10 Kleinregionen ein derartiges Konzept erstellt.

Nicht-monetäre Anreize

Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere *Beratungsleistungen* der KleinregionsbetreuerInnen an der Schnittstelle zwischen dem Land und den Gemeinden bzw. Regionen. Hinzu kommen Maßnahmen der *Wissens-/Informationsbereitstellung* (z. B. Broschüren, Internet, Durchführen von Informationstagen und Vernetzungsreffen).

3.2.4 Oberösterreich

Gemeindekooperationen werden in OÖ seit Langem als sehr wichtig angesehen⁶⁰). Demzufolge finden sich in Oberösterreich in nahezu allen Aufgabenbereichen bzw. Handlungsfeldern praktische Beispiele für Kooperationen. Gegenwärtig erfährt das Thema einen neuen Impuls bzw. ein verstärktes Gewicht im Zusammenhang mit der aktuellen Verwaltungsreform "OÖ Reformprojekt 2010". Dennoch gilt nach wie vor das Prinzip der Freiwilligkeit. Das Festlegen von Kooperationspflichten – etwa in bestimmten Aufgabenbereichen – findet ebenso politisch keine Zustimmung, wie das zwangsweise Zusammenlegen von Gemeinden.

Dennoch: Bei der Gewährung von Förderungen (siehe unten) werden interkommunale Kooperationsprojekte nicht nur in finanzieller Hinsicht bevorzugt behandelt (höherer Förder_schlüssel), sondern auch in zeitlicher. Kooperative Lösungen werden in Oberösterreich generell mit höherer Priorität behandelt, können somit rascher realisiert werden.

Von Seiten des Landes wird die Kooperationsbereitschaft der Gemeinden in Oberösterreich insgesamt als groß eingeschätzt. Gut entwickelt sind etwa die Bereiche der Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Winterdienst oder gemeinsamer Einkauf. Problematischer sind jedoch jene Bereiche, bei denen die Kooperation die Selbstständigkeit der Gemeinden (Gemeindautonomie) tangiert. Zukünftige Kooperations- und Einsparungspotentiale werden in Oberösterreich insbesondere im Bereich der Gemeindeämter gesehen, wobei erste Erfahrungen mit bestehenden Verwaltungskooperationen bzw. Verwaltungsgemeinschaften zeigen, dass dadurch nicht nur eine gesamthafte Stärkung der Gemeinden, sondern auch deutliche Kostenreduktionen möglich wurden (Einsparungen im Personalbereich im Schnitt rund 5%).

⁶⁰) Die folgenden Ausführungen fußen im Wesentlichen auf einem Interview mit Herrn Gugler, Gemeindeabteilung des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung, [07.10.2010].

Kooperationshemmnisse finden sich nicht nur auf politischer Ebene (Bürgermeister). Berührungspunkte bestehen zudem bei den Verwaltungsbediensteten. Diesen Hemmnissen versucht man in Oberösterreich durch verstärkte Meinungsbildung zu begegnen. Zudem versucht man Betroffene relativ schnell zu Beteiligten zu machen. Insofern hat das Land Oberösterreich in den letzten Jahren verstärkt Überzeugungsarbeit gegenüber den Gemeinden bezüglich der Vorteile interkommunaler Zusammenarbeit geleistet.

Als gute Voraussetzung für die Weiterentwicklung der Gemeindekooperation etwa im Bereich der internen Services wie Buchhaltung, Lohnverrechnung aber auch der Bauverwaltung wird in Oberösterreich der Entwicklungsstand der Breitbandversorgung von Gemeinden angesehen. Immerhin 300 Gemeinden sind auf diese Weise verbunden; rund 70 Gemeinden sind zudem an ein zentrales Datacenter angebunden.

Das Land Oberösterreich setzt aber auch vermehrt auf lenkende bzw. steuernde Maßnahmen, um die interkommunale Zusammenarbeit voranzutreiben, etwa durch das noch darzustellende Kostendämpfungsverfahren. Im Rahmen der Bedarfsprüfungen werden geplante Vorhaben ausgiebig auf potentielle Kooperationsmöglichkeiten hin überprüft. Die Gemeindeabteilung versucht ferner auch dahingehend regulierend einzugreifen, dass nicht mehrere gleichartige Projekte innerhalb einer engeren Region gefördert werden.

Kostendämpfungsverfahren:

Das Kostendämpfungsverfahren kommt jedenfalls im Rahmen der Beantragung und Bewilligung von Bedarfszuweisungen und/oder Landeszuschüsse für Hochbauvorhaben von Gemeinden und Gemeindeverbänden zum Einsatz. Es soll zu einem wirtschaftlicheren Mitteleinsatz beitragen.

Die Durchführung des Kostendämpfungsverfahrens obliegt der jeweils sachlich zuständigen Abteilung des Landes Oberösterreich. Bei Vorhaben mit Mehrfachnutzung liegt die Gesamtkoordinierung bei der Abteilung Gemeinden⁶¹).

Der Prozess des Kostendämpfungsverfahrens lässt sich grob in fünf Phasen unterteilen:

- (1) Unverbindliche Bauberatung für die Gemeinden, noch vor einer Planung des Bauvorhabens (z. B. zur Entscheidung zwischen Sanierung oder Neubau) samt Festlegung und Genehmigung eines Raumprogramms samt Kostenrahmen,
- (2) Vorlage des Vorentwurfsprojektes samt einer ersten Grobkostenschätzung durch die Gemeinde,
- (3) Erstellung eines Gutachtens über die anerkekbaren Errichtungskosten durch die zuständige Fachabteilung,
- (4) Erstellung des Finanzplanes (durch die Direktion Inneres und Kommunales),
- (5) Evaluierung des Bauvorhabens ("Instrument Endabrechnung"): Die Endabrechnungen werden einer stichprobenartigen Überprüfung durch die Techniker der zuständigen Fachabteilung unterzogen⁶²).

Bis zu einem Kostenrahmen von max. 250.000 € brutto wird ein vereinfachtes Kostendämpfungsverfahren durchgeführt⁶³).

Demzufolge gibt es in Oberösterreich ein breites Angebot an monetären aber vor allem auch nicht-monetären Förderangeboten.

Nicht-Monetäre Fördermaßnahmen⁶⁴

- Beratung/Projektbegleitung: Information und Beratung zu bestehenden Fördermöglichkeiten durch die Gemeindeabteilung.
- Wissenschaftliche Projektinitiativen: Mit Unterstützung der der Fachhochschule OÖ (Campus Linz) laufen gegenwärtig einige Pilotprojekte zum Thema Verwaltungskooperationen bzw. zur Analyse und Nutzung der bestehenden Vernetzung der Gemeinden.

⁶¹) Amt der oberösterreichischen Landesregierung (2007), Richtlinien für die Gewährung von Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel 2007, Pkt. 5.3.

⁶²) Interview mit Herrn Pramberger, Direktion Inneres und Kommunales, Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, [13.09.2010].

⁶³) Amt der OÖ Landesregierung, Richtlinien für die Gewährung von Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel 2007, S. 4 u. S. 5.

⁶⁴) Interview mit Herrn Gugler, Gemeindeabteilung des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung, [07.10.2010].

- **Veranstaltungen/Workshops:** Das Thema Gemeindekooperationen bildet einen wiederkehrenden, integralen Bestandteil zahlreicher Informationsveranstaltungen (z. B. Gemeindefinanztag). In der Vergangenheit wurden aber auch gemeinsam mit externen Beratern und unter Beteiligung der Fachhochschule OÖ Workshops abgehalten.
- **Informelle Gespräche:** Vonseiten der Gemeindegabteilung werden Gespräche zwischen potentiellen Kooperationspartnern initiiert. Dadurch werden nicht nur kooperative Lösungen angeregt, sondern auch der direkte Erfahrungsaustausch mit "kooperationserfahrenen" Gemeinden vermittelt.
- **Informationsbroschüre:** Sie enthält allgemeine Informationen zu und Erfahrungen mit Gemeindekooperationen (von 16 ausgewählten Projekte) für die Gemeinden.
- **Info-Dienst:** Die Gemeinden werden über Erlässe regelmäßig auf das Thema Gemeindekooperation hingewiesen.
- **Gemnet (Online-Services):** Umfassende Informationen sowie relevante Richtlinien zum Thema Gemeindekooperationen finden Gemeinden im speziell für sie eingerichteten Gemnet (für Kommunen geschützter Bereich/"Intranet").
- **Benchmark-Plattform:** Primär zum Erfahrungsaustausch wurde eine Benchmark-Plattform eingerichtet, die aus verschiedensten Gründen nicht so gut genützt wird. Oberösterreichische Gemeinden bevorzugen eher den direkten Erfahrungsaustausch (vor Ort).
- **Förderkoordination:** Die Gemeindegabteilung übernimmt im Interesse der Gemeinden eine koordinierende Aufgabe innerhalb der Landesregierung, den Gemeinden auch Fördermittel aus anderen Programmen/Fachbereichen des Landes zu vermitteln.

Monetäre Fördermaßnahmen

Die in Oberösterreich zur finanziellen Förderung von Gemeindekooperationen maßgeblichen Regelungen sind in zwei Richtlinien verankert: Zum einen in der *Richtlinie für die Gewährung von Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel 2007* und in den *Verteilungsrichtlinien für Finanzzuweisungen gemäß § 21 Abs 9 und 10 des Finanzausgleichsgesetzes 2008*.

Verteilungsrichtlinien für Finanzzuweisungen (gemäß § 21 Abs 9 und 10 FAG 2008):

Gemäß der von der oberösterreichischen Landesregierung am 25.08.2008 beschlossenen Richtlinien werden sowohl Gemeindekooperationen als auch Gemeindefusionen gefördert. Die Gesamtfördersumme für Gemeindekooperationen beträgt maximal 10% der dem Land Oberösterreich gemäß § 21 FAG 2008 zugeteilten Mittel. Wesentlich ist, dass die Gewährung eines Zuschusses aus Vorweganteilen gemäß § 21 FAG 2008 zur Förderung von Gemeindekooperationen in Form einer Co-Finanzierung im Rahmen der Förderung durch Gemeindebedarfszuweisungsmittel (gemäß den Richtlinien für die Gewährung von Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel 2007) erfolgt.

Fördergegenstand und -höhe:

- Gemeindekooperationen: Je Kooperation beträgt der Vorweganteil im 1. Jahr 10% der anerkannten Bemessungsgrundlage, höchstens jedoch 40.000 €. Im 2. Jahr 5% der anerkannten Bemessungsgrundlage, höchstens jedoch 20.000 €.
- Gemeindefusionen: Höhe und Modus der Förderung der Gemeindefusion entsprechen der Mindestförderung gemäß § 21 Abs. 9 FAG 2008.

Förderbedingungen:

Diese beziehen sich ausschließlich auf Gemeindekooperationen. Sie sind dem Anhang zur Verteilungsrichtlinie angeführt. Gefördert werden finanzielle Aufwendungen der Gemeinden, nämlich:

- Entwicklungskosten für Gemeindekooperationen unter der Voraussetzung, dass das jeweilige Projekt umgesetzt wird,
- Investitionskosten für gemeinsam zu errichtende bzw. finanzierende Vorhaben zur Verbesserung der Infrastruktur der Gemeinden (als Bemessungsgrundlage werden die Gesamtkosten gemäß dem genehmigten Finanzierungsplan für das entsprechende Bauvorhaben herangezogen⁶⁵).

Zur Vermeidung unnötiger Kosten, wird für die Kostenübernahme für externe Beratung und Projektbegleitung das Vorliegen eines Grundsatzbeschlusses der Gemeinden (Gemeinderatsbeschluss) vorausgesetzt ⁶⁶.

Richtlinien für die Gewährung von Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel 2007:

In der von der oberösterreichischen Landesregierung am 05.02.2007 beschlossenen Richtlinie für die Gewährung von Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel sind folgende Hinweise zur Kooperationsförderung enthalten:

- Verstärkte Nutzung von Gemeindekooperationen: Explizit gefordert wird eine verstärkte Nutzung von Gemeindekooperationen – insbesondere zur Nutzung von Synergien bzw. Optimierung im Infrastrukturangebot.
- Bevorzugte Behandlung von Kooperationen: Bauvorhaben, die in Kooperation von mindestens zwei oder mehreren Gemeinden realisiert werden sollen, werden besonders unterstützt und bevorzugt behandelt. Dies gilt ebenso für alle anderen Kooperationen (von Verwaltungsgemeinschaften über Bauhofkooperationen, Kompetenzzentren, usw.)
- Identifikation von Kooperationspotentialen: Neue Projekte sind im Zuge der Bedarfsprüfung in Hinblick auf potentielle Kooperationsmöglichkeiten zu überprüfen.

⁶⁵) Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Verteilungsrichtlinien für Finanzausweisungen gemäß § 21 Abs 9 und 10 des Finanzausgleichsgesetzes 2008.

⁶⁶) Interview mit Herrn Gugler, Gemeindeabteilung des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung, [07.10.2010].

Überlegungen zur Weiterentwicklung der Förderung und Entwicklung der Gemeindekooperationen von Seiten der Gemeindeabteilung⁶⁷⁾:

Bezogen auf die Weiterentwicklung der finanziellen Förderungen wird gegenwärtig in Oberösterreich diskutiert:

- Umstieg auf Schwerpunktförderung: Im Bereich der monetären Anreize will das Land Oberösterreich monetäre Förderungen verstärkt von der Kooperationsart abhängig machen und diesbezüglich die FAG-Richtlinien überarbeiten.
- Hinzu kommt, dass in Oberösterreich bislang Fördermittel gemäß der FAG-Richtlinie nur selten in Anspruch genommen wurden. Daher gibt es Anstrengungen, die bestehenden Richtlinien zu überdenken und zu verbessern. Angedacht ist bspw. eine Ergänzung um einen gezielten, ggf. nach Kooperationsart differenzierten "Vorwegbonus".
- Neue Anreize: Weiterhin werden augenblicklich Überlegungen dahingehend angestellt, die Landesumlage für Gemeinden, die sich an einer Verwaltungsgemeinschaft beteiligen, für einen Zeitraum von drei Jahren um 50% zu reduzieren.

Als mögliche zukünftige Förderschwerpunkte werden von Seiten des Landes genannt:

- Betriebsansiedelungen,
- Interkommunale Verwaltungskooperationen,
- Verwaltungskooperationen von Gemeinden mit Kompetenzzentren,
- Gründung neuer Verwaltungsgemeinschaften.

Daneben werden aber auch ganz grundsätzliche Aspekte von Strukturreformen diskutiert:

- Kleinschulen: Im Zuge des Verwaltungsreformprojektes werden "Mindestgrößen" im Bereich von Pflichtschulen diskutiert. Konkret sind etwa 100 bis 150 Standorte im Gespräch.
- Kindergärten: Analog zum Pflichtschulbereich wird über die gemeinsame Führung von Kindergärten durch mehrere Gemeinden diskutiert, was insbesondere Vorteile für die Betreuungsqualität (z. B. längere Öffnungszeiten) hätte.
- Freizeiteinrichtungen: Es wird versucht, verstärkt regionales Denken im Bereich von Freizeiteinrichtungen wie Freibädern oder Sportanlagen zu fördern.
- Feuerwehrwesen: Auch im Bereich der Feuerwehren werden aktuell Reformmöglichkeiten entwickelt (Reformkonzept "Feuerwehren 2030") mit dem Ziel, Kooperationen zwischen Feuerwehren in einer Gemeinde zu fördern und Standorte zusammenzulegen.

⁶⁷⁾ Aussagen beziehen sich auf das Interview mit Herrn Gugler, Gemeindeabteilung des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung, [07.10.2010]

3.2.5 Salzburg

Interkommunale Zusammenarbeit hat auch im Land Salzburg eine lange Tradition. Auch kooperieren die Städte und Gemeinden im Land in Salzburg vielfach in ähnlichen Aufgabebereichen wie in anderen Bundesländern⁶⁸). Ein spannendes neues Projekt im Land Salzburg ist in den Anlagen dokumentiert.

Gleichwohl werden vonseiten der Gemeindeabteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung die bisherige Kooperationsbereitschaft der Gemeinden und die dementsprechende Kooperationsintensität im Land als stark verbesserungsfähig benannt. Zum starken Autonomiedenken der Führungskräfte kommt eine ausgeprägte Ortsbezogenheit der Bürgerinnen und Bürger, die Kooperationen bislang oftmals verhindert⁶⁹). Dem wird nach Ansicht der Gemeindeabteilung bisher von Seiten der Landespolitik kaum aktiv entgegengetreten und versucht, mit konkreten Maßnahmen die erkannten Defizite zu überwinden.

Bei den Gemeindekooperationen setzt man im Land Salzburg ausschließlich auf das Prinzip der Freiwilligkeit und auf die Eigeninitiative kooperationswilliger Gemeinden. Die Inanspruchnahme der landesgesetzlich verankerten Möglichkeit, Gemeindekooperationen oder Gemeindefusionen auch anzuordnen, kommt in Land Salzburg keinesfalls in Betracht. Dennoch wird zumindest von Seiten der Gemeindeabteilung ansatzweise versucht, lenkend einzugreifen, wenn etwa zwei benachbarte Gemeinden mehr oder weniger zeitgleich einen Antrag zur Förderung eines gleichartigen Projektes (z. B. Bauhof) stellen. Dann wird zumindest versucht, auf das bestehende Kooperationspotential aufmerksam zu machen und für eine kooperative Lösung zu werben⁷⁰).

Vor dem Hintergrund der auch im Land Salzburg schwieriger gewordenen Finanzsituation strebt das Land Salzburg eine Forcierung der Gemeindekooperationen an, dies insbesondere jedoch durch positive monetäre Anreize, die durch vereinzelte nicht-monetäre Unterstützungleistungen ergänzen werden⁷¹).

⁶⁸) Homepage des Amtes der Salzburger Landesregierung, <http://www.salzburg.gv.at/themen/se/gemeinden/interkommunale-zusammenarbeit.htm> [13.09.2010].

⁶⁹) Die folgende Darstellung und die dargestellten Aussagen beziehen sich auf das Interview mit Herrn Mooslechner, Gemeindeabteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung, [04.10.2010]. Ein im Interview genanntes Beispiel zur fehlenden Kooperationsbereitschaft: In einer Kleinstgemeinde in der Nähe von Obertauern scheiterte die Zusammenlegung einer Volksschule, die lediglich drei Schüler und eine Lehrkraft aufwies, mit jener der Nachbargemeinde.

⁷⁰) Andere Steuerungsmaßnahmen, wie etwa die Verweigerung von oder eine nachrangige (bzw. bevorzugte) Behandlung bei der Gewährung von Bedarfszuweisungsmittel im Fall einer nicht-kooperativen (bzw. kooperativen) Projektrealisierung, werden – so das Interview mit Herrn Mooslechner, Gemeindeabteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung, [04.10.2010] – bislang jedenfalls nicht praktiziert.

⁷¹) Interview mit Herrn Mooslechner, Gemeindeabteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung, [04.10.2010] und Homepage des Amtes der Salzburger Landesregierung, <http://www.salzburg.gv.at/themen/se/gemeinden/interkommunale-zusammenarbeit.htm> [13.09.2010].

Nicht-monetäre Fördermaßnahmen:

- Beratungsleistungen: Für sämtliche Fragen zur Planung und Umsetzung von Gemeindekooperation steht die Gemeindeabteilung den Kommunen von Beginn bis zur Realisierung von Kooperationsprojekten beratend zur Seite.
- Seminare: Alle zwei Jahre werden für die Salzburger Amtsleiter und Bürgermeister Seminare von der Landesverwaltung angeboten. Teil des Curriculums ist auch das Thema Gemeindekooperation.
- Kommunikation/Information: Die Vermittlung des Themas erfolgt primär auf informellem Weg oder über die Medienberichterstattung (beinahe täglich wird das Thema Gemeindekooperationen gegenwärtig in den Tageszeitungen behandelt).
- Online-Informationen und Online-Services: Auf der homepage des Amtes der Salzburger Landesregierung werden kompakte Informationen zur Förderung von Gemeindekooperationen und zu den relevanten Rechtsgrundlagen von Gemeindekooperationen einschließlich der zuständigen Ansprechperson bereitgestellt. Auch finden sich dort Hinweise zu Kooperationsprojekten aus Salzburg und aus Oberösterreich⁷²⁾.

Monetäre-Fördermaßnahmen

Monetäre Förderungen gibt es im Land Salzburg für die Gemeinden ausschließlich in Form eines Kooperationszuschlages gemäß der GAF-Richtlinie sowie eines Kooperationszuschusses gemäß der Richtlinien über die Gewährung von Finanzzuweisungen. Gefördert wird grundsätzlich nur die Planung und Errichtung von Investitionsprojekten, nicht jedoch die Kosten für Vorbereitung von Kooperationen⁷³⁾.

GAF-Richtlinien - Richtlinien zur Abwicklung der Förderungen aus dem Gemeindeausgleichsfonds⁷⁴⁾:

In Salzburg fließen die Ertragsanteile der Gemeinden in den Gemeindeausgleichsfonds (kurz: GAF). Die Abwicklung der Förderungen aus dem GAF erfolgt nach den GAF-Richtlinien, die seit 1.10.2008 gültig sind. Förderanträge können von Gemeinden und Gemeindeverbänden gestellt werden. Förderungen werden in Form von nichtrückzahlbaren Zuschüssen gewährt. Bei der Vergabe der Förderungen werden neben finanziellen Gesichtspunkten auch objektive Kriterien berücksichtigt, wie etwa Einsparungseffekte oder Vorhabensart. Das Förderausmaß respektive Förderhöhe bestimmt sich nach den Berechnungsergebnissen des sogenannten Sockelfördersystems mit unter der Berücksichtigung etwaiger Abschläge und Zuschläge.

⁷²⁾ siehe dazu: <http://www.salzburg.gv.at/themen/se/gemeinden/gemeindeprojektfinanzierung.htm> [04.10.2010].

⁷³⁾ Interview mit Herrn Mooslechner, Gemeindeabteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung, [04.10.2010].

⁷⁴⁾ Amt der Salzburger Landesregierung, Richtlinien zur Abwicklung der Förderungen aus dem Gemeindeausgleichsfonds. kurz: GAF-Richtlinien (gültig ab 1.10.2008), Quelle: <http://www.salzburg.gv.at/doc-gem-gaf-richtlinien.pdf> [13.09.2010].

Gemeindeübergreifende Investitionsprojekte werden mit einem um 25% höheren GAF-Beitrag gefördert. Beispiel: Für eine Gesamtinvestitionssumme von 500.000 € wird ein Förderbeitrag aus dem GAF-Fonds in Höhe von bspw. 50.000 € ermittelt. Der Kooperationszuschlag berechnet sich aus 25% von 50.000 €, das sind 12.500 € bzw. 3% der Gesamtinvestitionssumme⁷⁵).

Die Leistung von GAF-Mitteln kann von Seiten des Landes an Bedingungen geknüpft werden, wie etwa jenen, die dem Erhalt oder der Herstellung des Haushaltsgleichgewichts dienen oder mit dem Zuschusszweck zusammenhängen.

Projektförderungen (mit detaillierten Förderbestimmungen laut GAF-Richtlinie) gibt es etwa für:

- Schulbauten und Kinderbetreuungseinrichtungen,
- Feuerwehrhäuser und Rettungseinrichtungen,
- Seniorenheime
- Überörtliche Aufgaben (z. B. im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung).

Richtlinien über die Gewährung von Finanzaufweisungen nach § 21 Abs. 9 FAG (Salzburg)⁷⁶:

Die Salzburger Landesregierung hat gemäß § 21 FAG 2008 "Richtlinien über die Gewährung von Finanzaufweisungen" erlassen. Gefördert werden neue Kooperationsvorhaben von mindestens zwei Gemeinden sowie Gemeindefusionen. Gewährt werden Finanzaufweisungen für Kooperationen in allen kommunalen Pflichtaufgaben, namentlich für Schulen, Schulsport, Straßen, Gemeindeämter, Feuerwehrhäuser, Fried- und Bauhöfen, sowie für Aufgabenbereiche mit faktischer öffentlicher Verpflichtung wie etwa bei der Kinderbetreuung, Bauhöfen, Vereinsräumen, Jugendeinrichtungen sowie Musikschulgebäuden und –räumlichkeiten; ebenso für Gemeindefusionen.

Je Gemeindekooperation wird ein Zuschuss von maximal 15% der damit verbundenen Investitionskosten gewährt. Im Fall der Ausschöpfung des Vorweganteils wird der Zuschuss entsprechend dem Verhältnis der Finanzkraft (gemäß § 21 Abs. 5 FAG 2008) der beteiligten Gemeindekooperationspartner im aliquoten Ausmaß gekürzt. Höhe und Modus der Förderung der Gemeindefusion entsprechen der Mindestförderung (gemäß § 21 Abs. 9 FAG 2008).

Einschätzungen von Seiten der Gemeindeabteilung⁷⁷:

- *Nachholbedarf* in Sachen Kooperation sieht man in der Gemeindeabteilung insbesondere bei Bauhöfen (bislang gibt es keinen einzigen gemeindeübergreifenden Bauhof), im Vereinswesen (Musik- und Turnvereine, Feuerwehren), bei gemeinschaftlichen Ge-

⁷⁵) Interview mit Herrn Mooslechner, Gemeindeabteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung, [04.10.2010].

⁷⁶) Amt der Salzburger Landesregierung, Richtlinien über die Gewährung von Finanzaufweisungen nach § 21 Abs. 9 FAG 2008 (Salzburg), Quelle: <http://www.salzburg.gv.at/themen/se/gemeinden/gemeindeertragsanteile.htm> [13.09.2010].

⁷⁷) Interview mit Herrn Mooslechner, Gemeindeabteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung, [04.10.2010].

meindeverwaltung (trotz der äußerst kleinteiligen Gemeindestruktur in Salzburg gibt es bislang kein einziges gemeindeübergreifendes Verwaltungs- bzw. Gemeindezentrum).

- *Notwendigkeit zur Anpassung der Förderstrategie:* Die Höhe des "Kooperationszuschlages" auf die gewährten GAF-Fördermittel ist aus Sicht der Gemeindeabteilung – in Relation zur Gesamtsumme kommunaler Investitionsprojekte – zu gering, um de facto als ausschlaggebender Kooperationsanreiz zu wirken. Außerdem sollte das Land stärker fordernd auftreten und fehlende Kooperationsbereitschaft nicht wie bisher tollerieren.
- *Zweckbindung des Vorweganteils gemäß § 21 Abs. 9 FAG 2008 bei Kooperationen:* In Salzburg wird der im FAG 2008 vorgesehenen Vorweganteil kaum bis überhaupt nicht ausgeschöpft. Vermutet wird von Seiten der Gemeindeabteilung, dass die FAG-Regelungen zu den Kooperationen sind (insbesondere im Vergleich mit jenen zu den Gemeindefusionen) nicht hinreichend konkret formuliert sind und dass nicht für Kooperationen beantragte Finanzmittel ohnedies (im Herbst) wieder auf die Gemeinden verteilt werden. Die Gemeinden nehmen den vorgesehenen FAG-Mittel daher kaum bis überhaupt nicht in Anspruch und warten vielmehr auf die "pauschale" Mittelverteilung (im August).

3.2.6 Steiermark

In der Steiermark wird seit einigen Jahren sehr intensiv die Weiterentwicklung der Gemeindekooperationen verfolgt. In diesem Zusammenhang ist das so genannte Projekt "Regionext" zu nennen, das drei grundlegende Ziele verfolgt:

- *Attraktive Lebensräume – Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit:* Als Antwort auf einen wachsenden internationalen (Standort) Wettbewerb wird von Seiten des Landes Steiermark eine gezielte Stärkung der Gemeinden und Regionen angestrebt. Wesentlich für das Land ist es, attraktive Lebensräume zu schaffen, die im Wettbewerb der Regionen erfolgreich sind (*Leitfaden Kleinregion 2007: S. 2; auch Opl, 2007a: S. 5*). Insofern sollen durch das Projekt Regionext die regionale Identität aber vor allem auch die Gemeinden gestärkt werden (Voves und Schützenhöfer 08.02.07).
- *Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung durch mehr Kooperation verbessern:* Gleichzeitig wird von Seiten des Landes aber auch darauf hingewiesen, dass die für diese Aufgaben zu verteilenden/zur Verfügung stehenden Mittel zukünftig nicht zunehmen werden, woraus von Seiten des Landes gefolgert wird, dass die gegebenen Mittel noch wirtschaftlicher und wirksamer eingesetzt werden müssen ("es braucht mehr Wirksamkeit und Effizienz im Handeln" LH Voves 08.02.07 – Kosteneinsparungen im Bereich der regionalen Verwaltung und gleichzeitig Verbesserung der Serviceleistungen für die BürgerInnen andererseits - siehe Bürgermeisterzeitung 02/2007). Als eine zentrale Maßnahmen setzt das Land hierbei auf eine verstärkte freiwillige Zusammenarbeit der Gemeinden; sowohl der Landeshauptmann als auch sein Stellvertreter appellieren daher auch sehr eindringlich an die Gemeinden, mehr noch als in der Vergangenheit zu kooperieren und dadurch mehr aus den vorhandenen Ressourcen zu machen (LH Voves).

Gemeindefusionen werden von Seiten des Landes dezidiert ausgeschlossen. Stattdessen fördert das Land jegliches freiwilliges Zusammenfinden und sieht das Projekt Regionext insbesondere auch als eine Maßnahme zur Stärkung der Gemeindeautonomie, als Strategie zur Vermeidung von Abwanderung (Schützenhöfer) jedoch auch als eine Aufforderung an die Gemeinden zum Handeln. So fordert Voves explizit "mehr dezentrale Verantwortung und mehr Selbständigkeit". Daher sollen insbesondere die bereits bestehenden Strukturen auf Kleinregions- und Regionsebene weiterentwickelt und sich die Gemeinden freiwillig zu Kleinregionen zusammenschließen.

- Neustrukturierung der Regional- und Raumordnungspolitik in der Steiermark: Zuletzt geht es in dem Projekt auch darum, die steirische Regional- und Raumentwicklungspolitik neu zu strukturieren, um die als nicht optimal angesehen Strukturen als auch die Wirksamkeit der Regionalpolitik insgesamt zu verbessern (Opl, 2007a: S. 5; Opl 2007b: S. 1). Dazu sollen
 - *Aufgaben besser gebündelt und verteilt, sowie Kompetenzen klar definiert werden (Leitfaden Kleinregion, 2007: S. 2),*
 - *es soll jede Ebene in ihrer Rolle und Funktion gestärkt werden (Leitfaden Kleinregion 2007: S. 2), – es sollen ferner die Raumstruktur unter Berücksichtigung der spezifischen Standortqualitäten und endogenen Potentialen einer Kleinregion verbessert werden (Leitfaden Kleinregion, 2007: S. 3)*
 - *auch die Abstimmung der gesamten Förderpolitik des Landes auf die Zielsetzungen, Konzepte und Leitbilder der Regionen/Kleinregionen und ein zurückdrängen der Einzelinterventionen soll optimiert werden (Opl, 2007a: S. 7),*
 - *angestrebt wird eine thematische und strukturelle Bündelung hin zu mehr Eigenverantwortung (Opl, 2007b: S. 1) und eine generell höhere Wirksamkeit der Regionalpolitik, eine größere Verbindlichkeit abgestimmter Entscheidungen, eine stärkere thematische Spezialisierung und weniger destruktiver Wettbewerb zwischen Gemeinden,*
 - *letztlich geht es auch darum die regionale Identität zu erhöhen.*

Die Bildung von Kleinregionen – auch als organisatorische Struktur für eine intensiverte Gemeindekooperation – erfolgte freiwillig, wobei zumindest 4 Gemeinden mit insgesamt mindestens 3.000 Einwohnern die Untergrenze für eine Kleinregion bildeten. Die Kleinregionen sind verpflichtet, ein "Kleinregionales Entwicklungskonzept" (KEK) zu erstellen und darin auch festzulegen, welche kommunalen Aufgaben in Hinkunft gemeinsam wahrgenommen werden sollen. Die Erstellung der Kleinregionalen Entwicklungskonzepte kann durch die A16 im Rahmen des Zielprogramms "Regionale Wettbewerbsfähigkeit Steiermark 2007–2013" und auf Basis der Richtlinie des Landes Steiermark zur Förderung der Integrierten nachhaltigen Raumentwicklung gefördert werden. Neben den, in diesen Rechtsgrundlagen festgelegten,

Kriterien müssen folgende Voraussetzungen für eine positive Förderungszusage erfüllt sein⁷⁸⁾:

- Vorliegen gleichlautender Gemeinderatsbeschlüsse (Absichtserklärung zur Gründung der Kleinregion) aller Gemeinden bei der Abteilung 16,
- Bildung des Gemeindeverbandes im Sinne des §38 der Gemeindeordnung ist eingeleitet bzw. abgeschlossen,
- Sicherstellung des Eigenmittelanteils der Gemeinden von 30% der Gesamtkosten,
- Erstellung des KEK gemeinsam mit einem/r durch die Abteilung 16 zertifizierten Prozessbegleiter.

Die Förderhöhen werden für die einzelnen Kleinregionen unter Berücksichtigung einiger Faktoren (Einwohner, Steuerkopfquote, Gemeindestruktur, zentralörtliche Funktion) berechnet und in Kategorien zusammengefasst. Daraus ergeben sich 3 Obergrenzen für die förderfähigen Gesamtkosten der KEK-Erstellung:

Förderfähige Gesamtsumme	Eigenmittel (30%) In €	Förderung (Landes- und EU-Mittel)
35.000	10.500	24.500
30.000	9.000	21.000
25.000	7.500	17.500

Monetäre Förderung

Verteilungsrichtlinien für Finanzausgleichsmittel gemäß § 21 Abs. 9 des Finanzausgleichsgesetzes 2008⁷⁹⁾

Die Verteilungsrichtlinien nehmen ebenfalls Bezug auf das genannte Projekt Regionext und die dort im Zentrum stehenden Kleinregionen⁸⁰⁾.

Gemäß § 21 Absatz 9 des FAG 2008 werden zeitlich befristet Mittel in Höhe der nach Durchführung der Verteilung gemäß § 21 Abs. 7 und 8 verbleibenden Finanzausgleichsmittel für Gemeindefusionen und -kooperationen zur Verfügung gestellt, jedenfalls aber 10% der gesamten Finanzausgleichsmittel gemäß Paragraph 21 eines jeden Jahres.

Für Gemeindefusionen beträgt die Höhe des Vorweganteiles im ersten Jahr 80.000 €, im zweiten Jahr 60.000 €, im dritten Jahr 40.000 € und im vierten Jahr 20.000 €. Reichen die nach

⁷⁸⁾ Vgl. <http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/ziel/51385040/DE/> [15.09.2010].

⁷⁹⁾ Siehe Richtlinie unter: http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11235709_50300141/11b5f113/Par21_9_Verteilungsrichtlinien.pdf [05.11.2010].

⁸⁰⁾ So werden etwa als förderwürdige Gemeindekooperationen im Sinne der Richtlinien Kleinregionen gemäß Paragraph 38a der steiermärkischen Gemeindeordnung 1967 angesehen.

Durchführung der gemäß Abs. 7 und 8 verbleibenden Mittel für diesen Vorweganteil nicht aus, sind die Finanzzuweisungen aus den Verteilungsvorgängen gemäß Abs. 7 und 8 aliquot zu kürzen.

Förderwürdig sind alle mit der Erstellung eines kleinregionalen Entwicklungskonzeptes (KEK) und der Bildung von Kleinregionen anfallenden Ausgaben. In weiterer Folge sind konkrete Maßnahmen förderwürdig, die sich aus der Erarbeitung des KEK ergeben und in diesem vorgesehen sind (Projektförderung).

Die Höhe des Vorweganteiles beträgt 10.000 € als Basisförderung. Weitere zur Verfügung stehende Mittel sind nach der Einwohnerzahl der gebildeten Kleinregion im Verhältnis zur Verteilungsschlüsselzahl aufzuteilen. Die Verteilungsschlüsselzahl ergibt sich aus den für das jeweilige Jahr nach Abzug der Basisförderung verbleibenden Mitteln geteilt durch die Summe der Einwohner aller Kleinregionen.

Förderung im Rahmen der BZ-Mittelvergabe

Neben dem Projekt Regionext, das im Sinne der in anderen Ländern beschriebenen nicht-monetären Maßnahmen zur Förderung von Kooperation zu verstehen ist und das eine eigene homepage hat⁸¹⁾, auf der viele Informationen zur Gemeindekooperation bereitgestellt werden, gibt es aber auch noch dezidierte weitere finanzielle Förderungen. So sind in den generellen Richtlinien zur BZ-Mittelvergabe⁸²⁾ Sonderbestimmung für Projekte von Kleinregionen (siehe Projekt Regionext) enthalten. Demnach können gemeinsame Projekte einer Kleinregion mit einem Förderzuschlag von maximal 20 Prozent zu den ansonsten gültigen Förderrichtsätzen (siehe folgende Tabelle) rechnen.

Schulbauten einschließlich Turnsäle und Einrichtungen für Musikschulen	bis zu 50%
Amtsgebäude	bis zu 50%
Wirtschaftshöfe	bis zu 50%
Kommunalfahrzeuge (LKW, Traktoren, Schneeräumgeräte etc.)	bis zu 30%
Freizeitanlagen (Sportplätze, Schwimmbäder etc., jedoch keine Beförderungseinrichtungen wie Seilbahnen, Schlepplifte etc.)	bis zu 40%
Veranstaltungshallen und Sporthallen (außerschulisch)	bis zu 40%
Gemeindestraßen und Straßenbeleuchtungen	bis zu 30%
Gemeindestraßen mit Förderprogrammen nach besonderer Vereinbarung	bis zu 30%
Anteilskosten bei Bundes- und Landesstraßenbauten (Gehwege, Radwege)	bis zu 30%
Feuerwehrrüsthäuser nach "Einheiten" (Richtlinien AKS)	je 30.000,00 €
Alle sonstigen Projekte	bis zu 40%

⁸¹⁾ Siehe: <http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/ziel/47821580/DE/> [05.11.2010].

⁸²⁾ Vgl. Richtlinien für die Gewährung von Bedarfszuweisungen, Infrastrukturmitteln und Beihilfen aus dem Landesschulbaufonds an Gemeinden, Stand 01. Februar 2009.

Die Förderung wird jedoch davon abhängig gemacht, dass das jeweilige Projekt, für das um Förderung angesucht wird, im aktuellen Kleinregionalen Entwicklungskonzept enthalten ist und dort hinsichtlich der Kosten und Nutzen bewertet wurde.

3.2.7 Tirol⁸³⁾

Die Koalitionspartner der Tiroler Landesregierung haben sich im "Programm für Tirol 2008 bis 2013" etwa im Bereich Gemeinden und Infrastruktur explizit zu einer Verstärkung der Gemeindezusammenarbeit, insbesondere auch bei der Gewährung von Bedarfszuweisungen verständigt⁸⁴⁾:

Die Tiroler Landesregierung hat gemäß § 21 FAG 2008 "Richtlinien über die Gewährung von Finanzausweisungen" erlassen.

Gefördert werden Gemeindefusionen sowie neue Gemeindekooperationen von zwei oder mehreren Gemeinden. Bereits bestehende Kooperationen sind nur dann einer Finanzausweisung zugänglich, sofern sie eine wesentliche Verbesserung erfährt oder mindestens zwei neue Gemeinden hinzukommen.

Gewährt werden Finanzausweisungen für Kinderbetreuung in Krabbelstuben und Kindergärten, Pflichtschulen, Jugendheime, Betreuung von alten und gebrechlichen Menschen, Alten- und Pflegeheime, Bestattungseinrichtungen, Wasserversorgung sowie Bau- und Recyclinghöfe.

Bezuschusst werden je Gemeindekooperation maximal 15% der damit verbundenen Investitionskosten. Im Fall der Ausschöpfung des Vorweganteils wird der Zuschuss entsprechend dem Verhältnis der Finanzkraft (gemäß § 21 Abs. 5 FAG 2008) der beteiligten Gemeindekooperationspartner im aliquoten Ausmaß gekürzt. Höhe und Modus der Förderung der Gemeindefusion entsprechen der Mindestförderung (gemäß § 21 Abs. 9 FAG 2008).

Wird die Gemeindekooperation nicht wirksam, ist der gewährte Zuschuss in vollem Umfang zurückzubezahlen. Im Fall der Auflösung einer geförderten Gemeindekooperation innerhalb von drei respektive fünf Jahren sind die gewährten Zuschüsse zur Gänze respektive teilweise zurückzuzahlen. Die Zusammenarbeit kann in einer zivil- oder öffentlich-rechtlichen Rechtsform organisiert werden (Vertrag, Gesellschaft bürgerlichen Rechts oder Unternehmensrechts, Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder Gemeindeverband). Analog gilt, wird eine

⁸³⁾ Die folgenden Ausführungen stützten sich auf die Richtlinien über die Gewährung von Finanzausweisungen nach § 21 Abs. 9 FAG, die im Boten für Tirol, dem Amtsblatt der Behörden, Ämter und Gerichte Tirols, am Mittwoch, den 10. September 2008 kundgemacht wurden. Weitergehende Informationen wurden von der Gemeindeabteilung nicht zur Verfügung gestellt.

⁸⁴⁾ Programm für Tirol 2008 bis 2013, Quelle: http://www.tirol.gv.at/fileadmin/www.tirol.gv.at/regierung/downloads/koalitionsvereinbarung_01072008.pdf [07.09.2010].

Gemeindefusion nicht wirksam, sind die erhaltenen Finanzausweisungen in vollem Umfang zurückzubezahlen⁸⁵⁾.

3.2.8 Vorarlberg⁸⁶⁾

Gemeindezusammenarbeit findet in Vorarlberg schon bisher in vielen Bereichen und in vielfältiger Weise statt. So etwa in

- Schulerhalterverbände nach dem Schulerhaltungsgesetz
- Verbände nach dem Wasserrechtsgesetz
- Gemeindeverbände für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV-Verbände)
- Regionalplanungsgemeinschaften,
- Staatsbürgerschaftsverbände
- Musikschulverbände
- Verbände für den Bau und Betrieb von Sozial- und Pflegeheimen
- Vorarlberger Gemeindeverband (als Interessensvertretung der Gemeinden)

Im Zuge einer Infrastrukturerhebung Ende 2007 erfolgte auch eine Erhebung der bestehenden Gemeindekooperationen.

Das Land Vorarlberg fördert seit vielen Jahren den Ausbau von Gemeindekooperationen. Dabei ist – ähnlich wie in der Steiermark – zu unterscheiden zwischen einer meist monetären Förderung einzelner Projekte und einer eher grundsätzlichen Förderung durch das landesweite Projekt "Vision Rheintal". Zurückhaltend war – so Weiss, 2006 – das Land Vorarlberg bisher bei lenkenden Vorgaben für raumrelevante Standortentscheidungen der einzelnen Gemeinden und bei Gemeindekooperationen, die nicht für alle Beteiligten Vorteile versprechen. Die Praxis zeigt, dass freiwillige Zusammenarbeit dort ihre Grenzen findet, wo eine ungleiche Verteilung von Vor- und Nachteilen erwartet wird. Das betrifft besonders auch die Ansiedlung von Betrieben mit dem damit verbundenen Einnahmewachstum an Kommunalsteuer.

Bereits im Jahr 2002 wurde im Landtag beschlossen, den Vorarlberger Gemeindeverband bei der Entwicklung von Pilotprojekten zur Zusammenarbeit von Gemeinden zu unterstützen und gegebenenfalls eine finanzielle Starthilfe zu leisten. In der Entschliebung wird festgehalten, *"dass Gemeindezusammenarbeit in zunehmenden Maß erforderlich ist – sei dies im enger zusammenwachsenden Rheintal zwischen eigentlich autarken Großgemeinden genauso wie zwischen Klein- und Kleinstgemeinden, für die die Gemeindezusammenarbeit künftig ein wichtiger Schritt zum Erhalt der Gemeindeautonomie ist. Gemeindeübergreifende*

⁸⁵⁾ Anmerkung: Förderausmaß und -bedingungen gemäß der Tiroler Richtlinie über die Gewährung von Finanzausweisungen nach § 21 Abs. 9 und 10 des Finanzausgleichsgesetzes 2008 sind mit jenen der Salzburger Richtlinien inhaltsgleich.

⁸⁶⁾ Die folgende Darstellung basiert in wesentlichen Teilen auf einer schriftlichen Information von Gernot Feuerstein aus der Finanzabteilung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung.

Zusammenarbeit funktioniert heute schon in so genannten Zweckverbänden – es gilt aber, in obigem Sinne, darüber hinaus Gemeindezusammenarbeit zu fördern."(Weiss, 2006: S. 115)

Konkret werden von Seiten der Landesregierung folgende Förderprogramme/-schwerpunkte genannt:

Richtlinien für die Förderung von Gemeindekooperationen oder Gemeindefusionen: Die Vorarlberger Landesregierung hat am 26.05.2009 "Richtlinien der Vorarlberger Landesregierung über die Aufteilung der jährlichen Finanzaufweisung des Bundes gemäß § 21 FAG 2008 auf die Vorarlberger Gemeinden" beschlossen. Diese Richtlinien beinhalten in Abschnitt III umfangreiche Bestimmungen über die Förderung von Gemeindekooperationen (und gegebenenfalls auch für Gemeindefusionen).

Gleichzeitig wurde von der Landesregierung festgelegt, dass die Bestimmungen des Abschnittes III der genannten Richtlinien bei Förderungen von Gemeindekooperationen/Gemeindefusionen, die aus Bedarfszuweisungsmitteln gemäß FAG finanziert werden, analog anzuwenden sind.

Förderungsgegenstand nach diesen Richtlinien bei Gemeindekooperationen sind:

- Entwicklungskosten (z. B. für Konzepterstellung, Prozessbegleitung, Beratung durch Fachexperten, Moderationen) für neue Gemeindekooperationen/Gemeindefusionen (bei anschließender Projektumsetzung)
- Investitionskosten für gemeinsam zu errichtende/finanzierende Bauprojekte (sofern keine sonstigen Investitionsförderungen möglich sind)
- Personal- und Sachaufwandskosten für den laufenden Betrieb von neuen Gemeindekooperationen (Anschubförderung)
- Gemeindefusionen

Diese "Richtlinien der Vorarlberger Landesregierung über die Aufteilung der jährlichen Finanzaufweisung des Bundes gemäß § 21 FAG 2008 auf die Vorarlberger Gemeinden" wurden im Amtsblatt für das Land Vorarlberg Nr. 22 vom 30. Mai 2009 veröffentlicht.

Förderung von kommunalen und regionalen Entwicklungskonzepten: Im Jänner 2008 wurden neue Richtlinien für die Förderung von kommunalen und regionalen Entwicklungskonzepten der Gemeinden beschlossen.

Diese Förderungsrichtlinien sehen gegenüber rein örtlichen Konzepten wesentlich erhöhte Förderungen (+20%-Punkte) für regionale Konzepte (mit Beteiligung von mindestens drei Gemeinden) vor.

Berücksichtigung von Finanzkraftunterschieden der einzelnen Gemeinden bei gemeinsamer Finanzierung von Investitionen: Bei gemeinsamen Finanzierungen von Investitionsprojekten durch mehrere Gemeinden wird zur Ermittlung des Gesamtfördervolumens, die Förderung für jede mitfinanzierende Gemeinde auf der Basis der von der jeweiligen Gemeinde zu tragenden Kosten unter Berücksichtigung der der jeweiligen Gemeinde zustehenden richtliniengemäßen Fördersätze ermittelt und ausbezahlt.

Dadurch ist es in der Regel möglich, höhere Förderungen auszubezahlen, als sie sich nach den Fördersätzen ergeben würden, die der (zumeist finanzkräftigeren) Standortgemeinde zustehen.

Erhöhte Zinszuschüsse bei gemeinsamen Grunderwerben: Gemeinden erhalten Zinszuschüsse zu Fremdmittelaufnahmen zur Finanzierung von Grunderwerbskosten. Zinszuschüsse können gewährt werden zu Fremdmittelaufnahmen der Gemeinden zur Finanzierung von

- Grundankäufen für den sozialen Wohnbau
- Grundankäufen für Betriebsansiedelungen und
- Grundankäufen, die aus raumplanerischen Interessen dringend geboten erscheinen.

Für den Fall, dass eine Gemeinde in finanzieller Kooperation mit mindestens zwei weiteren Gemeinden, einen Grunderwerb tätigt, so erhalten alle beteiligten Gemeinden einen Zuschlag von 25%-Punkten zum bisherigen Zinszuschuss. Dies bedeutet, dass dann eine Gemeinde mit einer Finanzkraftkopfquote bis 90% einen Zinszuschuss von nunmehr 75% und eine beteiligte Gemeinde mit einer Finanzkraftkopfquote über 90% auch einen Zinszuschuss von 25% erhält.

- Verbesserung der Gemeindekooperationsförderung im Rahmen der Gemeinde-Strukturförderungen (gilt ab 1.1.2007): Kleine Gemeinden bis 1.300 EW und finanzschwache Gemeinden bis 5.000 EW erhalten zu ausgewählten Infrastrukturprojekten der Gemeinden zusätzlich zu sonstigen regulären Förderungen Strukturförderungsmittel. Wenn drei oder mehr Gemeinden gemeinsam ein förderbares Investitionsprojekt erstellen, werden erhöhte Strukturförderungen gewährt:

- (1) Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl bis 1.300 erhalten eine Förderung in Höhe von 25% (= 20% Einzelförderung + 5% Kooperationszuschlag) der anerkehbaren Investitionskosten
- (2) Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von 1.301 bis 3.000 erhalten eine Förderung in Höhe von 20% (= 15% Einzelförderung + 5% Kooperationszuschlag) der anerkehbaren Investitionskosten unter der Voraussetzung, dass die Finanzkraftkopfquote der Gemeinde 80% des Landesdurchschnittes nicht übersteigt.
- (3) Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von 3.001 bis 5.000 erhalten eine Förderung in Höhe von 15% (= 10% Einzelförderung + 5% Kooperationszuschlag) der anerkehbaren Investitionskosten unter der Voraussetzung, dass die Finanzkraftkopfquote der Gemeinde 80% des Landesdurchschnittes nicht übersteigt.
- (4) Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von über 5.000 erhalten eine Förderung in Höhe von 5% (5% Kooperationszuschlag) der anerkehbaren Investitionskosten (ausgenommen für Pflichtschulbauten).
- (5) Als Obergrenze für die Strukturförderung je förderbarem Projekt wird bei gemeinsamer Finanzierung durch mehrere Gemeinden bis auf weiteres ein Barwertbetrag von 250.000 € festgelegt (bei Pflichtschulbauten beträgt die Förderobergrenze je Projekt im Barwert 200.000 €, wobei bei gemeinsamer Finanzierung bei Pflichtschulbauten die

Finanzierungsanteile der einzelnen Gemeinden jeweils als ein eigenes Projekt gewertet werden).

- (6) Verbesserung der Gemeindekooperationsförderung (ab 1.1.2008) im Rahmen der Gemeinde-Strukturförderungen für Abfallsammelanlagen, Abfallbeseitigungsanlagen, Bau- und Wertstoffhöfe: Am 18.12.2007 hat die Vorarlberger Landesregierung eine beschlossen, mit Wirkung ab 1.1.2008 die geltenden Strukturförderungsrichtlinien dahingehend zu adaptieren, dass im Bereich der Abfallsammelanlagen, Abfallbeseitigungsanlagen, Bau- und Wertstoffhöfe Strukturförderungszuschläge nicht erst bei einer gemeinsamen Finanzierung solcher Projekte durch mindestens drei, sondern bereits bei einer gemeinsamen Finanzierung durch zwei Gemeinden möglich sind. Die Herabsetzung auf zwei Gemeinden begründet sich damit, dass in den ggst. Bereichen die Chancen auf umsetzbare Kooperation realistischerweise eher im Bereich von zwei als mehr Gemeinden gesehen wird.

Bedarfszuweisungen gem. FAG für Bauhöfe/Wertstoffhöfe: Ebenfalls am 18.12.2007 hat die Vorarlberger Landesregierung beschlossen, beginnend ab dem 1.1.2008 die Gemeinkosten für den Neubau, die Erweiterung und Sanierung von Bau- Abfall- und Wertstoffsammelhöfen mit zugeordneten mit Bedarfszuweisungsmitteln (in der Höhe der Fördersätze, wie sie für auch Pflichtschulen gelten) zu gewähren unter der Voraussetzung, dass solche Projekte von mindestens zwei Gemeinden in Form einer Gemeindekooperation finanziert werden.

Erhöhte Förderungen für Personalkosten für Kinder- und Schülerbetreuungseinrichtungen bei gemeinsamer Finanzierung durch mindestens drei Gemeinden:

1. Förderung Personalkosten für Kinderbetreuungseinrichtung und für Schülerbetreuung an Schulen außerhalb der Unterrichtszeit: Das Land gewährt für Kinderbetreuungseinrichtungen und für die Schülerbetreuung an Schulen außerhalb der Unterrichtszeit zu den richtliniengemäß anerkeennbaren Personalkosten 50%-ige Personalkostenförderungen.
2. Wenn drei oder mehr Gemeinden gemeinsam eine neue Kinder- oder Schülerbetreuungseinrichtung betreiben bzw. bei einem privaten Träger den Abgang übernehmen, erhält der Träger der Einrichtung als Anschubförderung für die ersten drei Jahre des Betriebes der Kinderbetreuungseinrichtung anstelle der regulären 50%-igen Personalkostenförderung im ersten Jahr eine Förderung von 65%, im zweiten Jahr eine Förderung von 60% und im dritten Jahr eine Förderung von 55%. Als neue Einrichtung gelten solche, die ihren Betrieb erstmals nach dem 1.6.2007 aufnehmen.
3. Förderung Personalkosten für Kindergärten: Das Land gewährt für Kindergärten zu richtliniengemäß anerkeennbaren Personalkosten Förderungen von 60%. Wird in Zusammenarbeit mit mindestens drei Gemeinden ein Kindergarten neu eröffnet, der unter der Trägerschaft von zumindest drei Gemeinden (z. B in Form eines Gemeindeverbandes, eines Vereines oder einer GmbH) steht oder deren Rechtsträger mit mindestens drei Gemeinden eine Vereinbarung über eine

Abgangsdeckung (z. B. Kostenaufteilung nach Bevölkerung; Finanzkraft, Anzahl der betreuten Kinder usw.) abgeschlossen hat, so wird abweichend von der Regelförderung eine erhöhte, auf drei Jahre befristete Förderung (Anschubförderung) gewährt. Als Anschubförderung werden gewährt im ersten Jahr 75%, im zweiten Jahr 70% und im dritten Jahr 65% der Personalkosten (inklusive BZ für finanzschwache Gemeinden maximal 90%) gewährt.

Das liebe Geld

Die Landesförderungen für die Kinder- und Schülerbetreuung zielen in Richtung Vernetzung und Kooperation. Der Grund: Auch Eltern, die in kleineren Gemeinden wohnen, sollen Zugang zu genau der Betreuung haben, die sie für ihre Situation brauchen.

1. Anschubförderung für Kooperationsprojekte

Diese Förderung gilt für gemeindeübergreifende Kinder- und Schülerbetreuungseinrichtungen sowie für Schülerbetreuungen an Schulen. Das Land Vorarlberg übernimmt:

1. Jahr	65 %
2. Jahr	60 %
3. Jahr	55 %
ab dem 4. Jahr	50 % Personalkosten

Voraussetzungen: Die Einrichtung wird von mindestens drei Gemeinden zusammen geführt, die Einrichtung wird neu eröffnet und die Kosten werden von den Gemeinden getragen. Falls der Träger ein anderer ist, muss es eine Vereinbarung zwischen dem Träger und den beteiligten Gemeinden über eine Abgangsdeckung geben. Bei nicht gemeindeübergreifenden Projekten übernimmt das Land Vorarlberg auch weiterhin ab dem ersten Jahr 50 % der Personalkosten. Grund für die höhere Förderung der gemeindeübergreifenden Einrichtungen: In kleinen Gemeinden – dort, wo Kooperationen am meisten Sinn machen – dauert es erfahrungsgemäß oft etwas länger, bis die Einrichtungen ausgelastet sind. Diese Förderung soll das Risiko minimieren und dazu motivieren, gemeinsam Verantwortung zu übernehmen.

2. Förderung von Gemeinden

Aufgrund ihrer Finanzkraft wird für jede Gemeinde errechnet, welche Personalkosten ihr jährlich für die Kinder- und Schülerbetreuung zumutbar sind. Fallen mehr Ausgaben an, übernimmt das Land Vorarlberg – je nach Gemeindegröße – 10 bis 80 % des zusätzlichen Betrages:

bis 1.000	80 %
1.001 bis 2.000	60 %
2.001 bis 5.000	40 %
5.001 bis 10.000	20 %
über 10.000 Einwohner	10 % Personalkosten

Voraussetzungen: Die Gemeinde verpflichtet sich per Beschluss, dass sie Eltern, deren Kinder eine Betreuungseinrichtung in einer anderen Gemeinde besuchen, mit mindestens 40 Cent pro Betreuungsstunde unterstützen, falls die benötigte Betreuung innerhalb der eigenen Gemeinde nicht zur Verfügung steht. So bekommen auch Eltern in kleineren Gemeinden Zugang zu einer bedarfsgerechten Kinderbetreuung. Die Obergrenze der Förderung liegt bei 10.000 Euro pro Gemeinde und Jahr.



»Jede Familie, die Betreuung benötigt, soll diese auch erhalten. Land und Gemeinden arbeiten gemeinsam am weiteren Ausbau des Kinderbetreuungsangebots.«

Quelle: http://www.vision-rheintal.at/fileadmin/VRuploads/PDF/Downloads_A-Z/Publikationen/Ausgabe_Mai_08.pdf
[07.09.2010]

Weitere Unterstützungsmaßnahmen des Landes im Rahmen der Gemeindezusammenarbeit sind:

1. EU-Förderprogramm "Regionale Wettbewerbsfähigkeit Vorarlberg" 2007 bis 2013: Gemeindekooperationen sind nicht per se im Programm regionale Wettbewerbsfähigkeit förderbar, sondern es wird das jeweilige Projekt genau angeschaut. Gemäß Programm werden als förderwürdig folgende Aktivitäten anerkannt: zB Studie für Betriebsgebietsmodelle, Standortentwicklung, Entwicklung überregionaler Leistungsangebote in Handwerk, Gewerbe, Tourismus; Einzelinitiativen mit Impulscharakter für die Region. Es wird eine Einzelentscheidung auf Basis des Programms gemacht. Hinsichtlich Förderhöhe wird die Finanzkraft der Gemeinde angeschaut⁸⁷⁾.
2. LEADER: Keine speziellen Gemeindekooperationsförderungen vorgesehen!⁸⁸⁾.
3. Interregprogramm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein: Im Rahmen dieses Programmes gibt es keine speziellen Gemeindekooperationsförderung, jedoch können inhaltliche mit dem Interregprogramm übereinstimmende Projekte, die im Wege einer Gemeindekooperation durchgeführt werden, ebenfalls gefördert werden⁸⁹⁾.

Finanzkraftbegriff für Landesumlage und Gemeindebeiträge für den Sozialfonds und das Landespflegegeld:

Der Vorarlberger Landtag hat diesbezüglich bereits im Herbst 2006 eine Änderung der gesetzlichen Finanzkraftbegriffe nach dem Landesumlagegesetz und nach dem Sozialhilfegesetz dahingehend beschlossen, dass freiwillige Ausgleichszahlungen zwischen Gemeinden für die Abgeltung von Vor- bzw. Nachteilen aus Betriebsansiedelungen bei der Berechnung der Finanzkraft berücksichtigt werden. Diese Ausgaben vermindern die Finanzkraft und damit den Anteil der Gemeinde an der Landesumlage bzw. an den Beiträgen für den Sozialfonds und das Landespflegegeld. Für die die Ausgleichszahlung empfangende Gemeinde erhöht sich die Finanzkraft mit umgekehrter Wirkung. Solche freiwilligen Ausgleichszahlungen der Gemeinden werden künftig auch beim Finanzkraftbegriff für die Landesförderungen berücksichtigt. Freiwillige Ausgleichszahlungen der Gemeinden für die Abgeltung von Vor- und Nachteilen aus Betriebsansiedelungen (als Ersatz für die Abtretung von Kommunalsteuererträgen) erfordern das Einvernehmen der betroffenen Gemeinden und bedürfen nach den vorliegenden landesgesetzlichen Bestimmungen (Landesumlagegesetz, Sozialhilfegesetz) und Landesförderungsrichtlinien, um im inter-kommunalen Finanzausgleich entsprechend berücksichtigt zu werden, einer schriftlichen Grundlage zwischen den betroffenen Gemeinden, aus der die Höhe und der genaue Zweck hervorgehen.

Neben der Möglichkeit zur freiwilligen Abtretung von Kommunalsteuererträgen gemäß § 17 FAG 2005 durch die vom Land zusätzlich geschaffene Möglichkeit zur Berücksichtigung der

⁸⁷⁾ Auskunft Mag. Bechter-Edelhofer, Abt. VIa, vom 10.9.2010.

⁸⁸⁾ Auskunft vom 8.9.2010, Wolfgang Kinz, ABB.

⁸⁹⁾ Auskunft vom 10.9.2010 von Dr. Martina German-Büchel, Abt. PrE.

freiwilligen Ausgleichszahlungen der Gemeinden (quasi als Ersatz für die Abtretung von Kommunalsteuererträgen) als Ersatz für Vor- und Nachteile von Betriebsansiedelungen im interkommunalen Finanzausgleich sind landesweit gute Voraussetzungen für gemeindeübergreifende Lösungen im Sinne ihres Antrages geschaffen worden.

Vision Rheintal⁹⁰⁾

Mit dem Projekt Vision Rheintal hat das Land Vorarlberg u. E. einen für Österreich insgesamt richtungsweisenden Schritt für die Weiterentwicklung der Gemeindekooperation, der nachhaltigen Siedlungsentwicklung sowie der Freiraumstärkung getan.

Im Jahr 2004 startete das Projekt Vision Rheintal. In einem zweijährigen Prozess wurde ein Leitbild zur räumlichen Entwicklung und regionalen Kooperation erstellt. Im Sommer 2006 konnten diese Arbeiten abgeschlossen werden. Das Leitbild wurde in der Broschüre "vis!on rheintal Dokumentation 2006" publiziert. Dem Leitbildprozess vorangegangen war eine ca. dreijährige Vorbereitungs- und Orientierungsphase.

Bereits im Frühjahr 2006 hatte sich gezeigt, dass das Projekt Vision Rheintal nach Fertigstellung des Leitbildes weiterzuführen ist. Dadurch sollte gewährleistet sein, dass die erarbeiteten Erkenntnisse auch umgesetzt werden. In einer zweiten, auf ein Jahr ausgelegten Phase, wurden zunächst die erforderlichen Strukturen im Hinblick auf die Weiterführung des Projekts geklärt.

Im Sommer 2007 wurde der Strukturprozess abgeschlossen. Einen Meilenstein dabei stellte der Beschluss und die Unterzeichnung des "Regionalen Kontraktes Rheintal" durch die Mitglieder der Rheintalkonferenz dar. Das Land Vorarlberg und die 29 Rheintalgemeinden bekräftigen darin ihre gemeinsame Verantwortung für das Vorarlberger Rheintal und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit. In dieser dritten Phase betrachtet sich das Vorarlberger Rheintal als eine Region in ständigem Lernprozess⁹¹⁾.

Das Projekt an sich ist sehr vielfältig in seinen Intentionen und Aktivitäten. Es ist

- selbst Initiator von Projekten und Projektideen,
- Instrument der Kommunikation und der breiten Beteiligung von Gemeinden (Netzwerk Kooperation),
- Plattform des Wissens- und Erfahrungsaustauschs.

Bei der 6. Rheintalkonferenz im November 2007 wurden vier Schwerpunktthemen definiert, bei denen eine gemeindeübergreifende Sichtweise in den kommenden Jahren besonders wichtig und sinnvoll ist:

- Kinderbetreuung,
- Betreuung und Pflege,

⁹⁰⁾ Unter www.vision-rheintal.at/ finden sich viele Informationen zum Projekt insgesamt aber auch zu bisherigen Aktivitäten und Ergebnissen.

⁹¹⁾ Quelle: <http://www.vision-rheintal.at/hintergruende/> [07.09.2010].

- Regionale Betriebsgebiete,
- Siedlung und Mobilität.

Vision Rheintal hat die Aufgabe übernommen, diese Themen soweit aufzubereiten, dass eine fundierte sachliche Diskussion in der Rheintalkonferenz möglich ist.

Das Projekt Vision Rheintal wird von der Landesregierung finanziert (Büro für Zukunftsfragen).

3.3 Zwischenbilanz der Förderstrategien der Länder

Die dezidierte Auseinandersetzung mit den einzelnen Bundesländern zeigt, dass es in allen Ländern praktisch Verwaltungskooperationen gibt aber fast überall von Seiten der Gemeindeabteilungen auch ein Nachholbedarf in Sachen Kooperation gesehen wird. Damit bestätigen sich frühere Einschätzungen (vgl. etwa *Biwald – Hack – Wirth, 2006*), wonach das Potential an Kooperationen trotz vieler guter Ansätze noch längst nicht ausgeschöpft ist. Von Seiten der Gemeindeabteilungen in den Ländern werden teilweise ganz dezidiert auch Aufgabenbereiche genannt, in denen man sich mehr Kooperation wünschen würde.

Die Analyse der praktizierten Förderstrategien der Bundesländer zeigt ferner, dass das Förderengagement der Länder sehr unterschiedlich stark ausgeprägt ist, und zwar sowohl was den Umfang als auch die Intensität der Maßnahmen anbelangt. In allen Ländern finden sich sowohl nicht-monetäre als monetäre Fördermaßnahmen. Übergreifende Projekte der Förderung von Gemeindekooperationen sind demgegenüber nicht in allen Ländern anzutreffen. Ausnahmen: Vorarlberg – Vision Rheintal, Steiermark – Regionext, Oberösterreich – weitreichende Aktivitäten aber nicht als Projekt namhaft gemacht.

Bei den monetären Fördermaßnahmen sind zum die generellen Förderungen für Kooperationen und Fusionen im Rahmen der Konkretisierung der Anforderungen des §21 Abs. 9 FAG 2008 und zum anderen meist Fördermaßnahmen im Rahmen der BZ-Mittelvergabe zu nennen. Teilweise finden sich in manchen Ländern parallele Förderstrategien (Gemeindeabteilungen, andere Fachabteilungen wie etwa die Raumordnung in Niederösterreich oder der Steiermark).

Nicht immer war es einfach, die Fördermöglichkeiten einfach (z. B. über die homepage) zu erfassen/zu finden.

Auffallend ist jedenfalls, dass die Förderung von Fusionen zwar immer auch Gegenstand der Förderstrategien ist (zumindest in Konkretisierung des § 21 FAG), aber in der Regel sowohl bezüglich der Ausgestaltung der Förderrichtlinien als auch insbesondere bezüglich konkreter praktischer Maßnahmen rudimentär bleiben. Im Zentrum der Aktivitäten der Länder stehen eindeutig die Kooperationen. Damit bestätigt sich, was in allen Interviews auch konkret gesagt wurde, dass nämlich Fusionen, nicht das ausgesprochene Ziel der jeweiligen Landesregierungen sind.

Bislang liegen noch keine Untersuchungen für Österreich vor, die zeigen, ob und in welchem Ausmaß die praktizierten Förderungen der Länder tatsächlich Wirksamkeit zeigen, indem sie insbesondere neue Kooperationen auslösen, die nicht auch ohne Förderungen zustande

gekommen wären. Ob und in welchem Ausmaß daher von Mitnahmeeffekten ausgegangen werden muss, bleibt offen.

In persönlichen Gesprächen wurde jedenfalls immer wieder auch darauf hingewiesen, dass die Förderung des jeweiligen Landes *ein* Entscheidungsgrund für eine Kooperation war. Auch eine aktuelle Studie aus Vorarlberg nennt bei den "fördernden Faktoren" speziell die finanziellen Anreize (Jochum – Strehle, 2009). Welche Bedeutung den finanziellen Anreizen letztlich zukommt, bleibt offen, zumal unsere Erfahrungen zeigen, dass das Zustandekommen einer Kooperation in hohem Maße von den in einer Gemeinde handelnden Entscheidungsträgern – insbesondere den BürgermeisterInnen – abhängt. Ob ein Kooperationsprozess angestoßen wird, ist daher wohl weniger eine Frage der finanziellen Förderung als vielmehr anderer Faktoren: z. B. konkreter Handlungsbedarf, positive persönliche Beziehung zu den Nachbarn, positive Erfahrungen aus früheren Kooperationen.

In Kärnten werden die finanziellen Anreize aus Sicht der Gemeindeabteilung jedenfalls positiv bewertet. So wurden dort eben sehr viele Anfragen auf Förderung vonseiten der Gemeinden gestellt. Sie erstrecken sich von sehr kleinen Vorhaben wie etwa dem Ankauf eines Straßenmarkiergerätes bis hin zu größeren Projekten wie der Entwicklung von Gewerbeparks. Eine gesamthafte bzw. umfassende Evaluierung wurde aufgrund des kurzen Bestehens der BZ-Richtlinie (zwei Jahre) noch nicht durchgeführt. Insofern handelt es sich bei der Einschätzung um eine generelle Beobachtung, wonach die monetären Anreize einen Beitrag zur Förderung interkommunaler Zusammenarbeit leisten⁹²).

In Oberösterreich wird jedenfalls die Wirkung von monetären Anreize vonseiten der Gemeindeabteilung etwas ambivalent beurteilt: Einerseits tragen finanzielle Anreize positiv dazu bei, Kooperationen voranzutreiben und "letzte Zweifel" zu beseitigen, sind bei Kooperationsgesprächen auch immer ein Thema. Die Förderung interkommunaler Zusammenarbeit würde sich ohne finanzielle Anreize jedenfalls schwieriger gestalten. Bereits ein geringfügig höherer Förderumfang wird oftmals als überzeugendes Argument gesehen.

Bei Abgangsgemeinden stellt sich die Situation anders dar. Trotz kooperationsbedingten Einsparungen und finanziellen Förderungen bleiben jedoch meistens Abgangsgemeinden. Durch den "Kooperationsbonus" verringert sich höchstens die Höhe des Abgangs, ihre Grundsituation ändert sich aber nicht⁹³).

Damit wird ein Aspekt angesprochen, den Jürgen Weiss bereits vor einigen Jahren schon als Gefahr von strukturkonservierenden Effekten bezeichnet hat (Weiss, 2006: S. 119). Damit bezog er sich insbesondere auf besondere Förderungen für strukturschwache Gemeinden. Diese haben in der Regel eine kleine Einwohnerzahl und der Ausgleich von Struktur-

⁹²) Interview mit Frau Gojer, Abteilung für Dienstrecht und Interkommunale Zusammenarbeit (DIZ) des Amtes der Kärntner Landesregierung [11.10.2010].

⁹³) Interview mit Herrn Gugler, Gemeindeabteilung des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung, [07.10.2010].

schwächen nimmt naturgemäß Druck von sonst notwendigeren Kooperationen. Insofern werden durch den Finanzausgleich auch suboptimale Strukturen weiter verfestigt.

Klaus Wirth und Barbara Lehner (KDZ)

4 Strategien zur Förderung von Zusammenschlüssen und Kooperation in anderen Ländern

Mit Blick auf die Einschätzung der gegenwärtig in Österreich praktizierten Förderstrategien und deren Weiterentwicklung wurden insbesondere zwei ausländische Zugänge untersucht und für die weitere Diskussion aufbereitet. Dies sind aktuelle Entwicklungen und Erfahrungen aus der Schweiz, aus Deutschland und aus Dänemark

In der Schweiz hat sich insbesondere angeboten, das Beispiel des Kantons Bern vertieft zu bearbeiten, weil der Kanton Bern in der Schweiz (gerade bei Experten aus diesem Bereich) als besonders aktiv in Sachen Gemeindekooperation und –fusion gilt. In Deutschland wiederum liegt der Fokus auf dem Land Schleswig-Holstein, das zuletzt mit seinen umfassenden Reformbemühungen auf sich aufmerksam gemacht hat. Ergänzend werden Einschätzungen aus Dänemark präsentiert, die im Gegensatz zu den Ländern Schweiz und Deutschland ausschließlich auf der Grundlage von schriftlichen Unterlagen ermittelt wurden. In den anderen Ländern wurden jeweils noch persönliche Gespräche mit Verantwortlichen geführt.

4.1 Kanton Bern – Schweiz

Interkommunale Zusammenarbeit hat in der Schweiz eine lange Tradition und ist seit Gründung des Bundesstaates (1848) weit verbreitet. In den letzten 10 Jahren hat die Bedeutung von IKZ nochmals deutlich zugenommen (Motto: "Gemeinsam statt einsam")⁹⁴⁾. Gleichzeitig ist festzustellen, dass in den letzten Jahren in der Schweiz vermehrt freiwillige Gemeindefusionen umgesetzt werden⁹⁵⁾. Obwohl die IKZ in der Schweiz schon weit entwickelt ist, gibt es – so Steiner – insbesondere im Bereich der Kernverwaltung, bei den Feuerwehren und in vielen Bereichen zur Jugendanimation wie etwa der Freizeitgestaltung noch ungenutzte Potentiale. In der Schweiz liegt der Fokus von IKZ nicht primär auf monetären Aspekten. Vielfach geht es darum, aufgrund der Kleinteiligkeit der Gemeindestruktur Leistungen überhaupt und in einer guten Qualität realisieren zu können. Ein Beispiel dafür sind etwa die Oberstufenschulzentren, die dem kommunalen Aufgabenbereich zuzuordnen sind. Hier ist es undenkbar, dass jede kleine Gemeinde über ein eigenes Oberstufenschulzentrum verfügt. Sie sind ohne IKZ nicht möglich⁹⁶⁾.

Der heute erkennbar hohe praktische Stellenwert von Kooperationen und Fusionen ist – so Steiner⁹⁷⁾ – auch das Ergebnis aktiver kantonaler Politik zur Förderung von Kooperationen.

⁹⁴⁾ Steiner, Vortrag am 19.10.2010 im Rahmen der Veranstaltung "Public Management Impulse: Kooperation oder Fusion?" an der FH Oberösterreich GmbH, Campus Linz.

⁹⁵⁾ Steiner – Reist, 2008.

⁹⁶⁾ Interview mit Herrn Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern [19.10.2010].

⁹⁷⁾ Interview mit Herrn Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentr. für Public Management, Universität Bern [19.10.2010].

Die Kantone bauen bei der Förderung von Gemeindekooperationen in der Regel auf die Freiwilligkeit und die Eigeninitiative der Gemeinden; sie fordern aber auch konkretes kooperatives Handeln ein. Dafür setzen sie unterschiedliche nicht-monetäre⁹⁸⁾ aber auch monetäre Anreize⁹⁹⁾. Sie fordern Kooperationen aber auch durch die Vorgabe von Qualitätsstandards ("negative" Anreize¹⁰⁰⁾ ein. So behalten sich einige Kantone das Recht vor, den Gemeinden Vorgaben zur Qualität bestimmter Leistungen zu machen, sofern die Gemeinden zur Erfüllung dieser Aufgaben auf die Gewährung von Unterstützungsgeldern der Kantone angewiesen sind¹⁰¹⁾. Auch wenn in einzelnen Kantonale die Möglichkeit besteht, Interkommunale Zusammenarbeit in Ausnahmefällen per Zwang zu verordnen, wird dies defacto nicht praktiziert.

Im interkantonalen Vergleich zeigt sich eine relativ hohe Korrelation zwischen Fusions- und Kooperationsförderung. Jene Kantone, die Kooperationen stark fördern, treiben auch die Fusionen stark voran. Zurückführen lässt sich dieser Zusammenhang auf das generelle Bekenntnis zu Reformen der jeweiligen Kantone. In zeitlicher Hinsicht haben einige Kantone zunächst IKZ massiv vorangetrieben und dann zuletzt den Fokus vermehrt auf die Fusionen gelegt wie etwa im Kanton Bern. Andere haben beide Reformprojekte gleichzeitig initiiert¹⁰²⁾ Innerhalb der Schweiz wird die Strategie des Kantons Bern als eine der am weitesten entwickelten angesehen. Aus diesem Grund fokussiert die nachfolgende Darstellung insbesondere auf dieses Beispiel.

Das Beispiel des Kantons Bern

Der Kanton Bern zeigt ein großes Interesse an einer guten und wirkungsvollen Zusammenarbeit unter den Gemeinden. Er zeigt aber auch ein großes Engagement dahingehend, kommunale Strukturen, Organisationsformen und/oder -abläufe an veränderte Rahmenbedingungen und Bedürfnisse anzupassen.

Im Vordergrund der kantonalen Reformbemühungen stehen dabei:

- interne Reorganisation von Gemeindebehörden und -verwaltungen,
- Einführung von wirkungsorientierten Verwaltungsführungsmodellen (New Public Management),
- Einbezug Dritter in die Aufgabenerfüllung der Gemeinde,
- Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden (Interkommunale Zusammenarbeit),
- Zusammenschluss von Gemeinden (Fusion).

⁹⁸⁾ Z. B. durch Bereitstellen von Leitfäden/Arbeitshilfen, Anbieten von Beratungsleistungen, Sichtbarmachen von Good-Practice-Leistungen.

⁹⁹⁾ Steiner – Reist (2008, S. 10f).

¹⁰⁰⁾ Interview mit Herrn Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentr. für Public Management, Universität Bern [19.10.2010].

¹⁰¹⁾ Interview mit Herrn Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentr. für Public Management, Universität Bern [19.10.2010].

¹⁰²⁾ Interview mit Herrn Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentr. für Public Management, Universität Bern [19.10.2010].

Konkret unterstützt der Kanton Bern die Gemeinden mit folgenden Angeboten und Dienstleistungen:

- fachliche Begleitung von Reformprojekten,
- Bereitstellung des Ratgebers Gemeindereformen,
- Bereitstellung weiterer Hilfsmittel wie Checklisten, Vertragssammlungen, Mustererlasse und -verträge etc.
- die Ausrichtung projektbezogener Zuschüsse und Finanzhilfen bei Gemeindezusammenschlüssen¹⁰³).

Generell lässt der Kanton den Gemeinden die Wahlfreiheit für die IKZ. Werden jedoch Aufgaben nicht effizient und kostengünstig genug erfüllt, greift der Kanton ein. Dabei kommt das sogenannte "Drei-Stufen-Modell der Zusammenarbeit" zum Tragen¹⁰⁴). Dieses im Gemeindegesetz aus dem Jahr 1998 festgeschriebene Prinzip gibt dem Kanton die Möglichkeit zur aktiven Einflussnahme:

- *Erste Stufe – Freiwilligkeit:* Interkommunale Zusammenarbeit basiert auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und findet üblicherweise aus eigenem Antrieb und nach den jeweiligen Gemeindebedürfnissen der statt. Aus kantonaler Sicht besteht hier meist kein Eingriffserfordernis. In bestimmten Situationen (z. B. Agglomerationen oder Regionen) besteht jedoch ein besonders großer Bedarf zur Koordination interkommunaler Zusammenarbeit. Zur Gewährleistung einer durchdachten Koordination und Organisation der Zusammenarbeit sieht das GG für derartige Fälle den Abschluss eines Zusammenarbeitsvertrages der beteiligten Gemeinden vor.
- *Zweite Stufe – indirekter Druck:* Berner Gemeinden sind grundsätzlich autonom in der Organisation und Erfüllung ihrer Aufgaben. Sofern der Kanton jedoch zur kommunalen Aufgabenerfüllung finanziell beiträgt oder Gemeinden finanziell unterstützt, nimmt er bei Bedarf Einfluss auf die Art und Weise der Aufgabenerledigung, oder aber es die Beiträge an die Gemeinden gekürzt oder gänzlich gestrichen, wenn etwa Kooperationen von den jeweiligen Gemeinden verweigert werden und dadurch – nachweislich – Qualitäts- und Kostenverluste entstehen.
- *Dritte Stufe – Zwang:* Nach alten wie neuem Gemeindegesetz hat der Kanton die Möglichkeit die Gemeinden zur Zusammenarbeit zu zwingen, indem er sie etwa dazu verpflichtet, gewisse Aufgaben in Gemeindeverbänden zu erfüllen (z. B. Spitalverbände).

¹⁰³) Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern,
http://www.jgk.be.ch/site/index/agr/agr_gemeinden/agr_gemeinden_reformen.htm [13.10.2010].

¹⁰⁴) Amt für Gemeinden und Raumordnung (2002: 13ff) → Lit-Verz: Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern, Wegleitung zum neuen Gemeindegesetz vom 16. März 1998, 2. Auflage März 2002,
http://www.jgk.be.ch/site/agr_gemeinden_gemeindereformen_internereorganisation_wegleitung_gemeindegesetz_2auflage.pdf [13.10.2010].

Folgerungen für Österreich

Das Beispiel Schweiz ist für die Österreichische Diskussion in folgender Weise interessant:

- Bei den Kooperationsformen zeigt sich in der Schweiz, dass flexible Vertragsverhältnisse eine zunehmende Rolle spielen, wohingegen der Zweckverband aus kantonaler Sicht seinen Zenit erreicht. Dahingehend relativieren sich Forderungen zu Änderungserfordernissen bei rechtlichen Möglichkeiten zur Kooperation (v.a. die Frage der länderübergreifenden Kooperationen).
- Obgleich auch in der Schweiz noch Bedarf nach weiteren Kooperationen gesehen wird, liegt der Schwerpunkt der Förderungen eindeutig bei den Fusionen. Gemeindekooperationen werden eher als im Interesse der einzelnen Gemeinden gesehen und müssten demnach nicht noch zusätzlich gefördert werden.
- Gleichzeitig werden auch von Seiten des Kantons (hier Bern) Ineffizienzen in Gemeinden nicht gänzlich toleriert, wenn diese durch Kooperation überwunden werden könnten (Ineffizienz spürbar machen).
- Fiskalisches Äquivalenzprinzip stärkt wirtschaftliches Denken und Handeln: Vergleicht man Österreich mit der Schweiz wird schnell ein Aspekt offenkundig, der wirtschaftliches Handeln und hier eben auch die Gemeindekooperation stärkt: In der Schweiz muss die Gemeindebevölkerung sowohl dem Steuersatz als auch dem Budget zustimmen. Aufgrund des fiskalischen Äquivalenzprinzips werden Fehlanreize und Freerider-Probleme von vornherein vermieden. Während die Schweizer Gemeinden grundsätzlich auf Transferzahlungen der Kantone zur Realisierung kommunaler Projekte angewiesen, so würden sie vermutlich auch danach trachten, so viel wie möglich im Alleingang zu realisieren.

4.2 Schleswig Holstein – Deutschland

Im Jahr 2003 wurde der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein damit beauftragt, eine Bestandsaufnahme und Bewertung der Verwaltungsstrukturen und Interkommunalen Zusammenarbeit in Schleswig-Holstein (LRH-SH) durchzuführen. In seinem Prüfbericht, der letztlich eine flächendeckende Verwaltungsstrukturreform auf kommunaler Ebene auslöste, kam der LRH-SH zu folgenden Einschätzungen:

- Die kreisangehörigen Kommunen arbeiten (in Bezug auf die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten) auf vielfältige Weise zusammen. Kooperationen finden schwerpunktmäßig in den Aufgabenbereichen Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und in der Schulträgerschaft statt.
- Bei den anderen Verwaltungsaufgaben findet eine Zusammenarbeit nur in Einzelfällen statt, und dies obwohl die folgenden Probleme in den Verwaltungen bekannt sind: Vielfach können Gemeinden das erforderliche Spezialwissen in den kommunalen Aufgabenfeldern nicht, oder nicht im erforderlichen Ausmaß vorhalten (Motto: "Es wird

schon gut gehen"). Urlaubs- und Krankheitsvertretungen verschärfen dieses fachliche Defizit.

Der LRH Schleswig-Holstein kommt daher zu der Einschätzung, dass die Ämter, Gemeinden und amtsfreien Städte ihre Anstrengungen in Hinblick auf Verwaltungszusammenschlüsse deutlich zu verstärken haben, um sowohl die Wirtschaftlichkeit aber vor allem auch die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen zu sichern und zu steigern. Er sieht es als notwendig an, dass es nach einer befristeten Freiwilligkeitsphase (mit finanziellen Anreizen) unumgänglich sein wird, auch gesetzgeberische Maßnahmen einzuleiten. Allein auf Freiwilligkeit zu setzen, erscheint dem LRH als nicht zielführend zu sein¹⁰⁵⁾.

Ähnlich wie in Dänemark – siehe unten – schlägt der LRH die Festlegung von Mindestgrößen für kommunale Verwaltungseinheiten vor. So sollen in Schleswig-Holstein nach der Reform zumindest 6.000 Einwohnern je Verwaltungseinheit, besser 8.000 zu betreuende Einwohnern je Verwaltungseinheit (optimale Größe) umfassen. Unter Berücksichtigung weiterer Faktoren – etwa der geografischen Lage – wären insgesamt 70 Verwaltungszusammenschlüsse zu prüfen¹⁰⁶⁾.

Die Landesprüfer versuchten gleichfalls die Einsparmöglichkeiten ihrer Reformvorschläge abzuschätzen und kamen dabei zu folgenden Einschätzungen¹⁰⁷⁾: Insgesamt schätzen die Landesprüfer die Einsparungen allein bei den Personalkosten und ohne Berücksichtigung von weiteren Effizienzgewinnen – auf etwa 14 Mio. € jährlich. Die Zusammenlegung von zwei kleineren Verwaltungen (mit jeweils ca. 10 Planstellen) birgt nach Einschätzung des LRH jeweils ein Einsparpotential von durchschnittlich vier Planstellen. Die längerfristig erzielbaren Einsparungen (im Personalbereich durch natürliche Fluktuation) wurden vom LRH-SH mit 200 € pro Jahr beziffert.

Verwaltungsstrukturreformgesetze

Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes wurden in der Folge dann von der Landesregierung Schleswig-Holstein aufgegriffen mit zwei Verwaltungsstrukturreformgesetzen im Jahr 2006 umgesetzt¹⁰⁸⁾ mit dem Ziel, die Professionalität, Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe der Verwaltungen zu verbessern, die Modernisierung und Verschlanung der Verwaltung auf allen Ebenen nachhaltig zu fördern und jedenfalls eine deutliche Reduktion der Zahl der Verwaltungseinheiten im kreisangehörigen Bereich, zu erreichen.

Ein Kernelement der Reformen war dabei die Schaffung größerer Verwaltungseinheiten der Gemeinden bzw. Ämter (= Gemeindeverbände für kleinere Gemeinden) für zumindest 8.000 bis 9.000 EinwohnerInnen¹⁰⁹⁾.

¹⁰⁵⁾ Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2005, S. 71.

¹⁰⁶⁾ Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2003, S. 147.

¹⁰⁷⁾ Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2003, S. 18; Die Prognose möglicher Einsparungen durch die Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten basiert auf einer vom LRH-SH durchgeführten Analyse der Personalkostenentwicklung der einzelnen Verwaltungen in Abhängigkeit von der zu betreuenden Einwohnerzahl.

¹⁰⁸⁾ Kommunalberatung Dehn 2007, S. 3.

¹⁰⁹⁾ Landtag Schleswig-Holstein 20.08.2010.

Den Gemeinden stand es dabei frei zu entscheiden, wie die größeren Verwaltungseinheiten realisiert werden können. Entweder durch feste *Verwaltungs Kooperationen* oder durch *Zusammenschlüsse* von Verwaltung zu so genannten Verwaltungszentren¹¹⁰⁾. Folgende Möglichkeiten zur Bildung größerer Verwaltungseinheiten gibt es¹¹¹⁾:

- *Verwaltungsgemeinschaft* (§ 19a GKZ): Zu Verwaltungsgemeinschaften können sich Gemeinden, Ämter, Kreise, Zweckverbände und sonstige gesetzliche Verbände untereinander oder mit anderen Körperschaften öffentlichen Rechts zusammenschließen.
- *Zusammenschluss* (§ 1 AO) zu einem Amt: Bei der Verwaltungsfusion schließen sich ehemals amtsfreie Gemeinden zu einem neuen Amt zusammen. Bei der Ämterfusion schließen sich mehrere Ämter zu einem neuen Amt zusammen.¹¹²⁾
- *Eingliederung/Einamtung* (§ 1 Abs. 2 AO): Beitritt einer bislang amtsfreien Gemeinde in ein bestehendes Amt (Einamtung)¹¹³⁾. Ebenso kann ein bestehendes Amt aufgelöst werden und die ihr ehemals angehörigen Gemeinden werden in ein anderes Amt oder mehrere andere Ämter eingegliedert (Eingliederung)¹¹⁴⁾.
- *Geschäftsführung für das Amt* (§ 23): Die AO ermöglicht zudem, dass eine hauptamtlich verwaltete, amtsangehörige Gemeinde die Geschäftsführung für das Amt übernimmt.
- *Geschäftsführung durch das Amt* (§ 15 a Abs. 2): Das Amt kann die Geschäftsführung einer amtsfreien Gemeinde oder eines anderen Amtes übernehmen.
- *Aufgabenübertragung* (§ 5 Abs. 1 AO): Die AO ermöglicht zudem, dass Gemeinden einzelne Selbstverwaltungsaufgaben auf ein Amt übertragen (mit Rückübertragungsmöglichkeit)¹¹⁵⁾.

Rückblickend zeigt sich, dass zwischen Jänner 2001 und 2009 etwa 20 Prozent der Verwaltungszusammenschlüsse in Form der Verwaltungsgemeinschaft durchgeführt wurden und die restlichen 80 Prozent die Ämterkonstellationen nutzen¹¹⁶⁾.

Insbesondere die Phase der freiwilligen Strukturveränderung war begleitet von sowohl *monetären* als auch *nicht-monetären* Förderungen. Während der Freiwilligkeitsphase von März bis Ende Dezember 2006 konnten die Verwaltungen selbst Vorschläge für Verwaltungszusammenschlüsse beim Innenministerium einreichen. Wurden fristgerecht (Verwaltungs-fusions-)Beschlüsse eingereicht, konnten sich die einzelnen Verwaltungen eine "Hochzeits-

¹¹⁰⁾ Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Verwaltungsstrukturereformen, http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/UnsereKommunen/Verwaltungsreform/Verwaltungsreform_node.html, [16.10.2010]; Vgl. Bülow, 2008, S. 18ff.

¹¹¹⁾ Vgl. Arndt, 2007, S. 315.

¹¹²⁾ Arndt 2007, S. 315.

¹¹³⁾ Arndt 2007, S. 315.

¹¹⁴⁾ Seek 2006, S. 104.

¹¹⁵⁾ Arndt 2007, S. 315.

¹¹⁶⁾ Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2009; anzumerken ist, dass Ämter keine (direkt) demokratisch legitimierte Instanz sind.

prämie" in der Höhe von 250.000 € je wegfallender Verwaltung sichern¹¹⁷⁾. Insgesamt wurden vom Land Schleswig-Holstein über 17 Mio. € ausbezahlt¹¹⁸⁾.

Gleichzeitig war allen Gemeinden kommuniziert worden, dass es spätestens mit 1. April 2007 eine gesetzliche Regelung zur Neuordnung der Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich geben wird¹¹⁹⁾. Aus Sicht des Gemeindetags Schleswig-Holsteins wirkte diese Ankündigung auf die Kommunalpolitiker wie ein "indirekter Zwang". Aus Angst vor einer späteren Zwangszusammenlegung ohne monetäre Entschädigung haben sehr viele Verwaltungen lieber "freiwillig" fusioniert; viele konnten sich den Verlockungen der Hochzeitsprämie nicht entziehen¹²⁰⁾. Ergänzend stellte das Innenministerium einen Leitfaden zur Ermittlung von Einsparungen durch umgesetzte Verwaltungszusammenschlüsse und ein ersten Ergebnisbericht als Download auf der Homepage zur Verfügung.

Ergebnisse – Bewertungen

Durch die zurückliegenden Reformen hat sich die kommunale Verwaltungslandschaft in Schleswig-Holstein grundlegend verändert. Zwischen 2001 und 2009 sind insgesamt 59 Verwaltungszusammenschlüsse in Kraft getreten¹²¹⁾. Die Zahl an Gemeinde-, Stadt- und Amtsverwaltungen ist von 222 auf 145 gesunken¹²²⁾. 1.036 der insgesamt 1.126 Gemeinden gehören einem der insgesamt 87 Ämter an¹²³⁾.

Inwieweit die ursprünglichen geschätzten Einsparungen tatsächlich realisiert werden konnten, ist noch nicht abschließend geklärt. Das *Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein* hat zwar 2006 eine Pilotstudie in Auftrag gegeben, in der insgesamt acht Verwaltungsfusionen untersucht wurden, die bis Ende 2006 abgeschlossen waren (Erhebungszeitraum 2007). Demnach konnten in den untersuchten Fällen folgende Ergebnisse erzielt werden¹²⁴⁾:

- *Einsparungen im Personalbereich:* Im Personalbereich konnten erhebliche Einsparungen erzielt werden. Von den ursprünglich 269 Planstellen konnten in den 8 Fusionsbeispielen 40 Stellen eingespart werden. Die Anzahl der Stellen pro 1.000 EW reduzierte sich von durchschnittlich 2,63 auf 2,27. Das Einsparvolumen liegt damit sogar über den vom LRH-SH prognostizierten Werten. Insgesamt wurde ein jährliches Einsparvolumen von rund

¹¹⁷⁾ Innenministerium Schleswig-Holstein, http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/UnsereKommunen/Verwaltungsreform/Zusammenschlusse/Zusammenschlusse_node.html [21.10.2010].

¹¹⁸⁾ Die Fördergelder stammen aus dem Kommunalen Investitionsfonds (KIF), aus Landesmitteln und eingangs aus Sonderbedarfswisungsmitteln. Vgl. Innenministerium Schleswig-Holstein, http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/UnsereKommunen/Verwaltungsreform/Zusammenschlusse/Zusammenschlusse_node.html [21.10.2010].

¹¹⁹⁾ Erstes Verwaltungsstrukturreformgesetz 2006, Präambel.

¹²⁰⁾ Bülow 2009, S. 99ff.

¹²¹⁾ Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2009b:) → Liste aller Verwaltungszusammenschlüsse.

¹²²⁾ Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2009a: 4).

¹²³⁾ Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, http://schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/UnsereKommunen/KommunaleVerwaltungen/KommunaleVerwaltungen_node.html [23.10.2010].

¹²⁴⁾ Die folgende Darstellung der Ergebnisse stützt sich auf folgende Quelle: *Kommunalberatung Dehn* (2007).

1,8 Mio. € bzw. rund 2,2 Mio. € ermittelt (das jedoch durch die atypische Situation eines Amtes positiv beeinflusst wird).

- Den Einsparungen steht ein geringfügiger *personeller Mehraufwand* von insgesamt 75.000 € pro Jahr gegenüber, der zurückzuführen ist auf eine Erhöhung der Aufwandsentschädigung des Amtsvorstehers, der Bestellung eines hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten, der Höherstufung der leitenden Verwaltungsbeamten und anderer Mitarbeiter, die jedoch keine zwingende Folge der Verwaltungsfusion darstellen¹²⁵).
- Gleichzeitig kam es in den acht untersuchten Fällen mehrheitlich zu *Einsparungen im laufenden Sachausgabenbereich* (jährlich insgesamt 174.000 €) durch Kostenreduktionen bei Telefonanlagen, Software-Lizenzen, Mengenrabatten¹²⁶).

Die *einmaligen verwaltungsfusionsbedingten Investitionskosten* fielen in Abhängigkeit von der bisherigen Ausstattung sehr unterschiedlich aus: Die Vereinheitlichung der Informationstechnik hat in allen Fällen Mehrkosten erzeugt (Insgesamt rund 529.000 €). Nennenswerte Investitionen für Baumaßnahmen und Grunderwerb fielen bei der Hälfte der Fälle an. Der Gesamtaufwand hierfür belief sich auf rund 4.138.000 €¹²⁷). In sechs Fällen wurden nach der Verwaltungsfusion Außenstellen in Form von Bürgerbüros eingerichtet.

Folgerungen für Österreich

Das Beispiel Schleswig Holstein zeigt, dass

- auf dem Weg zur Schaffung von neuen (und hier politisch) gewünschten Strukturen allein auf Freiwilligkeit zu setzen, nicht zu den gewünschten Veränderungen führt, es vielmehr einer klaren Entwicklungsstrategie bedarf, die zwar Elemente der Freiwilligkeit beinhalten kann, aber letztlich auch klare Konsequenzen sichtbar macht;
- insbesondere auch Verwaltungsstrukturreformen als Zusammenschlüsse zu größeren Verwaltungseinheiten nennenswerte Einsparungen bringen können und die Bürgernähe dadurch nicht zwangsläufig leiden muss;
- eine Reform der Gemeinden in einen gesamtstaatlichen Gesamtreformzusammenhang zu stellen ist.

4.3 Dänemark

Zuletzt wurde im Kontext von Forderungen nach einer Strukturreform auf der Ebene der Gemeinden immer wieder auf das Beispiel Dänemark verwiesen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Dänischen Reformbestrebungen eine umfassende, alle Staatsebenen betreffende Neugestaltung des öffentlichen Sektors kennzeichnet, die zum einen eine tief greifende Fusionsstrategie, ergänzend aber auch verpflichtende Kooperationen, sowohl auf

¹²⁵) Kommunalberatung Dehn (2007: S. 25).

¹²⁶) Kommunalberatung Dehn (2007: S. 26).

¹²⁷) Kommunalberatung Dehn (2007: S. 26f).

Gemeindeebene als auch zwischen Gemeinden und Regionen, beinhaltet. Wichtige Eckpunkte dieser Reformstrategie werden nachfolgend dargestellt.

Umfassende Gemeindegebietsreformen fanden in Dänemark erstmals in den 1970ern statt. Damals wurde die Zahl der Gemeinden 1.200 auf 275 reduziert. Bis zum Inkrafttreten der hier im Mittelpunkt stehenden Reform im Jahr 2007 fand nur eine einzige weitere Fusion statt¹²⁸⁾.

Dieser Reform gingen mehrjährige Diskussionen voraus, an deren Beginn folgende Einschätzungen/Befunde der dänischen Strukturreformkommission (Commission of Administrative Structure) standen:

- Die Größe der Gemeinden und Bezirke wurde kritisiert, weil einige zu klein waren, um den Leistungsanforderungen des Gesetzgebers gerecht zu werden (Performance Orientierung der Reform).
- Die Aufgabenverteilung zwischen Staat, Bezirken und Gemeinden war insofern nicht zufriedenstellend, als in der Vergangenheit durch die zunehmende Dezentralisierung die Verantwortung für einzelne Aufgaben auf verschiedene dezentrale Einheiten verteilt wurde. Dies erhöhte das Risiko von Zuständigkeits-/Verantwortungs-"Grauzonen" und erschwerte die Sicherstellung einer konsistenten und koordinierten Vorgehensweise bzw. Bemühungen der dezentralen Leistungsträger.
- letztlich wurden in einigen Aufgabengebieten Doppelgleisigkeiten festgestellt, indem mehrere dezentrale Einheiten dieselben Aufgaben bzw. Tätigkeiten wahrnahmen. Diese Doppelgleisigkeiten erschweren die Koordination und Prioritätensetzung sowie die Steigerung der Effizienz bei der Aufgabenerledigung und die Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen¹²⁹⁾.

Die dänische Strukturkommission empfahl daher eine weitgehende Reform des öffentlichen Sektors, mit drei Schwerpunkten: eine Gebietsreform, eine Aufgabenreform und eine Finanzausgleichs- respektive Fiskalreform¹³⁰⁾.

Letztlich beschlossen und umgesetzt wurde das so genannte "Modified state model", das folgende zentrale Reformelemente beinhaltet:

- *Abschaffung der Bezirke:* Die bisherigen Bezirke wurden zugunsten einer neuen Gebietskörperschaftsebene, den Regionen, abgeschafft. Insgesamt fünf Regionen (Gebietskörperschaft mit politischer Instanz) wurden geschaffen. Diese haben im Vergleich zu den früheren Bezirken keine Steuerhoheit mehr und finanzieren sich aus Pflichtbeiträgen von Gemeinden und dem Staat (Fonds).
- *Gemeindegebiets- /umfassende Gemeindestruktureform:* Ziel der Reform war es, die kleinteilige Gemeindestruktur zu überwinden und Gemeinden mit zumindest 20.000 Einwohnern (Mindestgröße; empfohlene Größe 30.000 Einwohner) zu schaffen. Alle

¹²⁸⁾ Mouritzen (2007: S. 6ff).

¹²⁹⁾ The Ministry of the Interior and Health (2005: S. 7).

¹³⁰⁾ Vgl. The Ministry of the Interior and Health (2005).

Gemeinden, die unter diesen Größenvorgaben lagen, hatten zwei Optionen: Sie konnten sich entweder Fusionspartner suchen und damit die geforderte Mindestgröße von 20.000 Einwohnern zu erreichen. Alternativ hatten die Gemeinden aber auch die Möglichkeit, verbindliche und dauerhafte Kooperationen mit Nachbargemeinden einzugehen. In diesem Fall war jedoch eine Mindestgröße von 30.000 Einwohnern zu erreichen. Die Partnersuche verlief bis auf zwei Gemeinden rasch und ohne Komplikationen¹³¹⁾.

Nunmehr gibt es in Dänemark heute nur mehr 98 Gemeinden. 65 sind durch Gemeindefusionen entstanden¹³²⁾. Daneben gibt es noch sieben Gemeinden unter 20.000 Einwohner, die sind verpflichtende Partnerschaften mit anderen Gemeinden eingegangen sind¹³³⁾. Im Vergleich mit anderen skandinavischen und europäischen Ländern (Finnland, Frankreich, Niederlande, Italien, Spanien und Schweden) weist Dänemark nun mit deutlichem Abstand die geringste Anzahl an Gemeinden und die größte durchschnittliche Einwohnerzahl (55.200 EW – zum Vergleich 2005: 19.900 EW) auf¹³⁴⁾.

Zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen der staatlichen, regionalen und kommunalen Ebene wurden insgesamt 50 einzelne Gesetze verabschiedet. Auf der regionalen Ebene reduzierte sich der Aufgabenumfang. Etwas mehr als die Hälfte wurde auf die staatliche Ebene und der Rest auf die kommunale Ebene verlagert. Zusätzliche Aufgaben der Gemeinden gibt es in den Bereichen: Gesundheit, Beschäftigungspolitik, Sozialleistungen/-fürsorge, Bildung (Spezialbereiche), Wirtschaft, Transport- und Infrastrukturbereich, Umwelt und Kultur. Den Regionen obliegen primär Aufgaben mit regionalem Bezug. Dazu zählen die Bereiche Gesundheit, Stadtentwicklung und -planung, Straßenbau, Ver- und Entsorgungsleistungen und öffentliche Investitionen¹³⁵⁾. Um die funktionalen Überschneidungen zwischen den Gemeinden und den Regionen bspw. im Gesundheitssektor zu bewältigen, müssen die Gemeinden und Regionen – vor dem Hintergrund der Vorgaben der zentralstaatlichen Ebene – verbindliche Kooperationen eingehen¹³⁶⁾.

Schlussfolgerungen für Österreich

Die Reformbemühungen in Dänemark sind für die Österreichische Diskussion insofern anregend, als

¹³¹⁾ Mouritzen (2007: S. 20ff); *The Ministry of the Interior and Health* (2005: S. 29).

¹³²⁾ 33 Gemeinden haben nicht fusioniert: Davon weisen sieben weniger als 20.000 EW auf, wobei fünf dieser sieben Gemeinden Inseln sind.

¹³³⁾ *The Ministry of the Interior and Health* (2005: S. 16).

¹³⁴⁾ *The Ministry of the Interior and Health* (2005: S. 20).

¹³⁵⁾ Mouritzen (2007: S. 11).

¹³⁶⁾ *The Ministry of the Interior and Health* (2005: S. 29).

- es in Dänemark gelungen ist, einen gesamthafter Strukturreformansatz zu realisieren, der die Aufgaben und Finanzierungsbeziehungen zwischen allen Ebenen betrachtet und konsequent optimiert hat;
- es durch die Schaffung von größeren Gemeindeeinheiten auch zu einer Aufwertung der Gemeinden durch Übertragung von Aufgaben von oben nach unten gekommen ist;
- die Einnahmenautonomie auf der Ebene der Gemeinden gesteigert wurde.

Hans Pitlik (WIFO) und Klaus Wirth (KDZ)

5 Vorschläge zur Reform des institutionellen Rahmens von Kooperationen und Strukturreformen in Österreich

5.1 Passive versus aktive Gemeindestrukturreformpolitik

5.1.1 Grundfragen

Aus volkswirtschaftlicher Sicht sollte der institutionelle Rahmen für Gemeindestrukturreformen so gestaltet werden, dass Fusionen oder Kooperationen nicht unterbleiben, obwohl sie insgesamt ökonomisch vorteilhaft sind. Dies impliziert, dass potentielle Hindernisse für freiwillige Reformvorhaben, die sich aus dem Rechtsrahmen ergeben, so weit wie möglich beseitigt werden sollten (**passive Gemeindestrukturreformpolitik**). Maßnahmen zur Verringerung der Transaktionskosten eines Zusammenschlusses oder einer Kooperation sind deshalb aus einer ökonomischen Perspektive wenig umstritten. Ziel einer passiven Reformpolitik sollte es sein, die **Rahmenbedingungen** für eine freiwillige Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlicher Intensität zu verbessern. So bewirkt eine Senkung der Transaktionskosten, dass prinzipiell eine größere Zahl von Transaktionen, die sich auf Aspekte interkommunaler Zusammenarbeit und Fusionen zur Verbesserung und Erweiterung des Leistungsspektrums beziehen, ökonomisch vorteilhaft ist. Damit stellt sich insbesondere die Frage:

- *Gibt es im institutionellen Gesamtgefüge spezielle Vorschriften, die prinzipiell gewünschte freiwillige Zusammenschlüsse behindern und können diese Vorschriften gegebenenfalls eliminiert oder modifiziert werden?*

Geringerer Konsens wird in der einschlägigen Literatur darüber erzielt, ob und unter welchen Voraussetzungen darüber hinaus eine **aktive Gemeindestrukturreformpolitik** verfolgt werden sollte. Darunter wird hier die spezielle Förderung von Zusammenschlüssen und Kooperationen durch die übergeordneten Ebenen (Bund/Länder), vorwiegend – aber nicht ausschließlich – durch den Einsatz finanzieller Mittel verstanden.

Für die Ausgestaltung einer aktiven Gemeindestrukturreformpolitik sind folgende Fragen von zentraler Bedeutung:

- *Unter welchen Bedingungen sollte eine aktive Gemeindestrukturreformpolitik verfolgt werden? Verfügen Bund und/oder Länder über die notwendigen Informationen, die eine spezielle Förderung bestimmter Strukturen rechtfertigen können?*
- *Falls eine Unterstützung grundsätzlich bejaht wird: Mit welchem Instrumentarium und mit welchem Mitteleinsatz könnte/sollte eine Förderung erfolgen, um die angestrebten Ziele zu erreichen und dabei unerwünschte Nebenwirkungen weitgehend zu vermeiden?*

5.1.2 Merkmale von First-Best-Optionen

Sofern ein Rechtsrahmen existiert, der zu niedrigen Kosten Kooperationen oder gemeindliche Zusammenlegung gestattet, stellt sich grundsätzlich die Frage, weshalb es dennoch häufig nicht (oder verhältnismäßig selten) zu einer Zusammenarbeit kommt. Dies kann zum einen daran liegen, dass die **ökonomischen Netto-Vorteile von Kooperation oder Fusion** für die betroffenen Parteien **nicht ausreichend groß** ausfallen, um entsprechende Transaktionen zu veranlassen. Ein solches Urteil kann kaum generell abgegeben werden, sondern ist nur im jeweiligen Einzelfall möglich.

Zum anderen ist denkbar, dass die **Kooperationsanreize auf der Kommunalebene** (bei den Entscheidungsträgern selbst) aufgrund der institutionellen Rahmenbedingungen **wenig ausgeprägt** sind. Dies kann der Fall sein, wenn die ökonomischen Konsequenzen ineffizienter Strukturen nicht von den Gemeinden selbst (bzw. den politischen Verantwortlichen) zu tragen sind, sondern ökonomisch externalisiert werden.

Maßgeblich für die Bereitschaft der Kommunen zu verstärkter Zusammenarbeit und Fusion ist nach diesen Vorstellungen die fiskalische *accountability*. Je stärker die lokale Politik von den Ineffizienzen (spürbar) betroffen ist, umso größer ist der (politische) Druck der Bürger auf die Entscheidungsträger, zu reformieren. Die **Stärkung der fiskalischen Verantwortlichkeit** forciert die Reformbereitschaft und stellt die **first best-Option** zur Verbesserung der Kooperations- und Fusionsbereitschaft dar.

Die Gemeinden sollten diesem Konzept zufolge die **Kosten ineffizienter Lösungen vollständig selbst tragen**, dann bestehen Anreize zu ökonomisch sinnvollen Fusionen und Kooperationen. Ein erheblicher Ausbau der lokalen Abgabenautonomie – insbesondere der verstärkte Einsatz von Äquivalenzabgaben – verbessert die fiskalische Verantwortlichkeit der lokalen Politik gegenüber ihren Bürgern und schafft damit positive Anreize zur Beseitigung von Ineffizienzen durch kleinteilige Strukturen, sowohl in der allgemeinen Verwaltung als auch bei der Bereitstellung von kommunalen Infrastrukturleistungen.

Durch eine größere Einnahmenautonomie aber auch –verantwortung der Kantone und auch der Gemeinden, gibt es – so zeigen auch die Interviews mit Schweizer Experten – einen funktionierenden Selbstregulierungsmechanismus. Immer wenn die Stimmbürger aufgerufen sind, kostspielige Investitionen ihrer Gemeinden zu genehmigen und die unmittelbaren Auswirkungen, etwa in der Veränderung des örtlichen Steuerfusses, sehen, werden Entscheidungen weniger politisch, als mehr wirtschaftlich getroffen. Vor diesem Hintergrund kann eine wesentliche **Stärkung der lokalen und regionalen Abgabenautonomie** auch einen wertvollen **Beitrag zur "Bereinigung" ineffizienter Strukturen** leisten.

Negative Anreizwirkungen für Kooperations- oder Zusammenschlussvorhaben können auch aus dem Transfersystem resultieren, wenn im Zuge der Verteilung von **Bedarfszuweisungen** nach § 11 (1) FAG 2008 die Abgänge von (kleinen) Kommunen landesintern ausgeglichen werden. Wenn die Verluste auf größenbedingt ineffiziente Strukturen zurückzuführen sind, dann stellt dies eine (teilweise) Subventionierung der Kleinheit dar. Durch einen partiellen *bail*

out verringern sich die Anreize, nach effizienteren Lösungen – gegebenenfalls auch durch interkommunale Zusammenarbeit oder Gemeindegemeinschaften – zu suchen. Freilich ist die technische Trennung der auf die Effekte von Kleinheit zurückzuführenden Abgangsanteile von anderen exogenen Faktoren nicht unproblematisch.

5.1.3 Merkmale von Second Best-Optionen

Unter der Annahme, dass Kooperationen zwischen Gemeinden aufgrund der Nicht-Erfüllung der First Best-Optionen nicht per se in dem Ausmaß entstehen, wie sie ökonomisch sinnvoll und möglich wären, und dass sich auch die Gemeindestrukturen nicht selbst regulieren, kann es – unter Zurückstellung von Mitnahmeeffekten – sinnvoll sein, mit steuernden Eingriffen Strukturen und Verhaltensweisen zu verändern. Vorausgesetzt wird, dass es einen gesamt-österreichischen Konsens darüber gibt, dass Änderungen erforderlich sind und öffentliche Mittel hierfür aufgewendet werden.

Dabei ist wichtig, dass die Gestaltung der ökonomischen Fusions- und Kooperationsanreize einer konsistenten Gesamtstrategie folgt. Insbesondere sollten die gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen einer Förderung der Vorhaben nicht aus dem Blickfeld geraten. Vor allem, wenn spezielle finanzielle Anreize für Fusionen in Betracht gezogen werden, die vom Bund oder vom Land (und damit der Gesamtheit der Steuerzahler) gewährt werden, ist zu prüfen, ob die potentiell erzielbaren Einsparungen und Wohlfahrtsgewinne den Ressourceneinsatz zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit oder des Zusammenschlusses rechtfertigen. Für Höhe und Ausgestaltung einer Zusammenschlussförderung ist von ausschlaggebender Bedeutung, wer von den zu hebenden Effizienzpotentialen profitiert. Es geht darum, ob die nicht-internalisierten externen Vorteile (also jene volkswirtschaftlichen Nutzen, die über die Gemeindegrenzen hinaus strahlen, wenn eine Fusionierung erfolgt) die zusätzlichen externen Kosten (z. B. den Einsatz von Steuermitteln des Bundes zur Förderung von Zusammenschlüssen) rechtfertigen. So liegt es zwar durchaus im gesamtstaatlichen Interesse, Effizienzpotentiale zu heben, selbst wenn davon nur die fusionierenden/kooperierenden Kommunen profitieren. Es wäre jedoch ein (weiterer) fundamentaler Verstoß gegen das Leitprinzip der fiskalischen Äquivalenz, wenn nicht-beteiligte Steuerzahler aus anderen Gemeinden und Regionen einen wesentlichen Finanzierungsbeitrag dazu leisten würden, ohne von dem Zusammenschluss etwa durch eigene verringerte Steuerlasten zu profitieren.

5.2 Second Best – Optionen für einen pragmatischen Weg

Vor dem Hintergrund der angestellten Überlegungen bieten sich folgende Handlungsansätze an:

- Ausbau der Informationsversorgung (Wissen)
- Setzen von gezielten Förderanreizen (Wollen),
- Abbau rechtlich, organisatorischer Hindernisse (Dürfen),
- Strukturanpassungen einfordern (Zwang).

5.2.1 Information, Beratung und Transparenz erhöhen Effizianzanreize

Wer sein Verhalten ändern will, muss zunächst die Chancen dieser Veränderung sehen und auch einschätzen können. Insofern wird etwa in der Schweiz dem Aspekt der Good- bzw. Best-Practice-Beispiele große Bedeutung zur Förderung der IKZ zugesprochen¹³⁷). Ein weitergehender Schritt wäre dann aber noch, konsequent Verwaltungsleistungen öffentlich zu machen und entsprechende Benchmarkingsysteme weiter auszubauen, um qualitative und kostenmäßige Unterschiede zwischen den einzelnen Verwaltungen sichtbar zu machen und um dadurch Impulse zur Veränderung zu setzen.

Zum ersten Punkt, der Informationsversorgung, setzen derzeit schon fast alle Bundesländer in Österreich entsprechende Initiativen und Maßnahmen. Zur Verbesserung des Wissens wird eine Vielzahl an Informationen bereitgestellt: z. B. Leitfäden/Arbeitshilfen, individuelle Beratungsleistungen, Good-Practice-Broschüren. Diese individuellen Initiativen sind jedoch nicht österreichweit vernetzt und abgestimmt, obwohl es hierzu eine technische Plattform gäbe: www.verwaltungskooperation.at. Durch ein Teilen des Wissens wird dieses vervielfältigt. Insofern wäre es sinnvoll und hilfreich, wenn es auf diesem Gebiet zu einer verstärkten Zusammenarbeit der Länder und der Forschungseinrichtungen käme.

In diesem Kontext sollte auch das Instrument der von der übergeordneten Ebene geleisteten Fach- und Rechtsberatung verstärkt zum Einsatz kommen. Kooperationen und Fusionen sind keine "gewöhnlichen" Vorgänge, die zur Routine der Beteiligten gehören. Die Ausbildung von rechtlichem und ökonomischem Spezialwissen ist auf der kommunalen Ebene deshalb eher unwahrscheinlich. Institutionalisierte Beratungsplattformen könnten hier ebenfalls zu einer Verbesserung der Information beitragen.

5.2.2 Setzen von entsprechenden Anreizen – Definition von Handlungsgrenzen

Ein zweiter Ansatzpunkt betrifft nunmehr das gezielte Setzen von positiven Anreizen, um ein gewünschtes Verhalten zu erreichen. Auch hier gibt es bereits eine Vielzahl von Beispielen in Österreich (siehe oben). Gleichwohl wären auf diesem Gebiet Anpassungen sinnvoll und notwendig.

- *Umstellung der Förderung im FAG und Vergabe von Bedarfszuweisungsmitteln:* Die bisherige Förderung im § 21 FAG könnte inhaltlich anders ausgerichtet werden und statt einer unspezifischen Förderung aller Kooperationen nur mehr auf gesamthafte Projekte – Gemeindefusionen oder gesamthafte Verwaltungszusammenschlüsse – fokussiert werden. Gesamthafte Verwaltungskooperationen betreffen alle Verwaltungs- und Leistungsbereiche der kooperierenden Gemeinden (siehe das Beispiel Schleswig Holstein). Als Maßstab könnte das vom KDZ vorgeschlagene Modell "5 Gemeinden – 1 Verwaltung" dienen. Zur Förderung von entsprechenden Projekten (siehe nächsten Punkt Starthilfen, Umstellungshilfen) könnte ein zweckgebundenes Programmbudget im

¹³⁷) Vgl. Interview mit Herrn Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern [19.10.2010].

Rahmen der FAG-Verhandlungen dotiert werden. Dieser Fonds sollte nicht auf die einzelnen Länder aufgeteilt, sondern zentral verantwortet werden (z. B. beim BMF).

- *Temporäre finanzielle Starthilfen:* Anlauf- und Umstellungskosten sind unvermeidliche Bestandteile von Strukturanpassungen. Ein ökonomisches Problem entsteht, wenn ansonsten wünschenswerte Kooperationen und Zusammenschlüsse nur deshalb unterbleiben. Das FAG 2008 schafft in § 21 (9) die Möglichkeit, freiwillige Gemeindefusionen (und auch Kooperationen) mittels Pauschalbeträgen finanziell zu fördern. Aufgrund der beträchtlichen Unterschiede der anfallenden Umstellungskosten besteht dabei jedoch das Risiko, dass die gewünschten Vorhaben aufgrund zu gering bemessener Förderungen unterbleiben, oder dass beträchtliche Mitnahmeeffekte generiert werden. Eine denkbare Alternative wäre daher eine prozentuelle Beteiligung der übergeordneten Ebenen an den (entsprechend zu dokumentierenden) Umstellungskosten bis zu einem Maximalbetrag ("closed ended conditional matching grant"). Damit kann eher sichergestellt werden, dass die empfangenden lokalen Einheiten den Anreiz zu einem effizienten Mitteleinsatz haben. Dem stehen möglicherweise höhere Transaktionskosten bei der (bedingten) Subventionsgewährung gegenüber, die mit der Dokumentation und der Kontrolle der tatsächlichen Umstellungskosten verbunden sind. In dem Maße, in dem die kooperierenden Einheiten selbst diejenigen sind, welche die ökonomischen Vorteile aus der Zusammenarbeit oder Fusion lukrieren, sollte auch darüber nachgedacht werden, die temporäre Unterstützung nur in Form von Krediten und nicht als nicht-rückzahlbaren, "verlorenen" Zuschuss zu gewähren.
- *Gleichbehandlung von gesamthaften Gemeindefusionen im FAG:* Bereits 2006 nennt es Weiss (2006, S. 121) "wünschenswert", wenn hinsichtlich des abgestuften Bevölkerungsschlüssels bestimmten Standards entsprechende Zweckverbände den anteilig selben finanziellen Effekt wie eine Gemeindefusion hätten. Diese Grundidee aufgreifend wird vorgeschlagen, dass die oben genannten weit reichenden Gemeindefusionen (im Sinne einer gesamthaften Verwaltungs- und Leistungszusammenlegung) unabhängig von der rechtlichen Form bei der Berechnung der Ertragsanteile so behandelt werden würden, als wäre diese Kooperation eine Gemeindefusion (Gesamteinwohnerzahl, Steuerkraft). Dafür müsste im nächsten FAG wieder eine niedrige Stufe des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (z. B. 5.000 Einwohner) vorgesehen werden. Werden somit größere Verwaltungszusammenschlüsse realisiert, könnten die kooperierenden Gemeinden doppelt profitieren: Durch eine temporäre Starthilfe und durch eine dauerhafte Besserstellung im FAG.
- *Kosten der Kleinheit und Ineffizienz müssen spürbar sein:* Es ist kritisch zu hinterfragen, inwieweit die derzeitige Praxis der Länder, mittels Bedarfszuweisungsmitteln finanziell schwache Gemeinden zu stützen, ökonomisch sinnvoll ist (siehe oben). Unterschiedliche Finanzkraft der potentiellen Partnergemeinden kann ein mögliches Hemmnis für Kooperation und Zusammenschluss sein. Eine Beseitigung dieses Hemmnisses bedingt allerdings, dass man die finanzschwächere, fusions- und kooperationswillige

Kleingemeinde so mit Mitteln ausstatten müsste, dass sie ein ähnliches Niveau wie der reichere Partner erreicht. Für finanzschwache Gemeinden resultieren daraus aber massive Fehlanreize. Insgesamt kann allenfalls eine partielle Entschuldung des schwächeren Partners vor dem Eintritt in die Partnerschaft empfohlen werden.

- *Nachteile von Kooperationen im FAG minimieren:* Finanzausgleichsbestimmungen können Vorteile einer Fusion oder einer Kooperation für die potentiellen Partner verringern oder eliminieren, wenn eine oder mehrere der beteiligten Gemeinden als Folge der Zusammenarbeit eine finanzielle Schlechterstellung erfahren. Vor diesem Hintergrund sollten (tatsächliche oder vermeintliche) Kostendegressionseffekte bei Kleingemeinden – etwa bei der Verteilung der Ertragsanteile – keine Berücksichtigung finden, da sie durch den Entzug finanzieller Mittel bei Fusionen einen permanenten Entzugseffekt für die Partnergemeinden bedeuten würden, und somit einen strukturkonservierenden Effekt haben.
- Die *Verteilung der gemeindlichen Ertragsanteile* nach einer veredelten Bevölkerungszahl sollte allerdings grundsätzlich überdacht und jedenfalls nicht als Instrument zur Förderung von Zusammenschlüssen eingesetzt werden. Zur Verbesserung der Fusionsanreize könnte allenfalls an eine Senkung der Eingangsstufen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels gedacht werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass dem Bevölkerungsschlüssel ursprünglich die Idee zugrunde liegt, eine Abgeltung für positive Spillovers zu leisten, bzw. mögliche ökonomische Nachteile einer höheren Bevölkerungszahl (Bevölkerungsdichte) zu kompensieren. Während im ersten Fall die Internalisierung der externen Effekte durch die Zusammenarbeit (oder den Zusammenschluss) selbst erreicht wird, würde im Falle der zweiten Begründung das Zusammengehen ja sogar insgesamt nachteilig sein, und sollte gar nicht gefördert werden.

5.2.3 *Abbau rechtlich-organisatorischer Hindernisse*

Bereits im Österreichkonvent wurden mehrere konkrete Reformansätze zur Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit diskutiert: zum einen die Schaffung von Mehrzweckverbänden und zum anderen das Ermöglichen von Bundesländerübergreifenden Verbänden. Insbesondere die Mehrzweckverbände können den administrativen Aufwand der beteiligten Gemeinden reduzieren, weil Parallelstrukturen entfallen. Konkrete Umsetzungsmaßnahmen sind jedoch nach wie vor nicht erkennbar.

Der Vorschlag zur Ermöglichung von Mehrzweckverbänden wurde zuletzt wieder in der Arbeitsgruppe "Verwaltung Neu" diskutiert und in die Vorschlagsliste aufgenommen. Es sollten aber keine verpflichtenden Empfehlungen hinsichtlich der Organisationsform ausgesprochen werden.

Gerade für die Verstärkung der Gemeindezusammenarbeit wäre ferner hilfreich, das bisher tote Recht zur Gebietsgemeinde (§ 120 BVG) inhaltlich zu konkretisieren und diese im Gesetz grundsätzlich vorgesehene Form der überörtlichen und demokratisch abgesicherten Form der Zusammenarbeit zu ermöglichen.

5.2.4 *Strukturanpassungen einfordern*

Ein weiterer, aber sicherlich wenig populärer Weg wäre der, Strukturanpassungen direkt oder indirekt einzufordern. In Schleswig-Holstein und in Dänemark ist man den direkten Weg gegangen (s. o.). In beiden Fällen wurden Mindestgrößen für Verwaltungsstrukturen bzw. Gemeinden definiert und diese nach einer Phase der freiwilligen Findung angeordnet.

Die Größenordnungen sind sehr unterschiedlich und eher politisch, als ökonomisch bestimmt. Würde man in Österreich einen solchen Weg gehen wollen, dann läge eine vermutlich verträgliche Mindestgröße für Gemeinden bzw. Verwaltungen bei etwa 1.000 Einwohnern, da insbesondere bei den Klein- und Kleinstgemeinden unter 1.000 Einwohnern die Kosten für die Verwaltung überproportional gegenüber den anderen Größenklassen höher sind. Für größere Gemeinden sind diese Skalenvorteile nur schwer nachweisbar, zumal ja gerade die polit-ökonomischen Arbeiten zeigen, dass speziell bei einer erzwungenen Zusammenarbeit die politischen Widerstände (und die daraus resultierenden Friktionskosten) besonders hoch sein sollten.

Es wäre aber als Alternative auch denkbar, auf der Grundlage der bereits vorhandenen Erfahrungen in Österreich und der aktuellen Diskussion in der Schweiz, vermehrt exogene Leistungsstandards für kommunale Leistungen vorzugeben und damit Anreize zu verstärken und Kooperationen die Tür zu öffnen. Erfolgreich wird dies in Österreich etwa im Bereich Abwasser praktiziert, wo durch technische Standards lenkend auf die örtlichen Lösungen eingewirkt wird. In der Schweiz werden Standards insbesondere dann vorgegeben, wenn der Kanton einen finanziellen Beitrag für die Erbringung einer kommunalen Leistung leistet. Es wird vorgeschlagen, diesen in Österreich bereits partiell eingeschlagenen Weg konsequent weiterzugehen.

Die Auseinandersetzung mit den derzeitigen Förderstrategien und den praktischen Maßnahmen in den Bundesländern zeigen aber auch, dass es vermutlich anderer Wege als der alleinigen finanziellen Förderung über das FAG bedarf. Zu denken sind an

- *lenkende Eingriffe bei der Planung von Infrastruktur:* Die in Oberösterreich und teilweise auch anderen Bundesländern erkennbaren Ansätze, über regionale Ausstattungsstandards bei Infrastrukturen Kooperationen zu fördern bzw. einzufordern, indem die Vergabe von Fördermitteln (BZ) restriktiver gehandhabt wird und sich auch am regionalen Versorgungsstandard orientiert. Diese Praxis sollte auch in anderen Bundesländern aufgegriffen und verfolgt werden.
- *Raumplanung – Raumordnung:* Auch der Zugang in Kärnten bezüglich der Schaffung von hochwertigen und konzentrierten Wirtschaftsstandorten weist in eine ähnliche Richtung, zeigt er doch, dass Kooperationen auch und gerade über raumplanerische Zugänge verfolgt werden könnte.

Literaturhinweise

- Alonso, W., 1971, The economics of urban size, Papers and Proceedings of the Regional Science Association 26, S. 67-83.
- Amt der Burgenländischen Landesregierung, o. J., Quelle: <http://www.burgenland.at/suche/> download 04.10.2010.
- Amt der Kärntner Landesregierung, o. J., Innovationsbörse, Quelle: http://www.ktn.gv.at/155259_DE- download 10.10.2010.
- Amt der Vorarlberger Landesregierung, 2007, Zusammenstellung über bestehende Gemeindekooperationen, Bregenz, Dezember 2007.
- Amt für Gemeinden des Kantons Luzern, 2009, Bericht über die Wirkung von Gemeindefusionen im Kanton Luzern vom 4.12.2009. http://www.gemeindereform.lu.ch/bericht_ueber_die_wirkung_von_gemeindefusionen.pdf
- Anderson, G.M., Tollison, R.D., 1988, Legislative Monopoly and the Size of Government, Southern Economic Journal 54, S. 529-45.
- Andrews, R., Boyne, G.A., 2009, Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities', Urban Studies, 46, 4, S. 739-759.
- Angelini, T., Gulde, A., Thöny, B., 2006, Förderung von Zusammenarbeit und Fusion zwischen Gemeinden durch das neue Finanzausgleichskonzept – Ergänzung des Berichts vom 14. Juni 2006. IFF Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht St. Gallen.
- Arndt, M., 2007, Aktuelle Rechtsfragen aus Anlass von Verwaltungszusammenschlüssen, in: Die Gemeinde - Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein, 2007, 59(12), S. 315-319.
- Arnott, R.J., Stiglitz, J.E., 1979, Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size. Quarterly Journal of Economics, 93, S. 471-500.
- Bauer, H., 2008, Verwaltungseinsparungen durch Gemeindefusionen, in: Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik, Kommunale Forschung in Österreich, IKW-Schriftenreihe, Nr. 117, S. 41-68.
- Berka, W., 2008, Lehrbuch Verfassungsrecht: Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts, Heidelberg.
- Besley, T., Case, A., 1995, Incumbent behaviour: Vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition, American Economic Review, 85, S. 25-45.
- Biwald, P., Hack, H., Wirth, K., (Hrsg.), 2006, Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch, Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Band 3, Wien, Graz, 2006.
- Biwald, P., Hochholdinger, N., Köfel, M., Maimer, A., 2010, Finanzierung der Städte nach der Krise. Analyse der Gemeindefinanzen 2004–2008 – Prognose bis 2013, Studie des KDZ, Wien.
- Blankart, C. B., 2007, Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden.
- Boadway, R., Flatters, F., 1982, Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of recent Results, Canadian Journal of Economics, 15, S. 613-633.
- Boyne, G. A., 1995, Population Size and Economies of Scale in Local Government, Policy and Politics, 23, S. 213-222.
- Brecht, A., 1932, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig, Berlin.
- Breunig, R., Rocaboy, Y., 2008, Per-capita public expenditures and population size: a non-parametric analysis using French data, Public Choice, 136, S. 429-445.
- Bröthaler J., 2005, Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, 92, Wien.
- Bröthaler, J., 2005A, Die VerS. waltungsausgaben der österreichischen Gemeinden, in: Rossmann, B. (Hrsg.), Finanzausgleich – Wie geht es weiter?, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 94, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, S. 19-40.
- Bröthaler, J., 2008, Finanzwirtschaftliche Effekte einer hypothetischen Gemeindefusion im Zentralraum Linz, in: Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik, Kommunale Forschung in Österreich, IKW-Schriftenreihe, 117, Linz, 69-108.
- Bröthaler J., Sieber, L., Schönböck, W., Maimer, A., Bauer, H. , 2002, Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich, Wien, New York.

- Bülow, J., 2008, Situationsbericht 2007, in: Die Gemeinde - Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein, 60 (1), S. 18-21.
- Bülow, J., 2009, Verwaltungsstrukturreform in Schleswig Holstein: Ein empirischer Befund. In: Die Gemeinde - Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein 61 (2009)4, S. 98-104.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), o.J., Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung, www.aren.admin.ch, download: [05.03.2009]
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), 2003, Agglomerationsprogramm, Manuskript Bundesamt für Raumentwicklung, 30. Januar 2003, o.O.
- Burckhardt, T., 2004, Agglomeration und Finanzausgleich. Die Ursachen räumlicher Konzentration und die allokativen Bedeutung interregionaler Transfers, Köln.
- Byrnes, J. D., Dollery, B. E., 2002, Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence, Urban Policy and Research, 20, S. 391-414.
- Christaller, W., 1933, Die Zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena.
- Coase, R., 1937, The Nature of the Firm, *Economica*, 4, S. 386-405.
- Dollery, B., Byrnes, J., Crase, L., 2008, Australian Local Government Amalgamation: A Conceptual Analysis of Population Size and Scale Economies in Municipal Service Provision, *Australasian Journal of Regional Studies*, 14, S. 167-175.
- Ecoplan, 2009, Nutzen von Gemeindefusionen für den Kanton, Workshop mit Kantonsvertretern vom 14. Januar 2009, Gurten, im Auftrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR), Bern.
- Ecoplan, 2009A, Evaluation Gemeindefusionsgesetz, Schlussbericht im Auftrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR), Bern.
- European Committee on Local and Regional Democracy, 2009, Workshop Economies of Scale resulting from increasing the size of Local Authorities: What evidence?."
- Fagagnini, H.P., 1974, Kanton und Gemeinden vor ihrer Erneuerung. Eine interdisziplinäre Studie über den inneren Aufbau des Kantons St. Gallen, St. Gallen.
- Fetz, U., 2010, Geografie und Verflechtung spielen eine große Rolle, Neue Zürcher Zeitung vom 24. Juni 2010. http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/geografie_und_verflechtung_spielen_eine_grosse_rolle_1.6232104.html
- Fox, W.F., Gurley, T., 2006, Will consolidation improve sub-national governments? World Bank Working Paper 3913.
- Frey, R., 2005, Regionalpolitik, Agglomerationspolitik und Gebietsreform, in: Frey, R.L (Hrsg.), Föderalismus zukunftstauglich?, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, S. 128-156.
- Frey, B.S., Eichenberger, R., 2001, Metropolitan Governance for the Future: Functional Overlapping Competing Jurisdictions, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 7, S. 124-129.
- Frey, R., Zimmermann, H., 2005, Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente, in: *disP*, 161, 2005(2), S. 518.
- Fuentes, A., Wurzel, E., Wörgötter, A., 2006, Reforming federal fiscal relations in Austria, OECD Economics Department Working Paper 474, [[http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/8597b7dc577ce819c1257106002d962c/\\$FILE/JT00197299.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/8597b7dc577ce819c1257106002d962c/$FILE/JT00197299.PDF)].
- Geys, B., Heinemann, F., Kalb, A., 2008, Local Government in the Wake of Demographic Change: Efficiency and Economies of Scale in German Municipalities, *Finanzarchiv*, 64, S. 434-457.
- gfs.Bern, 2007, Gemeindezusammenlegung auch nach Umsetzung breit akzeptiert, Schlussbericht zur Bevölkerungsbefragung "Nutzen Gemeindefusionsgesetz" im Auftrag des Kantons Aargau.
- Glaeser, E.L., Gottlieb, J.D., 2009, The Wealth of Cities: Agglomeration Economies and Spatial Equilibrium in the United States, *Journal of Economic Literature*, 47, S. 483-1028.
- Handler, H., Pitlik, H., 2010, Reform der Aufgabenverteilung im föderativen System, in: Pitlik, H. et al.: Verwaltungsmodernisierung als Voraussetzung für nachhaltige Effizienzgewinne im öffentlichen Sektor, WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, März 2010, Wien, S. 15-60.
- Hörbst, A., Theurl, E., 2007, Gemeindeaufgaben und Gemeindegroße. Eine Analyse am Beispiel der Gesundheits- und Sozialausgaben der Gemeinden Tirols, *ÖHW Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich*, 48, S. 28-44.

- Huber Holz, A., 2005, Der Bund als Partner, Rede der Bundeskanzlerin anlässlich der Tagung "Agglomerationspolitik als Chance" am 25.02.2005; www.sgvv.ch, download: 05.03.2009.
- Hüttner, B., Griebler, D., Huemer, U., 2008, Das Finanzausgleichsgesetz 2008 – Gesetzestext mit Kommentar, in: Bauer, H. (Hrsg.), Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch, Wien, Graz, S. 89-212.
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, 2009, Liste aller Verwaltungszusammenschlüsse in den Gemeinden und Ämtern in Schleswig-Holstein, <http://www.schleswig-holstein.de/cae/servlet/contentblob/301476/publicationFile/verwaltungszusammenschluesse.pdf>, download: 13.08.2010.
- Jochum, E., Strehle, M., 2009, Gemeindekooperationen in der Kinderbetreuung, Studie im Auftrag der Vorarlberger Landesregierung, http://www.vision-rheintal.at/fileadmin/VRuploads/PDF/Studien/kairos_bericht.pdf; download: 07.09.2010.
- Junkernheinrich, M., Micosatt, G., 2009, Kommunalstrukturen in Deutschland. Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichsbarmachung kommunaler Finanzkennzahlen, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Junkernheinrich, M., Ziekow, J., Boettcher, F., Brand, S., Sicko, C., Piesker, A., 2010, Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Gutachten für Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz.
- Kantonsrat St. Gallen, 2008, Gemeindevereinigungsgesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 4. Juli 2006. www.ratsinfo.sg.ch/.../kantonsrat.Document.9A80710B-840E-4358-9921-ABB958CC1FB3.html.
- Kärntner Landesregierung, 2009, Regierungsprogramm für Kärnten. 2009 - 2014, http://www.ktn.gv.at/42030_DE-LAND_UND_POLITIK-Landesregierung, download: 05.10.2010.
- Kettiger, D., 2004, Gemeindefusion – ein Thema mit vielen Facetten, PuMaConsult.
- Kommunalberatung Dehn, 2007, Leitfaden für Kommunen zur Ermittlung von Einsparungen durch umgesetzte Verwaltungszusammenschlüsse einschließlich einer Untersuchung von Praxisfällen. http://www.schleswig-holstein.de/cae/servlet/contentblob/301488/publicationFile/verwaltungreform_LeitfadenErgebnisbericht.pdf
- Kommunkredit (Hrsg.), 2009, Gemeindefinanzbericht 2009, Wien.
- Krugman, P., 1991, Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy*, 99, S. 483-499.
- Krugman, P., 1996, Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs, *International Regional Science Review*, 19, S. 5-30.
- Kuster, J., Liniger, A., 2007, Effekte von Gemeindezusammenschlüssen, Zürich.
- Ladd, H.F., 1992, Population Growth, Density, and the Costs of Providing Public Services, *Urban Studies*, 29, S. 273-295.
- Ladd, H.F., 1994, Fiscal Impact of local population growth: A conceptual and empirical analysis, *Regional Science and Urban Economics*, 24, S. 661-686.
- Ladner, A., Bühlmann, M., 2007, Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegröße und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie, Zürich, Chur.
- Ladner, A., Arn, D., Friederich, U., Steiner, R., Wichtermann, J., 2000, Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation, Institut für Politikwissenschaften und Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, 2003, Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich. Eine Bestandsaufnahme und Bewertung, <http://www.landesrechnungshof-sh.de/index.php?getfile=bestandsaufnahme.pdf>, download: 16.10.2010].
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, 2005, Kommunalbericht 2005, http://www.landesrechnungshof-sh.de/index.php?getfile=komu_bericht2005.pdf, download 14.08.2010.
- Lehmann, L., Rieder, S., Pfäffli, S., 2003, Zusammenarbeit in Agglomerationen, Anforderungen – Modelle – Erfahrungen, Luzern.
- Lehner, G., 2003, Aufgabenorientierter Finanzausgleich, Studie des WIFO im Auftrag des österreichischen Gemeindebundes, Wien.
- Lehner, G., 2005, Aufgabenorientierter Finanzausgleich, in: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (Hrsg.), Finanzausgleich 2005: Ein Handbuch, Wien, Graz, S. 274-287.
- Lehner, G., 2010, Finanzprobleme kleinerer Gemeinden, mimeo.
- Lengauer, L., 2005, Die Gemeindeebene im österreichischen Bundesstaat, Abteilung für Stadt- und Regionalentwicklung, Discussion Paper, 2005(2).

- Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission (LUARCC), 2009, Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency, Rutgers University.
- Lösch, A., 1944, Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, 2. Auflage, Jena.
- Lotz, J., 2008, How and why is the Financing of Nordic Local Government different?, in: Bauer, H. (Hrsg.), Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch, Wien, Graz, S. 372-394.
- Lowery, D., 2001, Metropolitan Governance Structures from a Neoprogressive Perspective, Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 7, S. 130-135.
- Lüchinger, S., Stutzer, A., 2002, Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung. Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen, Swiss Political Science Review, 8, S. 27-50.
- Matschek, M., Sturm, F., 2006, Interkommunale Zusammenarbeit in Kärnten, in: Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch, Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Band 3, Wien, Graz, S. 32-143.
- Matzinger, A., 2008, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel, in: Platzer, R., Hink, R., Pilz, D. (Hrsg.), So managen wir Österreich. Der neue Finanzausgleich und seine Folgen, Wien, S. 80-98.
- Ministry of the Interior and Health, 2006, The Local Government Reform in Brief, Copenhagen, http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/ren.htm.
- Mouritzen, P.E., 2007, Denmark. Reforming Local Government in Denmark: How and Why, <http://www.strukturforsk.dk/publ/4.pdf>, download: 14.10.2010.
- Mouritzen, P.E., 2008, Reforming Local Government in Denmark: How and Why?, Mon Local Studies, Diputacio de Barcelona.
- Musgrave, R.A., 1959, The Theory of Public Finance, New York.
- Nassmacher, H., Nassmacher, K.-H., 1999, Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen, 1999.
- Niskanen, W.A., 1971, Bureaucracy and Representative Government, Chicago.
- Oates, W.E., 1972, Fiscal Federalism, New York.
- OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, 2006, Workshop Proceedings: The Efficiency of Sub-Central Spending, Paris.
- Oliver, J.E., 2000, City Size and Civic Involvement in Metropolitan America. American Political Science Review, 94, S. 361-373.
- Olson, M., 1969, The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, American Economic Review, Papers and Proceedings, 59, S. 479-487.
- Opl, R., 2007, Regionext - starke Gemeinden, starke Regionen, in: Steirische Gemeindenachrichten, 2007(3), S. 5-7.
- Pittlik, H., 2007, Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs, WIFO-Monatsbericht 2007, 78, S. 951-964.
- Poel, D., H., 2000, Amalgamation Perspectives: Citizen Responses to Municipal Consolidation, Canadian Journal of Regional Science, 23, S. 31-48.
- Reiter, M., Weichenrieder, A., 1997, Are Public Goods Public? A Critical Survey of the Demand Estimates for Local Public Services, Finanzarchiv, 54, S. 374-408.
- Schaap, Z., Karsten, N., 2007, Problems in Dutch local and regional government? Then, amalgamate!, Paper presented at EGPA PSG Local Governance and Democracy, 2007.
- Schaltegger, C., Zemp, S., 2003, Spatial Spillovers in Metropolitan Areas: Evidence from Swiss Communes, CREMA Working Paper, 2003(6), Basel.
- Schöler, K., 2007, Gibt es eine optimale Stadtgröße?, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Potsdam, Diskussionsbeitrag Nr. 89/2007.
- Schrank, F., Verhounig, E., Wittmann, M., 2008, Gemeinde-Zusammenlegungsprojekt: "Weststeirer-City". Umfrageerhebung unter Betrieben der gewerblichen Wirtschaft, Studie des Instituts für Wirtschafts- und Standortentwicklung im Auftrag der Wirtschaftskammer Steiermark.
- Schatzenstaller, M., 2008, Anwendung der Bevölkerungsstatistik anstelle der Volkszählung, in: Platzer, R., Hink, R., Pilz, D. (Hrsg.), So managen wir Österreich. Der neue Finanzausgleich und seine Folgen, Wien, S. 68-79.

- Schuppan, T., 2008, Gebietsreform im E-Government-Zeitalter. Potenziale und Erfahrungen auf kommunaler Ebene, *Verwaltung und Management*, 14, S. 66-78.
- Seitz, H., 2002, Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, mimeo.
- Sole-Olle, A., Bosch, N., 2005, On the relationship between authority size and the costs of providing local services: Lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain, *Public Finance Review*, 33, S. 343-384.
- Sorensen, R.J., 2006, Local government consolidations: The impact of political transaction costs, *Public Choice*, 127, S. 75-95.
- Steiner, R., 2003, The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland, *Public Management Review*, 5, S. 551-571.
- Steiner, R., 2008, Reformen in den Schweizer Gemeinden: Führen sie zu einer Angleichung der administrativen und politischen Strukturen?, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2008(2), S. 341-357.
- Steiner, R., Ladner, A., 2006, Die Schweizer Gemeinden im Fokus – Gemeindebefragung 2005, <http://www.kpm.unibe.ch/dateien/1023.pdfdatei.pdf>, download: 02.08.2010.
- Steiner, R., Reist, P., 2008, Gemeindefusionen liegen bei Kantonen im Trend. In: *Schweizer Gemeinde*, Heft 11/2008, S. 10-11.
- The Ministry of the Interior and Health, 2005, The local government reform – in brief, http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/Kommunal_UK_screen.pdf, download: 30.07.2010.
- Tullock, G., 1969, Federalism: Problems of Scale, *Public Choice*, 6, S. 19-29.
- Wastl-Walter, D., 2000, Gemeinden in Österreich im Spannungsfeld von staatlichem System und lokaler Lebenswelt, Wien.
- Weichhart, P., 2003, Zukunftsaufgabe Regionalentwicklung – sind wir dabei, die letzten Chancen endgültig zu verspielen?, in: *Forum Raumplanung*, 2003(1), S. 14-19.
- Weiss, J., 2006, Interkommunale Zusammenarbeit in Vorarlberg, in: *Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch, Öffentliches Management und Finanzwirtschaft*, Band 3, Wien, Graz, S. 111-122.
- Wirth, K., 2010, Fusion oder Kooperation? *KDZ Forum Public Management*, 2010(2), S. 16-22.
- Wirth, K., Krabina, B., 2008, Plattform Verwaltungskooperation, in: *eGovernment Review*, 2008(2), S. 14-15.
- Wirth, K., Krabina, B., 2008, Zum Thema Verwaltungsreform. Plattform Verwaltungsreform www.verwaltungskooperation.at, in: *ÖGZ* 74, 2008, 2, S. 35.
- Wirth, K., Matschek, M., 2005, Interkommunale Zusammenarbeit – Mehr als nur eine Sparstrategie, in: *Innovative Verwaltung*, 27(5), S. 18-21.
- Wirth, K., Matschek, M., 2005, Interkommunale Zusammenarbeit – Möglichkeiten, Grenzen und aktueller Entwicklungsbedarf, in: *ÖGZ* 71, 2005, 11, S. 8-12.
- Zeginigg, C., 2005, Bericht über die interkommunale Zusammenarbeit in den Kärntner Gemeinden 2005, http://www.ktn.gv.at/28405_DE-Abteilung3-Interkommunale_Zusammenarbeit.pdf