

# Interkommunale Zusammenarbeit aus dem Blickwinkel des Good Governance

**Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) wird gegenwärtig wieder sehr intensiv den Gemeinden Österreichs diskutiert. Neben grundsätzlichen Ausführungen zur IKZ wächst in letzter Zeit die Zahl neuer praktizierter Beispiele von gemeindeübergreifenden Kooperationen (auch das KDZ betreut hier verschiedene Projekte in Oberösterreich). Der Autor sieht einen weiteren Ausbau der IKZ als sehr wichtig und als eine zentrale kommunalpolitische Aufgabenstellung der nächsten Jahre an.**



Klaus Wirth

Wie auch schon früher, dominieren gegenwärtig vor allem die erwarteten ökonomischen Potenziale einer Zusammenarbeit die Diskussion.

Eine kürzlich vom KDZ durchgeführte Befragung konnte einmal mehr zeigen, dass die IKZ von Seiten der Verwaltungschefs vor allem unter dem Blickwinkel der Kostenreduktion (oder genereller der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung) und mit deutlichem Abstand auch der Verbesserung der Qualität/Professionalisierung der Leistungen gesehen wird: Die Nutzung von Effizienzgewinnen aus Kooperationen eröffnet Spielräume, die in der eigenen Gemeinde genutzt werden können (z.B. die Einsparungen aus der Verwaltung/Bewirtschaftung von Personal und Gebäuden könnten in die Ausstattung des Kindergartens fließen).

Kooperationen können – speziell in kleineren Gemeinden – die Professionalität der Leistungen verbessern und damit zu einer höheren Kundenzufriedenheit führen (z.B. durch den Aufbau oder die gemeinsame Neu-Einstellung von Experten).

Fusionen zu größeren Einheiten bringen Vorteile im Finanzausgleich.

Verzicht auf operative Leistungen und Delegation auf einen Partner schaffen zeitliche und kognitive Freiräume für Führungskräfte (z.B. Verzicht auf die Bearbeitung von Bauanträgen schafft Raum für strategische Arbeit oder den Aufbau und die Pflege von Netzwerken).

Gleichzeitig ist aus der Diskussion, die das KDZ mit Vertretern der Gemeinden in den letzten Monaten geführt haben, deutlich geworden, dass IKZ in Abhängigkeit von der Größe der Gemeinden sehr unterschiedlich wahrgenommen und bewertet wird:

- Das Interesse der **größeren/großen Städte und Gemeinden** am Thema IKZ ist nach der Einschätzung der KDZ generell eher begrenzt. Es dominieren gleichwohl die erwarteten ökonomischen Chancen eigene Kapazitäten besser auszulasten und dazu die (sowieso schon als sehr professionell angesehenen) Leistungen vor allem kleineren Gemeinden (meist im Umland) anzubieten (z.B. Mitbetreuung von Kindergärten).
- Bei den **kleinen Gemeinden** nimmt das KDZ dagegen eine deutlich ambivalentere Haltung zum Thema

IKZ wahr: Den zugestandenen wirtschaftlichen Potenzialen, aber auch Möglichkeiten zur Verbesserung der Qualität der Leistungen durch arbeitsteilige Aufgabenerledigung, eine gemeinsame Nutzung von Ressourcen/Kapazitäten oder auch die Übertragung von Aufgaben auf andere Gemeinden oder gemeinsame Organisationen stehen weitreichende Befürchtungen und Ängste bezüglich der politischen Kosten der IKZ gegenüber. Gemeindeübergreifende Kooperation wird nämlich auch als Bedrohung der eigenen Existenz wahrgenommen: Aufgabenzusammenlegungen, -bündelungen, -verlagerungen fördern die Angst vor Bedeutungs- und Autonomieverlust.

IKZ aus der Sicht der kleinen Gemeinden konsequent zu Ende gedacht, könnte am Ende auch Gemeindefusionen bedeuten, was in Österreich – ganz im Gegensatz etwa zur Schweiz – ein absolutes Tabuthema ist.

Insofern darf kaum verwundern, dass zwar Bereitschaft bei vielen Gemeinden erkennbar ist, im Rahmen von Kooperationen etwa zusätzliche Leistungen zu übernehmen (Wachstum). Leistungen abzugeben (sei es an andere Gemeinden oder gar an die Bezirkshauptmannschaften) wird dem-

gegenüber weitgehend abgelehnt, was dann wiederum in praktischen Kooperationsprojekten in der Form von Zurückhaltung bis Gleichgültigkeit der teilnehmenden Gemeinden erlebbar wird oder aber auch darin besteht, dass Aushandlungsprozesse von Kooperationen oftmals nur sehr schleppend verlaufen und am Ende zu eher bescheidenen Kooperationsergebnissen führen (gemeinsame Nutzung von Geräten des Bauhofs, aber keine organisatorische und räumliche Zusammenlegung). Win-Win-Situationen, die als grundlegend für den Erfolg von Kooperationen angesehen werden, sind dann nur auf einem sehr niedrigen Niveau möglich.

### Strategien zur Förderung von IKZ?

Gemeindekooperationen entstehen österreichweit derzeit eher zufällig bei einer großen Vielfalt an Formen und Kooperationsgegenständen. Zu fragen ist nun aber, ob man mit dem bisher Begonnenen und auch Erreichten zufrieden sein soll oder, ob nicht durch gezielte strategische Entscheidungen und daraus abgeleiteten Steuerungseingriffen der Bundesländer weiter reichende gemeindeübergreifende Kooperationen möglich würden? Zu fragen ist aber auch weiterhin, ob nicht die aktuelle Diskussion über IKZ genutzt werden könnte, auch grundsätzlichere Fragen zum föderalen Staatsaufbau in Österreich – was im Rahmen des Österreichkonvents bekanntermaßen nicht gelungen ist – anzugehen.

Bei den Bundesländern gibt es nach meinem Dafürhalten ein grundsätzliches Interesse an der IKZ (in Kärnten ist die IKZ beispielsweise im Regierungsprogramm verankert), was sich auch an den verschiedenen Maßnah-

men zur Förderung und Unterstützung von Gemeindekooperationen ablesen lässt. Praktisch überwiegen dabei Maßnahmen, die auf ein freiwilliges Zustandekommen von Kooperationen hinwirken und hierfür insbesondere auf unterschiedliche Formen einer Förderung von gemeindeübergreifenden Kooperationen setzen:

- **Information und Erfahrungsaustausch** etwa durch das Aufzeigen und Kommunizieren von erfolgreichen Beispielen (Studien Kärnten, Steiermark) soll wohl die Machbarkeit von Kooperationen deutlich gemacht und Impulse gesetzt werden. Erfolgreiche Kooperationen können dann eventuell auch Ängste – wie sie oben beschrieben wurden – abzubauen helfen.
- **Finanzielle Förderung von Projekten** („Zuckerl“), wie etwa die Kostenübernahme durch das Land für Beratungsleistungen in der Entstehungsphase (Oberösterreich, Vorarlberg) oder auch die Förderung von Projekten oder Investitionen von Gemeinden mittels Bedarfszuweisungen, die an die Bedingung geknüpft sind, Projekte als IKZ zu verwirklichen (z.B. Kärnten).

Weitergehende **direkte** oder auch **indirekte** (Zwangs-)Maßnahmen der Länder, wie etwa:

- eine Ausweitung von gesetzlichen Verpflichtungen zur Bildung von Verbänden,
- das Aussprechen von kooperationsbezogenen Genehmigungsvorbehalten (z.B. bei der Flächenwidmung oder bei der Entwicklung von interkommunalen Industrie- und Gewerbeparks),
- oder gar Maßnahmen zur Gemeindezusammenlegungen (Gebietsreform/Fusionen), wie sie gegenwärtig

in der Schweiz sehr intensiv verfolgt und (dort freiwillig!) realisiert werden, sind derzeit nicht bekannt.

Allein jedoch zu hoffen, dass das Kommunizieren der Machbarkeit (erfolgreiche Beispiele) und der wirtschaftlichen Vorteile (Zeigen der Einsparungen) von IKZ zu vielen neuen und umfangreichen Kooperationen führt, erscheint vor dem Hintergrund der oben dargestellten prinzipiellen Interessenlage doch sehr fraglich. Auch punktuelle Fördermaßnahmen helfen hier nur bedingt weiter (Mitnahmeeffekte), weil durch diese die politische Kosten/Nutzen Bilanz der handelnden Akteure in den Gemeinden nicht grundsätzlich verändert wird.

Daher stellt sich die Frage, begnügt man sich wie bisher mit einer einfachen Förderstrategie, die Kooperationen, wo immer diese zufällig entstehen, fördert; gibt man sich zufrieden mit den vielen kleinen Kooperationen, oder „traut“ man sich zu, auch weiter reichende strukturelle Veränderungen anzugehen, um die Nachteile der gegenwärtigen kleinstrukturierten Gemeindefusionen zu überwinden. Dann sollten aber auch zwei bislang stark tabuisierte Themen offen angesprochen und bearbeitet werden:

### 1. Tabu der Gemeindefusionen als einen möglichen Entwicklungspfad aufbrechen:

Welche generelle Entwicklungsstrategie wollen die Länder bezüglich der Gemeindefusionen in ihren Ländern verfolgen und welche Reichweite sollen die angestrebten Kooperationen haben? Gegenüber den Rahmenbedingungen des 19. Jhdts. – aus denen die heutigen Gemeindefusionen resultieren – hat sich bis heute doch einiges verändert, weshalb eine

Enttabuisierung („was nicht sein kann, darf nicht sein“) durchaus an der Zeit wäre:

- Das Argument der größeren Nähe zum Bürger relativiert sich durch die allgegenwärtigen technischen Raumüberwindungsmöglichkeiten (Auto, Telekommunikation, Internet) und im Zweifelsfalle könnte ‚die Gemeinde‘ bei benachteiligten Bürgern immer noch zu den Bürgern kommen!
- Was ist – provozierend gefragt – eine lokale Demokratie noch wert, die immer weniger selbst zu entscheiden hat, weil der finanzielle Handlungsspielraum (z.B. durch stark wachsende Umlagen) immer geringer wird und die wegen der erwartbaren demographischen Entwicklungen in vielen ländlichen Regionen für immer weniger Menschen steht.

Eine zunehmende organisatorische Verflechtung der Gemeinden als Folge von Kooperationen fördert – und dies ist ein weiteres Argument dafür, über Gemeindefusionen offen zu sprechen – die Bildung zusätzlicher und neuer hybrider Organisationsstrukturen. Dieses Nebeneinander von lokalen und überörtlichen Organisationen, die zwar im Kalkül der politischen Akteure in den Gemeinden positiv zu bewerten sind (weil sie den Status quo der Macht nicht infrage stellen), sind aber unter Demokratiegesichtspunkten oder aus dem Blickwinkel der Forderung nach Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger eher fragwürdig.

Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen werden komplizierter und undurchschaubarer. Hier wäre die Fusion aus Sicht der Bürger die vielleicht ehrlichere Variante.

## **2. Das Nebeneinander von Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden thematisieren:**

Im Zuge einer Strukturreform ist dann aber auch das Verhältnis zwischen Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden offen zu thematisieren und insbesondere die Frage zu klären, wo (d.h. auf welcher Ebene) sich für die Bürger die unmittelbare und direkte persönliche Schnittstelle zum Verwaltungssystem Österreichs befinden soll, eher bei den Gemeinden oder bei den Bezirksbehörden? Sollen etwa die Bezirksbehörden zukünftig für die kleineren Gemeinden in Österreich das operative Rückgrat zur Bearbeitung von Verwaltungsverfahren werden und die bisherigen Gemeindeverwaltungen (unterhalb eines Schwellenwertes von vielleicht 1.000 EW) nur noch eine persönliche Schnittstelle zum Verwaltungssystem sein (ähnlich der elektronischen [via help.gv.at](http://help.gv.at) etwa in der bewährten Form von dezentralen Bürgerbüros) werden?

### **Ausblick**

Festzuhalten bleibt an dieser Stelle zunächst einmal: Gemeindekooperationen, die sich allein auf ökonomisch-technokratische Argumente stützen und die berechtigten politischen Interessenstrukturen in den Gemeinden

außer Acht lassen, sind in ihrer Reichweite stark begrenzt. Fraglich ist daher, ob die bisherigen Maßnahmen zur Förderung von freiwilligen Kooperationen bei den kleineren Gemeinden in Österreich ausreichen werden, Gemeindestrukturen zu schaffen, um die bereits erkennbaren zukünftigen Herausforderungen (Entwicklungsdruck in den Verdichtungsräumen, negative demographische Entwicklungen in peripheren ländlichen Räumen, zunehmend komplexere Aufgabenstellungen in den Gemeinden, sinkender finanzieller Handlungsspielraum) zu bewältigen.

Statt nun aber zuzuwarten bis eintritt, was einige für die Zukunft befürchten, wäre es sinnvoller, ganz im Sinne der Prämissen des Public Governance, einen offenen und tabulosen Dialog in den Ländern (zusammen mit den Gemeinden – Prinzip der Beteiligung) über die Weiterentwicklung des Gemeindefektors zu führen, der jedenfalls auch Gemeindefusionen als eine strategische Entwicklungsoption beinhaltet. Dieser Dialog bietet die Möglichkeit, die derzeitigen Entwicklungsprämissen der Länder offen zu legen (Prinzip der Transparenz) und dabei auch die Kohärenz der Strategie (Anforderungen der Politik versus der Verwaltung) zu belegen. Diese Transparenz und Offenheit vermeidet letztlich Verunsicherung bei den Gemeinden und lässt keinen (weiteren) Raum für Spekulationen. ■