



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
WIEN

## DISSERTATION

# Gemeindezusammenlegungen: Prozesssteuerung für Gemeindestrukturreformen unter Berücksichtigung der kommunalen Aufgabenerfüllung

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades eines  
Doktors der technischen Wissenschaften unter der Leitung von

Univ.Prof. Mag.rer.nat. Dr.techn. Rudolf Giffinger

E280/2 Fachbereich Stadt- und Regionalforschung  
Department für Raumplanung

und der Zweitbegutachtung von

Ao.Univ.Prof. Mag.iur. Dr.iur. Markus Haslinger

E280/1 Fachbereich Rechtswissenschaften  
Department für Raumplanung

eingereicht an der Technischen Universität Wien  
Fakultät für Architektur und Raumplanung  
von

Dipl.-Ing. Florian Strohmayer, BSc.

0525670  
Fabriksgasse 1/17  
2500 Baden

# Kurzfassung

Diese Arbeit befasst sich mit der Frage, wie Gemeindestrukturreformen unter Beachtung der wesentlichen Rahmenbedingungen erfolgreich geplant und umgesetzt werden können. Es ist bereits bei der ersten Annäherung an das Thema zu erkennen, dass Reformen des Gemeindegebiets unterschiedlich ausgeprägt sein können. Die Spannweite reicht dabei von kleinen Projekten, wie etwa einer freiwilligen Fusion zweier Gemeinden, bis hin zur großflächigen Reform einer gesamten Region oder sogar eines Landes, welche sogar gegen den Willen der betroffenen Gemeinden durchgesetzt wird. In unregelmäßigen Abständen sind im In- und Ausland Veränderungen in der Gemeindestruktur zu beobachten, wie etwa die jüngsten Beispiele aus der Steiermark und Oberösterreich, aber auch auf europäischer Ebene (z.B. Dänemark, Griechenland etc.) zeigen. Dabei fällt auf, dass verschiedene Argumente zur Begründung einer Gemeindestrukturreform herangezogen werden. Meist dominieren finanzielle Motive; so wird oftmals das Ziel der Steigerung der Effizienz von Gemeinden genannt, welches mit einer Reform erreicht werden soll. Darüber hinaus werden weitere, auch nicht-finanzielle – wie etwa siedlungsgeografische oder gesellschaftspolitische – Motive diskutiert. Allerdings zeigt sich – auch in den wissenschaftlichen Abhandlungen – die Situation nicht so eindeutig, wie zunächst zu vermuten ist. Es werden eine Reihe an – meist nicht-monetären und daher mitunter als »weich« bezeichneten – Gegenargumenten in die Diskussion eingebracht, die durchaus Substanz haben und daher nicht ignoriert werden dürfen. Dabei wird deutlich, dass es sich hierbei um ein komplexes Problem handelt, welches nicht mit einer simplen Optimierung gelöst werden kann.

Es erscheint erforderlich, die Komplexität über eine tiefgreifende Erörterung der kommunalen Aufgabenerfüllung zu verstehen, zumal die meisten vorgebrachten Argumente auf die kommunale Leistungserbringung abzielen. Eine Annäherung erfolgt in dieser Arbeit aus drei Blickwinkeln, indem 1.) eine Analyse der in Österreich geltenden rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen, 2.) eine Auseinandersetzung mit Faktoren zu räumlich-geografischen Disparitäten sowie 3.) eine Diskussion der gesellschaftlichen Vielfalt durchgeführt wird. Dabei kristallisiert sich heraus, dass zum einen Gemeinden über ein sehr heterogenes Aufgabenfeld verfügen und daher nicht von einer idealtypischen Einheitsgemeinde ausgegangen werden darf. Zum anderen zeigt sich, dass Entwicklungen in Gemeinden von einer Vielzahl an Akteurinnen und Akteuren, sowohl über formelle Instrumente als auch über informelle Absprachen bzw. durch das Setzen von Taten, gesteuert werden. Berücksichtigt man dieses komplexe Zusammenwirken von einer Vielzahl an Interessen im Kontext der Gemeindeentwicklung, so muss die Maßnahme »Gemeindestrukturreform« als kommunales Entwicklungsprojekt verstanden werden. Eine Betrachtung darf nicht nur auf die »Institution Gemeinde« beschränkt; vielmehr ist die Gemeindestruktur als Behälter – in einem substantiellen Sinn – für Handlungen aller Akteurinnen bzw. Akteure und Stakeholder zu sehen. Das bedeutet, dass je nach Verständnis die Gemeindegrenze eine unterschiedliche Relevanz hat und gewissen Entwicklungen im Wege stehen kann, aber nicht zwangsläufig muss (letzteres speziell aus einer relationalen Sicht). Allerdings basiert das traditionelle politisch-administrative System auf einem substantiellen Verständnis und definiert in letzter Konsequenz formale Mitbestimmungsrechte nur über vorab festgelegte Gebietsgrenzen. Diese können einem funktions- bzw. sozialräumlich zugestandenem Anspruch an Mitgestaltung widersprechen.

Aus diesem weiten Verständnis kann auch die Anforderung abgeleitet werden, dass die Planung und Umsetzung einer Strukturreform unter dem Gesichtspunkt der Steuerung komplexer sozialer Prozesse zu verstehen ist. Das in dieser Arbeit skizzierte Planungsmodell versucht diesem Anspruch gerecht zu werden, indem es die Entscheidungsfindung zur Frage einer Neustrukturierung als Ergebnis eines kollektiven Lernprozesses unter Akteurinnen und Akteuren und relevanten Stakeholdern der betroffenen Gemeinden sieht. Wesentlich dabei ist, dass der Prozess durch eine Kombination von technischen Analysen und partizipativen Elementen geprägt ist. Erst durch eine faktengeleitete, strukturierte Diskussion von Entwicklungsoptionen kann sichergestellt werden, dass die Entscheidung auf breiter und allgemein akzeptierter Basis erfolgt. In Bezug auf die Praxistauglichkeit des Modells sei hervorgehoben, dass die in diesem Kontext relevanten Rechtsnormen grundsätzlich das Anwenden dieses Planungsverständnisses ermöglichen, wenngleich die rechtsgültige Entscheidungsfindung und Umsetzung nach formalen Vorgaben (Gesetz bzw. Verordnung) zu erfolgen hat. Generell ist in Österreich den Landesgesetzgebern ein hoher Gestaltungsspielraum seitens der Verfassung zuerkannt, was zur Folge hat, dass das hier entworfene Planungsmodell – aus rechtlicher Sicht – nicht zwingend eingehalten werden muss.

Nichtsdestotrotz haben Interviews mit Expertinnen und Experten gezeigt, dass in der Praxis von den Grundzügen dieses Planungsmodells nicht allzu weit abgewichen wird; wenngleich eine gewisse Schwerpunktsetzung hinsichtlich der Fragestellungen je nach Art und Umfang der Gebietsreform feststellbar ist. Während z.B. bei der jüngsten Reform in der Steiermark der Suche und Begründung möglicher Konstellationen, gestützt durch geografische Analysen, ein großer Stellenwert zugeschrieben wurde, sah man in Oberösterreich die kleinräumigen Fusionsprojekte nahezu von Beginn an unter dem Blickwinkel einer künftig gemeinsamen Gemeindeentwicklung. Jedenfalls wird allgemein bestätigt, dass nur die Kombination von technischen Grundlagen und das zielorientierte Einbeziehen von Informationen, Meinungen und Bewertungen von Stakeholdern – zum richtigen Zeitpunkt – zum Erfolg führen.

Da zum einen erhebliche Unterschiede in der Art der Aufarbeitung der Fakten in der Praxis festzustellen und zum anderen in der Literatur keine näheren, fachübergreifenden Angaben zu finden sind, sind in dieser Arbeit Kriterien abgeleitet worden, die bei Reformprozessen herangezogen werden können. Unter Berücksichtigung der allgemeinen Argumente für und wider Strukturreformen lassen sich folgende drei Kriterien definieren, die unabhängig voneinander Hinweise auf ein Reformpotential geben können: Effizienz, Chancengleichheit sowie Demokratie- und gesellschaftspolitische Qualität. Allerdings ist es aufgrund der eingangs erörterten Komplexität nicht möglich, diese bis ins Detail zu definieren respektive mit allgemein gültigen Indikatoren zu operationalisieren. Daher ist in dieser Arbeit erstens ein Katalog ausgearbeitet, der Themen – abgeleitet aus den Themenfeldern der Kommunalpolitik – enthält, die jedenfalls zu untersuchen sind. Welche Merkmale in den einzelnen Themen genau mit Indikatoren umzusetzen sind und wie diese als Bündel zu den drei genannten Kriterien beitragen, ist von einem allgemeinen Standpunkt aus nicht möglich und daher im Einzelfall zu klären. Zweitens ist eine mehrstufige Bearbeitungsmethodik vorgeschlagen. Darin ist ausgeführt, wie die zu untersuchenden Inhalte technisch umgesetzt werden können. Zum besseren Verständnis sind in dieser Arbeit zwei Merkmale – Kindergärten und Siedlungsverflechtungen – beispielhaft analysiert worden. Dabei wird deutlich, dass die Ergebnisse zum einen Fakten aufzeigen, die ohne technischer Unterstützung nicht in dieser Form vorliegen würden und zum anderen leicht verständlich bzw. einfach nachzuvollziehen sind und sich daher gut als Ausgangspunkt – in Ergänzung mit weiteren Auswertungen und Dokumenten – für eine bewertende Diskussion, entlang der drei Kriterien, mit Stakeholdern eignen.

# Abstract

This thesis discusses how processes of amalgamation of municipalities in Austria can be planned and realized. It is evident that various types of structural reforms exist (e.g. small vs. large, voluntary vs. compulsory, etc.) and several kinds of arguments are used in discussions favouring the amalgamation of municipalities. Mostly these are financial arguments, but in addition there are also certain geographic or social opinions. In contrast, opponents point to the risk of destroying well-functioning municipalities and/or communities. Most of the arguments deal with the fulfilment of tasks anyway. Hence it's necessary to scrutinise municipalities' duties in the context of relevant circumstances. Therefore the discussion is based on three pillars: First, an analysis of legal and organisational regulations in Austria, secondly a screening of spatial disparities and thirdly a study on societal diversity. It is shown that those circumstances strongly influence the scope of actions of local duties. So any assumption of uniformity of Austrian municipalities is not acceptable. It is rather a complex interaction of many actors' contributions that form every single municipality. That said, a discussion of mergers has to consider local conditions explicitly; it is not reasonable to draw a new map of municipalities based on only a few features and implement it by laws, despite the fact that the legal framework would generally allow for it in Austria. Moreover such reform projects can be seen as a contribution to a municipality's future development. So it's essential, when it comes to discussions on structures, to open up understanding and integrate municipal stakeholders' perceptions from a holistic point of view. But it's not only integration of knowledge; it's more about establishing social learning processes. Thus this research proposes a planning model focusing on the combination of providing evidence in a pro-active way by planners and participation of relevant groups of stakeholders during the process. It is suggested to work and lead discussions along three main criteria, in particular to meet the legal, scientific-theoretical and political challenges: Efficiency, equality of opportunity and socio-political quality. Due to the heterogeneity of municipalities, it is not feasible, as mentioned above, to define a set of indicators describing relevant issues in detail. Instead I discuss potential fields of development (derived from services of general interest) and a technical methodology (based on a GIS analysis), which shall be used to describe the current status and forming a base for planning activities related to municipal boundaries. Finally, the suggested analyses are implemented exemplary to illustrate the method of operation. It can be clearly seen that results, even though they are exemplary only, create added value in planning processes of municipal mergers.

# Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei allen sehr herzlich bedanken, die zum Gelingen dieser Dissertation beigetragen haben. Ganz besonderer Dank ergeht an meinen Betreuer Prof. Dr. Rudolf Giffinger, der es mit seiner immer wieder hinterfragenden, aber dennoch motivierenden Haltung ermöglicht hat, stets eine kritische Distanz zur eigenen Arbeit einzunehmen und so auch Themen zu untersuchen, die dem eigenen Blickfeld ansonsten verborgen blieben. Weiters sei meinem Zweitbegutachter Ao.Prof. Dr. Markus Haslinger sowie meinen Kolleginnen und Kollegen vom Fachbereich Stadt- und Regionalforschung an der TU Wien gedankt, die mir einerseits in zahlreichen inhaltlich-fachlichen Diskussionen wertvolle Gesprächspartner waren, zum anderen stets für eine wunderbare, positive Atmosphäre sorgten und mich so emotional bei der Umsetzung und Fertigstellung dieser Dissertation unterstützen konnten. Ein solches Projekt kann freilich nie ohne die Unterstützung der Familie gelingen. Daher möchte ich mich ganz besonders bei meiner lieben Frau Lydia bedanken, die jederzeit für mich da war und sich trotz der unzähligen, manchmal euphorischen, manchmal zerknirschten Berichte und Schilderungen nie die Laune verderben lies. Weiters sei meinen Eltern gedankt, die bereits seit Kindertagen an die nötigen Weichen gestellt haben. Nicht minder Dank ergeht an alle, die es ermöglicht haben, diese Arbeit im Rahmen einer teilfinanzierten »Prädoc-Stelle« als Universitätsassistent an der TU Wien, zu verfassen. Last, but not least sei noch großer Dank meinen Interviewpartnerinnen bzw. Interviewpartner ausgesprochen, die allesamt ohne zu zögern bereit waren, mir aus ihrer Erfahrung als Expertin bzw. Experte aus der Praxis Auskunft zu geben.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>10</b>
1.1	Hintergrund und Problemstellung . . . . .	10
1.2	Definition der Forschungsfrage . . . . .	11
1.3	Stand der wissenschaftlichen Diskussion . . . . .	12
1.4	Beschreibung des Forschungsablaufs sowie der gewählten Bearbeitungsmethoden . . . . .	14
<b>2</b>	<b>Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen</b>	<b>16</b>
2.1	Kommunale Gebietsveränderungen . . . . .	16
2.1.1	Begriffe . . . . .	16
2.1.2	Ebenen und Komponenten kommunaler Gebietsveränderungen . . . . .	19
2.1.3	Arten kommunaler Gebietsveränderungen . . . . .	20
2.1.4	Typen von Gemeindezusammenlegungen . . . . .	24
2.2	Motive zur kommunalen Gebietsreform . . . . .	25
2.2.1	Traditionelle Beweggründe und Ziele von Gemeindezusammenlegungen . . . . .	26
2.2.1.1	Administrativ-finanzielle Stimuli und Motive zur Verbesserung des laufenden Betriebs . . . . .	27
2.2.1.2	Finanziell-investive Stimuli . . . . .	32
2.2.1.3	Finanzielle Stimuli – Finanzausgleich . . . . .	33
2.2.1.4	Raumplanerische und siedlungsgeografische Stimuli . . . . .	37
2.2.1.5	Gesellschaftspolitische Stimuli . . . . .	39
2.2.2	Traditionelle Gründe gegen Gemeindezusammenlegungen . . . . .	40
2.3	Die interkommunale Kooperation – eine Alternative zu Zusammenlegungen . . . . .	43
2.4	Überblick über bisherige Gemeindestrukturreformen . . . . .	49
2.4.1	Gemeindestrukturreformen in Österreich . . . . .	50
2.4.2	Gemeindestrukturreformen außerhalb von Österreich . . . . .	58
2.5	Ein erstes Zwischenresümee . . . . .	61
<b>3</b>	<b>Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung</b>	<b>66</b>
3.1	Heterogenität aufgrund der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen . . . . .	67
3.1.1	Politik und Politikverständnis . . . . .	67
3.1.1.1	Arena der Partei . . . . .	69
3.1.1.2	Arena der Gremien . . . . .	71
3.1.1.3	Arena der Verwaltung . . . . .	71
3.1.1.4	Arena der Öffentlichkeit . . . . .	73
3.1.2	Institutionen und Organe . . . . .	74
3.1.2.1	Organe der EU . . . . .	75
3.1.2.2	Organe auf Bundesebene . . . . .	79
3.1.2.3	Organe auf Landesebene . . . . .	81
3.1.2.4	Organe auf Gemeindeebene . . . . .	82
3.1.2.5	Sonstige innerstaatliche Einrichtungen und Institutionen . . . . .	84

## Inhaltsverzeichnis

3.1.3	Bedeutung von Rechtsnormen im kommunalen Kontext . . . . .	87
3.1.3.1	Grundprinzipien der Verfassung . . . . .	88
3.1.3.2	Recht der Europäischen Union . . . . .	91
3.1.3.3	Bundesverfassungsrecht . . . . .	94
3.1.3.4	Landesverfassungsrecht . . . . .	103
3.1.3.5	Einfache Bundesgesetze . . . . .	108
3.1.3.6	Einfache Landesgesetze . . . . .	110
3.1.3.7	Verordnungen . . . . .	115
3.1.3.8	Bescheide . . . . .	119
3.1.3.9	Akte unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt . . . . .	121
3.1.3.10	Urteile . . . . .	122
3.1.3.11	Völkerrecht und Staatsverträge . . . . .	129
3.2	Räumlich-geografische Disparitäten . . . . .	130
3.3	Gesellschaftliche Vielfalt . . . . .	144
3.3.1	Eine erste theoretische Annäherung . . . . .	145
3.3.2	Substantielles vs. relationales Raumverständnis . . . . .	146
3.3.3	Beispiele von soziodemographischen Merkmalen als Beitrag zur Diskussion über die gesellschaftliche Vielfalt in Österreich . . . . .	149
3.4	Typologien kommunaler Aufgaben – ein Versuch zur Ordnung der Vielfalt hinsichtlich der Aufgabenerfüllung . . . . .	155
3.4.1	Rechtswissenschaftliche Betrachtung von Aufgaben . . . . .	155
3.4.2	Wirtschaftliche Gliederung kommunaler Aufgaben . . . . .	157
3.4.3	Wirkungsraumbezogene Gliederung kommunaler Aufgaben . . . . .	162
3.4.4	Die Daseinsvorsorge im Kontext kommunaler Politik . . . . .	165
3.5	Entscheidungsfindung auf kommunaler Ebene . . . . .	170
3.5.1	Zum kognitiven Aufwand von Entscheidungen . . . . .	170
3.5.2	Die Entscheidung als Ergebnis planerischer Prozesse . . . . .	173
3.5.3	Die Rolle von Gemeindegrenzen im Kontext kommunaler Entscheidungsfindungsprozesse . . . . .	178
3.6	Ein zweites Zwischenresümee . . . . .	181
<b>4</b>	<b>Die Gebietsreform als Lernprozess</b> . . . . .	<b>188</b>
4.1	Notwendigkeit eines Prozesses . . . . .	188
4.2	Allgemeine Anforderungen an Planungs- und Lernprozesse . . . . .	191
4.3	Ein Planungsmodell für Gebietsreformen . . . . .	201
4.3.1	Überblick über den Gesamtprozess . . . . .	201
4.3.2	Diskussion der einzelnen Schritte . . . . .	205
4.3.2.1	Anstöße von innen und außen . . . . .	205
4.3.2.2	Abklärung der Ausgangslage und Rahmenbedingungen . . . . .	206
4.3.2.3	Beschreibung der lokalen Situation . . . . .	207
4.3.2.4	Diskussion mit Stakeholdern sowie Vertiefung durch planerische Expertise in der jeweiligen Gemeinde . . . . .	209
4.3.2.5	Gemeinsame Diskussion, Ergänzung durch planerische Expertise und informelle Entscheidungsfindung . . . . .	210
4.3.2.6	Formale Entscheidung und Umsetzung . . . . .	212
4.3.2.7	Weitere kommunale Entwicklungsmaßnahmen und -prozesse . . . . .	212
4.3.2.8	Laufende Erfolgskontrolle . . . . .	214
4.3.3	Einschätzung des Modells aus Sicht der Praxis . . . . .	214
4.3.3.1	Kurzbeschreibung der gewählten Methode . . . . .	214
4.3.3.2	Ergebnisse . . . . .	217
4.4	Ein drittes Zwischenresümee . . . . .	228

<b>5</b>	<b>Kriterien für den Lern- und Entscheidungsprozess</b>	<b>229</b>
5.1	Einordnung in den Gesamtprozess	229
5.2	Zur Verwendung von Indikatoren	230
5.3	Ableitung und Begründung der Kriterien	233
5.4	Operationalisierung durch Indikatoren	237
5.4.1	Abzudeckende Themenfelder	240
5.4.2	Technische Bearbeitungsmethoden	241
5.4.2.1	Geografische Verortung	242
5.4.2.2	Erarbeitung von Qualität, Leistung und finanzielle Relevanz	244
5.4.2.3	Identifikation von Verflechtungen	245
5.4.2.4	Identifikation der lokalen Relevanz	248
5.4.3	Beispielhafte Umsetzung	249
5.4.3.1	Beispiel aus dem Themenfeld Wohnungspolitik: Siedlungsverflechtungen	249
5.4.3.2	Beispiel aus dem Themenfeld Sozialpolitik: Kindergärten	256
5.5	Ein viertes Zwischenresümee	264
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</b>	<b>266</b>
<b>7</b>	<b>Anhang</b>	<b>273</b>
7.1	Überblick über Bestimmungen in den Landesverfassungen	273
7.2	Hinweise zur Arbeitsweise von Routing-Werkzeugen in ArcGIS zur Berechnung von Einzugsgebieten	282
7.2.1	Überblick über mögliche Berechnungsmethoden von Einzugsgebieten entlang von Straßenzügen	282
7.2.2	Kritik an der Berechnungsmethode Erreichbarkeitsflächen	283
7.2.3	Einzugsgebietsberechnungen mit Start-Ziel-Kostenmatrizen auf Rasterbasis	287
7.2.4	Schlussfolgerung und Empfehlung zur Berechnung von Einzugsgebieten mit ArcGIS	293
7.3	Vergleich von Einzugsgebieten auf Basis unterschiedlicher Bezugsräume (Luftlinie bzw. entlang von Straßenzügen)	293
7.4	Parameter der verwendeten GIS-Analysen	305
<b>8</b>	<b>Verzeichnisse</b>	<b>308</b>
8.1	Literaturverzeichnis	308
8.1.1	Monographien	308
8.1.2	Beiträge in Sammelwerken	311
8.1.3	Beiträge in Journals bzw. Zeitschriften und Zeitungen	315
8.1.4	Onlinequellen	316
8.2	Verzeichnis der verwendeten Rechtsquellen	325
8.2.1	Gesetzesmaterien des Bundes	325
8.2.2	Gesetzesmaterien der Länder	326
8.2.2.1	Burgenland	326
8.2.2.2	Kärnten	326
8.2.2.3	Niederösterreich	326
8.2.2.4	Oberösterreich	326
8.2.2.5	Salzburg	327
8.2.2.6	Steiermark	327
8.2.2.7	Tirol	327
8.2.2.8	Vorarlberg	327
8.2.2.9	Wien	328



## *Inhaltsverzeichnis*

8.2.3	Verordnungen des Bundes . . . . .	328
8.2.4	Verordnungen der Länder . . . . .	328
8.2.4.1	Burgenland . . . . .	328
8.2.4.2	Kärnten . . . . .	328
8.2.4.3	Niederösterreich . . . . .	328
8.2.4.4	Oberösterreich . . . . .	329
8.2.4.5	Salzburg . . . . .	329
8.2.5	Richtlinien der Europäischen Union . . . . .	329
8.2.6	Verordnungen der Europäischen Union . . . . .	329
8.2.7	Verordnungen von Gemeinden . . . . .	330
8.2.8	Judikatur . . . . .	330
8.2.9	Sonstige . . . . .	330
8.3	Verzeichnis der verwendeten Daten für Berechnungen bzw. Kartendarstellungen	332
8.4	Verzeichnis der Expertinnen- bzw. Expertenbefragungen . . . . .	334
8.5	Abbildungsverzeichnis . . . . .	335
8.6	Tabellenverzeichnis . . . . .	338

# 1 Einleitung

## 1.1 Hintergrund und Problemstellung

Der immer weiter fortschreitende Wandel in der Gesellschaft, verbunden mit einem Wandel an Nachfrage nach gewissen Gütern und Dienstleistungen, erfordert ein laufendes Um- bzw. Überdenken des (öffentlichen) Leistungsangebotes.<sup>1</sup> So ist zu beobachten, dass Strukturen von Gemeinden immer wieder kleineren und größeren Anpassungen unterworfen sind. Z.B. wurden im Jahr 2015 in Österreich mehr oder weniger umfassende Eingriffe in die Gemeindestruktur der Bundesländer Steiermark und Oberösterreich vorgenommen; auch in anderen, europäischen Ländern ist die Zahl der Gemeinden in den letzten Jahren deutlich reduziert bzw. das Thema zumindest intensiv diskutiert worden.<sup>2</sup> Es fällt dabei auf, dass die Diskussionen zu Gemeindestrukturreformen meist sehr vielschichtig geführt werden; unterschiedliche Argumente, aus verschiedensten Bereichen, werden eingebracht und gegeneinander abgewogen. Es lässt sich erahnen, dass die Reform eines Gemeindegebiets nicht wie ein mathematisches Problem angegangen bzw. durch das Aufstellen und Lösen von Gleichung umgesetzt werden kann, zumal es sich nicht um eine reine, technische Optimierungsaufgabe handelt. Es ist vielmehr auch ein soziales Thema, bei dem eine Vielzahl an Interessen unterschiedlichster Akteurinnen und Akteure aufeinander prallen (können), die grundsätzlich allesamt eine Berechtigung haben können, beachtet zu werden; speziell, wenn man berücksichtigt, dass Leistungen von Gemeinden nicht zum Selbstzweck erbracht werden, sondern für die Bevölkerung bereit gestellt werden. Spätestens an dieser Stelle wird deutlich, dass es sich um ein komplexes Thema handelt, zu dem keine simplen Lösungen existieren können.<sup>3</sup>

In diesem Zusammenhang soll zur Verdeutlichung eine Nachrichtenmeldung zitiert werden, die aus der Zeit der Verhandlungen zur steirischen Gemeindestrukturreform 2015 stammt und die Brisanz illustriert: »Gemeindefusion: Grotoske in Graden. Graden im Bezirk Voitsberg ist Mittelpunkt einer Politgrotoske: Die Fusion mit Salla, Gößnitz und Maria Lankowitz platzte, jene mit Köflach lehnte der Bürgermeister ab. Die Folge ist ein handlungsunfähiger Gemeinderat. Das idyllische Graden lädt auf seiner Homepage <http://www.graden.at/> ein zum Wandern, Laufen, Reiten sowie zum Paragleiten. Sucht man allerdings nach dem Gemeindevorstand, erscheinen nur zwei graue leere Köpfe. Ursprünglich wurde eine freiwillige Fusion mit Salla, Gößnitz und Maria Lankowitz angepeilt - das entsprach aber nicht den Wünschen des Landes, das Graden und Salla eher bei Köflach sah, um der Lipizzanerstadt mehr als 10.000 Einwohner zu beschermen.«<sup>4</sup> Es wird offensichtlich, dass unterschiedliche Personen im Zusammenhang mit der Neustrukturierung der betroffenen Gemeinden verschiedene Ansichten bzw. Zugänge haben; so wird im dem Artikel von »Wünschen des Landes« bzw. »Ablehnung durch den Bürgermeister« gesprochen bzw. von Protestmaßnahmen berichtet. Von sachlich fundierten Argumenten ist, abgesehen von einer ominösen 10.000-Einwohner-Grenze, im gesamten Ar-

<sup>1</sup>Huning, S. et al., Die Zukunftsfähigkeit von Städten in Altrock, U. et al. (Hrsg.), Die Anpassungsfähigkeit von Städten (2014) (7) 9f.

<sup>2</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 2.4.

<sup>3</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 2 bis 4.

<sup>4</sup>Österreichischer Rundfunk (Hrsg.), Gemeindefusion: Grotoske in Graden <http://steiermark.orf.at/news/stories/2563891/> (20.12.2012).

tikel nichts zu lesen; es dürfte sich dabei weniger um ein technisches denn mehr ein soziales Problem – eingebettet in einem gegebenen, rechtlichen Rahmen – handeln.<sup>5</sup>

In Anbetracht des zuvor angesprochenen Wandels, aber auch unter Berücksichtigung weiterer Rahmenbedingungen, wie z.B. Folgen und Auswirkungen von globalen Phänomenen wie Finanz- und Wirtschaftskrisen etc.,<sup>6</sup> erscheint ein Ignorieren der Auseinandersetzung mit der Gemeindestruktur nicht zweckmäßig. Das bedeutet unmittelbar, ad-hoc Reformen einzufordern, sondern vielmehr ein strukturiertes und systematisches Vorgehen bei der Analyse und Suche nach – möglicherweise notwendigen – Anpassungen von Strukturen. Wie bereits skizziert, basiert diese Arbeit auf der Überlegung, dass ein rein technokratischer Zugang nicht ausreicht. Es soll daher in der Folge genau geprüft werden, ob diese Annahme Gehalt hat bzw. welche Faktoren bei der Planung zu beachten sind. Ziel ist es, einen Vorschlag für einen Prozess zu erarbeiten, der, dem Stand der wissenschaftlichen Diskussion sowie der Rechtslage entsprechend, zur Reformierung der Gemeindestruktur herangezogen werden kann.

### 1.2 Definition der Forschungsfrage

In Anbetracht der Problemstellung liegt dieser Arbeit folgende Forschungsfrage zu Grunde:

»Wie kann ein Prozess zu einer erfolgreichen Gemeindestrukturereform unter Berücksichtigung der auf ihn wirkenden Rahmenbedingungen gestaltet sein?«

Es steht außer Zweifel, dass diese Forschungsfrage nicht mit einigen wenigen Sätzen beantwortet werden kann. Allein schon die Breite der jeweiligen Themen, die über die einzelnen Worte der Frage transportiert werden (z.B. »Prozess« oder »Rahmenbedingungen«, ...), erfordert eine systematische Präzisierung. Diese Ausgestaltung kann wiederum durch das Stellen weiterer, detaillierter Fragen gelingen. Der Versuch deren Beantwortung bedingt eine Erörterung des entsprechenden Themenkomplexes, welche zu Ideen bzw. zu einem Verständnis führt, wie die eingangs angeführte Forschungsfrage generell beantwortet werden kann. Weiteres können die folgenden Fragen zugleich als strukturgebende Komponente dieser Arbeit aufgefasst werden, zumal erwartet werden kann, dass eine klare, logische Struktur das Gesamtverständnis unterstützt.

In diesem Sinne scheinen die folgenden Unterfragen relevant, das gesamte Thema entsprechend zu strukturieren. Die hier gelisteten Fragen sollen rein demonstrativ verstanden werden, zumal sogar jedes einzelne Unterkapitel mit eigenen Fragen ausgestattet werden kann; andernfalls wäre die Notwendigkeit eines solchen nicht gegeben.

- Was ist unter Gemeindestrukturereform zu verstehen und welche Ausprägungen davon gibt es?
- Welche Ziele können bzw. sollen mit einer derartigen Reform erreicht werden?
- Gibt es Erfahrungen dazu im In- und Ausland, die weiterhelfen können?

<sup>5</sup>Schlussendlich wurden die Fusionen von Graden mit Köflach zur neuen Gemeinden Köflach mit 10.042 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern sowie von Maria Lankowitz, Grönitz und Sall zu Maria Lankowitz mit 2.921 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern umgesetzt. Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Die neue Gemeindestruktur der Steiermark [http://www.gemeindestrukturereform.steiermark.at/cms/dokumente/11820435\\_97007261/c19ab0d1/-Liste%20Gemeinden\\_GSR%20Gesamt.pdf](http://www.gemeindestrukturereform.steiermark.at/cms/dokumente/11820435_97007261/c19ab0d1/-Liste%20Gemeinden_GSR%20Gesamt.pdf) (18.03.2016) 16.

<sup>6</sup>So habe Griechenland speziell auf Druck internationaler Geldgeber im Jahr 2011 sein Gemeindegebiet massiv reformiert. OECD (Hrsg.), OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014, OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209527-en> (15.2.2016) 271.

- Was ist unter den Rahmenbedingungen zu verstehen bzw. wo und wie wirken diese im Kontext einer Gebietsreform?
- Wer kann wie und warum Einfluss auf einen möglichen Prozess nehmen?
- Nach welchen Maßstäben kann ein Reformprozess grundsätzlich ablaufen und welche Ansprüche können an diesen gestellt werden?
- Kann ein idealtypischer Reformprozess unter diesen Gesichtspunkten überhaupt formuliert werden?
- Falls dies gelingt, welche Elemente müsste dieser enthalten und wie können diese ausgestaltet sein bzw. wie kann die Effektivität eines solchen Prozesses gesteigert werden?

### 1.3 Stand der wissenschaftlichen Diskussion

Das Thema Gemeindestrukturreform lässt sich auch in der wissenschaftlichen Diskussion finden, wenngleich die Menge aktueller Beiträge als überschaubar bezeichnet werden kann. Die Erörterungen fokussieren sich dabei meist auf eine bestimmte fachliche Disziplin und sind selten fachübergreifend geführt. Am häufigsten wird die kommunalwirtschaftliche Seite diskutiert, wie z.B. bei Pitlik et al.<sup>7</sup> zu lesen. Steiner<sup>8</sup> oder Klug<sup>9</sup> versuchen hingegen, sich dem Thema sehr umfassend zu nähern. Letzterer gibt als Herausgeber von zwei themenspezifischen Sammelbänden einen Überblick aus verschiedenen, fachlichen Disziplinen (rechtlich, wirtschaftlich, sozial etc.), die ihm bei Gemeindestrukturreformen relevant erscheinen. Die detailreichen Fachbeiträge der einzelnen Autorinnen bzw. Autoren können dabei durchaus als lehrreich und informativ eingestuft werden, allerdings befassen sie sich nur mit der Einschätzung von Rahmenbedingungen und Effekten einer hypothetischen – d.h. nicht durchgeführten – Gemeindefusion im Großraum Linz.

Es lassen sich auch sehr spezialisierte Beiträge finden, die sich mit Effekten von bereits durchgeführten Reformen befassen. Die sind entweder sehr breit und allgemein gehalten, wie z.B. der Versuch der makromäßigen Identifikation von bestimmten, finanziell relevanten Verhaltensmustern von Gemeinden unmittelbar vor bzw. nach Fusionen von Welling Hansen<sup>10</sup> oder aber sehr individuell, auf ein konkretes Fallbeispiel bezogen. Letzteres ist z.B. in der Zeitschrift »Recht & Finanzen für Gemeinden« zu lesen, in der eine Aufarbeitung konkreter Effekte der Gemeindefusion von Trofaiach 2015 auf das Gemeindebudget erfolgt.<sup>11</sup> Allerdings dominieren auch bei diesen detailreichen Auseinandersetzungen wirtschaftliche Themen.

Zu Anforderungen und idealtypischen Ausgestaltung von Planungsprozessen von Gemeindestrukturreformen, der grundlegenden Fragestellung dieser Arbeit, ist in der aktuellen Diskussion – bis auf deskriptive Beschreibungen von Abläufen – nur wenig Material auffindbar. Am detailliertesten kann dazu die Diskussion von Steiners Effektivitätskriterien von Gemeindezusammenlegungen und Kooperationsprojekten eingestuft werden, zumal er darin neben einer ausführlichen Herleitung beschreibt, wie diese Kriterien eingesetzt werden können.<sup>12</sup> Darüber

<sup>7</sup>Pitlik, H., Wirth, K., Lehner, B., Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Gemeindestruktur und Gemeindefusion (2010).

<sup>8</sup>Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002).

<sup>9</sup>Klug, F. (Hrsg.), Lösung der Stadt- Umlandproblematik (2003) bzw. Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008).

<sup>10</sup>Welling Hansen, S., Common pool size and project size: an empirical test on expenditures using Danish municipal mergers, *Public Choice*, 2014, Vol.159 (1) (2012) (3).

<sup>11</sup>Walchshofer, M., RFG 2015/15, Effekte einer Gemeindefusion – ein Erfahrungsbericht aus Trofaiach, *Recht & Finanzen für Gemeinden* (2015) 20ff.

<sup>12</sup>Insbesondere Kapitel 6 in Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 239-296.

## 1 Einleitung

hinaus gibt er in seinen Schlussfolgerungen Gestaltungshinweise, worauf bei der Planung und Bewertung von Varianten zu achten ist; und gibt dabei klare Hinweise, dass hier ein rein technokratischer Ansatz nicht auszureichen scheint.<sup>13</sup> Eine detaillierte Auseinandersetzung mit etwaigen Planungsprozessen an sich erfolgt allerdings nicht. Darüber hinaus gilt es, zwei Punkte zu beachten: Zum einen befasst er sich mit der Situation in der Schweiz. Es gilt kritisch zu hinterfragen, inwieweit gegebene, länderspezifische Rahmenbedingungen einen Einfluss auf die Anwendbarkeit der Ergebnisse haben. Zum anderen ist anzumerken, dass seine Arbeit aus dem Jahr 2002 stammt. Das heißt, es gilt, zu klären, inwieweit die damals gezogenen Schlüsse – auch aus Sicht eines Prozesses – heute noch dem Stand der Wissenschaft entsprechen.

Umgekehrt bedeutet dies auch, aufarbeiten zu müssen, inwiefern ein allgemeines Verständnis von Planung räumlicher Entwicklungen, auch bei der Planung von Gemeindestrukturreformen herangezogen werden kann. Allerdings zeigen sich auch schon bei einer ersten Annäherung größere Unterschiede in den Ansichten. Während z.B. Friedmann<sup>14</sup> oder Selle<sup>15</sup> unmissverständlich die partizipativen Elemente im Planungsprozess in den Vordergrund rücken, fordern Giffinger et al. Planerinnen und Planer auf, selbst pro-aktiv zu agieren und mittels innovativen Methoden Entwicklungsprozesse evidenzbasiert zu steuern;<sup>16</sup> allerdings sind die Ausarbeitungen nicht als finales Ergebnis, sondern als Ausgangspunkt von kollektiven Lernprozessen zu verstehen.<sup>17</sup> Wie die für derartige Prozesse notwendig erachtete Basis, z.B. durch Indikatoren, aufbereitet werden kann, ist in der wissenschaftlichen Diskussion zu Gemeindestrukturreformen kaum diskutiert. Auch hier kann wieder Steiner als Anhaltspunkt genannt werden,<sup>18</sup> der allerdings selbst keine räumlichen Analysen durchführt. Weiters sei hier auf das Land Steiermark verwiesen: Wenngleich es sich dabei um keine wissenschaftliche Abarbeitung des Themas handelt, seien die ausgearbeiteten Grundlagen und Kriterien an dieser Stelle genannt, zumal sie die Grundlage für eine massive Strukturreform darstellen.<sup>19</sup>

Es lässt sich somit erkennen, dass es einerseits schon zahlreiche Grundlagen in den einzelnen Fachdisziplinen gibt, die zur Beantwortung der Forschungsfrage herangezogen werden können, andererseits gerade die Zusammenführung der Anforderungen und Erkenntnisse der verschiedenen Sphären (hier insbesondere Rechtswissenschaften vs. Planungswissenschaften) nicht weit genug aufgearbeitet ist. Das Forschungsinteresse begründet sich darin, eine Lösung in Form eines praxistauglichen, auf die gegenwärtige Situation in Österreich zugeschnittenen Planungsmodells zu erarbeiten, da ein solches nicht in der Literatur gegeben ist.

---

<sup>13</sup>Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 489ff.

<sup>14</sup>Friedmann, J., Planning in the Public Domain: Discourse and Praxis in Wegener, M., Button, K., Nijkamp, P. (Hrsg.), Planning History and Methodology (2007) 150ff.

<sup>15</sup>Selle, K., Was ist bloß mit der Planung los? (1996) bzw. Selle, K., Neustart: Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung, disP - The Planning Review, Vol.43 (169) (2007) 17ff.

<sup>16</sup>Giffinger, R., Seidl, R., Micro-Modeling of gentrification: a useful tool for planning? in Koch, A., Mandl, P. (Hrsg.), Modeling and Simulating Urban Processes (2011) (59) 60.

<sup>17</sup>Ebenda.

<sup>18</sup>Insbesondere Kapitel 6 in Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 239-296.

<sup>19</sup>Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Kriterien Gemeindestrukturreform <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/11558675/69295182> (10.2.2016).

## 1.4 Beschreibung des Forschungsablaufs sowie der gewählten Bearbeitungsmethoden

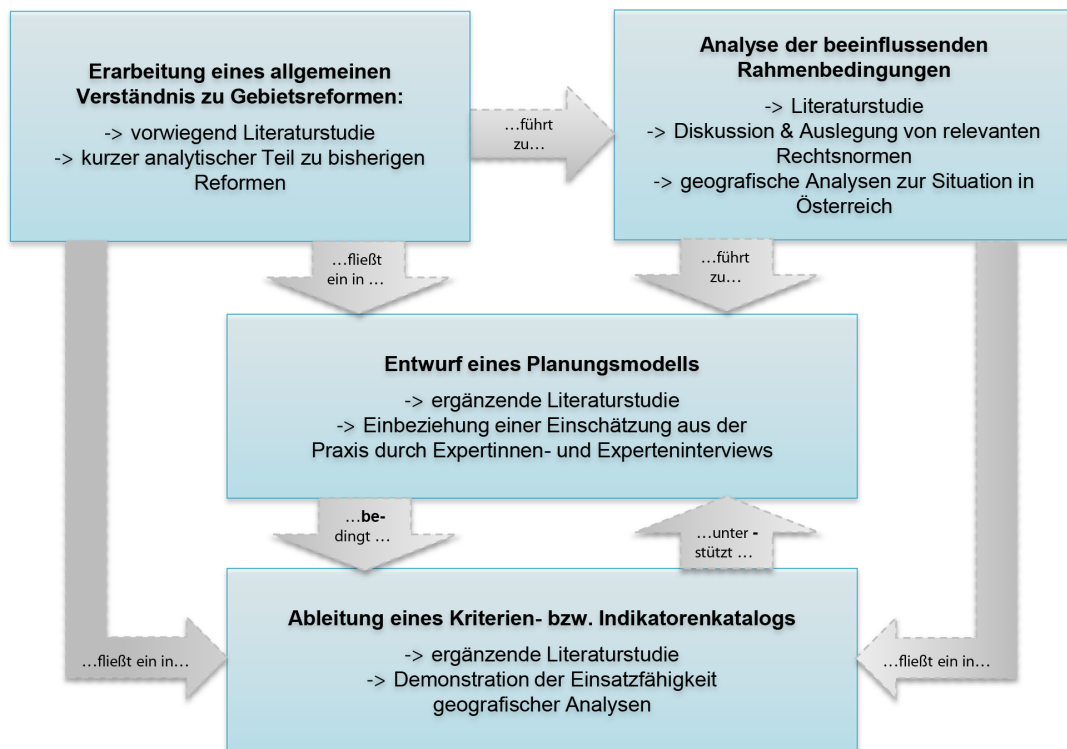
Diese wissenschaftliche Arbeit beinhaltet sowohl theoretische als auch empirische Elemente. Generell ist das Ziel, die eingangs formulierte Forschungsfrage zu beantworten. Es zeigt sich, dass gewisse Themen eher theorielastig bearbeitet werden können, bei anderen wiederum die Notwendigkeit besteht, diese empirisch aufzuarbeiten; speziell wenn dazu noch keine aktuellen Erkenntnisse in der Literatur verfügbar sind.

So wird zu Beginn in Kapitel 2 versucht, durch eine ausführliche Aufarbeitung der in der Literatur vorgebrachten Argumente und Erfahrungen ein Bild zu beschreiben, wie Gebietsreformen im Allgemeinen gesehen werden. Es soll eine Übersicht erarbeitet werden, die neben einer Begriffsklärung in weiterer Folge als Grundlage für eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen dient. Freilich könnte man die jeweilig zitierten Argumente mit empirischen Analysen vertiefen, doch scheint es zum einen, dass hierzu oftmals fundierte Fachkenntnisse (z.B. finanzwirtschaftlicher oder soziologischer Natur) von Nöten sind, um dies seriös durchzuführen. Zum anderen ist eine detaillierte Auseinandersetzung mit einzelnen Argumente nicht zwangsläufig zur Beantwortung der Forschungsfrage erforderlich.

In einem nächsten Schritt (Kapitel 3) wird versucht, die Rahmenbedingungen einer Gebietsreform näher zu untersuchen. Neben einer theoretischen Herleitung der jeweiligen Faktoren seien zudem Versuche unternommen, diese exemplarisch für Österreichs Gemeinden empirisch zu fassen. Die Methode hängt dabei jeweils vom Themenfeld ab. Z.B. sei bei rechtlichen Themen eine Durchsicht und Auslegung von Normen hinsichtlich der Relevanz für Gemeinden respektive Strukturreformen angedacht. Bei räumlichen Faktoren sei versucht, anhand von einfachen statistischen Berechnungen oder geographischen Analysen zu empirischen Erkenntnissen zu gelangen.

Aus den erarbeiteten Rahmenbedingungen wird in Kapitel 4, im Zusammenspiel mit weiteren Argumenten aus der planungsrelevanten Literatur, ein theoretisches Modell eines idealtypischen Planungsprozesses abgeleitet. Zur empirischen Überprüfung dieses rein aus der Theorie aufgestellten Planungsmodells werden Interviews mit Expertinnen und Experten aus der Praxis durchgeführt. Weiteres wird in Kapitel 5 für die analytischen Phasen des Planungsprozesses eine Methode zur Bearbeitung räumlich relevanter Fragestellungen vorgeschlagen. Die Einsatztauglichkeit dieser, nach theoretischen Überlegungen hergeleiteten und durch Interviews verfeinerten, Analyseverfahren wird durch eine exemplarische Anwendung gezeigt. Der gesamte Forschungsablauf ist in Abbildung 1.1 veranschaulicht.

Abbildung 1.1: Skizze des Forschungsablaufs.



Quelle: Eigene Überlegung.

# 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

## 2.1 Kommunale Gebietsveränderungen

In diesem Kapitel wird ein erster Überblick über die verschiedenen Ausprägungen kommunaler Gebietsveränderungen gegeben. Es wird der Versuch unternommen, jene Komponenten zu finden, die den Diskurs um Strukturreformen im kommunalen Kontext prägen. Dies soll speziell anhand der in der Literatur angeführten Argumente geschehen. Der Praxisbezug wird durch entsprechende Beispiele aus der jüngeren österreichischen bzw. internationalen Geschichte belegt. Ziel dieser Erörterung ist ein Verständnis zu erarbeiten, welches als Basis für die Einschätzung und Planung von Strukturreformen herangezogen werden kann. Es gilt zu ermitteln, ob allgemeine, eindeutige Lösungsansätze existieren, die bei künftigen Projekten argumentativ herangezogen werden können.

### 2.1.1 Begriffe

Zuallererst sei ein kurzer Blick auf einen zentralen Begriff in der folgenden Abhaltung geworfen: Die Gemeinde. Je nach Forschungsinteresse kann die Gemeinde unterschiedlich verstanden und definiert werden, wie z.B. staatsrechtlich, soziologisch etc.<sup>20</sup> Für diese Arbeit sei in Hinblick auf die zu beantwortende Forschungsfrage eine rechtliche Definition gewählt, zumal die Umsetzung von Strukturreformen auch den rechtlichen Anforderungen entsprechen muss. Kolar et al. definieren die Gemeinde mit Verweis auf die Verfassung als »a) eine Gebietskörperschaft mit Recht auf Selbstverwaltung und b) zugleich ein[en] Verwaltungssprengel.«<sup>21</sup> Wastl-Walter erklärt, dass Gemeinden zwei wesentliche Funktionen erfüllen: Sie würden die »[...] erste Stufe der politischen Organisation und Willensbildung [...]«<sup>22</sup> darstellen und zugleich die »[...] unterste Stufe der Hoheitsverwaltung [...]«<sup>23</sup> bilden. Diese Formulierung bietet einen guten Ansatzpunkt für die weitere Argumentation im Laufe dieser Arbeit,<sup>24</sup> zumal diese sich auf das Wesentliche beschränkt. Immer dann, wenn eine Aufweitung des Verständnisses notwendig erscheint – beispielsweise bei der Diskussion zu Akteurinnen bzw. Akteuren und Stakeholdern, die bei kommunalen Entscheidungen mitwirken<sup>25</sup> – ist dies extra herausgearbeitet; der Begriff der Gemeinde als Institution soll indes bis zum Ende hin unverändert bleiben. Der Begriff »Kommune« soll, wie es auch Binder und Trauner aus einer rechtswissenschaftlichen Perspek-

<sup>20</sup>Eine detailliertere Abhandlung des Begriffs der Gemeinde findet sich etwa bei Steiner. Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz (2002) 30ff.

<sup>21</sup>Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 55f.

<sup>22</sup>Wastl-Walter, D., Gemeinden in Österreich im Spannungsfeld von staatlichem System und lokaler Lebenswelt (2000) 46.

<sup>23</sup>Ebenda.

<sup>24</sup>So befasst sich etwa Kapitel 3.1 mit der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen, Kapitel 3.4 mit den Aufgaben von Gemeinden oder Kapitel 3.5 mit Entscheidungsfindungsprozessen in Gemeinden.

<sup>25</sup>Mehr dazu siehe etwa Kapitel 3.5.2.



## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

tive vorbringen, synonym zu dem Begriff der Gemeinde verstanden werden.<sup>26</sup>

Nachdem nun klargestellt wurde, was unter einer Gemeinde zu verstehen ist, gilt es nun, den Begriff der Gemeindestrukturreform, in all ihren Ausprägungen, begrifflich zu präzisieren. In der deutschen Sprache existieren zahlreiche Begriffe, die mit kommunalen Gebietsveränderungen in Verbindung gebracht werden. Genannt seien hier etwa:

- Gemeindezusammenlegung<sup>27</sup>,
- Gemeindefusion<sup>28</sup>,
- Gemeindezusammenführung<sup>29</sup>,
- Gemeindezusammenschluss<sup>30</sup>,
- Gemeindevereinigung<sup>31</sup>,
- Gemeindeauflösung<sup>32</sup>,
- Gemeindeaufteilung<sup>33</sup>,
- Gemeindetrennung<sup>34</sup>,
- Gemeindeneubildung<sup>35</sup>,
- Gemeindeneugründung<sup>36</sup>,
- Eingemeindung<sup>37</sup>,
- Umgemeindung<sup>38</sup>,
- Rückgemeindung<sup>39</sup>,
- Ausgemeindung<sup>40</sup>,
- Gemeindegrenzänderung<sup>41</sup>,
- Gemeindemutation<sup>42</sup>
- ...

Dass die genannten Begriffe oftmals nicht präzise verwendet oder definiert werden, soll in der Folge gezeigt werden: Beispielsweise werden die Begriffe »Rückgemeindung« und »Ausgemeindung« synonym verwendet: Thamerl wechselt diese Begriffe einige Male, allerdings ohne vorheriger Definition oder Erklärung. Es geht dabei nicht hervor, ob es sich um unterschiedliche Vorgänge handelt. Scheinbar unterliegt die Verwendung auch regionalen und

<sup>26</sup>Binder, B., Trauner, G., Öffentliches Recht - Grundlagen (2014) 292.

<sup>27</sup>Österreichischer Gemeindebund (Hrsg.), Tröstl, N., Gemeinde-Zusammenlegung in OÖ <http://www.gemeindebund.at/news.php?id=284&μ,m=5&sm=16#top> (21.8.2012).

<sup>28</sup>Österreichischer Gemeindebund (Hrsg.), Nadlinger, M., Gemeindefusionen: In OÖ sprechen sich 60 Prozent dagegen aus <http://www.gemeindebund.at/news.php?id=1022&m=5&sm=16#top> (21.8.2012).

<sup>29</sup>Ebenda.

<sup>30</sup>Bröthaler, J., Finanzwirtschaftliche Effekte einer hypothetischen Gemeindefusion im Zentralraum Linz in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (69) 84.

<sup>31</sup>Oö. Gemeindeordnung 1990; LGBl. Nr. 91/1990 idF LGBl. Nr. 69/2012.

<sup>32</sup>Vorarlberger Landesarchiv (Hrsg.), Weber, K., Die verfassungsrechtliche Position der Gemeinden in Vorarlberg [www.vorarlberg.at/pdf/vv66kwgemeinden.pdf](http://www.vorarlberg.at/pdf/vv66kwgemeinden.pdf) (24.8.2012).

<sup>33</sup>Pichler, W., Kommunale Gebietsreform (1994) 15.

<sup>34</sup>Ebenda.

<sup>35</sup>Ebenda.

<sup>36</sup>Marktgemeinde Felixdorf (Hrsg.), Geschichtliches <http://www.felixdorf.gv.at/system/web/zusatzseite.aspx?menuonr=219384227&detailonr=114163804> (22.8.2012).

<sup>37</sup>Pichler, W., Kommunale Gebietsreform (1994) 15.

<sup>38</sup>Oö. LGBl. Nr. 4/1949.

<sup>39</sup>Thamerl, S., Die Rückgemeindung der Gemeinde St. Georg im Lavanttal - Auswirkungen auf Bevölkerung und Wirtschaft (2005) 24.

<sup>40</sup>Thamerl, S., Die Rückgemeindung der Gemeinde St. Georg im Lavanttal - Auswirkungen auf Bevölkerung und Wirtschaft (2005) 54.

<sup>41</sup>Kotrschal, H., Rechtliche Aspekte zur Lösung der Stadt-Umlandproblematik in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (109), 124.

<sup>42</sup>Schweizer Bundesamt für Statistik (Hrsg.), Übersichtskarte Gemeindemutationen 2000-2010 [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische\\_karten/01/04.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische_karten/01/04.html) (30.8.2012).

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

zeitlichen Schwankungen, wie in der Folge an den Begriffen »Umgemeindung« und »Grenzänderung« dargestellt wird. Es scheint Geschmackssache zu sein, ob »Gemeindefusion«, »Gemeindezusammenlegung« oder »Gemeindezusammenführung« verwendet wird: Tröstl verwendet in einem Beitrag auf der Homepage des österreichischen Gemeindebundes sogar alle drei Begriffe für wohl das gleiche Ereignis.<sup>43</sup> Pichler beschreibt die Arten »Gemeindezusammenlegung«, »Gemeindetrennung« und »Gemeindeaufteilung« auf der gleichen Ebene.<sup>44</sup> Das kann als nicht optimal bezeichnet werden, da eine Aufteilung ja eigentlich zuerst eine Trennung mit anschließender Zusammenlegung ist. Es lässt sich schon allein daraus ableiten, dass eine einheitliche Sprache für diese Arbeit gefunden werden muss – wie es in den folgenden Kapiteln versucht wird.

Zuvor sei noch anhand eines Praxisbeispiels demonstriert, dass die korrekte Zuordnung von Begriffen nicht immer ganz leicht ist. So ist anhand der Gemeindezusammenlegung von Weyer-Markt und Weyer-Land mit 1. Jänner 2007 zu sehen, dass es schwer feststellbar ist, ob es sich bei dieser Gemeindezusammenlegung um eine Eingemeindung oder Neugründung handelt. Tröstl gibt einen Hinweis, dass offensichtlich ein neuer Gemeindegemeinde – Weyer – eingeführt wurde: »Weyer ist nun mit 223,7 Quadratkilometern nach Grünau Oberösterreichs zweitgrößte Gemeinde und hat 5.000 Einwohner. Was wenige wissen: Weyer-Markt (4,7 Quadratkilometer) war umschlossen von Weyer-Land mit 219 Quadratkilometern.«<sup>45</sup> Der Leserin bzw. dem Leser bleibt verborgen, ob es sich um eine Eingemeindung von Weyer-Land in Weyer-Markt oder um eine völlige Neugründung handelt. Selbst die offizielle (!) Gemeindehomepage lässt unter dem Menüpunkt »Wissenswertes« die Frage ungeklärt. Dass dort zwar »das Wappen der ehem. Gemeinde Weyer-Land« unter dem Bild mit der Beschriftung »Das Wappen des Marktes Weyer« gezeigt wird, spricht tendenziell für eine Eingemeindung von Weyer-Land - hinterlässt aber keine Sicherheit.<sup>46</sup> Auch Bröthaler gibt nur die Richtung der räumlichen Transformation an, indem er auf den »Gemeindezusammenschluss« von »Weyer Land und Weyer Markt zu Weyer«<sup>47</sup> als Beispiel dafür anführt. Selbst ein Blick in die Rechtstexte, die im Zusammenhang mit der Zusammenlegung stehen, bringt nicht unbedingt die ersehnte Klarheit: § 1 der Verordnung der Oö. Landesregierung betreffend die Vereinigung der Gemeinden Weyer-Land und Weyer-Markt stellt klar, dass es zu einer Vereinigung kommt: »Die Gemeinden Weyer-Land und Weyer-Markt werden zu einer Gemeinde vereinigt.«<sup>48</sup> Spannend im Zusammenhang mit Neugründung/Neubildung erscheint § 2, mit dem der neue Gemeindegemeinde eingeführt wird: »Die neue Gemeinde erhält den Namen Marktgemeinde Weyer.«<sup>49</sup> Dieser Gemeindegemeinde wird indes mit einer weiteren Verordnung, die rund fünf Monate später kundgemacht wurde (freilich noch vor Inkrafttreten der ursprünglichen Verordnung), abgeändert: »§ 2 lautet: Die neue Gemeinde erhält den Namen "Weyer" und ist berechtigt, die Bezeichnung "Marktgemeinde" zu führen.«<sup>50</sup>

<sup>43</sup>Österreichischer Gemeindebund (Hrsg.), Tröstl, N., Gemeinde-Zusammenlegung in OÖ <http://www.gemeindebund.at/news.php?id=284&m=5&sm=16#top> (21.8.2012).

<sup>44</sup>Pichler, W., Kommunale Gebietsreform (1994) 15.

<sup>45</sup>Österreichischer Gemeindebund (Hrsg.), Tröstl, N., Gemeinde-Zusammenlegung in OÖ <http://www.gemeindebund.at/news.php?id=284&m=5&sm=16#top> (21.8.2012).

<sup>46</sup>Marktgemeinde Weyer an der Enns (Hrsg.), Zahlen und Fakten <http://www.weyer.eu/system/web/fakten.aspx?menuonr=219113500> (22.8.2012).

<sup>47</sup>Bröthaler, J., Finanzwirtschaftliche Effekte einer hypothetischen Gemeindefusion im Zentralraum Linz in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (69) 84.

<sup>48</sup>Oö. LGBl. Nr. 48/2006.

<sup>49</sup>Ebenda.

<sup>50</sup>LGBl. Nr. 114/2006.

## 2.1.2 Ebenen und Komponenten kommunaler Gebietsveränderungen

Es lässt sich ableiten, dass die verwendeten Begriffe präziser definiert werden sollten. Generell fällt auf, dass bei der Beurteilung der Art einer kommunalen Gebietsveränderung (Synonym: »Gemeindemutation«) stets zwei Betrachtungsebenen wesentlich sind: Die Art der räumlichen Transformation sowie die institutionelle Veränderung.

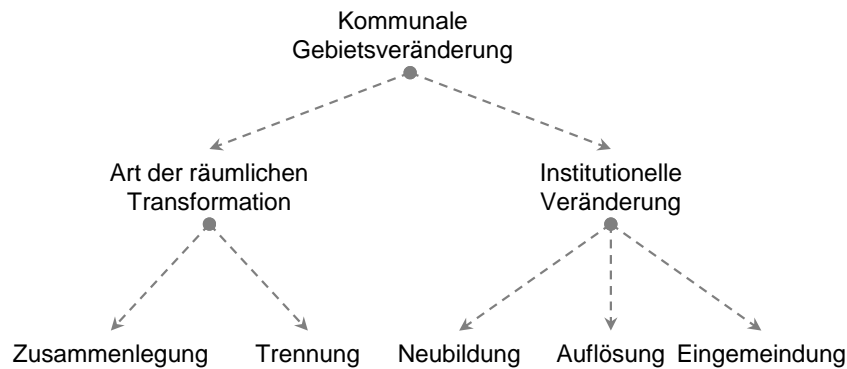
- **Die Art der räumlichen Transformation:** Die Unterscheidung, ob Gemeinden aus räumlicher Sicht zusammengelegt oder getrennt werden. Bei einer Zusammenlegung wird in der Regel die Zahl der neuen Gemeinden kleiner, bei einer Trennung größer der alten Gemeinden sein.

Als Synonyme für *Gemeindezusammenlegung* werden in dieser Arbeit folgende Begriffe angesehen: *Gemeindefusion*, *Gemeindezusammenschluss*, *Gemeindevereinigung*, *Gemeindezusammenführung*.<sup>51</sup>

- **Die institutionelle Veränderung:** Hierbei ist zu beurteilen, ob eine Gemeinde neu gebildet, aufgelöst oder ob sie (bzw. Teile von ihr) in das Territorium einer anderen bestehenden Gemeinde, eingegliedert wird. Letzteres wird auch als »Eingemeindung« bezeichnet.<sup>52</sup> Die Gemeinde, die eine andere aufnimmt, wird auch Rechtsfolgerin der einzugliedernden Gemeinde.<sup>53</sup> Sobald ein neuer Gemeindename vergeben (bzw. verordnet) wird, ist von einer Neubildung auszugehen.<sup>54</sup> Komponenten: Neubildung, Auflösung, Eingemeindung.

Als Synonym für *Gemeindeneubildung* wird in dieser Arbeit folgender Begriff angesehen: *Gemeindeneugründung*.<sup>55</sup>

**Abbildung 2.1:** Ebenen und Komponenten kommunaler Gebietsveränderungen.



Quelle: Eigene Überlegung.

Im Kärntner Gemeindestruktur-Verbesserungsgesetz 1972<sup>56</sup> ist dieser mehrstufige Vorgang offensichtlich: Beispielsweise sind in § 51 (1) jene Gebiete genannt, die an Villach »angeschlossen« werden. § 52 (2) stellt mit »Die Stadt Villach ist Rechtsnachfolgerin der Gemeinden

<sup>51</sup>Quelle: Eigene Überlegung.

<sup>52</sup>Pichler, W., Kommunale Gebietsreform (1994) 15.

<sup>53</sup>Der Begriff »Rechtsfolgerin« ist dem Kärntner Gemeindestruktur-Verbesserungsgesetz 1972 entnommen. LGBl. Nr. 63/1972.

<sup>54</sup>Da sich in der vorliegenden Literatur keine einheitlichen Kriterien finden lassen, die für eine Neubildung zutreffen müssen, wird in dieser Arbeit angenommen, dass die Vergabe eines neuen Namens ausreicht, um von einer Neubildung zu sprechen.

<sup>55</sup>Quelle: Eigene Überlegung.

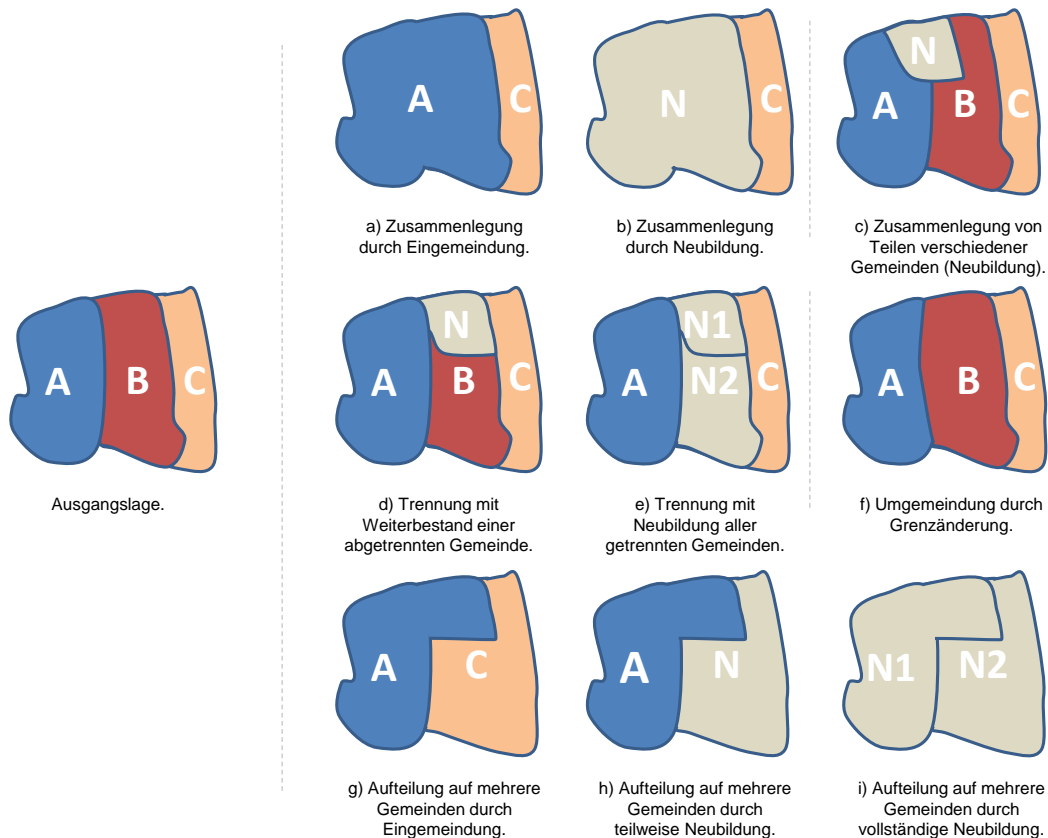
<sup>56</sup>Ktn. LGBl. Nr. 63/1972.

Landskron,... « klar, dass es sich um eine Eingemeindung handelt. In § 51 (1) wird somit die räumliche Transformation, in § 51 (2) die institutionelle Veränderung beschrieben.

### 2.1.3 Arten kommunaler Gebietsveränderungen

Es lassen sich auch zahlreiche mehrstufige Kombinationen aus den Komponenten *Zusammenlegung*, *Trennung*, *Neubildung*, *Auflösung* und *Eingemeindung* ableiten.<sup>57</sup> Einige davon sind - auch mit den entsprechenden Synonymen versehen - in der Folge beschrieben und in Abbildung 2.2 illustriert. Es ist jeweils ein theoretisches Beispiel mit den fiktiven Gemeinden A, B, C, N bzw. N1 und N2 dargestellt. Die Gemeinden A und B bzw. B und C sind vor der beispielhaften Gebietsveränderung benachbart (In der Abbildung 2.2 das Bild »Ausgangslage.«). Im Falle einer Neugründung sind die Gemeinden mit dem Buchstaben N als neu gebildet anzusehen. Falls eine Eingemeindung gezeigt wird, behält die aufnehmende Gemeinde ihren (Buchstaben-)Namen. Zudem wird auch - sofern auffindbar - auf ein Beispiel aus der Praxis verwiesen.

Abbildung 2.2: Arten kommunaler Gebietsveränderungen.



Quelle: Eigene Überlegung.

- a) **Zusammenlegung durch Eingemeindung:** Es werden zwei Gemeinden zusammengelegt wobei eine in die andere Gemeinde eingemeindet wird. Nach Pichler ist eine Eingemeindung die »Eingliederung eines Gemeindegebietes oder mehrerer Gemeindegebiete

<sup>57</sup>Die Idee der Komponenten-Kombination beruht mitunter auf dem Festlegung, dass die Abfolge einer oder mehrerer *Gebietsänderungsmaßnahmen* (Vereinigung, Trennung, Aufteilung, Neubildung und Grenzänderung) zusammen zur *Fusion* führen. Vgl. Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) 11.

in das Territorium einer anderen benachbarten Gemeinde, wobei eben diese benachbarte Gemeinde mit vergrößertem Gemeindegebiet bestehen bleibt.<sup>58</sup> Ergänzend sei hinzugefügt, dass die einzugliedernde Gemeinde dabei *aufgelöst* wird, d.h. ihre Selbstständigkeit verliert.<sup>59</sup> Als besonders bedeutend kann die Eingemeindung bei Zusammenlegungen im (Kern-) Stadt-Umlandbereich angesehen werden.<sup>60</sup> Es kann angenommen werden, dass speziell bei derartiger Ausgangslage die große Kernstadt aufgrund der ihr zugeschriebenen Bedeutung weiterhin bestehen bleibt.

**Beispiel Theorie:** Gemeinde B wird mit Gemeinde A zusammengelegt und in Gemeinde A eingemeindet. Gemeinde B wird aufgelöst. Gemeinde A ist mit vergrößerter Fläche Nachfolgerin der Gemeinde B.

**Beispiel Praxis:** Eingemeindung von Landskron, Fellach und Maria Gail nach Villach im Jahr 1973.<sup>61</sup>

- b) **Zusammenlegung durch Neubildung:** Es wird eine neue Gemeinde mit neuem Namen und neuer Rechtspersönlichkeit auf dem Gebiet von zwei oder mehreren zusammenzuliegenden Gemeinden gegründet. Die ursprünglichen Gemeinden werden aufgelöst und verlieren ihre Selbstständigkeit.<sup>62</sup> Wesentlich dabei ist, dass die neue Gemeinde keiner bestehenden Gemeinde zugeordnet wird.<sup>63</sup> Tendenziell sind in etwa gleich große Gemeinden von einer Zusammenlegung durch Neubildung eher betroffen als durch Eingemeindung.<sup>64</sup>

**Beispiel Theorie:** Die Gemeinden A und B werden aufgelöst und auf deren ehemaliger Fläche wird eine neue Gemeinde mit dem Namen N gegründet.

**Beispiel Praxis:** Zusammenlegung von Weyer-Markt und Weyer-Land zu Weyer (Oberösterreich) mit 01.01.2007.<sup>65</sup>

- c) **Zusammenlegung von Teilen verschiedener Gemeinden (Neubildung):** Die Zusammenlegung von Teilen verschiedener Gemeinden setzt sich aus der seriellen Abfolge der Komponenten Trennung und Zusammenlegung zusammen. Nach dieser zweimaligen räumlichen Transformation wird eine neue Gemeinde auf der neu festgelegten Gebietsfläche gebildet. Die ursprünglichen Gemeinden bleiben mit verkleinertem Territorium bestehen.<sup>66</sup>

<sup>58</sup>Pichler, W., Kommunale Gebietsreform (1994) 15.

<sup>59</sup>Pitlik, H., Wirth, K., Lehner, B., Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Gemeindestruktur und Gemeindegemeinschaft (2010) 7.

<sup>60</sup>Ebenda.

<sup>61</sup>Stadt Villach (Hrsg.), Stadtgeschichte <http://www.villach.at/inhalt/418.asp> (24.8.2012); bzw. §52 Kärntner Gemeindestruktur-Verbesserungsgesetz 1972, LGBl. Nr. 63/1972.

<sup>62</sup>Pitlik, H., Wirth, K., Lehner, B., Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Gemeindestruktur und Gemeindegemeinschaft (2010) 7.

<sup>63</sup>Pichler, W., Kommunale Gebietsreform (1994) 15.

<sup>64</sup>Pitlik, H., Wirth, K., Lehner, B., Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Gemeindestruktur und Gemeindegemeinschaft (2010) 7.

<sup>65</sup>Österreichischer Gemeindebund (Hrsg.), Tröstl, N., Gemeinde-Zusammenlegung in OÖ <http://www.gemeindebund.at/news.php?id=284&m=5&sm=16#top> (21.8.2012); bzw. Verordnung der Oö. Landesregierung betreffend die Vereinigung der Gemeinden Weyer-Land und Weyer-Markt, Oö. LGBl. Nr. 48/2006 und Verordnung der Oö. Landesregierung, mit der die Verordnung betreffend die Vereinigung der Marktgemeinde Weyer und der Gemeinde Weyer-Land geändert wird, Oö. LGBl. Nr. 114/2006.

<sup>66</sup>Quelle: Eigene Überlegung.

**Beispiel Theorie:** Eine Gebietsfläche der Gemeinde A und eine benachbarte Gebietsfläche der Gemeinde B werden abgetrennt. Die zwei entstandenen Teilflächen werden zu einer neuen, einzigen Teilfläche zusammengelegt. Diese Teilfläche wird einer neu gebildeten Gemeinde N zugeordnet. Die Gemeinde A und B bleiben mit verkleinerter Gebietsfläche bestehen.

- d) **Trennung mit Weiterbestand einer abgetrennten Gemeinde:** Eine bestehende Gemeinde wird in zwei oder mehrere Gemeinden getrennt. Nach einer Trennung müssen die getrennten Gemeinden alle ihre Aufgaben selbst erfüllen.<sup>67</sup> Zumindest eine abgetrennte Gemeinde wird neu gebildet, zumindest eine Teilfläche bleibt mit verkleinertem Territorium und altem Namen bestehen.<sup>68</sup>

**Beispiel Theorie:** Ein Teil der Gemeinde B wird abgetrennt, dieser Teil wird nicht mehr von der Gemeinde B verwaltet. Vielmehr wird auf dieser abgetrennten Gebietsfläche eine neue Gemeinde mit dem Namen N gegründet. Der verbleibende Teil der Gemeinde B bleibt weiterhin als verkleinerte Gemeinde B erhalten.

**Beispiel Praxis:** Mit 1. Jänner 1991 wurde von der Gemeinde St. Paul im Lavanttal (Kärnten) die Gebietsfläche der bis 1972 eigenständigen Gemeinde St. Georg im Lavanttal abgetrennt. Die abgetrennte Teilfläche erhielt wieder den ursprünglichen Namen St. Georg im Lavanttal, die Gemeinde St. Paul im Lavanttal behielt ihren Name.<sup>69</sup> Thamerl beschreibt den offensichtlichsten Effekt der Gemeindetrennung wie folgt: »Am 2. Jänner 1991 war das alte/neue Gemeindeamt ab 7.00 Uhr vormittags besetzt. [...] Der erste Tag war bereits sehr hektisch, da viele Bürger einfach nur einmal vorbeigeschaut haben, um sich zu vergewissern, ob das Gemeindeamt bereits besetzt war.«<sup>70</sup>

Synonyme: »Ausgemeindung« kann als Synonym für Gemeindetrennung aufgefasst werden, jedoch ohne Hinweis darauf, ob alle Gemeinden neu gebildet werden oder ob zumindest eine Gemeinde mit verkleinertem Territorium bestehen bleibt. Der Begriff »Rückgemeindung« kann grundsätzlich als Spezialfall der »Ausgemeindung« aufgefasst werden. Hierbei wird jene Gebietsfläche abgetrennt, die bereits einmal in der Gemeindegeschichte eigenständig war. Sie erhält auch ihren ursprünglichen Namen wieder.<sup>71</sup>

- e) **Trennung mit Neubildung aller getrennten Gemeinden:** Gleich der *Trennung mit Weiterbestand einer abgetrennten Gemeinde*, allerdings mit Neubildung aller beteiligten Gemeinden.

<sup>67</sup>Kotrschal, H., Rechtliche Aspekte zur Lösung der Stadt-Umlandproblematik in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (109), 124f.

<sup>68</sup>Quelle: Eigene Überlegung.

<sup>69</sup>Thamerl, S., Die Rückgemeindung der Gemeinde St. Georg im Lavanttal - Auswirkungen auf Bevölkerung und Wirtschaft (2005) 30 bzw. 46.

<sup>70</sup>Thamerl, S., Die Rückgemeindung der Gemeinde St. Georg im Lavanttal - Auswirkungen auf Bevölkerung und Wirtschaft (2005) 46.

<sup>71</sup>Quelle: Eigene Überlegung.

**Beispiel Theorie:** Ein Teil der Gemeinde B wird abgetrennt. Die Gemeinde B wird aufgelöst. Auf den Gebietsflächen der ehemaligen Gemeinde B werden die Gemeinden N1 und N2 neu gebildet.

**Beispiel Praxis:** Trennung der Gemeinde Zeiselmauer (Niederösterreich) in die neuen Gemeinden Muckendorf-Wipfing und Zeiselmauer mit 01. Jänner 1998.<sup>72</sup>

- f) **Umgemeindung durch Grenzänderung:** Unter Grenzänderung wird die Änderung von Grenzen zweier benachbarter Gemeinden in geringem Ausmaß verstanden.<sup>73</sup> Es werden nur bestimmte Gebietsteile einer Gemeinde einer anderen - benachbarten - zugeteilt (bzw. dort eingemeindet).<sup>74</sup> Die Gemeinden an sich bleiben aber bestehen.<sup>75</sup> Im Regelfall werden nur unbewohnte Flächen durch Grenzänderungen getauscht.<sup>76</sup> Falls die Grenzänderung eine Änderung der Mitgliederzahl in den Gemeinderäten erzwingt, steigt die Bedeutung der Grenzänderung stark an.<sup>77</sup> Insbesondere in Verordnungen der Oö. Landesregierung der 1940er- und 1950er-Jahre wird der Begriff *Umgemeindung* mehrmals<sup>78</sup> - sogar im Titel - bei Grenzänderungen verwendet.<sup>79</sup> Die Umgemeindung auf Basis der in Abbildung 2.1 gezeigten Komponenten kann durch Trennung, Zusammenlegung (beide räumliche Transformation) und Eingemeindung (institutionelle Veränderung) erzielt werden.

**Beispiel Theorie:** Von der Gemeinde A wird die abzugebende Gebietsfläche abgetrennt. Anschließend wird diese entstandene, abgetrennte Fläche mit der Fläche der Gemeinde B zusammengelegt und in Gemeinde B eingemeindet.

**Beispiel Praxis:** Änderung des Verlaufs der Grenze zwischen Eugendorf und Seekirchen am Wallersee (Salzburg) mit 01.07.2008.<sup>80</sup>

- g) **Aufteilung auf mehrere Gemeinden durch Eingemeindung:** Die Aufteilung generell lässt sich aus der seriellen Abfolge der Komponenten Trennung und zumindest zweimaliger Zusammenlegung mit unterschiedlichen, benachbarten Gemeinden konstruieren.<sup>81</sup> Werden die aufgeteilten Gemeindeteile in die jeweiligen Gemeinden, mit denen sie zusammengelegt wurden, eingemeindet, werden diese Gemeinden Rechtsfolgerinnen, die ursprüngliche Gemeinde wird aufgelöst.<sup>82</sup>

<sup>72</sup>Verordnung über die Trennung der Gemeinde Zeiselmauer; Nö. LGBl. 1000/10-0.

<sup>73</sup>Pichler, W., Kommunale Gebietsreform (1994) 14.

<sup>74</sup>Oö. LGBl. Nr. 4/1949.

<sup>75</sup>Kotrschal, H., Rechtliche Aspekte zur Lösung der Stadt-Umlandproblematik in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (109), 124f.

<sup>76</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) 11.

<sup>77</sup>Ebenda.

<sup>78</sup>Die Stichwortsuche des Rechtsinformationssystems des Bundeskanzleramts liefert zum Suchwort »Umgemeindung« 40 Dokumente, davon 28 Verordnungen der Oö. Landesregierung zwischen 1947 und 1953. Aus den anderen österreichischen Bundesländern sind keine Dokumente mit dem Suchwort »Umgemeindung« auffindbar. Bundeskanzleramt (Hrsg.), Bundeskanzleramt RIS Informationsangebote <http://www.ris.bka.gv.at/> (22.8.2012).

<sup>79</sup>Oö. LGBl. Nr. 4/1949.

<sup>80</sup>Sbg. LGBl Nr 58/2008.

<sup>81</sup>Quelle: Eigene Überlegung.

<sup>82</sup>Listenelement *Zusammenlegung durch Eingemeindung*.

**Beispiel Theorie:** Gemeinde B wird in zwei Teile getrennt. Ein Teil wird mit Gemeinde A zusammengelegt und in diese eingemeindet, der zweite Teil wird mit Gemeinde C zusammengelegt und in diese eingemeindet. Die ehemalige Gemeinde B wird aufgelöst.

**Beispiel Praxis:** Die Aufteilung der Gemeinde Feistritz im Gailtal (Kärnten) auf die Gemeinden Nötsch und Hohenthurn.<sup>83</sup> Hinweis: 1991 wurde die Gemeinde Hohenthurn wieder getrennt. Es wurde dabei (wieder) die Gemeinde Feistritz an der Gail - ohne den im Jahr 1972 Nötsch zugeschlagenen Gebietsflächen - gegründet.<sup>84</sup>

- h) **Aufteilung auf mehrere Gemeinden durch teilweise Neubildung:** Gleich der *Aufteilung auf mehrere Gemeinden durch Eingemeindung*, allerdings wird auf zumindest einer zusammengelegten Fläche eine Gemeinde neu gebildet und zumindest eine andere Teilfläche der aufzuteilenden Gemeinde in eine andere, benachbarte Gemeinde eingemeindet.<sup>85</sup>

**Beispiel Theorie:** Gemeinde B wird in zwei Teile getrennt. Ein Teil wird mit Gemeinde A zusammengelegt und in diese eingemeindet. Der zweite Teil wird mit Gemeinde C zusammengelegt und die Gemeinde N neu gebildet. Die Gemeinden B und C werden aufgelöst.

**Beispiel Praxis:** Die Aufteilung der Gemeinde Rattendorf: Ein Teil (genauer: eine Katastralgemeinde der Gemeinde Rattendorf) wurde mitsamt der Gemeinde Reisach in die Gemeinde Kirchbach eingemeindet. Der verbleibende Teil der Gemeinde Rattendorf wurde mit den Gemeinden Hermagor, Egg, Mitschig und Görttschach zusammengelegt. Gemeinsam wurde die neue Gemeinde Hermagor–Pressegger See gebildet.<sup>86</sup>

- i) **Aufteilung auf mehrere Gemeinden durch vollständige Neubildung:** Gleich der *Aufteilung auf mehrere Gemeinden durch Eingemeindung*, allerdings werden mit allen zusammengelegten Flächen neue Gemeinden gebildet.<sup>87</sup>

**Beispiel Theorie:** Gemeinde B wird in zwei Teile getrennt. Ein Teil wird mit Gemeinde A zusammengelegt und die Gemeinde N1 neu gebildet. Der zweite Teil wird mit Gemeinde C zusammengelegt und die Gemeinde N2 neu gebildet. Die Gemeinden A, B und C werden aufgelöst.

## 2.1.4 Typen von Gemeindezusammenlegungen

Eine nicht unwesentliche Einteilung von Gemeindezusammenlegungen beruht auf sogenannten *Typen*. In einer vom Österreichischen Institut für Raumplanung<sup>88</sup> vorgenommenen Untersu-

<sup>83</sup>Kärntner Gemeindestruktur-Verbesserungsgesetz 1972 § 58 und § 59.; LGBl. Nr. 63/1972.

<sup>84</sup>Verordnung über die Trennung der Gemeinde Hohenthurn; Ktn. LBGl. Nr. 111/1990.

<sup>85</sup>Quelle: Eigene Überlegung.

<sup>86</sup>Kärntner Gemeindestruktur-Verbesserungsgesetz 1972 § 4 und § 5.; LGBl. Nr. 63/1972.

<sup>87</sup>Quelle: Eigene Überlegung.

<sup>88</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil II: Neue Gemeinden städtischer Größe (1975) 36.



chung kommt der Beziehung zu Nachbargemeinden respektive der zur regionalen Umgebung eine hohe Bedeutung zu. Es werden folgende vier Typen unterschieden:

- a) »unzentrierte Vereinigung von Kleingemeinden im ländlichen Raum
- b) Vereinigung in Agglomerationsräumen zu polyzentrischer Gemeinde
- c) Eingemeindung von Nachbargemeinden in Zentralortgemeinden im ländlichen Raum
- d) Eingemeindung von Umlandgemeinden in Mittel- und Großstädte«<sup>89</sup>

Diese Typen lassen sich wieder auf die in Abb. 2.1 dargestellten Komponenten herunterbrechen. Typen a) und b) weisen offensichtlich auf eine Zusammenlegung hin. Ob es sich um eine Neubildung handeln muss, geht nicht hervor. Die Typen c) und d) enthalten bereits im Namen den Hinweis, dass zumindest eine zusammenzulegende Gemeinde eingemeindet wird. Die Komponente Trennung kann allen Typen vorgelagert sein, wenn nur einzelne Teile einer Gemeinde mit anderen zusammengelegt werden.

Diese Typisierung kann – und das sei zugleich ein Vorgriff auf das entwickelte Planungsmodell – bei der Analyse der Rahmenbedingungen<sup>90</sup> für die Einschätzung relevanter Themen herangezogen werden, da angenommen werden kann, dass je nach Typ unterschiedliche Schwerpunkte relevant sind.<sup>91</sup>

## 2.2 Motive zur kommunalen Gebietsreform

Im vorigen Kapitel wurde die Vielfalt kommunaler Gebietsveränderungen gezeigt. Von einer geringfügigen Grenzänderung angefangen, lassen sich bis hin zu komplexen, mehrstufigen Gemeindegebietsveränderungen zahlreiche Beispiele finden. Nun gilt es, herauszuarbeiten, warum die Gemeindestruktur in den Fokus von Reformen geraten kann. Üblicherweise ist das Ziel einer Gebietsreform, Probleme zu verringern beziehungsweise zu beseitigen. Es ist nun zu klären, welche Beweggründe – in weiterer Folge auch *Stimuli*<sup>92</sup> genannt – vorliegen können, die eine Diskussion um eine Gebietsreform auslösen können. Auf die Analyse der Stimuli folgt eine Diskussion der erwarteten Effekte einer Gebietsreform. Erst so kann festgestellt werden, ob die Maßnahme Gebietsreform zweckmäßig ist, in dem die Effekte die Probleme beseitigen.

**Zusammenfassend: Liegen Beweggründe im Form von Problemen und Herausforderungen vor, kann die Maßnahme Gemeindestrukturereform eingesetzt werden, um das Ziel Verbesserung der Ausgangslage zu erreichen.**

---

<sup>89</sup>Ebenda.

<sup>90</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 4.3.2.2.

<sup>91</sup>Grießer hat im Zuge des Experteninterviews auch bestätigt, dass die Diskussionen mit den Gemeindevertretern in der Steiermark je nach Konstellation unterschiedlich verlief und andere thematische Schwerpunkte gesetzt wurden. Mehr dazu siehe Kapitel 4.3.3.2.

<sup>92</sup>Sehr prägnant und günstige erscheint die Definition des mit Stimulus verwandten Verbs »stimulieren« in Brockhaus: »zu großer Aktivität anregen« (Brockhaus-Enzyklopädie, Band 21, 19. Auflage (1993) 232.). Weiter gedacht liegt mit einem Stimulus folglich eine Situation vor, die einen größeren Handlungsprozess auslöst.

### 2.2.1 Traditionelle Beweggründe und Ziele von Gemeindezusammenlegungen

Möchte man die Beweggründe, die Zusammenlegungen von Gemeinden auslösen oder die Ziele, die erreicht werden sollen herausfinden, so stößt man bei der Recherche unweigerlich auf eine Vielzahl an Argumenten. Je nach Ausrichtung und Zielgruppe des Mediums sind diese von sehr grob und allgemein bis detailliert-präzise formuliert. Auf den ersten Blick fällt es nicht schwer, *das Ziel schlechthin* zu finden: Die Verbesserung der finanziellen Situation.<sup>93</sup> Streng logisch gedacht ist dazu passend eine schlechte finanzielle Situation der Stimulus. Setzt man sich näher mit dem Thema auseinander erscheint vielmehr die Summe einzelner Teilprobleme einen starken Antrieb zu geben. Selbst das Amt der Steiermärkischen Landesregierung stellt klar, dass Reformen in der Gemeindestruktur meist zum Erreichen mehrerer, verschiedener Ziele durchgeführt werden.<sup>94</sup> Freilich kristallisiert sich stets heraus, dass über allem das – zu gegeben sehr allgemeine – Ziel der Effizienzsteigerung steht.<sup>95</sup> Versteht man den Begriff der Effizienz sehr eng, z.B. wie ihn Wewer et al. mit »[...] Effizienz ist ein zielunabhängiges Kriterium. [...] Es richtet sich allein auf das Verhältnis zwischen erreichtem Output und dazu verwendetem Input.«<sup>96</sup> definieren, so lässt sich daraus ableiten, dass Gemeinden durch eine Zusammenlegung rein in ihrer Wirtschaftlichkeit gestärkt werden sollen. Das bessere Erreichen von bestimmten politischen Zielen kann dagegen nicht mit der Effizienz gemessen werden, nach Wewer et al. ist dies die Effektivität: »Effektivität bewertet das Verhältnis zwischen öffentlichen Zielen und realisiertem Output/Outcome stattlichen Handelns.«<sup>97</sup> Für die weitere Arbeit sei auf diese Unterscheidung großen Wert gelegt, speziell wenn es gilt, die verschiedenen Ziele, die mit einer Gemeindestrukturreform erreicht werden sollen, gegeneinander abzuwägen.

Bei der Durchsicht der vorgebrachten Argumente wird deutlich, dass für eine systematische Betrachtung eine Zweiteilung in finanzielle bzw. nicht-finanzielle Beweggründe zweckmäßig erscheint. Es gilt zu klären, ob vorwiegend ein finanzielles Ziel erreicht werden soll. Lässt sich ein Stimulus oder Ziel als primär finanzielles einordnen, so kann weiter unterschieden werden, ob sich die Effizienzsteigerung vorwiegend im laufenden Betrieb oder bei einmalig zu tätigen Investitionen niederschlagen wird. Ebenso kann das Überschreiten von Bevölkerungsschwellenwerten zur Erlangung höherer finanzieller Zuteilungen aus einem Umverteilungssystem (in Österreich der Finanzausgleich) ein Ziel finanzieller Natur sein. Das ist, wie in der Folge (ab Seite 33) beschrieben, freilich kritisch zu sehen. Da zur finanziellen Bewertung üblicherweise gut messbare Geldeinheiten herangezogen werden, seien finanzielle Stimuli oder Ziele in dieser Arbeit als quantitative bezeichnet. Konkrete verallgemeinerte Zahlen über die Auswirkungen von Gemeindezusammenlegungen lassen sich in der Literatur nicht finden. Bröthaler argumentiert, dass aufgrund der Unterschiedlichkeit jeder einzelnen Gemeindezusammenlegung keine allgemeinen quantitative Schlüsse über finanzwirtschaftliche Auswirkungen getroffen werden können.<sup>98</sup> Schätzungen über Auswirken sind nur in detaillierten Einzelfallstudien unter Beachtung etlicher Parameter, wie zum Beispiel rechtlicher Rahmenbedingungen, die Größe der betroffenen Gemeinden, die Qualität der bisherigen Aufgaben-

<sup>93</sup>Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 281 oder auch Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) II.

<sup>94</sup>Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Ausgangslage und Ziele <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/11567999/69617531/> (31.8.2012).

<sup>95</sup>Bartel, R., Gemeinsam Gemeinsames besser verbessern: Auf zu "funktionellen Gemeinden"! in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (20) 20. bzw. Pichler, W., Kommunale Gebietsreform (1994) 8.

<sup>96</sup>Wewer, G. et al., Handbuch zur Verwaltungsreform (2005) 431.

<sup>97</sup>Wewer, G. et al., Handbuch zur Verwaltungsreform (2005) 432.

<sup>98</sup>Bröthaler, J., Finanzwirtschaftliche Effekte einer hypothetischen Gemeindefusion im Zentralraum Linz in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (69) 84.

erfüllung, ... möglich.<sup>99</sup>

Die nichtfinanziellen Stimuli können schon aufgrund der hier gewählten Negativdefinition nicht erschöpfend aufgelistet werden. Denkbar sind Stimuli aus den Themenfeldern der siedlungsgeografischen Entwicklung, gesellschaftliche, soziale und politische Stimuli darunter einordnen. Diese Stimuli sind meist schwerer in Zahlen fass- oder messbar, daher seien die nichtfinanziellen Stimuli/Ziele in dieser Arbeit als qualitative Stimuli/Ziele bezeichnet. Es ist naheliegend, dass die Grenze zwischen qualitativen und quantitativen Stimuli/Zielen als fließend angesehen werden kann, zumal ein Zusammenspiel mehrerer Faktoren nicht ausgeschlossen werden kann. Das Erreichen eines Ziels hat meist (Folge-)Wirkungen in mehreren Bereichen, andere Unterziele werden ebenso erreicht. Und dieses Erreichen anderer Teilziele kann wiederum zu einer verstärkten Wirkung jener Effekte führen, die ursprünglich erzielt werden sollten. Ein Beispiel: Kann durch die Eindämmung destruktiven Wettbewerbs zwischen benachbarten Gemeinden ein Planungs- und Gestaltungsspielraum zurückgewonnen werden<sup>100</sup> (der nicht mehr vorhandene Planungs- und Gestaltungsspielraum ist hier als qualitativer, raumplanerischer Beweggrund zu sehen), können in der Folge Kosten durch Wegfall suboptimaler Investitionen und/oder geringerer laufender Aufwände Einsparungen erzielt werden (das sei ein Effekt quantitativer, finanzieller Natur.) Diese Einsparungen können aber auch in Form von qualitativ und quantitativ höheren kommunalen Leistungen<sup>101</sup> (teilweise) an die Bevölkerung weitergegeben<sup>102</sup> werden (was wiederum als gesellschaftlicher beziehungsweise sozialer Effekt gezählt werden kann). Durch ein verbessertes kommunales Leistungsspektrum werden die Voraussetzungen optimiert, dass zusätzliche Betriebe sowie Einwohnerinnen und Einwohner motiviert werden, sich in der Gemeinde niederzulassen, mit allen finanziellen, gesellschaftlichen und politischen Folgen für die Gemeinde.

Steiner weist bei seinem Katalog an sogenannten Effizienzkriterien ebenfalls daraufhin, dass Interdependenzen zwischen den einzelnen Kriterien bestehen.<sup>103</sup> Sinngemäß kann dies auf die in dieser Arbeit bereits genannten Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Stimuli/Zielen übertragen werden. Auch er kann gemäß eigener Aussage suboptimale Kriterienüberlappungen aufgrund unscharfer Abgrenzungen nicht gänzlich vermeiden, verweist aber auf die Möglichkeit mit entsprechender Gewichtung einer Mehrfachbewertung gegenzusteuern.<sup>104</sup>

### 2.2.1.1 Administrativ-finanzielle Stimuli und Motive zur Verbesserung des laufenden Betriebs

Nahezu alle Autoren nennen die Erhöhung der Verwaltungseffizienz<sup>105</sup> als ein maßgebliches Ziel einer kommunalen Gebietsreform. In Gemeinden kann diese beispielsweise durch eine bessere Auslastung und/oder höhere Qualifikation des Verwaltungspersonals gesteigert werden.<sup>106</sup> Der Abbau ineffizienter Parallelstrukturen<sup>107</sup> entlastet ebenso das Budget und stärkt

<sup>99</sup>Ebenda.

<sup>100</sup>Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Steirische Gemeindestrukturreform - Ausgangslage [http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11567999\\_69617531/b153c1a3/Gemeindestrukturreform%20Ausgangslage.pdf](http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11567999_69617531/b153c1a3/Gemeindestrukturreform%20Ausgangslage.pdf) (31.8.2012) 5.

<sup>101</sup>Cassidy, A., 50 Gemeinden sind genug, Basler Zeitung, 06.03.2009 (2009) 29.

<sup>102</sup>Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Ausgangslage und Ziele <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/11567999/69617531/> (31.8.2012).

<sup>103</sup>Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 290.

<sup>104</sup>Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 291.

<sup>105</sup>Pichler, W., Kommunale Gebietsreform (1994) 8.

<sup>106</sup>Ebenda.

<sup>107</sup>Bartel, R., Gemeinsam Gemeinsames besser verbessern: Auf zu "funktionellen Gemeinden"! in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (20) 30.

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

die Finanzkraft. Mit dieser wiedergewonnenen Finanzkraft kann man sich wiederum höher qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leisten,<sup>108</sup> die die Aufgaben wiederum effizienter abwickeln können. Optimalerweise können bei einer Zusammenlegung Synergiepotentiale in der Verwaltung genutzt werden. Als konkrete Beispiele können die Modernisierung des lokalen Verwaltungsmanagements,<sup>109</sup> oder Einsparungen und Qualitätssteigerungen durch eine Zusammenlegung des Fahrzugs- und Maschinenparks<sup>110</sup> dienen. Auch die Optimierung der Raum- und Infrastrukturauslastung liefert einen Beitrag zur Effizienzsteigerung.<sup>111</sup> Weiteres treten Synergieeffekte in Form des Betriebsgrößeneffekts, in den Wirtschaftswissenschaften *economies of scale* genannt, auf.<sup>112</sup> Maßgeblich kann die Effizienz bei jenen Aufgaben gesteigert werden, »[...] die in einem weiteren Umfeld relativ kostengünstiger zu erbringen sind.«<sup>113</sup> Auch können eine bessere Führbarkeit sowie eine Begrenzung des Koordinationsaufwands erzielt werden.<sup>114</sup> Es sollte auch nicht unerwähnt bleiben, dass Personalkosten durch eine Minimierung gewählter Organe<sup>115</sup> oder Führungskräfte und Gremien<sup>116</sup> gesenkt werden können.

Bartel nennt als weiteres finanzielles Argument pro Zusammenlegung die Reduktion sogenannter »[...] vermeidbarer Monitoring Costs [...]«.<sup>117</sup> Das sind insbesondere »Kosten der Außenverhandlung, Vertragserrichtung, Umsetzungs- und Erfolgskontrolle, Abschaffung von Unzulänglichkeiten und Kompensation erlittener Schäden, u.dgl.«<sup>118</sup>. Diese Kosten fallen an, wenn Aufgaben an Dritte ausgelagert werden würden, zum Beispiel im Rahmen einer Kooperation mit privaten Unternehmen.<sup>119</sup> Allgemeiner formuliert kann eine solche Auslagerung als Transaktion aufgefasst werden. Denn generell wird unter einer Transaktion der »[...] Austausch von Gütern zwischen zwei Akteuren [...]«<sup>120</sup> verstanden. Der Begriff »Gut« ist in diesem Zusammenhang sehr allgemein zu sehen, es fallen neben materiellen auch immaterielle Güter, wie zum Beispiel Eigentumsrechte oder auch Informationen darunter.<sup>121</sup> Auch Bauer weist auf das Einsparungspotential bei Transaktionen durch Zusammenlegungen hin: Durch eine reduzierte Anzahl an Akteurinnen bzw. Akteuren und optimierten Prozessen infolge einer Zusammenlegung bestehe die Chance, Transaktionskosten zu senken.<sup>122</sup> Transaktionskosten

<sup>108</sup> Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindefusionen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) 45.

<sup>109</sup> Bauer, H., Verwaltungseinsparungen durch Gemeindefusionen in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (41) 45.

<sup>110</sup> Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Ausgangslage und Ziele <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/11567999/69617531/> (31.8.2012).

<sup>111</sup> Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Ausgangslage und Ziele <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/11567999/69617531/> (31.8.2012).

<sup>112</sup> Bauer, H., Verwaltungseinsparungen durch Gemeindefusionen in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (41) 45.

<sup>113</sup> Bauer, H., Verwaltungseinsparungen durch Gemeindefusionen in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (41) 41.

<sup>114</sup> Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusionen in der Schweiz (2002) 286.

<sup>115</sup> Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Steirische Gemeindefusionen - Ausgangslage <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11567999.69617531/b153c1a3/Gemeindestrukturreform%20Ausgangslage.pdf> (31.8.2012) 4.

<sup>116</sup> Bauer, H., Verwaltungseinsparungen durch Gemeindefusionen in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (41) 47.

<sup>117</sup> Bartel, R., Gemeinsam Gemeinsames besser verbessern: Auf zu "funktionellen Gemeinden"! in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (20) 31.

<sup>118</sup> Ebenda.

<sup>119</sup> Ebenda.

<sup>120</sup> Jost, P.-J., Der Transaktionskostenansatz im Unternehmenskontext in Jost, P.-J. (Hrsg.), Der Transaktionskostenansatz in der Betriebswirtschaftslehre (2001) (9) 10.

<sup>121</sup> Jost, P.-J., Der Transaktionskostenansatz im Unternehmenskontext in Jost, P.-J. (Hrsg.), Der Transaktionskostenansatz in der Betriebswirtschaftslehre (2001) (9) 9 bzw. 11.

<sup>122</sup> Bauer, H., Verwaltungseinsparungen durch Gemeindefusionen in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (41) 41, 45.

sind »[...] Steuerungskosten der Umsetzung und Kontrolle von Entscheidungen.«<sup>123</sup> Die konkrete Transaktionsart beziehungsweise die Akteurinnen bzw. Akteure sind in seiner Diskussion nicht näher ausgeführt. Transaktionskosten scheinen folglich auf mehreren Ebenen anzufallen. Bartel nennt explizit das Außenverhältnis öffentliche Gemeinde vs. privater Rechtsträger, bei Bauer entsteht der Eindruck, er sieht auch bei intragouvernementalen Beziehungen zwischen zwei Gemeinden Transaktionskosten anfallen – und somit ein Einsparungspotential durch Fusion. Es scheint daher sinnvoll, auf das Thema Transaktionskosten hier etwas näher einzugehen. Erst ein präzises Verständnis der Vielfalt an Transaktionskosten ermöglicht eine klare Beurteilung des Einsparungspotentials. Schnell fündig wird man bei Abler bei seiner Erörterung des Minimierungspotentials von Transaktionskosten durch E-Government. Er verweist dabei auf die in der Betriebswirtschaftslehre etablierte Aufspaltung von Transaktionskosten in Koordinationskosten und Motivationskosten.<sup>124</sup>

**Tabelle 2.1:** Koordinations- und Motivationskosten bei marktlicher bzw. hierarchischer Koordination nach Erlei und Jost 2001.

	<b>Koordinationskosten</b>	<b>Motivationskosten</b>
<b>Markt</b>	Anbahnungskosten - Suchkosten - Informationskosten Vertragskosten - Verhandlungskosten - Einigungskosten - Kosten ineffizienter Vertragsergebnisse	Kosten der Absicherung - Reputationskosten - Vertragsanpassungskosten - reine Verhandlungskosten durch Neuverhandlung - Kosten der aus diesen Neuverhandlungen resultierenden Unterinvestitionen Kosten der Durchsetzung - Gerichtskosten
<b>Hierarchie</b>	Kosten der Organisationsstruktur - Kosten der Einrichtung, Erhaltung und Änderung Kosten des Betriebs - Entscheidungskosten - Informationskosten	Kontroll- und Überwachungskosten Kosten der Leistungsbewertung Kosten durch nicht konforme Entscheidungen Kosten durch Konflikte

Quelle: Eigene Darstellung nach Erlei, M., Jost, P.-J., Theoretische Grundlagen des Transaktionskostenansatzes in Jost, P.-J. (Hrsg.), Der Transaktionskostenansatz in der Betriebswirtschaftslehre (2001) (36) 39.

Koordinationskosten sind all jene Kosten, die *bis* zu einem Abschluss einer Vereinbarung (zum Beispiel eines Vertrages) zwischen zwei oder mehr Transaktionspartnern anfallen, zu Motivationskosten sind all jene Kosten zu zählen, die *nach* ebendiesem Abschluss entstehen.<sup>125</sup> In dieser Betrachtungsweise von Transaktionskosten wird stets das Vorhandensein einer Vereinbarung vorausgesetzt. Eine solche Vereinbarung muss allerdings nicht zwingend in Form eines schriftlichen Dokuments ausgestaltet sein, nach Jost kann diese Vereinbarung auch implizit vorliegen.<sup>126</sup>

Für eine aussagekräftige Analyse von Transaktionskosten ist diese Aufteilung üblicherweise noch zu wenig präzise: In der Betriebswirtschaftslehre wird neben dem bereits erörterten Zeitpunkt, zu dem die Kosten anfallen, auch unterschieden, ob es sich um eine organisationsin-

<sup>123</sup>Ebenda.

<sup>124</sup>Abler, A., Virtuelle Gemeindefnetzwerke - Gemeindekooperation statt Fusion durch E-Government (2013) 120.

<sup>125</sup>Erlei, M., Jost, P.-J., Theoretische Grundlagen des Transaktionskostenansatzes in Jost, P.-J. (Hrsg.), Der Transaktionskostenansatz in der Betriebswirtschaftslehre (2001) (36) 38f.

<sup>126</sup>Erlei, M., Jost, P.-J., Theoretische Grundlagen des Transaktionskostenansatzes in Jost, P.-J. (Hrsg.), Der Transaktionskostenansatz in der Betriebswirtschaftslehre (2001) (36) 74.

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

terne Interaktion handelt oder ob mit externen Parteien interagiert wird.<sup>127</sup> Jost stellt die verschiedenen Arten von Transaktionskosten in Matrixform zusammen: Horizontal unterscheidet er zwischen Koordinations- und Motivationskosten, vertikal ob die Kosten am Markt – mit externen Parteien – oder innerhalb in einer Hierarchie – also intern – anfallen (vgl. Tabelle 2.1.) Auch wenn der Autor in seinem Beitrag durchwegs Kostenarten von »Unternehmen« analysiert, scheint dieses Schema als Grundlage für die Beurteilung von Transaktionskosten von Gemeinden brauchbar. Dies lässt sich damit argumentieren, dass Gemeinden sowohl eine eigene interne (Verwaltungs-)hierarchie zu managen haben, als auch am Markt tätig werden können. Passend dazu erläutert Jost, dass in diesem Ansatz sowohl einzelne Individuen als auch »größere[n] organisatorische[n] Einheiten oder ganze[n] Organisationen«<sup>128</sup> zu möglichen Akteuren gezählt werden.

Diese Matrix unterstützt das Verständnis transaktionsspezifischer Effekte von Gemeindefusionen insofern, dass sie unmissverständlich aufzeigt, dass sowohl Transaktionskosten bei Transaktionen mit Externen, sprich anderen Gemeinden oder Privaten, als auch Transaktionskosten intern, innerhalb einer Gemeinde, anfallen. Würden im Falle einer Fusion außer einer Grenzänderung keine weiteren realen Veränderungen umgesetzt werden, würden Kosten, die vorher in der oberen Zeile des Schemas notiert worden sind, nachher in der unteren Zeile erfasst werden. Vorher würden Kosten beispielsweise in Form von *Vertragskosten durch Kooperation mit der Nachbargemeinde* betitelt werden, nachher durch *interne Entscheidungskosten*. Eine Zusammenlegung führt folglich in erster Linie zu einer Internalisierung von Kosten. Erst das Realisieren von Synergiepotentialen führt zu den erwartbaren positiven Effekten einer Fusion. Um nun zu einer Entscheidung zu kommen, ob für eine Gemeinde eine Fusion mit Nachbargemeinden aus Transaktionskostensicht ökonomisch sinnvoller – im Sinne von effizienter – ist, als die bisherigen oder gar anderen Formen der Existenz, müsste dahingehend beurteilt werden, in welcher Konstellation die geringsten hypothetischen Transaktionskosten bei Ausschöpfung aller Optimierungspotentiale anfallen würden. Eine Zusammenlegung ist nur dann aus dieser spezifischen Sicht anzuraten, wenn die Transaktionskosten bei dieser Variante am niedrigsten sind.

Ein Beispiel: Nach Jost und Erlei sind etwa Kosten einer notwendigen oder unterstützenden Rechtsberatung im Zuge eines Einigungsprozesses zwischen Transaktionspartnern als Vertragskosten – Koordinationskosten unter marktlichen Bedingungen – anzusehen.<sup>129</sup> Damit dürfte die Sicherstellung der Qualität einer geschlossenen Vereinbarung gemeint sein. Die Kosteneinsparung ist offensichtlich: Generell fielen Vertragskosten weg, wenn Aufgaben, die zuvor ausgelagert werden würden, intern gelöst würden. Freilich müsste dann die nun intern erbrachte Leistung ebenso kontrolliert und beurteilt werden. Genau diese Kosten werden zu Motivationskosten in Hierarchien gezählt und dort bewertbar (vgl. 2.1 Zelle rechts unten.) Gerade bei der Beurteilung komplexer Rechtslagen sind nach Abler – selbst langjähriger Bürgermeister der Stadtgemeinde Wörgl<sup>130</sup> – sogar gut ausgebildete Gemeindegemeindefunktionäre »[...] rasch überfordert [...]«<sup>131</sup>. Er stellt dabei weniger unmittelbar auf Kosteneinsparungen denn mehr auf die Gewährleistung rechtskonformer, kommunaler Verfahrensabwicklung durch Kooperation und gegenseitige Unterstützung ab.<sup>132</sup> Das heißt, wenn Kosten durch nicht rechtskonforme Entscheidungen anfielen, könnte diesen wohl am effektivsten durch eine Verbesserung der Leis-

<sup>127</sup>Jost, P.-J., Der Transaktionskostenansatz im Unternehmenskontext in Jost, P.-J. (Hrsg.) Der Transaktionskostenansatz in der Betriebswirtschaftslehre (2001) (9) 10.

<sup>128</sup>Ebenda.

<sup>129</sup>Erlei, M., Jost, P.-J., Theoretische Grundlagen des Transaktionskostenansatzes in Jost, P.-J. (Hrsg.), Der Transaktionskostenansatz in der Betriebswirtschaftslehre (2001) (36) 39.

<sup>130</sup>Abler, A., Virtuelle Gemeindefunktionäre - Gemeindekooperation statt Fusion durch E-Government (2013) Buchumschlag.

<sup>131</sup>Abler, A., Virtuelle Gemeindefunktionäre - Gemeindekooperation statt Fusion durch E-Government (2013) 92.

<sup>132</sup>Ebenda.

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

tungserbringung entgegengewirkt werden. Eine geringere Anzahl an Fehlentscheidungen führt logisch gedacht auch zu geringeren Transaktionskosten. Wenn nun fachkundige Spezialisten oft, wie Abler postuliert, nicht bei kleineren Gemeinden zu finden sind,<sup>133</sup> müssten diese am Markt zugekauft, intern neu angestellt oder durch eine Integrationslösung mit anderen Gemeinden geteilt werden. Je nach gewählter Lösung ändert sich folglich systematisch die Transaktionskostenstruktur. . .

Die Erreichung einer hohen Verwaltungskraft<sup>134</sup> durch eine höhere Qualität der Verwaltung sowie durch eine Verbesserung des Leistungsangebots<sup>135</sup> wird in der Literatur oft als Ziel einer Gemeindestrukturreform genannt. Beispielsweise kann dies in der örtlichen Planung durch »[...] die größere Möglichkeit, geeignete Fachleute mit den Planungsaufgaben zu betrauen [...]«<sup>136</sup>, umgesetzt werden. Um den Anforderungen stets komplizierter und umfangreicher kommunaler Aufgaben gerecht zu werden respektive diese zu bewältigen<sup>137</sup> muss der Professionalisierungsgrad der kommunalen Verwaltung gesteigert werden,<sup>138</sup> wie zum Beispiel durch das Einstellen von Juristen und Sachverständigen.<sup>139</sup> Somit kann die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung in den Gemeinden<sup>140</sup>, aber auch die quantitative und qualitative Anpassungsfähigkeit – mitunter im Sinne von Flexibilität<sup>141</sup> – gesteigert werden.

Eine weitere Möglichkeit einer für alle offensichtlichen Qualitätsverbesserung kann in der Bevölkerungs- bzw. Kundenorientierung von Gemeinden gesehen werden. Klug formuliert es treffend: Hier sind beispielsweise »[...] vernünftige Vertretungsregelungen [...]« in der Verwaltung und im Bürgerinnen und Bürgerservice<sup>142</sup> oder bedarfsabgestimmte Öffnungszeiten von kommunalen Einrichtungen genannt.<sup>143</sup> Die »[...] Minimierung von Schließtagen in Kindergärten [...]«<sup>144</sup> kann als konkretes Beispiel dienen.

Mit einem auf den ersten Blick kurios anmutenden Argument lässt Steiner aufhorchen: Eine bessere Zielerreichung durch höhere Motivation der Mitarbeitenden bei der Bewältigung kommunaler Aufgaben.<sup>145</sup> Die Motivation von (Gemeinde-)mitarbeiterinnen und -mitarbeitern kann in Folge einer Zusammenlegung durch verschiedenste Einflüsse steigen, wie beispielsweise die Vielfältigkeit von Aufgaben, der Arbeitsplatzsicherheit, dem Lohnniveau, dem Image der Gemeinde etc. . .<sup>146</sup> Unmotiviertes Personal kann mitunter das Erreichen anderer Ziele be-

<sup>133</sup>Ebenda.

<sup>134</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil II: Neue Gemeinden städtischer Größe (1975) 22.

<sup>135</sup>Cassidy, A., 50 Gemeinden sind genug, Basler Zeitung, 06.03.2009 (2009) 29.

<sup>136</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) 52.

<sup>137</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) 49f. oder auch Pichler, W., Kommunale Gebietsreform (1994) 8.

<sup>138</sup>Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Steirische Gemeindestrukturreform - Ausgangslage [http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11567999\\_69617531/b153c1a3/Gemeindestrukturreform%20Ausgangslage.pdf](http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11567999_69617531/b153c1a3/Gemeindestrukturreform%20Ausgangslage.pdf) (31.8.2012) 5.

<sup>139</sup>Ebenda.

<sup>140</sup>Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Ausgangslage und Ziele <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/11567999/69617531/> (31.8.2012).

<sup>141</sup>Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 285f.

<sup>142</sup>Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Ausgangslage und Ziele <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/11567999/69617531/> (31.8.2012).

<sup>143</sup>Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Steirische Gemeindestrukturreform - Ausgangslage [http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11567999\\_69617531/b153c1a3/Gemeindestrukturreform%20Ausgangslage.pdf](http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11567999_69617531/b153c1a3/Gemeindestrukturreform%20Ausgangslage.pdf) (31.8.2012) 5.

<sup>144</sup>Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Ausgangslage und Ziele <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/11567999/69617531/> (31.8.2012).

<sup>145</sup>Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 288.

<sup>146</sup>Ebenda.

bzw. verhindern.<sup>147</sup> Steiner zählt die Motivation der Mitarbeitenden nicht direkt zur Verbesserung der finanziellen Situation, vielmehr stellt sie ein eigenes abgeleitetes Effektivitätskriterium dar.<sup>148</sup> Eine Zuordnung in dieser Arbeit ist aufgrund der größeren Einteilung in finanzielle - und nicht-finanzielle Ziele schwierig, da die Motivation an sich schwer quantitativ messbar ist, eine wesentliche Auswirkung aber als quantitativ messbare Effizienzsteigerung in der Verwaltung festgestellt werden kann. Im bereits bekannten betriebswirtschaftlichen Schema von Transaktionskosten hat der Begriff *Motivation* sogar eine namensgebende Bedeutung: *Motivationskosten*.<sup>149</sup> Auch in Bauers Argumentation lässt sich die Motivation wiederfinden: Die höhere Motivation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern infolge vermehrter Selbstorganisation und Selbststeuerung bilden mitunter »[...] die Grundlage für massive Einsparungsziele gegenüber der herkömmlichen Organisation.«<sup>150</sup>

### Zusammengefasst:

- **Stimuli:** Infolge zu geringer Finanzkraft können die laufenden (Verwaltungs-) Aufgaben im Wirkungs- und Tätigkeitsbereich der Gemeinde nicht mehr zufriedenstellend ausgeübt werden.
- **Ziele:** Gewinnung an Finanzkraft sowie Steigerung der Qualität der kommunalen Leistungen.
- **Zielerreichung durch:** Einsparungen im laufenden Betrieb (insbesondere durch Abbau von ineffizienten Parallelstrukturen und Lukrierung von Synergieeffekten) und Verwendung der eingesparten Mittel für qualitativ höherwertige Aufgaben sowie Steigerung der Motivation.

### 2.2.1.2 Finanziell-investive Stimuli

Dem allgemeinen Verständnis nach ist eine Investition eine »[...] langfristige Anlage von Kapital in Sachwerten [...]«<sup>151</sup>. Unter dem Gesichtspunkt, dass große Projekte durch mehr verfügbare Mittel einfacher umsetzbar werden,<sup>152</sup> ist erwartbar, dass bei einem Zusammenschluss von Gemeinden im Regelfall auch die Investitionskapazität steige<sup>153</sup> bzw. Planungen aufgrund eines höheren Budgetvolumens überhaupt erst realisiert werden können.<sup>154</sup> Es ist grundsätzlich mit einem größeren Budget leichter, die quantitativen und qualitativen Ansprüche, die an die Infrastruktur gestellt werden, zu erfüllen.<sup>155</sup> Insbesondere dann, wenn die Mittel fokussiert für erforderliche Investitionen eingesetzt werden können.<sup>156</sup> Selbstverständlich muss

<sup>147</sup>Ebenda.

<sup>148</sup>Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 289.

<sup>149</sup>Vgl. Tabelle 2.1.

<sup>150</sup>Bauer, H., Verwaltungseinsparungen durch Gemeindefusionen in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (41) 54.

<sup>151</sup>Bibliographisches Institut GmbH (Hrsg.), Duden online, Investition <http://www.duden.de/rechtschreibung/Investition/> (25.3.2013).

<sup>152</sup>Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Ausgangslage und Ziele <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/11567999/69617531/> (31.8.2012).

<sup>153</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil II: Neue Gemeinden städtischer Größe (1975) 22f.

<sup>154</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) 52.

<sup>155</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) 43.

<sup>156</sup>Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Ausgangslage und Ziele <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/11567999/69617531/> (31.8.2012).



man sich stets vor Augen halten, dass ein Zusammenschluss keine wundersame Geldschöpfung oder -vermehrung nach sich zieht. Zwei »finanzschwache« Gemeinden zusammen ergeben noch lange keine finanzstarke Gemeinde. Einfach ausgedrückt: Werden Einnahmen zusammengelegt, so werden auch Ausgaben zusammengelegt. Vielmehr sollte die Chance, Investitionen gebündelt effizienter tätigen zu können, ein Motiv des Zusammenschlusses sein.

### Zusammengefasst:

- **Stimuli:** Infolge zu geringer Finanzkraft können keine Investitionen mehr getätigt werden.
- **Ziele:** Gewinnung an Investitionskraft sowie Steigerung der Qualität der kommunalen Infrastruktur.
- **Zielerreichung durch:** Koordinierten und fokussierten Einsatz eines größeren Budgets beziehungsweise gebündelte Nutzung von mehr Ressourcen.

### 2.2.1.3 Finanzielle Stimuli – Finanzausgleich

Die Überschreitung der »[...] für die Ertragsanteile maßgeblichen Einwohnerzahlschwellen [...]«<sup>157</sup> mit der dadurch verbesserten finanziellen Situation<sup>158</sup> klingt auf den ersten Blick als eines der zugkräftigsten politischen Argumente. Der Charme an der Überschreitung von Schwellenwerten, die zu überproportional höheren Einnahmen führen, liegt wohl auch – überspitzt formuliert – daran, dass man außer dem Akt der Vereinigung keine weiteren Eingriffe durchführen muss, um zu mehr Einnahmen zu gelangen. Diese Gegebenheit kann hinsichtlich einer Steigerung der Effizienz als nicht optimal beurteilt werden. Weiters verändert sich auch nicht die gesamte verfügbare, unter allen Gemeinden zu verteilende Geldmenge. Im Falle einer umverteilungsmäßigen Besserstellung einer bestimmten (neuen, großen) Gemeinde muss es somit streng logisch gedacht auch »Verlierergemeinden« geben. Bröthaler zeigt am Beispiel der Schätzung finanzwirtschaftlicher Auswirkungen einer möglichen Eingemeindung von neun Linzer Umlandgemeinden<sup>159</sup> in Linz, dass die nicht betroffenen, restlichen Gemeinden in Summe um rund 1,2 % weniger durch den Finanzausgleich erhalten, verglichen mit dem Status Quo.<sup>160</sup> Sogar die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Bundesländer kann sich ändern, die aus dem Linzer Beispiel hervorgeht: In dem Fall würde sich die länderweise Verteilung zu Gunsten von Oberösterreich um +0,03 % zu Lasten der anderen Bundesländer verändern.<sup>161</sup> Generell würde sich der finanzielle »Gewinn« einzelner Gemeinden bei fortschreitender Gemeindegemeinschaftszusammenlegung im gesamten Land reduzieren.<sup>162</sup>

Eine detaillierte Diskussion der zahlreichen Kanäle des Finanzausgleichs sei an dieser Stelle aufgrund der Komplexität nicht geführt, allerdings erscheinen zwei Präzisierungen im Zusam-

<sup>157</sup> Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindegemeinschaftszusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) I.

<sup>158</sup> Klug, F., Vorwort des Herausgebers in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (5) 6.

<sup>159</sup> »Hypothetische Fusion der Stadt Linz mit den Gemeinden Ansfelden, Asten, Hörsching, Leonding, Pasching, Traun, Puchenau und Steyregg.« vgl. Bröthaler, J., Finanzwirtschaftliche Effekte einer hypothetischen Gemeindegemeinschaftszusammenlegung im Zentralraum Linz in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (69) 96.

<sup>160</sup> Bröthaler, J., Finanzwirtschaftliche Effekte einer hypothetischen Gemeindegemeinschaftszusammenlegung im Zentralraum Linz in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (69) 98.

<sup>161</sup> Bröthaler, J., Finanzwirtschaftliche Effekte einer hypothetischen Gemeindegemeinschaftszusammenlegung im Zentralraum Linz in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (69) 95.

<sup>162</sup> Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindegemeinschaftszusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) 45.

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

menhang mit dem Thema der Arbeit notwendig: 1.) Im Grunde genommen gibt es *den Finanzausgleich* nicht und 2.) können durch Einschleifregelungen harte Sprünge bei Überschreiten von Einwohnerinnen bzw. Einwohner-Grenzwerten abgefedert werden, sodass deren Überschreitung nur mehr geringere Auswirkungen hat.

Zu 1.): Bröthaler unterscheidet zum einen zwischen dem Finanzausgleich im *weiteren* und *engeren Sinn*, zum anderen zwischen dem primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich.<sup>163</sup> Während man beim Finanzausgleich im weiteren Sinn die gesamte »[...] Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Bund, Länder und Gemeinden auf der Grundlage des B-VG<sup>164</sup> und des F-VG<sup>165</sup> [...]«<sup>166</sup> analysiere, befasse man sich beim Finanzausgleich im engeren Sinne vor allem mit den im Finanzausgleichsgesetz festgelegten finanziellen Beziehungen zwischen Gebietskörperschaften.<sup>167</sup> Zudem gibt es Regelungen, wie die Mittel »vertikal«, das heißt zwischen Bund, Land und Gemeinde als auch »horizontal«, sprich auf einer Ebene – zum Beispiel zwischen den Bundesländern oder Gemeinden eines Bundeslandes – verteilt werden.<sup>168</sup> Die Verteilung selbst wird durch zahlreiche fixe und dynamische Verteilungsalgorithmen festgelegt. Diese unterscheiden sich je nach Bestimmung oftmals erheblich. Als Variablen dienen dabei etwa die Einwohnerinnen- bzw. Einwohnerzahl, der abgestufte Bevölkerungsschlüssel (=Bevölkerungszahl multipliziert mit einem im Finanzausgleichsgesetz festgelegten, gemeindegrößenklassenabhängigen Wert), Finanzbedarf, Finanzkraft, örtliche Abgabenaufkommen,...<sup>169</sup> Es können somit bei Zusammenlegung kompensatorische Effekte auftreten. Mehreinnahmen aus einem Kanal des Finanzausgleichs würden durch beispielsweise geringere Einnahmen infolge veränderter Rahmenbedingungen aus einem anderen »Kanal« kompensiert werden.<sup>170</sup> Aufgrund dieses komplexen Systems kann man nicht von *dem Finanzausgleich* sprechen beziehungsweise potentielle Mehreinnahmen ohne Detailprüfung abschätzen.

Zu 2.): Die Idee hinter der erhöhten Mittelzuweisung für größere Gemeinden sei, dass davon ausgegangen wird, dass diese auch Leistungen anbieten, die von der Bevölkerung der umliegenden Gemeinden mit genutzt werden. Im Rahmen des Finanzausgleichs wird diese »Mitbenützung« durch höhere Mittelzuweisung zur Finanzierung dieser Leistungen berücksichtigt.<sup>171</sup> Diese Berücksichtigung wird über den sogenannten abgestuften Bevölkerungsschlüssel bewerkstelligt. Hierbei wird die Bevölkerungszahl mit einer bestimmten Zahl multipliziert. Dieser sogenannte Vervielfacher hängt von der Größe der jeweiligen Gemeinden ab.<sup>172</sup> In §9 (10) Finanzausgleichsgesetz 2008<sup>173</sup> sind fünf Größenklassen definiert:

Wie in Tabelle 2.2 ersichtlich, erfuhren die »kleinen« Gemeinden in den Jahren 2011 bis 2013

<sup>163</sup>Bröthaler, J., Finanzwirtschaftliche Effekte einer hypothetischen Gemeindefusion im Zentralraum Linz in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (69) 87.

<sup>164</sup>Bundesverfassungsgesetz.

<sup>165</sup>Finanzverfassungsgesetz.

<sup>166</sup>Ebenda.

<sup>167</sup>Ebenda.

<sup>168</sup>Bröthaler, J., Finanzwirtschaftliche Effekte einer hypothetischen Gemeindefusion im Zentralraum Linz in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (69) 88.

<sup>169</sup>Bröthaler, J., Finanzwirtschaftliche Effekte einer hypothetischen Gemeindefusion im Zentralraum Linz in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (69) 87ff.

<sup>170</sup>Bröthaler, J., Finanzwirtschaftliche Effekte einer hypothetischen Gemeindefusion im Zentralraum Linz in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (69) 91.

<sup>171</sup>Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung (ÖGPP) (Hrsg.), Höferl, A., Adensamer, V., Der Finanzausgleich [http://www.staedtebund.gv.at/index.php?eID=tx\\_nawsecured1&u=0&file=fileadmin/USER-DATA/inhalt/pdf/hoeferl\\_juni2004\\_fag.pdf&t=1374591459&hash=525fcec9b32797161762ee990d5c9ea1](http://www.staedtebund.gv.at/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&file=fileadmin/USER-DATA/inhalt/pdf/hoeferl_juni2004_fag.pdf&t=1374591459&hash=525fcec9b32797161762ee990d5c9ea1) (22.7.2013).

<sup>172</sup>Ebenda.

<sup>173</sup>BGBl. I Nr. 103/2007 idF BGBl. I Nr. 56/2011.

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

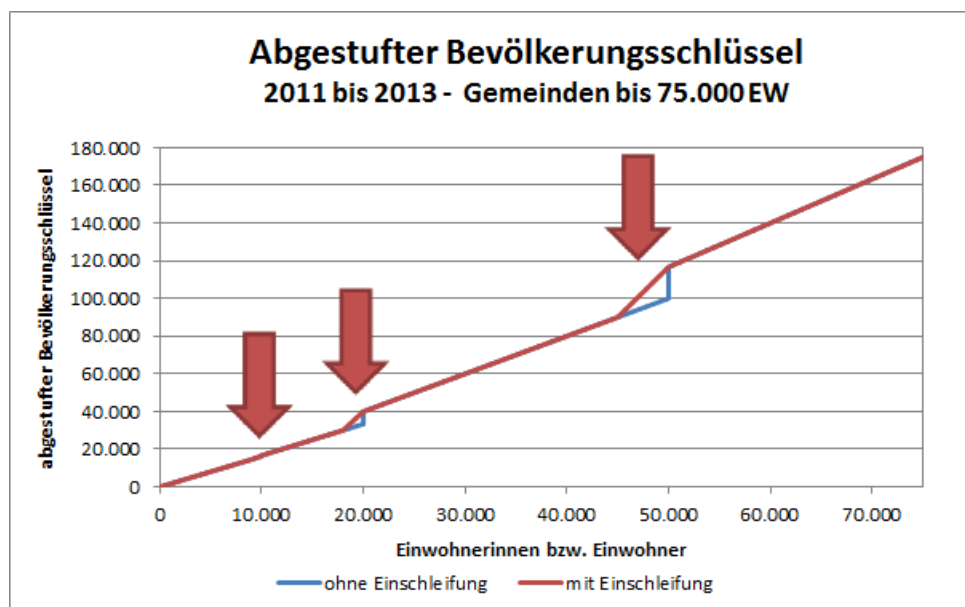
**Tabelle 2.2:** Größenklassen und Vervielfacher zur Errechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels.

Größenklasse	2008-2010	2011-2013
Gemeinden bis 10 000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner (EW)	1 1/2	1 41/67
Gemeinden mit 10 001 bis 20 000 EW	1 2/3	1 2/3
Gemeinden mit 20 001 bis 50 000 EW	2	2
Städte mit eigenem Statut mit höchstens 50 000 EW	2	2
Gemeinden mit über 50 000 EW und Stadt Wien	2 1/3	2 1/3

Quelle: Eigene Darstellung nach BGBl. I Nr. 103/2007 idF BGBl. I Nr. 56/2011 bzw. BGBl. II Nr. 248/2011.

eine Stärkung über diesen Kanal der Finanzkraft gegenüber den Vorjahren, da ihre Einwohnerinnen bzw. Einwohner mit einer etwas höheren Zahl (1,611... statt 1,5) gewichtet wurden. Das für sich alleine ist schon eine starke Annäherung an den Vervielfacher der nächstgrößeren Gemeindeklasse (1,666...). Damit der Übergang von einer in die nächste Klasse möglichst sprunghaft verläuft, sieht das Finanzausgleichsgesetz 2008 respektive die Verordnung Einschleifregelungen vor. Jeweils 10 % vor den Schwellen greift eine zusätzlich glättende Bestimmung, die Klassensprünge verhindert. In Abbildung 2.3 sind diese glättenden Effekte deutlich erkennbar. Die blaue Linie stellt die Grundlage des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ohne Einschleifregelung dar, die rote die entsprechende finale Version mit Einschleifregelung. Die drei Einschleifbereiche vor den Klassengrenzen (10.000, 20.000, 50.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner) sind mit roten Pfeilen hervorgehoben. Es ist klar erkennbar, dass die Glättung überproportional große Mehreinnahmen durch Sprünge über Klassengrenzen weitestgehend eliminiert.

**Abbildung 2.3:** Darstellung der Glättungseffekte der Einschleifregelungen bei der Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels 2011 bis 2013 für Gemeinden bis 75.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner.



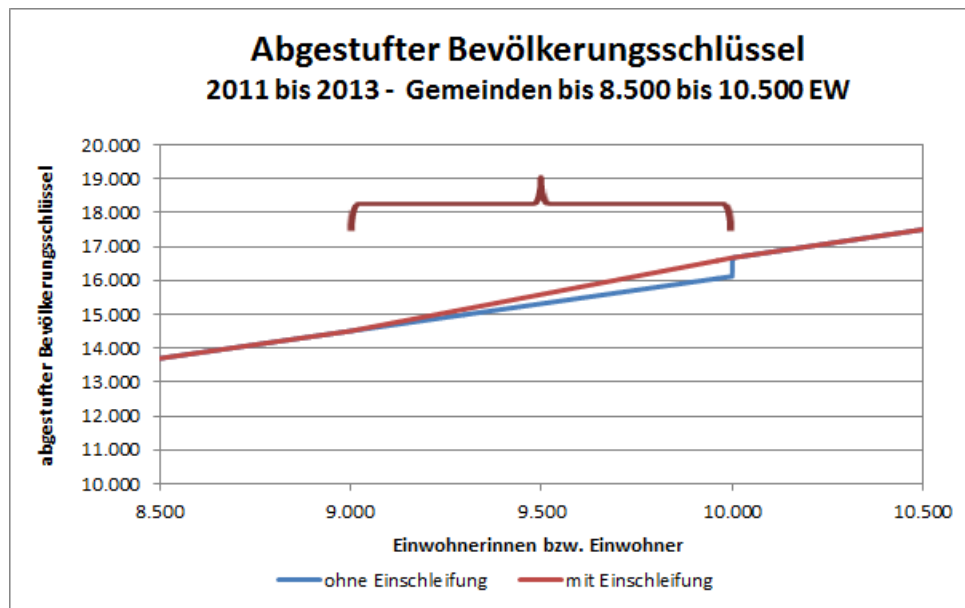
Quelle: Eigene Darstellung nach §4 Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Prozentsätze für die Verteilung der Ertragsanteile in den Jahren 2011 bis 2014; BGBl. II Nr. 248/2011.

In Abbildung 2.3 ist der Einschleifbereich zwischen 9.000 und 10.000 aufgrund der gewählten Skalierung nicht erkennbar. Um auch diesen Bereich im Detail analysieren zu können, enthält Abbildung 2.4 eine vergrößerte Darstellung der selben Berechnung. Die geschwungene Klammer in der Abbildung hebt den Bereich zwischen 9.000 und 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner als Einschleifbereich hervor. Hier ist deutlich zu sehen, dass ein Überschreiten

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

der 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner keinen sprunghaften Anstieg des abgestuften Bevölkerungsschlüssels und daraus resultierende Mehreinnahmen nach sich zieht. Sogar die Erläuterungen zur Verordnung enthalten explizit den Hinweis, dass die gewählten Parameter in der Berechnungsmethode einen nahtlosen Stufenübergang zur nächsten Klasse im Sinne des Finanzausgleichsgesetzes 2008 gewähren.<sup>174</sup> Dass es Einschleifregelungen gibt, hat sich allerdings noch nicht vollständig in der öffentlichen Wahrnehmung durchgesetzt. Man stößt regelmäßig auf aktuelle Medienberichte, in denen die vermeintlichen Effekte der (Nicht-)Überschreitung der »magischen 10.000er Grenze«<sup>175</sup> grob beschrieben werden.

**Abbildung 2.4:** Darstellung der Glättungseffekte der Einschleifregelungen bei der Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssel 2011 bis 2013 für Gemeinden zwischen 8.500 bis 10.500 Einwohnerinnen bzw. Einwohner.



Quelle: Eigene Darstellung nach §4 Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Prozentsätze für die Verteilung der Ertragsanteile in den Jahren 2011 bis 2014; BGBl. II Nr. 248/2011.

Abschließend sei angemerkt, dass es nicht trivial ist, sich einen Überblick über das Thema *Finanzausgleich* zu verschaffen. Das Finanzausgleichsgesetz 2008 enthält zahlreiche Bestimmungen, die mit hoher Konzentration und guter Auffassungsgabe gelesen werden müssen, um sie zu verstehen. Als Beispiel dafür ist die Methode zur Berechnung des Vervielfachers für die Jahre 2011 bis 2014 aus dem Finanzausgleichsgesetz 2008 zitiert: »Die neuen Vervielfacher sind auf Basis der Ertragsanteile für das Jahr 2010 so festzulegen, dass die Verluste der Gemeinden, die durch diese Änderung Verluste erleiden, in Summe dem Betrag von 100 Millionen Euro möglichst nahe kommen, ihn aber nicht übersteigen. [...] Der neue Vervielfacher für Gemeinden bis 10 000 Einwohner ist als Bruch zu ermitteln, dessen Zähler und Nenner jeweils ganze Zahlen sind und dessen Nenner höchstens 100 ist. Der neue Vervielfacher für die Ermittlung des weiteren Betrages für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl im Bereich von 9 000 bis 10 000 ist so festzulegen, dass Gemeinden mit 10 000 Einwohnern eine Gemeindezahl von 16 666 2/3 aufweisen.«<sup>176</sup> Wie viele Arbeitsstunden in die Berechnung des neuen Vervielfachers geflossen sind, ist nicht überliefert; jedenfalls sind in der entsprechenden Ver-

<sup>174</sup>Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.), Erläuterungen zur Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Prozentsätze für die Verteilung der Ertragsanteile in den Jahren 2011 bis 2014; BGBl. II Nr. 248/2011 [https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/VO\\_Schluessel.2011-2014.Eraeuterungen.pdf](https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/VO_Schluessel.2011-2014.Eraeuterungen.pdf) (23.7.2013) 7.

<sup>175</sup>Beispielhaft sei hier auf einen Artikel der Presse verwiesen. Vgl. Renner, G., Die magische 10.000er-Grenze, Die Presse, 24.07.2013 (2013) 10.

<sup>176</sup>§9 (11) Finanzausgleichsgesetz 2008; BGBl. I Nr. 103/2007 idF BGBl. I Nr. 56/2011.

ordnung der Vervielfacher bei Gemeinden mit höchstens 10 000 Einwohner mit 1 41/67 und eine mathematisch präzise Einschleifberechnung festgelegt.<sup>177</sup>

### Zusammengefasst:

- **Stimuli:** Ein hohes Angebot kommunaler Leistungen wird von benachbarter Bevölkerung mit genutzt, ohne dass dabei die leistende Gemeinde einen adäquaten (Kosten-)Ersatz erhält.
- **Ziele:** Schaffung der Voraussetzungen für eine bedarfsgerechte Mittelaufteilung.<sup>178</sup>
- **Zielerreichung durch:** Anpassung der Gemeindegrenzen an die jeweilige lokalörtliche Struktur.<sup>179</sup>

### 2.2.1.4 Raumplanerische und siedlungsgeografische Stimuli

In der Literatur findet man Hinweise, aus denen sich schließen lässt, dass die siedlungsgeografische Entwicklung ineinander verschränkter Gemeinden ungünstig sein kann. Bartel argumentiert etwa spieltheoretisch, dass mit einer Zusammenlegung verlässliche Regelungen zur Vermeidung individuell-strategischen Verhaltens mit suboptimalen Auswirkungen für das Kollektiv geschaffen werden.<sup>180</sup> Das Land Steiermark nimmt diesen Gedanken ebenfalls auf, in dem es die Erwartung an die Rückgewinnung eines Planungs- und Gestaltungsspielraums durch die Reduktion destruktiven Wettbewerbs in räumlich zusammengewachsenen Gemeinden verkündet.<sup>181</sup> Beispielsweise wird die Motivation genommen, Bauland auch noch in suboptimalen Lagen auszuweisen, um die damit verbundenen erwarteten Steuereinnahmen jedenfalls in die eigene Gemeinde zu lenken.<sup>182</sup> Eine Aufteilung von Steuereinnahmen von Betrieben ist ebenfalls nicht mehr nötig - die Einnahmen fließen in eine einzige betroffene Gemeinde.<sup>183</sup> Weiters sind als Stimuli negative externe Effekte nicht abgestimmter Flächenwidmung genannt.<sup>184</sup> Bauer nennt hier etwa »[...] den Ausbau von Betriebsansiedlungsflächen, die bei benachbarten Wohnbereichen ungünstige Immissionen bewirken und von Einkaufszentren in Randlage, die zusätzliche Verkehrsbelastungen für Anrainerinnen bzw. Anrainer und Kaufkraftverluste für die traditionellen Stadtzentren bedeuten.«<sup>185</sup> Insbesondere in kleinen Gemeinden sind »[...] stärker ausgeprägte persönliche, private Beziehungen zwischen Behörde und Parteien [...]«<sup>186</sup> ein nicht zu unterschätzender Faktor der Landschaftszersiedlung.

<sup>177</sup>§4 Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Prozentsätze für die Verteilung der Ertragsanteile in den Jahren 2011 bis 2014; BGBl. II Nr. 248/2011.

<sup>178</sup>Dieses ist zugleich einer der zentralen Argumente von Klug am Beispiel der Eingemeindung von Umlandgemeinden in Linz. Vgl. Klug, F., Vorwort des Herausgebers in Klug, F. (Hrsg.), *Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik* (2008) (5) 5.

<sup>179</sup>Ebenda.

<sup>180</sup>Bartel, R., *Gemeinsam Gemeinsames besser verbessern: Auf zu "funktionellen Gemeinden"!* in Klug, F. (Hrsg.), *Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik* (2008) (20) 21.

<sup>181</sup>Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), *Steirische Gemeindestrukturreform - Ausgangslage* [http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11567999\\_69617531/b153c1a3/Gemeindestrukturreform%20Ausgangslage.pdf](http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11567999_69617531/b153c1a3/Gemeindestrukturreform%20Ausgangslage.pdf) (31.8.2012) 5.

<sup>182</sup>Ebenda.

<sup>183</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, *Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973* (1975) 48.

<sup>184</sup>Bauer, H., *Verwaltungseinsparungen durch Gemeindefusionen* in Klug, F. (Hrsg.), *Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik* (2008) (41) 66.

<sup>185</sup>Ebenda.

<sup>186</sup>Bartel, R., *Gemeinsam Gemeinsames besser verbessern: Auf zu "funktionellen Gemeinden"!* in Klug, F. (Hrsg.), *Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik* (2008) (20) 33.

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

Durch koordinierte Raumplanung kann die Schaffung »[...] diffuser Zwischenräume [...]«<sup>187</sup> vermieden und in weiterer Folge die Zersiedlung eingedämmt werden.<sup>188</sup> Perlik sieht darüber hinaus in einer koordinierten Raumplanung auch eine Chance dem Bedeutungsverlust peripherer Gemeinden entgegenzuwirken.<sup>189</sup> Durch eine Zusammenlegung werden die Voraussetzungen für eine bessere Abstimmung bei Aufgaben des Umweltschutzes und der Landschaftspflege aufgrund größerer Auswahl an geeigneten Flächen für die unterschiedlichen Nutzungen, wie Industrie, Wohnen, Erholung etc. geschaffen.<sup>190</sup> Das österreichische Institut für Raumplanung formuliert diesen Gedanken etwas allgemeiner, indem es argumentiert, dass bei Deckungsgleichheit von Planungsräumen mit Interessensräumen generell die Operationsfähigkeit optimiert wird.<sup>191</sup> Es werden durch eine Zusammenlegung die Voraussetzungen für einen effektiveren Einsatz der örtlichen Raumplanung als entwicklungspolitisches Instrument geschaffen.<sup>192</sup> Nicht nur das: Schweizer Untersuchungen zeigen, dass sich auch die strategische Planung verbessert.<sup>193</sup>

Bauer argumentiert vor allem in Richtung der Synergieeffekte, die durch Einsparung infolge verbesserter Koordination und Reduktion von schädlicher Konkurrenz lukriert werden können. Dies gelinge insbesondere durch geringere räumliche Einschränkungen infolge eines erweiterten Territoriums und durch Beseitigung von Kommunikationsdefiziten.<sup>194</sup>

Deutlich positiver als die bisher diskutierte Chance zur *Vermeidung schädlicher Effekte* klingt der in diesem Zusammenhang oft genannte politische Wunsch zur »[...] Bildung zentraler Orte der untersten Stufe [...]«<sup>195</sup>. Solche Zentren sollen vor allem die Grundversorgung der Bevölkerung sicherstellen,<sup>196</sup> müssen auch eine gewisse Mindestausstattung aufweisen.<sup>197</sup> Wesentlich ist jedenfalls eine günstige Erreichbarkeit dieser zentralen Einrichtungen.<sup>198</sup> In diesem Zusammenhang sei der Gedanke eingebracht, dass Veränderungen im Mobilitätsverhalten in den letzten Jahren dieses Argument in einem anderen Licht sehen lassen. Es ist anzunehmen, dass sich aufgrund von technischen Entwicklungen, aber auch des steigenden Wohlstands Aktionsradien ändern und so (zentralen) Einrichtungen eher erreichbar werden als früher. Die Bedeutung der eigenen Ortsgrenze als Einschränkung des eigenen Aktionsraums sank schon in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts zugunsten einer stärkeren Orientierung an Zentren.<sup>199</sup>

<sup>187</sup>Perlik, M., Alpen, Städte und Europa. Die Alpenstädte als Teil eines europäischen Städtesystems, *Revue de géographie alpine*, Ausgabe 87 (1999) (23) 29.

<sup>188</sup>Ebenda.

<sup>189</sup>Ebenda.

<sup>190</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, *Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973* (1975) 51.

<sup>191</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, *Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973* (1975) 47 bzw. 49.

<sup>192</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, *Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973* (1975) 46.

<sup>193</sup>Cassidy, A., 50 Gemeinden sind genug, *Basler Zeitung* (2009) 29.

<sup>194</sup>Bauer, H., *Verwaltungseinsparungen durch Gemeindefusionen* in Klug, F. (Hrsg.), *Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik* (2008) (41) 64f.

<sup>195</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, *Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973* (1975) 17.

<sup>196</sup>Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), *Leitbild Gemeindestrukturreform: „Stärkere Gemeinden – Größere Chancen“* [http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11615233.69389369/-525d4b39/GSR\\_Leitfaden\\_30012012\\_Vs2.pdf](http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11615233.69389369/-525d4b39/GSR_Leitfaden_30012012_Vs2.pdf) (31.8.2012) 22.

<sup>197</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, *Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973* (1975) 47.

<sup>198</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, *Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil II: Neue Gemeinden städtischer Größe* (1975) 24.

<sup>199</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, *Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973* (1975) 46.

### Zusammengefasst:

- **Stimuli:** Wohlfahrtsschädigende Effekte infolge suboptimaler Steuerung der raumplanerischen beziehungsweise siedlungsgeografischen Entwicklung bedingt durch eigennützige oder historische Motive.
- **Ziele:** Paretoeffiziente Ressourcenallokation unter Beachtung definierter Gerechtigkeitspostulate.<sup>200</sup>
- **Zielerreichung durch:** Effektivere, koordinierte Planung und erhöhte Operationsfähigkeit durch Deckung der Hoheits- mit Interessensräumen bei Internalisierung externer Effekte.

### 2.2.1.5 Gesellschaftspolitische Stimuli

Besonders in kleinen Gemeinden können oftmals keine geeigneten Nachfolgekandidatinnen bzw. -kandidaten für politische Ämter gefunden werden. Dieses demokratiepolitische Problem kann durch eine Zusammenlegung verringert werden, zumal das Verhältnis zwischen der Anzahl zu besetzender Posten und potentieller Kandidatinnen bzw. Kandidaten besser wird.<sup>201</sup> Es kann so eine höhere Demokratiequalität erzielt werden.<sup>202</sup> In kleineren Gemeinden entscheide die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister alleine, ohne größere Mitbestimmungsmöglichkeit der Bevölkerung.<sup>203</sup> In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass dennoch die politische Integration gewahrt bleibt – oder sogar durch eine neue Organisationsform gesteigert wird.<sup>204</sup> Eine weitere Gefahr bedrohe die Qualität einer (kommunalen) Demokratie, wenn unerfahrene bzw. ungeeignete Politikerinnen bzw. Politiker die Kontrolle über ihre Entscheidungsfindung verlieren: Die sukzessive Machtübergabe an private Partner.<sup>205</sup> Auch kann den persönlichen Abhängigkeiten durch Zusammenlegungen entgegenwirkt werden.<sup>206</sup>

Auf den ersten Blick liest sich folgendes Argument pro Zusammenlegung amüsant: »Auch die Organisation von Bereichen wie Wirtschaftsförderung oder Maßnahmen der Regionalentwicklung wird einfacher und effizienter, da weniger „lokale Egoisten“ unter einen Hut gebracht werden müssen.«<sup>207</sup> Inwiefern solche lokalen Egoisten tatsächlich eine Entscheidung begünstigen oder beeinträchtigen, hängt wohl von der Seite der Betrachtung ab – und ist im Sinne des vorhin zitierten Kriteriums der politischen Integration zu beurteilen. Jedenfalls ver-

<sup>200</sup> *Pareto-effizient* ist jener (Gesellschafts-)Zustand, bei dem »keine Person [mehr] besser gestellt werden kann, ohne dass eine andere Person schlechter gestellt wird.« (Wigger, B., Grundzüge der Finanzwissenschaft (2006).) Das Pareto-Optimum muss nicht immer gesellschaftlichen Vorstellungen an Verteilungsgerechtigkeit entsprechen, kann diesen sogar widersprechen. (Cezanne, W., Allgemeine Volkswirtschaftslehre (2005).)

<sup>201</sup> Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Steirische Gemeindestrukturreform - Ausgangslage <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11567999.69617531/b153c1a3/Gemeindestrukturreform%20Ausgangslage.pdf> (31.8.2012) 5. bzw. Steiner, R. (Hrsg.), Steiner, R., Fusionen stärken Autonomie [http://www.retosteiner.ch/de-kolumnen-kolumne\\_fusionsanreize.html](http://www.retosteiner.ch/de-kolumnen-kolumne_fusionsanreize.html) (6.9.2012).

<sup>202</sup> Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil II: Neue Gemeinden städtischer Größe (1975) 21f.

<sup>203</sup> Mörth, I. et al., Gemeinde-Identität und Gemeinde-Bewusstsein als Faktor bei möglichen Gemeindezusammenlegungen im Raum Linz in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (129) 168.

<sup>204</sup> Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 283.

<sup>205</sup> Bartel, R., Gemeinsam Gemeinsames besser verbessern: Auf zu "funktionellen Gemeinden"! in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (20) 31f.

<sup>206</sup> Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) 44.

<sup>207</sup> Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Steirische Gemeindestrukturreform - Ausgangslage <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11567999.69617531/b153c1a3/Gemeindestrukturreform%20Ausgangslage.pdf> (31.8.2012) 5.

lagere eine Zusammenlegung eine vorher regionale, interkommunale Konfliktsituation in die Gemeinde selbst.<sup>208</sup> Dadurch vereinfachen sich bestimmte Entscheidungsprozesse, wie beispielsweise bei der Zuteilung von öffentlichen Mitteln<sup>209</sup> oder oftmals heikle wirtschaftspolitische Gestaltungsstrategien in wirtschaftlich verflochtenen Gebieten.<sup>210</sup>

Generell wird durch die Schaffung größerer Gemeinden das Gewicht gegenüber (übergeordneten) Interessen und somit die eigene Verhandlungsposition gestärkt.<sup>211</sup> Gemeinsam kann ein Auftreten im Konkurrenz- oder sogar Überlebenskampf gegenüber anderen, zum Beispiel etablierten Großstädten, effektiver gestaltet werden.<sup>212</sup> Durch die Zusammenlegung kann die Unabhängigkeit, Eigenständigkeit und unter bestimmten Umständen – zum Beispiel durch gesteigerte Handlungsfähigkeit – auch die Gemeindeautonomie gestärkt werden.<sup>213</sup>

### Zusammengefasst:

- **Stimuli:** Schwache Gestaltungskraft im politischen Alltag.
- **Ziele:** Effektive und pro-aktive Umsetzung demokratisch legitimierter Aufträge der Bevölkerung.
- **Zielerreichung durch:** Stärkere, klare Verhandlungsposition gegenüber Dritten bei gleichzeitig größerer Auswahl an potentiell geeigneten politischen Vertreterinnen bzw. Vertretern.

### 2.2.2 Traditionelle Gründe gegen Gemeindezusammenlegungen

Dass jede Medaille zwei Seiten hat, fällt auch bei der Diskussion der Ziele von Gemeindezusammenlegungen auf. Überraschend schnell stößt man auf zahlreiche Argumente gegen eine Zusammenlegung. Nicht selten werden diese überaus emotional diskutiert. Beispielsweise führte schon in der Diskussion die »falsche« Zuordnung einer Gemeinde in der Steiermark zu einem vorübergehend handlungsunfähigen Gemeinderat und einem Einfrieren der Gelder.<sup>214</sup> In der Folge ist der Versuch gegeben, jene Argumente sachlich aufzuarbeiten, die gegen eine Zusammenlegung sprechen.

Der Identifikationsverlust der Bevölkerung wird über nahezu alle Quellen hinweg als heikles Argument gegen eine Zusammenlegung geführt.<sup>215</sup> Hierbei wird meist auf die Identifikation mit dem Wohn- und Arbeitsort verwiesen, die durch eine Zusammenlegung geringer werden

<sup>208</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) 52.

<sup>209</sup>Ebenda.

<sup>210</sup>Bartel, R., Gemeinsam Gemeinsames besser verbessern: Auf zu "funktionellen Gemeinden"! in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (20) 31.

<sup>211</sup>Bartel, R., Gemeinsam Gemeinsames besser verbessern: Auf zu "funktionellen Gemeinden"! in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (20) 26.

<sup>212</sup>Perlik, M., Alpen, Städte und Europa. Die Alpenstädte als Teil eines europäischen Städtesystems, Revue de géographie alpine, Ausgabe 87 (1999) (23) 30.

<sup>213</sup>Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 284. bzw. Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil II: Neue Gemeinden städtischer Größe (1975) 24f.

<sup>214</sup>ORF Online und Teletext GmbH & Co KG, Gemeindefusion: Grotteske in Graden - steiermark.ORF.at <http://steiermark.orf.at/news/stories/2563891/> (20.12.2012).

<sup>215</sup>Pichler, W., Kommunale Gebietsreform (1994) 8. bzw. Klug, F., Vorwort des Herausgebers in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (5) 6.



## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

könnte.<sup>216</sup> Es gibt Bürgermeister, die sogar das Dorfleben in Gefahr sehen.<sup>217</sup> In diesem Zusammenhang weist Mörth darauf hin, dass die beiden Faktoren Kultur und spezifische Geschichte besonders stark zur Bindung an eine Heimatgemeinde beitragen würden.<sup>218</sup> Gerade in Westösterreich wird gerne auf ein traditionell bedingtes Autonomiebewusstsein hingewiesen, welches eine Zusammenlegung aus tiefer historischer Überzeugung verhindere.<sup>219</sup> Der Verlust an Eigenständigkeit würde zugleich auch zu einem Verlust an Bürger- und Heimatnähe führen<sup>220</sup> und überschaubare Strukturen kleiner Gemeinden zerstören.<sup>221</sup> Es existiere die Sorge, eine größere Gemeinde könnte eine kleinere Gemeinde vereinnahmen.<sup>222</sup> So können örtliche Interessen zu kurz kommen.<sup>223</sup> Pichler nennt in seiner Diplomarbeit die Erwartung fremdenverkehrspolitischer Nachteile als Grund gegen Zusammenlegungen.<sup>224</sup> Genauer wird dieser Gedanke nicht ausgeführt; möglicherweise ist darunter zu verstehen, dass bestimmte Orte nach einer Zusammenlegung nicht mehr mit ihrem Ortsnamen als Marke eigenständig auftreten können. Weiters wird in diesem Zusammenhang vorgebracht, die (neue) Planungsinstanz ist mit den örtlichen Gegebenheiten nicht vertraut.<sup>225</sup> Damit einhergehend fürchte man die Vernachlässigung entfernter Ortsteile.<sup>226</sup> Eine Zusammenlegung würde zudem die Auflösung von Zentren auf unterster Stufe auslösen,<sup>227</sup> und sich die Erreichbarkeit von zentralen kommunalen Einrichtungen verschlechtern.<sup>228</sup>

Drohende Veränderungen im politischen Machtgefüge sind ein nicht zu unterschätzender Faktor in der Diskussion über Zusammenlegungen.<sup>229</sup> Es komme durch Zusammenlegungen zu (zwangsläufigen) Veränderungen der Proportionen im Gemeinderat.<sup>230</sup> Es ist kein Geheimnis, dass genau diese politischen Machtverschiebungen ein verdecktes Ziel bei Zusammenlegungen sein können.<sup>231</sup> Derartige Motive sind - sofern identifizierbar - aus einer gesamtheitlichen Sicht freilich kritisch zu sehen. Es wird argumentiert, dass nach einer Zusammenlegung die »[...] politische Nachwuchspflege [...]«<sup>232</sup> zu kurz komme. Bartel verweist auf ein in Amerika

<sup>216</sup> Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) 47.

<sup>217</sup> OÖNachrichten Zeitung (Hrsg.), Gemeindefusionen gefährden Dorfleben <http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/innviertel/braunau/Gemeindefusionen-gefaehrden-Dorfleben;art14857,1100169> (24.7.2013).

<sup>218</sup> Mörth, I. et al., Gemeinde-Identität und Gemeinde-Bewusstsein als Faktor bei möglichen Gemeindezusammenlegungen im Raum Linz in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (129) 142.

<sup>219</sup> Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) 48.

<sup>220</sup> Klug, F., Vorwort des Herausgebers in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (5) 6.

<sup>221</sup> OÖNachrichten Zeitung (Hrsg.), Gemeindefusionen gefährden Dorfleben <http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/innviertel/braunau/Gemeindefusionen-gefaehrden-Dorfleben;art14857,1100169> (24.7.2013).

<sup>222</sup> Ebenda.

<sup>223</sup> Ebenda bzw. Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) 52.

<sup>224</sup> Pichler, W., Kommunale Gebietsreform (1994) 35.

<sup>225</sup> Ebenda.

<sup>226</sup> Gemeinde Gnesau (Hrsg.), Chronik, Wappen und Pfarrkirchen <http://www.gnesau.at/gemeinde/gemeinde-chronik> (29.8.2012).

<sup>227</sup> Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) 46.

<sup>228</sup> Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Leitbild Gemeindestruktureform: „Stärkere Gemeinden – Größere Chancen“ [http://www.gemeindestruktureform.steiermark.at/cms/dokumente/11615233\\_69389369/525-d4b39/GSR\\_Leitfaden\\_30012012\\_Vs2.pdf](http://www.gemeindestruktureform.steiermark.at/cms/dokumente/11615233_69389369/525-d4b39/GSR_Leitfaden_30012012_Vs2.pdf) (31.8.2012) 30.

<sup>229</sup> Bartel, R., Gemeinsam Gemeinsames besser verbessern: Auf zu "funktionellen Gemeinden"! in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (20) 27.

<sup>230</sup> Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) 44.

<sup>231</sup> Ebenda.

<sup>232</sup> Klug, F., Vorwort des Herausgebers in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

festgestelltes Phänomen: Bewohnerinnen bzw. Bewohner von größeren, zentralen Orten weisen eine höhere regionalpolitische Affinität auf jene von Umlandgemeinden. Letztere sind mehr an lokalen politischen Aufgaben interessiert.<sup>233</sup>

Eine Zusammenlegung von Gemeinden kann auch zu Zusammenlegungen gesellschaftlicher Einrichtungen, wie zum Beispiel der Sport- und Musikvereine, Feuerwehren, ... führen und so die sozio-ökonomische Struktur belasten.<sup>234</sup> Steiners empirische Untersuchungen zum sozio-kulturellen Umfeld zeigen in die gleiche Richtung: Eine Zusammenlegung ist nur dann erfolgreich, wenn es soziokulturelle Gemeinsamkeiten zwischen den Gemeinden gibt.<sup>235</sup> Auch dem Land Steiermark ist dieser Umstand bekannt, es sieht das Risiko des Zurückziehens ehrenamtlicher Funktionsträger.<sup>236</sup> Wenn notwendige Leistungen nicht mehr durch lokale freiwillige, ehrenamtliche Personen erbracht werden, müssen diese über andere Konstellationen ersetzt werden. Ein solcher Systemwechsel ist meist auch mit höheren Kosten verbunden.<sup>237</sup> Auch das österreichische Institut für Raumplanung warnt vor einem solchen Kostenanstieg infolge eines Identifikationsverlustes durch Freiwillige.<sup>238</sup> Die Bedeutung der lokalen Verankerung respektive lokalen Identifikation der Freiwilligenarbeit kann beispielhaft am freiwilligen Engagement beim Rettungsdienst abgeschätzt werden: Liegt ein Mangel an Freiwilligen vor, so wirbt bald einmal ein Bürgermeister einer kleinen Gemeinden persönlich um jeden zusätzlich Interessierten - bei gleichzeitiger Androhung allenfalls den Betrieb und die Leistungen drastisch kürzen zu müssen.<sup>239</sup> Wie unterschiedlich ein solcher Aufruf in kleinen verglichen mit größeren respektive zusammengelegten Gemeinden wirkt, ist in der gegenwärtig verfügbaren Literatur nicht zu finden.

Vor höheren Kosten nach Fusionen warnt auch der Präsident des Gemeindebundes: Mödlhammer bringt in die Diskussion ein, dass es bei kleinen Gemeinden keine teure zweite Managementebene, wie Abteilungs- und Bereichsleiterinnen bzw. -leiter brauche und gebe.<sup>240</sup> Weiters erklärt er, dass das Verwaltungspersonal und folglich auch die Verwaltungskosten mit der Gemeindegröße steigen und verweist dabei auf »[...] Zahlen aus dem Gemeindefinanzbericht [...]«.<sup>241</sup> Unerwähnt bleibt in seiner Darstellung, welcher Anteil des Verwaltungspersonals größerer Gemeinden sich vorwiegend mit der Verwaltung von Angeboten beschäftigt, die über die eigene Ortsgrenze nachgefragt werden und in kleinen Gemeinden schlichtweg nicht vorhanden sind. Dass es trotz steigender Gemeindegröße zu keinen Mehreinnahmen aus dem Finanzausgleich kommen kann ist in Kapitel 2.2.1.3 bereits ausführlich diskutiert. Unangenehm und politisch schwer argumentierbar ist die Situation freilich dann, wenn der Aufgabenbereich steigt, Mehreinnahmen jedoch kompensiert werden.<sup>242</sup> Noch heikler wird die

---

Umlandproblematik (2008) (5) 6.

<sup>233</sup>Bartel, R., Gemeinsam Gemeinsames besser verbessern: Auf zu "funktionellen Gemeinden"! in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (20) 27.

<sup>234</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) 47.

<sup>235</sup>Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 476.

<sup>236</sup>Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Leitbild Gemeindestrukturreform: „Stärkere Gemeinden – Größere Chancen“ [http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11615233\\_69389369/525-d4b39/GSR\\_Leitfaden\\_30012012\\_Vs2.pdf](http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11615233_69389369/525-d4b39/GSR_Leitfaden_30012012_Vs2.pdf) (31.8.2012) 30.

<sup>237</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975) 45.

<sup>238</sup>Ebenda.

<sup>239</sup>Österreichisches Rotes Kreuz (Hrsg.), Großwalsertal: Rotes Kreuz benötigt dringend freiwillige Mitarbeiter – Bgm. Türtscher mit gutem Beispiel voran! <http://www.rotekreuz.at/berichten/news/datum///grosswalsertal-rotetes-kreuz-benoetigt-dringend-fre/> (23.7.2013).

<sup>240</sup>OÖNachrichten Zeitung (Hrsg.), Mödlhammer: Gemeinde-Zusammenlegung zu teuer <http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/innenpolitik/Moedlhammer-Gemeinde-Zusammenlegung-zu-teuer;art385,530820> (17.7.2012).

<sup>241</sup>Ebenda.

<sup>242</sup>Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Leitbild Gemeindestrukturreform: „Stärkere Gemeinden –

Situation, wenn Schulden benachbarter Gemeinden übernommen werden sollen.<sup>243</sup> Kritiker von Gemeindezusammenlegungen geben zu bedenken, dass finanzielle Effekte, wie beispielsweise eine Erhöhung der Investitionskapazität auch durch Anpassungen des Finanzausgleichs erzielt werden können – ohne dabei eine einzige Gemeindegrenze verändern zu müssen.<sup>244</sup> Ein weiteres »Kostenargument« ist politisch sicherlich schwer zu verkaufen: Nach einer Zusammenlegung könnten sich kommunale Leistungen verteuern, wenn ein quantitativ und qualitativ (höheres) Niveau der Nachbargemeinde übernommen wird.<sup>245</sup> Generell fallen bei einer Zusammenlegung Transformationskosten an.<sup>246</sup> Auch drohende Leerstände von bisher genutzten (Amts-)Gebäuden und Räumen würden die Zustimmung verringern.<sup>247</sup> Diesen Gedanken aufgreifend wird gerne vorgebracht, dass eine Gebietsreform alleine noch keine Probleme in der Siedlungsstruktur löse.<sup>248</sup> Gerne wird argumentiert, dass man in vielen Aufgabenbereichen bereits mit den Nachbargemeinden erfolgreich und effizient *kooperiere* ohne dabei die Eigenständigkeit zu verlieren.<sup>249</sup> Es bestünde so kaum mehr ein Einsparungspotential, welches durch eine Zusammenlegung ausgeschöpft werden könnte.<sup>250</sup> Dieser Schluss kann allerdings nicht ohne weiteres als allgemein gültig angesehen werden.<sup>251</sup> Die Gründe dazu sind mit weiteren in Kapitel 2.3 näher diskutiert.

### 2.3 Die interkommunale Kooperation – eine Alternative zu Zusammenlegungen

Interkommunale Kooperation und Gemeindezusammenlegung werden in der Literatur oft gemeinsam, in einem Atemzug, genannt und diskutiert.<sup>252</sup> Etliche Argumente, die für eine Zusammenlegung dargestellt werden, werden auch für die Begründung einer Kooperation herangezogen. Generell scheint der erhoffte Nutzen einer Zusammenarbeit im *erfolgreichen, effizienten und effektiven gemeinsamen Agieren* zu liegen – unabhängig von der institutionellen Verankerung. Allgemein könnte man formulieren, dass die Zusammenlegung die höchste, am weitesten entwickelte Form einer Kooperation ist. Jedenfalls sieht auch das Land Steiermark in Zusam-

---

Größere Chancen“ [http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11615233\\_69389369/525-d4b39/GSR\\_Leitfaden\\_30012012\\_Vs2.pdf](http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11615233_69389369/525-d4b39/GSR_Leitfaden_30012012_Vs2.pdf) (31.8.2012) 30.

<sup>243</sup>Mörth, I. et al., Gemeinde-Identität und Gemeinde-Bewusstsein als Faktor bei möglichen Gemeindezusammenlegungen im Raum Linz in Klug, F. (Hrsg.), *Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik* (2008) (129) 162.

<sup>244</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, *Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973* (1975) 23.

<sup>245</sup>Bauer, H., *Verwaltungseinsparungen durch Gemeindefusionen* in Klug, F. (Hrsg.), *Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik* (2008) 41.

<sup>246</sup>Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), *Leitbild Gemeindestrukturreform: „Stärkere Gemeinden – Größere Chancen“* [http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11615233\\_69389369/525-d4b39/GSR\\_Leitfaden\\_30012012\\_Vs2.pdf](http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11615233_69389369/525-d4b39/GSR_Leitfaden_30012012_Vs2.pdf) (31.8.2012) 30.

<sup>247</sup>Ebenda.

<sup>248</sup>Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, *Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973* (1975) 49.

<sup>249</sup>OÖNachrichten Zeitung (Hrsg.), *Gemeinden: Kooperation statt Fusion* <http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/-steyr/art68,910290> (25.7.2013). bzw. Amt der Oö. Landesregierung (Hrsg.), *PK-Unterlagen: Aktuelle Umfrage-Ergebnisse zur oö. Gemeindestruktur vom 8.2.2010* [http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xbcr/SID-D85B98D2-B3030234/ooe/PK\\_LH\\_Stockinger\\_8.2.2010\\_Internet.pdf](http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xbcr/SID-D85B98D2-B3030234/ooe/PK_LH_Stockinger_8.2.2010_Internet.pdf) (21.8.2012).

<sup>250</sup>Ebenda.

<sup>251</sup>Bartel, R., *Gemeinsam Gemeinsames besser verbessern: Auf zu „funktionellen Gemeinden“!* in Klug, F. (Hrsg.), *Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik* (2008) (20) 25f.

<sup>252</sup>Zum Beispiel erkennbar in: Pitlik, H., Wirth, K., Lehner, B.; Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung; KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung., *Gemeindestruktur und Gemeindekooperation* (2010) 121 oder Bröthaler, J., *Finanzwirtschaftliche Effekte einer hypothetischen Gemeindefusion im Zentralraum Linz* in Klug, F. (Hrsg.), *Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik* (2008) (69) 81.

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

menlegungen eine höhere Sicherheit und höhere Verbindlichkeit gegenüber Kooperationen.<sup>253</sup> In den Erläuterungen zum steiermärkischen Gemeindestrukturreformgesetz ist die Argumentation angeführt, dass die finanzielle Leistungskraft durch eine Kooperation zwar gestärkt, nicht aber nachhaltig gesichert wird – weil eine Kooperation wieder aufgelöst werden könnte.<sup>254</sup> Dem Gesetz nach ist »[...]eine 'Kündigung' einer rechtswirksamen Gemeindevereinigung [...] nicht möglich.«<sup>255</sup> Hier sei anzumerken, dass zwar die – bildlich gesprochene – Kündigung einer Zusammenlegung nicht möglich ist, wohl kann durch einen neuerlichen Rechtsakt (Landesgesetz bzw. Verordnung) der ursprüngliche Status wieder hergestellt werden, wie das Beispiel der Rückgemeindung der Kärntner Gemeinde St. Georg im Lavanttal zeigt.<sup>256</sup>

Zurück zur Kooperation: Matschek weist in empirischen Studien den hohen Stellenwert von Kooperationen in der Lokalpolitik nach. Er resümiert: »94 Prozent der Kärntner Amtsleiter halten IKZ (Interkommunale Kooperation, Anm.) für einen erfolgsversprechenden Ansatz.«<sup>257</sup> Ein detaillierter Blick auf das Befragungs- und Interviewergebnis zu den tatsächlichen Kooperationen (siehe auch Abbildung 2.5) liefert ein interessantes Ergebnis: Interkommunale Kooperation wird zwar in nahezu allen Kärntner Gemeinden gelebt und praktiziert, meist aber nur in ganz bestimmten, wenigen Aufgabenbereichen. Darüber hinaus gibt es etliche weitere Aufgabenbereiche, in denen nur mehr wenige Gemeinden mit anderen kooperieren. Beispielsweise kooperierten im Jahr 2008 rund 90 % der Gemeinden im Aufgabenbereich Abfallentsorgung, 86 % setzten auf gemeinsames Wirken im Themenfeld Tourismus gemeinsam und 84 % unterstützten einander in Abwasserangelegenheiten. Am wenigsten wurden die Aufgabenbereiche Öffentlicher Personennahverkehr (17 % der Gemeinden kooperierten mit zumindest einer anderen), Standesamt/Staatsbürgerschaft (17 %) und Raumordnung (19 %) gemeinsam bearbeitet. Die von Matschek zu »Sonstiges« zusammengefassten Bereiche Bestattung, Naturparks, Sozialhilfeverbände und zentrale Beschaffung bilden mit rund 12 % die am wenigsten genannten Kooperationsbereiche.<sup>258</sup> Die Zahlen können jedenfalls für Kärnten als repräsentativ angesehen werden, da die Befragung in allen 132 Kärntner Gemeinden (Stand: 2005) durchgeführt wurde.<sup>259</sup>

Dieses Ergebnis ist dahingehend bemerkenswert, dass in zahlreichen Bereichen offenbar nicht kooperiert wird, die in der Literatur – wie in den Kapiteln zuvor ausführlich erörtert – als kooperationswürdig gesehen werden. Es bleibt zu klären, warum in bestimmten Aufgabenfeldern nicht kooperiert wird, wenn doch eine Kooperation allgemein als sinnvoll erachtet wird?

Die entsprechende Terminologie liefert Thöni: Er unterscheidet Ein-, Mehr- und Allzweckverbände, indem er sich dabei auf die Anzahl der Aufgabenbereiche, in denen kooperiert wird, bezieht. Ein Einzweckverband kooperiere in genau einer Aufgabe, ein Mehrzweck bei mehreren Aufgaben, ein Allzweckverband komme einer »de facto Gemeindezusammenle-

<sup>253</sup> Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Leitbild Gemeindestrukturreform: „Stärkere Gemeinden – Größere Chancen“ [http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11615233\\_69389369/525-d4b39/GSR\\_Leitfaden\\_30012012\\_Vs2.pdf](http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11615233_69389369/525-d4b39/GSR_Leitfaden_30012012_Vs2.pdf) (31.8.2012) 31.

<sup>254</sup> Erläuterungen zum Gesetz über die Neugliederung der Gemeinden des Landes Steiermark; ABT07GW-504/2011-13; ABT07FAGW-RD-RD.21-3/2013-195 9.

<sup>255</sup> Ebenda.

<sup>256</sup> Thamerl, S., Die Rückgemeindung der Gemeinde St. Georg im Lavanttal - Auswirkungen auf Bevölkerung und Wirtschaft (2005) 39.

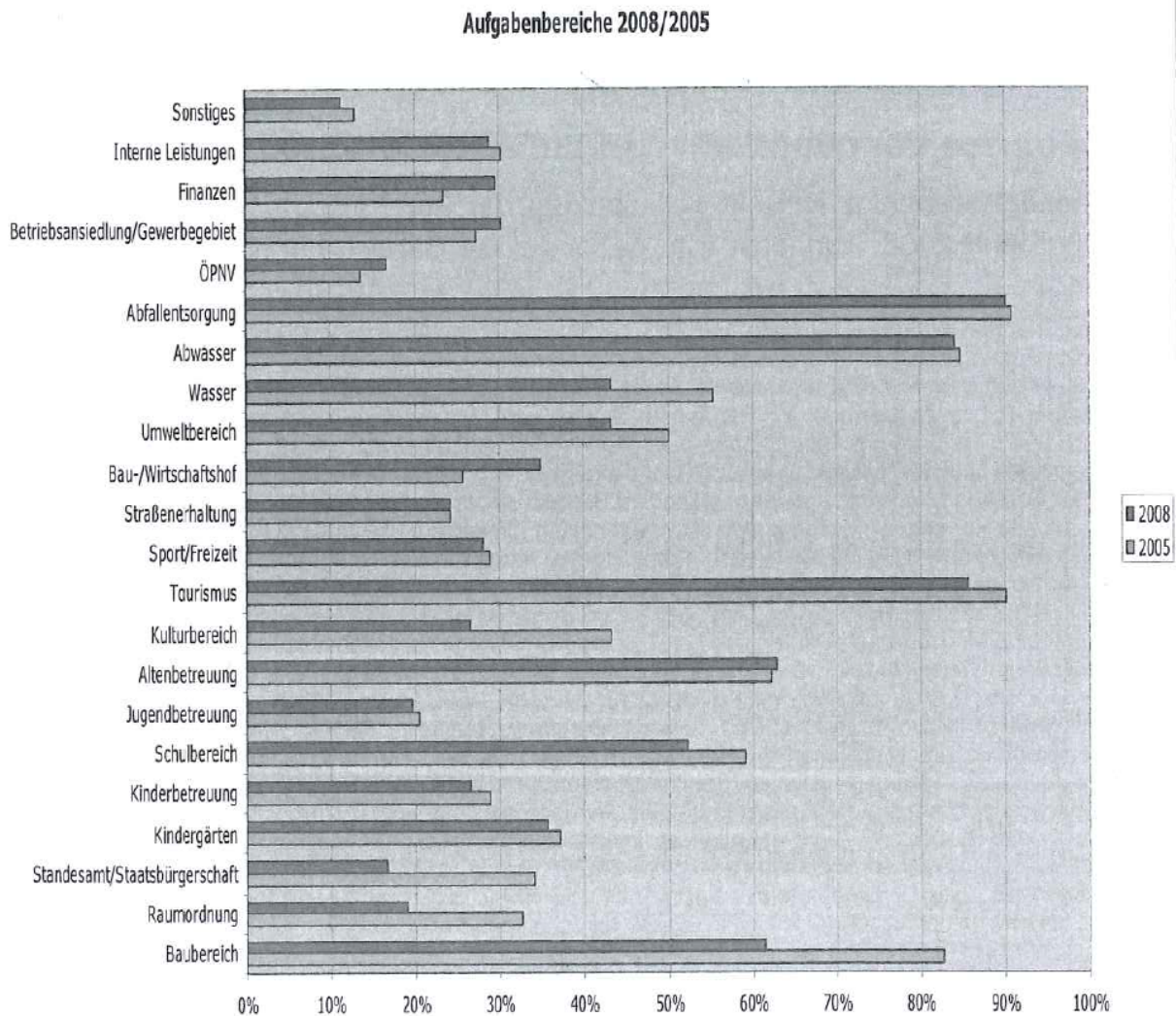
<sup>257</sup> Matschek, M., Interkommunale Zusammenarbeit : (IKZ) ; Rahmenbedingungen kooperativer gemeindlicher Aufgabenerfüllung, Organisationsformen und Erfolgsfaktoren sowie empirische Studien zum Thema (Beispiel Kärnten) (2011) 88.

<sup>258</sup> Matschek, M., Interkommunale Zusammenarbeit : (IKZ) ; Rahmenbedingungen kooperativer gemeindlicher Aufgabenerfüllung, Organisationsformen und Erfolgsfaktoren sowie empirische Studien zum Thema (Beispiel Kärnten) (2011) 77.

<sup>259</sup> Ebenda.

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

**Abbildung 2.5:** Anteil der kooperierenden Kärntner Gemeinden je Aufgabenbereich, Vergleich der Jahre 2005 und 2008.



Quelle: Matschek, M., Interkommunale Zusammenarbeit : (IKZ) ; Rahmenbedingungen kooperativer gemeindlicher Aufgabenerfüllung, Organisationsformen und Erfolgsfaktoren sowie empirische Studien zum Thema (Beispiel Kärnten) (2011) 77.

gung« gleich.<sup>260</sup> Wirth, Experte für Gemeindekooperationen des KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung,<sup>261</sup> stellt ebenso fest, dass Kooperationen mehrheitlich auf einzelne Aufgabenbereiche fokussiert sind.<sup>262</sup> Diese Beobachtung bestätigt zwar Matscheks Ergebnis,<sup>263</sup> ist aber noch keine Antwort auf das »Warum?«. Wirth sieht einen möglichen Grund darin, dass etliche Kooperationen nicht auf die Umsetzung landesweiter, strategischer Entwicklungsprozesse zurückgehen, sondern viel eher bei der Realisierung eines konkreten Projekts eingegangen

<sup>260</sup>Thöni, E., Gemeindezusammenarbeit - immer Kostendegression und damit Größenvorteil? in Bußjäger, P., Sonntag, N. (Hrsg.), Gemeindekooperationen : Chancen nutzen - Potenziale erschließen (2012) (57) 70.

<sup>261</sup>KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung (Hrsg.), Über uns - Dr. Klaus Wirth <http://www.kdz.eu/node/94> (10.1.2014).

<sup>262</sup>Wirth, K., Spekulationen, Hoffnungen, aber wenig handfeste Fakten? Warum Gemeindekooperationen dennoch eine gute Sache sind in Bußjäger, P., Sonntag, N. (Hrsg.), Gemeindekooperationen : Chancen nutzen - Potenziale erschließen (2012) (49) 50.

<sup>263</sup>Vgl. Abbildung 2.5.

werden, bzw. erst, wenn ein konkreter individueller Anlass vorliege.<sup>264</sup> Er nennt dabei das allgemeine Beispiel einer gemeinsamen Finanzierung eines neuen Schulgebäudes als Anlass zu einer Kooperation.<sup>265</sup> Darüber hinaus führt er an, dass Kooperationen kein Selbstzweck sind.<sup>266</sup> Ökonomische Effekte müssten zwar nicht zwingend vorliegen, allerdings ist es seiner Ansicht nach schwierig, Kooperationen mit anderen Argumenten (z.B. reine Qualitätsverbesserungen) zu rechtfertigen.<sup>267</sup> Dieser Gedanke könnte zur Erklärung der Verteilung der Kooperationsintensitäten nach Aufgabenbereichen aus Abbildung 2.5 herangezogen werden, zumal in offensichtlich kapitalintensiven Aufgabenbereichen (Baubereich, Abfallentsorgung, Abwasser, ...) viele Kärntner Gemeinden miteinander kooperieren. Bei hohen Investitionssummen wirken sich auch relative Einsparungen von wenigen Prozent maßgeblich auf das Budget aus. Weiters gibt Wirth zu bedenken, dass oftmals die vorab erhofften und öffentlich diskutierten ökonomischen Effekte einer Kooperation nicht eingetreten sind.<sup>268</sup> Konkret belegte Gründe nennt er mangels öffentlich zugänglicher bewertender Studien keine. Er vermutet, dass in vielen Fällen der Betrachtungszeitraum zu kurz sei, um tatsächlich Einsparungen realisieren zu können – beispielsweise werden Fahrzeuge sowie Personal nach Kooperationsbeginn nicht sofort, sondern tendenziell erst sukzessive ersetzt beziehungsweise abgebaut – werden also erst nach im Laufe der Zeit budgetwirksam.<sup>269</sup> Auch würden hohe Transformationskosten, wie zum Beispiel Kosten von zwingenden Neubauten, die im Zuge der Kooperationen anfielen, Einsparungen egalalisieren.<sup>270</sup> Im Vergleich zu Gemeindefusionen bestehe zudem die Gefahr, dass umfassende Kooperationen derart komplex würden, dass erhoffte, positive ökonomische Effekte durch die Komplexität selbst vernichtet werden würden.<sup>271</sup> Weiters ist erwartbar, dass bei Kooperationen die Zuordnung des Nutzens einer Kooperation – speziell wenn dieser nicht unmittelbar quantitativ messbar ist – zu den einzelnen Akteuren schwierig ist und dies zu Problemen hinsichtlich der Notwendigkeit und Gerechtigkeit von Kooperationsprojekten führt.

Die Diskussion zu Gemeindekooperationen wird in der Literatur gerne in zwei Dimensionen strukturiert:<sup>272</sup>

- Die jeweiligen **Aufgaben** beziehungsweise **Angelegenheiten**<sup>273</sup>, die gemeinsam bewältigt werden (sollen).
- Die der Kooperation zu Grunde liegende **Organisationsform**.

<sup>264</sup>Wirth, K., Spekulationen, Hoffnungen, aber wenig handfeste Fakten? Warum Gemeindekooperationen dennoch eine gute Sache sind in Bußjäger, P., Sonntag, N. (Hrsg.), Gemeindekooperationen : Chancen nutzen - Potenziale erschließen (2012) (49) 50.

<sup>265</sup>Ebenda.

<sup>266</sup>Wirth, K., Spekulationen, Hoffnungen, aber wenig handfeste Fakten? Warum Gemeindekooperationen dennoch eine gute Sache sind in Bußjäger, P., Sonntag, N. (Hrsg.), Gemeindekooperationen : Chancen nutzen - Potenziale erschließen (2012) (49) 54.

<sup>267</sup>Ebenda.

<sup>268</sup>Wirth, K., Spekulationen, Hoffnungen, aber wenig handfeste Fakten? Warum Gemeindekooperationen dennoch eine gute Sache sind in Bußjäger, P., Sonntag, N. (Hrsg.), Gemeindekooperationen : Chancen nutzen - Potenziale erschließen (2012) (49) 52.

<sup>269</sup>Ebenda.

<sup>270</sup>Ebenda.

<sup>271</sup>Wirth, K., Spekulationen, Hoffnungen, aber wenig handfeste Fakten? Warum Gemeindekooperationen dennoch eine gute Sache sind in Bußjäger, P., Sonntag, N. (Hrsg.), Gemeindekooperationen : Chancen nutzen - Potenziale erschließen (2012) (49) 56.

<sup>272</sup>Diese zweidimensionale Form der Beschreibung ist zum Beispiel in Wirths/Lehners »Darstellung der typischen Kooperationsformen für bestimmte Leistungen« zu finden. Vgl. Pitlik, H., Wirth, K., Lehner, B., Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Gemeindestruktur und Gemeindekooperation (2010) 60.

<sup>273</sup>Thöni weist im Zuge seiner Erörterung zur Novelle BGBl I Nr 60/2011 darauf hin, dass er unter Begriff »Angelegenheit« mehrere Aufgaben, sogenannte »Aufgabenpakete« versteht. Diese Unterscheidung ist bei der Beschreibung des Zwecks von Gemeindeverbänden essentiell. Vgl. Thöni, E., Gemeindezusammenarbeit - immer Kostendegression und damit Größenvorteil? in Bußjäger, P., Sonntag, N. (Hrsg.), Gemeindekooperationen : Chancen nutzen - Potenziale erschließen (2012) (57) 71.

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

Welche Aufgaben Gemeinden zu erledigen haben, wird in Kapitel 3.4 diskutiert. An dieser Stelle sei nur gesagt, dass Gemeinden sehr viele Aufgaben zu erfüllen haben, die alle in einem unterschiedlichen Grad an Kooperation erbracht werden können. Von der Abwasserentsorgung über das Personalstandswesen bis zum Winterdienst<sup>274</sup> lassen sich unzählige verschiedene Aufgabenbereiche finden, in denen auch kooperiert wird. Hand in Hand mit den verschiedenen Aufgaben gibt es auch verschiedene Formen der Kooperation, wie in der Folge gezeigt wird. Welche Kooperationsform tatsächlich gewählt wird, hängt nach Wirth und Lehner von mehreren Kriterien ab: Diese können »technische/sachliche« als auch politische oder auch steuerrechtliche Argumente sein.<sup>275</sup> Nicht zuletzt bedinge das gewünschte Maß an Verbindlichkeit beziehungsweise nötiger Flexibilität die Wahl einer entsprechenden Kooperationsform.<sup>276</sup>

Eine sehr übersichtliche, nicht wertende, Gliederung üblicher Kooperationsformen lässt sich bei Matschek finden (siehe Abbildung 2.6). Primär unterscheidet er, ob eine Kooperation rechtlich verbindlich (»formelle Zusammenarbeit«) ist oder nicht (»informelle Zusammenarbeit«). Eine rechtlich verbindliche Kooperation kann entweder durch vertragliche Zusammenarbeit oder hoch institutionalisiert erfolgen.<sup>277</sup> Matschek leitet aus den zahlreichen möglichen Formen vier Typen der Zusammenarbeit ab:

- Koordination der Aufgabenerfüllung zwischen selbstständigen Partnern;
- Ein Partner erbringt die Leistung für die anderen (Contracting);
- Zusammenlegung von Organisationsteilen oder ganzen Verwaltungen (Fusion);
- Gründung eines besonderen (gemeinsamen) Trägers.<sup>278</sup>

Schon bei einer ersten Betrachtung von Matscheks Formen interkommunaler Zusammenarbeit in Abbildung 2.6 fällt auf, dass er Formen der Zusammenarbeit als informell listet, die sehr wohl einen bestimmten Rahmen verlangen. Die Methode »Runder Tisch« kann beispielsweise nur dann zum erwarteten Erfolg führen, wenn alle von einem bestimmten Sachverhalt betroffenen Akteurinnen bzw. Akteure in gleichberechtigter Weise diskutieren können.<sup>279</sup> Es müsste daher schon vorab sichergestellt sein, dass die entsprechenden Personen auch daran teilnehmen. Dass diese Teilnahme ohne Auftrag geschieht, ist am ehesten noch von Privatpersonen zu erwarten. Es ist hingegen schwerer vorstellbar, dass Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung oder Politik, aber auch von Firmen oder Vereinen ohne dienstlichen Auftrag an einer Zusammenarbeit teilnehmen würden – sind doch diese Personen, sofern angestellt, üblicherweise ihren Arbeitgeberinnen bzw. Arbeitgebern beziehungsweise Vorgesetzten Rechenschaft schuldig.<sup>280</sup> Des Weiteren verlangen bestimmte Methoden, wie der erwähnte Runder Tisch, auch Protokolle beziehungsweise Niederschriften – ein klarer Fall von Formalitäten. Diese Vorgaben sind freilich nur von ideeller Bedeutung, deren Einhaltung aus einer prozess-

<sup>274</sup>Diese Beispiele an Kooperationsbereichen sind alle Wirths/Lehners Liste »Typische Kooperationsformen für bestimmte Leistungen« entnommen. Vgl. Pitlik, H., Wirth, K., Lehner, B., Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Gemeindestruktur und Gemeindegemeinschaft (2010) 60.

<sup>275</sup>Pitlik, H., Wirth, K., Lehner, B., Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Gemeindestruktur und Gemeindegemeinschaft (2010) 61.

<sup>276</sup>Pitlik, H., Wirth, K., Lehner, B., Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Gemeindestruktur und Gemeindegemeinschaft (2010) 60.

<sup>277</sup>Matschek, M., Interkommunale Zusammenarbeit : (IKZ) ; Rahmenbedingungen kooperativer gemeindlicher Aufgabenerfüllung, Organisationsformen und Erfolgsfaktoren sowie empirische Studien zum Thema (Beispiel Kärnten) (2011) 28.

<sup>278</sup>Ebenda.

<sup>279</sup>Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.), Runder Tisch <http://www.partizipation.at/runder-tisch.html> (30.1.2014) bzw. Universität Kassel (Hrsg.), AG Kommlab, Runder Tisch/Forum <http://www.uni-kassel.de/fb6/kommlab/methoden/rundertisch.html> (30.1.2014).

<sup>280</sup>Diese Aussage lässt sich aus den Merkmalen »Persönliche Abhängigkeit«, hier insbesondere der »Weisungsgebundenheit« und »Kontrolle« von Arbeitnehmern ableiten. Zu den Kriterien eines Arbeitnehmers vgl. Bundeskanzleramt, HELP.gv.at (Hrsg.), Arbeitnehmer <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/207/Seite.2070002.html> (14.2.2014).

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

analytischen Sicht wohl maßgeblich zum Gelingen beiträgt. Rechtlich verbindlich sind die Methodenbeschreibungen hingegen nicht. Das heißt, es gibt keine allgemein gültige Rechtsnorm, die vorgibt, wie eine bestimmte informelle Methode (zum Beispiel ein Runder Tisch) abzulaufen hat. Wenn demnach eine informelle Kooperationsmethode nicht, wie im Lehrbuch durchgeführt wird, kann dies zwar möglicherweise zu inhaltlichen und in der Folge auch politischen, aber offenbar nicht zu rechtlichen Schwierigkeiten führen.

Es ist daher wohl präziser, die unterschiedliche Art der Zusammenarbeit auf ihre rechtliche, aber auch politische Verbindlichkeit hin zu verstehen. Matschek sieht, wie bereits erwähnt, alle informellen Methoden als rechtlich unverbindlich, die formellen Kooperationsformen als rechtlich bindend an.<sup>281</sup> Diese Unterscheidung wird auch in der weiteren Arbeit zwecks Konsistenz aufgenommen, wohlwissend dass der Begriff »informell« sich nur auf die Rechtswirkung im Kooperationsergebnis bezieht.

Spannend ist sicherlich das Festschreiben informeller Zusammenarbeit in öffentlich zugänglichen Unterlagen, wie Konzepten, Strategieplänen etc. zu beurteilen. In solchen Fällen könnte die politische Verbindlichkeit durchaus groß werden. Heikel wird eine solche Situation um eine informelle Kooperation insbesondere dann, wenn ein Partner Egoismen zeigen und aus der – sinngemäß – Vereinbarung ausscheren sollte. Es ist dem Charakter dieser Kooperationsform nach anzunehmen, dass ein Partner rechtlich nicht zu einer bestimmten Handlung gezwungen werden kann.

Den Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit im Auge behaltend, wird an dieser Stelle nicht näher auf die unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit eingegangen; hier sei zur Vertiefung auf die entsprechende Literatur<sup>282</sup> verwiesen. Was allerdings schon mitgenommen werden kann, ist, dass die interkommunale Kooperation in sehr vielen Facetten auftreten kann; sowohl inhaltlich als auch juristisch. Abschließend sei erwähnt, dass sich auch der Rahmen, in dem sich die rechtlich verfestigten Formen der interkommunalen Zusammenarbeit bewegen, verändern kann. So fordert beispielsweise Weber, dass eine Neuregelung der Grundlagen zu Gemeindeverbänden, insbesondere was deren Erstreckung über die Bezirks- und Landesgrenzen hinaus geht<sup>283</sup> sowie »[...] Überlegungen über eine Präzisierung der Kriterien für die Einrichtung von Zwangsverbänden.«<sup>284</sup> Auch das kann als Indiz gewertet werden, dass die bestehenden Vorgaben zur Kooperation nicht immer die im jeweiligen Anwendungsfall sinnvollen Formen vorsehen und so an eine Weiterentwicklung gedacht werden müsste.

---

<sup>281</sup>Matschek, M., Interkommunale Zusammenarbeit : (IKZ) ; Rahmenbedingungen kooperativer gemeindlicher Aufgabenerfüllung, Organisationsformen und Erfolgsfaktoren sowie empirische Studien zum Thema (Beispiel Kärnten) (2011) 28.

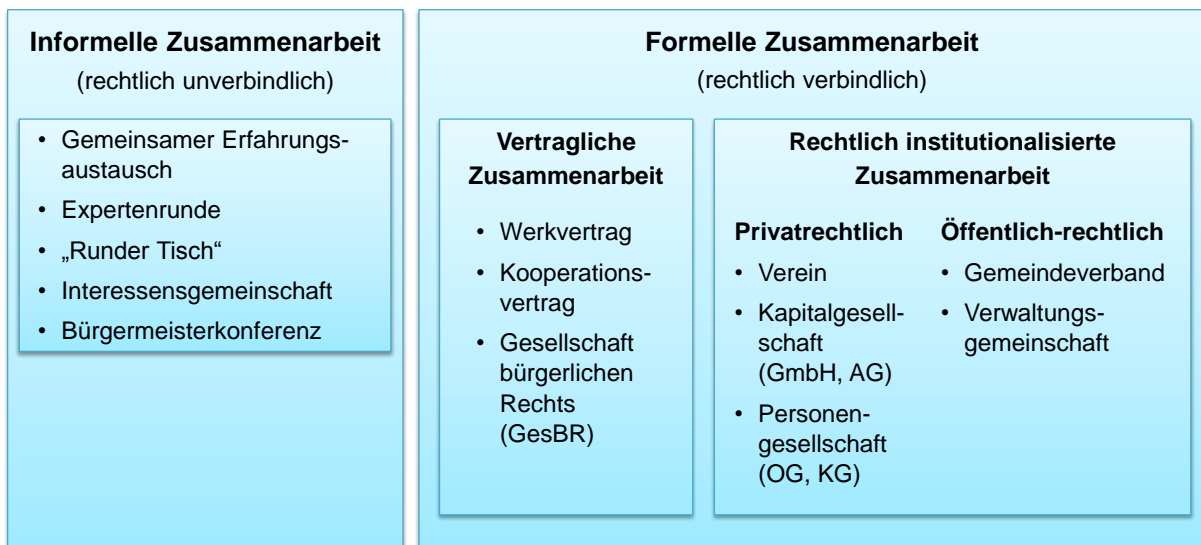
<sup>282</sup>Z.B. Weber, K., Interkommunale und überörtliche Zusammenarbeit in Österreich: Verfassungsrechtliche und institutionelle Grundlagen in Gamper, A. (Hrsg.), Interkommunale Zusammenarbeit und überörtliche Raumplanung (2007) 131ff oder Matschek, M., Interkommunale Zusammenarbeit : (IKZ) ; Rahmenbedingungen kooperativer gemeindlicher Aufgabenerfüllung, Organisationsformen und Erfolgsfaktoren sowie empirische Studien zum Thema (Beispiel Kärnten) (2011).

<sup>283</sup>Weber, K., Interkommunale und überörtliche Zusammenarbeit in Österreich: Verfassungsrechtliche und institutionelle Grundlagen in Gamper, A. (Hrsg.), Interkommunale Zusammenarbeit und überörtliche Raumplanung (2007) (131) 146.

<sup>284</sup>Ebenda.



Abbildung 2.6: Formen interkommunaler Zusammenarbeit nach Matschek.



Quelle: Matschek, M., Interkommunale Zusammenarbeit : (IKZ) ; Rahmenbedingungen kooperativer gemeindlicher Aufgabenerfüllung, Organisationsformen und Erfolgsfaktoren sowie empirische Studien zum Thema (Beispiel Kärnten) (2011) 28. Eigene grafische Darstellung.

## 2.4 Überblick über bisherige Gemeindestrukturreformen

Das folgende Kapitel soll einen kurzen Abriss über Gemeindestrukturreformen geben, die in der näheren Vergangenheit umgesetzt wurden. Ziel dabei ist es, einen groben Überblick über das Geschehen zu geben, um eine Einschätzung des Ausmaßes von Reformen anhand verschiedener Größen (wie Anteil der betroffenen Gemeinden im Vergleich zur Gesamtstruktur) geben zu können. Auf eine detaillierte Beschreibung der jeweiligen Verfahren wird an dieser Stelle verzichtet, zumal der Schwerpunkt der Arbeit auf der Erarbeitung eines Planungsmodells für künftige Strukturreformen gelegt ist; weit zurückreichende, historische Kenntnisse zu einstigen Prozessen würden nur bedingt weiterhelfen, da sich auch die Rahmenbedingungen, wie z.B. im Planungsverständnis<sup>285</sup> im Laufe der Zeit verändert haben. Weiters ist eine Unterscheidung in der Beschreibung zwischen österreichischen und ausländischen Beispielen getroffen. Dies erscheint zweckmäßig, da sich die rechtlichen und organisatorischen Vorgaben in den jeweiligen Ländern gravierend unterscheiden können – als Beispiel sei hier etwa an den Zentralismus in Frankreich gedacht, der den lokalen Einheiten, verglichen mit föderalistischen Ländern, geringere Gestaltungskraft zukommen lässt.<sup>286</sup> Eine unmittelbare Übertragung von Prozessschritten aus anderen Ländern mit unterschiedlichen Herrschaftssystemen erscheint daher nicht zielführend, um für österreichische Gemeinden ein Planungsmodell ableiten zu können. Auch Steiner erklärt in seiner umfassenden Analyse von Gemeindestrukturreformen in Europa, dass die Ausgangslagen zu verschieden sind, um seriöse Vergleiche hinsichtlich des Erfolgs durchführen zu können.<sup>287</sup> Ähnliches folgern auch Pitlik et al. bei ihrer Untersuchung zur optimalen Gemeindegröße: »[...] 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

<sup>285</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 3.5.2.

<sup>286</sup>Lasserre, R., Schild, J., Uterwedde, H., Frankreich — Politik, Wirtschaft, Gesellschaft (1997) 92.

<sup>287</sup>Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 179f.

zurückzuführen, dass die lokalen Einheiten in den verschiedenen Ländern mit unterschiedlichen Aufgaben betraut werden [...]»<sup>288</sup> Dennoch soll anhand einer kurzen Literatursichtung die Botschaft übermittelt werden, dass Gemeindestrukturereformen europaweit diskutiert werden.

### 2.4.1 Gemeindestrukturereformen in Österreich

Die Gemeindestruktur war in Österreich seit dem Ende des zweiten Weltkriegs stets in Veränderung begriffen. So hat sich die Anzahl der Gemeinden von 4.065 im Jahr 1950 mit einer mittleren Bevölkerungszahl von 1.706<sup>289</sup> auf gegenwärtig 2.100 Gemeinden nahezu halbiert, die durchschnittliche Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner stieg dagegen auf 4.088.<sup>290</sup> Wie in den Abbildungen 2.7 bzw. 2.8 zu erkennen<sup>291</sup> ist, wurden Fusionen bzw. auch Trennungen in den österreichischen Bundesländern seit 1945 unterschiedlich intensiv vorangetrieben. Der räumliche Schwerpunkt der Reformen lag in Ost- bzw. Südösterreich. Auch aus zeitlicher Sicht kann festgestellt werden, dass die Gebietsveränderungen in allen Jahrzehnten stattgefunden haben. Die Reformtätigkeit kann auf Basis von Daten der Statistik Austria<sup>292</sup> wie folgt zusammengefasst werden.

- **Burgenland:** Neben der Fusion von Mitterpullendorf und Oberpullendorf im Jahr 1958 fand eine umfassende Gebietsreform im Jahr 1971 statt, bei der rund die Hälfte der Fläche des Burgenlandes betroffen war. 258 Gemeinden fusionierten zu 75. Allerdings wurden im Zeitraum zwischen 1990 und 1998 rund ein Drittel der neu entstandenen Gemeinden wieder getrennt.
- **Kärnten:** In Kärnten kann die Entwicklung der Reformtätigkeit grundsätzlich ähnlich wie im Burgenland eingestuft werden, wobei der Komplexitätsgrad der Reformen in Kärnten als höher angesehen werden kann. So sind etliche Gemeinden in Teilen anderen zugeschlagen worden,<sup>293</sup> bzw. einige Jahre später in anderer Form wieder neu gebildet worden. Auch aus zeitlicher Sicht erfolgten die Gebietsveränderungen im südlichsten Bundesland in vielen Etappen. So sind die ersten Fusionen bereits im Jahr 1954 in Kraft getreten, danach schrittweise in den Jahren 1955, 1957, 1958, 1964, 1972 und 1973. In diesem Zeitraum waren insgesamt 171 Gemeinden aus dem gesamten Bundesland an einer Fusion beteiligt. Gleichzeitig sind aber im selben Zeitraum auch schon Trennungen zu beobachten. Insgesamt wurden 54 Gemeinden aufgelöst, zehn davon erst in

<sup>288</sup>Pitlik, H., Wirth, K., Lehner, B.; Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung; KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung., *Gemeindestruktur und Gemeindekooperation* (2010) 33.

<sup>289</sup>Beide Zahlen vgl. Steiner, R., *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz* (2002) 176.

<sup>290</sup>Stand 1.6.2015, Statistik Austria (Hrsg.), *Gemeindegrößenklassen mit Einwohnerzahl 2015* [http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_NATIVE\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=049720](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=049720) (8.2.2016).

<sup>291</sup>An dieser Stelle sei der methodische Hinweis gegeben, dass in den Abbildungen nur jene Gemeinden hervorgehoben sind, die auch eindeutig mit den heutigen Gemeindekennziffer identifiziert werden konnte. Gemeinden, die zuerst eine Fusion und im Anschluss eine weitere Zusammenlegungen oder Zuteilung zu anderen Gemeinden erfahren haben, sind nur dann in beiden Karten ausgewiesen, wenn diese in den zugrunde liegenden Daten der Statistik Austria auch konsistent mit einem Gemeindecode geführt werden.

<sup>292</sup>Die Darstellung der nachfolgenden Zahlen beruht, sofern nicht anders angegeben, auf einer eigenen Berechnung auf Basis der manuell um offensichtliche Fehler korrigierten Version von Statistik Austria (Hrsg.), *Auflösungen bzw. Vereinigungen von Gemeinden ab 1945* [www.statistik.at/web\\_de/static/gemeindeaenderungen\\_ab\\_1945\\_vereinigungen\\_teilungen\\_namens\\_u\\_statusaende\\_054994.pdf](http://www.statistik.at/web_de/static/gemeindeaenderungen_ab_1945_vereinigungen_teilungen_namens_u_statusaende_054994.pdf) (18.1.2016).

<sup>293</sup>Dies entspricht dem Typ g) in Abbildung 2.2.

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

den 1990-Jahren. Meist handelte es sich um Teilungen, so entstanden aus den letzten Trennungen zwischen 1991 und 1997 wieder 21 eigenständige Gemeinden.

- **Niederösterreich:** Niederösterreich ist das dritte Bundesland neben Kärnten und dem Burgenland, in dem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts umfassende Gebietsreformen durchgeführt wurden. So wurden, abgesehen von einer Fusion im Jahr 1948 und den in dieser Liste unter »Wien« erläuterten Ausgemeindungen im Umland von Wien in der Nachkriegszeit, zwischen 1965 und 1975, in Summe knapp 1.500 Gemeinden zu 316 Gemeinden fusioniert, die heute noch in dieser Form bestehen. Rund 150 Gemeinden waren im selben Zeitraum an Gebietsreformen beteiligt, die allerdings später wieder aufgehoben oder noch einmal vereinigt wurden. Der Anteil der Trennungen war im Gegensatz zu den anderen beiden erwähnten Bundesländern deutlich geringer, da nur 29 Gemeinden zwischen 1967 und 1998 getrennt wurden.
- **Oberösterreich:** In Oberösterreich zeigt sich ein völlig anderes Bild als in den drei bisher beschriebenen Bundesländern: Bis ins Jahr 2007 gab es keine Zusammenlegungen und nur drei Trennungen in den 1950-er Jahren. Mit 1.1.2007 wurden allerdings die Gemeinden Weyer-Markt und Weyer-Land zur Gemeinde Weyer fusioniert. Weiters haben sich im politischen Bezirk Rohrbach die Gemeinden Aigen im Mühlkreis und Schlägl zur Gemeinde Aigen-Schlägl sowie Rohrbach in Oberösterreich und Berg im Mühlkreis zu Rohrbach-Berg freiwillig zusammengeschlossen. Diese beiden freiwilligen Fusionen traten mit 1.5.2015 in Kraft und können als die gegenwärtig jüngsten Beispiele von Strukturreformprojekten in Österreich angesehen werden.
- **Salzburg:** Salzburg zählt zu einem jener Bundesländer, die seit 1945 ihre Gemeindestruktur nur wenig verändert haben. So gab es nur eine Fusion von Seekirchen Land und Seekirchen Markt zur Gemeinde Seekirchen am Wallersee im Jahr 1974 und jeweils eine Trennung im Jahr 1947 und 1950.
- **Steiermark:** In der Steiermark ist die Geschichte der Gemeindestrukturen wiederum anders: So gab es von 1948 an bis Mitte der 1970er-Jahre hin immer wieder Zusammenlegung. In dieser Zeit wurden insgesamt rund 1.150 Gemeinden auf zirka ein Drittel reduziert. Dem gegenüber stehen in der gleichen Periode nur 11 Aufhebungen von Zusammenschlüssen. Nach dieser großen Fusionswelle vereinigten sich auch noch Frohnleiten und Rothleiten im Jahr 1992 sowie Sankt Ruprecht ob Murau und Falkendorf im Jahr 2005. Abgesehen von diesen beiden einzelnen Ereignissen ist die Steiermark zugleich das einzige Bundesland Österreichs, welches in der jüngeren Vergangenheit eine umfassende, das gesamte Landesgebiet betreffende Strukturreform umgesetzt und dabei die Zahl der Gemeinden von 542 im Jahr 2010 auf 287 im Jahr 2015 nahezu halbiert hat.<sup>294</sup>

*Exkurs zum Prozess der jüngsten Gemeindestrukturenreform:* Im Jahr 2010 wurde zu Beginn einer neuen Legislaturperiode von Seiten der Landespolitik beschlossen, die gesamte Gemeindestruktur der Steiermark zu reformieren – wenn möglich freiwillig, wenn nötig aber auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinden.<sup>295</sup> Zur Realisierung wurde ein Prozess mit vier Phasen – Vorschlagsphase, Verhandlungsphase, Entscheidungsphase und Umsetzungsphase – ausgearbeitet, der laut eigener Beschreibung »[...] ausreichend Zeit für Überlegungen, eigene Vorschläge und Verhandlungen geboten haben

<sup>294</sup> Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Die neue Steiermark <http://www.gemeindestrukturenreform.steiermark.at/> (24.11.2015).

<sup>295</sup> Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Die neue Steiermark <http://www.gemeindestrukturenreform.steiermark.at/> (24.11.2015).

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

[...]«<sup>296</sup> sollte. Weiters wurden verschiedene Kriterien erarbeitet, welche die Entscheidungsfindung unterstützen sollten. Diese wurden zum Teil GIS-gestützt erarbeitet und lauteten wie folgt: Zentrale Einrichtungen, Gemeindestruktur / funktionelle Verflechtungen zwischen den Gemeinden, bestehende Kooperationen und Versorgungsstrukturen, demografische Entwicklung, Gemeindehaushalt sowie naturräumliche und topografische Gegebenheiten.<sup>297</sup> Dass sich der gesamte Prozess nicht als einfach erwies, ist bereits daran zu erkennen, dass 43 Gemeinden den Verfassungsgerichtshof anriefen, um sich – schlussendlich erfolglos – gegen die zwangsweise Fusion durch ein Gesetz zur Wehr zu setzen.<sup>298</sup> Alles in allem wurden im Jahr 2013 die ersten beiden Fusionsprojekte als eine Art Testbetrieb<sup>299</sup> vorab umgesetzt (Gai, Hafning bei Trofaiach und Trofaiach zu Trofaiach im politischen Bezirk Leoben bzw. Sankt Magdalena am Lemberg und Buch-Geiseldorf zu Buch-St. Magdalena im Bezirk Hartberg-Fürstenfeld). Die eigentliche Reform trat mit 1.1.2015 in Kraft.<sup>300</sup>

- **Tirol:** In Tirol waren nur vergleichsweise wenige Gemeinden von Gebietsveränderungen betroffen. So gab es eine Fusion im Jahr 1948, sieben im Jahr 1973 und zehn im Jahr 1974. Eine davon – Hatting und Inzing zur Gemeinde Inzing – wurde im Jahr 1992 wieder rückgängig gemacht. Darüber hinaus sind im Jahr 1949 zwei weitere Gemeinden getrennt worden.
- **Vorarlberg:** In Vorarlberg gab es im betrachteten Zeitraum keine Gemeindefusion und nur eine einzige Trennung im Jahr 1947: Hier wurde die nunmehr selbstständige Gemeinde Rheinau in Fußach, Gaißau und Höchst geteilt.
- **Wien:** In den Daten der Statistik Austria zu Gemeindegebietsveränderungen seit 1945 sind keine Gemeindestrukturen zu entnehmen, die Wien betroffen hätten.<sup>301</sup> Allerdings erklärt Mayer, dass in der Nachkriegszeit des Zweiten Weltkriegs noch Gebiete aus dem heutigen Niederösterreich zu Wien gehörten, die im Jahr 1938 zu Groß Wien eingemeindet wurden.<sup>302</sup> Darüber hinaus waren zu dieser Zeit der Besetzung die Gebiets- und Wahlgrenzen nicht identisch, wie auch aus einem Bundesverfassungsgesetz, welches eine Abgrenzung zwischen Wahlgebieten für die Gemeinderatswahl von Wien und Landtagswahl von Niederösterreich, hervorgeht: »Die [...] verfügte Gleichstellung der [...] bezeichneten Gebiete mit den gleichnamigen Wahlgebieten erfolgt ausschließlich nur zum Zwecke der Wahl. Im Übrigen werden die derzeitigen Gebietsgrenzen des Bundeslandes Niederösterreich und der Bundeshauptstadt Wien nicht berührt.«<sup>303</sup> Die Reform, welche das gegenwärtige Gemeindegebiet von Wien bildet, trat erst – wenn auch bereits im Jahr 1946 geplant – im Jahr 1954 in Kraft. Dabei wurde die Gemeindefläche

<sup>296</sup> Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Gemeindestrukturenreform Ausgangslage und Prozess <http://www.gemeindestrukturenreform.steiermark.at/cms/beitrag/11558627/69294537> (10.2.2016).

<sup>297</sup> Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Kriterien Gemeindestrukturenreform <http://www.gemeindestrukturenreform.steiermark.at/cms/beitrag/11558675/69295182> (10.2.2016).

<sup>298</sup> Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Gemeindefusion: Höchsttrichter weisen Aufhebungsanträge zurück <http://www.gemeindestrukturenreform.steiermark.at/cms/beitrag/12160679/69389369/> (10.2.2016) bzw. mehr dazu siehe Kapitel 3.1.3.10.

<sup>299</sup> Gemäß Griesser im Zuge des Experteninterviews. Mehr zu den Interviews siehe Kapitel 4.3.3.

<sup>300</sup> Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Die neue Steiermark <http://www.gemeindestrukturenreform.steiermark.at/> (24.11.2015).

<sup>301</sup> In diesem Dokument sind keine Daten zu Wien enthalten: Statistik Austria (Hrsg.), Auflösungen bzw. Vereinigungen von Gemeinden ab 1945 [www.statistik.at/web\\_de/static/gemeindeaenderungen\\_ab\\_1945\\_vereinigungen\\_teilungen\\_namens-\\_u.\\_statusaende\\_054994.pdf](http://www.statistik.at/web_de/static/gemeindeaenderungen_ab_1945_vereinigungen_teilungen_namens-_u._statusaende_054994.pdf) (18.1.2016).

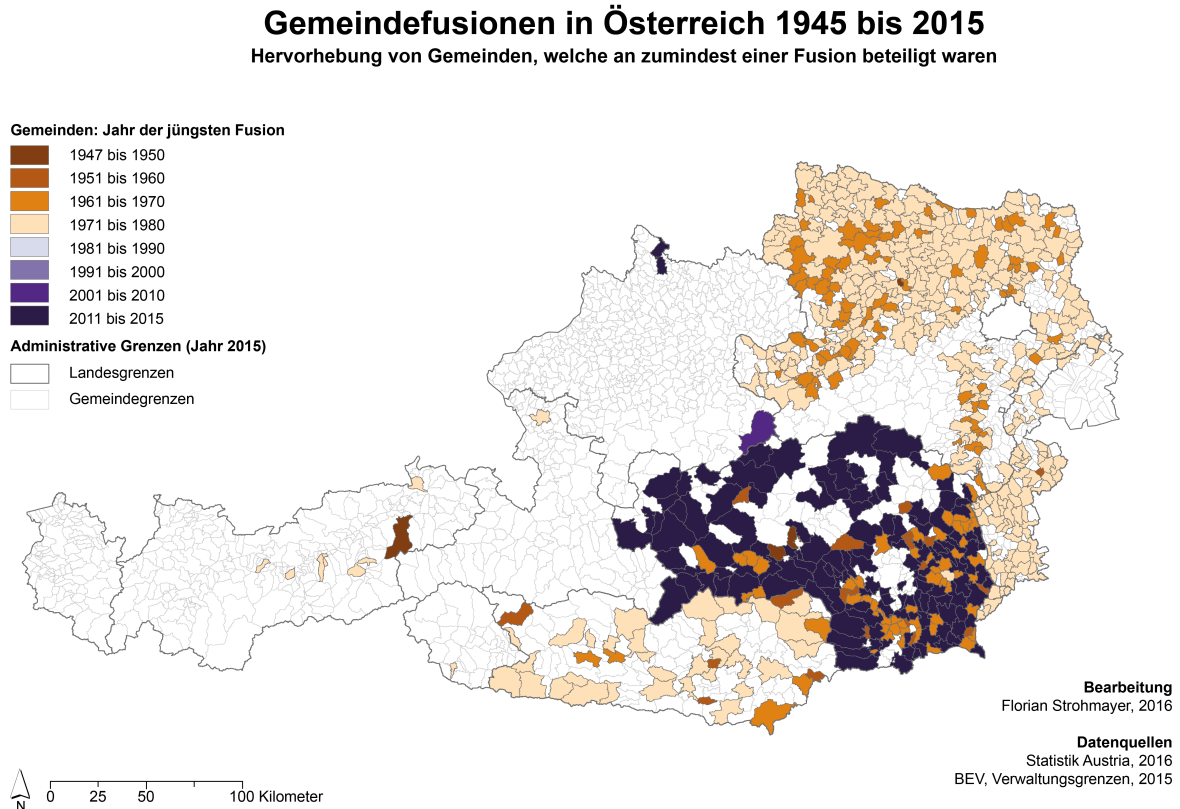
<sup>302</sup> Mayer, W., Die nationalsozialistische Gebietsreform in Czeike, F. (Hrsg.), Forschungen und Beiträge zur Wiener Stadtgeschichte, Wien 1938 (1978) (77) 83 bzw. 85.

<sup>303</sup> Artikel III, Bundesverfassungsgesetz vom 9. Juni 1949, betreffend die Durchführung von Wahlen in den Landtag von Niederösterreich und in den Gemeinderat von Wien im Jahr 1949; BGBl. Nr. 155/1949.

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

durch eine Ausgemeindung von 80 der 97 im Jahr 1938 von rund 800 Quadratkilometer auf 414,5 Quadratkilometer verkleinert.<sup>304</sup>

**Abbildung 2.7:** Darstellung der österreichischen Gemeinden, die seit 1945 aus zumindest einer Fusion hervorgegangen sind (Stand Oktober 2015).



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Gemeindegrenzdaten des BEV 2015 (Stand Oktober 2015, n=2100) sowie der manuell um offensichtliche Fehler korrigierten Version von Statistik Austria (Hrsg.), *Auflösungen bzw. Vereinigungen von Gemeinden ab 1945* [www.statistik.at/web\\_de/static/gemeindeaenderungen-ab\\_1945\\_vereinigungen\\_teilungen\\_namens-\\_u\\_..statusaende\\_054994.pdf](http://www.statistik.at/web_de/static/gemeindeaenderungen-ab_1945_vereinigungen_teilungen_namens-_u_..statusaende_054994.pdf) (18.1.2016).

Neben den soeben gezeigten Fusionen bzw. Trennungen sind auch weitere Eingriffe in die Gemeindestruktur regelmäßig zu beobachten. So waren allein im Jahr 2015 sechs Gemeinden durch geringfügige Grenzänderungen betroffen, bei denen auch Gebäude bzw. Bewohner einer anderen Gemeinde zugeteilt wurden; zusätzlich achtzehn Gemeinden waren an Grenzänderungen beteiligt, bei denen keine Gebäude auf den betroffenen Grundstücken standen.<sup>305</sup> Wenn auch für die jeweils Betroffenen die Änderung durchaus relevant sein kann, soll auf diese Art der Veränderung der Gemeindestruktur im weiteren Verlauf der Arbeit kein Schwerpunkt gelegt werden, sondern weiterhin Fusionen und Trennungen mit zu erwartenden größeren Auswirkungen im Vordergrund stehen.

Berücksichtigt man alle Gebietsveränderungen bis inklusive jenen des Jahres 2015, so kann die gegenwärtige, österreichische Gemeindestruktur mit dem Grenznetzwerk, welches in den Abbildungen 2.7 bzw. 2.8 illustriert ist sowie den in Tabelle 2.3 gezeigten Werten beschrieben

<sup>304</sup> Mayer, W., Die nationalsozialistische Gebietsreform in Czeike, F. (Hrsg.), *Forschungen und Beiträge zur Wiener Stadtgeschichte*, Wien 1938 (1978) (77) 85f.

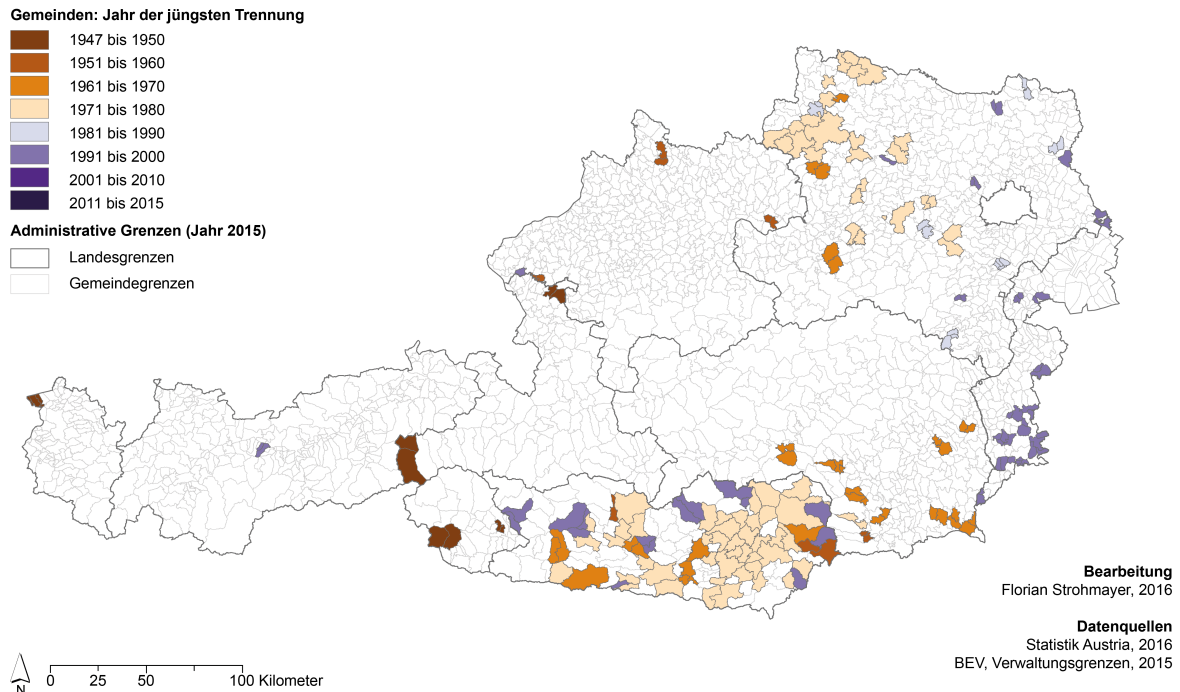
<sup>305</sup> Statistik Austria (Hrsg.), *ÄNDERUNGEN IN DER VERWALTUNGSGLIEDERUNG von 1.1.2015 - 31.12.2015* [http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=074443](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=074443) (27.1.2015) 1f.

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

**Abbildung 2.8:** Darstellung der österreichischen Gemeinden, die seit 1945 an zumindest einer Gemeindetrennung hervorgegangen sind (Stand Oktober 2015).

### Gemeindetrennungen in Österreich 1945 bis 2015

Hervorhebung von Gemeinden, welche aus einer Trennung hervorgegangen sind



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Gemeindegrenzdaten des BEV 2015 (Stand Oktober 2015, n=2100) sowie der manuell um offensichtliche Fehler korrigierten Version von Statistik Austria (Hrsg.), Auflösungen bzw. Vereinigungen von Gemeinden ab 1945 [www.statistik.at/web\\_de/static/gemeindeaenderungen\\_ab\\_1945\\_vereinigungen\\_teilungen\\_namens-\\_u.\\_statusaende\\_054994.pdf](http://www.statistik.at/web_de/static/gemeindeaenderungen_ab_1945_vereinigungen_teilungen_namens-_u._statusaende_054994.pdf) (18.1.2016).

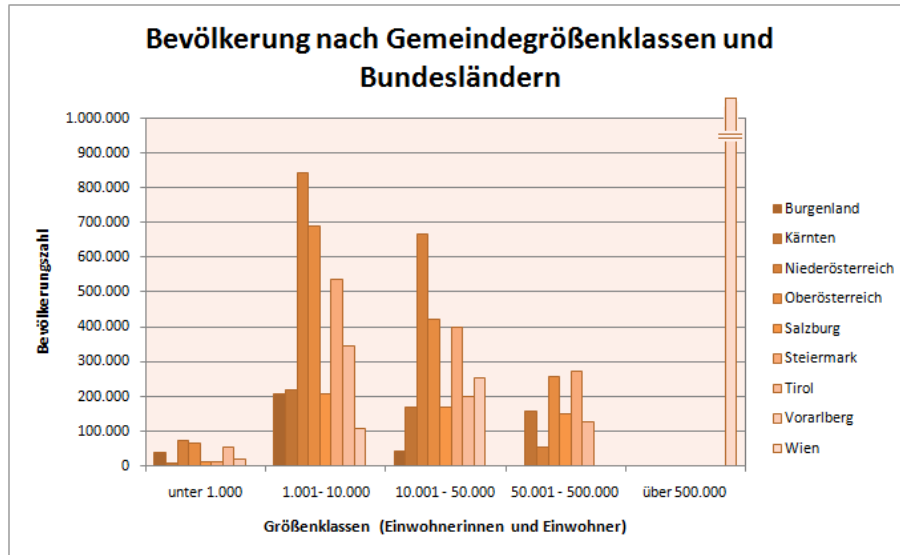
werden. Es geht daraus hervor, dass trotz aller Reformen immer noch rund ein Fünftel aller Gemeinden unter 1.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner zählen. Insgesamt wohnen in diesen Kleinstgemeinden – und das ist logischerweise zu erwarten – allerdings nur knapp dreieinhalb Prozent der Gesamtbevölkerung. Sowohl von der Menge der Gemeinden als auch der darin ansässigen Bevölkerung her betrachtet, ist die größte Klasse zwischen 1.000 und 10.000 Bewohnerinnen und Bewohner zu identifizieren. Immerhin knapp 11% der Bevölkerung wohnen in den acht Gemeinden über 50.000 Einwohnerinnen und Einwohner ohne Wien; Die Bundeshauptstadt nimmt mit ihren knapp 1,8 Millionen Menschen eine Sonderstellung als einzige Metropole in Österreich ein.

Wie auch in den Abbildungen 2.9 (absolute Darstellung) sowie 2.10 (relative Darstellung) zweifelsfrei erkennbar ist, kann die Gemeindestruktur über Österreich hinweg nicht als homogen eingestuft werden. So ist der Anteil der kleinen Gemeinden im Burgenland sehr hoch, wenn auch aus einer absoluten Sicht dort vergleichsweise wenig Personen wohnen. Erwartungsgemäß führt auch das zweitgrößte Bundesland Niederösterreich in einer absoluten Betrachtung in den ersten drei Klassen, zumal die Menge der Bevölkerung auch im Bundesländervergleich ihren Niederschlag finden muss. Stellt man die Anteile in den jeweiligen Klassen nebeneinander und vergleicht diese mit der Verteilung der anderen Bundesländer, so wird deutlich, dass in Niederösterreich die Gemeinden zwischen 1.000 und 50.000 deutlich größere Anteile zeigen.

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

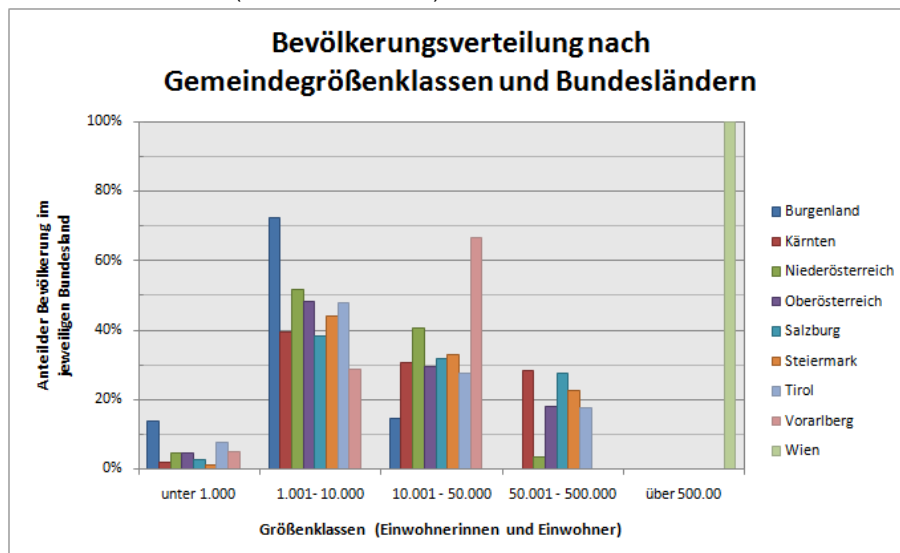
In Kärnten zeigt sich ein anders Bild: Die Kärntner Bevölkerung verteilt sich relativ gleichmäßig auf die drei mittleren Klassen mit je – grob gerundet – einem Drittel. In Vorarlberg ist eine deutlich stärkere Konzentration auf größere Gemeinden zu beobachten, hier wohnen rund zwei Drittel der Bevölkerung in mittelgroßen Gemeinden mit zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

**Abbildung 2.9:** Summe der Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen und österreichischen Bundesländern (Stand Juni 2015).



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistik Austria (Hrsg.), Gemeindegrößenklassen mit Einwohnerzahl 2015 [http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_NATIVE\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=049720](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=049720) (8.2.2016).

**Abbildung 2.10:** Bevölkerungsanteile nach Gemeindegrößenklassen und österreichischen Bundesländern (Stand Juni 2015).



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistik Austria (Hrsg.), Gemeindegrößenklassen mit Einwohnerzahl 2015 [http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_NATIVE\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=049720](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=049720) (8.2.2016).

**Tabelle 2.3:** Summen und Anteile der Bevölkerung ('Bev') bzw. der Gemeinden ('Gem') nach Gemeindegrößenklassen und österreichischen Bundesländern (Stand Juni 2015).

Größenklasse	Burgenland		Kärnten		Niederösterreich		Oberösterreich		Salzburg	
	Gem	Bev	Gem	Bev	Gem	Bev	Gem	Bev	Gem	Bev
unter 1.000	58	38.935	12	9.675	108	75.222	91	64.780	22	13.616
1.001- 10.000	108	208.126	100	220.222	401	842.949	303	691.173	76	206.380
10.001 - 50.000	5	41.295	18	169.364	63	665.860	46	424.013	20	170.159
50.001 - 500.000			2	158.380	1	52.747	2	257.285	1	148.420
über 500.000										
Gesamt	171	288.356	132	557.641	573	1.636.778	442	1.437.251	119	538.575
<b>Größenklasse</b>	<b>Steiermark</b>	<b>Tirol</b>	<b>Vorarlberg</b>	<b>Wien</b>	<b>Österreich</b>					
	Gem	Bev	Gem	Bev	Gem	Bev	Gem	Bev	Gem	Bev
unter 1.000	16	11.471	96	55.761	34	18.571			437	288.031
1.001- 10.000	224	536.282	160	347.015	45	108.159			1.417	3.160.306
10.001 - 50.000	46	399.610	22	199.085	17	251.862			237	2.321.248
50.001 - 500.000	1	274.207	1	126.965					8	1.018.004
über 500.000									1	1.797.337
Gesamt	287	1.221.570	279	728.826	96	378.592	1	1.797.337	1	1.797.337
									2.100	8.584.926
<b>Größenklasse</b>	<b>Burgenland</b>	<b>Kärnten</b>	<b>Niederösterreich</b>	<b>Salzburg</b>						
	Gem	Bev	Gem	Bev	Gem	Bev	Gem	Bev	Gem	Bev
unter 1.000	33,9%	13,5%	9,1%	1,7%	18,8%	4,6%	20,6%	4,5%	18,5%	2,5%
1.001- 10.000	63,2%	72,2%	75,8%	39,5%	70,0%	51,5%	68,6%	48,1%	63,9%	38,3%
10.001 - 50.000	2,9%	14,3%	13,6%	30,4%	11,0%	40,7%	10,4%	29,5%	16,8%	31,6%
50.001 - 500.000			1,5%	28,4%	0,2%	3,2%	0,5%	17,9%	0,8%	27,6%
über 500.000										
Gesamt	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>Größenklasse</b>	<b>Steiermark</b>	<b>Tirol</b>	<b>Vorarlberg</b>	<b>Wien</b>	<b>Österreich</b>					
	Gem	Bev	Gem	Bev	Gem	Bev	Gem	Bev	Gem	Bev
unter 1.000	5,6%	0,9%	34,4%	7,7%	35,4%	4,9%			20,8%	3,4%
1.001- 10.000	78,0%	43,9%	57,3%	47,6%	46,9%	28,6%			67,5%	36,8%
10.001 - 50.000	16,0%	32,7%	7,9%	27,3%	17,7%	66,5%			11,3%	27,0%
50.001 - 500.000	0,3%	22,4%	0,4%	17,4%					0,4%	11,9%
über 500.000										
Gesamt	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Statistik Austria (Hrsg.), Gemeindegrößenklassen mit Einwohnerzahl 2015 [http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_NATIVE\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=049720](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=049720) (8.2.2016).



## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

An dieser Stelle soll auch eine kurze Einschätzung der Stimmung bzw. Ausblick auf mögliche weitere Strukturreformen in den einzelnen Bundesländern – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – gegeben werden. Es soll vielmehr dargelegt werden, dass die Diskussion regional unterschiedlich geführt wird: Das Bundesland, in dem mit hoher Wahrscheinlichkeit weitere Zusammenlegungen zu erwarten sind, ist Oberösterreich. Z.B. ist im Zuge der Gemeinderatswahl bereits vom – schlussendlich auch gewählten – Bürgermeisterkandidaten von Eferding bekundet worden, benachbarte Gemeinden eingemeinden zu wollen.<sup>306</sup> Auch in den Medien wird das Thema einer möglichen Fusion von Eferding, Fraham, Hinzenbach und Puppung diskutiert.<sup>307</sup> Weiters ist eine Bürgerinnen- und Bürgerbefragung zu einer Zusammenlegung von Peuerbach, Bruck und Steegen im Jahr 2016 von den betroffenen Gemeinderäten beschlossen worden; ein Zusammenschluss ist dabei frühestens im Jahr 2018 zu erwarten.<sup>308</sup> Weiters sind auch Diskussionen zu potentiellen Fusionen im Raum Oberndorf sowie um Mondsee wahrzunehmen.<sup>309</sup> Das allgemeine öffentliche Interesse dürfte mitunter auch auf eine Empfehlung des Landesrechnungshofes zurückgehen, sich mehr mit dem Thema Fusionen zu befassen.<sup>310</sup> In den anderen Bundesländern sind umfassende Gemeindestrukturreformen – zumindest nach derzeitiger Berichterstattung – nicht zu erwarten. Im Falle der Steiermark ist es noch nachvollziehbar, zumal die Reform aus dem Jahr 2015 erst ihre Wirkung entfalten sollte.<sup>311</sup> Auch im Burgenland,<sup>312</sup> in Wien, Salzburg oder Kärnten sind keine Ambitionen zu größeren Reformen zu vernehmen. Speziell im südlichsten Bundesland Österreichs wird, sofern das Thema zur Sprache kommt, gerne auf die bereits umgesetzten Strukturreformen der vergangenen Jahrzehnte verwiesen.<sup>313</sup> Auch in Niederösterreich sind seit 1998 keine größeren Änderungen in der Gemeindestruktur mehr festzustellen, was sich auch in absehbarer Zeit – zumindest bei gleichbleibenden politischen Verhältnissen bzw. Intentionen – nicht ändern dürfte. Letzteres geht aus einer Beantwortung einer Frage zum Thema Gemeindezusammenlegungen in Niederösterreich aus dem Jahr 2014 durch Riedl im Namen des mit absoluter Mehrheit regierenden Landeshauptmanns Pröll hervor. So betont dieser, dass in Niederösterreich keine Zwangsfusionen durchgeführt werden sollen, sondern die freiwillige interkommunale Kooperation unterstützt werde, wenngleich Gemeinden mit Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit offensteht, zu fusionieren.<sup>314</sup> Verlässt man allerdings die Ebene der Gemeinde und betrachtet politische Bezirke – und das sei hier nur ausnahmsweise getan, zumal Be-

<sup>306</sup> Stöbich hat dies im Zuge des Interviews erklärt. Mehr zu den Interviews siehe Kapitel 4.3.3.

<sup>307</sup> Z.B. zu sehen in OÖNachrichten Zeitung (Hrsg.), Eferding: Grüne für Großgemeinde <http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/wels/Eferding-Gruene-fuer-Grossgemeinde;art67,1928986> (19.8.2015).

<sup>308</sup> OÖNachrichten Zeitung (Hrsg.), Gemeindefusion: Bürger in Peuerbach, Bruck und Steegen stimmen 2016 ab <http://www.nachrichten.at/ooen/Gemeindefusion-Buerger-in-Peuerbach-Bruck-und-Steegen-stimmen-2016-ab;art149490,2058235> (11.2.2016).

<sup>309</sup> OÖNachrichten Zeitung (Hrsg.), Vortrag über Gemeindefusionen wird Diskussion beleben <http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/salzkammergut/Vortrag-ueber-Gemeindefusionen-wird-Diskussion-beleben;art71,2087508> (11.2.2016).

<sup>310</sup> Punkt (8) I aus OÖ Landesrechnungshof (Hrsg.), LRH-150000-3/7-2015-HE, Initiativprüfung Gemeinden Oberndorf bei Schwanenstadt, Pitzenberg, Pühret, Rutzenham – Auswirkungen der Verwaltungsgemeinschaft und einer möglichen Zusammenlegung [http://www.lrh-ooe.at/\\_files/downloads/berichte/2015/IP\\_PPPO\\_Bericht.pdf](http://www.lrh-ooe.at/_files/downloads/berichte/2015/IP_PPPO_Bericht.pdf) (19.11.2015).

<sup>311</sup> Dies geht auch aus dem Interview mit Griesser hervor. Mehr zu den Interviews siehe Kapitel 4.3.3.

<sup>312</sup> Letzteres wurde auch im Experteninterview mit Zalka, welches im Zuge dieser Arbeit geführt wurde, thematisiert und von ihm bestätigt. Mehr zu den Interviews siehe Kapitel 4.3.3.

<sup>313</sup> Kärntner Gemeindebund (Hrsg.), Bürgermeister-Konferenz: Ländlicher Raum braucht Finanzmittel [http://www.kaerntner-gemeindebund.at/index.php?option=com\\_content&task=view&id=686&Itemid=26](http://www.kaerntner-gemeindebund.at/index.php?option=com_content&task=view&id=686&Itemid=26) (10.2.2016). So erklärt auch Griesser im Experteninterview, dass bei den Reformen in Kärnten stets versucht wurde, bereits eine Struktur mit entsprechend großen Gemeinden zu erzielen. So sieht er dort, verglichen mit anderen Bundesländern, nicht unbedingt den vorrangigen Reformbedarf. Mehr zu den Interviews siehe Kapitel 4.3.3.

<sup>314</sup> APA-OTS Originaltext-Service GmbH (Hrsg.), Riedl, A., THEMA: Verwaltung und Föderalismus, Frage an Erwin Pröll <http://www.meinparlament.at/frage/8119/> (10.2.2016).

zirksstrukturreformen nicht im Fokus der Arbeit stehen – so kann auch in Niederösterreich ein Überdenken von Strukturen festgestellt werden. Wie eine Presseaussendung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung sowie Diskussionsprotokolle aus dem Landtag zeigen, ist es beabsichtigt, den Bezirk Wien-Umgebung mit 2017 aufzulösen und unterschiedlichen, benachbarten Bezirken zuzuschlagen.<sup>315</sup> Auch ganz im Westen Österreichs dürften – zumindest Landeshauptmann Wallner nach – keine großflächigen Reformen angedacht sein.<sup>316</sup> Allerdings hinterfragen Oppositionsparteien immer wieder, wie etwa die nicht in der Landesregierung vertretene SPÖ Vorarlberg, ob in allen 96 Gemeinden eigene Strukturen aufgebaut sein müssen. Dennoch betont auch die SPÖ, dass Zusammenlegungen freiwillig von statten gehen sollten, was auch zu fördern ist.<sup>317</sup> Anders ist die Lage in Tirol: Im Vorfeld der Gemeinderatswahlen von Tirol 2016 ist sogar vom Gemeindeverband selbst die Möglichkeit von freiwilligen Fusionen medial als potentielle Maßnahme angedacht worden, um einem demokratiepolitischen Problem zu entgehen: Es würden sich in einigen kleinen Gemeinden keine Kandidatinnen bzw. Kandidaten für den Gemeinderat bzw. das Bürgermeisteramt finden lassen.<sup>318</sup> Schlussendlich gab es bei dieser Wahl in Tirol in 32 Gemeinden keine Wahlmöglichkeit, weil nur jeweils eine bzw. keine Listen eingereicht wurden.<sup>319</sup> Inwieweit diese Idee nur in der Vorwahlphase aktuell war und ob es tatsächlich zu Reformen kommen sollte, ist anhand dieser Materialien nicht abschätzbar.

Von einer weiteren deskriptiven Vertiefung wird an dieser Stelle abgesehen, zumal bereits schon anhand dieser wenigen Beispiele geschlossen werden kann, dass die Struktur von Österreichischen Gemeinden sehr unterschiedlich ist. Die Ausgangslage für etwaige weitere Reformen kann daher ebenfalls als sehr divers eingestuft werden.<sup>320</sup>

### 2.4.2 Gemeindestrukturreformen außerhalb von Österreich

Bei Steiner ist eine umfassende Zusammenstellung der Entwicklung von Gemeindegemeinschaften und interkommunaler Kooperation in Europa zu lesen, bei der besonders die Veränderungen in der Schweiz, Deutschland, Frankreich sowie den skandinavischen Raum detailliert betrachtet werden.<sup>321</sup> Aus dieser Arbeit geht klar hervor, dass die Gemeindestruktur in etlichen europäischen Ländern im Zeitraum zwischen 1950 und dem Jahr 2001 in Veränderung begriffen war. So reduzierte sich die Zahl der Gemeinden in Belgien, Dänemark, Griechenland, Großbritannien und Schweden in diesem Zeitraum um über 70 %, in Deutschland, Estland, Island, den Niederlanden, Norwegen, Österreich und Tschechien um zwischen 40 und 70 %.<sup>322</sup> Es gibt aber auch Länder, die seit dem zweiten Weltkrieg ihre Struktur kaum reformiert haben,

<sup>315</sup> Amt der NÖ Landesregierung (Hrsg.), Niederösterreichische Landeskorrespondenz, LH Pröll: Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Verwaltungsreform als Arbeitsschwerpunkte [http://www.noel.gv.at/Presse/Pressedienst/Pressearchiv/118429\\_arbeitsschwerpunkte.html#kontaktContainer](http://www.noel.gv.at/Presse/Pressedienst/Pressearchiv/118429_arbeitsschwerpunkte.html#kontaktContainer) (10.2.2016) bzw. NÖ Landtag (Hrsg.), Sitzungsbericht zur 29. Landtagssitzung vom 24. September 2015 <http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/Sitzungen/18-gpw/2015-16/29-si.doc> (10.2.2016) 23ff.

<sup>316</sup> Österreichischer Rundfunk (Hrsg.), Wallner hält nichts von Gemeindefusionen <http://vorarlberg.orf.at/news/stories/2629184/> (11.2.2016).

<sup>317</sup> SSPÖ Landesorganisation Vorarlberg (Hrsg.), Der Zukunftsdialoq Vorarlberg - Papier der SPÖ zur Forderung nach einer Verwaltungsreform in Vorarlberg [http://www.vorarlberg.spoe.at/home/detail/article/der-zukunftsdialoq-vorarlberg/?tx\\_ttnews%255BbackPid%255D=29&cHash=a65dfc907d](http://www.vorarlberg.spoe.at/home/detail/article/der-zukunftsdialoq-vorarlberg/?tx_ttnews%255BbackPid%255D=29&cHash=a65dfc907d) (10.2.2016).

<sup>318</sup> Österreichischer Rundfunk (Hrsg.), Verzweifelte Bürgermeistersuche in Spiss <http://tirol.orf.at/news/stories/2753512/> (10.2.2016).

<sup>319</sup> Tiroler Gemeindeverband (Hrsg.), 32 Gemeinden haben keine Wahl [http://www.gemeindeverband-tirol.at/php/32\\_gemeinden\\_haben\\_keine\\_wahl,3181,29018.html](http://www.gemeindeverband-tirol.at/php/32_gemeinden_haben_keine_wahl,3181,29018.html) (10.2.2016).

<sup>320</sup> Mehr zur Vielfalt österreichischer Gemeinden siehe Kapitel 3.

<sup>321</sup> Siehe Kapitel »Gemeindegemeinschaften und IKZ im internationalen Vergleich« in Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz (2002) 127 bis 183.

<sup>322</sup> Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz (2002) 176.

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

wie z.B. Frankreich (-4%), Irland (+5%), Italien (+4%), Luxemburg (-6%), Portugal (+2%), Schweiz (-7%) oder Ungarn (-3%).<sup>323</sup> In Abbildung 2.11 sind die Veränderungen sowie die durchschnittliche Gemeindegröße, bezogen auf Einwohnerinnen und Einwohner im Jahr 2001, in einer Karte umgesetzt. Steiner betont mehrmals, dass die Motive bei den Reformen in den einzelnen Ländern – auch abhängig vom Zeitpunkt ihrer Umsetzung – höchst unterschiedlich und daher nicht vergleichbar sind;<sup>324</sup> Diese reichten von der Idee in Deutschland und Großbritannien, dass nur Gemeinden mit einer gewissen Größe ihre zugeteilten Aufgaben effizient leisten konnten in der Nachkriegszeit bis in die 1970er-Jahre, über die Idee der besseren Planbarkeit in den 1980ern z.B. im Baltikum bis hin zum Hinterfragen der prinzipiellen Notwendigkeit von Gemeindestrukturreformen in den von Steiner als »Mittelmeerstaaten« bezeichneten Ländern.<sup>325</sup>

Abgesehen von den bereits bei Steiner bis ins Jahr 2001 aufgearbeiteten Strukturreformen gab es in Europa auch danach weitere Reformen: Sehr umfassende Schritte hat beispielsweise Dänemark im Jahr 2007 gesetzt. Dort wurde nicht nur die Anzahl der Gemeinden von 271 auf 98 reduziert und so eine mittlere Gemeindegröße von rund 56.000 Einwohnerinnen und Einwohner erzielt,<sup>326</sup> sondern vielmehr noch weitere Maßnahmen im Zuge einer umfassenden Verwaltungsreform umgesetzt. So wurde auch die Zahl der Regionen von vierzehn auf fünf reduziert, die wiederum Aufgaben aus dem Bereich der sozialen Wohlfahrt an die – nunmehr größeren – Gemeinden übertrugen. Ebenso wurden deutliche Änderungen im Steuer- und Finanzausgleichssystem durchgeführt und an die neue Aufgabenverteilung angepasst.<sup>327</sup> Gerade am dänischen Beispiel kann gelernt werden, dass Fusionen nicht unmittelbar und kurzfristig zu Einsparungen führen. So hat z.B. Welling Hansen im Zuge der dänischen Verwaltungsreform festgehalten, dass sich aus kommunalwirtschaftlicher Sicht relevante Gemeindebudgetzahlen zwischen an einer Fusion beteiligten und nicht beteiligten Gemeinden in den Jahren vor und unmittelbar nach den Fusionen nicht offensichtlich unterscheiden.<sup>328</sup> Es ist auch nur schwer empirisch feststellbar, ob eine Günstlingspolitik vor den Fusionen zugunsten der eigenen Bevölkerung und zulasten der erwarteten größeren Gemeindebevölkerungszahl nach der Fusion oder Transaktionskosten, die aufgrund von Neuorganisationsmaßnahmen anfielen, für weiterhin steigende Ausgaben im Jahr danach sorgten.<sup>329</sup>

Zurück zur Darstellung weiterer Reformen: So hat auch die Schweiz im Jahr 2009 79 Gemeinden aufgelöst und zählt seitdem 2.636 Gemeinden.<sup>330</sup> Aus europäischer Sicht war das Jahr 2011 in dieser Hinsicht auffallend – allein in diesem Jahr haben Deutschland (von 12.456 auf 11.553 Gemeinden, mit Schwerpunkt im Bundesland Sachsen-Anhalt), Finnland (Reduktion um fast ein Viertel auf 336 Gemeinden) und Griechenland (die neue Struktur zählt nur mehr rund ein Drittel der Gemeinden, aktuell: 325 Gemeinden) ihre Gemeindestruktur überarbeitet. Die OECD gibt den Hinweis, dass diese Reformen – speziell in Griechenland auch auf Druck der internationalen Geldgeber – im Kontext der Wirtschaftskrise zu sehen sind. Es wurde aufgrund der knappen Budgets notwendig, durch Rationalisierungen und »Pooling« die Effizienz

<sup>323</sup> Ebenda.

<sup>324</sup> Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 179.

<sup>325</sup> Ebenda.

<sup>326</sup> OECD (Hrsg.), OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014, OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209527-en> (15.2.2016) 235.

<sup>327</sup> Ebenda.

<sup>328</sup> Welling Hansen, S., Common pool size and project size: an empirical test on expenditures using Danish municipal mergers, Public Choice, 2014, Vol.159 (1) (2012) (3) 11f bzw. 13.

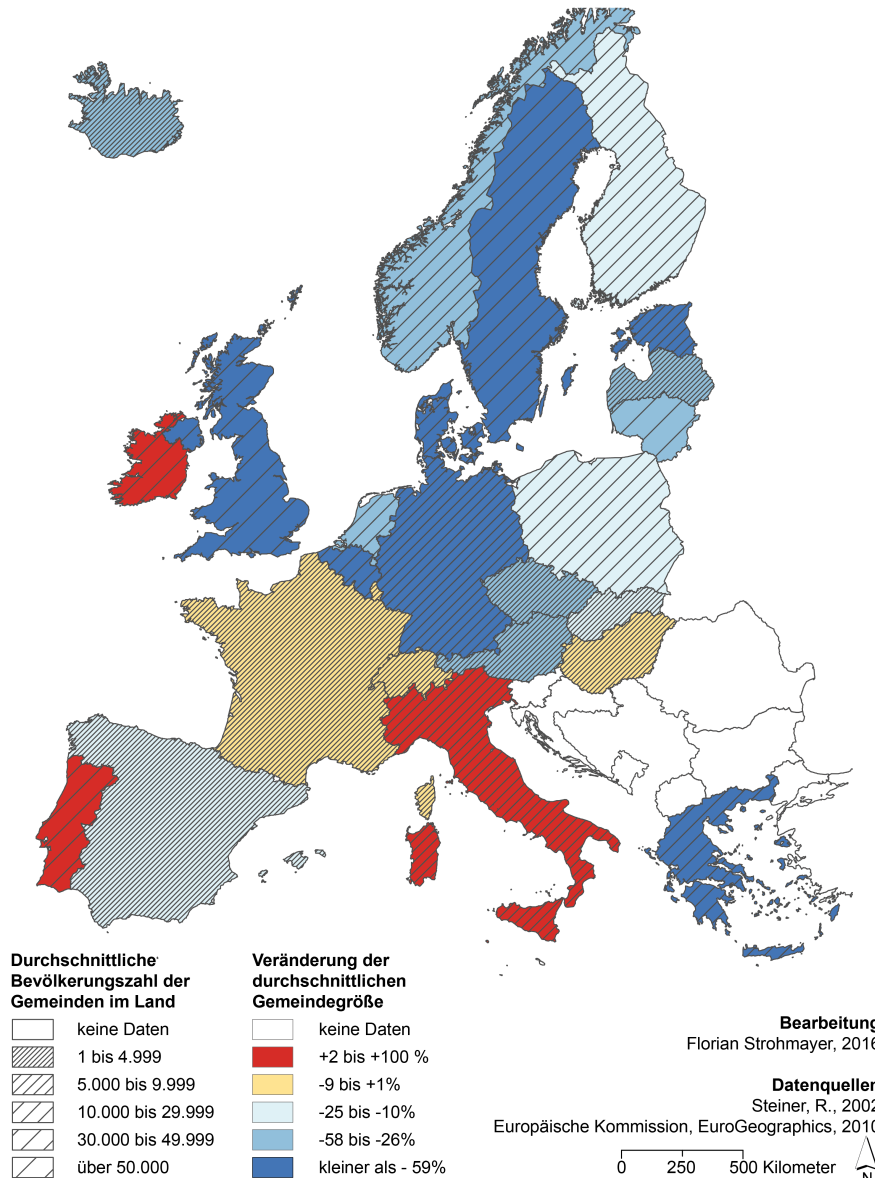
<sup>329</sup> Welling Hansen, S., Common pool size and project size: an empirical test on expenditures using Danish municipal mergers, Public Choice, 2014, Vol.159 (1) (2012) (3) 19.

<sup>330</sup> OECD (Hrsg.), OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014, OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209527-en> (15.2.2016) 271.

**Abbildung 2.11:** Veränderung der Anzahl der Gemeinden zwischen 1950 und 2001 sowie mittlere Gemeindegröße 2001 (Bevölkerung) in europäischen Ländern nach Steiner.

## Gemeindestrukturreformen in Europa 1950 bis 2001

Durchschnittliche Gemeindegröße (2001) sowie  
Veränderung der Gemeindegröße zwischen 1950 und 2001



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 176 sowie Europäische Kommission, © EuroGeographics bezüglich der Verwaltungsgrenzen, NUTS 2010 Verwaltungsgrenzen <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/gisco/geodata/reference-data/administrative-units-statistical-unit> (15.02.2016).

der lokalen Gebietskörperschaften zu steigern und so Kosten zu sparen.<sup>331</sup> Auch in jüngster Vergangenheit sind Gebietsveränderungen zu beobachten, wie z.B. im Jahr 2014 in den Niederlanden<sup>332</sup> oder – die EU verlassend – in der Türkei.<sup>333</sup> Dass in näherer Zukunft weitere Reformen in Europa zu erwarten sind, zeigen Diskussionen in Luxemburg (hier ist bereits die Idee im Umlauf, die Zahl der Gemeinden mit 2017 auf 71 zu reduzieren), Estland, Ungarn, Irland, Großbritannien, Spanien, wieder Finnland etc.<sup>334</sup>

### 2.5 Ein erstes Zwischenresümee

In einer ersten Annäherung an das Thema Gemeindezusammenlegungen stößt man rasch auf wohlklingende Vorteile von und Argumente für Zusammenlegungen. Dabei handelt es sich meist um allgemein formulierte finanzielle und ökonomische Gedanken. Konkrete Zahlen werden nur näherungsweise für Einzelfallstudien publiziert. Hierbei werden meist *Einsparungseffekte* für die betroffenen Gemeinden quantifiziert. Generell sind Pro-Stimmen eher in wissenschaftlichen Publikationen oder von einer übergeordneten Verwaltungsebene, auf politischem Wunsch hin, zu vernehmen. Studiert man die zahlreichen Pro-Argumente, gelangt man zu dem Eindruck, man verschwende durch eine kleinteilige Gemeindestruktur überaus viele Ressourcen. Es scheint als müsste man – überspitzt formuliert – baldmöglichst eingreifen und durch eine Neuorganisation der Gemeindestruktur einer ineffizienten Ressourcennutzung sowie einer Vernichtung von Wohlstand entgegensteuern. So schnell man auf Pro-Argumente stößt, so schnell stößt man auch auf Wider-Argumente, die ebenfalls sehr standhaft vertreten werden. Meist stehen betroffene Bürgerinnen bzw. Bürger sowie Lokalpolitikerinnen und -politiker einer möglichen Fusion mit der Nachbargemeinde kritisch oder ablehnend gegenüber. Steiner bezeichnet die traditionellen Befürchtungen, wie Identifikationsverlust, Verlust an Bürgernähe etc. mit dem klingenden Begriff »[...] Argumente des Herzens[...]«<sup>335</sup>. Auch Klug verweist in ähnlicher Terminologie darauf, dass mitunter das »[...] Bauchgefühl stärker als der Verstand [...]«<sup>336</sup> ist. Im selben Atemzug gibt er freilich zu bedenken, dass »weiche« sozio-kulturelle Aspekte neben »harten« finanziellen/ökonomischen Aspekten nicht vernachlässigt werden dürfen.<sup>337</sup> Der vorhin erwähnte Eindruck, man müsse so schnell als möglich neu strukturieren, kann nach dem Studium der Kontra-Argumente nicht aufrecht bleiben. Würde man eine Abwägung zwischen »Steigerung der Verwaltungseffizienz« und »Gefährdung eines intakten Dorf- bzw. Stadtlebens« durchführen, so treffen hierbei hypothetische Zahlen auf schwer fassbare Emotionen. Inwiefern dies eine eindeutig gute Ausgangslage für eine Planung einer Gebietsreform ist, ist fraglich. Auch Thöni gibt zu bedenken, dass die rein ökonomische Perspektive zu eng ist. Vielmehr müssten auch über die Wirtschaft hinausgehende Argumente beachtet werden.<sup>338</sup> Seine Einteilung nicht zu vernachlässigender »Blickwinkel/Faktoren« ist in Tabelle 2.4 zitiert.

Es zeichnet sich ab, dass das Thema Strukturreformen auch aus der womöglich noch am kon-

<sup>331</sup> Ebenda.

<sup>332</sup> OECD (Hrsg.), OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014, OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209527-en> (15.2.2016) 266.

<sup>333</sup> OECD (Hrsg.), OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014, OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209527-en> (15.2.2016) 271f.

<sup>334</sup> Ebenda.

<sup>335</sup> Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 476.

<sup>336</sup> Klug, F., Vorwort des Herausgebers in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (5) 6.

<sup>337</sup> Ebenda.

<sup>338</sup> Thöni, E., Gemeindezusammenarbeit - immer Kostendegression und damit Größenvorteil? in Bußjäger, P., Sonntag, N. (Hrsg.), Gemeindekooperationen : Chancen nutzen - Potenziale erschließen (2012) (57) 77.

**Tabelle 2.4:** Darstellung der wesentlichen nichtökonomischen Blickwinkel/Faktoren auf eine Gemeindezusammenarbeit nach Thöni 2012.

Blickwinkel/Faktor	Beispiel
sozial-psychologische Argumente demokratiepolitische Argumente	identitätsstiftende Funktion der Gemeinden Machtvorstellungen bestimmter Gruppen/Clans in Gemeinden
geographische-topographische Argumente demographische Argumente	periphere Lage, Höhenlage der Gemeinde »Homogenität« der Bevölkerung, bspw. ruraler vs. urbaner Kontext
weitere Argumente	z.B. Wirtschaftsstruktur, Finanzausstattung

Eigene Darstellung nach Thöni, E., Gemeindezusammenarbeit - immer Kostendegression und damit Größenvorteil? in Bußjäger, P., Sonntag, N. (Hrsg.), Gemeindekooperationen : Chancen nutzen - Potenziale erschließen (2012) (57) 77.

kretesten fassbaren Sicht, der wirtschaftswissenschaftlichen Betrachtung hinsichtlich der Effizienz, nicht völlig einheitlich gesehen wird. So weisen etwa Schönböck et al. darauf hin, dass eine Nutzung von zentralörtlichen Einrichtungen durch die Bevölkerung der Nachbargemeinden ohne entsprechende Abgeltung das Wohlstandsniveau der gesamten Region senke.<sup>339</sup> Dass hier die Maßnahme Strukturreform sofort eingesetzt werden muss, kann anhand der Argumentation von Liessmann kritisch hinterfragt werden; er gibt zu bedenken, dass zwanghafte Versuche, die Effizienz proaktiv zu steigern ins Gegenteil umschlagen und so zu einem Mehr an Ineffizienz führen können.<sup>340</sup> Es lasse sich seiner Ansicht nach auch nicht alles einer Effizienzbewertung unterwerfen – zur Förderung von Innovation und Kreativität ist dies beispielsweise sogar kontraproduktiv.<sup>341</sup> Wenn Effizienzziele erreicht werden sollen, müssten diese klar und realistisch formuliert werden.<sup>342</sup> Speziell das Nichterreichen von massiv überhöhten wirtschaftlichen und politischen Zielen wird oftmals nur mit »[...] Phrasen zugedeckt [...]«. <sup>343</sup> Greift man diesen Gedanken auf, so ist höchste Vorsicht angebracht, wenn man Gemeindezusammenlegungen mit dem vagen, allgemeinen Ziel einer Effizienzsteigerung ohne nähere Erläuterung begründen möchte. Die Expertenbefragung zu einer möglichen Eingemeindung von Linzer Umlandgemeinden liefert ein ähnliches Ergebnis: Es wird der »[...] glaubhafte und plausible Nachweis der Vorteile einer Gemeindezusammenlegung, welche entsprechend präsentiert und wiederum auf gezielten Informationen basieren müssten [...]«, als Voraussetzung zur Zustimmung zu Zusammenlegungen gefordert.<sup>344</sup> Eine Zustimmung aller Beteiligten ist möglichst anzustreben, da sie ein wesentliches Erfolgskriterium ist.<sup>345</sup> Und genau dieser Nachweis ist nicht immer einfach zu finden. Thöni weist darauf hin, dass auch Synergieeffekte, Kosten und Nutzen oftmals schwer zu quantifizieren sind.<sup>346</sup> Bei der Analyse von Kosten-Nutzenverläufen auf der Ebene von einzelnen Aufgaben würde man aufgrund der Unterschiedlichkeit der Verläufe auf Interpretationsschwierigkeiten stoßen.<sup>347</sup> An dieser Stelle sei auch auf den idealtypischen, U-förmigen Verlauf der Gemeindeausgaben je Einwohnerin bzw. Einwohner verwiesen, der in

<sup>339</sup> Gutheil-Knopp-Kirchwald, G., Fröschl, L., Schönböck, W., Zur Nachhaltigkeit des horizontalen Finanzausgleichs in Österreich im Licht der Siedlungsentwicklung, WIFO-Monatsberichte, 2/2007 (2007) (155) 167.

<sup>340</sup> Liessmann, K. P., Wir schlafen nie, Die Presse Spectrum, 27.07.2013 (2013) (I) II.

<sup>341</sup> Ebenda.

<sup>342</sup> Ebenda.

<sup>343</sup> Ebenda.

<sup>344</sup> Mörth, I. et al., Gemeinde-Identität und Gemeinde-Bewusstsein als Faktor bei möglichen Gemeindezusammenlegungen im Raum Linz in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (129) 174.

<sup>345</sup> Bröthaler, J., Finanzwirtschaftliche Effekte einer hypothetischen Gemeindefusion im Zentralraum Linz in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (69) 82.

<sup>346</sup> Thöni, E., Gemeindezusammenarbeit - immer Kostendegression und damit Größenvorteil? in Bußjäger, P., Sonntag, N. (Hrsg.), Gemeindekooperationen : Chancen nutzen - Potenziale erschließen (2012) (57).

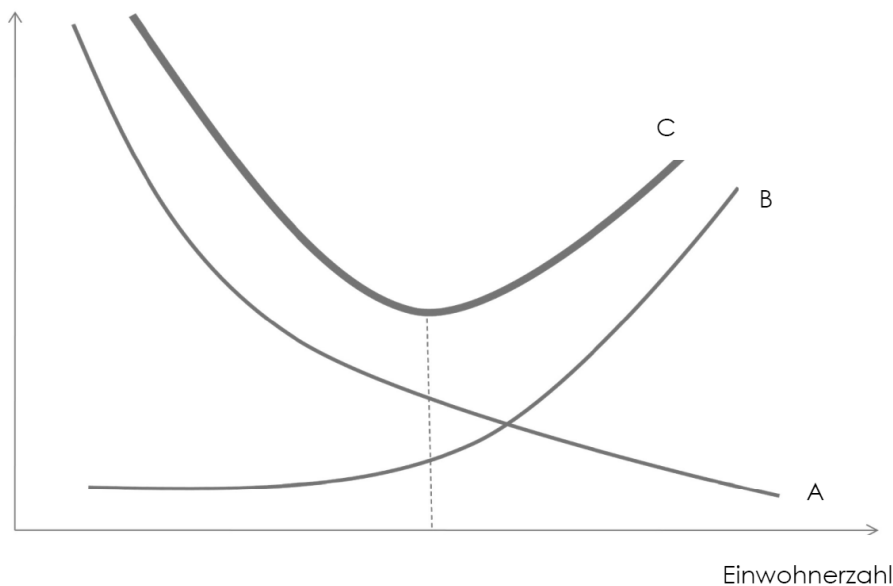
<sup>347</sup> Ebenda.

Abbildung 2.12 als Kurve C dargestellt ist. Dieser Verlauf ergibt sich aus der **gemeinsamen Betrachtung** der

- **abnehmenden Durchschnittskosten je Einwohnerin bzw. Einwohner** mit zunehmender Bevölkerungszahl infolge »[...] Ausschöpfung von Skalenerträgen und geringeren Nutzungsverlusten als Folge nicht-internalisierter Spillover-Effekte [...]«<sup>348</sup>,
- **zunehmenden Durchschnittskosten je Einwohnerin bzw. Einwohner** mit zunehmender Bevölkerungszahl infolge »[...] vermehrter Bürokratiekosten und Präferenzverletzungen [...]«<sup>349</sup>.

Der tiefste Punkt der Kurve C wäre folglich jener mit den niedrigsten bevölkerungszahlabhängigen Durchschnittskosten je Einwohnerin bzw. Einwohner. Damit ist man mitten in der Diskussion um die **optimale Gemeindegröße** angelangt. Eine große Herausforderung liegt in der Bestimmung der Verläufe der Kurven. Pitlik ist der Auffassung, dass die empirische Ermittlung der Kosten der Präferenzverletzung nur schwer möglich ist. Diese Kosten sind freilich notwendig, um die Kurve B – und folglich die Kurve C – abbilden zu können.<sup>350</sup> Jedenfalls erhalten Zusammenlegungsgegner damit auch ein ökonomisches Argument - es gilt für sie, neben der theoretischen Argumentation, die zunehmenden Durchschnittskosten mit zunehmender Einwohnerinnen- bzw. Einwohnerzahl zu belegen.

**Abbildung 2.12:** Idealtypischer U-förmiger Verlauf der Gemeindeausgaben je Einwohnerin bzw. Einwohner.



Q: WIFO-Darstellung.

Quelle: Pitlik, H., Wirth, K., Lehner, B.; Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung; KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung., Gemeindestruktur und Gemeindekooperation (2010) 23.

Weiters wird die Zugkraft der quantitativen Argumente dadurch geschwächt, dass Aussagen nur nach sehr genauer Analyse der lokalen Verhältnisse, und selbst dann vorwiegend näherungsweise getroffen werden können. Detaillierte Studien über die genauen finanzwirtschaftlichen Effekte liegen nur selten vor, zumal deren Erstellung eine hohe Expertise benötigt. Will

<sup>348</sup>Quelle: Pitlik, H., Wirth, K., Lehner, B.; Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung; KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung., Gemeindestruktur und Gemeindekooperation (2010) 23.

<sup>349</sup>Ebenda.

<sup>350</sup>Pitlik, H., Wirth, K., Lehner, B.; Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung; KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung., Gemeindestruktur und Gemeindekooperation (2010) 22.

## 2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen

man Schlüsse über einen Vergleich ziehen, gilt es, die grundsätzliche Vergleichbarkeit der Gemeinden zu prüfen. Es ist festzustellen, ob die Rahmenbedingungen ähnlich genug sind. Der horizontale Vergleich<sup>351</sup> auf Basis vergangener Zusammenlegungen ist aufgrund geringer Anzahl an möglichen Vergleichsfällen,<sup>352</sup> unter Wahrung der nötigen Signifikanz, schwierig.

Es zeigt sich, dass die bisherige Diskussion in Form einer Abwägung einzelner allgemeiner Argumente noch unzureichend ist, um eine verlässliche Gesamtaussage abzuleiten. Es bleiben Fragen offen: Für einzelne Fachrichtungen, wie beispielsweise Auswirkungen auf den Finanzausgleich oder Gemeindehaushalt, lassen sich in der Literatur verlässliche Argumentationsketten und empirische Beispiele finden. Es ist denkbar, politische Veränderungen noch relativ zufriedenstellend darzustellen und vorauszusagen, da diese üblicherweise einer gewissen Gesetzmäßigkeit folgen. Sorgen und Ängste über potentielle Risiken sind ebenfalls gut dokumentiert. Im Wesentlichen sind die Analysen und Studien auf eine bestimmte Fachrichtung beschränkt. Ökonominnen bzw. Ökonomen beschreiben die wirtschaftliche Lage, Soziologinnen bzw. Soziologen liefern den sozialwissenschaftlichen Input, Expertinnen bzw. Experten aus den Rechtswissenschaften beschreiben die rechtliche Situation etc. Diese für sich allein stehenden Studien haben gemeinsam, dass sie sich in ihrer fachlichen Auseinandersetzung ihrer Disziplin sektoral beschränken. Eine übergreifende Diskussion ist von den einzelnen Fachexpertinnen bzw. Fachexperten auch nicht zu erwarten, selbst wenn diese erkennen, dass eine integrative Betrachtung des Themas durchaus sinnvoll sein kann. Ein treffendes Beispiel: Bröthaler nennt in seiner detailreichen finanzwirtschaftlichen Analyse selbst einige Themenfelder (z.B. qualitative Auswirkungen auf Umfang und Qualität des Dienstleistungsangebotes, organisatorische Instrumente, strategische Politikfelder etc.), auf die er in seinem Artikel nicht näher eingeht.<sup>353</sup> Er verweist vielmehr auf andere Autorinnen bzw. Autoren im selben Sammelband, die sich damit beschäftigen würden.<sup>354</sup> Es bleibt dem Leser selbst überlassen, die Argumente eines Autors bzw. einer Autorin mit jenen einer bzw. eines anderen abzugleichen. Dieser Abgleich wird durch unterschiedliche Argumentationsweisen erschwert. Manch ein Themenfeld lässt sich einfach in Zahlen ausdrücken, ein anderes vielmehr in Worte fassen. Eine Perspektive ist vielfach dokumentiert, eine andere spärlich bis gar nicht.

Eine fachliche Vertiefung scheint an dieser Stelle nicht zielführend, da hierzu zum einen tiefgehende fachspezifische Kenntnisse notwendig wären, zum anderen das Abwägungsproblem nicht gelöst werden kann – es stehen ja bereits jetzt Argumente diametral gegenüber. Vielmehr sei eine Lösung im Aufzeigen von Chancen und Risiken zur besseren Bewältigung der kommunalen Aufgabenerfüllung zu finden, da bei der bisherigen Diskussion von Für- und Wider-Argumenten aufgefallen ist, dass Gemeindestrukturreformen stets in einem Naheverhältnis zur kommunalen Aufgabenerfüllung stehen. Sei es, dass Aufgaben gemeinsam effizienter bzw. kostengünstiger organisiert werden könnten, sei es dass die Aufgabe der örtlichen Planungen effektiver gestaltet und umgesetzt werden kann etc. Somit öffnet sich ein Weg, um das Problem der Komplexität bei Analyse von Gemeindestrukturreformen zu verstehen – nämlich in einem tieferen Verständnis zur Art und Weise, wie Gemeinden ihre Aufgaben erfüllen. Es ist daher – vorerst – anzunehmen, dass bereits eine Verschiedenheit in der Aufgabenerfüllung auch zu einer vielfältigen Ausgangslage für oder wider Strukturreformen führt. Sprich, dass das Problem nicht in der Kenntnis oder Unkenntnis der einzelnen theoretischen Vor- und Nachteile liegt, sondern darin, dass sich Gemeinden durch ihre individuelle Art der Erfüllung der Aufgaben voneinander unterscheiden können, sodass die jeweils im konkreten Fall vorgebrachten allgemeinen Argumente nur schwer treffsicher herangezogen werden können.

<sup>351</sup> Dieser Begriff bietet sich in Anlehnung an die Phrase »horizontalen Finanzausgleichs« an. Vgl. Kapitel 2.2.1.3.

<sup>352</sup> Siehe hierzu Kapitel 2.4.

<sup>353</sup> Bröthaler, J., Finanzwirtschaftliche Effekte einer hypothetischen Gemeindefusion im Zentralraum Linz in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) (69) 83.

<sup>354</sup> Ebenda.



## *2 Die kommunale Gebietsreform im Allgemeinen*

Somit gelangt man zu dem Schluss, dass die Frage, ob nun Gemeindezusammenlegungen zu befürworten oder zu verneinen sind anhand einer abstrakten Diskussion nicht zuverlässig beantwortet werden kann. Um trotzdem einen Schritt weiter in Richtung eines umsetzungsorientierten Planungsmodells für Gebietsreformen zu gelangen, ist es daher notwendig, sich erstens tiefer mit den Grundlagen zur Aufgabenerfüllung zu befassen, was in Kapitel 3 geschehen wird. Ziel müsste dabei sein, jene Faktoren zu ermitteln und zu diskutieren, die eine derartige Komplexität entstehen lassen, die ein Finden allgemein gültiger Lösungen bislang verunmöglichen – und somit die vorhin aufgestellte These, dass sich die Gemeinden sehr voneinander unterscheiden, bestätigt oder verworfen wird. Eine solche Erörterung soll weiters dazu beitragen, das System »Gemeindestruktur« mit all seinen Hintergründen besser zu verstehen. Zweitens ist ausführlich dargelegt, dass das Thema Gemeindestrukturreformen nicht nur streng ökonomisch diskutiert wird – es gilt auch die gesellschaftspolitische bzw. soziale Argumentation zu beachten. Um diese zu fassen, scheint eine reine vertiefende Erörterung von kommunalen Aufgaben nicht ausreichend. Es bedarf vielmehr einer Auseinandersetzung mit der Frage, wie die soziale Komponente bzw. die sogenannten »weichen Argumente« in die Diskussion eingebracht und etwaige Interessensgegensätze aufgelöst werden können. Hierfür ist in Kapitel 4 ein Steuerungsansatz diskutiert, der sich diesem Problem annehmen wird.

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

Wie bereits als Schlussfolgerung im vorigen Kapitel formuliert, erweckt es den Anschein, dass sich allgemeine Argumente nur schwer auf die individuelle Situation herunterbrechen lassen. Es gilt nun, herauszuarbeiten, ob diese kritische Einschätzung berechtigt ist und auch dann weiter bestehen bleibt, wenn man tiefer in die Materie eindringt. Ausgehend von der Überlegung, dass die Aufgabenerfüllung die eigentliche Ursache der Komplexität ist, gilt es, zu beurteilen, wie diese umfassend analysiert werden kann, sodass eine zielgerichtete Aussage möglich wird – im Sinne von: »Ja, die Gemeinden unterscheiden sich bei ihrer Aufgabenerfüllung!« oder »Nein, dieser Gedanke ist unzutreffend und sie unterscheiden sich nicht!«

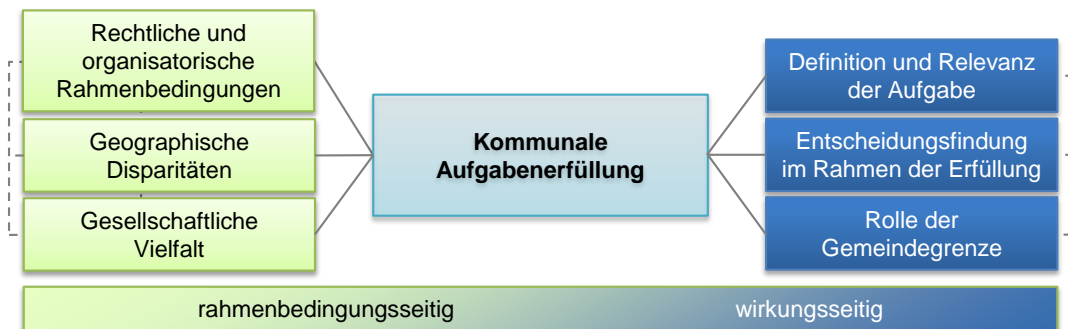
Es scheint daher notwendig, herauszufinden, welche Aufgaben Gemeinden in Österreich überhaupt zu erledigen haben. Dabei ist zu hinterfragen, ob die Zuweisung der Aufgabe zu einer Erfüllungspflicht führt. Es gilt, zu beurteilen, welchen Gestaltungsspielraum eine Gemeinde tatsächlich hat und inwieweit sich das Ausmaß von Gemeinde zu Gemeinde unterscheiden kann. Die Analyse soll allerdings nicht nur die rechtlichen Vorgaben beinhalten, sondern auch auf weitere Einflussfaktoren Rücksicht nehmen. Z.B. stellt sich die Frage, ob auch die geografische Lage oder die Diversität der lokalen Gesellschaft Ausdruck finden im Aufgabenspektrum einer Gemeinde.

Wenn bereits die Grundlagen zu kommunalen Aufgaben untersucht werden, liegt es nahe, gleich einen Schritt weiter zu gehen und zu hinterfragen, wie Entscheidungen im kommunalen Kontext zustande kommen. So kann einerseits diskutiert werden, ob eine Aufgabe grundsätzlich ausgeübt werden kann oder muss; andererseits, bei Bestehen eines Gestaltungsspielraums, wie dieser genutzt werden kann und darf. Spätestens an dieser Stelle wird klar, dass eine umfassende Analyse des Rechtsrahmens sowie der gesellschaftstheoretischen Rahmenbedingungen erforderlich ist.

Auch wenn es auf den ersten Blick nicht hundertprozentig dazu passt, kann es im Sinne des Themas der Arbeit als nützlich erachtet werden, die Rolle der Gemeindegrenze bei der Aufgabenerfüllung von Beginn an mitzudiskutieren: D.h., bereits bei der Erörterung von Aufgaben und Entscheidungsfindungsprozessen soll jeweils nach Hinweisen gesucht werden, ob eine (und wenn ja, welche) Beziehung zwischen diesen und der Grenze an sich existiert.

Zusammengefasst soll die kommunale Aufgabenerfüllung im folgenden Kapitel an Hand der Rahmenbedingungen »Rechtslage«, »geographische Disparitäten« und »gesellschaftliche Vielfalt« untersucht werden, wobei das Augenmerk auf ihre Wirkungen (»Definition und Relevanz der Aufgabe«, »Entscheidungsfindung« und »Rolle der Gemeindegrenze«) fallen soll. Diese Idee ist auch in Abbildung 3.1 dargestellt. So soll ein umfassender Überblick zur Heterogenität in der Aufgabenerfüllung geschaffen werden, der einen Beitrag leisten kann, zu verstehen, warum in gewissen Fällen eine Fusion durchaus als sinnvoll angesehen werden kann, in anderen hingegen nicht.

**Abbildung 3.1:** Skizze zur methodischen Herangehensweise bei der Vertiefung der Grundlagen zur kommunalen Aufgabenerfüllung.



Quelle: Eigene Überlegung.

## 3.1 Heterogenität aufgrund der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen

In einem ersten Schritt soll die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen analysiert werden, die zu einer – vorerst noch als These formuliert – Komplexität in der kommunalen Aufgabenerfüllung führen. Die Begründung soll vor allem in der Aufarbeitung der im Steuerungsprozess relevanten Akteurinnen bzw. Akteure (wer?) sowie der Klärung der Wirkungszusammenhänge (wie?) hinsichtlich von Entscheidungen im kommunalen Umfeld gefunden werden.

### 3.1.1 Politik und Politikverständnis

Politik: Dieser Ausdruck ist wohl für die meisten Menschen ein geläufiger Begriff. Was ist unter Politik genau zu verstehen? Schon die ebenso in diesem Wörterbuch gegebene, sperrige Definition »1. auf die Durchsetzung bestimmter Ziele besonders im staatlichen Bereich und auf die Gestaltung des öffentlichen Lebens gerichtetes Handeln von Regierungen, Parlamenten, Parteien, Organisationen o. Ä. – 2. taktierendes Verhalten, zielgerichtetes Vorgehen«<sup>355</sup> lässt Zweifel aufkommen, dass das Wort der Politik stets gleich interpretiert wird. Wie der Blick ins Wörterbuch zeigt, scheint eine erste große Unterscheidung zu sein, ob man schon ein rein individuelles Verhalten als politisch bezeichnen möchte, sei es auch noch so fern von staatlichen bzw. öffentlichen Stellen, oder ob man Politik stets mit öffentlichen Institutionen verbindet. Auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Begriff der Politik ist keine einheitliche Definitionen zu finden. So zeigt etwa Pelinka in einer Zusammenstellung von unterschiedlichen Definition sehr deutlich, wie vielfältig das Verständnis sein kann: Er nennt dabei klar aggressive Definitionen, wie »Politik ist die Unterscheidung von Freund und Feind sowie die Auseinandersetzung mit dem Feind.«, »Politik ist Kampf um und Benützung von Macht.« oder »Politik ist der Kampf der Klassen und ihrer Parteien, von Staaten und Staatensystemen zum Zweck der Durchsetzung ihrer Interessen und Ziele.«, aber auch deutlich (auf dem ersten Blick) sanftere Sichtweisen, wie »Politik ist Entscheidungsbildung auf öffentlichem Weg.«, »Politik ist die Gesamtheit jener Prozesse, die zur Herstellung von Akzeptanz für staatliche Entscheidungen dienen.« und »Politik ist das Streben nach der Verwirklichung der Staatszwecke (etwa Sicher-

<sup>355</sup>Bibliographisches Institut GmbH (Hrsg.), Duden online, Politik <http://www.duden.de/rechtschreibung/Politik> (22.6.2015).

heit, Wohlfahrt, Freiheit, Frieden, Demokratie).<sup>356</sup> Er unterstützt dabei auch das Zulassen verschiedenster Einzeldefinitionen, zumal der Abstraktionsgrad bei einer einheitlichen Definition je nach gesellschaftlichem Phänomen zu hoch oder zu niedrig sein kann.<sup>357</sup> Trotz der Unterschiedlichkeit der einzelnen Definitionen empfiehlt er die Unterscheidung des Politikbegriffs in »eng« und »weit«: Der enge Politikbegriff ist stark regierungszentriert, während das weite Verständnis auch alle Bereiche der Gesellschaft umfasst.<sup>358</sup> Diese Unterscheidung in enges und weiteres Verständnis ist für den weiteren Verlauf dieser Arbeit relevant, speziell im Teil zu Entscheidungsprozessen und Einbeziehung von Stakeholdern,<sup>359</sup> da sich diese Differenzierung gut zum Abgrenzen des Analysefokus eignet: Es kann damit gut unterschieden werden, ob man vorwiegend Macht- und Entscheidungsprozesse aus der engen, rechtlich bzw. formal vorgesehenen Struktur betrachtet oder man sich öffnet und Handlungsmuster von Akteurinnen bzw. Akteuren in die Analyse miteinbezieht, die aus einer rechtlichen Sicht nicht unbedingt vorgeben sind.

Einen weiteren Rahmen zum Fassen der Politik an sich bietet die Annäherung an den Politikbegriff, wie sie in der englischen Sprache vorgenommen wird. Diese unterscheidet zwischen »polity«, »policy« und »politics«. So ist unter polity die formale Organisation, unter »policy« bzw. »policies« die Inhalte und Ziele der Politik und unter »politics« der politische Prozess samt entsprechenden Rahmenbedingungen zu verstehen.<sup>360</sup> Es ist daher ratsam, auch bei Verwendung des deutschen Begriffes Politik stets zu erklären, welche der drei Ausprägungen man meint.

Es bleibt nun noch zu klären, warum es Politik überhaupt gibt. Pelinka führt dies auf drei Merkmale zurück: Knappheit, Konflikt und Macht.<sup>361</sup> Für das Vorhandensein von Knappheit ist ein gesellschaftliches Interesse an Gütern generell Voraussetzung, aus welchem in der Folge Konflikte um die Verteilung hervorgehen. Um diese Konflikte zu lösen, bedürfe es gewisser Strukturen, die eine Verbindlichkeit in der Durchsetzung von Entscheidungen zur Lösung des Konflikts garantieren – die Macht.<sup>362</sup> Nach Pelinkas Sichtweise liegt dem politischen Handeln also ein Konflikt um Knappheit zu Grunde, der gelöst gehört. Diese Auslegung hilft womöglich, menschliche Aktionen und dazugehörige Reaktionen, die dem Politischen im engeren, aber auch weiteren Sinne, zugeordnet werden, zu verstehen. Logisches Ziel müsste dabei sein, die ursächliche Knappheit auszuforschen. Dem kann gegenüber gehalten werden, dass nicht immer ein realer Konflikt durch politisches Handeln gelöst werden will. Downs gibt in Form eines sehr zugespitzten Ansatzes zu bedenken, dass Politikerinnen und Politiker rein aus Eigennutz handeln und sich deswegen engagieren: »Wir nehmen an, daß [(sic!)] sie nur handeln, um das Einkommen, das Prestige und die Macht zu erlangen, [...] Die Politiker verwenden politische Konzepte und Aktionen einzig und allein als Mittel zur Verfolgung ihrer privaten Ziele, die sie nur dadurch erreichen können, daß sie gewählt werden.«<sup>363</sup> Das Erreichen etwaiger sozialer Ziele steht nach Downs in diesem Modell nicht im Vordergrund, stellt aber dennoch ein »[...] Nebenprodukt des menschlichen Handelns, dessen Ziel private Ambitionen sind [...],<sup>364</sup> dar. Downs bezieht sich bei diesem Gedanken auch auf Schumpeter,<sup>365</sup> der bereits achtzehn Jahre zuvor das Verfolgen sozialer Ziele durch die Politik auch damit verglich, dass die »[...]

<sup>356</sup> Alle Zitate sind beispielhaft aus Pelinka, A., Varwick, J., Grundzüge der Politikwissenschaft (2010) 19f. Pelinka führt an, dass er diese nach Werner J. Pазelt: Einführung in die Politikwissenschaft, zusammengestellt hat.

<sup>357</sup> Pelinka, A., Varwick, J., Grundzüge der Politikwissenschaft (2010) 20.

<sup>358</sup> Pelinka, A., Varwick, J., Grundzüge der Politikwissenschaft (2010) 20f.

<sup>359</sup> Siehe Kapitel 3.5.

<sup>360</sup> Pelinka, A., Varwick, J., Grundzüge der Politikwissenschaft (2010) 21.

<sup>361</sup> Pelinka, A., Varwick, J., Grundzüge der Politikwissenschaft (2010) 22.

<sup>362</sup> Ebenda.

<sup>363</sup> Downs, A., Ökonomische Theorie der Demokratie (1968) 27.

<sup>364</sup> Downs, A., Ökonomische Theorie der Demokratie (1968) 28.

<sup>365</sup> Ebenda.

Produktion eine Nebenerscheinung beim Erzielen von Profiten [...]»<sup>366</sup> ist. Selbst wenn diese Ansichten an dieser Stelle sehr radikal wirken, mögen sie durchaus helfen, das Handeln von Akteurinnen bzw. Akteuren im kommunalen Kontext zu verstehen. Speziell wenn die Existenz von politischen Funktionen durch Strukturreformen gefährdet ist, kann mit dieser Sichtweise ein etwaiger Widerstand der Funktionsträger erklärt werden – diese würden durch die geplante Maßnahme um ihre bisherige Möglichkeit, private Ziele zu verfolgen, beraubt werden.

Wenn bereits die Rede von handelnden Personen war, scheint hier eine kompakte Vertiefung sinnvoll: Im Fall Österreichs zeigt sich bereits bei einem engen Politikverständnis auf Gemeindeebene deutlich, dass das Ermitteln der in politischen Prozessen involvierten Akteursgruppen sehr aufwendig ist. Während etwa Saliterer mit »Politik, Verwaltungsspitze und Bürger«<sup>367</sup> drei wesentliche Entscheidungsträger im kommunalpolitischen System anführt und dabei Politik nicht weiter differenziert, so präzisiert Anderwald ebendiese. Er nennt dabei vier wesentliche »Arenen«, in denen Gemeindepolitik betrieben werde: Partei, Kommunale Gremien, Verwaltung und Öffentlichkeit.<sup>368</sup> Grundsätzlich bleibt bei dieser Einteilung die auch bei Saliterer getroffene Dreiteilung erhalten, dennoch ermöglicht sie mit der Teilung in Partei und Gremien eine differenzierte Sichtweise, die es erlaubt, politische Entscheidungen womöglich besser nachzuvollziehen. Durch die Trennung wird es somit möglich, unterschiedliche Positionen und Inhalte von Parteien und kommunalen Gremien gegeneinander darzustellen. Dass parteipolitische Ziele nicht zwangsläufig jenen der kommunalen Gremien entsprechen müssen, ist ein durchaus denkbarer Fall: Insbesondere dann, wenn sich parteipolitische Vorgaben von höherer Ebene nicht mit jenen Themen und Lösungsansätzen, die akut in einer Gemeinde relevant sind, decken. So erläutert auch Detterbeck, dass speziell bei Parteien, die sowohl national als auch auf regionaler Ebene aktiv sind, innerparteiliche Spannungen zwischen durchaus einem einheitlichen nationalem Auftreten und örtlichen Notwendigkeiten auftreten können.<sup>369</sup> Logisch gedacht hat diese potentielle Konfliktstelle einen Einfluss auf die Realpolitik, zumal hier auch von Durchsetzung von Macht im Sinne einer Politikdefinition gesprochen werden kann. In den folgenden Unterkapiteln sollen daher diese vier Arenen detaillierter betrachtet werden.

#### 3.1.1.1 Arena der Partei

Parteien können in politikwissenschaftlicher Sicht als Zusammenschluss von Menschen mit ähnlichen Interessen und Meinungen verstanden werden.<sup>370</sup> Das auf dem griechischen »pars« für »Teil« basierende Wort Partei lasse sich schon sehr lange in der Geschichte in verschiedenen Ausprägungen zurückverfolgen, allerdings wird es heutzutage insbesondere im Kontext von moderner Demokratie als Teil des Parlamentarismus verstanden.<sup>371</sup> Auch bei Downs lässt sich eine ähnliche Formulierung finden, in welcher bereits deutlich der Gedanke um Macht ausgeprägt ist: »Im weitesten Sinne ist eine politische Partei eine Koalition von Personen, die den Regierungsapparat mit legalen Mitteln unter ihre Kontrolle zu bringen suchen.«<sup>372</sup> Parteien können grundsätzlich drei Funktionen zugeschrieben werden: Integration von verschiedenen Interessen zu kompakteren Einheiten, Rekrutierung von Personen, die sich Wahlen stellen und dann in verschiedensten Positionen Entscheidungen treffen sowie Vehikel

<sup>366</sup>Schumpeter, J.A., *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* (1972) 448.

<sup>367</sup>Saliterer, I., *Entwicklungslinien und Gestaltungspotentiale kommunaler Ziel- und Erfolgssteuerung* (2007) 29.

<sup>368</sup>Anderwald, K., *Gemeindepolitik in Österreich* in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), *Handbuch Gemeindepolitik* (2013) (5) 9ff.

<sup>369</sup>Detterbeck, K., *Parteien und Parteiensystem* (2011) 234.

<sup>370</sup>Pelinka, A., Varwick, J., *Grundzüge der Politikwissenschaft* (2010) 98.

<sup>371</sup>Ebenda.

<sup>372</sup>Downs, A., *Ökonomische Theorie der Demokratie* (1968) 24.

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

für Legitimation von Macht.<sup>373</sup> Detterbeck definiert Parteien über drei Merkmale, die sich nicht wesentlich von Pelinkas Sichtweise unterscheiden – wenn man möchte, kann man sie noch etwas schärfer in ihrer Klarheit bezeichnen: Parteien haben eine elektorale, eine programmatische und eine organisatorische Komponente.<sup>374</sup> Darunter versteht er, dass Parteien sich als formale Organisation Wahlen stellen und so Menschen an die Macht bringen, die wiederum nach bestimmten, mehr oder weniger verbindlichen, parteivorgegebenen Ziel- und Wertvorgaben Handlungen setzen.<sup>375</sup>

Parteien können, je nach örtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, unterschiedlich organisiert sein, ihre Inhalte und Positionen können sie im Regelfall frei wählen.<sup>376</sup> Ebenso vielfältig kann die Finanzierung der Parteien gestaltet werden; so reichen die Varianten von Mitgliedsbeiträgen über Steuern, Spenden, staatliche Beihilfen bis hin zu parteieigenen wirtschaftlichen Unternehmungen.<sup>377</sup>

Die Motive, warum sich Personen über Parteien politisch engagieren, können ebenso sehr unterschiedlich sein. Die extreme Variante, der reine privat Eigennutz, so wie ihn Downs sieht, ist bereits erläutert worden.<sup>378</sup> Dies ist auch bei Saliterer zu lesen, die neben reinen persönlichen Interessen, wie der Erwartung von finanziellen Vorteilen, Gewinnen von persönlichem Ansehen oder Ausübung von Macht über eine parteipolitische Profilierung noch weitere Motive ortet, wie z.B. echte politische Gestaltungsmöglichkeiten zur Erhöhung der Lebensqualität etc.<sup>379</sup> Pelinka weist in diesem Zusammenhang kritisch darauf hin, dass die Gestaltung des Parteiensystems an sich durchaus einen Einfluss auf das Handeln der politisch Aktiven habe: Insbesondere in Systemen, in denen mehrere Parteien an Steuerung und Einfluss interessiert sind, sei anzunehmen, dass der Umsetzung der eigenen inhaltlichen Überzeugungen in der Realität weniger Priorität gegeben wird als vielmehr der Sieg bei Wahlen im Fokus von der Formulierung von Parteiprogrammen steht.<sup>380</sup>

Parteien gelangen üblicherweise durch Wahlen an die Macht. Dabei vergibt die Bevölkerung ein politisches Mandat zur Machtausübung.<sup>381</sup> Wahlen an sich können sehr unterschiedlich organisiert sein, in freien, repräsentativen Demokratien sind allerdings gewisse Mindeststandards einzuhalten. Diese werden auch demokratische Wahlgrundsätze genannt und besagen, dass Wahlen geheim und frei von Zwang durchgeführt werden müssen, alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger gleiches Gewicht haben, niemand diskriminiert werden darf und die Mandats-träger direkt – ohne Zwischengremien – gewählt werden müssen.<sup>382</sup> Beschränkungen, wie etwa auf ein gewisses Mindestalter oder den Besitz einer Staatsbürgerschaft sind allerdings zulässig und üblich.<sup>383</sup> Das österreichische Recht kennt in Bezug auf Wahlen noch eine begriffliche Präzisierung: Eine politische Partei verfolgt generell das Ziel der Teilnahme an der politischen Willensbildung, ist aber trotz ihrer Rechtspersönlichkeit als politische Partei, die sie mit Hinterlegung einer Satzung erreicht, noch keine »wählbare« Partei. Erst wenn sie als wahlwerbende Gruppe bei einer Wahlbehörde eingebracht wird, ist sie bei einer Wahl wählbar.<sup>384</sup>

<sup>373</sup> Pelinka, A., Varwick, J., Grundzüge der Politikwissenschaft (2010) 99.

<sup>374</sup> Detterbeck, K., Parteien und Parteiensystem (2011) 16.

<sup>375</sup> Ebenda.

<sup>376</sup> Zusammenfassend nach Pelinka, A., Varwick, J., Grundzüge der Politikwissenschaft (2010) 100-104.

<sup>377</sup> Zusammenfassend nach Pelinka, A., Varwick, J., Grundzüge der Politikwissenschaft (2010) 106ff.

<sup>378</sup> Downs, A., Ökonomische Theorie der Demokratie (1968) 27.

<sup>379</sup> Saliterer, I., Entwicklungslinien und Gestaltungspotentiale kommunaler Ziel- und Erfolgssteuerung (2007) 187.

<sup>380</sup> Pelinka interpretiert hier frei und sinngemäß den amerikanischen Ökonomen Anthony Downs, allerdings ohne Angabe von Referenzen. Pelinka, A., Varwick, J., Grundzüge der Politikwissenschaft (2010) 105.

<sup>381</sup> Detterbeck, K., Parteien und Parteiensystem (2011) 28.

<sup>382</sup> Detterbeck, K., Parteien und Parteiensystem (2011) 58f.

<sup>383</sup> Ebenda.

<sup>384</sup> Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 27f.

#### 3.1.1.2 Arena der Gremien

Nach Anderwalds Beschreibung von Politik in der Arena der Gremien<sup>385</sup> ist darunter am ehesten die operative Arbeit in den staatlichen Organen bzw. Ausschüssen zu verstehen. Wenn eine Partei für bestimmte Beschlüsse keine notwendige Mehrheit hat oder Anliegen auf besonders solide Basis gestellt werden sollen, besteht die Herausforderung in der Abstimmungsarbeit.<sup>386</sup> Auch wenn es Anderwald nicht konkret ausformuliert, so lässt sich erahnen, dass gerade dieses Zulassen von anderen Meinungen und Abweichen von der Parteilinie zur Lösung konkreter Konflikte andere Strategien benötigt, als reine Parteipolitik zu betreiben und um Wählerstimmen zu kämpfen. So beschreibt etwa Detterbeck, dass Konflikte zwischen öffentlichen Mandatsträgern und der Partei zu beobachten sind, die oft auf Rücksichtnahme auf ein Regierungsübereinkommen oder Erkennen realpolitischer Verantwortung zurückgehen würden.<sup>387</sup> Die konkrete Ausgestaltung des Konflikts, sofern er überhaupt einer ist, hängt freilich von den Rahmenbedingungen ab. Dass aber auch sehr skurrile Situationen in einer Demokratie möglich sind, die realpolitisch eine große Herausforderung sind, zeigt etwa der Fall, dass ein direkt gewählter Bürgermeister einer anderen Fraktion angehört als jene, die im Gemeinderat die Mehrheit habe;<sup>388</sup> Dies ist die zwingend logische Folge, wenn der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin direkt gewählt wird. Das Konfliktpotential ist bei solchen Konstellationen offensichtlich. Ferner führen zahlreiche strukturelle Vorgaben auf unterschiedlichsten Ebenen zur zwangsläufigen Einbindung von parteifremden oder externen Personen. So ist etwa in Salzburg auf kommunaler Ebene vorgesehen, dass alle im Gemeinderat vertretenen Fraktionen im Kontrollausschuss zu Finanzen paritätisch mitwirken.<sup>389</sup> So wird schon allein durch diese Vorgabe ein Diskurs initiiert, der die Realpolitik in gewisser Weise mitbeeinflusst, selbst wenn eine Partei eine deutliche Mehrheit hält. Es lässt sich daher auch aus Sicht der Parteiorganisationsforschung, die öffentliche Mandatsträger als eigene Gruppe in der Partei neben Parteimitgliedern und Parteiführung sieht,<sup>390</sup> argumentieren, Politik im Rahmen der Gremien von der Parteipolitik zu trennen und gesondert zu analysieren, da diese anderen Rahmenbedingungen unterworfen ist, als reine Parteipolitik.

#### 3.1.1.3 Arena der Verwaltung

Es ist mindestens genauso schwer, ein eindeutiges Verständnis für den Begriff der Verwaltung aufzubauen, wie es vorhin mit dem Begriff der Politik versucht wurde. Freilich könnte man sich mit der durchaus kompakten Umschreibung von Beyer, die Politik sei für das Strategische, die Verwaltung für die operative Umsetzung zuständig,<sup>391</sup> zufrieden geben. Dies scheint aber mehr ein Anspruch zu sein als eine präzise Definition von öffentlicher Verwaltung. Bökemann bringt den Begriff der Bürokratie in diesem Zusammenhang ins Spiel, in dem er diese den »[...] staatlichen Besitzstand an materialer Infrastruktur und institutioneller Ordnung [...]«<sup>392</sup> ver-

<sup>385</sup> Anderwald, K., Gemeindepolitik in Österreich in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (5) 16-19.

<sup>386</sup> Anderwald, K., Gemeindepolitik in Österreich in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (5) 18.

<sup>387</sup> Detterbeck, K., Parteien und Parteiensystem (2011) 88 bzw. 117.

<sup>388</sup> Anderwald, K., Gemeindepolitik in Österreich in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (5) 18.

<sup>389</sup> Anderwald, K., Gemeindepolitik in Österreich in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (5) 19.

<sup>390</sup> Detterbeck, K., Parteien und Parteiensystem (2011) 117.

<sup>391</sup> Beyer, M., Verwaltungsinnovation durch Innovationsmanagement in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Kommunikation und Führungskultur im politisch-administrativen Umfeld (2013) (207) 217.

<sup>392</sup> Bökemann, D., Theorie der Raumplanung (1982) 324.

waltend sieht. Kirk erläutert, dass die öffentliche Verwaltung lange Zeit fast ausschließlich aus rechtswissenschaftlicher Sicht diskutiert wurde<sup>393</sup> – damit einhergehend verwundert es nicht, dass die Be- und Umschreibungen des Verwaltungsbegriffes durchaus vielfältig sind.<sup>394</sup> So existieren verschiedene Perspektiven auf die Verwaltung aus rechtswissenschaftlicher Sicht: Man kann sie etwa im organisatorischen, materiellen oder funktionalen Sinne versuchen zu fassen – allerdings spiegeln Formulierungen wie »Verwaltung im organisatorischen Sinne ist die Verwaltungsorganisation, die aus der Gesamtheit der Verwaltungsträger, Verwaltungsorgane und sonstigen Verwaltungseinrichtungen«, »Verwaltung im materiellen Sinne ist die Verwaltungstätigkeit, d.h. diejenige Staatstätigkeit, die die Wahrnehmung der Verwaltungsangelegenheit zum Gegenstand hat« bzw. »Verwaltung im formalen (funktionalen) Sinne ist die Gesamtheit von den Verwaltungsbehörden ausgeübte Tätigkeit ohne Rücksicht darauf, ob sie materiell verwaltender Art ist oder nicht«<sup>395</sup> unterschiedliche Ansätze wider. Auch die von Kirk erwähnte auch kritisierte Negativdefinition Verwaltung sei alles, was nicht Gesetzgebung oder Justiz sei,<sup>396</sup> ermöglicht nicht ein eindeutiges Verständnis. In einem scheint sich jedoch die rechtswissenschaftliche Sicht einig: Die Verwaltung müsse stets im öffentlichen Interesse handeln bzw. sich daran orientieren.<sup>397</sup> Doch wie kann das öffentliche Interesse für die Verwaltung gefasst werden? In Österreich ist klar in der Verfassung geregelt, dass die gesamte staatliche Hoheitsverwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden darf.<sup>398</sup> Wenn man die Überlegung heranzieht, dass in den Parlamenten beschlossene Gesetze in den Grundideen den Willen der Bevölkerung widerspiegeln, so bedeutet das, dass folglich die Verwaltung rein den, wohlgemerkt indirekt, repräsentativ geschaffenen Willen des Volkes exekutiert.

Neben dem rechtswissenschaftlichen Diskurs um die öffentliche Verwaltung, in dem sie – sehr komprimiert gedacht – sowohl aus organisationsrechtlicher Sicht als auch als Staatsgewalt diskutiert wird, haben sich die Wirtschaftswissenschaften mit ihr befasst. Ökonomisch kann die Verwaltung als »[...] Wirtschaftseinheit, die wirtschaftliche Verfügungen über zu produzierende und abgebende Güter im Sinne öffentlicher Ziele auf der Grundlage öffentlichen Eigentums trifft [...]«<sup>399</sup> beschrieben werden. Mit dieser Sichtweise wird etwas mehr der Charakter einer Einrichtung, die politisch getroffene Entscheidungen umsetzt, gestärkt. Dass es sich bei der Verwaltung aber um kein Unternehmen handelt, zeigt die Tatsache, dass die Verwaltung grundsätzlich nicht wirtschaftlich selbstständig agiert, nicht nach Gewinn oder Privateigentum strebt und auch kein wirtschaftliches Risiko trägt, wenn sie als Behörde tätig ist.<sup>400</sup> An dieser Stelle sei auf die Abgrenzung zu öffentlichen Betrieben hingewiesen; dies sind jene Einrichtungen, die in öffentlichem Eigentum stehen und nach privatwirtschaftlichen Kriterien betrieben werden.<sup>401</sup>

Auch Anderwald, der ja mittels seiner These, Kommunalpolitik werde in den vier Arenen, Partei, Gremien, Verwaltung und Öffentlichkeit ausgetragen, diese Gliederung provoziert hat, gibt in seiner Abhandlung keine Definition von Verwaltung.<sup>402</sup> Vielmehr setzt er – und das ist auch

<sup>393</sup>Kirk, W., Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum Verwaltungsbetrieb Band 1 (2004) 12f.

<sup>394</sup>Dies deutet sogar Kirk selbst an. Ebenda.

<sup>395</sup>Alle drei wörtlichen Zitate aus Kirk, W., Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum Verwaltungsbetrieb Band 1 (2004) 13.

<sup>396</sup>Ebenda.

<sup>397</sup>Kirk, W., Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum Verwaltungsbetrieb Band 1 (2004) 14.

<sup>398</sup>Artikel 18 (1) B-VG, BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 102/2014.

<sup>399</sup>Kirk, W., Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum Verwaltungsbetrieb Band 1 (2004) 15.

<sup>400</sup>Kirk, W., Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum Verwaltungsbetrieb Band 1 (2004) 17.

<sup>401</sup>Mehr dazu im Kapitel 3.4.

<sup>402</sup>Anderwald, K., Gemeindepolitik in Österreich in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013)



bei anderen Autorinnen und Autoren zu diesem Thema zu erkennen – voraus, dass klar ist, wer bzw. was mit Verwaltung gemeint ist. Womöglich ist das aber auch dem Umstand geschuldet, dass die staatliche Verwaltung je nach Ebene und Ort sehr unterschiedlich organisiert sein kann und unterschiedliche Zwecke erfüllt. Darüber hinaus scheint die Abgrenzung zur (Partei-)Politik nicht immer ganz einfach zu sein, wie Anderwald am Beispiel der Kommunalpolitik zeigt: In Österreich sei der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin zugleich Politikerin bzw. Politiker als auch weisungsberechtigte Leiterin bzw. weisungsberechtigter Leiter der Verwaltung, während in anderen Ländern ein vom Staat eingesetzter Beamter als Verwaltungschef unabhängig agiere.<sup>403</sup>

Die Motive, in der Verwaltung tätig zu werden, sind, verglichen mit der Parteipolitik, mindestens genauso bunt, sofern man Saliterers Zusammenstellung Glauben schenkt. Diese reichen von allgemeinen Interessen wie ehrlichen Bemühungen zur Erhöhung der Lebensqualität bzw. des Gemeinwohls bis hin zu stereotypen Zielen, ein »ruhiges, konfliktfreies, angenehmes Leben« zu führen.<sup>404</sup> Gerade Letzteres sei indes nach Anderwald speziell in der kommunalen Verwaltung nicht immer gegeben, zumal die bereits erörterte strukturelle Vermengung von Politik und Verwaltung für Spannungen Sorge.<sup>405</sup>

#### 3.1.1.4 Arena der Öffentlichkeit

Bei der vierten Arena der Politik handelt es sich um die der Öffentlichkeit. Darunter kann die in einem gewissen Gebiet ansässige Bevölkerung verstanden werden, wie Anderwald am Beispiel der Gemeindebevölkerung im Fall der Kommunalpolitik zeigt.<sup>406</sup> Besonders relevant erscheint hier die Tatsache, dass die Öffentlichkeit grundsätzlich nicht im alltäglichen Entscheidungsprozess formal eingebunden ist, aber dennoch einen wesentlichen Einfluss hat.<sup>407</sup> Man denke dabei in erster Linie an die nachfolgenden Wahlen, bei denen die stimmberechtigte Bevölkerung das wohl für Politiker dankbarste bzw. schmerzhafteste Zeichen ihrer Zufriedenheit in Form einer Stimme für oder gegen einen Kandidaten abgeben kann. Allerdings müssen, wenn man von Öffentlichkeit spricht, nicht zwangsläufig die Einzelpersonen im Zentrum des Interesses stehen. Unter Öffentlichkeit kann auch die Organisation der Bevölkerung in Interessensgemeinschaften, BürgerInneninitiativen, Vereinen verstanden werden – nach Anderwald wesentliche, beeinflussende Akteure, wenn Prozesse der direkten Demokratie relevant sind.<sup>408</sup>

Beim Studium von Anderwalds Beitrag zum Wechselspiel zwischen Politik und Öffentlichkeit fällt auf, dass dieses auf zweierlei Art stattfindet: Einerseits informiere die Politik die Öffentlichkeit über diverse Kanäle. Dies geschehe auf kommunaler Ebene etwa durch Gemeindezeitungen, Print- und Internetmedien.<sup>409</sup> Dabei kann die Fließrichtung der Information grundsätzlich von der Politik zur Öffentlichkeit gesehen werden. Andererseits versuche man die Öffentlichkeit in Entscheidungen einzubinden. Dies kann über Nutzung formaler Instrumente wie Volksbegehren, Volksbefragung und Volksabstimmung stattfinden, durch Einbeziehung von interessierten

(5) 19-21.

<sup>403</sup> Anderwald, K., Gemeindepolitik in Österreich in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (5) 19f.

<sup>404</sup> Saliterer, I., Entwicklungslinien und Gestaltungspotentiale kommunaler Ziel- und Erfolgssteuerung (2007) 187.

<sup>405</sup> Anderwald, K., Gemeindepolitik in Österreich in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (5) 20.

<sup>406</sup> Anderwald, K., Gemeindepolitik in Österreich in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (5) 21f.

<sup>407</sup> Ebenda.

<sup>408</sup> Ebenda.

<sup>409</sup> Anderwald, K., Gemeindepolitik in Österreich in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (5) 22.

Bürgerinnen und Bürgern in Beiräten gestaltet sein oder subtiler und informeller wie etwa durch intensive Abstimmungsgespräche mit Funktionären und Vertretern wichtiger Vereine.<sup>410</sup> Gerade zu letzteren müssen freilich auch weitere Stakeholder, wie private Unternehmen, Banken, Non-Profit-Organisationen oder Medien gezählt werden,<sup>411</sup> da diese ebenso ein Interesse an Entwicklungen in der Gemeinde haben (können). Jedenfalls kann geschlossen werden, dass hier die Richtung des »Informationsflusses« keine Einbahn ist. Der Austausch ist vielmehr wechselseitig und dementsprechend komplex.

Die Ziele bzw. Interessen der Öffentlichkeit können, wiederum keine Überraschung, als sehr breit angesehen werden. Diese reichen von der Erhaltung bzw. Steigerung der Lebensqualität über Befriedigung von individuellen Interessen, Machtausübung bis hin zur Erhaltung der eigenen Existenz oder Gewinnmaximierung.<sup>412</sup>

#### 3.1.2 Institutionen und Organe

Nachdem nun ein erster Gedankenanstoß gegeben wurde, wie Politik zu verstehen ist und wie verzahnt die Verfolgung von Interessen bzw. Ausübung von Macht sind, gilt es, zu klären, welche Akteurinnen bzw. Akteure Entwicklungen in der Gemeinde steuern. Da, wie in der Folge zu sehen, allein schon bei Anwendung eines engen Politikverständnisses eine große Anzahl an Akteurinnen bzw. Akteuren im Steuerungs- und Entscheidungsprozess involviert ist, sei die Darstellung auf eben diese engere Auswahl begrenzt – wohlwissend, dass in der Realität bei einer weiten Betrachtung zahlreiche weitere Mitwirkende analysiert werden müssen. Die folgende Aufarbeitung soll indes zeigen, dass eben bereits eine sehr schmale, sehr an den formalrechtlichen Notwendigkeiten angelehnte Betrachtung zu einem sehr komplexen Bild führt. . .

Zur Abgrenzung im vertikalen Sinne sei noch angemerkt, dass die Aufweitung bis hin zur Europäischen Union bewusst getroffen wurde. Es mag in einem ersten Moment etwas eigen wirken, in einer Arbeit zu Gemeindezusammenlegungen eine solche umfassende Darstellung der staats- und europarechtlichen Grundlagen zu geben. Aber allein schon der Hinweis von Fraiß, dass schätzungsweise rund die Hälfte bis drei Viertel aller kommunalen Regelungen auf EU-Bestimmungen zurückzuführen sind,<sup>413</sup> lässt aufhorchen. Sogleich stellen sich Fragen wie: Ist das überhaupt möglich? Und falls ja, was bedeutet das für Gemeinden respektive die Gemeindepolitik? Ziel der folgenden Unterkapitel soll daher sein, ein grobes Verständnis für das komplexe System mit seinen gegenseitigen Abhängigkeiten zu erlangen. Damit soll das Einschätzen von gewissen Gegebenheiten erleichtert werden, die in Bezug auf das Thema »Gemeinden« bzw. »Gemeindezusammenlegungen« relevant sein könnten. So sollen zuerst die wesentlichen Institutionen und Organe beschrieben werden, jeweils mit einer Einschätzung der Bedeutung für Gemeinden. Im anschließenden Kapitel 3.1.3 soll dargelegt werden, mit welchen Normen die Steuerung in eine verbindliche Form gebracht werden kann.

<sup>410</sup>Anderwald, K., Gemeindepolitik in Österreich in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (5) 21f.

<sup>411</sup>Saliterer führt diese in ihrer Übersicht zu kommunalen Akteurinnen bzw. Akteuren an. Saliterer, I., Entwicklungslinien und Gestaltungspotentiale kommunaler Ziel- und Erfolgssteuerung (2007) 187f.

<sup>412</sup>Saliterer führt diese in ihrer Übersicht zu kommunalen Akteurinnen bzw. Akteuren an. Saliterer, I., Entwicklungslinien und Gestaltungspotentiale kommunaler Ziel- und Erfolgssteuerung (2007) 187f.

<sup>413</sup>Fraiß, D., Interessenvertretung im Mehrebenensystem in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (83) 90.

### 3.1.2.1 Organe der EU

Dass die EU ein hochkomplexes Gebilde ist, vermag wohl kaum jemand zu bestreiten. Weidenfeld erklärt dies insbesondere durch die historische Entwicklung und konzeptionelle Idee einer supranationalen Organisation.<sup>414</sup> So gibt es neben den in den Verträgen festgeschriebenen Organen auch weitere politisch gestaltende Akteure, wie Interessensvertreter und im Prinzip auch die nationalen Parlamente, welche in bestimmten EU-Angelegenheiten aktiv werden müssen.<sup>415</sup> Aber selbst bei Nennung der wesentlichen Organe herrscht in der Literatur Uneinigkeit: Während Tömmel fünf Organe sieht, die im Wesentlichen die Politik der Europäischen Union vorantreiben,<sup>416</sup> beziehen sich andere Autoren auf den Vertrag von Lissabon und nennen sieben zentrale Organe.<sup>417</sup> Letztere Aufzählung umfasst auch noch die Europäische Zentralbank und den Rechnungshof.

- Die **Europäische Kommission** wird gerne als »Hüterin der Verträge«, »Motor der Integration« und »Exekutive der Union« gesehen.<sup>418</sup> Ihr Aufgabenfeld umfasst dabei die Gesetzgebung, Exekutivtätigkeit aber auch Repräsentation.<sup>419</sup> Generell stellt jedes EU-Land einen Kommissar bzw. eine Kommissarin, welcher bzw. welche in seiner bzw. ihrer Tätigkeit nur der EU und nicht dem Herkunftsland verpflichtet ist.<sup>420</sup> Tömmel sieht in der Kommission ein »[...] widersprüchlich konzipiertes Organ [...]«<sup>421</sup>, zumal sie gewisse Entscheidungen bzw. Initiativen nur im Wechselspiel mit anderen Organen durchführen dürfe und dabei ihre grundsätzliche Unabhängigkeit in Frage gestellt werden kann. Inwiefern die Arbeit der Kommission für Gemeinden eine unmittelbare Bedeutung hat, ist nicht leicht zu beurteilen. Nachdem ihr allein das Recht zukommt, den Prozess zur Erlassung europäischer Gesetze (d.h. insbesondere Verordnungen und Richtlinien) anzustoßen,<sup>422</sup> die, wie im Kapitel 3.1.3.2 dargelegt, auch maßgeblichen Einfluss auf Gemeinden haben, ist ein Verfolgen der Arbeit der Kommission durchaus anzuraten. Dass indes die Kommission auf Wunsch einer einzelnen, kleinen Gemeinde tätig wird, kann durchaus bezweifelt werden. Joos beschreibt zwar, dass die rund 27.000 Mitarbeiter der Kommission<sup>423</sup> grundsätzlich offen gegenüber externer Anbringen sind, allerdings müsste aufgrund der Fülle an konkurrierenden Ideen das eigene Anliegen schon besonders herausstechen, um auf eine Berücksichtigung zu hoffen.<sup>424</sup> Ein weiterer Grund das Agieren der Kommission seitens der Gemeinden zu verfolgen, könnte in ihrer Kompetenz zur Verwaltung von Fonds bzw. der Vergabe von Fördermitteln gesehen werden.<sup>425</sup> So können interessierte Gemeinden möglicherweise Projekte leichter realisieren, wenn diese von der EU gefördert werden. Genaues Hintergrundwissen zu den einzelnen Förderprogrammen schadet sicherlich nicht im Wettbewerb um Förderungen.
- Der **Rat der Europäischen Union** ist eines der beiden gesetzgebenden Organe.<sup>426</sup> For-

<sup>414</sup>Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 107.

<sup>415</sup>Ebenda.

<sup>416</sup>Tömmel, I., Das Politische System der EU (2014) 87.

<sup>417</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 70 bzw. Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 107.

<sup>418</sup>Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 130.

<sup>419</sup>Tömmel, I., Das Politische System der EU (2014) 93.

<sup>420</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 73.

<sup>421</sup>Tömmel, I., Das Politische System der EU (2014) 94.

<sup>422</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 73.

<sup>423</sup>Diese Schätzung der Mitarbeiter inkl. Übersetzungsdienst ist bei Tömmel zu lesen. Tömmel, I., Das Politische System der EU (2014) 94.

<sup>424</sup>Joos, K., Lobbying im neuen Europa (2011) 116f.

<sup>425</sup>Tömmel, I., Das Politische System der EU (2014) 94.

<sup>426</sup>Tömmel, I., Das Politische System der EU (2014) 98.

mal gesehen wird er zwar nicht selbst unmittelbar aktiv, da, wie beschrieben, das Initiativrecht bei der Europäischen Kommission liegt; allerdings kann er diese zur Tätigkeit auffordern. Im Wesentlichen hat er, zusammen mit dem Europäischen Parlament, über Vorschläge der Kommission rechtsverbindlich zu entscheiden.<sup>427</sup> Der Rat setzt sich dabei aus je einem Vertreter der Mitgliedsländer zusammen. Je nach Thema werden die entsprechenden Fachminister entsandt.<sup>428</sup> Die Bereiche können dabei von allgemeinen über äußere Angelegenheiten bis hin zu Treffen der für Verkehr oder Raumordnung zuständigen Minister reichen.<sup>429</sup> Hier zeigt sich auch gleich die Relevanz für Gemeinden. Wenngleich diese nicht direkt vertreten sind, hat der Rat die Befugnis, Entscheidungen zu treffen, die auch kommunale Interessen berühren. Hierbei haben eben die nationalen Minister die jeweiligen Inhalte entsprechend zu kommunizieren und einzubringen. Ein guter Draht zum jeweiligen nationalen Regierungsvertreter kann in dieser Hinsicht nicht nachteilig sein.<sup>430</sup> Zu beachten ist, dass im Rat Beschlüsse nicht einstimmig getroffen werden müssen, sondern mit einer qualifizierten Mehrheit zustande kommen.<sup>431</sup> Das bedeutet, dass EU-Recht auch gegen den Willen einzelner Staaten beschlossen werden kann. In Bezug auf Gemeindeinteressen kommt dem Rat auch eine entscheidende Funktion zu: Er ernennt – ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit – die Mitglieder von bestimmten EU-Institutionen, wie z.B. dem Ausschuss der Regionen.<sup>432</sup>

- Das **Europäische Parlament** ist die einzige Einrichtung der EU, die direkt von der Bevölkerung gewählt wird.<sup>433</sup> In der Literatur wird dieser Umstand als wesentlich hinsichtlich der demokratischen Legitimation der EU genannt.<sup>434</sup> Den insgesamt 751 Abgeordneten aller Länder kommt gemeinsam mit der Kommission die Entscheidungskompetenz bei europäischen Rechtsakten zu. Der Gesetzgebungsprozess variiert dabei je nach Sachbereich.<sup>435</sup> Weidenfeld betont, dass das Europäische Parlament etliche Funktionen innehat, die meistens allerdings etwas im Schatten der nationalen Interessen, vertreten durch den Rat, stehen. Am meisten Einfluss sieht er in der Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments: Es kann mit Zwei-Drittel-Mehrheit die Kommission ihres Amtes entheben.<sup>436</sup> Aufgrund des hohen Einflusses im Gesetzgebungsverfahren sei das Europäische Parlament auch stets im Visier von Interessenvertretern und Lobbyisten, es gilt als die offenste Einrichtung der EU.<sup>437</sup> Joost betont, dass es durch diese Kompetenz nicht nur vorwärtsorientiert gestalterisch tätig ist, sondern auch Initiativen abändern, verschleppen bzw. gar verhindern kann.<sup>438</sup> Es gibt viele Wege, Einfluss auf die Arbeit des Parlaments zu nehmen: Sei es über einzelne, persönlich bekannte Abgeordnete direkt oder über ihren Umweg hin zu den in den relevanten Ausschüssen kompetenteren und im politischen Prozess einflussreicheren Abgeordneten; gute Kontakte zu den Mitarbeitern bzw. Mitarbeiterinnen der Abgeordneten sind ebenso von Vorteil, da letztere oftmals überlastet sind.<sup>439</sup> Folglich kann die Bedeutung für Gemeinden dahin abgeleitet werden, dass diese zwar nicht auf unmittelbarem Weg besteht, aber über den Umweg der Interessenvertre-

<sup>427</sup> Ebenda.

<sup>428</sup> Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 121.

<sup>429</sup> Tömmel, I., Das Politische System der EU (2014) 95.

<sup>430</sup> Joos sieht dies in ähnlicher Weise, allerdings nicht speziell auf Gemeinden bezogen. Joos, K., Lobbying im neuen Europa (2011) 110.

<sup>431</sup> Tömmel, I., Das Politische System der EU (2014) 99.

<sup>432</sup> Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 125.

<sup>433</sup> Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 108.

<sup>434</sup> Ebenda.

<sup>435</sup> Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 73.

<sup>436</sup> Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 113-115.

<sup>437</sup> Joos, K., Lobbying im neuen Europa (2011) 121f.

<sup>438</sup> Ebenda.

<sup>439</sup> Joos, K., Lobbying im neuen Europa (2011) 125.

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

tung nicht gänzlich außer Acht gelassen werden sollte. Diese EU-Recht beeinflussende Schiene kann speziell dann verstärkt gewählt werden, wenn eine individuelle Auffassung von sonst niemanden auf innerstaatlicher Ebene als prioritär erachtet wird. Es ist dabei anzunehmen, dass größere Gemeinden eher Gehör finden als Kleinstgemeinden, da diese in absoluten Zahlen auch mehr Wählerinnen und Wähler repräsentieren.

- Der **Europäische Rat** besteht aus den Staats- und Regierungschefs, seinem gewählten Präsidenten sowie dem Kommissionspräsidenten.<sup>440</sup> Dieses formell vorgesehene Organ ist keinesfalls mit dem Rat der Europäischen Union zu verwechseln. Er hat keine Gesetzgebungskompetenz, entwickelt aber strategische Vorgaben, die für andere Organe aus politischer Sicht relevant sind. Grundsätzlich befasst er sich mehr mit großen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Fragen sowie Angelegenheiten zur Außenpolitik.<sup>441</sup> Darüber hinaus wird er als jenes Organ gesehen, welches festgefahrene Konflikte in höchster Instanz zu lösen vermag.<sup>442</sup> Daraus kann geschlossen werden, dass Angelegenheiten, die für Gemeinden von Relevanz sind, nicht vorrangig von diesem Organ behandelt werden – sofern es sich nicht um eine Sache von großer Bedeutung für die gesamte EU handelt. Sofern es notwendig ist, erscheint eine Beeinflussung seitens der Gemeinden, ähnlich wie beim Rat der Europäischen Union, vorrangig über die nationale Schiene sinnvoll, zumal die Mitgliedstaaten durch Repräsentanten bzw. Repräsentantinnen vertreten sind.
- Mit dem **Gerichtshof der Europäischen Union** hat die EU auch ein unabhängiges Organ der Judikative, welches rechtsverbindliche Urteile fällt.<sup>443</sup> Der Europäische Gerichtshof ist als Institution weitläufig bekannt, allerdings gibt es auch noch zwei weitere Einrichtungen: Das Europäische Gericht und (aktuell zumindest) ein Fachgericht, das Gericht für den öffentlichen Dienst.<sup>444</sup> Der Gerichtshof hat eine Vielzahl an Aufgaben, wie z.B. die Überwachung der Einhaltung von Rechtsnormen oder die Auslegung von Vorschriften.<sup>445</sup> Gerade mit letzteren können Gemeinden durchaus in Berührung kommen, zumal Eberhard et al. erklären, dass der Gerichtshof in Verfahren Entscheidungen trifft, an denen unterschiedlichste Parteien, vom Mitgliedsstaat bis hin zur Privatperson, beteiligt sein können.<sup>446</sup> Wenn sich die Auslegung von Bestimmungen des EU-Rechts für innerstaatliche Gerichte als schwierig herausstellt, so können bzw. müssen diese um eine sogenannte Vorabentscheidung anfragen. Die darin getroffene Entscheidung des Gerichtshofes ist in weiterer Folge für die nationalen Gerichte verbindlich.<sup>447</sup> So ist es nicht undenkbar, dass die Interpretation des Europäischen Gerichtshofes Entwicklungen in einer bestimmten Gemeinde beeinflusst, wenn eine ihrer Angelegenheiten »über den innerstaatlichen Instanzenzug hinweg« vom Europäischen Gerichtshof beurteilt wird. In der Literatur findet sich zudem der Hinweis, dass der Europäische Gerichtshof auch richtungsweisende Urteile trifft, die tendenziell mehr den Charakter rechtlicher Normen aufweisen.<sup>448</sup>
- Die **Europäische Zentralbank** ist vorrangig mit Aufgaben im Bereich der Währungspolitik beschäftigt. Ihr Ziel ist die Erhaltung der Preisstabilität.<sup>449</sup> Bei ihrer Tätigkeit ist sie sowohl von Mitgliedstaaten als auch anderen Organen der EU unabhängig. Es ist fraglich, inwie-

<sup>440</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 70.

<sup>441</sup>Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 118f.

<sup>442</sup>Tömmel, I., Das Politische System der EU (2014) 104.

<sup>443</sup>Tömmel, I., Das Politische System der EU (2014) 111.

<sup>444</sup>Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 135.

<sup>445</sup>Tömmel, I., Das Politische System der EU (2014) 112.

<sup>446</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 73.

<sup>447</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 74.

<sup>448</sup>Tömmel, I., Das Politische System der EU (2014) 113 bzw. Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 137.

<sup>449</sup>Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 139.

fern Gemeinden Einfluss auf die Währungspolitik der EU nehmen können; insbesondere vor dem Hintergrund der formalen Unabhängigkeit.<sup>450</sup> Auswirkungen der Politik spüren Gemeinden bei ihrer alltäglichen Aufgabenerfüllung zweifelsfrei, wie etwa die Effekte des von der Zentralbank bestimmten Niveaus der Leitzinsen oder der Geldmengensteuerung, die den finanziellen Spielraum z.B. bei kreditfinanzierten Projekten beeinflussen.<sup>451</sup>

- Der **Rechnungshof** ist als formelles Organ für die Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben der EU zuständig.<sup>452</sup> Es ist aufgrund des Aufgabenfeldes anzuzweifeln, dass dieses Organ für Gemeinden unmittelbar relevante Entscheidungen trifft.

Die folgenden Institutionen sind keine formell vorgesehenen Organe der EU, nehmen jedoch trotzdem an der Gestaltung des politischen Geschehens teil.<sup>453</sup> Wirtschafts- und Sozialausschuss, Ausschuss der Regionen, Europäische Investitionsbank, der Europäische Bürgerbeauftragte sowie diverse Agenturen, wie jene für Flugsicherheit, Zusammenarbeit an Außengrenzen etc. Von diesen kann vor allem dem **Ausschuss der Regionen** eine größere Bedeutung für Gemeinden zugeschrieben werden, zumal dieser mit Vertretern von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften besetzt ist und speziell bei Fragen zur Regionalpolitik, Umweltschutz und Ausbildung angehört wird.<sup>454</sup> Wie das Wort »Anhörung« schon verrät, hat er keine formal entscheidende oder gesetzgebende Kompetenz, sondern berät die anderen Organe.<sup>455</sup> Weidenfeld gibt kritisch zu bedenken, dass der Ausschuss der Regionen die anfangs hohen Erwartungen nicht erfüllt habe, was er auf die sehr heterogene Interessenslage der Vertreter zurückführt. Er betont, dass Regionen, Städte und Gemeinden »[...] längst andere Wege gesucht [haben], um sich in Brüssel einzubringen.«<sup>456</sup> Dass einzelne Gemeinden tatsächlich maßgeblichen Einfluss über diese Institution nehmen können, wird nicht nur durch die europäische Vielfalt erschwert. Wie noch näher gezeigt werden wird,<sup>457</sup> sieht die österreichische Verfassung in Artikel 23c (4) B-VG<sup>458</sup> vor, dass auch dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichische Gemeindebund ein Vorschlagsrecht zum zur Ernennung der österreichischen Repräsentantinnen bzw. Repräsentanten des Ausschusses der Regionen zukommt. Gegenwärtig würden von diesen Einrichtungen drei Vertreterinnen bzw. Vertreter vorgeschlagen werden.<sup>459</sup> Stellt man diese Zahl der Zahl der Gemeinden (2.100<sup>460</sup>) gegenüber, so wird deutlich, dass allein schon an dieser Schnittstelle eine Filterung und Komprimierung von Individual-Interessen vorgenommen werden muss. Fraiß erwähnt im Zusammenhang mit der kommunalen Interessensvertretung auf europäischer Ebene den »Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)«, der wiederum als Dachverband die Interessen von über 50 Gemeinde- und Regionalverbänden vertritt. Dieser setze sich parallel zu den nationalen Interessensvertretern vor allem bei Problemen, Interessen sowie bei Bedenken von Gemeinden zu EU-Normen ein, die europaweit ähnlich gesehen werden.<sup>461</sup> Laut Fraiß hat die-

<sup>450</sup>Ebenda.

<sup>451</sup>Beides Aufgaben der Europäischen Zentralbank nach Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 139.

<sup>452</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 75 bzw. Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 139.

<sup>453</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 75 bzw. Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 142-145.

<sup>454</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 75.

<sup>455</sup>Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 144.

<sup>456</sup>Ebenda.

<sup>457</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 3.1.2.5.

<sup>458</sup>BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 102/2014.

<sup>459</sup>Fraiß, D., Interessenvertretung im Mehrebenensystem in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (83) 97.

<sup>460</sup>Statistik Austria (Hrsg.), Einwohnerzahl 1.1.2015 nach Gemeinden mit Status, Gebietsstand 1.5.2015 [http://www.statistik.at/web\\_de/klassifikationen/regionale\\_gliederungen/gemeinden/index.html](http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/gemeinden/index.html) (21.8.2015).

<sup>461</sup>Fraiß, D., Interessenvertretung im Mehrebenensystem in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (83) 97.

se Organisation speziell bei der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament einen »guten Stand« und somit die Chance, die Normenentwicklung mit zu beeinflussen.<sup>462</sup> Allerdings kann auch bei dieser Organisation angenommen werden, dass sie sich nicht um sehr individuelle, kleinräumig aber heikle Probleme kümmert.

#### 3.1.2.2 Organe auf Bundesebene

- Der **Nationalrat** ist Österreichs zentrales Gesetzgebungsorgan. Er kann, zusammen mit dem Bundesrat, einfache Gesetze sowie Bestimmungen und Gesetze in Verfassungsrang beschließen.<sup>463</sup> Insgesamt besteht er aus 183 Abgeordneten, die unmittelbar von der Bevölkerung gewählt werden. Der Hauptanteil der Mandate wird über 43 Regionalwahlkreise vergeben.<sup>464</sup> Die Abgeordneten zum Nationalrat haben ein sogenanntes freies Mandat. Der Theorie nach bedeutet das, dass sie niemandem gegenüber verpflichtet sind und ihnen niemand Vorgaben machen darf. Wenn sie z.B. bei Abstimmungen im Nationalrat gegen die Grundlinie von Parteien argumentieren bzw. stimmen, können sie schlimmstenfalls aus ihrem Parlaments-Klub ausgeschlossen werden, verbleiben aber dennoch im Nationalrat.<sup>465</sup> Abgesehen von bestimmten Funktionen und Berufen dürfen Abgeordnete generell neben ihrer politischen Tätigkeit als Nationalrat einer (anderen) Berufstätigkeit nachgehen.<sup>466</sup> So kann es durchaus vorkommen, dass sich unter den Abgeordneten auch Mitglieder eines Gemeinderates oder aktive Bürgermeister bzw. Bürgermeisterinnen finden.<sup>467</sup> Es ist davon auszugehen, dass diese Personen ihre beiden Rollen nicht gänzlich trennen können und so stets im Nationalrat auch allgemeine Interessen von Gemeinden einbringen, bzw. bei Diskussionen die Gemeindesicht vertreten.
- Der **Bundesrat** ist das zweite gesetzgebende Organ auf Bundesebene.<sup>468</sup> Aus konzeptioneller Sicht stellt er die Vertretung der Länder dar, sodass diese eine Möglichkeit zur Mitwirkung beim Zustandekommen von Bundesgesetzen haben. Die Abgeordneten werden dabei von den jeweiligen Landtagen gewählt. Die Anzahl der Mitglieder, die jedes Bundesland stellen darf, hängt von der Größe des Bundeslandes ab, bewegt sich aber zwischen drei und zwölf.<sup>469</sup> Die tatsächliche Entscheidungsfähigkeit des Bundesrates im Gesetzgebungsprozess kann durchaus kritisch gesehen werden, zumal bei den meisten Angelegenheiten der Nationalrat auch gegen den Willen des Bundesrates ein Bundesgesetz, ja sogar ein Verfassungsgesetz, beschließen kann.<sup>470</sup> Von der Möglichkeit der »Beharrung« des Nationalrates sind speziell jene Gesetzesinitiativen ausgenommen, die die Kompetenz der Länder einschränken würden. In solchen Fällen müsste auch der Bun-

<sup>462</sup>Fraiß, D., Interessenvertretung im Mehrebenensystem in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (83) 98.

<sup>463</sup>Oppitz, F., Grundlagen des Österreichischen Verfassungsrechts (2013) 12.

<sup>464</sup>Oppitz, F., Grundlagen des Österreichischen Verfassungsrechts (2013) 6f.

<sup>465</sup>Oppitz, F., Grundlagen des Österreichischen Verfassungsrechts (2013) 10.

<sup>466</sup>Republik Österreich Parlamentsdirektion (Hrsg.), Die Abgeordneten zum Nationalrat <http://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/NR/ABGNR/> (14.8.2015).

<sup>467</sup>Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (August 2015) waren etwa rund 6% aller Abgeordneten Bürgermeister bzw. Bürgermeisterin: Angela Fichtinger (Bad Traunstein), Johann Hell (Böheimkirchen), Manfred Hofinger (Lambrecht), Harald Jannach (Frauenstein), Friedrich Ofenauer (Markersdorf-Haindorf), Rudolf Plessl (Untersiebenbrunn), Erwin Preiner (Winden am See), Nikolaus Prinz (St. Nikola an der Donau), Johann Rädler (Bad Erlach), Jürgen Schabhüttl (Inzenhof), Georg Strasser (Nöchling). Entnommen aus den Angaben des Parlaments, Republik Österreich Parlamentsdirektion (Hrsg.), Wer ist Wer <http://www.parlament.gv.at/WWER/> (14.8.2015).

<sup>468</sup>Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 23.

<sup>469</sup>Ebenda.

<sup>470</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 48.

desrat zustimmen, sodass eine Änderung rechtswirksam werden würde.<sup>471</sup> Dies ist im Hinblick darauf, dass das Gemeinderecht in weiten Teilen Ländersache ist, zu beachten.

- Der **Bundespräsident** gilt gemein hin als Staatsoberhaupt.<sup>472</sup> Sein Aufgabenfeld ist in der Bundesverfassung festgeschrieben und umfasst vier große Bereiche: Die Vertretung des Staats in Belangen des Völkerrechts (d.h. ihm obliegt der Abschluss von Staatsverträgen); er ist Oberbefehlshaber über das Bundesheer, kann vom Gnaderecht Gebrauch machen und ernennt Staatsorgane.<sup>473</sup> Binder und Trauner formulieren es noch provokanter, in dem sie die Regelungen zur Ernennung respektive der Entlassung der Bundesregierung als einzige »[...] wirklich wichtige politische Aufgabe [...]«<sup>474</sup> des Bundespräsidenten sehen. Sie betonen, dass nur er allein, frei von Vorschlägen anderer und speziell zeitlich und personell völlig unabhängig von Nationalratswahlen, Bundeskanzler und Bundesregierung (nicht aber die Landesregierung!) ernennt, er dabei allerdings auf die politische Realität achten muss, zumal der Nationalrat eine Regierung mit Mehrheitsbeschluss wieder abberufen kann.<sup>475</sup> Eine wesentliche Grundlage in Bezug auf das Handeln des Bundespräsidenten kann in Artikel 67 B-VG gefunden werden: Dieser besagt unter anderem: »Alle Akte des Bundespräsidenten erfolgen, soweit nicht verfassungsmäßig anderes bestimmt ist, auf Vorschlag der Bundesregierung oder des von ihr ermächtigten Bundesministers [...]«<sup>476</sup> Auf der Website des Bundespräsidenten wird betont, dass er neben der Ausübung dieser rechtlich-formal festgelegten Aufgaben auch sogenannte Realkompetenzen innehat. Darunter werden vorwiegend schwer konkretisierbare bzw. fassbare Themen genannt, wie etwa »[...] dem Land einen moralischen Rückhalt zu geben [...]« oder das Bemühen um eine Balance und Ausgleich zwischen verschiedenen Ansichten genannt.<sup>477</sup> Hohe Bedeutung für den Alltag von Gemeinden kann aufgrund der genannten Aufgaben nicht abgeleitet werden.
- Die **Bundesregierung**, bestehend aus **Bundeskanzler**, **Vizekanzler** und den zugehörigen **Bundesminister** bzw. **Bundesministerinnen** gehören ebenso zu den obersten Organen der Verwaltung.<sup>478</sup> Die Verfassung und einzelne Gesetze sehen dabei vor, welches Organ (Bundesregierung oder Bundespräsident) welche Aufgaben zu erledigen hat.<sup>479</sup> Dabei ist also zu beachten, ob die Bundesregierung als Ganzes (als sogenanntes »Kollegialorgan«) oder einzelne Minister in die Verantwortung genommen werden.<sup>480</sup> Im politischen Gestaltungsprozess kann die Vorbereitung, Diskussion und Entscheidung über Gesetzesvorlagen auf Bundesebene als die wesentliche Aufgabe der Bundesregierung gesehen werden, die grundsätzlich einstimmig erledigt wird.<sup>481</sup> Wichtig ist, nicht zu vergessen, dass es sich dabei nur um politisch vereinbarte Regierungsvorlagen handelt, die vom Parlament noch weiter diskutiert und danach allenfalls beschlossen werden müssen.<sup>482</sup> Einem reinen Regierungsbeschluss kommt ohne parlamentarisches Verfahren somit keine Verbindlichkeit zu. Auch wenn aus formaler Sicht das Parlament Gesetzesentwürfe überarbeitet und im Anschluss beschließt, ist davon auszugehen, dass gera-

<sup>471</sup> Ebenda.

<sup>472</sup> Holzinger, G., Kommenda, B., Verfassung kompakt (2013) 291.

<sup>473</sup> Ebenda.

<sup>474</sup> Zusammenstellung nach Binder, B., Trauner, G., Öffentliches Recht - Grundlagen (2014) 146.

<sup>475</sup> Ebenda bzw. Artikel 74 (3) B-VG.

<sup>476</sup> Artikel 67 B-VG (1).

<sup>477</sup> Österreichische Präsidentschaftskanzlei (Hrsg.), Aufgaben und Rechte <http://www.bundespraesident.at/-aufgaben/aufgaben-und-rechte/> (14.8.2015).

<sup>478</sup> Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 53.

<sup>479</sup> Ebenda.

<sup>480</sup> Ebenda.

<sup>481</sup> Ebenda.

<sup>482</sup> Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 47f.



de in der politischen Vorbereitungsphase die entscheidenden Ideen durch die Regierung geliefert und Bedingungen ausgehandelt werden. Folglich kann man annehmen, dass gemeinderelevante Bestimmungen bereits »durch die Hände der Regierung« gegangen sind. Somit besteht hier ein Ansatzpunkt für Gemeinden, um Interessen einzubringen.

- Die Organisation der Gerichtsbarkeit kann schon allein aufgrund der gesetzlichen Vorgaben als komplex gesehen werden. So ist die Zuständigkeit für den Laien nicht ganz einfach zu durchschauen. Zuerst ist zu unterscheiden, ob ordentliche oder außerordentliche Gerichte für eine Sache zuständig sind. Zur ordentlichen Gerichtsbarkeit zählen Zivilgerichte und Strafgerichte, zur außerordentlichen bzw. Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts die Verwaltungsgerichte sowie die Gerichtshöfe öffentlichen Rechts (VwGH, VfGH).<sup>483</sup> Die Gerichtsbarkeit fällt in die Kompetenz des Bundes.<sup>484</sup> Dennoch gibt es neun Landesverwaltungsgerichte erster Instanz gibt; zugleich ein Bundesverwaltungsgericht und ein Bundesfinanzgericht.<sup>485</sup> Der Oberste Gerichtshof (OGH) ist für die ordentliche Gerichtsbarkeit, der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) und Verfassungsgerichtshof (VfGH) sind für die öffentliche Gerichtsbarkeit zuständig. Diese obersten Organe der Gerichtsbarkeit stehen auf der gleichen Stufe, das heißt, sie dürfen nicht über Entscheidungen der anderen urteilen.<sup>486</sup> Darüber hinaus ist es wesentlich, zu wissen, dass Richterinnen und Richter weisungsfrei arbeiten.<sup>487</sup> Das heißt, dass ihnen die Politik keine Vorgaben machen darf. Wohlgedenkt werden werden Richterinnen und Richter des Verfassungsgerichtshofes ausschließlich durch politische Organe bestellt.<sup>488</sup> In Anbetracht des breiten Aufgabenfelds von Gemeinden,<sup>489</sup> bei dem auch Auslegungsspielraum besteht, wundert es nicht, dass diese immer wieder mit der Gerichtsbarkeit in Kontakt kommen und Urteile ihr Tun und Wirken beeinflussen. In diesem Zusammenhang soll noch die Finanzprokurator des Bundes kurz erwähnt werden. Diese ist im Finanzministerium zugeordnet und Binder und Trauner sehen diese als eine Art »[...] Rechtsanwalt des Bundes [...]«, der auch Länder und Gemeinden in Gerichtsverfahren vertreten kann, aber nicht muss.<sup>490</sup>

#### 3.1.2.3 Organe auf Landesebene

- Die **Landtage** sind in Österreich die gesetzgebende Organe auf Länderebene.<sup>491</sup> Dabei dürfen sie sowohl einfache Landesgesetze als auch Landesverfassungsgesetze erlassen, sofern sie nach der Kompetenzverteilung der Bundes-Verfassung dafür auch zuständig sind.<sup>492</sup> Von den prinzipiellen Ausrichtung und Arbeitsweise sind die Landtage dem Nationalrat durchaus ähnlich, so gibt es auch in den Landtag den Grundsatz des freien Mandats, den Schutz der Abgeordneten durch eine Immunität und ähnliche Unvereinbarkeitsbestimmungen mit anderen Jobs.<sup>493</sup> Auch die Art der Wahl ist jener auf Bundesebene nicht gänzlich anders, allerdings können die Kriterien durchaus anders festgelegt werden. Z.B. dürfen in Oberösterreich bereits Jugendliche ab 16 Jahren den Landtag,

<sup>483</sup>Binder, B., Trauner, G., Öffentliches Recht - Grundlagen (2014) 193.

<sup>484</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 51.

<sup>485</sup>Binder, B., Trauner, G., Öffentliches Recht - Grundlagen (2014) 194.

<sup>486</sup>Binder, B., Trauner, G., Öffentliches Recht - Grundlagen (2014) 194.

<sup>487</sup>Holzinger, G., Kommenda, B., Verfassung kompakt (2013) 329.

<sup>488</sup>Ebenda.

<sup>489</sup>Mehr hierzu siehe Kapitel 3.4.

<sup>490</sup>Binder, B., Trauner, G., Öffentliches Recht - Grundlagen (2014) 195.

<sup>491</sup>Binder, B., Trauner, G., Öffentliches Recht - Grundlagen (2014) 141ff.

<sup>492</sup>Ebenda.

<sup>493</sup>Binder, B., Trauner, G., Öffentliches Recht - Grundlagen (2014) 142f.

nicht aber den Nationalrat wählen.<sup>494</sup> Für Gemeinden ist der jeweilige Landtag neben dem Nationalrat das Organ von höchster Bedeutung, zumal dieser etliche Bestimmungen rechtsverbindlich beschließt, die Gemeinden direkt betreffen.

- Die **Landesregierung** ist das vom Landtag gewählte Vollzugsorgan auf Landesebene.<sup>495</sup> Die Mitglieder der Landesregierung müssen nicht zwangsläufig selbst dem Landtag angehören.<sup>496</sup> Die generelle Zusammensetzung unterscheidet sich dabei nach Bundesländern: In Salzburg, Tirol Vorarlberg und der Steiermark wird die Landesregierung per Mehrheit gewählt, in den anderen Ländern wird der Proporz gelebt, in dem die im Landtag gewählten Parteien auch in der Landesregierung vertreten sind. Genauso unterschiedlich sind auch die für Entscheidungen notwendige Mehrheiten, diese reichen von Einstimmigkeit bis hin zur einfachen Mehrheit.<sup>497</sup> Hinsichtlich der Aufgabenerfüllung sieht die Verfassung die Landesregierung als Ganzes, sprich als ein Organ. Allerdings haben die Länder die Möglichkeit genutzt, die Aufgaben auf gewisse thematische Ressorts zu verteilen, die von einzelnen Mitgliedern der Landesregierung geführt und verantwortet werden.<sup>498</sup> In der Praxis komme der Landesregierung neben den Vollzugsaufgaben auch noch die politische Aufgabe der Koordination der Länderinteressen gegenüber der Bundespolitik zu.<sup>499</sup> Für Gemeinden ist einerseits die inhaltlich-gestaltende Verwaltungsfunktion der Landesregierung selbst von Bedeutung, andererseits hat sie auch ein Aufsichtsrecht. Sie überwacht den Bereich der Landesvollziehung, der Gemeinden übertragen wurde, hinsichtlich Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.<sup>500</sup>
- Der **Landeshauptmann** ist Vorsitzender der Landesregierung, in der er zugleich auch Mitglied ist.<sup>501</sup> Zudem sehen ihn bestimmte Gesetze auch als monokratisches Organ der Landesvollziehung vor. Er ist auch für die Umsetzung der mittelbaren Bundesverwaltung durch die Länder verantwortlich, sofern Angelegenheiten übertragen wurden.<sup>502</sup> Ebenso hat er die Aufgabenerfüllung von Gemeinden zu überwachen, die diese im Rahmen der Bundesvollziehung im übertragenen Wirkungsbereich durchführen.<sup>503</sup> Den Landeshauptleuten wird auch eine gewisse Repräsentationswirkung zugeschrieben: So werden sie sogar auf der offiziellen Homepage des nationalen Parlaments als »[...] 'Staatsoberhäupter' des Bundeslandes (sic!) [...]«<sup>504</sup> bezeichnet.

#### 3.1.2.4 Organe auf Gemeindeebene

Die Bundesverfassung sieht drei Gemeindeorgane verpflichtend vor. Kolar et al. betonen, dass die Länder noch weitere kommunale Organe vorsehen können, sofern sie das wollen.<sup>505</sup> Als

<sup>494</sup>Ebenda.

<sup>495</sup>Holzinger, G., Kommenda, B., Verfassung kompakt (2013) 310.

<sup>496</sup>Ebenda.

<sup>497</sup>Ebenda.

<sup>498</sup>Ebenda.

<sup>499</sup>Österreichische Präsidentschaftskanzlei (Hrsg.), Landesregierungen und Landesverwaltung <http://www.parlament.gv.at/PERK/BOE/LR/> (18.8.2015).

<sup>500</sup>Oppitz, F., Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (123) 131.

<sup>501</sup>Binder, B., Trauner, G., Öffentliches Recht - Grundlagen (2014) 296.

<sup>502</sup>Ebenda.

<sup>503</sup>Oppitz, F., Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (123) 131.

<sup>504</sup>Österreichische Präsidentschaftskanzlei (Hrsg.), Landesregierungen und Landesverwaltung <http://www.parlament.gv.at/PERK/BOE/LR/> (18.8.2015).

<sup>505</sup>Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 57.

Beispiele seien hier die Bauberufungskommission in Klagenfurt oder die Bezirksvertretung in Wien zu nennen.<sup>506</sup> Da sich die genaue Ausgestaltung je nach Bundesland und Gemeinde unterscheiden kann, soll in der Folge ein allgemeiner Überblick gegeben werden, der den grundsätzlichen Charakter beschreibt. Für detaillierte Bestimmungen sei auf die jeweiligen Landesnormen verwiesen.

- Der **Gemeinderat** ist das oberste Organ der Gemeinde und wird von der Bevölkerung direkt gewählt.<sup>507</sup> Die Anzahl seiner Mitglieder hängt von der Gemeindegröße ab. Die üblichen Aufgaben sind die Diskussion und Beschlussfassung von Angelegenheiten zum Gemeindebudget, Erlassung von ortspolizeilichen Verordnungen, Steuerung der Gemeindeplanung durch den Einsatz rechtlicher Instrumente, wenn vorgesehen, die Wahl des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin und einiges mehr. Zudem ist der Gemeinderat zweite Instanz bei Verfahren im eigenen Wirkungsbereich.<sup>508</sup> Bürgermeister, Gemeindevorstand und – falls es sie gibt – weitere Organe sind in ihrem Handeln dem Gemeinderat gegenüber verantwortlich. Kolar et al. erklären, dass der Judikatur nach dieser Umstand so aufgefasst wird, dass der Gemeinderat den anderen kommunalen Organen in gewisser Art Weisungen geben kann.<sup>509</sup> Generell wird der Gemeinderat an sich eher als beschließendes Organ gesehen.<sup>510</sup> Zur intensiven fachlichen und politischen Auseinandersetzung ist es möglich und üblich, dass Ausschüsse eingerichtet werden. Diese befassen sich mit verschiedenen Themen wie Bauen, Raumplanung, Soziales etc. In manchen Bundesländern dürfen rechtsverbindliche Entscheidungen auch in den Ausschüssen getroffen werden, sofern die Landesgesetze dies vorsehen.<sup>511</sup>
- Der **Gemeindevorstand**, in Städten bzw. Städten mit eigenem Statut auch **Stadtrat** bzw. **Stadtsenat** genannt, kann als eine Art Gemeinderegierung unter Vorsitz des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin gesehen werden.<sup>512</sup> Er wird vom Gemeinderat nach gewissen Kriterien gewählt, die der parteipolitischen Verteilung im Gemeinderat entsprechen. Er hat vor allem zur Aufgabe, den Gemeinderat durch Beratungen vor Entscheidungen sowie bei der Verwaltung von Gemeindevermögen und kommunalen Betrieben zu unterstützen, Gemeinderatssitzungen vorzubereiten. Der Gemeinderat hat generell die Möglichkeit, ihn mit der Besorgung von Angelegenheiten zu betrauen.<sup>513</sup>
- Der **Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin** ist Vorsitzender bzw. Vorsitzende und zugleich Mitglied des Gemeinderats und wird je nach Wahlordnung entweder direkt von der Bevölkerung oder vom Gemeinderat gewählt.<sup>514</sup> Der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin hat zahlreiche, unterschiedliche Aufgaben: So ist er Behörde in erster Instanz hinsichtlich Angelegenheiten im eigenen Wirkungsbereich, für die Vollziehung der Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich allein verantwortlich, ihm obliegt die Vertretung der Gemeinde nach außen, er darf Verträge im Namen der Gemeinde abschließen, er ist der Chef der in der Gemeinde angestellten Mitarbeiter und führt den Gemeindehaushalt.<sup>515</sup> Der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin hat nach Wastl-Walter nicht nur die ihm bzw.

<sup>506</sup>Haidvogel, M., Gemeinderecht für Praktiker: verständlich erklärt (2013) 42.

<sup>507</sup>Oppitz, F., Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (123) 124.

<sup>508</sup>Ebenda.

<sup>509</sup>Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 57.

<sup>510</sup>Ebenda.

<sup>511</sup>Oppitz, F., Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (123) 125.

<sup>512</sup>Ebenda.

<sup>513</sup>Ebenda bzw. Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 57.

<sup>514</sup>Oppitz, F., Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (123) 125 bzw. siehe Kapitel 7.1.

<sup>515</sup>Oppitz, F., Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.),

ihr rein formell übertragenen Aufgaben zu erledigen, sondern ihm bzw. ihr komme noch die gesellschaftliche Funktion bzw. Verantwortung zu, Spannungen zwischen der lokalen Lebenswelt mit all den tatsächlichen sozialen Verflechtungen und Ansprüchen der Bevölkerung sowie den weiteren Akteurinnen und Akteuren auszugleichen. Dieser Auftrag wird aufgrund seiner Doppelfunktion als staatliche Behörde einerseits und lokaler, politischer Repräsentant bzw. Repräsentantin andererseits besonders deutlich.<sup>516</sup>

#### 3.1.2.5 Sonstige innerstaatliche Einrichtungen und Institutionen

Neben den bereits genannten Einrichtungen und Institutionen können noch weitere ausfindig gemacht werden, die – im Sinne der Arbeit – wesentlich zur Komplexität beitragen:

- Die Funktion der **Bezirksverwaltungsbehörde** nimmt grundsätzlich der Bezirkshauptmann als ein Organ des Landes, in Städten mit eigenem Statut der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin wahr. Die Tätigkeit der Behörde, deren räumlicher Wirkungsbereich der jeweilige Verwaltungsbezirk ist, umfasst drei grundlegende Bereiche: Zum einen ist sie für die Vollziehung von Aufgaben der Länder zuständig. Dabei ist sie an die Weisungen der Landesregierung gebunden. Zweitens kommen ihr die Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung zu. Darunter sind jene Angelegenheiten zu verstehen, die der Bund den Landeshauptleuten übertragen hat. Folglich sind sie auch ihm weisungsgebunden. Weiters nimmt sie die Sicherheitsverwaltung wahr, außer die Landespolizeidirektionen sind damit betraut.<sup>517</sup> Für Gemeinden kann die Arbeit der Bezirksverwaltungsbehörde als hoch relevant eingestuft werden, zumal diese zahlreiche Aufgaben operativ erfüllt, die Auswirkungen auf das örtliche Geschehen haben – selbst wenn es sich formal dabei um Landes- oder Bundesangelegenheiten handelt. Noch deutlicher wird der Einfluss der Bezirkshauptmannschaft in jenen Gemeinden, in denen ihr die Erfüllung mancher kommunaler Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden übertragen wurden.<sup>518</sup> So kann es dazu kommen, dass die Bezirksverwaltungsbehörde für mehr und bestimmte Gemeinden für weniger Angelegenheiten zuständig sind, als ihnen bei einer idealtypischen Aufgabenverteilung im ersten Moment zugeschrieben wird.
- Der **Österreichische Gemeindebund** ist einer der beiden Organisationen zur Vertretung kommunaler Interessen, die in der Bundesverfassung vorgesehen sind.<sup>519</sup> Aus organisatorischer Sicht ist etwas Vorsicht geboten, wenn man von »dem« österreichischen Gemeindebund spricht, denn die innere Organisation ist nicht ganz trivial. So ist der Österreichische Gemeindebund ein Verein, welcher als Dachverband bundesweit agiert. Unter diesem Dach gibt es zehn Landesorganisationen, wobei Wien nicht vertreten ist – dafür im Burgenland und Niederösterreich jeweils zwei Verbände (ein sozialdemokratischer, ein Volkspartei-naher) tätig sind. Die Gemeinden selbst sind durch Bezirksverbände in den jeweiligen Landesorganisationen organisiert. Mit Februar 2015 sind laut eigenen Angaben rund 70 % der Bevölkerung über den Gemeindebund vertreten, wobei insgesamt nur elf der 2.102 Gemeinden nicht Mitglied sind.<sup>520</sup> Auf Bundesebene werden

---

Handbuch Gemeindepolitik (2013) (123) 126 bzw. Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 57.

<sup>516</sup>Wastl-Walter, D., Gemeinden in Österreich im Spannungsfeld von staatlichem System und lokaler Lebenswelt (2000) 22f.

<sup>517</sup>Zusammenstellung nach Binder, B., Trauner, G., Öffentliches Recht - Grundlagen (2014) 258.

<sup>518</sup>Siehe dazu Beispiel der Kärntner Bau-Übertragungsverordnung im Kapitel 3.1.3.7.

<sup>519</sup>Artikel 115 (3) B-VG.

<sup>520</sup>Österreichischer Gemeindebund (Hrsg.), Über den Österreichischen Gemeindebund <http://gemeindebund.at/ueber-den-oesterreichischen-gemeindebund> (17.8.2015).

Angelegenheiten mitunter in sieben thematischen Fachausschüssen diskutiert. Die Themen *Europa, Finanzen, Gesundheit und Soziales, Rechtliches, Raumordnung und Struktur, Touristik, Freizeit und Kultur, Umwelt*<sup>521</sup> spiegeln dabei offensichtlich die wesentlichen Aufgabenfelder von Gemeinden wieder. Dem österreichischen Gemeindebund kommen neben der informellen Steuerung der Entwicklung von Rechtsnormen durch Kampagnen und Lobbying<sup>522</sup> auch formale, in den Gesetzen verankerte Aufgaben zu. So ist er z.B. Partner im Zuge der Finanzausgleichsverhandlungen, hat Vorschlagsrechte bei der Besetzung vakanter Stellen in Beiräten und Kommissionen etc.<sup>523</sup> Auch auf europäischer Ebene ist er aktiv: Zur effektiveren Durchsetzung von kommunalen Interessen im Rahmen der Europapolitik betreibt der Österreichische Gemeindebund auch in Brüssel ein Büro. Dieses ist organisatorisch in der sogenannten »Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU« untergebracht. Diese Einbeziehung kommunaler Interessensvertreter in die Europapolitik erachtet Fraiß als »europaweit einzigartig.«<sup>524</sup> Aufgrund dieser umfassenden formalen Kompetenz, aber auch des informellen Gewichts kann der Österreichische Gemeindebund mit seinen Verbänden als eine Einrichtung mit großer Bedeutung für kommunale Angelegenheiten gesehen werden.

- Der **Österreichische Städtebund** ist ebenso wie der Österreichische Gemeindebund formal durch die Verfassung dazu ermächtigt, die Interessen der Gemeinden zu vertreten. Der Österreichische Städtebund ist ebenfalls als Verein organisiert, allerdings sind alle Landesgruppen – bis auf jene der Steiermark – nicht selbstständig.<sup>525</sup> Von der Idee her vertritt er speziell die Interessen größerer Städte. So sind in Summe 249 Gemeinden Mitglied, darunter alle Landeshauptstädte inklusive Wien, kleinere Städte mit einer Bevölkerungszahl größer als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner, aber auch vereinzelt kleinere Gemeinden mit auch nur 1.000 Personen.<sup>526</sup> Die Aufgaben des Österreichischen Städtebunds sind laut Selbstbeschreibung<sup>527</sup> jenen des Österreichischen Gemeindebunds im Grunde – von einzelnen Besonderheiten abgesehen – sehr ähnlich; so wundert es einen nicht, dass z.B. Fraiß in ihrem Artikel zum Thema »Interessenvertretung im Mehrebenensystem«<sup>528</sup> keine wesentliche Unterscheidung zwischen diesen beiden Verbänden hinsichtlich des Wirkens trifft. Daraus kann geschlossen werden, dass auch der Städtebund ein ernstzunehmender Akteur im Themenfeld der Gemeindepolitik ist.
- Der **Rechnungshof des Bundes** hat zur Aufgabe, Gebarungen auf Richtigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu prüfen.<sup>529</sup> Auf Bundesebene ist er als Organ dem Nationalrat verantwortlich. Handelt es sich um Angelegenheiten der Länder sowie Gemeinden, ist er als Organ der Landtage tätig.<sup>530</sup> Gemeinden kommen mit ihm

<sup>521</sup> Ebenda.

<sup>522</sup> Fraiß, D., Interessenvertretung im Mehrebenensystem in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (83) 87.

<sup>523</sup> Fraiß, D., Interessenvertretung im Mehrebenensystem in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (83) 85ff.

<sup>524</sup> Fraiß, D., Interessenvertretung im Mehrebenensystem in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (83) 94.

<sup>525</sup> Fraiß, D., Interessenvertretung im Mehrebenensystem in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (83) 83.

<sup>526</sup> Österreichischer Städtebund (Hrsg.), Organisation Österreichischer Städtebund [http://www.staedtebund.gv.at/organisation/oesterr-staedtebund.html?no\\_cache=1](http://www.staedtebund.gv.at/organisation/oesterr-staedtebund.html?no_cache=1) (17.8.2015).

<sup>527</sup> Österreichischer Städtebund (Hrsg.), Aufgaben des Österreichischen Städtebundes <http://www.staedtebund.gv.at/organisation/staedtebund/aufgaben.html> (17.8.2015).

<sup>528</sup> Fraiß, D., Interessenvertretung im Mehrebenensystem in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) 83-99.

<sup>529</sup> Binder, B., Trauner, G., Öffentliches Recht - Grundlagen (2014) 141.

<sup>530</sup> Ebenda.

speziell über die Prüfung ihrer Gebarung in Kontakt. Direkte rechtliche Folgen haben seine Prüfungen grundsätzlich nicht; vielmehr ist angedacht, dass seine Feststellungen und Schlüsse in den zuständigen Parlamenten bzw. Gremien beraten und dort in Entscheidungen einbezogen werden.<sup>531</sup> An dieser Stelle sei erwähnt, dass auch die Länder jeweils einen eigenen Landesrechnungshof einrichten können.<sup>532</sup> Neben dem Rechnungshof des Bundes gibt es in Österreich auch Rechnungshöfe der Länder, die – abhängig von der Gemeindegröße – Gemeinden kontrollieren können.<sup>533</sup>

- Die **Volksanwaltschaft** hat speziell zum Ziel, Missstände in der Bundesverwaltung zu prüfen. Ebenso kann sie Verordnungen dem Verfassungsgerichtshof zur Prüfung vorlegen.<sup>534</sup> Ähnlich wie der Rechnungshof kann sie nur Empfehlungen aussprechen.<sup>535</sup> In Tirol und Vorarlberg übernehmen jeweils eigene Landesvolksanwaltschaften diese Aufgabe bei Landesmaterien, in den anderen Bundesländern wurde dazu die Volksanwaltschaft des Bundes durch die Landesverfassungen ermächtigt.<sup>536</sup>
- Die **Landeshauptleutekonferenz** ist kein formell vorgesehene Organ. Aus der politischen Praxis von informellen Treffen hat sie sich als eine Art Institution etabliert, welche speziell die Länderinteressen gegenüber dem Bund abstimmt und hochhält.<sup>537</sup> Lienbacher betont, dass der Landeshauptleutekonferenz eine große faktische Macht zukomme, zumal die Landeshauptleute bei etlichen Angelegenheiten und (verfassungsrechtlich relevanten Reform-) Projekten mitsteuern möchten.<sup>538</sup> Versuche, diese reale Macht auch verfassungsrechtlich abzusichern und einen transparenten Mitsprache- und Steuerungsprozess für die Landeshauptleute hinsichtlich bundes- und verfassungsrechtlichen Themen zu schaffen, scheiterten in der Vergangenheit – nicht zuletzt am Widerstand der Landeshauptleute selbst etc.<sup>539</sup> Hinsichtlich von Gemeinden ist eine Mitsprache dieser Einrichtung zu erwarten, wenn ein massiver Eingriff in die Kompetenzverteilung betreffend gemeinderelevanter Themen diskutiert wird.
- **Kammern** sind Institutionen beruflicher Interessensvertretung, welche durch Gesetze grundsätzlich auf unbestimmte Zeit eingerichtet werden und als Körperschaften öffentlichen Rechts organisiert sind.<sup>540</sup> Ihre Existenz wird durch Pflichtmitgliedschaften und Pflichtbeiträge gesichert, daher werden sie auch hinsichtlich ihrer Vertretungsbefugnis als repräsentativ und unabhängig gesehen. Die Bedeutung der Kammern ist genauso wie ihre Größe unterschiedlich und hängt speziell vom vertretenen Berufsstand ab.<sup>541</sup> Kammern wirken neben der reinen politischen Interessensvertretung und Mitsprache bei »[...] großen und kleinen Fragen der Politik [...]«<sup>542</sup> auch in der Verwaltung mit. So bilden etwa die Bundeswirtschaftskammer, die Bundesarbeitskammer und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern zusammen mit dem Österreichischen Gewerkschaftsbund (die letzten beiden Organisationen sind als Verein

<sup>531</sup> Ebenda.

<sup>532</sup> Artikel 127c B-VG.

<sup>533</sup> Haidvogel, M., Gemeinderecht für Praktiker: verständlich erklärt (2013) 145f bzw. Kapitel 7.1.

<sup>534</sup> Binder, B., Trauner, G., Öffentliches Recht - Grundlagen (2014) 141f.

<sup>535</sup> Binder, B., Trauner, G., Öffentliches Recht - Grundlagen (2014) 142.

<sup>536</sup> Ebenda.

<sup>537</sup> Österreichische Präsidentschaftskanzlei (Hrsg.), Landesregierungen und Landesverwaltung <http://www.parlament.gv.at/PERK/BOE/LR/> (18.8.2015).

<sup>538</sup> Lienbacher, G., Die Landeshauptleutekonferenz, die Landesamtsdirektorenkonferenz und das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst in Rosner, A. (Hrsg.), Im Dienste der Länder - im Interesse des Gesamtstaates : Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) (147) 160f.

<sup>539</sup> Ebenda.

<sup>540</sup> Binder, B., Trauner, G., Öffentliches Recht - Grundlagen (2014) 98 bzw. 291.

<sup>541</sup> Ebenda.

<sup>542</sup> Holzinger, G., Kommenda, B., Verfassung kompakt (2013) 26f.

organisiert) die sogenannte Sozialpartnerschaft. Diese ist besonders durch die gesetzlich gesicherte Mitwirkung bei Verhandlungen zu Kollektivverträgen bekannt.<sup>543</sup> Korinek bringt hinsichtlich der Notwendigkeit von Kammern den Gedanken ein, dass diese im Sinne einer demokratisch-freiheitlichen Verfassung die Staatsmacht wünschenswert begrenzen und kontrollieren.<sup>544</sup> Abgesehen von der unmittelbaren Vertretung der Interessen von Gemeindebediensteten ist eine direkte Wirkung auf die Gemeinde auf den ersten Blick nicht zu erkennen. Allerdings kann aus den Politikprozessen, an denen Kammern formal und informell teilnehmen, eine Wirkung über Umwege nicht ausgeschlossen werden.

#### 3.1.3 Bedeutung von Rechtsnormen im kommunalen Kontext

Nachdem nun ausführlich dargestellt wurde, wer am Steuerungsprozess in Bezug auf Entwicklungen im kommunalen Umfeld beteiligt ist, soll nun, wie angekündigt, erörtert werden, womit die Steuerung umgesetzt wird. Wie bereits bei den Institutionen und Organen soll sich die folgende Diskussion nach einem engen Verständnis anhand von Normen orientieren, mit denen rechtlich verbindlich, von hoheitlicher Seite verhaltenssteuernd eingegriffen wird.<sup>545</sup> Die gesamte Erörterung soll in einem Rahmen ablaufen, der zugleich der weiteren Arbeit ein Fundament bietet. Es bieten sich dafür folgende Fragestellungen als Leitplanken an:

- Werden mit dieser Art von Normen Gemeinden konstituiert bzw. enthalten diese Bestimmungen zu ihrer Existenz?
- Werden mit dieser Art von Normen Aufgaben an Gemeinden übertragen bzw. enthalten diese Bestimmungen, welche Entwicklungen steuern, die in den Gemeinden (respektive im Gemeindegebiet) ihre Wirkung entfalten?

Zur besseren Übersicht sei die Gruppierung der Normen in Anlehnung an die Diskussion der Akteurinnen bzw. Akteure und Institutionen vorgenommen. Allerdings ist dabei etwas Vorsicht geboten: Die Hierarchie »EU - Bund - Land - Gemeinde« hört man im Alltag in dieser Reihenfolge nicht selten, wenn über ein Thema gesprochen wird, das sich über mehrere dieser Ebenen erstreckt. Diese Kette kann durchaus als richtig angesehen werden, wenn damit eine geografische Lage<sup>546</sup> beschrieben wird: Ein Objekt kann sich in einer beliebigen Gemeinde x befinden. Diese liegt in einem Bundesland y des Staates z, der Mitglied der EU ist. Somit ist das Objekt ja zugleich sowohl in einer Gemeinde, als auch in der EU. Diese einfache Darstellung auf die Hierarchie rechtlicher Normen eins zu eins zu übertragen, ist, wie in der Folge gezeigt, nicht ratsam. Der Rang einer Norm hängt zwar schon von der Stufe ab, auf der sie erzeugt wurde; dabei dürfen niederrangige Normen höherrangigen nicht widersprechen und sind an sie gebunden sind.<sup>547</sup> Dieses System wird Stufenbau der Rechtsordnung genannt. Dieser Stufenbau ist bei der sogenannten Rechtsetzung relevant. Immer dann, wenn eine Norm neu geschaffen wird, muss darauf geachtet werden, ob nicht eine höherrangige Bestimmung den Gestaltungsspielraum des Normsetzers einschränkt. In Abbildung 3.2 ist der Stufenbau der österreichischen Rechtsordnung abgebildet. Es zeigt sich, dass hier die eingangs angesprochene Rangordnung *EU - Bund - Land - Gemeinde* nicht in dieser Form existiert: Zum einen sind die Grundprinzipien der Bundesverfassung über dem Recht der EU angesiedelt, hier ist

<sup>543</sup>Binder, B., Trauner, G., Öffentliches Recht - Grundlagen (2014) 98.

<sup>544</sup>Korinek, K., Wozu Kammern? in Kühnelt, W. (Hrsg.), Kammern und Sozialpartnerschaft in Österreich (1995) (33) 46.

<sup>545</sup>Siehe hierzu das Verständnis von Rechtsnormen, Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 6.

<sup>546</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 3.2.

<sup>547</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 46.

das Bundesrecht höherrangig als EU-Recht. Zum anderen kennt sie den Begriff der Gemeinde nicht explizit. Letzteres ist darauf zurückzuführen, dass Gemeinden die Staatsfunktion der Verwaltung erfüllen. Sie verfügen über keine Gesetzgebungskompetenz und sind in ihrer Verwaltungstätigkeit an gesetzliche Bestimmungen gebunden.<sup>548</sup>

**Abbildung 3.2:** Stufenbau der österreichischen Rechtsordnung.



Quelle: Eigene Darstellung nach Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 3 sowie Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 46.

#### 3.1.3.1 Grundprinzipien der Verfassung

Die sogenannten Grundprinzipien der Verfassung sind keine einzelnen, als solche deklarierten Artikel, sondern ergeben sich aus dem Gesamtverständnis der Rechtsordnung. Sie können sozusagen als Bausteine der Verfassung angesehen werden, die wesentliche Grundwerte repräsentieren.<sup>549</sup> Aufgrund dieser Wichtigkeit können sie auch nur sehr schwer verändert werden.<sup>550</sup> Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass es im rechtswissenschaftlichen Diskurs Auffassungsunterschiede gibt, ob das Recht der EU über oder unter den Grundprinzipien der Verfassung steht.<sup>551</sup> Nachdem die vorliegende Arbeit aber durch die Abhandlung dieses Themas keinen Mehrwert erfährt, wird es nicht weiter behandelt und der Lehrmeinung von Eberhard et al. gefolgt. Insgesamt gibt es sechs Grundprinzipien, die in der Folge kurz erläutert sind:

- **Demokratisches Prinzip:** Darunter wird verstanden, dass nur die Bevölkerung über sich selbst bestimmen darf.<sup>552</sup> Daher ist auch in Artikel 1 der Bundesverfassung klar festgeschrieben: »Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.«<sup>553</sup>

<sup>548</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 46.

<sup>549</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 35 bzw. Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 6.

<sup>550</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 35.

<sup>551</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 46 bzw. Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 6.

<sup>552</sup>Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 36.

<sup>553</sup>Bundes-Verfassungsgesetz; BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 102/2014.



Aber nicht nur dieser Artikel 1 wird zum demokratischen Grundprinzip gezählt. So wird auch das System der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie als Grundprinzip aufgefasst, welches sich aus mehreren Bestimmungen ergibt. Das heißt, die Bevölkerung entscheidet nicht über jeden Einzelfall auf direktem Wege selbst, sondern gibt diese Aufgabe an gewählte Vertreter in den Parlamenten ab. Im Zusammenhang mit dem Streben nach mehr direkter Mitbestimmung durch die Bevölkerung, wie sie in den anschließenden Kapiteln aus inhaltlicher Sicht diskutiert wird,<sup>554</sup> erscheint ein Hinweis von Eberhard relevant: Er betont, dass zur Zeit die verbindliche Rechtsetzung über die Parlamente zu laufen habe. So müsse etwa auf Bundesebene der Nationalrat die Durchführung von Volksabstimmungen beschließen, deren Ergebnis rechtlich bindend ist. Aus Volksbegehren bzw. Volksbefragungen würden keine unmittelbaren rechtswirksamen Normen entstehen. Würden Instrumente geschaffen werden, die ohne entsprechende Einbeziehung der Parlamente Abstimmungsergebnisse rechtsverbindlich werden lassen, würde das einer Gesamtänderung der Bundesverfassung entsprechen.<sup>555</sup>

- **Republikanisches Prinzip:** Dieses Prinzip besagt, dass der Bundespräsident als Staatsoberhaupt durch das Volk gewählt wird. Es wird, im Gegensatz zu einer Monarchie, dieses Amt nicht vererbt oder auf Lebenszeit vergeben.<sup>556</sup> Im Zusammenhang mit der Diskussion um Gemeindezusammenlegungen erscheint dieses Grundprinzip nicht relevant.
- **Bundesstaatliches Prinzip:** Mit dem bundesstaatlichen Prinzip wird die Idee eines dezentralen Staates hochgehalten, der den Bundesländern einen hohen Stellenwert zuschreibt.<sup>557</sup> Neben der klaren Aussage »Österreich ist ein Bundesstaat.« in Artikel 2 (1) der Verfassung werden sogleich im nächsten Absatz alle Bundesländer namentlich genannt, wird ihnen »Selbstständigkeit« und ein besonderer verfassungsrechtlicher Schutz zugesprochen.<sup>558</sup> Mit dieser prominenten Stellung in der Verfassung kann erahnt werden, wie wichtig dieses Prinzip im politischen Alltag ist. Aber nicht nur diese klaren Regelungen werden zum bundesstaatlichen Prinzip gezählt. Auch weitere Bestimmungen wie die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern fallen darunter.<sup>559</sup> Diese Aufteilung der Gesetzgebung und Vollziehung ist alles andere als trivial, hängt sie doch sehr von der betroffenen Materie ab.<sup>560</sup> Das bundesstaatliche Prinzip ist insofern für die vorliegende Arbeit relevant, als durch eben diese komplexe Kompetenzverteilung und Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung einerseits kommunale Aufgaben von unterschiedlichen Ebenen in verschiedener Gestalt anfallen können, andererseits sich diese von Bundesland zu Bundesland aufgrund der Autonomie der Länder unterscheiden können. Ein Infragestellen dieses Prinzips ist wohl eher akademischer Natur; rechtlich genießt es allein schon durch diese Stellung als Grundprinzip – wie eingangs erwähnt – besonderen rechtlichen Schutz.
- **Rechtsstaatliches Prinzip:** Das rechtsstaatliche Prinzip kann als sehr umfassend angesehen werden. Im Grunde versuchen die ihm zugeordneten Bestimmungen, willkürliches Vorgehen von Machthabern zu verhindern.<sup>561</sup> Dies wird insofern verdeutlicht, als staatli-

<sup>554</sup> Hier sei speziell auf das Verständnis von Partizipation in planerischen Prozessen verwiesen. Mehr dazu siehe Kapitel 3.5 bzw. 4.2.

<sup>555</sup> Gesamtes Argument zu direkter Demokratie: Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 36f.

<sup>556</sup> Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 37f bzw. Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 6f.

<sup>557</sup> Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 7.

<sup>558</sup> Bundes-Verfassungsgesetz; BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 102/2014.

<sup>559</sup> Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 7.

<sup>560</sup> Siehe dazu Kapitel 3.1.3.3.

<sup>561</sup> Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 40f bzw. Kolar, J., Manolas, E., Pani,

ches Vorgehen an die Verfassung und Gesetze geknüpft ist. Ebenso sehen Bestimmungen einen klaren Rechtsschutz für den Einzelnen vor. Sehr große Bedeutung kommt dem rechtsstaatlichen Prinzip in der Verwaltung zu. Wie bereits erläutert, darf die gesamte staatliche Verwaltung, aber auch die Gerichtsbarkeit nur im Rahmen der Gesetze agieren.<sup>562</sup> Dieser Grundsatz ist insbesondere dann relevant, wenn Gesetze unklare bzw. unpräzise Vorgaben für die Verwaltung vorsehen; sie können als verfassungswidrig aufgehoben werden.<sup>563</sup> Nichtsdestotrotz sieht die österreichische Rechtsordnung schon die Möglichkeit vor, der Verwaltung einen Ermessensspielraum zu geben. Allerdings verlangt das Legalitätsprinzip eine präzise Beschreibung der Kriterien, anhand derer Vollzugsorgane zu entscheiden haben.<sup>564</sup> Das rechtsstaatliche Prinzip ist für diese Arbeit relevant, da das erarbeitete Planungsmodell<sup>565</sup> respektive die in der Untersuchung vorgeschlagenen Merkmale zur Unterstützung der Entscheidungsfindung<sup>566</sup> in entsprechender Qualität richtig in der Rechtsordnung eingeordnet sein müssen, sodass die darauf aufbauenden Entscheidungen nicht als verfassungswidrig in Frage gestellt werden können.

- **Gewaltenteilendes Prinzip:** Unter dem gewaltenteilenden Prinzip versteht man im Allgemeinen die Aufteilung der Staatsfunktionen Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit auf jeweils eigene Organe.<sup>567</sup> Eberhard et al. formulieren den Grundgedanken dieser Regelungen sehr gelungen, in dem sie in diesen eine »[...] freiheitssichernde Funktion der Begrenzung der Staatsgewalt [...]«<sup>568</sup> sehen. Ziel sei, wie beim bundesstaatlichen Prinzip, die Macht nicht auf eine Person bzw. ein Organ zu beschränken, sondern sie vielmehr zu verteilen.<sup>569</sup> Um dies zu erreichen gibt es in der Verfassung zahlreiche Bestimmungen, die diesem Zweck dienen; explizit ausformuliert ist dieses Prinzip allerdings nur teilweise;<sup>570</sup> Artikel 94 B-VG<sup>571</sup> ist in diesem Zusammenhang zu zitieren: »Die Justiz ist von der Verwaltung in allen Instanzen getrennt.«
- **Liberales Prinzip:** Unter dem liberalen Prinzip wird die Existenz von Grundrechten verstanden, welche persönliche Freiheiten gegenüber dem Staat garantieren. In diese darf der Staat nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen eingreifen.<sup>572</sup> Der österreichische Grundrechtekatalog ist sehr umfassend und nicht nur im Bundes-Verfassungsgesetz abgebildet; Grundrechte sind auch in Verfassungsbestimmungen einfacher Gesetze, im Staatsgrundgesetz 1867 oder in der Europäischen Menschenrechtskonvention zu finden.<sup>573</sup> Als Beispiel sei der Schutz des Eigentums genannt.<sup>574</sup> Beim liberalen Prinzip ist ein direkter Gemeindebezug kaum ableitbar. Nach Kolar et al. ist durch das liberale Prinzip nicht ein bestimmter Inhalt, sondern nur der Bestand von Grundrechten als solche geschützt.<sup>575</sup>

---

P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 7.

<sup>562</sup>Ebenda.

<sup>563</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 41.

<sup>564</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 42.

<sup>565</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 4.

<sup>566</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 5.

<sup>567</sup>Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 7.

<sup>568</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 40.

<sup>569</sup>Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 7.

<sup>570</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 39f.

<sup>571</sup>BGBI. Nr. 1/1930 idF BGBI. I Nr. 102/2014.

<sup>572</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 43, 95 bzw. Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 8.

<sup>573</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 96

<sup>574</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 43.

<sup>575</sup>Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 8.

### 3.1.3.2 Recht der Europäischen Union

Mit dem EG-Beitritt Österreichs am 1.1.1995 erfolgte ein gravierender Einschnitt in der Rechtsordnung, da EU-Recht (auch als »Unionsrecht« bezeichnet) in der Rangordnung über der Bundesverfassung steht.<sup>576</sup> Kolar et al. heben in diesem Zusammenhang zwei prägende Kennzeichen hervor: Einerseits gilt EU-Recht autonom, was bedeute, dass Mitgliedsstaaten Unionsrecht nicht transformieren müssen, dass es rechtswirksam wird. Zum anderen geht EU-Recht innerstaatlichem Recht vor, wenn es zu Konflikten zwischen EU- und innerstaatlichen Rechtsnormen kommt. Dies wird als Anwendungsvorrang bezeichnet.<sup>577</sup> Eine Besonderheit im Gebilde der EU ist, dass diese als überstaatliche Institution auch verbindliche Beschlüsse gegen den Willen betroffener Mitgliedsstaaten treffen kann; dies wird auch als Element der »Supranationalität« bezeichnet.<sup>578</sup> Diese Situation führt mitunter dazu, dass in der Literatur die EU in ihrem Typus als unvergleichbar angesehen wird. Sie ist weder eine Internationale Organisation – eben wegen der supranationale Komponente –, noch eine klassische Föderation. Für Letzteres ist der Zusammenschluss der Mitglieder zu locker und selbstständig und im Übrigen fehlt ihr auch die Kompetenz, selbst eigene Befugnisse festzulegen (»Kompetenzkompetenz«). Vielmehr ist sie als neues System zu verstehen, das auf den Prinzipien intergouvernementaler Kooperation und Supranationalität aufbaue.<sup>579</sup>

Wie schon in Abbildung 3.2 zu erkennen, wird EU-Recht gerne zweigeteilt diskutiert: Zum einen gibt es das sogenannte primäre Unionsrecht, zum anderen sekundäres Unionsrecht. Primäres Unionsrecht stellt sinngemäß die »Verfassung« der EU dar. Dieses Primärrecht ist aber besser nicht als Verfassung zu bezeichnen, denn die bisherigen Versuche zur Schaffung einer solchen europäischen Verfassung scheiterten.<sup>580</sup> Mit dem Vertrag von Lissabon liegt zwar ein Vertrag vor, der inhaltlich einer Verfassung nahe kommt, aber nur bestehende Verträge reformiert.<sup>581</sup> Die zur Zeit die Grundlagen der EU regelnden Verträge sind (in ihrer jeweils aktuellsten Fassung) der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der Vertrag über die Europäische Union (EUV), der Vertrag zur Gründung einer Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV), die EU-Grundrechtecharta, Beitrittsverträge von neu hinzukommenden Mitgliedsstaaten sowie allgemeine Rechtsgrundsätze.<sup>582</sup> Letztere gehen aus der Judikatur des Europäischen Gerichtshofes hervor, sind aber nicht in den Verträgen verankert.<sup>583</sup> Dass dieses Zusammenwirken von verschiedensten Verträgen bzw. deren Änderungen alles andere als einfach ist, kritisiert Weidenfeld wie folgt pointiert: »Es gibt keinen schlanken, leicht verständlichen und kurzen Text, der alles enthält und alles erklärt. [...] So aber steht der Bürger weiterhin eher ratlos einem Konvolut unterschiedlicher Vertragsteile gegenüber, die allenfalls von Spezialisten verstanden werden können.«<sup>584</sup> Im Wesentlichen enthält das Primärrecht allgemeine Grundlagenbestimmungen, wie die EU funktioniert, z.B. welche Organe wann und wie zusammenwirken, aber auch durch die EU-Grundrechtecharta Rechte, welche die Bevölkerung beanspruchen kann.<sup>585</sup>

Das sekundäre Unionsrecht wird auch als abgeleitetes Unionsrecht bezeichnet, da die dazu zählenden Rechtsakte durch Organe auf Basis des Primärrechts oder anderer Rechtsakten der

<sup>576</sup>Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 8.

<sup>577</sup>Ebenda.

<sup>578</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 69.

<sup>579</sup>Gesamtes Argument zum Typus der EU vgl. Tömmel, I., Das Politische System der EU (2014) 304f.

<sup>580</sup>Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 98 bzw. 152f.

<sup>581</sup>Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 94.

<sup>582</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 67 bzw. 77.

<sup>583</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 78.

<sup>584</sup>Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 98.

<sup>585</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 77.

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

EU erzeugt werden.<sup>586</sup> Es gibt mit Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen (auch Beschlüsse genannt) drei rechtsverbindliche, sowie mit Empfehlungen und Stellungnahmen zwei unmittelbar rechtlich unverbindliche, aber politisch relevante Rechtsakttypen.<sup>587</sup> Verordnungen wirken dabei immer unmittelbar und direkt.<sup>588</sup> Das heißt, die Mitgliedsstaaten müssen nichts tun, damit diese Rechtsnorm »intern« für die jeweilige Bevölkerung und nationale Gerichte und Behörden gilt. Gäbe es eine Europäische Verfassung, so hätte die Verordnung die besser passende Bezeichnung »EU-Gesetz« erhalten, da sie wie ein nationales Gesetz wirkt.<sup>589</sup> Analog dazu hätte die Richtlinie »Europäisches Rahmengesetz« geheißen, da diese den Mitgliedsstaaten einen Gestaltungsrahmen vorgibt.<sup>590</sup> Richtlinien wirken somit nicht direkt, sondern müssen erst von den Mitgliedsstaaten in innerstaatliches Recht transformiert werden; man spricht hier von »Umsetzung« in nationales Recht.<sup>591</sup> Ein Beschluss bzw. eine Entscheidung wendet sich an einen einzelnen Mitgliedsstaat, einen Bürger bzw. eine Bürgerin oder ein Unternehmen. Er befasst sich mit einem individuell-konkreten Problem und ist mit dem österreichischem Bescheid vergleichbar.<sup>592</sup>

Wann und wie kommen nun Gemeinden mit Unionsrecht in Berührung? In diesem Zusammenhang sei vorweg gesagt, dass EU-Recht grundsätzlich »länderblind« ist. Das bedeutet, dass die EU keine kleineren Einheiten als Nationalstaaten kennt und sich nur an diese wendet, selbst wenn innerstaatlich die Landes- oder gar kommunale Ebene zuständig wäre.<sup>593</sup> Auch für Fehler und Säumnigkeiten in der Umsetzung muss der Gesamtstaat im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens geradestehen, selbst wenn eine untergeordnete Ebene, wie Gemeinden, die Verfehlung begangen haben.<sup>594</sup> Raible betont, dass diese Gegebenheit für Länder oder Gemeinden kein Freibrief ist, zumal sie über innerstaatliche Normen dem Gesamtstaat gegenüber verpflichtet sind.<sup>595</sup> Dennoch scheint es nicht abwegig, trotz der Länderblindheit des EU-Rechts hier eine Kontaktstelle zwischen Gemeinden und primärem Unionsrecht zu orten, zumal das Vertragsverletzungsverfahren in Artikel 258 AEUV,<sup>596</sup> einer Primärrechtsquelle, verankert ist. Die Überwindung dieser Länderblindheit ist in Österreich verfassungsmäßig in Artikel 23d (1) B-VG geregelt, in dem der Bund die Länder und Gemeinden jeweils über relevante EU-Vorhaben zu informieren und ihnen auch Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben hat.<sup>597</sup>

Idealtypisch für die Idee, grundlegende Arbeits- und Funktionsweisen in den EU-Verträgen

<sup>586</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 78. bzw. Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 153.

<sup>587</sup>Ebenda.

<sup>588</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 78f.

<sup>589</sup>Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 153.

<sup>590</sup>Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 154.

<sup>591</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 79.

<sup>592</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 80. bzw. Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 153.

<sup>593</sup>Bayerischer Landtag (Hrsg.), Raible, G., EU ist nicht mehr „länderblind“: Lissabon-Vertrag macht Landesparlamente erstmals offiziell zu Akteuren in der EU <https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/blick-nach-europa/eu-ist-nicht-mehr-laenderblind-lissabon-vertrag-macht-landesparlamente-erstmals-offiziell-zu-akteuren-in-der-eu/> (21.7.2015).

<sup>594</sup>derStandard.at GmbH (Hrsg.), Son Hoang, K., Wie sieht ein Vertragsverletzungsverfahren in der EU aus? <http://derstandard.at/1392686459882/Wie-sieht-ein-Vertragsverletzungsverfahren-in-der-EU-aus> (21.7.2015).

<sup>595</sup>Raible beschreibt zwar die Situation in Deutschland, diese kann aber durchaus auf Österreich übertragen werden. Bayerischer Landtag (Hrsg.), Raible, G., EU ist nicht mehr 'länderblind': Lissabon-Vertrag macht Landesparlamente erstmals offiziell zu Akteuren in der EU <https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/blick-nach-europa/eu-ist-nicht-mehr-laenderblind-lissabon-vertrag-macht-landesparlamente-erstmals-offiziell-zu-akteuren-in-der-eu/> (21.7.2015).

<sup>596</sup>Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - SECHSTER TEIL: INSTITUTIONELLE BESTIMMUNGEN UND FINANZVORSCHRIFTEN - TITEL I: VORSCHRIFTEN ÜBER DIE ORGANE - Kapitel 1: Die Organe - Abschnitt 5: Der Gerichtshof der Europäischen Union - Artikel 258 (ex-Artikel 226 EGV).

<sup>597</sup>Fraiß, D., Interessenvertretung im Mehrebenensystem in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (83) 89.

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

des Primärrechts zu regeln, kann im Zusammenhang mit Gemeinden der sogenannte Ausschuss der Regionen gewertet werden. Er basiert rechtlich auf Bestimmungen des AEUV und des EUV sowie mehreren Beschlüssen<sup>598</sup> und hat zum Ziel, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften – also Städten und Gemeinden – eine Mitwirkung in europäischen Belangen auf institutioneller Basis zu ermöglichen.<sup>599</sup> Formale Entscheidungskompetenz hat dieser 343 Mitglieder fassende Ausschuss nicht, ihm kommt vielmehr eine beratende Funktion zu.<sup>600</sup> Aufgrund beschränkter Sitzanzahl ist klar, dass nicht jede europäische lokale und regionale Gebietskörperschaft in diesem Ausschuss direkt vertreten sein kann. Somit hat auch nicht jede Gemeinde die Möglichkeit, hier direkt gestaltend einzugreifen. Darüber hinaus ist der Ausschuss der Regionen eben keine reine kommunale, sondern auch regionale Vertretung. Für Österreich sind zur Zeit 12 Sitze vorgesehen, drei davon gehen auf einen Vorschlag der österreichischen kommunalen Interessenvertreter Städte- und Gemeindebund zurück.<sup>601</sup> Es zeigt sich also, dass auch hier der Einfluss auf das Geschehen in der EU, von einer einzelnen Gemeinde ausgehend, zwar formal über mehrere Vertreter gegeben sein könnte; praktisch kann aber davon ausgegangen werden, dass dieser eher gering ist. Dies bestätigt sinngemäß auch Weidenfeld, der betont, dass der Ausschuss der Regionen »[...] die ursprünglich hochgesteckten Erwartungen [...]« nicht erfüllen konnte und begründet dies mit einer zu großen Vielfalt.<sup>602</sup>

Generell enthält das Primärrecht, insbesondere seit dem Vertrag von Lissabon, einige zentrale Grundsätze, die Rechte sowie Positionen von Gemeinden im Allgemeinen stärken.<sup>603</sup> So ortet Fraiß etwa im Vertrag von Lissabon die explizit niedergeschriebene Achtung des Rechts auf lokale Selbstverantwortung, die Prüfung der Auswirkungen von EU-Vorhaben auf kommunale Folgen durch die EU-Kommission, die Ermächtigung des Ausschusses der Regionen, Klage beim Europäischen Gerichtshof einzubringen, wenn gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen wurde, sowie eine gestärkte Anhörung im Gesetzgebungsprozess als maßgebliche Stärkung kommunaler Interessen.<sup>604</sup> Gerade dem Subsidiaritätsprinzip scheint eine besonders wesentliche Bedeutung zuzukommen, wenn es um die Wahrung kommunaler Interessen geht. So besagt Artikel 5 (3) EUV,<sup>605</sup> dass die EU nur dann tätig werden darf, wenn das Anliegen besser auf europäischer als auf lokaler, regionaler oder zentraler – d.h. nationaler – Ebene verwirklicht werden kann. Es ist allein schon aus diesem Hintergrund so gut wie ausgeschlossen, dass beispielsweise eine EU-Verordnung die Zusammenlegung zweier innerstaatlicher Gemeinden erzwingen kann, da die Notwendigkeit der europäischen Ebene bei einem doch eher sehr lokalen Thema nur schwer argumentiert werden kann – unabhängig von der Frage, ob die Grenzänderungen (insbesondere, wenn Ländergrenzen betroffen wären) nicht dem bundesstaatlichen Prinzip der Verfassung unterliegen und somit ohnehin über EU-Recht stehen.

Nicht minder relevant für Gemeinden ist die Kenntnis von sekundärem Unionsrecht, da sie auch direkt Adressaten von Vorschriften sein können oder europäische Vorgaben umsetzen müssen. Als zufälliges Beispiel sei für ersteres der Aufgabenbereich der Straßenbeleuchtung genannt.

<sup>598</sup>Europäisches Parlament (Hrsg.), Bux, U., Der Ausschuss der Regionen [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_1.3.14.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.3.14.html) (21.7.2015).

<sup>599</sup>Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 144f.

<sup>600</sup>Ebenda.

<sup>601</sup>Fraiß, D., Interessenvertretung im Mehrebenensystem in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (83) 97.

<sup>602</sup>Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010) 144.

<sup>603</sup>Fraiß, D., Interessenvertretung im Mehrebenensystem in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (83) 90f.

<sup>604</sup>Ebenda.

<sup>605</sup>Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union; ABl. EU 2012/C 326/01.

So regelt die EU-Verordnung (EG) Nr. 245/2009<sup>606</sup> im Zusammenspiel mit der ErP-Richtlinie<sup>607</sup>, welchen Kriterien hinsichtlich Energieeffizienz und Lebensdauer neu angeschaffte Lampen und diverse damit in Zusammenhang stehende Geräte entsprechen müssen.<sup>608</sup> Da insbesondere bei älteren Laternen und Leuchten ein reiner Tausch der Lampen nicht immer wirtschaftlich sinnvoll ist, muss über eine Neugestaltung der gesamten Lichtanlage nachgedacht werden.<sup>609</sup> Aufgrund dieser EU-Vorgabe kann es somit zu umfassenden Investitionen in einer Gemeinde kommen, die eine Gemeinde in finanzielle Schwierigkeiten bringen kann; selbst wenn das eigentliche Ziel, Energie und somit Kosten zu sparen, grundsätzlich als absolut vernünftig einzustufen ist. In einem Themenfeld nur auf EU-Recht zu blicken ist auch nicht ratsam, selbst wenn dieses – wie erläutert – Anwendungsvorrang genießt. Um beim Thema Straßenbeleuchtung zu bleiben: So gibt das Land Niederösterreich in seinem dazu geschaffenen Ratgeber für Gemeinden neben einer verständlichen Interpretation der europarechtlichen Lage zur Beleuchtung an, welche innerösterreichischen – zusätzlich zum Europarecht – Rechtsvorschriften und Normen einzuhalten sind. Dabei verweist es auf gesetzliche Bestimmungen aus dem Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch (Verkehrssicherungspflicht, Wegehalterhaftung, Bauwerkhaftung) und der Straßenverkehrsordnung auch auf zahlreiche rechtlich unverbindliche Normen (Gütemerkmale von Straßenbeleuchtungsanlagen, Beleuchtung von Konfliktzonen, Lichtmischungen, elektrotechnische Sicherheitsvorschriften etc.), deren Einhaltung sehr empfohlen wird, da sie den Stand der Technik beschreiben. Hielte man sich nicht an den Stand der Technik, könnten im Streitfall Haftungsansprüche entstehen. Es verwundert dabei auch nicht, dass einige der österreichischen Normen auf europäische Normen zurückgehen bzw. Teil davon sind<sup>610</sup>

#### 3.1.3.3 Bundesverfassungsrecht

Die Idee einer Verfassung im Allgemeinen besteht darin, dass diese eine rechtliche Grundlage für ein Staatsgebilde enthält. Eberhard et al. erläutern weiters, dass eine Verfassung als »[...] Handlungsanleitung für das gesellschaftliche Zusammenleben [...]« bzw. »[...] Spielregeln [...]« verstanden werden kann.<sup>611</sup> In Österreich gibt es allerdings nicht eine Verfassung im Sinne eines einzigen Verfassungstextes oder einer Verfassungsurkunde, es existiert vielmehr ein System, in dem die Summe aller Verfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen aus unterschiedlichen Quellen als Verfassung zu werten ist. So gelten die Inhalte des Staatsgrunde-

<sup>606</sup> Verordnung (EG) Nr. 245/2009 der Kommission vom 18. März 2009 zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Leuchtstofflampen ohne eingebautes Vorschaltgerät, Hochdruckentladungslampen sowie Vorschaltgeräte und Leuchten zu ihrem Betrieb und zur Aufhebung der Richtlinie 2000/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

<sup>607</sup> Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte. Diese erfuhr eine Änderung im Jahr 2012 durch die Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG. Umgesetzt in Österreich auf Bundesebene etwa durch das Bundes-Energieeffizienzgesetz; BGBl. I Nr. 72/2014, vgl. §3 Umsetzung von Unionsrecht.

<sup>608</sup> Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Umwelt - und Energiewirtschaft, RU3 (Hrsg.), Straßenbeleuchtung. Sparpotenziale erkennen und nutzen – ein Leitfaden für Gemeinden, [http://www.umweltgemeinde.at/hm/umweltgemeinde\\_strassenbeleuchtung.pdf](http://www.umweltgemeinde.at/hm/umweltgemeinde_strassenbeleuchtung.pdf) (20.7.2015) 3.

<sup>609</sup> Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Umwelt - und Energiewirtschaft, RU3 (Hrsg.), Straßenbeleuchtung. Sparpotenziale erkennen und nutzen – ein Leitfaden für Gemeinden, [http://www.umweltgemeinde.at/hm/umweltgemeinde\\_strassenbeleuchtung.pdf](http://www.umweltgemeinde.at/hm/umweltgemeinde_strassenbeleuchtung.pdf) (20.7.2015) 5.

<sup>610</sup> Gesamter Abschnitt zur Straßenbeleuchtung inkl. Beispiele vgl. Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Umwelt - und Energiewirtschaft, RU3 (Hrsg.), Straßenbeleuchtung. Sparpotenziale erkennen und nutzen – ein Leitfaden für Gemeinden, [http://www.umweltgemeinde.at/hm/umweltgemeinde\\_strassenbeleuchtung.pdf](http://www.umweltgemeinde.at/hm/umweltgemeinde_strassenbeleuchtung.pdf) (20.7.2015) 12.

<sup>611</sup> Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 34.

setzes 1867 ebenso wie die Europäische Menschenrechtskonvention als Verfassungsvorschriften in Österreich.<sup>612</sup> Aber nicht nur ganze Gesetze können zur Verfassung zählen. Um eine einzelne Bestimmung aus einem einfachen Gesetz in den Verfassungsrang auf Bundesebene zu heben, reicht es aus, diese ausdrücklich als Verfassungsbestimmung zu bezeichnen und bei der Abstimmung im Nationalrat mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit anzunehmen, wobei die Hälfte der Abgeordneten dabei anwesend sein muss.<sup>613</sup> Schätzungen zur Anzahl der Verfassungsbestimmungen sind rar: So nennen etwa Kolar et al. für das Jahr 2007 die Größenordnung von »[...] knapp 1300 Verfassungsbestimmungen (darunter Bundesverfassungsgesetze, in einfachen Gesetzen und Staatsverträgen enthaltene Bestimmungen.)«<sup>614</sup> Gegenwärtig dürfte die Anzahl geringer sein, da die Verfassung einer Reform unterzogen wurde.<sup>615</sup> Zum Vergleich: Schätzungen aus dem Jahr 1964 gehen von mehr als 200 Verfassungsbestimmungen aus, im Jahr 1980 waren allein schon in 240 einfachen Gesetzen Verfassungsbestimmungen enthalten. Staatsverträge, Sonderverfassungsgesetze und Novellen waren dabei noch nicht eingerechnet.<sup>616</sup> Eberhard et al. betonen, dass der Inhalt einer Bestimmung keine Rolle spiele, ob diese als Verfassungsbestimmung gelte oder nicht – es gelten ausschließlich die oben beschriebenen, formalen Kriterien.<sup>617</sup> Aus inhaltlicher Sicht lassen sich zahlreiche Festlegungen in Verfassungsrang finden, die sich mehr mit präzisen, sachlichen Ausgestaltungen denn mit staatlichen Grundfunktionen befassen. Holzinger und Kommenda führen dies auf das politische System zurück; insbesondere in jenen Zeiten, in denen die zwei größten Parteien eine absolute Mehrheit hatten. Man wollte sich einerseits dagegen absichern, dass eine Partei später einmal allein eine als Kompromiss eingegangene Regelung wieder abändern könnte und andererseits der Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof entgehen.<sup>618</sup> Die Autoren bezeichnen dies auch als »[...] politische Instrumentalisierung des Verfassungsrechts.«<sup>619</sup>

Trotz dieser Zersplitterung wird – wohlgemerkt gleichrangig mit den anderen Bestimmungen in Verfassungsrang – ein Rechtstext als Stammgesetz der Verfassung angesehen: Das Bundesverfassungsgesetz, abkürzt B-VG<sup>620</sup>. Dieses enthält in 152 Artikeln zahlreiche grundlegende Bestimmungen zum Aufbau des Staates, Regeln zur Demokratie und der Gerichtsbarkeit.<sup>621</sup> Auch in Bezug auf Gemeinden lassen sich zentrale Regelungen darin finden. In der Folge ist eine demonstrative Analyse gegeben, die allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Vielmehr soll gezeigt werden, dass es etliche Bestimmungen im B-VG gibt, die für Gemeinden relevant sein können.

Artikel 115 bis 120 B-VG beziehen sich unmittelbar auf Gemeinden:

- Gleich zu Beginn präzisiert Artikel 115 (1) das **Verständnis des Begriffs Gemeinde**, indem er festlegt, dass die Verfassung unter Gemeinden **Ortsgemeinden** verstehe – und nicht etwa Gebietsgemeinden. Falls Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden zusammengefasst werden sollten, sieht Artikel 120 entsprechende Initiativen beim Bund als Verfassungs- und beim Land als Landesgesetzgeber vor. In diesem Zusammenhang

<sup>612</sup>Ebenda.

<sup>613</sup>Eberhard, H. et al., *Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I* (2012) 34f.

<sup>614</sup>Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., *Grundzüge des Verfassungsrechts* (2014) 27f.

<sup>615</sup>Ebenda.

<sup>616</sup>Klecatsky zitiert hierbei eine Aussendung des Bundesverfassungsdienstes aus dem Jahr 1964 bzw. eine Studie des Instituts für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Universität Innsbruck. Klecatsky, H., *Bundesverfassungsgesetz und Bundesverfassungsrecht* in Schambeck, H. (Hrsg.), *Das österreichische Bundesverfassungsgesetz und seine Entwicklung* (1980) (83) 96f.

<sup>617</sup>Eberhard, H. et al., *Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I* (2012) 35.

<sup>618</sup>Holzinger, G., Kommenda, B., *Verfassung kompakt* (2013) 26f.

<sup>619</sup>Ebenda.

<sup>620</sup>BGBI. Nr. 1/1930 idF BGBI. I Nr. 102/2014.

<sup>621</sup>Republik Österreich Parlamentsdirektion (Hrsg.), *Das Bundes-Verfassungsgesetz* <http://www.parlament.gv.at/PERK/VERF/BVG/index.shtml> (22.7.2015).

erklären Binder und Trauner, dass eine Gebietsgemeinde überörtliche Aufgaben als Zusammenfassung von Ortsgemeinden – flächenmäßig ähnlich der Bezirke – im eigenen Wirkungsbereich ausführen könnte, sofern diese eingerichtet würde. Sie betonen, dass dies zwar ein Schritt in Richtung Demokratisierung der Verwaltung wäre, aber lassen nicht unerwähnt, dass dies politisch heikel sei, denn Angelegenheiten im eigenen Wirkungsbereich seien bekanntlich weisungsfrei zu erledigen. Damit würde der gestaltende Einfluss durch Politikerinnen und Politiker der Bundes- und Landesebene zwangsläufig geringer werden.<sup>622</sup> Zurück zum Verfassungstext: Ebenso wird in Artikel 115 die **Zuständigkeit für Gemeinderecht** klar bei den **Ländern** gesehen. Dazu gibt die Verfassung vor, dass die Landesgesetzgeber aktiv werden müssen, sofern nicht ausdrücklich der Bund zuständig ist. Ferner ist in Artikel 115 (3) das **Vertretungsrecht** betreffend Gemeinden durch **Österreichischen Gemeindebund** und **Österreichischen Städtebund** verfassungsmäßig abgesichert.

- Mit Artikel 116 werden Gemeinden in qualitativer Hinsicht näher präzisiert. So wird festgelegt, dass eine **Gemeinde eine Gebietskörperschaft mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich Verwaltungssprengel** ist. Darüber hinaus werden Gemeinden durch die Verfassung ermächtigt, als **selbstständiger Wirtschaftskörper** tätig zu werden. Das heißt, sie können unter anderem privatrechtliche Geschäfte tätigen. Ferner sind auch Vorgaben zum **Stadtrecht** darin enthalten. Artikel 116a gibt einen Rahmen für **Gemeindeverbände** vor, wobei auch hier wieder die Landesgesetzgeber ermächtigt werden, genauere Vorschriften über die organisatorische Ausgestaltung zu treffen. Ferner ist in Artikel 116a (6) festgeschrieben, dass es bei **landesgrenzenüberschreitenden Gemeindeverbänden** eine Vereinbarung nach Art. 15a B-VG braucht. Artikel 116b erlaubt den Landesgesetzgebern, nähere Regeln aufzustellen, sodass Gemeinden innerhalb eines Bundeslandes durch Vereinbarungen in ihrem eigenen Wirkungsbereich kooperieren können.
- In Artikel 117 sind die »notwendigen« **Organe einer Gemeinde** definiert und näher beschrieben. Aus demokratischer Sicht auffallend ist die in Artikel 117 (6) verfassungsmäßig festgelegte Möglichkeit, dass die Länder in der Landesverfassung die **Direktwahl des Bürgermeisters** vorgeben können.
- Artikel 118 definiert den **Wirkungsbereich von Gemeinden**. So sind darin etwa die **Aufgaben**, die von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich weisungsfrei zu erledigen sind, festgeschrieben. Ebenso ist die **Verantwortlichkeit der Organe** näher erläutert. Passend zu den Aufgaben sind in Artikel 118a Bestimmungen zur rechtlichen Einordnung von **kommunalen Sicherheitsdiensten** gegeben. Inwieweit ein Einschreiten von Gemeinden bei Abwehr einer Gefahr zulässig ist, haben laut Artikel 78a (3) B-VG Bundesgesetze zu bestimmen. Damit einhergehend sieht Artikel 78c vor, dass bundesgesetzlich geregelt werden muss, ob eine Landespolizeidirektion für das Gebiet einer Gemeinde erstinstanzliche Sicherheitsbehörde ist. Für Wien gilt das nicht: Hier sieht schon das B-VG vor, dass die Landespolizeidirektion diese Funktion erfüllt.
- Nun wieder zurück zu jenem Abschnitt der Verfassung, der explizit die Gemeinden betrifft: In Artikel 119 sind Vorgaben zum **übertragenen Wirkungsbereich** von Gemeinden gegeben. Dabei wird der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin verfassungsmäßig als Vollzugsorgan in die Pflicht genommen.
- Von nicht minderer Bedeutung sind die Bestimmungen des Artikels 119a: Mit diesen werden die Angelegenheiten des **Aufsichtsrechts** geregelt. Es ist vorgesehen, dass sowohl

<sup>622</sup>Binder, B., Trauner, G., Öffentliches Recht - Grundlagen (2014) 188.



**Bund als auch Länder die Aufsicht über Gemeinden** haben. Dabei haben diese zu prüfen, ob Gesetze und Verordnungen eingehalten werden, ob die Gemeinden nicht über ihren definierten Wirkungsbereich hinaus tätig werden oder vorgegebene Aufgaben nicht erfüllen. Ebenso ist den **Ländern das Recht auf Prüfung der finanziellen Führung hinsichtlich Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit** verfassungsmäßig zugeschrieben. Weiters sind Folgen dieser Prüfung sehr präzise festgeschrieben: Der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin habe der Aufsichtsbehörde über getroffene Maßnahmen, die im Zusammenhang mit dem Prüfungsergebnis stehen, innerhalb von 3 Monaten zu berichten. Auch ist in Artikel 119a geregelt, dass im eigenen Wirkungsbereich erlassene **Verordnungen von Gemeinden der Aufsichtsbehörde zu übermitteln** sind, sodass diese gesetzwidrige Verordnungen aufheben könnte bzw. sogar muss. Ferner ist auch der **Instanzenzug** festgeschrieben, den eine Gemeinde in diesem aufsichtsrechtlichen Verfahren einschlagen kann (Beschwerde beim Verwaltungsgericht, Revision beim Verwaltungsgerichtshof, Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof.) Im Kontext von Gemeindekooperation bzw. -zusammenlegung erscheint Artikel 119a (8) spannend, da dieser eine potentielle überörtliche Relevanz von Aktivitäten von Gemeinden anspricht. Die Verfassung ermöglicht den einfachen Gesetzgebern, durch Gesetze eine **aufsichtsbehördliche Genehmigungspflicht** für kommunale Maßnahmen aus dem eigenen Wirkungsbereich einzuführen, wenn eine **überörtliche Bedeutung** besteht. Diese Bedeutung kann explizit auch finanzieller Natur sein.

Neben dem Teil, der explizit den Gemeinden im Bundes-Verfassungsgesetz gewidmet ist, gibt es noch weitere Bestimmungen, die für Gemeinden unmittelbare Bedeutung haben:

- So widmet sich das sechste Hauptstück des B-VG der **Rechnungs- und Gebarungskontrolle**. Mit Artikel 121 wird etwa der **Rechnungshof** ermächtigt, die **Gebarung von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu prüfen**. In Artikel 127a werden Vorgaben zur Kontrolle präzisiert. Beispielsweise ist festgelegt, dass Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern durch den Bundes-Rechnungshof geprüft werden können. Wenn Organe solcher Gemeinden Stiftungen, Fonds und Anstalten verwalten oder Gemeinden an Unternehmen beteiligt sind, unterliegen diese ebenso einer Prüfung durch den Rechnungshof. Des Weiteren sind Regeln vorgegeben, wann es zur Prüfung von Gemeinden unter 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner kommen kann (unter Einschränkungen auf Antrag des Landtags bzw. der Landesregierung). Ebenso ermächtigt das Bundes-Verfassungsgesetz mit Artikel 127c, dass per **Landesverfassung** ein **Landesrechnungshof** eingerichtet werden kann; wobei auch für den Fall vordefinierte Regelungen vorgesehen sind.
- Im siebten Hauptstück sind Bestimmungen zur **Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit** zu finden. Nach Artikel 130 sind die Verwaltungsgerichte bei Beschwerden gegen Bescheide von Verwaltungsbehörden zuständig. Und da Gemeinden auch als Verwaltungsbehörde aktiv sind, kann es vorkommen, dass von ihnen ausgestellte Bescheide zum Beispiel wegen Rechtswidrigkeit, wenn man in seinen Rechten verletzt zu sein glaubt, vor den Verwaltungsgerichten bekämpft werden. Wesentlich bei Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs von Gemeinden ist, dass nach Artikel 132 (6) die Verwaltungsgerichte erst nach Ausschöpfung des Instanzenzuges angerufen werden können. Darüber hinaus sind Bestimmungen gegeben, in welchen Fällen der **Verwaltungsgerichtshof** angerufen werden darf. Auch zur Verfassungsgerichtsbarkeit gibt es zahlreiche detaillierte Vorgaben. So ist der **Verfassungsgerichtshof** etwa in bestimmten Fällen für die Entscheidung über **vermögensrechtliche Ansprüchen gegen Gemeinden oder Gemeindeverbände** zuständig (Artikel 137). Weiters urteilt der Verfassungsgerichtshof über Gesetzeswidrigkeit von Verordnungen. In welchen Fällen er dies zu tun hat, ist in

Artikel 139 dargelegt. Z.B. hat eine Gemeinde die Möglichkeit nach Artikel 139, den Verfassungsgerichtshof anzurufen, wenn die **Aufsichtsbehörde eine ihrer Verordnungen aufgehoben** hat. Wesentlich ist, dass, sobald eine Verordnung aufgehoben wurde, alle Behörden ab dem Tag der Aufhebung bzw. einer vom Verfassungsgerichtshof definierten Frist, daran gebunden sind und diese Verordnung auf »neue« Sachverhalte nicht mehr anwenden dürfen (Artikel 139 (6)). Da Gemeinden keine Gesetzgebungskompetenz haben,<sup>623</sup> können sie nur als eine dem Gesetz unterworfenen Partei im Verfahren oder durch Auswirkungen eines aufgehobenen Gesetzes betroffen sein. Ferner ist in Artikel 141 festgelegt, dass der Verfassungsgerichtshof auch über die Anfechtung von kommunalen Wahlen erkennt.

Ein zentraler Bestandteil der Bundesverfassung ist die sogenannte Kompetenzverteilung. Mit diesen Bestimmungen wird festgelegt, welche Gebietskörperschaft welche Aufgaben ausüben darf. In Österreich wird dabei hinsichtlich Gesetzgebung und Vollziehung einerseits und der inhaltlichen Materie andererseits unterschieden.<sup>624</sup> Kolar et al. betonen, dass die gesamte staatliche Kompetenzverteilung nicht in einem kompakten Abschnitt geregelt ist, sondern vielmehr – ganz in der Tradition der Verfassung – zersplittert ist. So ist es etwa möglich, in Verfassungsbestimmungen einfacher Gesetze oder im Finanz-Verfassungsgesetz Kompetenzen zu regeln; dennoch werden die Artikel 10, 11, 12 und 15 B-VG als »allgemeine Kompetenzverteilung« aufgefasst.<sup>625</sup> Da diese maßgeblich Inhalte betreffen, die in Gemeinden ihre Auswirkungen zeigen (man denke z.B. an das Schulwesen!), erscheint ihre knappe Erörterung an dieser Stelle sinnvoll. Die Botschaft des Folgenden mit fünf Worten: Es ist alles sehr kompliziert. . .<sup>626</sup>

- Artikel 10 listet jene Aufgaben auf, bei denen **sowohl Gesetzgebung als auch Vollziehung beim Bund** sind. Darunter fallen etwa die Angelegenheiten der Bundesverfassung, Asylwesen, Meldewesen, Geldwesen, Teile des Verkehrswesens und der Polizei, das Berg- und Forstwesen, Wildbachverbauung, Wasserrecht etc. Wie in Kapitel 3.4 näher erläutert, sind einige dieser Aufgaben den Gemeinden zur Besorgung im eigenen Wirkungsbereich übertragen (z.B. Meldewesen.)
- Artikel 11 nennt Angelegenheiten, bei denen die **Gesetzgebung beim Bund, die Vollziehung** hingegen bei den **Ländern** liegt. Diese Liste ist nicht mehr ganz so lang wie jene des Artikel 10, dennoch fallen darunter brisante Themen wie Staatsbürgerschaft, Straßenpolizei, Teile der Binnenschifffahrt, Umweltverträglichkeitsprüfungen (sofern sie nach Artikel 10 (9) Bundesstraßen oder Eisenbahnhochleistungsstrecken betreffen), unter Einschränkungen Tierschutz, . . . Interessant erscheint die mehrmalige Verwendung der Formulierung »soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften. . .« So ist etwa in Artikel 11 (5) zu lesen »Soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften vorhanden ist, können durch Bundesgesetz einheitliche Emissionsgrenzwerte für Luftschadstoffe festgelegt werden. Diese dürfen in den [ . . . ] Bundes- und Landesvorschriften nicht überschritten werden.«
- Angelegenheiten, bei denen der **Bund für die Grundsatzgesetzgebung, die Länder für eine Ausführungsgesetzgebung und zugleich für die Vollziehung** zuständig sind, sind in Artikel 12 genannt. Das sind etwa das Armenwesen, Teile der Bevölkerungspolitik, Heil- und Pflegeanstalten, natürliche Heilvorkommen, Pflanzenschutz gegen Schädlinge

<sup>623</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 34.

<sup>624</sup>Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 8.

<sup>625</sup>Ebenda.

<sup>626</sup>Die in der Folge gegebene Auflistung an Aufgaben stellt nur eine rein exemplarische Auswahl dar, um die Vielfalt zu zeigen. Eine vollständige Wiedergabe erscheint in Hinblick auf das Thema der Arbeit nicht weiter zweckmäßig. Interessierten sei hier empfohlen, selbst die entsprechenden Artikel im B-VG aufzusuchen.

und Krankheiten etc.

- Artikel 14 befasst sich in umfassender Weise mit der **Kompetenzverteilung zum Schulwesen**. Aufgrund der Komplexität wird hier von einer näheren Erläuterung Abstand genommen.<sup>627</sup> Gleiches gilt sinngemäß auch für Artikel 14a, der das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen behandelt.
- Artikel 15 (1) wird auch als »**Generalklausel zugunsten der Länder**«<sup>628</sup> bezeichnet. Diese sieht vor, dass all jene Angelegenheiten im selbstständigen Wirkungsbereich der Länder bleiben, die nicht ausdrücklich in der Bundesverfassung in Gesetzgebung oder Vollziehung dem Bund übertragen sind. Da diese ja nicht abschließend festgelegt sind, ist auch eine vollzählige Auflistung nicht möglich. Bußjäger identifiziert etwa Baurecht, Raumplanung, Natur- und Landschaftsschutz, Jugendschutz und Heimrecht exemplarisch als solche Materien.<sup>629</sup> Insbesondere den ersten dreien kann ein maßgeblicher Einfluss auf die Entwicklung von Gemeinden zugeschrieben werden. Es ist daher im Sinne der Verfassung notwendig, sich für diese relevanten Regelungen die Landesbestimmungen näher anzusehen.
- Artikel 15a enthält zwar keine konkreten Zuteilungen von Aufgaben, erscheint aber trotzdem von großer Bedeutung im Zusammenhang mit der staatlichen Aufgabenerfüllung. Mit diesem Artikel eröffnet sich die Möglichkeit, dass sowohl der **Bund mit den Ländern** (Artikel 15a (1)) als auch **die Länder untereinander** (Artikel 15a (2)) **Vereinbarungen** über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches schließen dürfen. Wesentlich dabei ist, dass die grundsätzliche Kompetenzverteilung, wie sie in der Verfassung abgebildet ist, weiterbestehen bleibt – aber die Vertragspartner durch solch eine »[...] staatsvertragsähnliche Vereinbarung [...]«<sup>630</sup> aus inhaltlicher Sicht effektiver kooperieren und sich abstimmen können. Durch eine solche »15a-Vereinbarung« werden zwar die Vertragspartner aneinander gebunden, Charakter und Wirkung eines Gesetzes oder einer Verordnung entsteht dabei aber nicht.<sup>631</sup> Pesendorfer erklärt, dass diese Art von Verträgen speziell bei Regelungen zu Aufgaben relevant ist, die einen Querschnittscharakter aufweisen oder gewisse neue Entwicklungen zeigen, die ein abgestimmteres Handeln erfordern. Er nennt dabei als Beispiele die Themen Strahlenschutz, Raumordnung oder Umweltpolitik.<sup>632</sup> Gemeinden sind zwar nicht direkt als Vertragspartner vorgesehen, können und werden allerdings trotzdem im Regelfall mittelbar betroffen sein, wenn die Inhalte solcher Vereinbarungen räumliche Auswirkungen haben.

Das Bundes-Verfassungsgesetz kennt weitere Bestimmungen, die als grundsätzliche Vorschriften, wie die Verwaltung zu funktionieren hat, verstanden werden können:

- So ist in Artikel 7 B-VG der Grundsatz niedergeschrieben, dass vor dem **Gesetz alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger gleich sind und niemand benachteiligt werden darf**. Hier wird explizit auch die Gemeinde angeführt, die im Rahmen ihrer Tätigkeit

<sup>627</sup>Eine Beschreibung der rechtlichen Rahmenbedingungen zum Pflichtschulwesen mit den Beispielen Oberösterreich und Steiermark ist z.B. in einem Bericht des Rechnungshofes zu finden: Rechnungshof (Hrsg.), Bericht des Rechnungshofes: Schulstandortkonzepte/-festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark [http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/\\_jahre/2014/berichte/teilberichte/bund/Bund\\_2014\\_12/Bund\\_2014\\_12\\_1.pdf](http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2014/berichte/teilberichte/bund/Bund_2014_12/Bund_2014_12_1.pdf) (24.7.2015) 27ff.

<sup>628</sup>Kneihs, B., Verfassungs- und Allgemeines Verwaltungsrecht (2008) 72

<sup>629</sup>Bußjäger, P., Österreich - Eine Föderation im Unitarisierungstrend in Sturm, R., Dieringer, J. (Hrsg.), Regional Governance in EU-Staaten (2010) (79) 89.

<sup>630</sup>Pesendorfer, D., Paradigmenwechsel in der Umweltpolitik (2007) 78.

<sup>631</sup>Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 22.

<sup>632</sup>Pesendorfer, D., Paradigmenwechsel in der Umweltpolitik (2007) 78.

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

niemanden aufgrund des Geschlechts oder einer Behinderung diskriminieren darf.

- Ähnlich dazu ist in Artikel 8 das Bekenntnis angeführt, dass die **sprachliche und kulturelle Vielfalt autochthoner Volksgruppen** geachtet, gesichert und gefördert wird. Ebenso ist hier die Gemeinde wörtlich aufgefordert, dieses Gebot einzuhalten.
- Wenn auch nach Artikel 13 **Regelungen zu Abgaben** in einem **eigenen Finanz-Verfassungsgesetz** vorgesehen sind, besagt das Bundes-Verfassungsgesetz, dass der **Haushalt nachhaltig zu führen** und ein **gesamtstaatliches Gleichgewicht** anzustreben ist. Artikel 13 (2) betont, dass auch aus diesem finanziellen Blickwinkel eine **Gleichstellung von Männern und Frauen** anzustreben ist. Bei beiden genannten Bestimmungen werden die Gemeinden explizit angesprochen.
- In Artikel 18 ist ein Grundsatz zur Arbeitsweise der Verwaltung gegeben, der als eine der zentralsten verfassungsrechtlichen Regelungen aufgefasst werden kann. Dieser besagt, dass die **gesamte staatliche Verwaltung nur aufgrund der Gesetze ausgeübt werden darf**. Es wird hiermit der Willkür von Verwaltungspersonal per Verfassung ein Riegel vorgeschoben.
- Artikel 20 sieht eine umfassende **Verschwiegenheitspflicht** für Verwaltungsorgane vor. Dies betrifft Tatsachen, deren Geheimhaltung im »[...] Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, [...] im wirtschaftlichen Interesse einer Körperschaft öffentlichen Rechts, zur Vorbereitung einer Entscheidung oder im überwiegenden Interesse der Parteien geboten [...]« ist. Neben dieser existiert aber auch eine **Auskunftspflicht**, sofern die Verschwiegenheitspflicht nicht berührt wird. Darüber hinaus werden die Gesetzgeber ermächtigt, nähere Bestimmungen zu definieren.
- Artikel 23 besagt, dass **Gemeinden für Schäden haften**, die ihre **Organe bei rechtswidriger Vollziehung der Gesetze Dritten verursachen**. In weiterer Folge ist geregelt, dass die handelnden Personen auch gegenüber der Gemeinde haftbar sein können. Auch hier ist die weitere Ausgestaltung dieser Regel dem Bundesgesetzgeber übertragen.
- Das B-VG regelt mit Artikel 94 weiters, dass die **Justiz von der Verwaltung** in allen Instanzen **getrennt** zu sein hat. Allerdings erlaubt die Verfassung dem Bundes- und Landesgesetzgeber in Ausnahmefällen, den Instanzenzug statt von einer Verwaltungsbehörde zum Verwaltungsgericht zu einem ordentlichen Gericht zu ermöglichen.
- Nichtzuletzt sieht Artikel 22 die Verpflichtung zur **gegenseitigen Hilfestellung** aller Organe von Bund, Land Gemeinden und sonstigen Körperschaften in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich vor.

Neben diesen sehr verwaltungslastigen Vorschriften können in der Verfassung auch eher allgemeine Bestimmungen geortet werden, die mittelbaren Einfluss auf Gemeinden haben:

- So können die Länder etwa eine eigene **Landesverfassung** geben, diese darf nach Artikel 99 allerdings **nicht der Bundesverfassung widersprechen**. Kolar et al. sprechen dabei von einer »[...] Unterordnung des Landesverfassungsrechts [...]«<sup>633</sup> gegenüber dem Bundesverfassungsrecht. Wie später gezeigt, sehen die Landesverfassungen Regelungen zu Gemeinden vor. Mit dieser Ermächtigung im B-VG wird der Rahmen für solche Bestimmungen vorgegeben. Daher kann der Artikel 99 in dieser Auflistung an gemeinde-

<sup>633</sup>Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 2.

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

relevanten Regelungen aus dem B-VG geführt werden.

- Ähnlich kann der Artikel 50 gesehen werden. Dieser regelt den Abschluss von **Staatsverträgen**. Hat ein solcher Staatsvertrag direkte Auswirkungen auf Gemeinden bzw. Einfluss auf Grundlagen, die wiederum für Gemeinden relevante Inhalte repräsentieren, kann dieser Artikel als relevant gesehen werden.
- Wenn schon von zwischenstaatlichen Beziehungen die Rede, kann in diesem Zusammenhang auch Artikel 23d erwähnt werden: Hier wird festgehalten, dass der **Bund die Gemeinden** über für sie relevante **Vorhaben im Rahmen der EU-Politik zu informieren** und ihnen ein Recht zur Stellungnahme zu geben hat. Im selben Absatz wird präzisiert, dass hierzu die kommunalen Vertreter, Österreichischer Städtebund und Österreichischer Gemeindebund, herangezogen werden.
- Im ersten Moment vermag man über das Kapitel »**Bundesheer**« des Dritten Hauptstückes des Bundes-Verfassungsgesetzes hinwegzulesen, doch auch in diesem kann man eine abgeleitete Beziehung zur Gemeinde feststellen. So ist nach Artikel 79 (2) 2. das Bundesheer ermächtigt, bei »Elementarereignissen und Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfangs« **zu helfen**. Da sich diese Ereignisse – sei es durch Naturgewalten wie Lawine, Erdbeben, Hochwasser etc. oder sonstige Gegebenheiten hervorgerufen – zwangsläufig in einer Gemeinde abspielen, deren Bevölkerung sich in Not befindet, ist diese rechtliche Ermöglichung für Gemeinden höchst relevant.

Die Verfassung sieht auch sehr spezifische Vorschriften mit völlig unterschiedlichen Zielgrößen vor:

- Sehr konkret wird dabei Artikel 81a. Dieser besagt, dass Gemeinden zur Führung von **Verzeichnissen von Schulpflichtigen** herangezogen werden können und dass dies in ihren übertragenen Wirkungsbereich fällt.
- In der Verfassung ist ebenso geregelt, dass das **Dienstrecht der Gemeindebediensteten** sowie von Beschäftigten bei Gemeindeverbänden von den **Landesgesetzgebern** zu formulieren ist.
- Ebenso klar sind die **Sonderbestimmungen zur Bundeshauptstadt Wien**. Hier werden Funktionen definiert, wie z.B. jene des Stadtsenates, des Magistrates etc.
- Wieder völlig aus einem anderen Blickwinkel ist Artikel 3 zu verstehen: Hier wird ein eindeutiger Rahmen zur **Änderung von Bundes- und Landesgrenzen** vorgegeben. Es ist dabei in der Verfassung vorgesehen, dass im Falle von »Grenzbereinigungen« von zwei Bundesländern die betroffenen Länder dies per übereinstimmenden Gesetz beschließen können, bei »Grenzänderungen« muss auch der Nationalrat mit dem Verfassungsquorum zustimmen. Hier kommt also den Worten Grenzänderung bzw. Grenzbereinigung eine besondere Bedeutung zu, die jedoch nicht näher definiert sind. Aus Sicht einer Gemeindezusammenlegung über Bundeslandgrenzen hinweg ist dieser Passus daher nicht zu vernachlässigen!
- Selbst wenn man es nicht vermutet, so ist die sehr ausführliche und präzise Definition des »**Hauptwohnsitzes**« bereits in Artikel 6 (3) gegeben. Da der Wohnsitz, sofern er in Österreich ist, zwangsläufig einer Gemeinde zugeordnet ist, ist dieser sicherlich aus kommunaler Sicht kein irrelevanter Artikel.

Nichtzuletzt sind gewisse Unterstützungs- und Mitwirkungspflichten von Gemeinden in der Ver-

fassung vorgesehen:

- So ist verfassungsmäßig vorgesehen, dass Organe der Gemeinden **Untersuchungsausschüsse** bei Ihrer Arbeit **unterstützen** müssen (Artikel 53 (3)).
- Dem Österreichischen Städtebund und Österreichischen Gemeindebund steht es – neben jedem Bundesland – als **kommunalen Vertretern** nach Artikel 23c zu, Mitglieder für den **Ausschuss der Regionen** der EU vorzuschlagen. Damit sieht die Verfassung die Möglichkeit der Mitgestaltung von Kommunen bei EU-Belangen vor.
- Nach Artikel 59b haben auch zwei Vertreter der Gemeinden als Mitglieder einer Kommission **Bezüge** von öffentlich Bediensteten, die als **National- oder Bundesratsabgeordnete** tätig sind, zu **kontrollieren**.
- Artikel 148b sieht vor, dass kommunale Organe die Arbeit der **Volksanwaltschaft unterstützen** und ihr Auskünfte erteilen. Die Amtsverschwiegenheit ist dafür explizit aufgehoben.

Wie die letzten Absätze zeigen, enthält das Bundes-Verfassungsgesetz etliche Bestimmungen, die Gemeinden berühren. Mit nicht minderer Bedeutung ist auch das Finanz-Verfassungsgesetz<sup>634</sup> zu sehen. Bauer et al. sehen die Relevanz dieses Gesetzes für Gemeinden insbesondere durch die Festlegung von Bestimmungen zu Abgaben und Steuern sowie durch den Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.<sup>635</sup> In Anbetracht der großen Bedeutung der Finanzen sollen in der Folge einige Bestimmungen des Finanz-Verfassungsgesetzes herausgestrichen werden. Damit soll gezeigt werden, dass die Wichtigkeit dieses Themas auch in der Verfassung zum Ausdruck kommt – und es daher besonderen Schutz genießt!

- In § 2 ist der Grundsatz gegeben, dass **der Aufwand**, der sich durch die Erledigung **von eigenen Aufgaben** ergibt, von **jeder Gebietskörperschaft selbst zu tragen** ist. Dem Gesetzgeber wird allerdings ermöglicht, hier per Gesetz anderslautende Bestimmungen zu erlassen. Das bedeutet, dass Gemeinden ihre Ausgaben, die im Zuge der Gemeindeaufgaben entstehen, im Regelfall selbst zu decken haben.
- § 3 besagt, dass dem **Bundesgesetzgeber zusteht, nähere Details zu Steuern und Abgaben festzulegen**. Zudem ist für Gemeinden relevant, dass die Länder von Gemeinden oder Gemeindeverbänden eine sogenannte **Landesumlage** erheben dürfen. Allerdings kann der Bund eine Höchstgrenze vorgeben.
- Mit § 4 wird wieder eine Prinzip in die Verfassung aufgenommen. Es ist bei den für die Verwaltung finanziell relevanten Gesetzen zu berücksichtigen, dass die **Verteilung sorgsam** geschieht und die **Leistungsfähigkeit erhalten bleibt**.
- Mit § 4 wird das Prinzip in die Verfassung aufgenommen, dass bei der Verteilung von Mitteln darauf zu achten ist, dass die **Leistungsfähigkeit** von Gebietskörperschaften (d.h. auch Gemeinden) nicht überstrapaziert werden darf.
- § 5 ist in ähnlichem Lichte wie Artikel 18 B-VG (»Die Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden«) zu sehen. Er besagt, dass die Verwaltung **nur dann Abgaben einheben** darf, wenn dies ein Gesetz so vorsieht. Auch zu dieser Regel gibt es Ausnahmen, die als sehr kommunalfreundlich verstanden werden können: Und zwar er-

<sup>634</sup>Finanz-Verfassungsgesetz 1948; BGBl. Nr. 45/1948 idF BGBl. I Nr. 102/2014.

<sup>635</sup>Bauer, G., Pasterniak, A., Winkler, K., Der Kommunalhaushalt in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (133) 134f.

laubt die Verfassung, dass Bund oder Länder per Gesetz **Gemeinden dazu ermächtigen** können, **selbst eigene Abgaben** auf Basis eines Gemeindevertretungsbeschlusses **einzuheben**. Damit wird die verfassungsmäßig die Möglichkeit geschaffen, dass Gemeinden selbst ihre Einnahmen mitverantworten können – und das als Teil der Verwaltung, nicht der Gesetzgebung!

- Aber nicht nur die Erlaubnis, Abgaben einheben zu dürfen, sondern auch die **Verpflichtung**, dies zu tun, ist in Verfassungsrang wie folgt geregelt: § 8 (6) ermächtigt den Landesgesetzgeber, die Landesregierung oder die Gemeinde zu verpflichten, **Abgaben unter bestimmten Umständen einzuheben**. Dies ist per Verfassung zulässig, wenn »dies zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichtes oder zur Deckung bestimmter Erfordernisse im Haushalt der Gemeinden erforderlich ist.«
- In § 11 sind Bestimmungen vorgegeben, wer welche Abgaben einheben darf. Dabei steht den Bundes- und Landesgesetzgebern wiederum ein Spielraum zu, selbst zu regeln, **welche Organe** hierzu herangezogen werden. Es ist explizit erlaubt, Organe der Gemeinde dafür heranzuziehen.
- Sehr spannend ist der § 12 zu sehen. Darin wird der grobe **Rahmen für Finanzaufweisungen und Zuschüsse** festgesetzt. Dabei sind 2 Arten vorgesehen: Schlüsselzuweisungen und Bedarfszuweisungen. Während sich die **Schlüsselzuweisungen** an einem zu definierenden Verteilungsschlüssel errechnen sollen, ist die Vergabe der **Bedarfszuweisungen** deutlich weniger restriktiv respektive mathematisch. So sieht das Finanz-Verfassungsgesetz die »Wiederherstellung des Gleichgewichts im Haushalt, zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse oder zum Ausgleich von Härten[,] [...] die sich bei der Verteilung von Abgabenertragsanteilen oder Schlüsselzuweisungen ergeben[,]« vor. Damit eng verbunden ist § 13: Dieser besagt, dass die Zuschüsse an bestimmte Bedingungen gekoppelt werden können. Es ist ausdrücklich erlaubt, dass die Einhaltung der Bedingungen von der unterstützenden Stelle forciert wird.
- Das F-VG ermächtigt mit § 14 den Landesgesetzgeber, Vorschriften zum **Kreditwesen** zu erlassen. Insbesondere soll darin geregelt werden, wie die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände Kredite bzw. Darlehen in Anspruch nehmen können. Zugleich legt § 15 fest, dass der Bund Gemeinden nicht direkt einen Kredit geben oder sie an Bundesabgaben beteiligen darf, außer ein besonderes Bundesgesetz oder das Bundesfinanzgesetz sehen dies vor.

#### 3.1.3.4 Landesverfassungsrecht

Ähnlich dem Bundesverfassungsrecht, unterliegt das Verfassungsrecht der einzelnen österreichischen Bundesländer aus formeller Sicht höheren Schutz: Um es zu ändern, muss bei der Abstimmung zumindest die Hälfte der Landtagsabgeordneten anwesend sein und es müssen zugleich zwei Drittel dieser dem Vorhaben zustimmen.<sup>636</sup> Ebenso besteht die Pflicht, Verfassungsrecht als solches zu kennzeichnen.<sup>637</sup> Weiters muss Verfassungsrecht der Länder nicht jeweils in einer konsolidierten Urkunde normiert sein. Singuläre (weitere) Verfassungsbestimmungen sind – wie beim Bundesverfassungsrecht – zulässig.<sup>638</sup>

Da Österreich neun Bundesländer hat, gibt es auch neun verschiedene Varianten des Landes-

<sup>636</sup>Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014) 2.

<sup>637</sup>Ebenda.

<sup>638</sup>Ebenda.

verfassungsrechts, welches prinzipiell nur im jeweiligen Bundesland zur Anwendung kommt. In jedem Bundesland gibt es unbeschadet von einzelnen Verfassungsgesetzen und -bestimmungen eine Art Stammverfassungsgesetz. Diese tragen unterschiedliche Bezeichnungen wie Nö Landesverfassung 1979<sup>639</sup> oder Tiroler Landesordnung 1989<sup>640</sup>. Wien hat eine eigene Wiener Stadtverfassung<sup>641</sup> und ist als Sonderfall zu werten, da es Gemeinde und Bundesland zugleich ist. Betrachtet man die einzelnen Landesverfassungen, so lassen sich bei einer ersten groben Übersicht durchaus Ähnlichkeiten finden: So sind meist neben sehr allgemeinen Bekenntnissen und Regeln (z.B. »Oberösterreich ist ein selbständiges Bundesland der demokratischen Republik Österreich«<sup>642</sup> oder »Das Land Salzburg bekennt sich zum demokratischen Rechtsstaat und zu einer zeitgemäßen föderativen Ordnung zwischen dem Bund und den Ländern im Rahmen des Bundesstaates sowie den Gemeinden als lokale Gebietskörperschaften.«<sup>643</sup>) auch präzise Vorgaben hinsichtlich Anforderungen und Organisation der Gesetzgebung, Vollziehung und Kontrolle auf Landesebene zu finden.

Auch Bestimmungen zu Gemeinden werden in den Landesverfassungen festgehalten. Eine Gemeinsamkeit über alle Landesverfassungen hinweg ist, dass es solche Regelungen gibt; aus inhaltlicher Sicht ist allerdings eine große Vielfalt gegeben. Die folgende Übersicht soll anhand einzelner Punkte, die für Gemeinden relevant erscheinen, andeuten, wie unterschiedlich die Länder ihre Regeln für »ihre« Gemeinden gestalten.<sup>644</sup>

- In zwei Dritteln der Landesverfassungen ist den **Gemeinden ein eigener, deutlich gekennzeichnete Abschnitt** gewidmet. In Kärnten gibt es zwar kein eigenes Kapitel, allerdings werden Gemeinden gleich zu Beginn der Verfassung prominent behandelt. In der Steiermark hingegen befasst sich kein Kapitel explizit mit Gemeinden im Allgemeinen, dafür behandelt der 6. Abschnitt wortwörtlich »Volksrechte in der Gemeinde«,<sup>645</sup> welcher Bestimmungen für partizipatorische Elemente in Gemeinden enthält. Wien ist aufgrund seiner Doppelfunktion als Stadt und Land nicht in dieser Art einzuordnen, wenn auch in einzelnen Abschnitten speziell auf die Funktion als Gemeinde (und nicht das Land) eingegangen wird. In allen Verfassungen – ausgenommen der Steiermark – sind darin nähere begriffliche Bestimmungen zur Gemeinde gegeben, die in den meisten Fällen allerdings keinen sonderlichen Neuheitswert mit sich bringen, da sie, wie bereits erläutert, in Einklang mit Artikel 115 bis 120 B-VG stehen (müssen). Als Beispiel hierfür sei etwa die Kärntner Landesverfassung zitiert: »Das Land Kärnten gliedert sich in Gemeinden. Die Gemeinde ist Gebietskörperschaft mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich Verwaltungssprengel. Jedes Grundstück muß zu einer Gemeinde gehören.«<sup>646</sup>
- In engem Zusammenhang mit dem Bestehen von Gemeinden an sich sind **Grenzänderungen** zu sehen, da diese im Extremfall die **Auflösung von Gemeinden** zur Folge haben können.<sup>647</sup> In vier Landesverfassungen (Kärnten, Niederösterreich, Tirol und Vorarlberg) sind explizit Bestimmungen enthalten, wie mit Grenzänderungen umzugehen ist. Selbst wenn solche Regelungen vorhanden sind, unterscheiden sie sich deutlich. So ist in

<sup>639</sup> LGBl. 0001-21 idF LGBl. 0001-21.

<sup>640</sup> LGBl Nr. 61/1988 idF LGBl. Nr. 61/2015.

<sup>641</sup> LGBl. Nr. 11/1970 idF LGBl. Nr. 50/2013.

<sup>642</sup> Artikel 1 Oö. Landes-Verfassungsgesetz; LGBl.Nr. 122/1991 idF LGBl.Nr. 41/2015.

<sup>643</sup> Artikel 1 (3) Landes-Verfassungsgesetz 1999; LGBl Nr 25/1999 idF LGBl Nr 12/2015.

<sup>644</sup> Die Übersicht soll die Einschätzung der Bandbreite ermöglichen und beruht auf einer detaillierten Herausarbeitung dieser Punkte, die im Anhang in Kapitel 7.1 zu finden ist. Dort sind auch die genauen Bezeichnungen und Fundstellen notiert. Analog zum bisherigen Teil gilt, dass diese Darstellung beispielhaft-aufzählenden, nicht abschließenden Charakter hat.

<sup>645</sup> Art. 78 und 79 Landes-Verfassungsgesetz 2010; LGBl. Nr. 77/2010 idF LGBl. Nr. 44/2015.

<sup>646</sup> Artikel 3 (1) Kärntner Landesverfassung; LGBl Nr 85/1996 idF LGBl Nr 72/2013.

<sup>647</sup> Siehe hierzu Kapitel 2.1.2.



Niederösterreich vorgesehen, dass Bestandsänderungen übereinstimmende Gemeinderatsbeschlüsse erfordern. In Tirol können Gemeinden durch Vereinbarung ihre Grenzen ändern, gegen ihren Willen ist das nur durch ein Landesgesetz möglich. Vorarlberg sieht eine ähnliche Regelung vor, erklärt allerdings explizit nur das Vorgehen im Fall des Dissenses (Landesgesetz notwendig). In Kärnten existiert wohl die schärfste Bestimmung, die besagt, dass in nicht einvernehmlichen Fällen die Gebietsänderung nur durch Landesgesetz durchgeführt werden kann – und dass, falls die Landesregierung das Vorhaben auf Auflösung einer Gemeinde einbringen würde, in den betroffenen Gemeinden davor eine Volksbefragung abzuhalten ist. In Wien sind Bestimmungen zum Gebietsumfang im Sinne der Außengrenzen und zu stadtinternen Bezirksgrenzänderungen in der Stadtverfassung gegeben, in den anderen Landesverfassungen sind keine näheren Festlegungen zu diesem Thema ausgeführt. Schon allein durch diese Heterogenität wird deutlich, wie divers die Landesverfassungsgesetzgeber die Stellung und den Schutz der Gemeindestruktur erachten. Dennoch sei zur Vorsicht vor überschießender Interpretation gewarnt: Nur, weil keine Regelungen zur kommunalen Gebietsänderung in den Stammversionen mancher Länderverfassungen enthalten sind, heißt das noch lange nicht, dass Gemeinden ihnen nicht wichtig sind. Vielmehr ist eine umgekehrte Sichtweise relevant: Dort, wo es Regelungen in Verfassungsrang gibt, ist bei der Umsetzung von Grenzänderungen erhöhte Vorsicht zwecks Konformität mit dem Verfassungsrecht erforderlich.

- Die Vielfalt in den Regelungen bleibt auch hinsichtlich **Bestimmungen zu Gemeindeverbänden** erhalten. So sind in Tirol sehr umfassende Festlegungen und Erläuterungen dazu in der Landesverfassung niedergeschrieben. Zudem ist explizit ausgeführt, dass eine Kooperation von Gemeinden über die Landesgrenzen hinweg möglich ist, sofern entsprechende Vereinbarungen zwischen den betroffenen Ländern getroffen werden. Die Verfassung sieht zudem auch vor, dass per Landesgesetz die Möglichkeit geschaffen werden kann, dass Gemeinden Vereinbarungen untereinander zu Angelegenheiten in ihrem Wirkungsbereich treffen können. Darüber hinaus sind in den Verfassungen Tirols, Vorarlbergs und Salzburgs die Ermächtigungen enthalten, Gemeindeverbände per Landesgesetz zu gründen. In Niederösterreich wird explizit betont, dass Gemeindeverbände sowohl für behördliche Aufgaben als auch Angelegenheiten im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung gebildet werden können. In Kärnten haben Gemeindeverbände politische Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beachten. Im Burgenland, in Oberösterreich und der Steiermark gibt es keine expliziten Vorschriften für Gemeindeverbände in den Stammgesetzen der Verfassung.
- In allen Landesverfassungen, abgesehen von Wien, sind entweder explizit oder implizit **Grundsätze und Ziele zum staatlichen Handeln** abgebildet. So sind mehr oder weniger konkrete Bestimmungen wie »Das Land [Vorarlberg, Anm.] bekennt sich zur Pflege von Wissenschaft, Bildung und Kunst sowie zur Heimatpflege. Es achtet die Freiheit, Unabhängigkeit und Vielfalt des kulturellen Lebens und das Recht eines jeden, am kulturellen Leben teilzunehmen.«<sup>648</sup> enthalten, die generell die Länder selbst in ihrem Wirken binden. Ein mittelbarer Einfluss auf die Gemeinden kann diesen Grundsätzen nicht abgesprochen werden, da Landesgesetze und Verordnungen ja auch auf Gemeinden sowie das Leben in ihnen Einfluss haben. Kärnten verpflichtet durch seine Verfassung nicht nur das Land, sondern auch die Gemeinden, durch Schutz und Pflege eine nachhaltige Lebensgrundlage zu schaffen. Im Burgenland wird sogar eine Pflichtaufgabe den Gemeinden respektive Gemeindeverbänden verfassungsmäßig übertragen: Die Versorgung mit »einwandfreiem Trinkwasser«.<sup>649</sup> In Niederösterreich werden die Gemeinden

<sup>648</sup> Artikel 9 Landesverfassung; LGBl. Nr. 9/1999 idF LGBl. Nr. 38/2015.

<sup>649</sup> Artikel 37b Landes-Verfassungsgesetz vom 14. September 1981 über die Verfassung des Burgenlandes; LGBl. Nr. 42/1981 idF LGBl. Nr. 64/2014.

auf eine andere Art und Weise in den Fokus gestellt: Dort ist in der Verfassung das Subsidiaritätsprinzip zugunsten von Gemeinden und kleineren Gemeinschaften explizit niedergeschrieben, welches das Land Niederösterreich bei seinem Handeln zu beachten hat. Eine zu starke Zentralisierung würde diesem Prinzip – und somit der Verfassung – widersprechen.

- Um die **Interessen der Gemeinde** im Zuge der **Landesgesetzgebung und -verwaltung** zu wahren, sehen die Verfassungen, abgesehen vom Burgenland und dem Sonderfall Wien, grundsätzlich das Mitwirken kommunaler Interessenvertreter vor. Die konkrete Ausgestaltung ist sehr unterschiedlich; so wird etwa in Niederösterreich nur festgelegt, dass ein Landesgesetz dies regeln soll. In Oberösterreich und Salzburg werden die vertretungsbefugten Organisationen namentlich genannt (Österreichischer Städtebund und jeweilige Landesgruppe des Gemeindebundes), in Kärnten haben diese kommunalen Vertreter Mitglied einer Kommission zur Kontrolle von Bezügen zu sein, in der Steiermark und in Vorarlberg steht ihnen ein Anhörungsrecht verfassungsmäßig zu und in Tirol sind Gemeindevertreter ebenso zu hören; allerdings sind hier keine konkreten Organisationen, sondern nur die Voraussetzungen genannt. Was bleibt, ist das Wissen, dass kommunale Interessen in jedem Bundesland auf eine ganz eigene Weise eingebracht werden müssen – zumindest aus rein formeller Sicht.
- Ähnlich verhält es sich auch bei Vorgaben zu **Kontrollen durch die Landesrechnungshöfe**. Solche sind – und das kann durchaus als kleine Überraschung gewertet werden – in allen Bundesländern vorgesehen; in Wien ist der Stadtrechnungshof zugleich der Landesrechnungshof. Unterschiede gibt es in den Bestimmungen, wann, wie und wer geprüft wird. Oberösterreich und Salzburg lagern Details in eigene Landesgesetze aus, die anderen Verfassungen enthalten selbst mehr oder weniger umfassende Festlegungen. Im Grunde lässt sich zusammenfassen, dass sowohl Gemeinden selbst, als auch Unternehmen, Fonds, Stiftungen, Anstalten etc., die in gewisser Weise mit Gemeinden verflochten sind, vom Landesrechnungshof geprüft werden können. Wesentlich ist nach den Landesverfassungen der Steiermark, Tirols und Vorarlbergs die 10.000-Einwohnerinnen- bzw. Einwohner-Grenze, da sich ab dieser Prüfpflichten ändern: Verallgemeinert gesagt sind die Gemeinden kleiner 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner von Amts wegen zu prüfen, darüber auf Antrag.
- Wiederum sehr divers sind die Regelungen zur **Mitwirkung der Bevölkerung** auf Landesverfassungsebene. Zwar kennen alle Landesverfassungen das Instrument der rechtlich unverbindlichen Volksbefragung auf Landesebene, bei der räumlichen Ausdifferenzierung gibt es allerdings schon Unterschiede. So ist es in den Bundesländern Kärnten, Steiermark, Tirol und Vorarlberg möglich, eine Volksbefragung auch nur auf Gemeindeebene durchzuführen. Hier gibt es wiederum Unterschiede, je nachdem, ob es sich um Angelegenheiten des Wirkungsbereiches der Gemeinde oder des Landes handelt. Sehr spannend in diesem Zusammenhang ist die Bestimmung aus der Steiermark, dass Volksbefragungen (wie Initiativen und Gemeindeversammlungen) auch in Teilbereichen von Gemeinden durchgeführt werden dürfen, wie etwa in Ortschaften oder Stadtbezirken. Vorgaben zu den rechtlich »verbindlicheren« Instrumenten Volksbegehren und Volksabstimmung sind in allen Ländern außer Niederösterreich in den Stammgesetzen der Verfassung zu finden. Einige Länder kennen weitere Instrumente wie Bürgerinnen- und Bürgerinitiative/begutachtung im Burgenland (diese sollen auch laut Verfassung auf kommunaler Ebene geregelt werden), Petitionsrechte in Salzburg und der Steiermark, Auskunfts- und Beschwerderechte in der Steiermark, ... Ein Hinweis zur Verbindlichkeit des Volkswillens sei an dieser Stelle gegeben: Da in Österreich das Grundprinzip der repräsentativen Demokratie gilt, ist es nicht zulässig, dass die Bevölkerung von sich aus,

völlig ohne Ermächtigung durch Parlamente, aktiv wird und ein Gesetz beschließt. In Vorarlberg gab es auf Landesebene eine Regelung zur Volksgesetzgebung, wo ein Abstimmungsergebnis durch das Volk auch gegen den Willen des Parlamentes ein Gesetz erzwang. Diese Regelung wurde jedoch im Jahr 2001 vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben, weil sie den Grundprinzipien der Bundesverfassung widersprach.<sup>650</sup> Anhand dieses Beispiels wird die Einhaltung des Stufenbaus der Rechtsordnung deutlich. Es zeigt sich somit, dass der Spielraum für den Landes-Verfassungsgesetzgeber eingeschränkt ist, auch wenn er es im Sinne der Demokratie »gut meint.«

- Dass das alleinige Betrachten der Stammgesetze der Landesverfassungen nicht ausreicht, ist schön am Thema der **Bürgermeister-Direktwahl** zu sehen. Nach Artikel 117 (6) B-VG kann ein solcher Wahlmodus in den Landesverfassungen vorgesehen werden. In Kärnten, Salzburg und Vorarlberg sind dazu die entsprechenden Bestimmungen in den Stammgesetzen der Verfassungen etabliert. In der Literatur findet man hingegen Aussagen, dass der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin in sechs Bundesländern direkt gewählt wird: Neben den bereits genannten auch noch Burgenland, Kärnten und Oberösterreich.<sup>651</sup> Hier kommt der Umstand der Zersplitterung der Verfassung ins Spiel: Für Oberösterreich und Kärnten finden sich die Regelungen in den jeweiligen Gemeindewahlordnungen – als Verfassungsbestimmung gekennzeichnet. Sie sind daher gleichwertig als Verfassungsrecht anzusehen. Im Burgenland ist die Direktwahl des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin in §17 (4) der Burgenländischen Gemeindeordnung<sup>652</sup> festgelegt, welche sich in Verfassungsrang befindet.

Neben diesen Bestimmungen, die für das kommunale Geschehen als sehr zentral angesehen werden können, lassen sich noch einige weitere erwähnenswerte Absätze finden:<sup>653</sup>

- In **Salzburg** haben Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern einen verfassungsmäßigen **Anspruch auf die Verleihung des Stadtrechts**; sie würden damit auch die Aufgaben der Bezirksverwaltungsbehörden übertragen bekommen. Ganz uneingeschränkt ist diese Bestimmung nicht: In einem Nebensatz ist die Einschränkung vorgesehen, dass dies nur möglich ist, wenn Landesinteressen nicht gefährdet werden. Dies steht im Einklang mit der Bundesverfassung (Artikel 116 (3) B-VG). Mit diesem Zusatz sollte den Ländern offenbar ein gewisser Einfluss auf größere Städte vorbehalten bleiben. Was bedeutet dies für die Praxis? Ein Blick in die Statistik<sup>654</sup> zeigt, dass mit Stichtag 1.1.2014 abgesehen von der Stadt Salzburg nur Hallein mit 20.378 Einwohnerinnen und Einwohnern knapp über dem Schwellenwert liegt, wobei die Gemeinde allerdings noch keine Stadt mit eigenem Statut ist. Die nächstgrößeren Gemeinden Saalfelden im Steinernen Meer (16.100), Wals-Siezenheim (12.665), St. Johann im Pongau (10.760), Bischofshofen (10.310) und Seekirchen am Wallersee (10.226) liegen schon deutlich davon entfernt, einen Anspruch auf das Stadtrecht zu stellen. Alle anderen Gemeinden haben unter 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern. Eine Erreichung des 20.000-Einwohnerinnen- bzw. Einwohner-Grenzwertes scheint daher für nahezu alle Gemeinden durch Geburtenüberschuss oder Zuwanderung unmöglich. Einzig im Zuge einer Gemeindestrukturreform mit großflächigen Zusammenlegungen und daraus resultierenden,

<sup>650</sup>Die Presse Verlags-Gesellschaft m.b.H. Co KG (Hrsg.), Aichinger, P., Bürgerwille wird in Ländern erprobt <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4786567/Burgerwille-wird-in-Laendern-erprobt> (29.7.2015) bzw. Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs VfGH G103/00.

<sup>651</sup>Haidvogel, M., Gemeinderecht für Praktiker: verständlich erklärt (2013) 75.

<sup>652</sup>LGBl. Nr. 55/2003 idF LGBl. Nr. 1/2014.

<sup>653</sup>Auch hier sei zur konkreten Quellenangabe auf die umfassende Darstellung in Kapitel 7.1 verwiesen.

<sup>654</sup>Alle Bevölkerungszahlen in diesem Absatz aus: Land Salzburg (Hrsg.), Gemeindezahlen – Allgemein [http://www.salzburg.gv.at/themen/se/statistik/statistik\\_daten\\_veroeffentlichungen\\_sachlicher\\_ueber/statistik\\_daten\\_periodika\\_tabellaria/gemeinde\\_statistik\\_daten\\_allgemein.htm](http://www.salzburg.gv.at/themen/se/statistik/statistik_daten_veroeffentlichungen_sachlicher_ueber/statistik_daten_periodika_tabellaria/gemeinde_statistik_daten_allgemein.htm) (29.7.2015).

bevölkerungsstarken Gemeinden könnte dieser Anspruch relevant und von politischer Brisanz werden.

- Interessant erscheint im Zusammenhang mit dem Gemeinwohl die **Allgemeine Hilfeleistungspflicht** der Verfassungen **Tirols und Vorarlbergs**: Darin wird bestimmt, dass jede Person in Notfällen und Katastrophenfällen, nach Maßgabe der Landesgesetze, Hilfe leisten muss. Relevant erscheint dies im Zusammenhang mit der Daseinsvorsorge sowie der Einsatzfähigkeit von Einsatzorganisationen im peripheren Raum, sofern ein Mangel an diesen herrscht.
- Gemeinden werden im Burgenland, in der Steiermark und in Tirol bei ihrer Interessendurchsetzung gestärkt: Sie haben dort ein verfassungsmäßig abgesichertes Recht, Gesetzesvorschläge und Anträge auf Änderung oder Aufhebungen von Gesetzen vor dem Landtag zur Diskussion zu bringen. In der Steiermark sind auch explizit Landesverfassungsgesetze von dieser Regel erfasst. Zudem hat dort der Landtag innerhalb eines Jahres über das Ansinnen zu beschließen. Dieses Recht kann allerdings nicht von einer einzigen Gemeinde in Anspruch genommen werden. Es bedarf mindestens 10 (Burgenland), 40 (Tirol) bzw. 50 (Steiermark) Gemeinden, die dieses Vorhaben gleichlautend unterstützen. Sinngemäß entspricht dies einem Volksbegehren.

#### 3.1.3.5 Einfache Bundesgesetze

Eberhard et al. sehen einfache Gesetze als Instrumente zur Ausgestaltung und Steuerung verschiedenster Themen innerhalb des von der Verfassung vorgegebenen Rahmens. Solche einfachen Gesetze können sowohl bestimmte Sachen betreffen, als auch Vorschriften zu Verfahren oder Organisatorisches beinhalten.<sup>655</sup> Ein Blick in die bereits weiter oben diskutierte Kompetenzverteilung der Bundesverfassung zeigt, in welchen Bereichen der Bund als einfacher Gesetzgeber tätig werden darf. Grundsätzlich gelten weniger anspruchsvolle Kriterien bei der Abstimmung verglichen mit dem Bundesverfassungsrecht, so muss im Nationalrat nur mindestens ein Drittel aller Abgeordneten anwesend sein und von diesen zumindest um eine bzw. einer mehr als die Hälfte dem Vorhaben zustimmen.<sup>656</sup> Allerdings gibt es auch Ausnahmen, wo bei einfachen Gesetzen höhere Grenzen festgelegt sind, wie zum Beispiel bei manchen Schulgesetzen.<sup>657</sup>

Die Relevanz von Bundesgesetzen für Gemeinden kann als ungemein groß beurteilt werden. Diese Bedeutung soll anhand der von Eberhard et al. erläuterten Funktionen einfacher Gesetze beispielhaft<sup>658</sup> gezeigt werden.

- Da Assanierung, sprich die »[...] Verbesserung der Bebauung von Liegenschaften aus hygienischen, sozialen, technischen oder verkehrsbedingten Gründen[...]«<sup>659</sup> nach Artikel 11 (1) Zif. 5 B-VG in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt, aber die Vollziehung den Ländern bleibt, gibt ein entsprechendes einfaches Bundesgesetz die Regeln

<sup>655</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 45.

<sup>656</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 35.

<sup>657</sup>Holzinger, G., Kommenda, B., Verfassung kompakt (2013) 251.

<sup>658</sup>Aufgrund der Fülle an Gesetzen und dem Zweck dieser Arbeit ist hier von einer umfassenden Beschreibung Abstand genommen. In der Auswahl ist keine Hierarchie oder Wertung abgebildet, sie ist vielmehr rein zufällig, demonstrativ, zu sehen.

<sup>659</sup>Bibliographisches Institut GmbH (Hrsg.), Duden online, Assanierung <http://www.duden.de/rechtschreibung/-Assanierung> (30.7.2015).

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

vor. Im sogenannten Stadterneuerungsgesetz<sup>660</sup> sind zahlreiche Vorgaben enthalten, die für Gemeinden von großer Bedeutung sind, da dieses Thema in der kommunalen Entwicklung maßgeblichen Einfluss haben kann. Wenn auch den Ländern respektive den Landesregierungen hohe Verantwortung zugesprochen wird, mittels Verordnungen Gebiete als Assanierungsgebiete zu erklären, sind dabei die Bestimmungen des Bundesgesetzes einzuhalten (§1). Dabei schränken insbesondere eindeutige Definitionen und Grenzwerte den Spielraum der Landesregierungen maßgeblich ein. Sind betroffene Gemeinden mit den Vorgaben nicht einverstanden, können sie oder die Landesregierungen diese nicht einfach selbst ändern oder anders auslegen. Vielmehr müssten sie auf eine Gesetzesänderung auf Bundesebene drängen, wengleich es sich dabei um ein kommunales Thema handelt.

- Das Apothekengesetz enthält etwa die Vorgabe, dass öffentliche Apotheken im Allgemeinen nur mit einer Konzession betrieben werden dürfen und diese Konzession nur an einem gewissen Standort gilt. Neben dieser inhaltlichen Gestaltung ist auch eine Verfahrensvorschrift für die ausführende Behörde gegeben: »Im Konzessionsbescheid ist als Standort der Apotheke eine Gemeinde, eine Ortschaft, ein Stadtbezirk oder ein Teil eines solchen Gebietes zu bestimmen.«<sup>661</sup> Apotheken sind klar als Teil der Daseinsvorsorge zu werten. Mit dieser Regel wird deutlich, dass auch einer Bundesbehörde in diesem für Gemeinden hochrelevantem Themenfeld ein Gestaltungsrecht zukommt.
- Im Forstgesetz ist vorgesehen, dass die Gemeinde als Behörde Abfall, der in Wäldern ihres Gemeindegebiets liegt, zu entfernen hat. Zudem ist sie ermächtigt, den Verursacher der Ablagerungen mit deren Entfernung zu beauftragen oder eigene Entfernungskosten von ihm einzufordern. Diese Aufgabe ist im eigenen Wirkungsbereich zu erledigen.<sup>662</sup> Diese Bestimmung soll zeigen, dass auch Bundesgesetze der Gemeinde Pflichtaufgaben übertragen können.
- Ebenso nach dem Forstgesetz hat die Gemeinde bei der Gefahrenzonenplanung mitzuwirken: Sei es als Mitglied in einer Begutachtungs-Kommission, sei es als eine Stelle, in der der Entwurf des Gefahrenzonenplans durch den Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin öffentlich aufgelegt wird.<sup>663</sup> Mit dieser Bundesbestimmung werden Verfahren geregelt, die Gemeinden betreffen.
- Regelungen zur Kommunalsteuer fallen ebenso in Bundeskompetenz und sind im Kommunalsteuergesetz 1993<sup>664</sup> enthalten. Die Gemeinde ist in doppelter Hinsicht betroffen: Einerseits als strukturgebendes Objekt, anhand dessen Unternehmen (und in weiterer Folge die dort Beschäftigten) eingeteilt werden (§7 (1) »Das Unternehmen unterliegt der Kommunalsteuer in der Gemeinde, in der eine Betriebsstätte unterhalten wird.«), andererseits werden ihr Aufgaben, die es im eigenen Wirkungsbereich zu erledigen gilt, sowie Mitwirkungspflichten übertragen.
- Aus dem Bereich des Schulwesens lässt sich ebenfalls eine interessante Bestimmung finden, mit der gezeigt werden kann, dass einzelne Rechtsnormen wie ein Puzzle-Stück zum gesamten kommunalen Aufgabenfeld beitragen: §1 (3) Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz<sup>665</sup> richtet sich an die Länder, bei ihrer Gesetzgebung zu bestimmen, wer gesetzlicher Erhalter von öffentlichen Pflichtschulen ist. Dabei

<sup>660</sup>BGBl. Nr. 287/1974 idF BGBl. I Nr. 2/2008.

<sup>661</sup>§9 Apothekengesetz; RGBl. Nr. 5/1907 idF BGBl. I Nr. 65/2002.

<sup>662</sup>§16 (4) Forstgesetz 1975; BGBl. Nr. 440/1975 idF BGBl. I Nr. 59/2002.

<sup>663</sup>§11 Forstgesetz 1975; BGBl. Nr. 440/1975 idF BGBl. I Nr. 59/2002.

<sup>664</sup>BGBl. Nr. 819/1993 idF BGBl. I Nr. 76/2011.

<sup>665</sup>BGBl. Nr. 163/1955 idF BGBl. I Nr. 36/2012.

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

werden vom Bundesgesetzgeber für diese Funktion explizit das Land, Gemeinden oder Gemeindeverbände vorgeschlagen, aus denen gewählt werden kann. Folglich ergibt sich für Gemeinden noch keine direkte Erhaltungspflicht; allerdings eröffnet diese Rechtsnorm den Ländern die Chance, Gemeinden dafür zu bestimmen. Diese Bestimmung kann als organisatorische Regelung eingestuft werden.

- Eine völlig andere Zielsetzung eines Bundesgesetzes ist im Fall der Änderung des Verlaufs der Landesgrenze zwischen Oberösterreich und Salzburg gegeben.<sup>666</sup> Damit wird eine einmalige Grenzänderung zwischen zwei Bundesländern festgelegt. Somit kann es als ein strukturveränderndes Gesetz angesehen werden, das freilich auch Auswirkungen auf Gemeinden hat; selbst wenn diese nur deskriptiv erwähnt werden. Im Gesetz selbst ist der Hinweis gegeben, dass es entsprechend den Bestimmungen der Bundesverfassung erst in Kraft treten kann, wenn die beiden betroffenen Länder übereinstimmende Landesverfassungsgesetze verabschiedet haben. Zudem wird die Bundesregierung mit der Vollziehung betraut.

Wie bereits beschrieben, ist es nahezu unmöglich, eine vollständige Liste von für Gemeinden relevanten, bundesgesetzlichen Vorgaben zu erstellen. Anhand der wenigen Beispiele ist bereits die Vielfalt der Regeln zu sehen, die von einer Gemeinde schon auf Bundesebene zu beachten sind bzw. sie maßgeblich beeinflussen. Es kann daher schon dieser Stelle die Empfehlung abgeleitet werden, dass im Zusammenhang mit Gemeinden Rechtsnormen themenweise über alle Ebenen hinweg analysiert werden, um keine relevante Bestimmung zu übersehen.

#### 3.1.3.6 Einfache Landesgesetze

Einfache Landesgesetze werden in den Landtagen mit den in den Landesverfassungen und Geschäftsordnungen der Landtage festgelegten Regeln beschlossen. Im Grunde sind die Kriterien jenen auf Bundesebene ähnlich; üblicherweise gilt ein Gesetz als beschlossen, wenn ein Drittel der Mitglieder im Landtag anwesend ist und davon die Hälfte und ein weiteres Mitglied zustimmt.<sup>667</sup> Völlig frei sind die Länder in ihrer Gestaltung nicht, so müssen sie sich an die Bundes- und Landesverfassung halten.<sup>668</sup> Auch wenn Organe des Bundes in der Vollziehung mitwirken sollen – Holzinger und Kommenda führen als Beispiel an, dass die Bundespolizei Strafmaßnahmen nach den Landesnaturschutzgesetzen setzen darf – bedarf es der Zustimmung der Bundesregierung. Gleiches gilt für Gesetze, wenn Landes- oder Gemeindeabgaben betroffen sind.<sup>669</sup>

Für Gemeinden sind landesgesetzliche Regelungen von überaus hoher Bedeutung. Sie beinhalten eine mindestens genauso große Vielfalt an Bestimmungen, wie die bisher diskutierten Rechtsnormen des Bundes, die ihr Wirken maßgeblich steuern und beeinflussen. Aufgrund dieser Fülle und der Existenz von neun Bundesländern die zu neun landesgesetzlichen Regelungen zum selben Thema führt, lässt sich auch hier wieder keine abschließende Analyse geben. Verschärft wird diese Problematik durch die bereits neunfach unterschiedlichen Landesverfassungen. So sind in gewissen Bundesländern Inhalte schon in der Verfassung geregelt, wo andere einfache Gesetze vorsehen. Daher sind hier wieder Beispiele angeführt, die

<sup>666</sup>Bundesgesetz vom 19. März 1981 über eine weitere Änderung der Landesgrenze zwischen dem Land Oberösterreich und dem Land Salzburg im Bereich der Moosache; BGBl. Nr. 193/1981 idF BGBl. I Nr. 2/2008.

<sup>667</sup>Holzinger, G., Kommenda, B., Verfassung kompakt (2013) 264.

<sup>668</sup>Ebenda.

<sup>669</sup>Ebenda.

demonstrativ zeigen sollen, welche Bestimmungen Landesgesetze enthalten. Wiederum soll die Unterteilung in inhaltliche, verfahrensbezogene und organisatorische Bestimmungen von Eberhard et al. herangezogen und sollen die Beispiele in dieser Hinsicht analysiert werden.

- Als zentrale landesgesetzliche Regelungen für Gemeinden können die **Gemeindeordnungen** erachtet werden. In der Folge soll am Beispiel Oberösterreich anhand der Oö. Gemeindeordnung 1990<sup>670</sup> gezeigt werden, dass darin sowohl entscheidende Inhalte als auch Bestimmungen zu Organisation und Verfahren gegeben sind.
  - So sind zu Beginn allgemeine Bestimmungen zur Gemeinde wie **Begriffserklärungen** (im Grunde eine Wiederholung aus Bundes- und Landesverfassung) und **gewissen Rechten** (z.B. wann und wie eine Gemeinde zur Markt- oder Stadtgemeinde werden kann etc.) gegeben.
  - Der Abschnitt zum Gemeindegebiet beinhaltet detaillierte Bestimmungen zum **Vorgehen im Falle von Änderungen der Gemeindegrenzen** respektive Gemeindezusammenlegungen, -auflösung und -neubildung. Es sind dabei sowohl inhaltliche Kriterien gegeben (z.B. § 6 (1): »[Es] ist auf die wirtschaftlichen und kulturellen Belange der Einwohner Rücksicht zu nehmen und eine Teilung von Katastralgemeinden tunlichst zu vermeiden«) als auch formelle Vorschriften enthalten (z.B. § 8 (1): »Zwei oder mehrere aneinander grenzende Gemeinden können bei Vorliegen übereinstimmender, mit Zweidrittelmehrheit gefaßter Gemeinderatsbeschlüsse durch Verordnung der Landesregierung zu einer Gemeinde vereinigt werden.«) Ebenso enthält das Kapitel Bestimmungen zu **Verwaltungsgemeinschaften** und sieht die Möglichkeit vor, dass Gemeinden untereinander **Kooperationsvereinbarungen in behördlichen Angelegenheiten** schließen dürfen.
  - Weiters enthält die Oö. Gemeindeordnung **ausführliche Bestimmungen zu den Organen der Gemeinde** (§ 17 bis § 38a.) Das sind z.B. Vorgaben zur Anzahl der Mitglieder des Gemeinderats, Definition von Fraktionen, Ausschüssen und Beiräten, zur Dauer der Funktionsperiode, Festlegungen zur Wahl des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin durch den Gemeinderat (sofern dies erforderlich ist), Regeln zur Abberufung von Mitgliedern des Gemeindevorstands und des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin, Vorgaben zur Aufwandsentschädigung, nähere Bestimmungen zur Volksbefragung, . . . Diese Bestimmungen können als wesentliche rechtliche Rahmenbedingungen für den alltäglichen Betrieb in der Gemeinde aufgefasst werden.
  - In den **Vorgaben zum Wirkungsbereich** werden im Großen und Ganzen bereits bekannte, verfassungsrechtlich abgesicherte Bestimmungen wiedergegeben. Daraus wird auch kein Geheimnis gemacht. Z.B. ist in § 40 (2) zu lesen: »Gemäß Art. 118 Abs. 3 B-VG sind der Gemeinde zur Besorgung im eigenen Wirkungsbereich die behördlichen Aufgaben insbesondere in folgenden Angelegenheiten gewährleistet [. . .]« Im Zuge der Bestimmung zur »Ortspolizeilichen Verordnung« ist neben der Wiederholung der Ermächtigung die Präzisierung gegeben, dass der Gemeinderat diese erlassen darf. Darüber hinaus ist die Höhe der Strafe (220 Euro bzw. Arrest bis zwei Wochen) gesetzlich festgelegt (§ 41 (1)). Weiters wird bestimmt, dass der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin für die Bestrafung von Übertretungen zuständig ist. Anhand dieser Bestimmung ist zu sehen, dass der Detaillierungsgrad von Rechtsnormen mit jeder Stufe der Rechtsordnung zunehmen kann.
  - Weiters sind präzise Vorgaben zu **Aufgaben von Gemeinderat und Gemeinde-**

<sup>670</sup>LGBI.Nr. 91/1990 idF LGBI.Nr. 41/2015.

- vorstand** niedergeschrieben. Ebenso ist ausgestaltet, nach welchen **Regeln Sitzungen** stattfinden müssen und wie die **Willensbildung bei Abstimmungen** zu funktionieren hat (z.B. § 51 (1): »Zu einem Beschluß des Gemeinderates ist, sofern die Gesetze nichts anderes bestimmen, die Zustimmung von mehr als der Hälfte der in beschlußfähiger Anzahl anwesenden Stimmberechtigten erforderlich. Kommt die erforderliche Mehrheit nicht zustande, so ist der Antrag abgelehnt.«)
- Als essentiell sind auch die Bestimmungen zu **Gemeindeeigentum, -vermögen und wirtschaftlichen Unternehmen** zu sehen (IV. Hauptstück.) Darin wird klar geregelt, wie die Gemeinde mit ihrem wirtschaftlichen Vermögen umzugehen hat (z.B. § 68 (2): »Das Gemeindevermögen [...] ist sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig zu verwalten.«) Ebenso ist in der Gemeindeordnung der Begriff des öffentlichen Guts definiert. Mit § 70 wird normiert, dass »[...] die dem Gemeingebrauch gewidmeten Teile des Gemeindeeigentums [...]« von allen in gleicher Weise genutzt werden dürfen. Diese für die Bevölkerung im Sinne des Gemeinwohls an und für sich sehr starke Regelung wird zugleich wieder etwas eingeschränkt, indem besagt wird, dass diese Nutzung nur dann möglich ist, wenn keine »[...] besondere[n] Vorschriften oder Rechtstitel [...]« dagegen sprechen. Eine nähere Erklärung zu potentiellen Beschränkungen ist nicht gegeben.
  - Das fünfte Hauptstück befasst sich explizit mit den **Gemeindefinanzen**. Darin sind, wie kaum anders zu erwarten, sowohl inhaltliche als auch organisatorische und Verfahrensbestimmungen enthalten.
  - **Bestimmungen zu Verwaltungsakten und -verfahren** sind im sechsten Hauptstück gegeben. Darin wird geregelt, dass Verordnungen kundgemacht werden müssen, sodass sie rechtswirksam werden. Art und Umfang der Kundmachung ist ebenso geregelt wie Ausnahmen im Falle von Gefahr im Verzug (§ 94.) Weiters ist der Instanzenzug für Angelegenheiten im eigenen Wirkungsbereich festgelegt. In Oberösterreich hat etwa nach § 95 der Gemeinderat über Berufungen anderer Gemeindeorgane zu entscheiden. Auch Bestimmungen zur Vollstreckung sind in der Gemeindeordnung enthalten. So ist in § 96 vorgesehen, dass bei Angelegenheiten im eigenen Wirkungsbereich grundsätzlich der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin dafür zuständig ist, aber auch die Bezirkshauptmannschaft um Unterstützung gebeten werden darf.
  - Im Schlussteil der Gemeindeordnung sind noch Bestimmungen zur **staatlichen Aufsicht** über den eigenen Wirkungsbereich und zum Schutz der Selbstverwaltung eingearbeitet. Dabei wird z.B. die Aufsichtsbehörde definiert (nach § 99 grundsätzlich die Landesregierung) oder es sind Bestimmungen zur Fortführung der Verwaltung im Falle der Auflösung des Gemeinderats vorgesehen (nach § 108 hat ein Regierungskommissär die Verwaltung zu führen). Darüber hinaus sind Rahmenbedingungen zur rechtlichen Stellung der Gemeinde in Verfahren grundgelegt (§ 109.)
- Wenn die eben diskutierte Gemeindeordnung dahingehend gesehen werden kann, dass sie alltäglich für die Gemeinden anzuwendende Bestimmungen enthält, können dem gegenüber stehend Gesetze geortet werden, die in speziellen Situationen relevant sind. So enthält z.B. die Oö. Kommunalwahlordnung<sup>671</sup> zahlreiche **Details zur Organisation von kommunalen Wahlen**. Dies reicht von Bestimmungen über Stichtage, über Vorgaben zu Wahlbehörden und zu Erfassung von Wahlberechtigten bis hin zu Ansprüchen an Stimmzettel. Vorlagen sind sogar im Gesetz enthalten (z.B. Anlage 2). Neben zahl-

<sup>671</sup>LGBl.Nr. 81/1996 idF LGBl.Nr. 34/2015.



reichen weiteren Bestimmungen ist auch ein Algorithmus enthalten, wie Mandate zu vergeben sind (§ 68 »Wahlzahl«). Die Bestimmungen bzw. Kriterien dazu sind sehr umfassend und bis zum Ende durchdacht – sogar ein Vorgehen zur Überwindung eines Gleichstandes ist in § 68 (3) niedergeschrieben: »Wenn nach dieser Berechnung mehrere wahlwerbende Parteien auf ein Mandat denselben Anspruch haben, entscheidet das Los, das von dem an Jahren jüngsten Mitglied der Gemeinde(Stadt-)wahlbehörde zu ziehen ist.« Es kann somit zusammengefasst werden, dass durch ein Landesgesetz ein sehr detaillierter Rahmen vorgegeben wird, wie Personen Funktionen erlangen können. Wäre in der Wahlordnung z.B. eine andere Berechnungsmethode zur Mandatswahl festgelegt, die höherrangigen Normen nicht widerspricht, könnten bei gleichem Wahlausgang womöglich andere Personen im Gemeinderat vertreten sein. So hat auch dieses Landesgesetz eine große Bedeutung für die kommunale Vertretung und die Entwicklung von Gemeinden – selbst wenn die enthaltenen Bestimmungen mehrheitlich nur an wenigen (Wahl-)Tagen unmittelbar anzuwenden sind.

- Ein Beispiel aus Tirol soll stellvertretend für eine hoch detaillierte Rechtsnorm gelten, welche wahrscheinlich nur für sehr wenige Personen – für diese allerdings von sehr großem – Interesse ist: Das Gemeinde-Bezügegesetz<sup>672</sup> bestimmt **Anspruch und Höhe der Entschädigung für die Tätigkeit als Mitglied des Gemeinderates** respektive als Bürgermeister bzw. Bürgermeisterin. Es ist darin sogar geregelt, nach welchen Kriterien noch lebende Ehegatten und Waisenkinder Zuwendungen erhalten, sofern sie Hinterbliebene eines verstorbenen Bürgermeisters bei einer Bürgermeisterin sind.
- Eine aus inhaltlicher Sicht bedeutende Materie für Gemeinden ist die **Raumordnung**, zumal in jeder Gemeinde räumliche Entwicklung stattfindet. So ist etwa im NÖ Raumordnungsgesetz 2014 vorgesehen, dass die Raumordnung sowohl durch Instrumente auf Landes- als auch Gemeindeebene gesteuert wird. Während bei überörtlichen Instrumenten (überörtlichen Raumordnungsprogrammen, § 3) die Landesregierung in die Pflicht genommen wird, sind im Rahmen der örtlichen Planung die Gemeinden gefordert. Diese haben nach § 13 jeweils ein eigenes örtliches Raumordnungsprogramm zu erstellen, welches als Verordnung rechtsverbindliche Wirkung hat. Ebenso ist als Teil dieses Programms ein Flächenwidmungsplan zu verordnen. Neben dieser Anordnung sind im NÖ Raumordnungsgesetz 2014 zahlreiche Definitionen und Bestimmungen aus dem Planungskontext gegeben; z.B. ist in § 16 geregelt, was alles unter Bauland zu verstehen ist und welche Arten von Nutzungen in welchen Baulandklassen zulässig sind. Eine weitere ausführliche Schilderung des Gemeindebezugs dieses Gesetzes würde den Rahmen der Arbeit sprengen, da es noch zahlreiche Bestimmungen enthält, die im Kontext von Gemeindeentwicklung spannend erscheinen. Einzig auf zwei Festlegungen sei noch hingewiesen: Zum einen regelt § 38, dass die genannten örtlichen Aufgaben in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden fallen. Hier ist also ein Fall gegeben, wo ein einfaches Landesgesetz im Zusammenspiel mit Artikel 118 B-VG der Gemeinde eine Aufgabe überträgt und sie im Rahmen dieses Gesetzes ermächtigt, bestimmte Verordnungen zu erstellen. Und zum anderen besagt § 13 (1), dass im Zuge der Erstellung von örtlichen Raumordnungsprogrammen »[...] auf Planungen und Maßnahmen des Bundes, des Landes und benachbarter Gemeinden Bedacht zu nehmen [ist], soweit sie für die Raumordnung relevant sind.« Dabei sticht insbesondere der Satzteil »... benachbarter Gemeinden...« heraus, wenn im Zuge von Diskussionen über kommunale (Fehl-)Entwicklungen der Fokus auf eine potentiell ungünstige Gemeindestruktur gelegt wird. Im Grunde existiert hier der klare gesetzliche Auftrag an die Gemeinden, sich mit den Nachbargemeinden abzustimmen. Insbesondere in morphologisch-funktional in-

<sup>672</sup>LGBI. Nr. 5/1972 idF 150/2012.

einander verwobenen Gemeinden kann die Raumordnungsrelevanz bei Projekten in einer gewissen Größe kaum bestritten werden. Wenn hier die Gemeinde unvorsichtig vorgeht, könnte somit im ungünstigsten Fall das von ihr verordnete örtliche Raumordnungsprogramm bzw. der Flächenwidmungsplan als gesetzeswidrig aufgehoben werden.

- Im Themenfeld »**Bauen**« soll hier kurz auf die Kärntner Bauordnung 1996<sup>673</sup> eingegangen werden. Darin wird in § 3 der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin als Baubehörde erster Instanz festgelegt, sofern es sich um Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs handelt. Für behördliche Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich ist in Kärnten die jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde zuständig. Darüber hinaus gibt es noch etliche weitere inhaltliche (z.B. Definition zulässiger Abweichungen vom Flächenwidmungsplan in § 14), verfahrensmäßige (z.B. in § 16 Vorgaben, wann die Behörde einen Augenschein sowie eine mündliche Verhandlung durchzuführen hat) oder organisatorische Bestimmungen (z.B. Mitwirkungspflicht der Bundespolizei in § 4), die im Rahmen der baupolizeilichen Tätigkeiten einzuhalten sind. Der Gemeinde wird mit dieser Aufgabe auch eine hohe Verantwortung übertragen, zumal die Bevölkerung darauf vertrauen muss, dass die Baubehörde sowohl fachlich kompetent als auch juristisch korrekt entscheidet.
- Als sehr brisant hinsichtlich Aufgabenerfüllung auf Gemeindeebene kann das **Feuerwehrwesen** beurteilt werden. So sieht etwa das Salzburger Feuerwehrgesetz<sup>674</sup> vor, dass in jeder Gemeinde eine Feuerwehr zu bestehen hat und diese eine Einrichtung der Gemeinde ist (§ 1). Dabei wird vom Gesetz erwähnt, dass es mehrere Arten von Feuerwehren gibt (Freiwillige Feuerwehr, Berufsfeuerwehr, Betriebsfeuerwehr, Pflichtfeuerwehr) Freiwillige Feuerwehren werden vom Bürgermeister bzw. der Bürgermeisterin gebildet, sind ihm unterstellt und handeln im Auftrag des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin (§ 3) Ebenso sieht das Gesetz vor, dass bei Berufsfeuerwehren grundsätzlich hauptberuflich beschäftigte Gemeindebedienstete den Feuerwehrdienst führen (§ 12) Weiters ist gesetzlich geregelt, dass es in der Stadt Salzburg eine Berufsfeuerwehr geben muss. Spannend in Bezug auf das Gemeinwohl ist die gesetzliche Vorgabe, per Bescheid geeignete Einwohnerinnen bzw. Einwohner zu verpflichten, welche in weiterer Folge den Feuerwehrdienst zu versehen haben, wenn es keine einsatzfähige freiwillige Feuerwehr oder Berufsfeuerwehr gibt. Unter gewissen Einschränkungen sieht das Gesetz die Möglichkeit der Mitversorgung von benachbarten Gemeinden vor. Diese Einrichtung wird auch »Pflichtfeuerwehr« bezeichnet (§ 2). Das Salzburger Feuerwehrgesetz enthält noch zahlreiche weitere diskussionswürdige Inhalte, die allerdings hier den Rahmen sprengen würden. Mit diesem Beispiel soll im Grunde deutlich gezeigt werden, wie ein Landesgesetz einer Gemeinde bzw. deren Organen Aufgaben übertragen kann, welche verpflichtend zu erledigen sind und weitreichende Auswirkungen auf die Bevölkerung haben können.
- Als letztes Beispiel in dieser Liste soll – wie schon beim Landesverfassungsrecht – ein strukturveränderndes Gesetz dienen. Mit dem Steiermärkischen Gemeindestrukturreformgesetz<sup>675</sup> wurde ein zentraler Teil der größten **Gemeindestrukturreform** der letzten Jahre umgesetzt.<sup>676</sup> Dieses ist sehr effizient gehalten und enthält zwei kompakte Absätze zu Zielen in § 1, betont in § 2, mit der Umsetzung die Ziele im Sinne des öffentlichen Interesses zu erreichen und listet anschließend klar und unmissverständlich auf, welche Gemeinde wie verändert wird. Z.B. § 3 (1): »(1) Im politischen Bezirk Bruck-Mürzzuschlag werden folgende Gemeinden zu einer neuen Gemeinde vereinigt: 1. die Marktgemeinde

<sup>673</sup> LGBl Nr 62/1996 idF LGBl Nr 45/2015.

<sup>674</sup> LGBl. Nr. 59/1978 idF LGBl Nr 36/2014.

<sup>675</sup> LGBl. Nr. 31/2014 idF LGBl. Nr. 36/2014.

<sup>676</sup> Mehr dazu siehe Kapitel 2.4.1.

Aflenz Kurort mit der Gemeinde Aflenz Land zur Marktgemeinde Aflenz;[. . .]« Wenn es die Art der Grenzänderung erforderlich macht, sind konkrete Grundstücksnummern gelistet. In § 4 sind Gemeindezusammenlegungen über politische Bezirksgrenzen hinweg bestimmt; so ist auch die Veränderung von Bezirksgrenzen rechtlich vorgesehen.

#### 3.1.3.7 Verordnungen

Die österreichische Rechtsordnung kennt die Verordnung als eine Rechtsvorschrift der Vollziehung, welche von Verwaltungsbehörden auf Basis von Gesetzen erlassen wird.<sup>677</sup> Verordnungen richten sich an die Allgemeinheit und sind keine individuellen Rechtsakte. Sie regeln und präzisieren daher vorwiegend generelle Angelegenheiten, die jeden betreffen können.<sup>678</sup> Holzinger und Kommenda erklären, dass Verordnungen oftmals dazu verwendet werden, bewusst abstrakt gehaltene Gesetze durch Präzisierungen an die örtlichen oder sachlichen Gegebenheiten anzupassen. Eine Anwendung der Gesetze wäre ohne diese so genannten »Ausführungsbestimmungen« nicht möglich; daher spreche man auch von »Durchführungsverordnungen«<sup>679</sup>. Wesentlich ist, dass eine Verordnung zwar Gesetze näher konkretisieren kann bzw. muss, sie aber niemals Gesetzen widersprechen darf.<sup>680</sup>

Gemeinden können in doppelter Weise mit Verordnungen in Verbindung gebracht werden: Einerseits können sie selbst Adressaten von Verordnungen sein, da sich eine Verordnung ja grundsätzlich an jedermann, also auch an Gemeinden, richtet. Und andererseits haben Gemeinden als Verwaltungsbehörden selbst das Recht, Verordnungen zu erlassen, sofern die Gesetze dies vorsehen. Eine solche Verordnungsermächtigung für Gemeinden ist zum Beispiel in Artikel 118 B-VG gegeben.<sup>681</sup> In der Folge sollen, wie auch schon bei den bisherigen Rechtsnormen, Beispiele gefunden werden, welche die Relevanz für Gemeinden zeigen sollen.

#### Gemeinden als Adressaten von Rechtsvorschriften:

- Beispielsweise sind in der Oö. Gemeinde-Arbeitsstoffe-Grenzwertverordnung<sup>682</sup> zahlreiche **Vorgaben** enthalten, die im Zuge der **Verrichtung von Arbeiten unterschiedlichster Natur in Dienst- und Betriebsstätten von Gemeinden und Gemeindeverbänden** einzuhalten sind. Diese detaillierten Bestimmungen gehen auf eine Verordnungsermächtigung zurück, die in einem Landesgesetz zu finden ist. § 16 Oö. Gemeindebediensteten-Schutzgesetz 1999 lautet: »Die Landesregierung hat in Durchführung [. . .] unter Berücksichtigung der Art der Tätigkeit und der Größe der Dienststelle durch Verordnung näher zu regeln.« Somit hat das Vollzugsorgan auf Landesebene, die Landesregierung, in der Verordnung für Gemeinden rechtsverbindlich vorgesehen, dass etwa bei Arbeiten mit Handkreissägen und Handhobelmaschinen der Staub und Schmutz durch eine Absaugeinrichtung abgesaugt<sup>683</sup> werden muss oder der Arbeitsstoff »2-Naphthylamin und seine Salze«<sup>684</sup> nicht verwendet werden darf. Es ist hier deutlich zu erkennen, wie detailliert inhaltliche Vorgaben sein können, die via Verordnungen Gemeinden auferlegt werden können.

<sup>677</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 50.

<sup>678</sup>Holzinger, G., Kommenda, B., Verfassung kompakt (2013) 90.

<sup>679</sup>Haidvogel, M., Gemeinderecht für Praktiker: verständlich erklärt (2013) 93.

<sup>680</sup>Ebenda.

<sup>681</sup>Vgl. hierzu die Kapitel 3.1.3.3 bis 3.1.3.6.

<sup>682</sup>LGBl.Nr. 84/2012.

<sup>683</sup>Hier ist rein § 21 (2) Oö. Gemeinde-Arbeitsstoffe-Grenzwertverordnung zitiert, ohne diese genauer zu interpretieren.

<sup>684</sup>§ 16 (1) 1. Oö. Gemeinde-Arbeitsstoffe-Grenzwertverordnung.

- Nicht nur bestimmte sachliche Inhalte können im Wege von Verordnungen für Gemeinden von Relevanz sein. Mit dem Beispiel der Salzburger Gemeinde-Instanzenzug-Verordnung<sup>685</sup> kann gezeigt werden, dass es auch **Verordnungen** gibt, die **Verfahren beeinflussen**. So wird etwa in dieser Verordnung der Salzburger Landesregierung der **Instanzenzug** in bestimmten Salzburger Gemeinden (Stadt Oberndorf bei Salzburg, Filzmoos. . .) dahingehend geändert, dass auch Beschwerden an das Landesverwaltungsgericht zulässig sind. Bedingung dabei ist, dass die Angelegenheiten in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fallen und im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde erledigt werden. In den in der Verordnung nicht genannten Gemeinden bleibt der Instanzenzug innerhalb der Gemeinden. Das bedeutet, dass verallgemeinernde Aussagen zu bestimmten Instanzenzügen nur mit großer Vorsicht getätigt werden können. Es empfiehlt sich, im Einzelfall zu prüfen, wie die Regelung in der betroffenen Gemeinde ausgestaltet ist. Dazu sind eben nicht nur Gesetze, sondern auch Verordnungen heranzuziehen.
- Verordnungen können **räumliche Festlegungen und Einschränkungen** enthalten. Hierfür kann ein Beispiel aus Niederösterreich genannt werden: Die Verordnung über die Naturschutzgebiete<sup>686</sup> enthält unter anderem eine exakte Auflistung jener Grundstücke bzw. Grundstücksteile von ganz Niederösterreich, die unter Naturschutz stehen. Insbesondere im Zusammenspiel mit dem NÖ Naturschutzgesetz 2000<sup>687</sup> wird die Relevanz dieser Verordnung für Gemeinden deutlich. So sieht dieses – neben zahlreichen anderen Leitsätzen und Bestimmungen zum Naturschutz im Allgemeinen – in § 11 (2) ein grundsätzliches Verbot der Widmung von Naturschutzgebieten als Bauland oder Verkehrsflächen vor. Da die Aufgabe der Flächenwidmungsplanung nach dem Raumordnungsgesetz 2014, wie bereits erläutert, den Gemeinden in Niederösterreich übertragen wurde, müssen somit Gemeinden bei ihrer Ortsplanung ausgewiesene Naturschutzgebiete berücksichtigen. Rein formal betrachtet wird somit ihr Handlungsspielraum durch eine Verordnung eingeschränkt. Jedenfalls ist in diesem Fall die von Haidvogel erläuterte Funktion der Durchführung von Gesetzen mit Hilfe einer Verordnung<sup>688</sup> erkennbar: Während das Naturschutzgesetz die allgemeinen Anforderungen an Naturschutzgebiete stellt und den Rahmen absteckt, sucht die Behörde nach den Gebieten, die diesen Kriterien entsprechen und »verordnet« diese. Allein aus dem Gesetzestext ergäbe sich noch kein konkretes Naturschutzgebiet vor Ort, dazu wird eine Verordnung benötigt.
- Mit der Kärntner Bau-Übertragungsverordnung<sup>689</sup> kann gezeigt werden, dass Verordnungen auch die **Übertragung von kommunalen Aufgaben** beinhalten können. Dieses Beispiel ist insofern besonders, als mit dieser Rechtsnorm nicht Aufgaben an Gemeinden zur Erfüllung zugewiesen werden. Es ist hier vielmehr umgekehrt: Die Verordnung regelt, dass grundsätzlich landesgesetzlich vorgesehene kommunale Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs von nun an in bestimmten Gemeinden von den **Bezirksverwaltungsbehörden** wahrgenommen werden. Die entsprechenden rechtlichen Grundlagen für solch einen Wechsel sind in der Verordnung selbst angeführt, wie die Bundesverfassung und andere landesgesetzliche Bestimmungen. Im konkreten Fall handelt es sich um bestimmte baubehördlichen Aufgaben in sieben Kärntner Gemeinden im Bezirk Hermagor, welche diese nicht mehr selbst erledigen wollten bzw. konnten und daher einen entsprechenden Antrag gestellt haben.<sup>690</sup>

<sup>685</sup>LGBl Nr 72/2014.

<sup>686</sup>LGBl. 5500/13-0 idF LGBl. 5500/13-33.

<sup>687</sup>LGBl. 5500-0 idF LGBl. 5500-11.

<sup>688</sup>Haidvogel, M., Gemeinderecht für Praktiker: verständlich erklärt (2013) 93.

<sup>689</sup>LGBl. Nr. 16/2014.

<sup>690</sup>Die Freiwilligkeit wird insofern deutlich, als aus dem Protokoll einer Gemeinderatssitzung der Gemeinde Gitschtal zu diesem Thema hervorgeht, dass »[...] ohne weitere Diskussion [...]« dem Antrag »[...] einstimmig

- Dass auch eine Verordnung der Landesregierung **Gemeindegrenzen verändern** kann, zeigt ein Beispiel aus Salzburg. Dort sieht die Salzburger Gemeindeordnung 1994<sup>691</sup> in § 9 genau diesen Fall vor – dementsprechend ist es nicht verwunderlich, dass es eine »Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 19. Oktober 2011, mit der die Grenze zwischen der Gemeinde Anthering und der Gemeinde Bergheim geändert wird«<sup>692</sup> gibt, die genau das regelt, was sie im Titel enthält. Sie besteht aus zwei schlichten Paragraphen: § 1 gibt den Grenzverlauf unter der Nennung von Grundstücksnummern an und beinhaltet den Hinweis, dass die entsprechenden Unterlagen beim Vermessungsamt Salzburg ersichtlich sind. § 2 nennt das Datum des Inkrafttretens. Es ist somit demonstriert, dass die österreichische Rechtsordnung eine weitere Möglichkeit kennt, Gemeindegrenzen zu verändern, die auch praktiziert wird.

#### Gemeinden als Gestalter:

- Haidvogel nennt die **Raumplanung** als Beispiel, an dem deutlich zu sehen ist, wie Gemeinden durch die Aufgabe der örtlichen Planung mithilfe von Verordnungen für ihre Gebiete abstraktere Landesplanungen rechtlich verbindlich konkretisieren.<sup>693</sup> Auch für Gemeinden gilt selbstverständlich, dass sie trotz ihres Gestaltungsspielraums als Behörde höherrangige Rechtsvorschriften einhalten müssen. Eine solche Umsetzung ist etwa in der Verordnung zum **örtlichen Raumordnungsprogramm** der Stadtgemeinde Heidenreichstein<sup>694</sup> zu sehen. Darin sind anfangs allgemeine Zielvorgaben enthalten, deren Regelungswert zwar nicht immer überaus hoch ist: § 2 (3): »Zur Sicherung der sozialen Strukturen und zur Aufrechterhaltung der Infrastruktur wird zumindest eine Beibehaltung der Bevölkerungszahlen angestrebt.« Dennoch lassen sich in den Zielen zu verschiedenen Fachmaterien, wie siedlungsfunktioneller Gliederung, Naturraum, Verkehr etc. schon handlungsorientierte Statements wie unter § 3 (5.) Zif. 1 (der Absicht, öffentliche Gemeindestraßen auszubauen und staubfrei zu machen) finden. Dennoch können diese Bestimmungen als weitestgehend zahnlos gesehen werden. Anders § 4: Dieser besagt, dass der **Flächenwidmungsplan**<sup>695</sup> Bestandteil der Verordnung ist. Darin ist jede Fläche der Gemeinde enthalten und mit Bestimmungen zur Bebauung (oder eben Nicht-Bebauung) zu versehen. Das bedeutet, es gibt rechtliche Festlegungen für jedes Grundstück, welche die Gemeinde selbst geplant, gewählt und somit bestimmt hat. Aus der Verordnung bzw. dem Flächenwidmungsplan gehen selbst noch keine unmittelbaren Folgen für die Bevölkerung hervor; erst im Zusammenspiel mit anderen Rechtsnormen wird die Planung relevant, wie zum Beispiel im Bauverfahren. So sieht die NÖ Bauordnung 2014<sup>696</sup> unter anderem eine Voraussetzung für einen Bauplatz darin, dass es sich nach § 11 dabei um ein »Grundstück im Bauland« handeln muss.<sup>697</sup> Dadurch enthält auch der Flächenwidmungsplan rechtliche Bedeutung, denn darin sind ja die Widmungen enthalten. Wie an diesem Beispiel deutlich zu sehen, hat die Gemeinde durch diese Möglichkeit

---

stattgegeben [...]« worden ist. Gemeinde Gitschtal (Hrsg.), Niederschrift zum öffentlichen Teil der Gemeinderatssitzung vom 11.04.2013 <http://includes.gitschtaler.at/uploads/533/gr201301.pdf> (21.8.2015) 38.

<sup>691</sup> LGBl Nr 107/1994 idF LGBl Nr 18/2015.

<sup>692</sup> LGBl Nr 94/2011.

<sup>693</sup> Haidvogel, M., Gemeinderecht für Praktiker: verständlich erklärt (2013) 93f.

<sup>694</sup> Stadtgemeinde Heidenreichstein (Hrsg.), Flächenwidmungsplan Verordnung Digitales, örtliches Raumordnungsprogramm [http://www.heidenreichstein.gv.at/gemeindeamt/download/Verordnung\\_D%C3%96RP\\_Kundmachung\\_1\\_signiert\\_1.pdf](http://www.heidenreichstein.gv.at/gemeindeamt/download/Verordnung_D%C3%96RP_Kundmachung_1_signiert_1.pdf) (3.8.2015).

<sup>695</sup> Dieses Plandokument ist auch auf der Homepage als PDF downloadbar: Stadtgemeinde Heidenreichstein (Hrsg.), Flächenwidmungsplan gesamtes Gemeindegebiet [http://www.heidenreichstein.gv.at/gemeindeamt/download/FLAWI\\_Heidenreichstein.pdf](http://www.heidenreichstein.gv.at/gemeindeamt/download/FLAWI_Heidenreichstein.pdf) (3.8.2015).

<sup>696</sup> LGBl. Nr. 1/2015 idF LGBl. Nr. 6/2015.

<sup>697</sup> Das Gesetz enthält noch etliche weitere Bestimmungen, die im Zusammenhang mit Baurecht äußerst relevant sind. Im Zuge dieser Arbeit werden diese allerdings nicht näher behandelt. Es soll nur klargestellt werden, dass auch im Zuge von anderen Vorgaben gewisse Bauten außerhalb von gewidmetem Bauland zulässig sind.

ein Instrument, mit dem sie bauliche Entwicklungen je nach Maßgabe mehr oder weniger effektiv steuern kann.

- Als Beispiel für eine **ortspolizeiliche Verordnung**, welche Gemeinden wie bereits erläutert auf Basis einer Ermächtigung der Verfassung in ihrem eigenen Wirkungsbereich erlassen dürfen, kann die **Grünanlagenverordnung** der Marktgemeinde Velden am Wörther See<sup>698</sup> herangezogen werden. Diese gilt nicht in der ganzen Gemeinde, es ist nämlich in § 1 ein klarer örtlicher Geltungsbereich angegeben, der sich auf bestimmte Plätze und öffentliche Grünanlagen beschränkt. In diesen dürfen nach § 2 z.B. keine mit Blumen und Sträucher bepflanzten Flächen betreten oder Pflanzen abgerissen werden; auch das Beklettern von Bäumen oder Zelten und Campieren ist untersagt. Neben weiteren Bestimmungen in dieser Art, die im Grunde auf die Bewahrung des von der Stadt gestalteten Zustands öffentlicher Grünflächen abzielt, ist auch in § 5 die Bestimmung enthalten, Anordnungen von Aufsichtsorganen unverzüglich Folge zu leisten sowie mit § 6 eine Bestrafungsmöglichkeit vorgesehen. Gemeinden haben durch dieses Instrument folglich die Möglichkeit, sehr spezifische und für die örtlichen, alltäglichen Verhältnisse passende Rahmenbedingungen rechtsverbindlich zu setzen. Deutlich wird an diesem Beispiel die sehr auf die Örtlichkeit begrenzte Wirkung. Denn ob in einer Gemeinde das Betreten der Grünflächen erlaubt ist oder nicht, die Auswirkungen auf die Nachbargemeinde und ein überörtliches Allgemeinwohl dürften sich dabei sehr in Grenzen halten. Gänzlich frei sind die Gemeinden dabei allerdings nicht: Haidvogel betont, dass nur bei dokumentierten, gehäuft vorgekommenen »[...] konkreten, örtlichen Missständen [...]«<sup>699</sup> die Erlassung einer solchen Verordnung zulässig ist. Oftmals gibt es mittlerweile bereits (landes-)gesetzliche Bestimmungen, die auf übergeordneter Ebene Sachverhalte regeln, womit der Spielraum der Gemeinden wiederum eingeschränkt ist.<sup>700</sup>
- Ein völlig anderes Themenfeld für kommunale Verordnungen ist das **Festsetzen von Gebühren**. So werden zum Beispiel mit einer Verordnung der Kärntner Gemeinde Gitschtal<sup>701</sup> **Friedhofs-Gebühren** festgesetzt. So wird etwa nach § 2 der Ankauf einer Grabstätte mit 50 Euro pro Quadratmeter oder eine jährliche Friedhofsumlage in der Höhe von 7,50 Euro pro Kalenderjahr und Quadratmeter je Grab festgesetzt. Zudem wird in § 1 normiert, wer das Recht hat, ein Grab zu kaufen. Dies darf nach dieser Verordnung nicht jedermann, sondern nur »[...] jedes in den Friedhofsbereichen wohnhafte Gemeindeglied.« Am Beginn der Verordnung ist darüber hinaus eine ausführliche Angabe zu den Gesetzen gegeben, die es überhaupt ermöglichen, dass die Gemeinde diese Verordnung erlassen kann. Anhand dieses Beispiels kann gesehen werden, dass Gemeinden bei bestimmten Themen auch einen gewissen finanziellen Gestaltungsspielraum haben. Hinsichtlich von Gemeindegemeinschaften ist das durchaus relevant, da bei unterschiedlichen Gebührenhöhen in potentiell zu fusionierenden Gemeinden Diskussionen über mögliche Veränderungen der Gebühren zu erwarten sind.

An dieser Stelle sei noch der Hinweis auf einen weiteren Begriff gegeben, der womöglich im Sprachgebrauch bekannt ist und von seiner Art her der Verordnung nicht unähnlich ist: **Der Erlass**. Während die Verordnung nach außen gerichtet ist und prinzipiell jede Person durch ihre Bestimmungen betroffen sein kann, ist der Erlass aus Verwaltungssicht nach

<sup>698</sup>Verordnung des Gemeinderates der Marktgemeinde Velden am Wörther See vom 02.04.2013, Zl. VO 12-100/1-2013 Ing.O/KI, betreffend die Benützung von Grünanlagen und Spielplätzen im Ortszentrum von Velden.

<sup>699</sup>Haidvogel, M., Gemeinderecht für Praktiker: verständlich erklärt (2013) 97.

<sup>700</sup>Ebenda.

<sup>701</sup>Verordnung des Gemeinderates der Gemeinde Gitschtal vom 19.12.2012, Zahl: 817/2012, mit welcher die Friedhofsumlagen für die Erhaltung und den Betrieb des Gemeindefriedhofes (Kommunalfriedhof) Weißbriach sowie die Hallengebühren für die gemeindeeigenen Aufbahrungshallen Weißbriach und St. Lorenzen/G. ausgeschrieben werden.

innen gerichtet. Er hat den Charakter einer behördeninternen Weisung, an die sich alle betroffenen Organe und Verwaltungsstellen halten müssen.<sup>702</sup>

#### 3.1.3.8 Bescheide

Urteile, Bescheide und Akte unmittelbarer (verwaltungsbehördlicher) Befehls- und Zwangsgewalt bilden die unterste Stufe im Stufenbau der Rechtsordnung. Sie haben gemeinsam, dass sie sich nicht mit einer generellen Regelung an die Allgemeinheit wenden, die für alle gilt, sondern an eine bestimmte Person mit einer konkreten Entscheidung. Diese gilt auch nur für diese eine Person.<sup>703</sup> Während Urteile von unabhängigen Gerichten erstellt werden, sind Bescheide Rechtsakte von Verwaltungsbehörden, welche gemäß bestimmten Verfahrensvorschriften erlassen werden. Akte unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt können auch als behördlicher Akt ohne formelles Verfahren bzw. »faktische Amtshandlung« verstanden werden, wie z.B. die Festnahme einer Person durch die Polizei.<sup>704</sup>

Der Gemeindebezug von Bescheiden kann – ähnlich wie bei Verordnungen – auf zwei Arten gesehen werden. Einerseits können Gemeinden Adressat eines Bescheides einer anderen Behörde sein, andererseits können sie selbst als Behörde Bescheide erlassen. Da Bescheide wohl aufgrund ihres individuellen Charakters nicht im Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes<sup>705</sup> öffentlich abrufbar sind, ist eine exemplarische Diskussion der Gemeinderelevanz anhand von konkreten, rechtsgültigen Bescheiden nicht möglich. Als Abhilfe sollen einige Stellen in Gesetzen und Verordnungen beispielhaft diskutiert werden, die Ermächtigungen enthalten, Bescheide auszustellen. Im Zuge dieser Diskussion soll anhand der üblichen Gliederung der Arten von Bescheiden<sup>706</sup> in Leistungsbescheide (eine bestimmte Leistung wird vorgeschrieben), Rechtsgestaltungsbescheide (diese beinhalten einen Beginn, eine Gestaltung oder Aufhebung eines Rechtsverhältnisses) oder Feststellungsbescheide (diese stellen fest, ob bestimmte Rechte bestehen oder nicht) vorgegangen werden.

#### Gemeinden als Adressaten eines Bescheides:

- Es ist zwar nicht leicht, Bescheide zu finden, die sich an Gemeinden richten und diese zu einer **Leistung verpflichten**, aber in Niederösterreich wird man zum Beispiel im Bereich der Gemeindeverbände fündig. Hier sieht das NÖ Gemeindeverbandsgesetz<sup>707</sup> vor, dass die Aufsichtsbehörde **Gemeinden zu Zahlungen an den jeweiligen Gemeindeverband**, unter gewissen Umständen per Bescheid verpflichten kann. Dies ist insbesondere dann relevant, wenn ein Gemeindeverband bei der Erledigung seiner ihm übertragenen Aufgaben selbst zu wenig eigene Einnahmen hat und zugleich die Gemeinden die Differenz nicht ersetzen wollen (obwohl sie dazu gesetzlich verpflichtet wären). In diesem Fall kann die Außenwirkung des Bescheids als sehr begrenzt angesehen werden. Dennoch kann er im Extremfall helfen, Gemeindeverbandstätigkeiten aufrechtzuerhalten, die sonst der Allgemeinheit abgehen würden. Mehr soll dieses Beispiel zeigen, wie komplex die organisatorischen und verfahrensbezogenen Regeln sein können, mit denen Gemeinden in

<sup>702</sup>Haidvogel, M., Gemeinderecht für Praktiker: verständlich erklärt (2013) 90.

<sup>703</sup>Zusammengestellt aus Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 250, Holzinger, G., Kommenda, B., Verfassung kompakt (2013) 13, 20 und Haidvogel, M., Gemeinderecht für Praktiker: verständlich erklärt (2013) 100f.

<sup>704</sup>Ebenda.

<sup>705</sup>Bundeskanzleramt (Hrsg.), Bundeskanzleramt RIS Informationsangebote <http://www.ris.bka.gv.at/> (4.8.2015).

<sup>706</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 254 bzw. Haidvogel, M., Gemeinderecht für Praktiker: verständlich erklärt (2013) 102.

<sup>707</sup>LGBl. 1600-0 idF LGBl. 1600-6.

Berührung kommen – und dass so gut wie kein Typ von Rechtsnorm fehlt.

- Nach § 67 des Tiroler Raumordnungsgesetzes 2011<sup>708</sup> muss die Landesregierung **kommunale Planungsdokumente** wie das örtliche Raumordnungskonzept oder den Flächenwidmungsplan **als Aufsichtsbehörde genehmigen**. Diese Genehmigung hat in Form eines schriftlichen Bescheids zu erfolgen, welcher an die jeweilige Gemeinde gerichtet ist. An dieser Genehmigung hängt in weiterer Folge das Inkrafttreten der Bestimmungen, zumal erst mit dem Vorliegen der Genehmigung die Rechtsnormen kundgemacht werden dürfen.<sup>709</sup> Folglich kommt auch einem der Rechtsakte mit »niedrigem« Rang im Sinne des Stufenbaus der Rechtsordnung eine deutliche Wirkung zu, denn ohne positivem Bescheid sind die zugehörigen Verordnungen rechtlich nicht bindend. Im genannten Beispiel wären dies Planungen, auf deren Basis Entscheidungen getroffen werden würden, die sich auf die Allgemeinheit auswirken. Das bedeutet, dass auch trotz des individuellen Charakters des Bescheides dieser Rechtsaktes von allgemeinem Interesse sein kann.
- Die Gemeinde kann auch selbst Partei in einem Verfahren sein. So gibt es im Burgenland ein Beispiel aus dem Themenbereich **Abfallwirtschaft**: Es besteht dort die Möglichkeit, dass unter anderem Gemeinden von der Bezirksverwaltungsbehörde eine **bescheidmäßige Feststellung** verlangen können, wenn sie unsicher sind, ob gewisse Sachen als Abfall zu werten sind bzw. um welche Sorte Müll es sich dabei handelt.<sup>710</sup> Je nachdem, ob es sich um Abfall handelt oder nicht, ist von der Gemeinde ein unterschiedliches Vorgehen vom Gesetz her verlangt. Somit beeinflusst hier die Entscheidung der Bezirksverwaltungsbehörde rechtsverbindlich Aufgaben von Gemeinden. Selbst wenn die Auswirkungen für die Allgemeinheit hier wahrscheinlich nicht sonderlich bedenklich sind, kann hier der Rechtsakt des Bescheides als die Gemeindeentwicklung steuernd verstanden werden.

#### Gemeinden als bescheiderlassende Behörden:

- Die Höhe der Abfallgebühren wird in der Kärntner Stadtgemeinde Bad St. Leonhard im Lavanttal per Gemeindeverordnung festgesetzt.<sup>711</sup> Neben Bestimmungen zu unterschiedlichen Tarifen – die Gebühren unterscheiden sich unter anderem je nach Größe des Müllbehälters und Art des Abfalls – und Regelungen, wer die Gebühr zu zahlen hat, ist in § 3 (1) die Vorschrift enthalten, wie die Gemeinde konkret ihre Gebühr einheben darf: »Die **Bereitstellungs- und Entsorgungsgebühr** für den Abholbereich ist vierteljährlich mit **Bescheid vorzuschreiben**.« Dies bedeutet, dass hier die Gemeinde für jeden Betroffenen einen Leistungsbescheid mit einer konkret, individuell auf Basis der Verordnung errechneten Gebühr, erlassen wird. Die Leistung besteht für den Bescheidadressaten darin, die Gebühr zu bezahlen.
- Die **Baubewilligung** kann als idealtypischer Rechtsgestaltungsbescheid gesehen werden, zumal die Behörde prüft, ob das Projekt im Sinne der Gesetze ist und womöglich unter gewissen Auflagen das Recht gewährt, mit dem Bau zu beginnen.<sup>712</sup> So ist zum

<sup>708</sup> LGBl. Nr. 56/2011 idF LGBl. Nr. 187/2014.

<sup>709</sup> § 68 bzw. § 69.

<sup>710</sup> § 3 Bgld. Abfallwirtschaftsgesetz 1993, LGBl. Nr. 10/1994 idF LGBl. Nr. 38/2015.

<sup>711</sup> Verordnung des Gemeinderates der Stadtgemeinde Bad St. Leonhard i.L. vom 19.12.2013, Zahl: 813-0/1/2013, mit der Gebühren für die Entsorgung von Abfällen und die Umweltberatung ausgeschrieben werden.

<sup>712</sup> Dieses Beispiel führen auch Eberhard et al. an, wobei sie es »Baugenehmigung« nennen. Die nähere Begründung führen sie am Beispiel der Betriebsanlagengenehmigung aus. Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 254.



Beispiel der NÖ Bauordnung 2014<sup>713</sup> zu entnehmen, in welchen Fällen die Baubehörde einen Bescheid zu erlassen hat. § 23 führt Näheres zur Baubewilligung aus. Unter anderem sind Vorgaben genannt, was die Baubewilligung zu enthalten und wie die Baubehörde Auflagen erteilen kann.

- Wieder ein Beispiel aus dem Baubereich, diesmal aus dem Burgenland, soll das Wesen eines **Feststellungsbescheides** illustrieren. So sieht das Burgenländische Baugesetz 1997<sup>714</sup> in § 16 vor, dass bei gewissen Bauvorhaben kein Bauverfahren durchgeführt werden muss. Sogenannte **geringfügige Bauvorhaben** müssen nur angezeigt werden. Wenn nun eine Partei unsicher ist, ob ihr Bauvorhaben geringfügig ist oder nicht, kann sie nach § 16 (2) bei der Baubehörde eine Feststellung verlangen. Die Behörde hat dann mittels Bescheid zu entscheiden. Auch wenn das Baugesetz den Begriff »Feststellungsbescheid« nicht wörtlich kennt, kann dieser sinngemäß dieser Kategorie zugeordnet werden. Durch den Bescheid wird keine Leistung eingefordert oder gestaltend eingegriffen. Bestätigt wird dieser Gedanke durch die Gemeinde-Verwaltungsabgabenverordnung 2014,<sup>715</sup> welche die Höhe der Gebühren festlegt, die zu zahlen sind, wenn man sich mit einem Anbringen an eine Behörde wendet. Hier wird für den zuvor diskutierten Fall unmissverständlich das Wort Feststellungsbescheid verwendet: »Feststellungsbescheide, mit denen über Verlangen der Partei festgestellt wird, ob ein geringfügiges, ein anzeige-pflichtiges oder ein bewilligungspflichtiges Bauvorhaben vorliegt (§ 16 Abs. 2): 17,60.«<sup>716</sup>

#### 3.1.3.9 Akte unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt

Gemeinden mit Akten unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt in Verbindung zu bringen, wirkt im ersten Moment fast etwas weit hergeholt. So kennzeichnet diese doch, dass, obwohl zuvor kein Verwaltungsverfahren durchgeführt wurde, die Behörde respektive das Vollzugsorgan dennoch aktiv und unmittelbar steuernd eingreifen darf.<sup>717</sup> Eberhard et al. erklären, dass auch hier die Verfassung, ein Gesetz oder eine Verordnung die Rahmen vorgeben müssen.<sup>718</sup> Da die Gemeindeorgane, wie bereits ausführlich erklärt, auch behördlich tätig sind, ist es somit nicht unmöglich, dass diese in Rechtsnormen ermächtigt werden, solche »verfahrensfreie Verwaltungsakte«<sup>719</sup> durchzuführen. Dies wird deutlich, wenn man sich die Aufgabenfelder näher vor Augen führt: Baupolizei, Feuerpolizei etc. Bei diesen Angelegenheiten kann es durchaus zu heiklen Situationen kommen, wo Gefahr im Verzug gegeben ist und keine Zeit für ein Verfahren bleibt. So soll das folgende Beispiel exemplarisch zeigen, dass auch dieser Typ von Rechtsakt bei Gemeinden von Relevanz ist:

- Das Vorarlberger **Baugesetz**<sup>720</sup> sieht in § 53 vor, dass bei **Gefahr im Verzug**, d.h. wenn die Sicherheit oder die Gesundheit von Menschen gefährdet sind, bestimmte Maßnahmen auch ohne zuvor durchgeführtes Verfahren angeordnet werden dürfen. Z.B. kann es sich dabei um die Herstellung des rechtmäßigen Zustandes (§ 40), um die Räumung von Gebäuden (§ 48) und einiges mehr handeln. Die Behörde erhält sogar das Recht, womöglich durch die Amtshandlung entstandene Kosten vom Verpflichteten zurück zu verlangen. Dafür ist allerdings ein Bescheid erforderlich.

<sup>713</sup>LGBl. Nr. 1/2015 idF LGBl. Nr. 6/2015.

<sup>714</sup>LGBl. Nr. 10/1998 idF LGBl. Nr. 79/2013.

<sup>715</sup>LGBl. Nr. 81/2013.

<sup>716</sup>Anhang, B. Besonderer Teil, I. Bauwesen, 10., Gemeinde-Verwaltungsabgabenverordnung 2014.

<sup>717</sup>Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012) 250.

<sup>718</sup>Ebenda.

<sup>719</sup>Ebenda.

<sup>720</sup>LGBl. Nr. 52/2001 idF 37/2015.

#### 3.1.3.10 Urteile

Unter einem **Urteil** versteht man im Allgemeinen die »Entscheidung eines Gerichts im Einzelfall.«<sup>721</sup> Da eine umfassende Analyse der Gerichtsbarkeit hinsichtlich Gemeinderelevanz den Rahmen übersteigen würde, sei in der folgenden Darstellung nur punktuell auf den Gerichtsbezug im Instanzenzug bei Anfechtung von kommunalen Bescheiden eingegangen. Eines sei vorweg gesagt: Im Zuge der Verwaltungsreform im Jahr 2014 wurde festgelegt, dass gegen Bescheide einer Verwaltungsbehörde grundsätzlich Beschwerden bei den zuständigen Verwaltungsgerichten einzubringen sind. Allerdings gibt es bei Angelegenheiten des eigenen (nicht des übertragenen!) Wirkungsbereiches von Gemeinden Ausnahmen: Hier entscheiden, von Ausnahmen abgesehen, die Gemeindeorgane auch in zweiter Instanz mittels Bescheid über die Berufung.<sup>722</sup> Ist man mit seiner Sache beim Verwaltungsgericht angelangt, entscheidet dies durch ein »**Erkenntnis**« entweder selbst oder kann die Gemeinde als Behörde beauftragen, nach inhaltlicher Überarbeitung, einen neuerlichen Bescheid nach grundsätzlicher Rechtsaufassung des Verwaltungsgerichts zu erlassen. Der alte, bekämpfte Bescheid wird dabei vom Gericht per Beschluss aufgehoben.<sup>723</sup> Durch Revision können Erkenntnisse der Verwaltungsgerichte gegebenenfalls beim Verwaltungsgerichtshof bekämpft werden. Dieses Rechtsmittel steht auch den Gemeinden zu, wenn sie der Meinung sind, dass die Verwaltungsgerichte falsch entschieden haben.<sup>724</sup> Allerdings erklärt Haidvogel, dass dabei die Klärung von Fragen mit grundsätzlicher Bedeutung im Vordergrund stehen würde und der Verwaltungsgerichtshof nicht mit »[...] Kleinigkeiten belastet [...]«<sup>725</sup> werden soll. Ferner besteht die Möglichkeit, sich an den Verfassungsgerichtshof zu wenden, insbesondere wenn der Verdacht einer Verletzung von verfassungsrechtlich geschützten Grundrechten vorliegt oder die bekämpfte Rechtssache auf verfassungswidrigen Gesetzen oder Verordnungen beruhen. Ebenso kann sich die Gemeinde zur Wehr setzen, wenn sie ihr Recht auf Selbstverwaltung gefährdet sieht.<sup>726</sup> Den Erkenntnissen von Höchstgerichten kommt auch eine große »Vorbildwirkung« zu. Ist eine Sache höchstgerichtlich bereits einmal entschieden, ist bei der weiteren Auslegung von Gesetzen und Verordnungen bei anderen, ähnlichen Fällen schon einmal die Richtung vorgegeben, insbesondere dann, wenn Gesetze oder Verordnungen einen Auslegungsspielraum haben. Somit sind höchstgerichtliche Urteile auch für Gemeinden von hoher Relevanz, auch wenn sie selbst nicht Partei in einem Verfahren waren.

Wie nun anhand dieser höchst komprimierten und unvollständigen Beschreibung zu sehen ist, kommt die Gemeinde durchaus in Kontakt mit der Gerichtsbarkeit – auch wenn sie selbst keine Rechtsprechung durchführt.

- Ein schönes Beispiel<sup>727</sup> zu den Bereichen **Partizipation und Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches von Gemeinden** ist in Tirol zu finden: Dort wollte ein Teil der Bevölkerung die Gemeinde dazu bringen, eine Volksbefragung auf Gemeindeebene zum Thema **Wasserenthärtung**<sup>728</sup> durchzuführen. Dabei stützten sich die Initiantinnen bzw. Initianten auf bestimmte Beteiligungsrechte, welche die dort gültige Gemeindeordnung vorsieht. Allerdings lehnte der Bürgermeister das Ansinnen, eine Volksbefragung durch-

<sup>721</sup> Holzinger, G., Kommenda, B., *Verfassung kompakt* (2013) 26f.

<sup>722</sup> Haidvogel, M., *Gemeinderecht für Praktiker: verständlich erklärt* (2013) 103.

<sup>723</sup> Haidvogel, M., *Gemeinderecht für Praktiker: verständlich erklärt* (2013) 104.

<sup>724</sup> Haidvogel, M., *Gemeinderecht für Praktiker: verständlich erklärt* (2013) 104f.

<sup>725</sup> Haidvogel, M., *Gemeinderecht für Praktiker: verständlich erklärt* (2013) 105.

<sup>726</sup> Ebenda.

<sup>727</sup> Das gesamte Beispiel ist zitiert nach: Landesverwaltungsgericht Tirol, LVwG-2014/28/2549-1.

<sup>728</sup> Die angedachte »Frage«, die allerdings mehr eine Aufforderung als eine Frage ist, wäre gewesen: »Die Gemeinde wird aufgefordert, jegliche Maßnahmen zu setzen, damit der Härtegrad des [Name der Gemeinde, Anm.] Wassers auf maximal 5 Grad deutscher Härte verringert wird.

zuführen, per Bescheid ab. Begründet wurde dies damit, dass der eingebrachte Text keine mit »Ja« bzw. »Nein« zu beantwortende Frage darstellen würde. Daraufhin wandte sich die abgewiesene Person an das Landesverwaltungsgericht Tirol. Dieses untersuchte den Sachverhalt nach mehreren Kriterien. Unter anderem ging es darum, ob eine Befragung zum Thema Wasserversorgung überhaupt auf Gemeindeebene abgehalten werden darf. Dabei erklärt das Gericht, dass zwar die Trinkwasserversorgung im Bundes-Verfassungsgesetz nicht wörtlich als Aufgabe der Gemeinde geführt wird, diese aber den weiteren Kriterien, welcher Artikel 118 (2) B-VG vorsieht, entspricht. Daher kann man sie als Angelegenheit im eigenen Wirkungsbereich sehen. So dürfe in Einklang mit den anderen rechtlichen Grundlagen prinzipiell aus formellen Gründen die Volksbefragung abgehalten werden; unbeschadet der Tatsache, dass die Trinkwasserversorgung in der betroffenen Gemeinde über einen Wasserverband organisiert ist. Schlussendlich wurde die Beschwerde dennoch als unbegründet abgewiesen; die Formulierung des Textes entsprach nicht den geforderten Kriterien einer Frage. Eine ordentliche Revision an den Verwaltungsgerichtshof wurde als unzulässig erachtet, zumal keine Sache mit grundsätzlicher Bedeutung vorliege.

Wie dieses Beispiel zeigt, enthalten Erkenntnisse nicht nur Untersuchungen zum eigentlichen Problem, sondern es werden auch die Rahmenbedingungen betrachtet. Im konkreten Fall wurde analysiert, ob denn die Trinkwasserversorgung in Tirol überhaupt zum eigenen Wirkungsbereich von Gemeinden zu zählen ist. Dieses Beispiel lehrt, dass auch Urteile bzw. Erkenntnisse für Gemeinden von praktischer Relevanz sind.

- Ein weiteres Beispiel aus dem Bereich der **Raumordnung** soll zeigen, dass Gemeinden doch einen gewissen **Gestaltungsspielraum** haben, selbst wenn die **Aufsichtsbehörde anderer (fachlicher) Meinung** ist. Einem Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs<sup>729</sup> ist zu entnehmen, dass die Oberösterreichische Landesregierung der Gemeinde Anfelden per Bescheid die aufsichtsbehördliche Genehmigung einer Flächenwidmungsplanänderung versagte. Der Verwaltungsgerichtshof hob den negativen Bescheid aus inhaltlichen Gründen auf. Somit bestärkte er die Planungen der Gemeinde. An und für sich ist das jetzt nichts sonderlich Erwähnenswertes. In diesem Fall ist speziell, dass die Gemeinde ein zirka 12 Hektar großes Gebiet, welches deutlich abgesetzt vom Ortsrand als Grünland besteht, als Bauland widmen wollte. Die Landesregierung argumentierte, dass diese Änderung dem überörtlichen, fachlichen Zielen der Raumplanung widerspreche – insbesondere wird die (aus Sicht des Landes) problematische Zersiedlung bzw. Zersplitterung des Baulandes gefördert. Zudem komme dem dortigen Grüngürtel große Bedeutung zu. Allerdings erteilte sie rund 5 Jahre davor als Aufsichtsbehörde, nach anfänglichen Bedenken, die Genehmigung zum damaligen örtlichen Entwicklungskonzept. Dieses enthielt damals bereits die Absicht, die bauliche Entwicklung in die nun nachgefragte Richtung voranzutreiben. Die Gemeinde argumentierte, dass die jetzige Flächenwidmungsplanänderung inhaltlich durch das damals genehmigte, örtliche Entwicklungskonzept abgedeckt ist. Die Landesregierung brachte trotz der damaligen Genehmigung nun zahlreiche Gründe gegen die bauliche Entwicklung ein – nur eben nicht gegen ein gesamtes örtliches Entwicklungskonzept, sondern »nur« gegen die Umwidmung. Der Verwaltungsgerichtshof gab zu bedenken, dass eine solche deutliche Ansichtsänderung der Landesregierung einer tieferen Begründung bedürfe, damit diese rechtens wäre. Weiters erklärte er aus inhaltlicher Sicht, dass ein derart großes Baulandgebiet keine Zersplitterung darstellen würde, sondern vielmehr einem neuen Ortsteil entsprechen würde. Es würde nicht gegen die gesetzlichen Grundlagen verstoßen.

Wie man anhand dieses Beispiels sehen kann, können Erkenntnisse auch die Ansichten

<sup>729</sup>Das gesamte Beispiel ist ausschließlich zitiert nach VwGH 2010/05/0064.

von Gemeinden höchstgerichtlich bestärken. Wenn man den fachlichen Bedenken der Landesregierung im gegenständlichen Fall folgen möchte, stellt sich die Frage, ob die zugrunde liegenden Gesetze womöglich zu lasch sind, um solche Planungen zu verhindern. Weiters ist herauszulesen, dass die Aufsichtsbehörde zuerst – und das auch erst nach Zögern – abstraktere Planungen genehmigt hatte, und Jahre später, wenn sie sich konkretisieren sollten, eine andere, abwehrende Haltung einnahm. Dass dieser »Zick-Zack-Kurs« im Sinne der Rechtssicherheit kritisch zu sehen ist, ist klar. Es stellt sich vielmehr die Frage, wie mit offensichtlichen, früheren Fehlentscheidungen (zumindest aus Sicht der aufsichtsbehördlichen Perspektive) umzugehen ist, sodass diese nicht aus individuellem Interesse ausgenutzt werden können. Generell kann geschlossen werden: Es gibt einen Lenkungseffekt durch die Aufsichtsbehörde. Dieser ist jedoch in gewissem Maße begrenzt, sodass der Gemeinde eine gewisse Planungsautonomie zukommt, sofern die sich an gesetzliche Vorgaben hält.

- Wie bei nahezu jeder Art von Rechtsnorm, darf auch bei den höchstgerichtlichen Erkenntnissen nicht das **Beispiel zur Gemeindestruktur** fehlen. Gerade zum heiklen Thema Gemeindezusammenlegung lassen sich einige Beispiele finden, in denen wertvolle, höchstgerichtliche Ansichten enthalten sind. Da, abgesehen von der steirischen Strukturreform im Jahr 2015, die größeren Veränderungen bereits einige Jahrzehnte zurückliegen, sind hier auch die meisten Erkenntnisse schon etwas älter. Nichtsdestotrotz lässt sich ein aktueller Fall als Beispiel zitieren, der spannende inhaltliche Aussagen beinhaltet, die dann bei künftigen Reformprojekten als Maßstab herangezogen werden können. Konkret sei hier das Erkenntnis zum Individual-Antrag der Gemeinde Waldbach<sup>730</sup>, welche gegen die zum damaligen Zeitpunkt geplante und mittlerweile umgesetzte Zusammenlegung mit der Nachbargemeinde Mönichwald vor den Verfassungsgerichtshof gezogen ist, erläutert. Da das Erkenntnis selbst sehr umfassend ist und auch die Positionen der Gemeinde und Landesregierung enthält, sei hier eine Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen wiedergegeben; speziell jener, die für künftige Projekte relevant erscheinen. Um die Zusammenhänge und Argumentationsweisen besser zu verstehen, sind die einzelnen Sichtweisen ebenso kurz geschildert.

Ausgangslage und Rahmenbedingungen: Im Zuge der steirischen Gemeindestrukturreform war angedacht, die Gemeinden Waldbach und Mönichwald zur Gemeinde Waldbach-Mönichwald zu vereinen. Die beiden Gemeinden sind selbst bevölkerungsmäßig nicht sonderlich groß, die Bevölkerungszahl ist jeweils deutlich unter 1.000. Auch die demographischen Rahmenbedingungen sind nicht sonderlich rosig, ein weiterer Bevölkerungsrückgang wird erwartet. Aus finanzieller und infrastruktureller Sicht sind die beiden Gemeinden nicht besonders gut ausgestattet, wobei die Einschätzung – zumindest nach den Angaben im Erkenntnis – nicht als dramatisch gewertet werden kann. Tendenziell dürfte die Gemeinde Waldbach in beiden Belangen etwas solider dastehen, wobei hier tiefer zu gehen den Rahmen sprengen würde. Weitere Gemeinden in der Region sind St. Jakob im Walde und Wenigzell, mit denen auch in der sogenannten Kleinregion »Erholungsregion Joglland« kooperiert wird. In den Jahren 2012 und 2013 war dem Anschein nach die Voraussetzung für eine freiwillige Fusion bereits gegeben, es gab zu dieser Zeit Grundsatzbeschlüsse der beiden Gemeinderäte zur Fusion. Später wurde in Waldbach eine informelle Volksbefragung durchgeführt, im Rahmen derer sich bei einer Wahlbeteiligung von rund 80 % wiederum circa 80 % gegen eine Zusammenlegung mit Mönichwald aussprachen. Ebenso wurde im Gemeinderat der Beschluss gefasst, alle erdenklichen Rechtsmittel gegen eine Zwangsfusion zu ergreifen, was für das Land Steiermark überraschend war. Die Gemeinde argumentierte die anfängliche

<sup>730</sup>Das gesamte hier zitierte Beispiel beruht ausschließlich auf den veröffentlichten Inhalten des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes VfGH 44/2014-20, V 46/2014-20.

positive Haltung, dass das Land finanzielle Boni versprochen hätte, wenn man sich für eine Zusammenlegung aussprechen würde. Von diesen habe man allerdings in weiterer Folge nichts Konkretes gehört. Nachdem das Land Steiermark nicht locker ließ und auf der Strukturreform beharrte, wandte man sich, noch bevor die Zusammenlegung auf Grundlage des Steiermärkischen Gemeindestrukturreformgesetzes (StGsrG)<sup>731</sup> in Kraft trat, an den Verfassungsgerichtshof. Vordergründig stützte man sich dabei auf einen Formalfehler, der im Zuge der Kundmachung des Gesetzes passiert ist: Im kundgemachten Gesetzestext fehlte die einleitende Floskel (bzw. juristisch korrekt »Promulgationsklausel«): »Der Landtag Steiermark hat beschlossen.« Der Fehler fiel auf und der Landeshauptmann korrigierte ihn, in dem er per Kundmachung die fehlende Klausel einfügte.<sup>732</sup> Die Gemeinde versuchte nun beim Verfassungsgerichtshof die Aufhebung des Gesetzes bzw. der Bestimmung, welche sie betraf, sowie der Verordnung zu erwirken. Aus der angeführten Argumentation kann aber auch geschlossen werden, dass mehr der Inhalt als die Einhaltung des korrekten, formalen Verfahrens, Gegenstand des Interesses war. Entsprechend prüfte auch der Verfassungsgerichtshof zuerst die Formalia, bezog dann aber auch deutlich zur Strukturreform an sich Stellung:

- **Zulässigkeit des Antrags:** Der Verfassungsgerichtshof erkennt eindeutig, dass die Gemeinde den Antrag einbringen darf, da die dafür notwendigen Voraussetzungen vorliegen: Die Gemeinde ist unmittelbar von der Rechtsnorm betroffen; sie würde aufhören zu existieren, sobald das Gesetz in Kraft ist. Auch die Tatsache, dass das Gesetz eben noch nicht in Kraft ist, hindert im gegenständlichen Fall nicht die Prüfung durch das Höchstgericht. Andere Wege, um die Verfassungskonformität zu prüfen, sind dem Gericht nach nicht zumutbar. Nachdem im Gesetz nicht vorgesehen ist, dass im Zuge der Strukturreform ein Bescheid erlassen wird, kann ein solcher auch nicht geprüft werden. Ebenfalls kein gangbarer Weg sei, den Bescheid, mit dem ein Regierungskommissär zur Übernahme der Geschäfte nach der Reform bestellt wird, vor dem Verfassungsgerichtshof zu bekämpfen.

Weiters erklärt der Verfassungsgerichtshof, dass im Sinne seiner ständigen Rechtsprechung nur jene Bestimmungen aufzuheben wären, die den Antragsteller betreffen. Daher wäre eine Aufhebung des ganzen Gesetzes einschließlich der Regelungen zu Zusammenlegungen anderer Gemeinden nicht möglich, selbst wenn dem Antrag der Gemeinde Waldbach stattgeben werden würde. Das heißt, von einem etwaigen Ergebnis wären jene Inhalte betroffen, die im Zusammenhang mit der Fusion von Waldbach stehen. Die Prüfung der Bestimmungen, welche Waldbach betreffen, sei zulässig; ebenso die Prüfung der Verordnung mit der Korrektur der Kundmachung.

Außerdem seien die notwendigen Voraussetzungen in der Gemeinde erfüllt worden. Im Gemeinderat wurde beschlossen, gegen das Gesetz vorzugehen. Hier sei hinzuzufügen, dass die Landesregierung in einer Stellungnahme zu diesem Verfahren der Gemeinde selbst einen Formalfehler vorgeworfen hat. Sie behauptet, die Gemeinde hätte den Gemeinderatsbeschluss zu früh formuliert – zu einem Zeitpunkt, wo weder das Gesetz noch die Berichtigung kundgemacht waren. Zur Erinnerung: Die Gemeinde bekämpft einen Formalfehler des Landes, die Landesregierung kontert mit dem Vorwurf eines Formalfehlers. Der Verfassungsgerichtshof stellt aber klar, dass

<sup>731</sup> LGBl. Nr. 31/2014 idF LGBl. Nr. 36/2014.

<sup>732</sup> § 10 Steiermärkisches Kundmachungsgesetz; LGBl. Nr. 25/1999 idF LGBl. Nr. 44/2015, sieht die Möglichkeit einer Berichtigung von Fehlern in Landesgesetzblättern durch Kundmachung durch den Landeshauptmann vor. Es können allerdings nur Fehler korrigiert werden, die auf technische Gebrechen oder Versehen zurückzuführen sind; und nur dann, wenn die Inhalte zweifelsfrei feststehen.

zum Zeitpunkt des Gemeinderatsbeschlusses der Gesetzestext schon bekannt war und der Antrag daher zulässig sei.

- **Formalfehler:** Der Verfassungsgerichtshof folgt nicht dem Antrag der Gemeinde und stellt klar, dass das Gesetz auch ohne die grundsätzlich wegen der Landesverfassung erforderliche Promulgationsklausel der Verfassung entspricht. Wesentlich sei, dass diese keine inhaltliche Bestimmung sei, sondern rein formalen Charakter habe. Würden etwa inhaltliche Gesetzesteile im Landtag beschlossen, dann aber nicht kundgemacht werden, wäre das Gesetz verfassungswidrig und müsste aufgehoben werden. In diesem Fall hat die einleitende Floskel aber keine weitere inhaltliche Bedeutung. Zudem sei nachvollziehbar, wann der Fehler passiert sei – bei einem elektronischen Übertrag. Die Originale seien sowohl vom Landeshauptmann als auch seinem Stellvertreter mitsamt der korrekten Formulierung der Klausel unterschrieben worden. Der Verfassungsgerichtshof betont, an einen unabsichtlichen Fehler zu glauben und unterstellt kein bewusstes Weglassen. Auch die Reparatur des Gesetzes durch eine Verordnung sei in dem genannten Fall verfassungskonform (die Gemeinde Waldbach hatte in ihrem Antrag eine neuerliche Kundmachung des Gesetzes mit der Klausel als notwendig erachtet.)
- **Gestaltungsspielraum Gemeindestruktur:** Die bisherigen Argumente und Aussagen des Verfassungsgerichtshof bezogen sich speziell auf Formalia, die im Prinzip nur für die betroffenen Gemeinden (und juristisch interessierte Fachleute) von hoher Bedeutung sind – dem Antrag wird ja nicht gefolgt, das heißt, die Zusammenlegung ist zumindest aus dieser Sicht rechtmäßig. Wesentlich spannender aus einer planerischen Sicht sind die inhaltlichen Erwägungen, die das Höchstgericht trifft. Zum einen wäre etwa der Absatz um die Bestandsgarantie von Gemeinden. Der Verfassungsgerichtshof erklärt unmissverständlich, dass die Verfassung zwar vorsehe, dass es Gemeinden »als Institution« gibt, nicht aber ihre individuelle, »ungestörte Existenz.« Ebenso sprächen weder die Verfassungsbestimmungen zum eigenen Wirkungsbereich noch Regelungen zum Thema Enteignung aus dem Staatsgrundgesetz dagegen, dass Gemeinden gegen ihren Willen aufgelöst werden können. Weiters stellt er klar, dass die Gemeindestruktur, sprich die Gliederung eines Landes in Gemeinden, in die Kompetenz der Länder falle und diese dabei einen Gestaltungsspielraum haben. Ebenso erklärt er, dass einfache Gesetze bei der Prüfung einer Regelung auf Verfassungskonformität nicht Prüfungsmaßstab sind. Er nennt dabei das Beispiel der Charta der lokalen Selbstverwaltung, die als Staatsvertrag im Rang eines einfachen Gesetzes womöglich inhaltlich interessante Bestimmungen enthält, aber eben nicht in Verfassungsrang steht. Daher können die darin enthaltenen Grundsätze ein Landesgesetz zur Strukturreform nicht verhindern. Soweit sind das durchaus bereits aus den (Verfassungs-)Gesetzen bekannte Inhalte, die mitunter durch die Auslegung des Verfassungsgerichtshofs – im Gesamtzusammenhang mit dem Thema Gemeindezusammenlegung – an Substanz gewinnen.
- **Sachlichkeitsgebot – Zieldefinition:** Als sehr interessant kann in weiterer Folge folgender Gedanke angesehen werden, welcher durch die Rechtsprechung gestärkt wird: Der Gesetzgeber hat sich bei der Erstellung bzw. Veränderung der Gemeindestruktur an das Sachlichkeitsgebot zu halten, welches sich aus dem Gleichheitsgrundsatz ableiten lässt. Allerdings steht dem Verfassungsgerichtshof nur zu, zu prüfen, ob die Gemeindestruktur an sich sachlich gerechtfertigt ist – nicht aber, ob Alternativen zweckmäßiger wären. Das bezieht sich sowohl auf Zusammenlegungen mit anderen Gemeinden als auch komplett andere Formen der Zusammenarbeit, wie z.B. Gemeindeverbände. Das heißt, es ist notwendig, nachzuweisen, ob die

gewünschte Gemeindestruktur die erwarteten Ziele zu erreichen vermag. Wenn andere Varianten die Ziele noch besser erreichen würden, würde dieser Ansicht nach dennoch nicht das Sachlichkeitsgebot verletzt werden, weil ja ohnehin Ziele erreicht werden. Aus dieser Ansicht lässt sich, vor allem in Zusammenhang mit den nachfolgenden Erwägungen zum Fall Waldbach, ableiten, immer entsprechende Ziele im Gesetz und den Gesetzesmaterialien anzuführen und zu diskutieren, was die Strukturreform im Allgemeinen bewirken soll und wie die Auswirkungen im Konkreten eingeschätzt werden.

In dem Zusammenhang stellt der Verfassungshof klar, dass es keine Reform gibt, bei der alle Indikatoren für eine Maßnahme sprechen. Man hat Reformen stets unter gewissen Rahmenbedingungen zu sehen und muss akzeptieren, dass insbesondere Gemeindestrukturänderungen vereinzelt auch individuelle Nachteile mit sich bringen. Dieser Umstand verletzt allerdings noch nicht das Sachlichkeitsgebot. Vielmehr ist auf die positive Wirkung der Strukturreform insgesamt zu achten. Abschätzungen künftiger Entwicklungen müssen dabei gerechtfertigt und nachvollziehbar sein, wie der Verfassungsgerichtshof mit Verweis auf einige ältere Erkenntnisse festhält.

Im konkreten Fall Waldbach prüft der Verfassungsgerichtshof daher nicht, ob eine Fusion mit den anderen beiden Gemeinden der Kleinregion besser geeignet wäre, die Ziele zu erreichen. Vielmehr seien die vorhandenen Erklärungen zur Begründung der neuen Gemeindestruktur nachvollziehbar und vernünftig.<sup>733</sup>

- **Einwohnerinnen- bzw. Einwohnergrenzen:** Der Verfassungsgerichtshof sieht, mit Verweis auf ältere Erkenntnisse, grundsätzlich jede Fusion einer Gemeinde mit weniger als 1.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern mit einer anderen als sachlich gerechtfertigt. Er gibt dabei zu bedenken, dass dieser Wert nur als ein Richtwert und keinesfalls als harte Grenze zu verstehen ist. Wenig überraschend billigt er gewisse Ausnahmen, diese müssen aber wohl begründet sein. Z.B. wäre es unsachlich, wenn durch Teilung das geschlossene Gemeindegebiet aufgebrochen werden würde. Im konkreten Fall zitiert der Verfassungsgerichtshof die offiziellen Bevölkerungszahlen von Waldbach (701 Einwohner im Jahr 2013) und Mönichwald (876) gemäß Statistik Austria,<sup>734</sup> und erkennt, dass schon aus diesem Umstand nichts aus verfassungsrechtlicher Sicht gegen eine Auflösung der Gemeinden sprechen würde.
- **Verflechtungen bzw. Entfernung der Ortskerne:** Der Verfassungsgerichtshof gibt zu verstehen, dass zu große Distanzen zwischen den einzelnen Ortsteilen und dem Zentrum aus sachlicher Sicht zu hinterfragen wären. Allerdings habe er im vorliegenden Fall von knapp über drei Kilometern Luftlinie zwischen den von der Landesregierung berechneten Siedlungsschwerpunkten bzw. vier Straßenkilometern zwischen den beiden Zentren keine Bedenken. Darüberhinaus dürfe die Lage von bebauten Gebieten von Katastralgemeinden sowie deren funktionale Beziehungen nicht vergessen werden. Wenn solche nahe zu einer Nachbargemeinde liegen, kann das

<sup>733</sup>Der Antrag der Gemeinde ist durchgesetzt mit zahlreichen inhaltlichen Argumenten, warum die Fusion mit Mönichwald für Waldbach suboptimal sei, wie etwa wegen Gefährdung des gerade erst in Ordnung gebrachten Finanzhaushaltes. Dem entgegnet das Land mit der Berechnung von jährlichen Einsparungen in der Höhe von knapp 250.000 Euro, dem die Gemeinde in einer neuerlichen Stellungnahme aber nichts entgegensetzt. Genau das führt der Verfassungsgerichtshof als Bestätigung an, dass die Reform ja doch als gerechtfertigt gesehen werden kann.

<sup>734</sup>Hier ist zu erwähnen, dass die Landesregierung in ihrer Stellungnahme schreibt, dass sie die Entwicklung der Einwohnerinnen- bzw. Einwohnerzahlen der beiden Gemeinden, welche die Gemeinde in ihrem Antrag aufgelistet, nicht nachvollziehen kann.

auch als Verflechtung gewertet werden. Diese Rechtsprechung kann bei künftigen Reformprojekten sicherlich gut zur Argumentation einer solchen Untersuchung herangezogen werden.

- **Widerstand der Bevölkerung:** Das Unbehagen der Bevölkerung wurde durch die Befragung des Volkes deutlich. Hier ist zu erwähnen, dass die Landesregierung in ihrer Stellungnahme schreibt, nicht von einer offiziellen Befragung informiert worden zu sein; so wisse sie nichts von einer etwaigen zugehörigen Verordnung. Sie stuft die Befragung daher als »[...] unverbindliche Meinungsforschung« ein. Dennoch könnte man annehmen, dass rund 80 % Ablehnung eine deutliche Botschaft ist; wenn auch nicht rechtlich bindend, dann zumindest politisch. Der Verfassungsgerichtshof nimmt hier eine aus partizipativer Sicht sehr konservative Haltung ein, indem er dazu formuliert: »Zum Vorbringen, dass die Bevölkerung gegen diese Maßnahme gestellt sei, genügt es auf [...] die Rechtsprechung [...] zu verweisen, wonach ein anhaltender Widerstand der Bevölkerung allenfalls ein Indiz für die Unsachlichkeit sein kann, für sich alleine jedoch noch keine Unsachlichkeit begründen kann.«<sup>735</sup> Dies bedeutet, dass der informellen Befragung de facto so gut wie keine Bedeutung hinsichtlich Verfassungskonformität zukommt. In diesem Lichte ist es somit – aus rechtlicher Perspektive – als nicht erforderlich anzusehen, die Bevölkerung vor Ort von einer Zusammenlegung in – womöglich mühevoll vorzubereitenden – Workshops zu überzeugen. Es mag zwar sein, dass diese Haltung der gegenwärtigen Verfassung entspricht. Allerdings könnte man sich die Frage stellen, ob nicht hinsichtlich der Effektivität der Fusion, abgesehen von reinen Verwaltungseinsparungen, hier der Bevölkerung seitens der Verfassung ein höheres Mitspracherecht gewährt werden sollte; wohl wissend, dass in Österreich ein System der repräsentativen Demokratie herrscht.<sup>736</sup>
- **Grundlagenforschung und Begründung:** Ähnlich wie beim vorangegangenen Punkt ist die Ansicht des Verfassungsgerichtshofes betreffend die Notwendigkeit einer Grundlagenforschung und Begründung für jede einzelne Gemeinde von Brisanz. Er gesteht zwar zu, dass im Zuge des Reformprojekts eine umfassende Grundlagenforschung betrieben und sogar vor Ort Lösungen erörtert wurden, dies aber streng genommen nicht zwingend notwendig gewesen wäre. Vielmehr zähle, ob die Maßnahmen, sprich die Vereinigung, »im Ergebnis sachlich gerechtfertigt ist.« Man kann sagen, dass auch in diesem Fall sichtbar wird, wie der verfassungsrechtliche Rahmen gestaltet ist. Es wird deutlich, dass darin nicht vorgesehen ist, auf jede individuelle Meinung vor Ort zwangsläufig Rücksicht nehmen zu müssen. Vielmehr kristallisiert sich ein Überhang zugunsten der repräsentativen Demokratie auf Landesebene heraus, wo lokale Befindlichkeiten kaum Berücksichtigung finden. Ob dies nun gut oder schlecht zu werten ist, ist eine andere Sache. Hinsichtlich der Durchsetzbarkeit von Strukturreformen ist diese Sicht des Verfassungsgerichtshofs sicher erfreulich; ob die erwünschten und prognostizierten Erwartungen auch eintreten, steht auf der anderen Seite. . .

---

<sup>735</sup>Seite 49.

<sup>736</sup>Hierzu vgl. das Beispiel zur Volksgesetzgebung in der Vorarlberger Landesverfassung, welche Bestimmungen vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben wurden in Kapitel 3.1.3.4.



### 3.1.3.11 Völkerrecht und Staatsverträge

Wenn Staaten oder Internationale Organisationen untereinander Regeln vereinbaren, die sie gegenseitig verpflichten, so zählt man diese zum sogenannten Völkerrecht.<sup>737</sup> Solche Vereinbarungen binden vorerst nur die jeweiligen Vertragspartner. Erst wenn die Inhalte in die innerstaatliche Rechtsordnung eingebunden werden, gelten sie auch für Individuen als verbindlich.<sup>738</sup> Diese Einbeziehung kann auf unterschiedlicher Ebene stattfinden. So kann der Nationalrat beschließen, dass völkerrechtliche Verträge, auch Staatsverträge genannt, z.B. im Rang eines einfachen Gesetzes innerstaatlich Geltung erlangen. Es besteht auch die Möglichkeit, dass der Nationalrat einen Erfüllungsvorbehalt bei Staatsverträgen beschließt. Dies bedeutet, dass dessen Inhalt erst durch weitere Gesetze erfüllt werden soll.<sup>739</sup> Weiters erläutern Holzinger und Kommenda, dass die Bundesländer über Angelegenheiten in ihrem selbstständigen Wirkungsbereich Staatsverträge mit benachbarten Staaten abschließen dürfen, dies aber noch nie vorgekommen ist.<sup>740</sup> Nachdem Gemeinden selbst grundsätzlich nicht dazu ermächtigt sind, völkerrechtliche Verträge abzuschließen, bietet sich an, nach völkerrechtlichen Vereinbarungen zu suchen, die gemeinderelevante Bestimmungen beinhalten.

- Die **Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung**<sup>741</sup> ist ein Staatsvertrag, den Österreich vor mehr als 25 Jahren mit mittlerweile 46 europäischen Ländern, wie z.B. mit Albanien, Frankreich, Russland etc., abgeschlossen hat. Ziel des Vertrags ist, die Rechte der lokalen Gebietskörperschaften zu stärken, indem ihnen grundsätzlich politische, administrative sowie finanzielle Unabhängigkeit seitens der Vertragspartner zugestanden wird.<sup>742</sup> Um dies zu erreichen, enthält die Charta insgesamt zehn inhaltliche Artikel, die verschiedene Themenbereiche berühren: So besagt Artikel 2, dass die kommunale Selbstverwaltung in der innerstaatlichen Rechtsordnung bzw. der Verfassung verankert sein soll. Artikel 3 und 4 befassen sich ebenso mit der Selbstverwaltung, z.B. lautet Artikel 4 Z. 6: »Die kommunalen Gebietskörperschaften werden soweit wie möglich bei Planungs- und Entscheidungsprozessen für alle Angelegenheiten, die sie unmittelbar betreffen, rechtzeitig und in geeigneter Weise angehört.« Ebenso sind Regelungen zu Verwaltungsstrukturen, zur finanziellen Ausstattung, zum Rechtsschutz sowie zum Recht, Vereinigungen zu bilden, enthalten (Artikeln 6 bis 11). Im Zusammenhang mit Struktur-reformen erscheint Artikel 5 hoch relevant: Dieser besagt, dass bei Grenzänderungen die betroffenen Gemeinden einzubinden sind. Ebenso wird darin vorgeschlagen, bei solchen Prozessen eine Volksabstimmung durchzuführen. Allerdings wird die Bestimmung gleich danach wieder aufgeweicht, in dem sinngemäß angeführt wird, dass diese nicht mit weiteren, innerstaatlichen Regeln kollidieren darf.

Auf den ersten Blick können die inhaltlichen Bestimmungen des Staatsvertrages aus kommunaler Sicht als sehr erfreulich aufgefasst werden, stärken sie doch klar die Position der Gemeinde gegenüber anderen Gebietskörperschaften. Ganz unwidersprochen kann diese Auffassung nicht stehen bleiben, denn es gibt – wie fast schon zu erwarten – einige Einschränkungen: Zum einen sieht Artikel 12 vor, dass jeder Staat nicht allen Absätzen der Charta zustimmen muss. Es gilt, dass jedes Land zumindest 20 der 29 Absätze für sich wirksam erklärt, wobei zehn davon fix vorgegeben sind. Die anderen sind frei wählbar; Österreich hat 24 Absätze gewählt, wie dem Nationalratsbeschluss zu entneh-

<sup>737</sup>Holzinger, G., Kommenda, B., Verfassung kompakt (2013) 56.

<sup>738</sup>Holzinger, G., Kommenda, B., Verfassung kompakt (2013) 57.

<sup>739</sup>Holzinger, G., Kommenda, B., Verfassung kompakt (2013) 60.

<sup>740</sup>Holzinger, G., Kommenda, B., Verfassung kompakt (2013) 58.

<sup>741</sup>BGBI. Nr. 357/1988 idF BGBI. Nr. 7/2014.

<sup>742</sup>Diese Sicht ist in den Erläuterungen zur Charta der lokalen Selbstverwaltung Erl RV 90 BlgNR XVII. GP, zu entnehmen.

men ist. Wie in den Erläuterungen zu lesen ist, sind insbesondere jene Artikel nicht in die innerstaatliche Rechtsordnung aufgenommen worden, die mit dem österreichischen Verfassungsrecht kollidieren. Zum Beispiel ist in Artikel 4 Z. 2 eine andere Kompetenzverteilung vorgesehen, als jene, die in Österreich gilt. Nach diesem Artikel müsste eine Generalklausel zugunsten der Gemeinden, und nicht der Länder, implementiert werden. Offensichtlich hat Österreich diesen Absatz aus diesem Grund für sich als nicht verpflichtend gewählt. Auch der Umstand, dass es sich dabei nicht um einen Staatsvertrag in Verfassungsrang handelt, kann als die Bedeutung reduzierend gewertet werden. So hat der Verfassungsgerichtshof nicht die Möglichkeit, zu prüfen, ob eine Rechtsnorm auf der Ebene eines einfachen Bundes- oder Landes-Gesetzes gegen die Charta verstößt, da die Charta selbst nur im Rang eines einfachen Gesetzes steht.<sup>743</sup> Ob und wie die Inhalte durch Gesetze bereits zum Zeitpunkt der Erlassung des Gesetzes mit anderen österreichischen Normen übereinstimmen, ist in den Erläuterungen detailliert angeführt. So wird zu Artikel 5, welcher die Anhörung der Gemeinde vor Grenzänderungen als Grundsatz vorgibt, angeführt, dass dies nach den österreichischen Gemeindeordnungen der Länder ohnehin vorgesehen ist.

## 3.2 Räumlich-geografische Disparitäten

Im vorangegangenen Kapitel wurde Heterogenität aufgrund der Rechtslage diskutiert. Es wurde gezeigt, dass bereits bei Anlegen eines engen Politikverständnisses eine Komplexität erreicht wird, die es nahezu unmöglich macht, allgemeine, bewertbare Aussagen zur Aufgabenerfüllung und Entscheidungsfindung zu treffen. Eine Hauptursache dürfte dabei der föderale Aufbau Österreichs sein. Diese Analyse mag zwar feststellen können, dass Unterschiede zwischen Gemeinden bestehen können, weil es der rechtliche Rahmen und die politische Praxis erlauben. Streng logisch gedacht müssten daher Gemeinden mit ähnlichen Voraussetzungen aus rechtlicher und organisatorischer Sicht (gleiches Bundesland, ähnliche Machtverhältnisse im Gemeinderat, vergleichbare Ausprägung von Governanceprozessen etc.) auch einen weitestgehend übereinstimmenden Aufgabenkatalog aufweisen sowie Leistungen gut vergleichbar erbringen. So könnte man die Gemeinden hinsichtlich dieses Kriteriums typisieren – und würde wohl oder übel scheitern, wenn man in dieser Hinsicht die Kommunen auf die Zusammenlegungswürdigkeit beurteilen wollte. Die Begründungen zu dieser Überlegung sind in den folgenden Kapiteln erläutert. Die Grundidee ist dabei trivial: Es muss noch etwas weitere, über die aufgrund rechtlichen und organisatorischen Vorgaben hinausgehende Rahmenbedingungen geben, die auf Gemeinden wirken.

Als erstes sei hier auf die räumlich-geografischen Voraussetzungen eingegangen. In der Literatur wird beschrieben, dass die Lage von Siedlungen maßgeblichen Einfluss auf die »[...] Größe, Bedeutung, Struktur und die Entwicklungsmöglichkeiten von Ortschaften [...]«<sup>744</sup> hat. Entsprechend weitergedacht ergeben sich durch unterschiedliche Siedlungsgrößen und Entwicklungen auch unterschiedliche Aufgaben, wie im Kapitel 3.4.3 näher ausgeführt ist. Aber was ist nun unter Lage genau zu verstehen? Borsdorf und Bender nennen verschiedene Arten, die Lage zu erfassen. So kann man einerseits die absolute Position (=Lage) eines Objektes im Raum durch Koordinaten exakt bestimmen. Andererseits gibt es auch die relative Lagebestimmung, bei der eine Position im Vergleich zu anderen Objekten angeführt wird.<sup>745</sup> Während die absolute Lagebeschreibung im konkreten Fall nicht wirklich weiterhilft (welche kommunalen

<sup>743</sup>Siehe auch VfGH 44/2014-20, V 46/2014-20.

<sup>744</sup>Borsdorf, A., Bender, O., Allgemeine Siedlungsgeographie (2010) 50.

<sup>745</sup>Ebenda.

Aufgaben lassen sich auf das Wissen über Koordinaten zurückführen?), klingt das relative Lageverständnis – allgemein bekannter durch die Begriffe »geografische« bzw. »topografische Lage«<sup>746</sup> – vielversprechend. Es müsste sich argumentieren lassen, dass eine bestimmte kommunale Aufgabe deshalb in einer bestimmten Form ausgeführt wird, weil sich die Gemeinde selbst in einem Gebiet befindet oder engem Bezug dazu steht, welches diese erfordert. Zieht man nochmals Borsdorf und Bender heran, so wird deutlich, dass bei dieser Art der Lagebeschreibung der Bezug nicht ausschließlich zu physischen bzw. naturräumlichen Objekten wie Wälder, Äcker oder Gewässer etc. genommen werden muss. Es ist auch zulässig, einen sogenannten »[...] anthropogeografischen Bezugskreis [...]«<sup>747</sup> zu bilden, bei dem die relative Lage anhand von kulturellen oder wirtschaftlichen Kriterien bestimmt wird.<sup>748</sup>

Das Zulassen von unsichtbaren Merkmalen in der relativen Lagebestimmung ermöglicht eine nahezu grenzenlose Vielfalt an Sichtweisen, die jeweils als Argumentationsgrundlage für kommunale Aktivitäten herangezogen werden können. Die Herausforderung liegt offensichtlich darin, jene Kriterien zu finden, die auch tatsächlich einen Erklärungsgehalt aufweisen – wohl wissend, dass dies nicht immer einfach ist. Als Beispiel für eine durchaus bekannte Lagebeschreibung aus wirtschaftlicher Sicht kann die Zugehörigkeit zur sogenannten »Blaue Banane« herangezogen werden. Williams erklärt, dass diese als sehr einfache Metapher von Roger Brunet im Jahr 1989 geschaffen wurde, um Europas wirtschaftliches und politisches Zentrum von der Peripherie getrennt zu illustrieren. Es ergebe sich aufgrund der angewendeten Kriterien das Bild einer Banane, die sich über den europäischen Kontinent erstrecke.<sup>749</sup> Somit kommen europäische Städte respektive Gemeinden entweder innerhalb oder außerhalb der Banane zu liegen. Ob sie genau deswegen bestimmte Aufgaben bewusst erfüllen – im Sinne von »ich liege ja in der blauen Banane, deshalb muss ich dies oder jenes tun« – oder nicht, kann freilich nicht festgestellt werden. Dieses Beispiel soll somit überspitzt illustrieren, dass der Schluss von einer relativen Lagebeschreibung zur Aufgabenerfüllung nicht immer gezogen werden kann, jedenfalls aber hinterfragt werden muss. Gänzlich willkürlich gewählt ist dieses Beispiel hier dennoch nicht. So betont Williams, dass solche bildlichen Zuordnungen zwar nicht als Vorhersage oder Vorherbestimmungen verwendet werden sollen, schon aber als Unterstützung zum besseren Verständnis der räumlichen (in diesem Fall: europäischen) Struktur herangezogen werden können und gegebenenfalls als Grundlage in (strategische) Planungen einfließen dürfen.<sup>750</sup> Somit kann über das Bindeglied der Planungsdokumente womöglich doch ein Konnex zwischen möglicherweise schon fast absurd anmutenden, deskriptiven geografischen Analysen und der kommunalen Aufgabenerfüllung hergestellt werden.

Nun wieder zurück zu etwas mehr fassbaren Lagefaktoren: In der Folge soll eine kurze empirische Analyse der österreichischen Gemeinden anhand von einigen, ausgewählten Kriterien zeigen, wie unterschiedlich ihre Voraussetzungen hinsichtlich der Lage sind. Wie auch schon bei der Aufarbeitung der rechtlichen Rahmenbedingungen, hat diese Erörterung nur demonstrativen Charakter.

- **Höhenlage:** Steinhauser erläutert, dass die, wie er es nennt [...] vertikale Gliederung [...]« bei der geografischen Beschreibung Österreichs eine große Rolle spiele. So sind einerseits rund 5,5% der Landesfläche unter 200 m Seehöhe gelegen, andererseits fast 40% über 1.000 m.<sup>751</sup> Die Auswertung der Seehöhe nach administrativer Gemeindefläche liefert ein ähnliches Ergebnis. Wie in Tabelle 3.1 zu sehen, unterscheiden sich

<sup>746</sup>Ebenda.

<sup>747</sup>Borsdorf, A., Bender, O., Allgemeine Siedlungsgeographie (2010) 50f.

<sup>748</sup>Ebenda.

<sup>749</sup>Williams, R. H., European Union Spatial Policy and Planning (1996) 96.

<sup>750</sup>Williams, R. H., European Union Spatial Policy and Planning (1996) 97.

<sup>751</sup>Steinhauser, F. et al., Klimatographie von Österreich (1958) 2.

die österreichischen Gemeinden sehr deutlich in ihrer Höhenlage. So befindet sich nach den Höhenmodelldaten des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen der niedrigste Bereich Österreichs mit 112 m Seehöhe in der Gemeinde Wallern im Burgenland, der höchste mit 3.733 m in der Gemeinde Kals am Großglockner. An dieser Stelle sei der methodische Hinweis erwähnt, dass die verwendeten Daten offensichtlich generalisiert sind und die mittlere Höhe je 100- mal 100-Meter-Zelle abdecken. Dadurch kommt die Divergenz zu Angaben von einzelnen Gipfeln zu Stande, zumal der Großglockner mit 3.798 m Seehöhe der höchste Punkt Österreichs ist.<sup>752</sup> Für eine flächige Betrachtung der mittleren Seehöhe je Gemeinde kann dieser Umstand allerdings akzeptiert werden. Stichwort mittlere Seehöhe: Auch diese dürfte, genau genommen, gar nicht für detaillierte Aussagen herangezogen werden, zumal sich die Höhendifferenzen sehr unterscheiden. Es gibt Gemeinden, die sehr flach sind (minimale Differenz fünf Meter) und solche, die enorme Anstiege in ihrem Gebiet aufweisen, mit bis zu fast 3.000 m Unterschied. Dass diese Differenz nicht zwangsläufig mit der Höhe des tiefsten Punktes in der Gemeinde in Zusammenhang steht, ist in der Abbildung 3.3 zu sehen: Es gibt Gemeinden, in denen trotz verhältnismäßig tiefer Lage eine beachtliche Höhendifferenz feststellbar ist. Andersrum gibt es auch solche Gemeinden, die auch bei einer sehr hohen Mindesthöhe (in den Bergen) nur unwesentlich höhere höchste Punkte haben. Die Daten lassen die mitunter kurios anmutende Aussage zu: Während 98,9 % der Gemeinden höher beginnen als die niedrigsten ihr Maximum haben, übertreffen rund 70 % der Gemeinden die niedrigste Höhe der höchstgelegenen Gemeinde nicht. All diese Umstände deuten auf eine riesige Vielfalt in den Rahmenbedingungen an, die mit der Höhe in Verbindung stehen. So haben sicherlich Gemeinden mit hohen und steilen Bergflanken mit anderen Herausforderungen zu kämpfen als jene, bei denen die Erdgestalt weniger zerfurcht ist.

**Tabelle 3.1:** Statistische Kennzahlen zur Seehöhe österreichischer Gemeinden in Metern (Bezug: Administrative Fläche).

	<b>Niedrigste Höhe</b>	<b>Maximale Höhe</b>	<b>Höhendifferenz</b>	<b>Mittlere Höhe</b>
<b>Minimalwert</b>	112 m	122 m	5 m	116 m
<b>Maximalwert</b>	1459 m	3733 m	2962 m	2644 m
<b>Mittelwert</b>	446 m	1102 m	656 m	698 m

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des Digitalen Höhenmodelles (100 m) des BEV sowie der Gemeindegrenzdaten des BEV 2015 (Stand April 2015, n=2102).

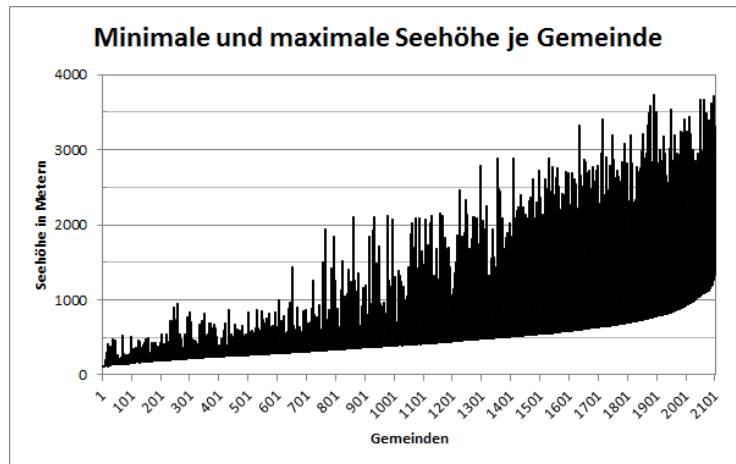
Solch einfache Flächenbilanzen mögen zwar aus einer rein statistischen Sicht interessant sein, sind allerdings ohne eine Angabe über die näheren Bedingungen aber für eine Ableitung von kommunalen Aufgaben noch nicht ausreichend. Es gilt zu hinterfragen, ob hohe Gebiete ausschließlich unbewohnte Berglandschaften bzw. Ödland sind oder ob dort auch ein gesellschaftliches Leben stattfindet. Letzteres ist insbesondere in Hinblick auf kommunale Aufgabenerfüllung spannend, da Leistungen der Gemeinde vorrangig (aber nicht ausschließlich!) für die Bevölkerung im besiedelten Gebiet erbracht werden.<sup>753</sup> So ist auch in der Publikation von Steinhauser eine Angabe zur Verteilung der Bevölkerungszahl nach der Höhe des Lebensraums in Ortsgemeinden angeführt. Hier zeigt sich, dass der Anteil der in hohen Lagen dauerhaft lebenden Menschen sehr gering ist. So lebten bereits im Jahr 1958 nur knapp über 3 % auf über 900 m Seehöhe. Dieser Anteilswert hat sich seit damals kaum verändert. Eine Berechnung für das Jahr 2011 ergibt, dass rund 322.600 Personen – also knapp 3,8 % – auf dieser Höhe oder darüber wohnen.<sup>754</sup>

<sup>752</sup> Abzufragen über die offizielle Österreichische Karte 1:50.000 des BEVs. Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (Hrsg.), Amap online <http://www.austrianmap.at/amap/index.php> (25.9.2015).

<sup>753</sup> Mehr zur kommunalen Aufgabenerfüllung in Kapitel 3.4.

<sup>754</sup> Eigene Berechnung auf Basis des Digitalen Höhenmodelles (100 m) des BEV sowie der Bevölkerung 2011 aus

**Abbildung 3.3:** Minimale und maximale Seehöhe je Gemeinde (gereiht nach minimaler Höhe ansteigend).

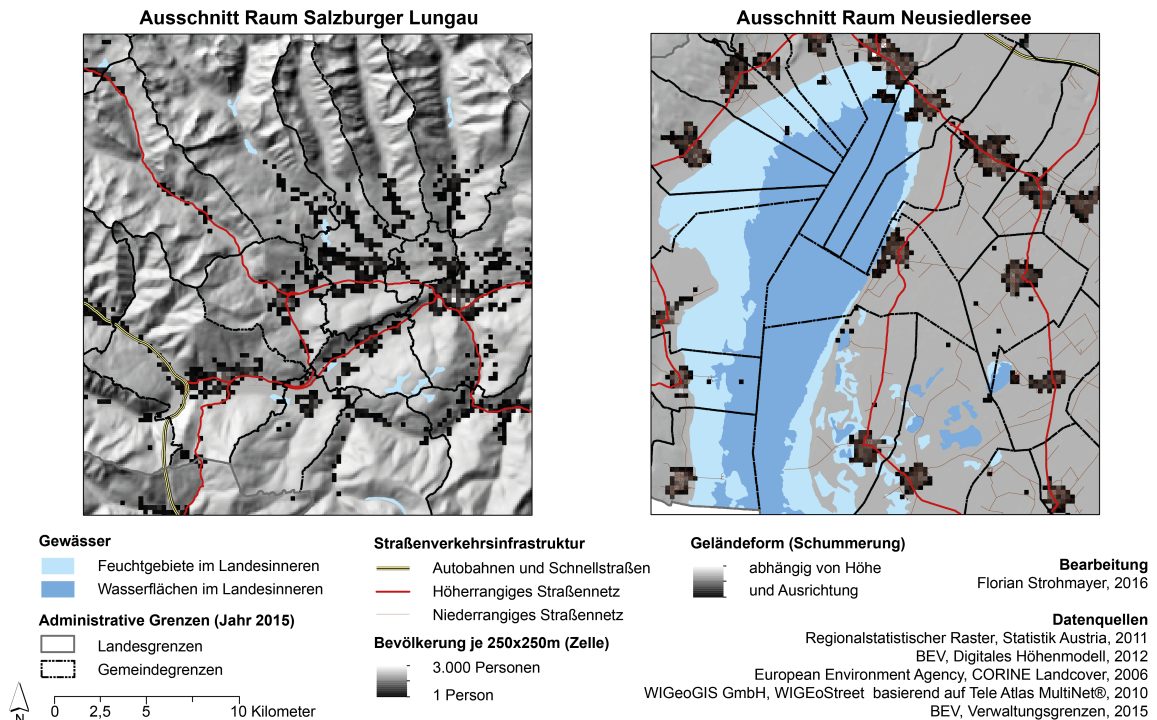


Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des Digitalen Höhenmodelles (100 m) des BEV sowie der Gemeindegrenzdaten des BEV 2015 (Stand April 2015, n=2102). Achtung: Da es sich um Werte aus einem generalisierten Höhenmodell handelt, sind einzelne Ausreißer nicht erfasst. Dies wird speziell bei den hohen Berggipfeln deutlich. So ist gemäß der offiziellen Österreichischen Karte der höchste Punkt Österreichs der Großglockner mit 3.798 m. Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (Hrsg.), Amap online <http://www.austrianmap.at/amap/index.php> (25.9.2015).

**Abbildung 3.4:** Veranschaulichung der Heterogenität von ausgewählten Gemeinden (Raum Salzburger Lungau bzw. Neusiedler See) in Bezug auf die Höhenlage.

### Heterogenität von Gemeinden hinsichtlich Geländeform

am Beispiel von Gemeinden inneralpiner und außeralpiner Lage



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Digitalen Höhenmodelles (100 m) des BEV, der Gemeindegrenzdaten des BEV 2015 (Stand April 2015, n=2102), Bevölkerung 2011 aus dem regionalstatistischen Raster der Statistik Austria (250 m Rasterzellen) sowie dem Straßengraph, WIGeoGIS GmbH, WIGeoStreet basierend auf Tele Atlas MultiNet® Shapefile 4.4 Format (Bezugsjahr 2010).

Die österreichweite Bevölkerungsverteilung allein sagt noch wenig über die allgemeine Gemeindefläche aus, selbst wenn diese eine bessere Einschätzung der zuvor diskutierten Höhenangaben auf Gemeindeflächen ermöglicht. Eine Verbindung dieser Elemente kann über die Klassifizierung der Gemeinden nach Höhenklassen anhand von detaillierteren Merkmalen als der Gemeindefläche gelingen. In Tabelle 3.2 ist das Ergebnis dieses Versuchs zu sehen. Neben den administrativen Gemeindegrenzen dienen Elemente des Siedlungsraums als Bezugsflächen. Dies seien einerseits bewohnte Flächen aus dem regionalstatistischen Raster, andererseits das niederrangige Straßennetz. Während ersteres mehr den Bewohner als Punkt erfasst (im Sinne von »so hoch wohnt jemand«), ist bei der Heranziehung der Straßen der netzförmige Charakter ausschlaggebend. Es kann durchaus sein, dass eine Straße über einen unbewohnten Pass führt. Dennoch könnte diese Straße in der unmittelbaren Verantwortung der Gemeinde liegen (Stichwort: Schneeräumung.) Daher sind beide Bezugseinheiten dargestellt. Wie in der Aufstellung zu erkennen ist, sind die Minima der Höhen in den Gemeinden durchaus ähnlich. Es sind kaum gravierende Verschiebungen in den Klassenzugehörigkeiten auszumachen. Die Höhe des höchsten Punktes schwankt erwartungsgemäß je nach Bezugsfläche – und zwar tendenziell nach unten. Während etwa bei der Betrachtung nach der Gemeindefläche noch 120 Gemeinden ihren höchsten Punkt nicht über 250 m Seehöhe haben, so sind es bei der Einschränkung auf das niederrangige Straßennetz schon 158, beim bewohnten Gebiet gar 172. Noch extremer wird es bei der höchsten Klasse. In über 400 Gemeinden liegt zwar eine Erhebung über 2000 m, während die höchsten Siedlungsgebiete diese Schranke nicht übersteigen. Dies alles deutet eine sehr große Heterogenität über Österreichs Gemeinden hinsichtlich der Höhenlage an. Zur besseren Vorstellung ist in Abbildung 3.4 ein Vergleich zweier Extremen vorgenommen. Während in der linken Karte eine Konzentration der bewohnten Gebiete in den Tallagen zu erkennen ist, kann eine solche bei der rechten Darstellung nicht aufgrund des Höhenmodells festgestellt werden.

- **Gewässer:** Borsdorf und Bender führen Gewässer, speziell den Zugang zu Gewässern als wesentliche Lagefaktoren für sowohl ländliche als auch städtische Gebiete.<sup>755</sup> Es kann angenommen werden, dass je nach Art und Größe des Gewässers auch das kommunale Aufgabenfeld unterschiedlich ist. So wird eine Gemeinde an einem beliebten Badesees eher ein öffentliches Seebad anbieten können bzw. sich mit der Herausforderung zum freien Seeeingang befassen müssen als eine Gemeinde, die primär von Bergbächen durchzogen ist. Dafür stellen sich dort andere Fragen zur Wildbachverbauung und dem Hochwasserschutz.

Dass Österreich ein Land der Gewässer ist, zeigt allein schon eine Darstellung der Flüsse und Oberflächengewässer aus Abbildung 3.5. In so gut wie jeder Gemeinde lässt sich eines dieser Gewässer – unabhängig von der Art – feststellen.

Nimmt man nun die größeren Feuchtgebiete und Gewässer<sup>756</sup> heraus, so erhält man schon ein differenzierteres Bild: Nur etwas mehr als ein Viertel (583) der 2.102 Gemeinden Österreichs<sup>757</sup> haben Anteil an größeren Wasserflächen. Wie in der Verteilung in Abbildung 3.6 zu sehen ist, ist auch das Verhältnis zur Gemeindefläche höchst unter-

---

dem regionalstatistischen Raster der Statistik Austria (250 m Rasterzellen).

<sup>755</sup>Borsdorf, A., Bender, O., Allgemeine Siedlungsgeographie (2010) 51 bzw. 53.

<sup>756</sup>Hier ist wieder auf die Definition von CORINE Landcover verwiesen, deren Grenzwert hier als untere Schranke für »größere« verwendet wird: Bei diesen Daten sind nur jene Objekte eigens ausgewiesen, wenn ihre zusammenhängende Fläche 25 Hektar oder mehr beträgt. Europäische Kommission (Hrsg.), CORINE Land Cover: a deeper insight into the inventory <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/landscape/ch1-2.htm> (24.9.2015).

<sup>757</sup>Stand April 2015, BEV - Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, Verwaltungsgrenzen (VGD) - Stichtagsdaten [http://www.bev.gv.at/portal/page?\\_pageid=713,2601287&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.bev.gv.at/portal/page?_pageid=713,2601287&_dad=portal&_schema=PORTAL) (16.12.2015).

**Tabelle 3.2:** Anzahl der Gemeinden nach Höhenklassen und verschiedenen Bezugsflächen.

Anzahl Gemeinden nach tiefstem Punkt, bezogen auf...			
Höhenklasse [m]	Gemeindefläche	Bewohntes Gebiet	Niederrang. Straßennetz
110 - 250	447 Gemeinden	434 Gemeinden	436 Gemeinden
250 - 500	934 Gemeinden	928 Gemeinden	927 Gemeinden
500 - 1000	647 Gemeinden	658 Gemeinden	661 Gemeinden
1000 - 1500	74 Gemeinden	81 Gemeinden	77 Gemeinden
1500 - 2000	0 Gemeinden	1 Gemeinde	1 Gemeinde
2000 - 3800	0 Gemeinden	0 Gemeinden	0 Gemeinden
Gesamt	2102 Gemeinden	2102 Gemeinden	2102 Gemeinden

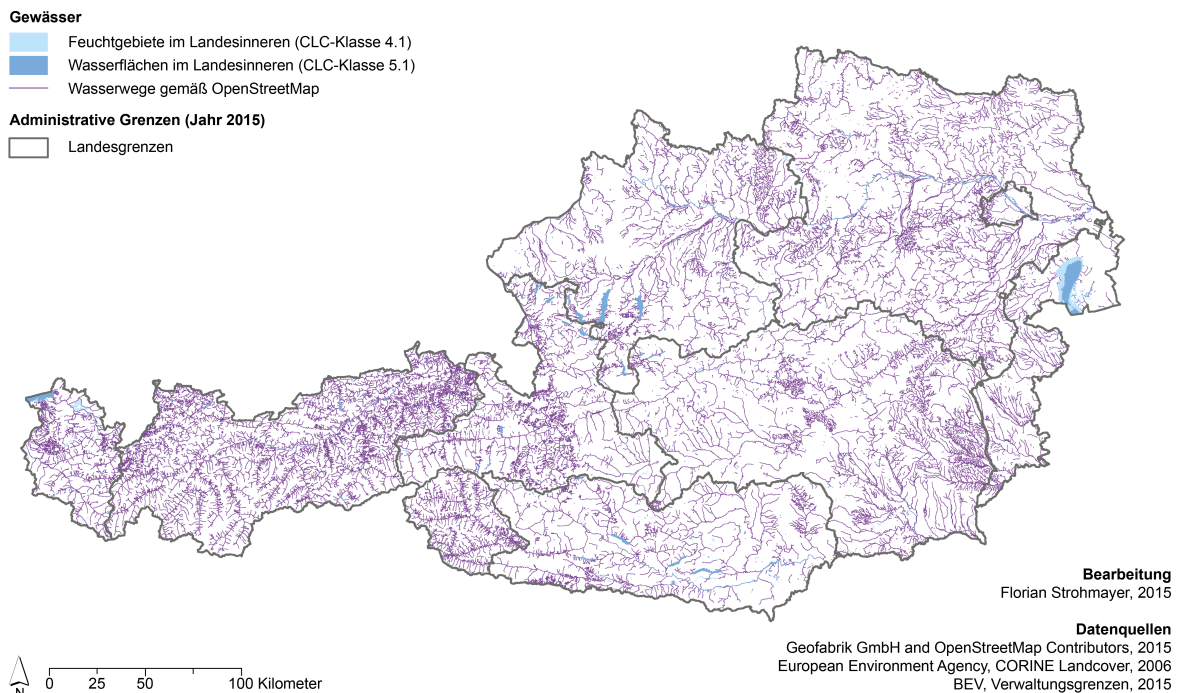
Anzahl Gemeinden nach höchstem Punkt, bezogen auf...			
Höhenklasse [m]	Gemeindefläche	Bewohntes Gebiet	Niederrang. Straßennetz
110 - 250	120 Gemeinden	172 Gemeinden	158 Gemeinden
250 - 500	571 Gemeinden	596 Gemeinden	601 Gemeinden
500 - 1000	622 Gemeinden	727 Gemeinden	764 Gemeinden
1000 - 1500	178 Gemeinden	386 Gemeinden	418 Gemeinden
1500 - 2000	178 Gemeinden	195 Gemeinden	146 Gemeinden
2000 - 3800	433 Gemeinden	26 Gemeinden	15 Gemeinden
Gesamt	2102 Gemeinden	2102 Gemeinden	2102 Gemeinden

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des Digitalen Höhenmodelles (100 m) des BEV, der Gemeindegrenzdaten des BEV 2015 (Stand April 2015, n=2102), Bevölkerung 2011 aus dem regionalstatistischen Raster der Statistik Austria (250 m Rasterzellen) sowie dem Straßengraph WIGeoGIS GmbH, WIGeoStreet basierend auf Tele Atlas MultiNet® Shapefile 4.4 Format (Bezugsjahr 2010).

**Abbildung 3.5:** Übersicht über Gewässer in Österreich.

### Gewässer und Feuchtgebiete in Österreich

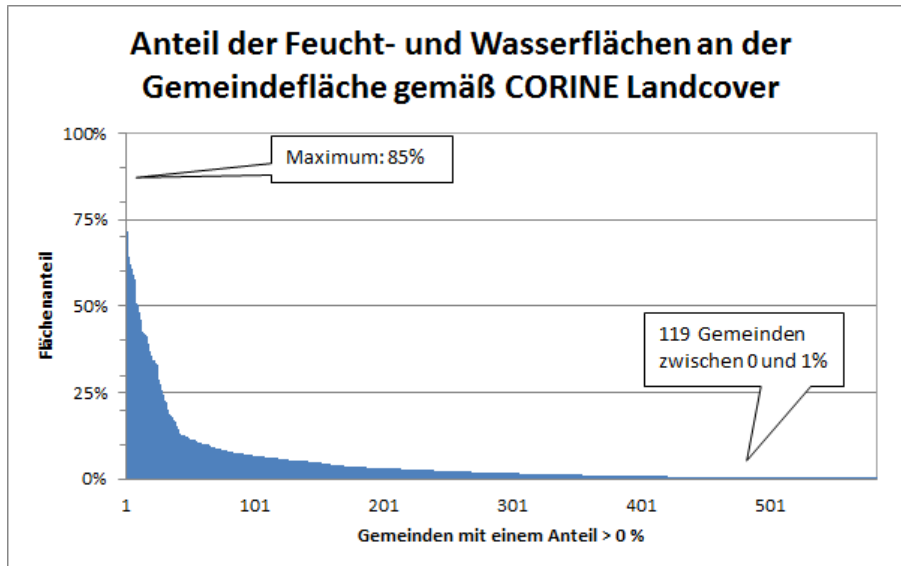
generalisierte Darstellung nach CORINE-Landcover- und Open Streetmap-Daten



Quelle: Eigene Darstellung nach Geofabrik GmbH and OpenStreetMap Contributors (2015) (Lizenz CC-BY-SA 2.0) bzw. European Environment Agency, CORINE Landcover, 2006.

schiedlich. Den größten Wasserflächenanteil hat die Gemeinde Mondsee mit 85 %, danach folgen Burgenländische Neusiedlerseegemeinden. Sehr bald schon sinkt der Anteil auf unter 10 %. Etwas Vorsicht ist bei dieser Interpretation dennoch geboten. Aufgrund der unterschiedlichen Gemeindegrößen kann bei gleicher Wasserfläche der Anteil variieren. Dennoch wird deutlich, dass die Voraussetzungen in österreichischen Gemeinden hinsichtlich größerer Wasserflächen sehr vielfältig sind.

**Abbildung 3.6:** Anteil der Feucht- und Wasserflächen an den jeweiligen administrativen Flächen österreichischer Gemeinden gemäß CORINE Landcover.



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Gemeindegrenzdaten des BEV 2015 (Stand April 2015, n=2102) sowie der CORINE-Landcover-Klassen 4.1 und 5.1 der European Environment Agency, CORINE Landcover, 2006.

- **Klima und Witterung** stellen wesentliche Lagefaktoren dar.<sup>758</sup> Es ist schwer abstreitbar, dass diese einen Einfluss auf das kommunale Zusammenleben und Aufgabenfeld haben. So fallen sofort die Aufgabe des Winterdiensts respektive der Schneeräumung von öffentlichen (Gemeinde-) Straßen ein, welche nur bei Temperaturen um den Gefrierpunkt und darunter bzw. bei Schneelage erforderlich sind. Gemeinden, in denen die besonders kalten und schneereichen Tage häufig sind, werden mit hoher Wahrscheinlichkeit auch höhere Aufwände im Umgang mit diesem Wetterphänomen haben. Analog dazu lässt sich die Beurteilung beim Thema Heizen fallen. So sind die Klimaregion bzw. Klimadaten eines Standortes Kriterien, die in die Berechnung des Heizenergiebedarfes eingehen.<sup>759</sup> Es lässt sich die relativ banal klingende Folgerung aufstellen, dass eine höhere Anzahl an kalten Tagen, an denen geheizt werden muss, auch zu einem höheren Heizenergiebedarf und in weiterer Folge auch budgetären Belastungen führt. Sei es einerseits direkt feststellbar für Gemeinden bei ihren eigenen Gebäuden und Einrichtungen, indirekt über die Nachfrage ihrer Bevölkerung. Es ist nicht undenkbar, dass Gemeinden, in denen ganz besonders harte klimatische Verhältnisse über das Jahr weg hin dominieren, es sich zur Aufgabe machen, diese Herausforderung gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern zu bearbeiten, da es dort besonders relevant und spürbar ist.

Das Heranziehen von größeren Klimaregionen (wie mediterranes, pannonisches, westeuropäisches, ... Klima) zur Beurteilung von Standorten ist nach Steinhauser in Österreich

<sup>758</sup>Borsdorf, A., Bender, O., Allgemeine Siedlungsgeographie (2010) 53.

<sup>759</sup>energieausweis.at, Internetagentur Gudrun Stoiber (Hrsg.), Energieausweis-Informationen <http://www.energieausweis.at/energieausweis-informationen.htm> (24.9.2015).



### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

nicht immer zweckmäßig, zumal die Alpen oftmals für sehr kleinräumige, unterschiedliche Witterungen sorgen.<sup>760</sup> Er nennt dabei eine aus seiner Sicht für die Praxis taugliche Einteilung Österreichs in Wettergebiete, die in der Tabelle 3.3 als Gliederungsebene dienen. Zusätzlich dienen räumlich entsprechende, empirische Messwerte der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik als Unterfütterung. In den jeweils linken Spalten sind die mittleren Werte einzelner Messstellen zu Temperatur, Niederschlag und Sonnenscheindauer der Jahre 1981 bis 2010 (sofern verfügbar) eingetragen, in den jeweils rechten die für das Jahr 2014. Der bereits von Steinhauser angesprochene Unterschied wird auch anhand der Daten deutlich. So schwanken einerseits die Messwerte zwischen den einzelnen Stationen erheblich, andererseits ist auch kein Muster zwischen dem einzelnen Jahr und dem langjährigen Durchschnitt erkennbar. Beispielsweise gab es in Langen am Arlberg im Jahr 2014 verglichen mit dem dreißigjährigen Vergleichszeitraum weniger Niederschlag, in Klagenfurt hingegen erheblich mehr. So lässt sich schon anhand dieser Tabelle, die Informationen auf Jahresbasis bietet, eine Verschiedenheit der Gemeinden feststellen. Eine tiefergehende Betrachtung von meteorologischen Daten, z.B. auf Monats- oder gar Tagesbasis würde die Heterogenität der österreichischen Gemeinden hinsichtlich ihrer Lage in verschiedenen Wettergebieten sicherlich noch bestärken.

---

<sup>760</sup>Steinhauser, F. et al., *Klimatographie von Österreich* (1958) 12.

**Tabelle 3.3:** Wettergebiete nach Steinhauser 1958 ergänzt um punktelle Messwerte der ZAMG zu Temperatur, Niederschlag und Sonnenscheindauer.

Klimaregion nach Steinhauser	Bsp. Messtelle der ZAMG	Tagesmittel der Lufttemperatur [°C]		Jahresniederschlag [mm]		Jährliche Stunden [h]		Sonnenscheindauer [h]
		1981-2010	2014	1981-2010	2014	1981-2010	2014	
Beobachtungszeitraum (Jahr) Vorarlberg und Nordtirol	Langen am Arlberg (1221 m)	6,6	8,0	1688	1471	-	1301	
	Zell am See (770 m)	7,9	10,0	1161	1158	1583	1528	
Inneralpines Salzach- und Ennsgebiet								
Nordalpen zwischen Untersberg und Rax	St. Sebastian/Mariazell (862 m)	7,1	8,8	1169	1141	1631	1603	
Außeralpines Oberösterreich	Ried im Innkreis (427 m)	9,2	10,8	1005	952	-	1768	
Außeralpines Niederösterreich und Nordburgenland	Eisenstadt (184 m)	10,8	12,4	666	846	1997	2030	
Inneralpines Murtal und Mürztal	Zeitweg (678 m)	7,8	9,7	791	928	1890	1836	
Grazer Becken und Südburgenland	Bad Gleichenberg (269 m)	10,1	11,9	855	1099	1884	1883	
Ostkärnten	Klagenfurt (450 m)	9,1	11,1	896	1341	1976	1849	
Westkärnten und Osttirol	Lienz (661 m)	8,3	10,1	902	1239	2048	1943	

Eigene Darstellung nach Steinhauser, F. et al., Klimatographie von Österreich (1958) 12 bzw. Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik (ZAMG) (Hrsg.), Klimaspiegel <https://www.zamg.ac.at/cms/de/klima/klima-aktuell/klimaspiegel> (24.9.2015).

- **Verstädterung:** Der Faktor Verstädterung ist auf den ersten Blick etwas anders zu sehen als die bisher diskutierten, zumal er nicht so eindeutig gefasst werden kann wie die Höhenlage oder das Vorhandensein von Gewässer. Allein schon die Statistik Austria stellt auf ihrer Internetseite zum Thema »Stadt-Land«<sup>761</sup> verschiedene Typologien und Herleitungen vor. Auch Borsdorf und Bender führen keinen Lagefaktor »Urbanisierung« in ihrer Einführung zur Lage von Siedlungen, geben aber den Hinweis, dass im Sinne des anthropogeografischen Bezugskreises die wirtschaftsräumliche Lage von Relevanz ist.<sup>762</sup>

Als erste empirische Annäherung an diesen Faktor kann die offizielle Berechnung des »Grades der Urbanisierung der Europäischen Kommission« herangezogen werden. Dieser basiert gegenwärtig auf der Bevölkerungsdichte, geht aber seinen Ursprüngen auf die Charakterisierung von Wohngebieten im Zusammenspiel mit Arbeitskräften zurück.<sup>763</sup> Dabei werden Gemeinden aktuell nach drei Typen eingeteilt, welchen den Grad der Urbanisierung widerspiegeln sollen: Dicht besiedelte Gebiete, Gebiete mittlerer Besiedlungsdichte und gering besiedelte Gebiete. Diese Typen sollen Rückschlüsse auf die städtische Prägung zulassen, wobei die höchste Kategorie als größere Städte bzw. urbane Zentren, die mittlere als kleinere Städte und Stadtumlandbereiche und die dritte Kategorie als ländlich zu verstehen ist.<sup>764</sup> Wie in Abbildung 3.7 zu sehen ist, sind in ganz Österreich Gemeinden unterschiedlichen Typs vertreten. Von einer Gleichverteilung kann hingegen keine Rede sein: Nur sechs der 2.102 Gemeinden sind in der Kategorie mit der höchsten Dichte, knapp ein Sechstel in der Gruppe mit mittlerer Dichte. Die große Mehrheit der österreichischen Gemeinden befindet sich laut dieser Typologie in dünn besiedelten, ruralen Gebieten. Diese Unterschiedlichkeit hinsichtlich Dichte respektive Urbanisierungsgrad kann – wie schon bei den anderen, hier diskutierten Kriterien – als Hinweis auf unterschiedliche kommunalen Anforderungen und Aufgaben interpretiert werden. An dieser Stelle sei speziell auf die Aufgabentypologie von Bröthaler und Wieser verwiesen, zumal nach ihrer Darstellung so genannte ballungsspezifische Aufgaben eine bestimmte Mindestdichte benötigen.<sup>765</sup>

Bei der Betrachtung der Abbildung 3.7 könnte man geneigt sein, jene Gebiete, die zusammenhängende höhere Dichten aufweisen, gedanklich zu einer Region zusammen zu fassen. Zumal diese über Österreich verteilt mehr oder weniger alleinstehend ausgeprägt sind. Eine solche Idee liegt offenbar dem Konzept der Stadtregionen zugrunde, wie es die Statistik Austria kennt. Dabei wurden auf Basis von Einwohnerinnen bzw. Einwohner- und Beschäftigtendichte sowie Pendlerdaten in Österreich 34 Stadtregionen definiert, die selbst wiederum nach ihrer Größe bzw. Bevölkerungszahl gruppiert werden können. So wurden für das Jahr 2001 die Stadtregion Wien, sechs Großstadtregionen, neun Mittelstadtregionen und 18 Kleinstadtregionen errechnet.<sup>766</sup> Diese sind in Abbildung 3.8 dargestellt. Im Vergleich mit der Abbildung 3.7 sind erwartungsgemäß durchaus große Ähnlichkeiten zu finden. Es lässt sich daher argumentieren, dass zum groben Vergleich von Gemeinden hinsichtlich der Verstädterung eine sinnvolle Beurteilung der Dichte ausreicht.

<sup>761</sup> Statistik Austria (Hrsg.), Stadt - Land [www.statistik.at/web\\_de/klassifikationen/regionale\\_gliederungen/stadt\\_land/index.html](http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/stadt_land/index.html) (5.10.2015).

<sup>762</sup> Borsdorf, A., Bender, O., Allgemeine Siedlungsgeographie (2010) 50.

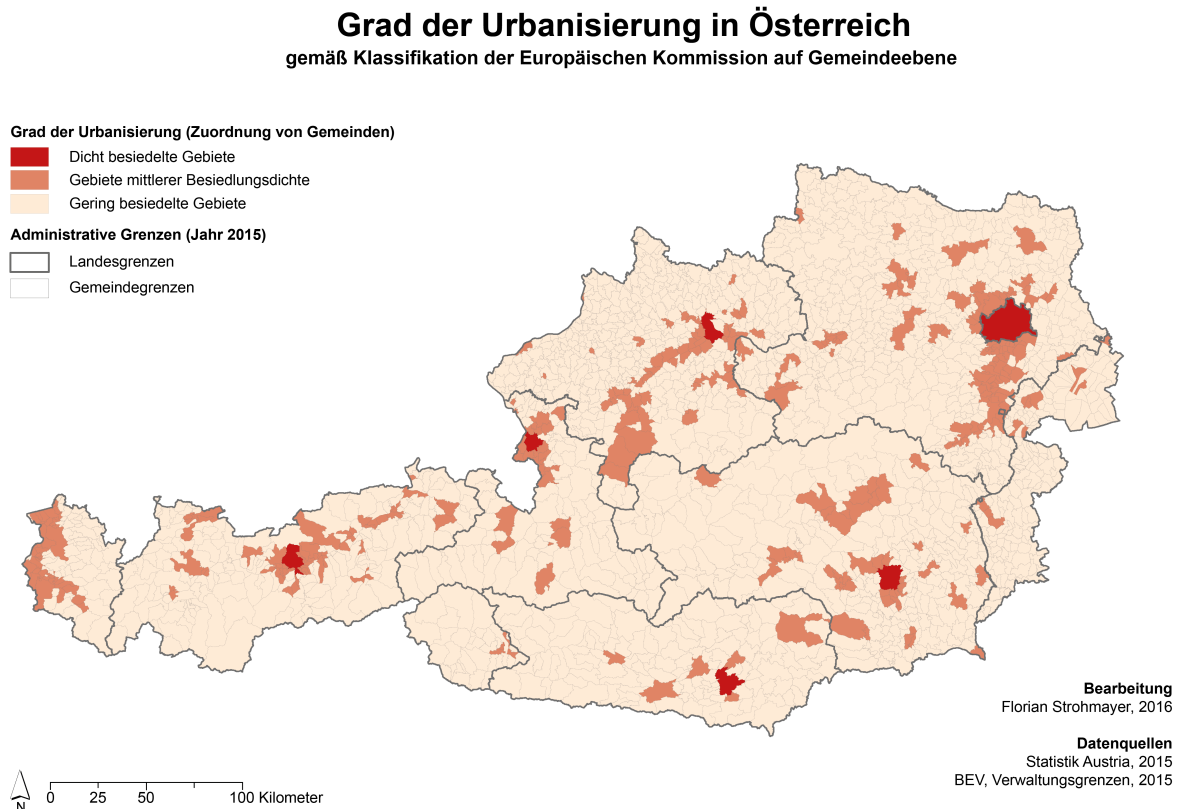
<sup>763</sup> Statistik Austria (Hrsg.), Stadt - Land [www.statistik.at/web\\_de/klassifikationen/regionale\\_gliederungen/stadt\\_land/index.html](http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/stadt_land/index.html) (5.10.2015).

<sup>764</sup> Dies geht aus den mit den Daten mitgelieferten Meta-Daten bzw. der englischsprachigen Typenbezeichnung hervor.

<sup>765</sup> Siehe Kapitel 3.4.3 bzw. Bröthaler, J., Wieser, R., Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden (2005) 50f.

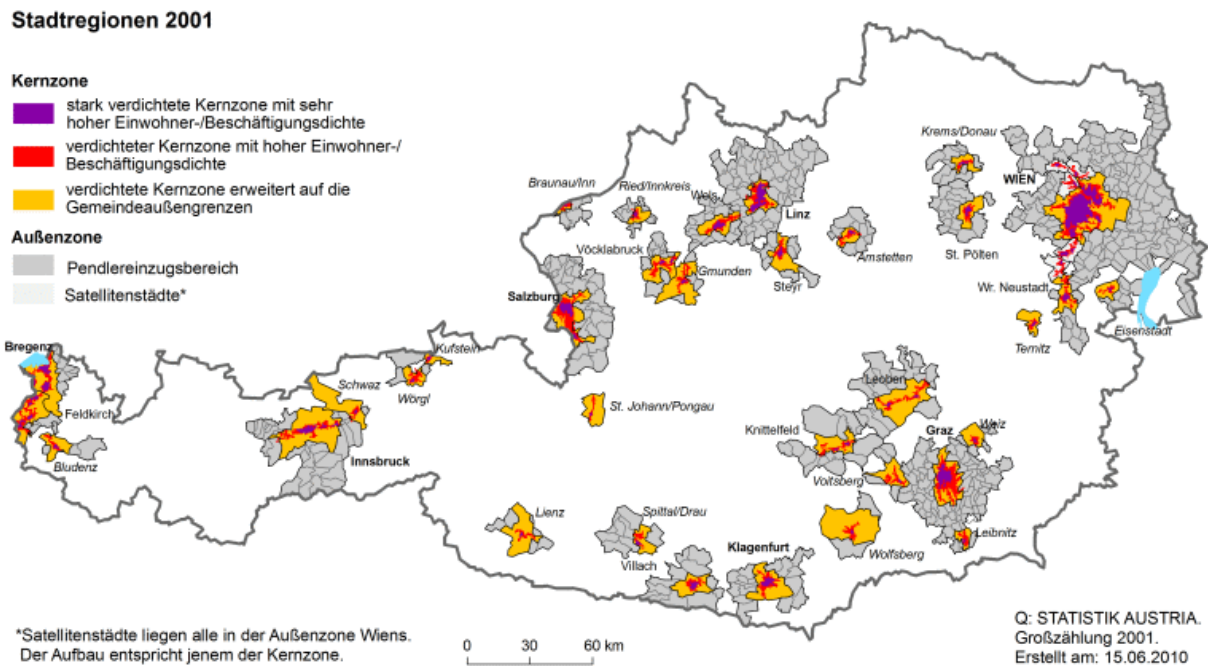
<sup>766</sup> Statistik Austria (Hrsg.), Stadtregionen [http://www.statistik.at/web\\_de/klassifikationen/regionale\\_gliederungen/stadtregionen/index.html](http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/stadtregionen/index.html) (5.10.2015).

Abbildung 3.7: Zuordnung des Grades der Urbanisierung österreichischer Gemeinden.



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistik Austria, Zuordnung Grad der Urbanisation der Europäischen Kommission, 05.10.2015 bzw. der Gemeindegrenzdaten des BEV 2015 (Stand April 2015, n=2102).

Abbildung 3.8: Stadtregionen 2001.



Quelle: Abbildung entnommen aus Statistik Austria (Hrsg.), Stadtregionen [http://www.statistik.at/web\\_de/klassifikationen/regionale\\_gliederungen/stadtregionen/index.html](http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/stadtregionen/index.html) (5.10.2015).

- **Verkehrsinfrastrukturen:** Die Lage zu Verkehrswegen ist nach Borsdorf und Bender jedenfalls zu untersuchen, wenn die Lage von Objekten beschrieben werden soll.<sup>767</sup> Speziell bei der Abgrenzung von Funktionsräumen, zu welchen etwa die Stadtregionen gezählt werden können, ist das Vorhandensein von bestimmten Infrastrukturen ein mitentscheidendes Kriterium.<sup>768</sup> Es ist allerdings fraglich, ob das kommunale Aufgabenfeld bzw. in weiterer Folge die Kooperations- oder Zusammenlegungswürdigkeit eindeutig über überregionale Erreichbarkeiten argumentiert werden kann. Vielmehr kann die Erreichbarkeit als Hinweis oder Baustein in einem allgemeinen Verständnis über das Angebot von Aufgaben verwendet werden. In jedem Fall erscheint der Gedanke plausibler, dass bereits das reine Vorhandensein einer (Verkehrs-)Infrastruktur schon Aufgaben induziert, die andere Gemeinden ohne diesen Bauten nicht erbringen müssen. So kann z.B. das Themen Haltestellen- und Bahnhofserhaltung oder Sicherung und Ausgestaltung von Eisenbahnkreuzungen vorrangig in Gemeinden relevant sein, in denen diese Einrichtungen auch anzutreffen sind. Genauso sind Gemeinden mit einer Autobahn in ihrer administrativen Fläche von dieser mit Folgen betroffen, über die sich andere Gemeinden nicht unmittelbar Gedanken machen müssen. So kann angenommen werden, dass einer Bahnlinie oder Autobahn eine ähnliche Barrierewirkung zugeschrieben kann wie einem (natürlichen) Fluss. Sie teilt die Gemeinde und erhöht die Kosten der Überwindung, indem z.B. Brücken oder Tunnels erforderlich sind, die in anderen Fällen nicht notwendig wären.

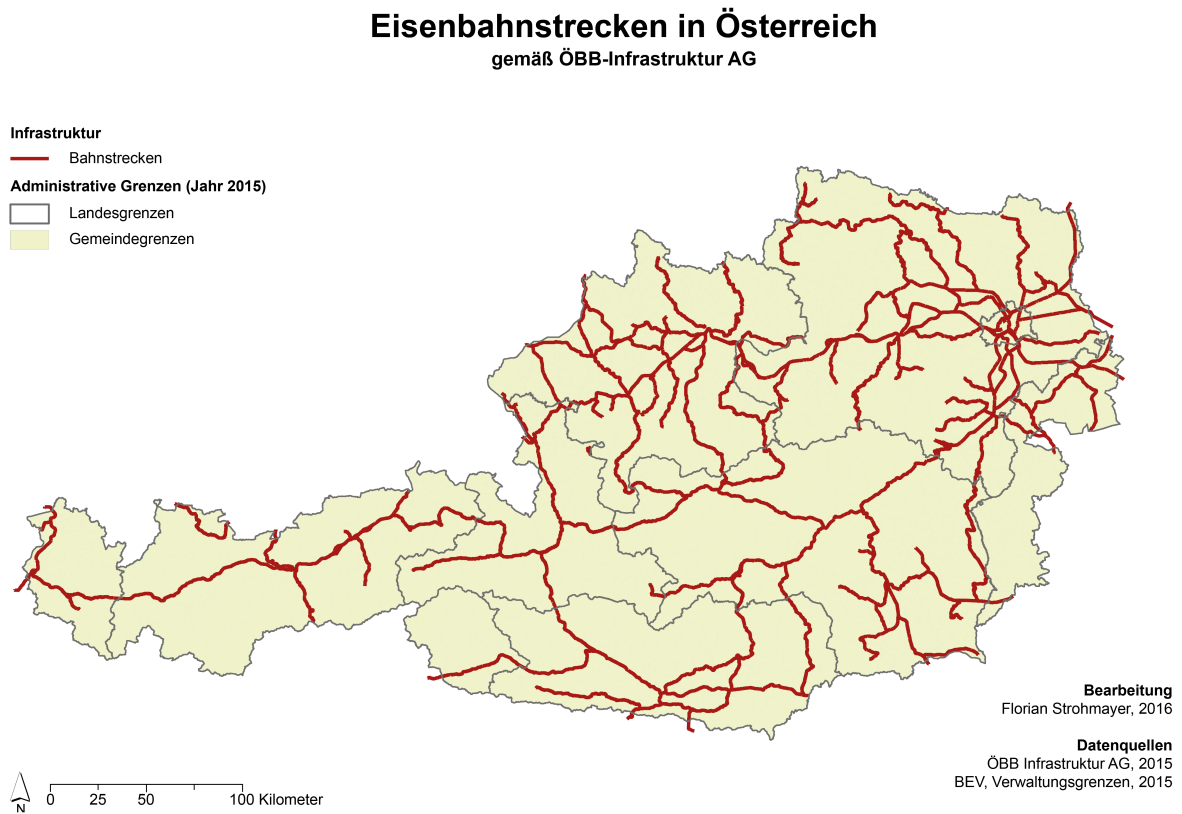
An dieser Stelle sollen stellvertretend für die verschiedensten Verkehrsinfrastrukturen einerseits Bahnlinien und andererseits das Autobahn- und Schnellstraßennetz Österreichs gezeigt werden. Die entsprechenden Lagen der Gemeinden zu diesen sind in den Abbildungen 3.9 und 3.10 zu sehen. Anhand der Karten ist zu erkennen, dass jedes Bundesland von Bahn und Autobahn erschlossen ist – aber lange nicht jede Gemeinde direkt an das Netz angebunden ist. Bei der Bahn liegt die Quote etwas höher: Bei nicht ganz der Hälfte aller Gemeinden (955 von 2.102) lässt sich eine Schieneninfrastruktur finden. Eine Autobahn ist nur in rund 22% (468) der Gemeinden festzustellen.<sup>769</sup> Der höhere Wert für Bahnanlagen ist insofern erwartbar, da keine Trennung in Haupt- und Nebenbahnen erfolgt, mit den Autobahnen und Schnellstraßen hingegen ausschließlich hochrangige Verkehrswege berücksichtigt sind. Für einen ersten Überblick zu dieser Thematik können die Darstellungen trotzdem als ausreichend angesehen werden, da klar hervorgeht, dass nicht alle Gemeinden gleichermaßen betroffen sind.

<sup>767</sup>Borsdorf, A., Bender, O., Allgemeine Siedlungsgeographie (2010) 52.

<sup>768</sup>Boustedt, O., Grundriß der empirischen Regionalforschung / Teil 1: Raumstrukturen (1975) 155.

<sup>769</sup>Eigene Berechnung auf Basis der ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft, Streckendaten für Externe, 05.10.2015 sowie der Gemeindegrenzdaten des BEV 2015 (Stand April 2015, n=2102), des Straßengraphen, WIGeoGIS GmbH, WIGeoStreet basierend auf Tele Atlas MultiNet® Shapefile 4.4 Format (Bezugsjahr 2010), korrigiert auf Basis ASFINAG (Hrsg.), ASFINAG Map Unterwegs <http://maps.asfinag.at/pvis/> (05.10.2015).

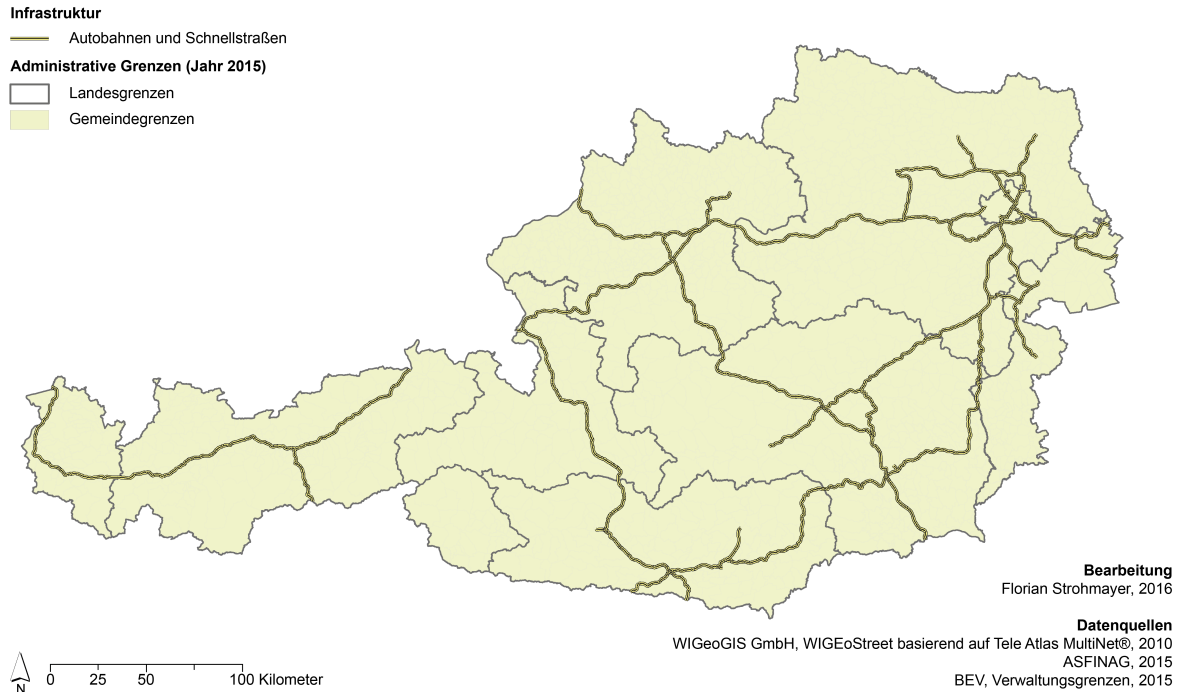
Abbildung 3.9: Übersicht über die Bahnstrecken 2015.



Quelle: Eigene Darstellung nach ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft, Streckendaten für Externe, 05.10.2015 sowie der Gemeindegrenzdaten des BEV 2015 (Stand April 2015, n=2102).

Abbildung 3.10: Übersicht über das Autobahn- und Schnellstraßennetz der ASFINAG 2015.

### Autobahn- und Schnellstraßen in Österreich



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Straßengraphen, WIGeoGIS GmbH, WIGeoStreet basierend auf Tele Atlas MultiNet® Shapefile 4.4 Format (Bezugsjahr 2010). korrigiert auf Basis ASFINAG (Hrsg.), ASFINAG Map Unterwegs <http://maps.asfinag.at/pvis/> (5.10.2015) sowie der Gemeindegrenzdaten des BEV 2015 (Stand April 2015, n=2102).

- **Grenzräume:** Die Lage an Grenzen wird in der Literatur als wesentlicher Faktor für die Entwicklung von Städten angesehen, zumal eine Überwindung ebendieser unter bestimmten Umständen nur schwer möglich ist.<sup>770</sup> Wenngleich Borsdorf und Bender in ihrer Einführung tendenziell in größeren Maßstäben dachten – sie nennen als Beispiel die spezielle Lage von Wien nach dem Zweiten Weltkrieg – erscheint es im Sinne der Verschiedenheit von Gemeinden zulässig, diesen Faktor auch auf kommunaler Ebene zu betrachten. Es ist erwartbar, dass Gemeinden an Grenzgebieten – zumindest was das Kooperations- und Zusammenlegungspotential betrifft – andere Möglichkeiten vorfinden als jene, die nur von Gemeinden des gleichen Staates umgeben sind.

In Österreich sieht es wie folgt aus: Rund 13% der Gemeinden teilen sich mit zumindest einem Nachbarstaat die Grenze.<sup>771</sup> Da Österreich und alle seine Nachbarstaaten so genannte Schengen-Staaten sind, ist die österreichische Staatsgrenze im Regelfall keine unüberwindliche Grenze für die Bevölkerung, zumal das Schengen-Abkommen den freien Grenzübertritt ohne Personen- und (abgesehen von Schweiz und Liechtenstein) Warenverkehr regelt.<sup>772</sup> Dennoch ist zu erwarten, dass trotz der im Schengener Übereinkommen festgelegten grenzüberschreitenden Zusammenarbeiten (z.B. polizeili-

<sup>770</sup>Borsdorf, A., Bender, O., Allgemeine Siedlungsgeographie (2010) 51f.

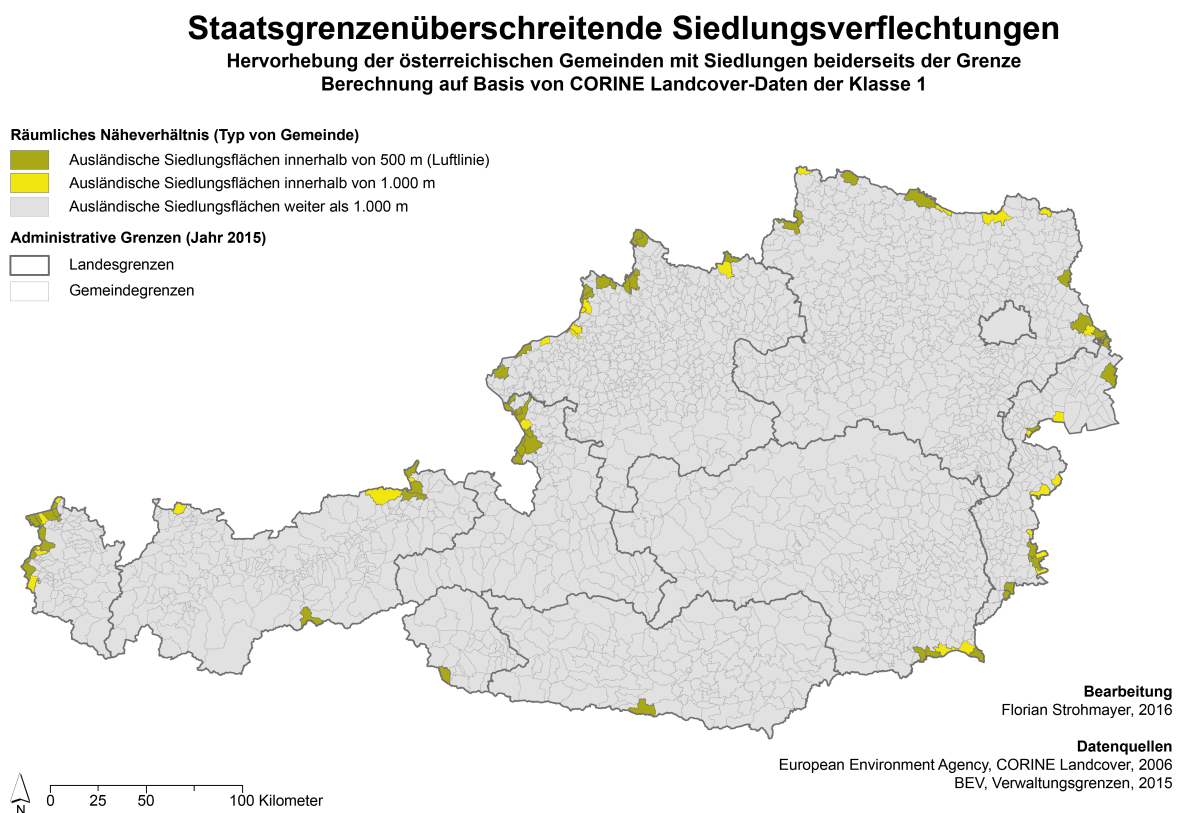
<sup>771</sup>Eigene Berechnung auf Basis der Gemeindegrenzdaten des BEV 2015 (Stand April 2015, n=2102.)

<sup>772</sup>Bundeskanzleramt (Hrsg.), Schengener Übereinkommen <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/k25/Seite.250203.html> (7.10.2015).

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

che oder justizielle Zusammenarbeit)<sup>773</sup> gerade im kommunalen Umfeld nicht alle Aufgaben aufeinander abgestimmt sind. Dass auch nicht alle Gemeinden an der Staatsgrenze gleiche Voraussetzungen haben, ist anhand der Abbildung 3.11 zu erkennen. Darin ist der Versuch abgebildet, jene Gemeinden zu finden, in denen Siedlungsflächen der eigenen Gemeinde nahe an solche von Nachbarstaaten treffen. Die Überlegung ist, dass gerade ineinander räumlich nahe liegende, aber die Staatsgrenze überschreitende Siedlungsgebiete eine andere Voraussetzung für die Gemeinde darstellen als wenn die Grenze über unbesiedelte Gebiete (z.B. Bergkämmen folgend) verläuft. Konkret sind bei nur 58 von den 278 Grenzgemeinden die bebauten Fläche maximal einen Kilometer und bei 87 auf höchstens zwei Kilometer Luftlinie entfernt.

**Abbildung 3.11:** Österreichische Gemeinden mit bebauten Flächen im Nahbereich auf beiden Seiten Staatsgrenze.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis European Environment Agency, CORINE Landcover (Class 1) sowie 2006 sowie der Gemeindegrenzdaten des BEV 2015 (Stand April 2015, n=2102).

### 3.3 Gesellschaftliche Vielfalt

Die bisherigen Diskussionen zur Heterogenität von Gemeinden bezogen sich vorwiegend auf rechtliche bzw. naturräumlich-technische Rahmenbedingungen. Der Faktor Mensch stand dabei nicht unmittelbar im Vordergrund. Genau diese Lücke soll mit der folgenden Erörterung zur gesellschaftlichen Vielfalt geschlossen werden. Die Annahme sei, dass jeder Mensch individuelle Ziele und Strategien in seinem Leben verfolgt, welche sich in irgendeiner Form im Raum niederschlagen; sei es durch unmittelbare Beteiligung im politisch-administrativen System als

<sup>773</sup>Ebenda.



politischer Vertreter oder als Wähler, sei es durch das Verhalten selbst. So müsste sich, streng logisch gedacht, über die Summe der Individualitäten in jeder Gemeinde ein ganz spezieller Mix an Einzelinteressen- und Verhalten vorhanden sein, welcher eine Gemeinde prägt. So könnte erklärt werden, warum gewisse Aufgaben in der einen Gemeinde in einer bestimmten Form erledigt werden, während die gleiche Aufgabe in einer anderen Gemeinde anders ausgeführt wird, obwohl sonst die restlichen Voraussetzungen ähnlich sind. Soweit die Annahme. In den folgenden Unterkapiteln sollen hierzu die entsprechenden Argumente aufgearbeitet und diskutiert werden. Abschließend sind, um die Konsistenz zu den vorigen Kapiteln zu wahren, einige empirische Beispiele zur gesellschaftlichen Vielfalt in österreichischen Gemeinden angeführt. Doch sei schon vorweg gesagt, dass diese kritisch zu sehen sind, zumal die Aussagekraft – wie in der Folge dargelegt – eingeschränkt ist.

#### 3.3.1 Eine erste theoretische Annäherung

Zur Untermauerung der eingangs angeführten These sei auf die Diskussion in den Sozialwissenschaften zum Thema »soziale Vielfalt« bzw. »soziale Ungleichheit« verwiesen. So erläutert etwa Dangschat, dass die Gesellschaft grundsätzlich differenziert ist und es eine soziale Ungleichheit gibt, die dazu führt, dass Menschen eine Bevor- oder Benachteiligung bzw. eine Über- oder Unterordnung erfahren würden.<sup>774</sup> Um nun besser mit dieser Heterogenität arbeiten zu können, werden in der sozialwissenschaftlichen Auseinandersetzung individuelle Verhaltensmuster bzw. Einstellungen mitunter typisiert. Die Grundannahme dabei ist, dass sich Menschen eines sozialen Typs ähnlich verhalten bzw. denken.<sup>775</sup> Allerdings gibt es keine einheitliche Meinung, nach welchen Merkmalen die Typen gebildet werden sollen.<sup>776</sup> Während bei älteren Vielfalts-Konzepten vorwiegend wenige, dafür einfach fassbare Merkmale wie Bildung, Einkommen, Alter, Rasse etc. herangezogen worden sind, würden zunehmend Fragen aus der so genannten »[...] gesellschaftlichen Neu-Organisation [...]«<sup>777</sup> diskutiert. Dabei stehen vielfältige Wertemuster bzw. soziale Milieus und Lebensstile im Fokus. Gerade letzteres ist nach Dangschat zum Erlangen eines Verständnisses bei planerischen Angelegenheiten vielversprechend, wenngleich er kritisiert, dass der Begriff »Lebensstil« einerseits oftmals sehr unterschiedlich definiert und verwendet wird, andererseits auch keine Daten für eine Umsetzung in Form von Indikatoren in der offiziellen Statistik vorliegen würden.<sup>778</sup> Er regt dabei an, Lebensstile stets auf zwei Ebenen zu verstehen und zu analysieren: Zum einen gibt es Wertemuster, die Menschen im Laufe ihres Lebens verinnerlicht haben und nicht direkt zu beobachten sind (»kognitive und evaluative Verhalten«), zum anderen die im Raum beobachtbaren Handlungen (»interaktive und kommunikative Verhalten.«)<sup>779</sup>

Um nun ein Verständnis zur Verschiedenheiten von Gemeinden aufgrund sozialer Vielfalt bzw. Ungleichheit zu erlangen, müsste man, wie eben argumentiert, soziale Milieus und Lebensstile der in der Gemeinde ansässigen bzw. agierenden Bevölkerung analysieren. Erst dann könnte klar werden, warum gewisse Gemeinden speziell »funktionieren« bzw. eigen »ticken«. Ein Beispiel von Dangschat, welches er eigentlich in einem anderen Zusammenhang schrieb,

<sup>774</sup>Dangschat, J., Gesellschaftliche Vielfalt - Heraus- oder Überforderung der Raumplanung? in Dangschat, J. et al. (Hrsg.), Jahrbuch Raumplanung 2015 (2015) (15) 17.

<sup>775</sup>Ebenda.

<sup>776</sup>Ebenda.

<sup>777</sup>Dangschat, J., Gesellschaftliche Vielfalt - Heraus- oder Überforderung der Raumplanung? in Dangschat, J. et al. (Hrsg.), Jahrbuch Raumplanung 2015 (2015) (15) 18.

<sup>778</sup>Dangschat, J., Gesellschaftliche Vielfalt - Heraus- oder Überforderung der Raumplanung? in Dangschat, J. et al. (Hrsg.), Jahrbuch Raumplanung 2015 (2015) (15) 18f.

<sup>779</sup>Dangschat, J., Gesellschaftliche Vielfalt - Heraus- oder Überforderung der Raumplanung? in Dangschat, J. et al. (Hrsg.), Jahrbuch Raumplanung 2015 (2015) (15) 19.

kann herangezogen werden, um den Gedanken zu illustrieren. So erläutert er, dass der Begriff »gesellschaftliche Vielfalt« in Westeuropa und Großstädten eher vorteilhaft verstanden bzw. positiv vermarktet wird (im Gegensatz zu »gesellschaftliche Ungleichheit«). In kleineren Städten bzw. im ländlichen Raum sei dieser Ausdruck nicht immer so positiv besetzt, vielmehr komme es dort auf die Einstellungen der dort agierenden Stakeholder an.<sup>780</sup> Allein dabei zeigt sich schon, dass durch das Einbeziehen von »Einstellungen« in den Diskurs ein höherer Erklärungsgehalt erzielt werden kann als bei der Analyse reiner Strukturdaten. Um nochmals auf das Beispiel zurückzukommen: Es kann nun Gemeinden geben, deren Bevölkerung mehr oder weniger freundlich zur gesellschaftlichen Vielfalt eingestellt ist und womöglich auch dementsprechende Handlungen setzt, die zu einem beobachtbaren Resultat führen.

Das Thema gesellschaftliche Vielfalt ist nicht nur bei der Diskussion um die Art und Weise der Aufgabenerfüllung spannend, sondern ungleich mehr relevant, wenn mögliche Kooperationen oder Fusionen eingeschätzt werden sollen. Es kann angenommen werden, dass die Zusammenarbeit von Gemeinden, deren Bevölkerung überwiegend verschiedene Verhaltens- und Wertemuster aufweisen, sich als schwierig erweisen kann. Umgekehrt besteht die Chance, dass bei ähnlicher Denk- und Handlungsweise einfachere Voraussetzungen vorliegen. Dieser Gedanke sei allerdings mehr als Hypothese denn als Erkenntnis formuliert, zumal die empirische Überprüfung mangels relevanter, verfügbarer Daten nicht möglich ist. Ein theoretischer Anknüpfungspunkt dazu lässt sich in den Theorien zum Raum finden. Während die Geographie den Raum als natürlich gegeben sehe, gibt es in der Soziologie die Sichtweise, die den Raum als etwas sozial Produziertes versteht.<sup>781</sup> Folglich kann man den Raum auf zwei Arten sehen: Er kann natürlich vorhanden oder erst durch menschliches Tun erschaffen sein. Während die natürliche bzw. geografische Sicht wenig Platz für Interpretation bieten (er ist einfach da), verlangt die soziale Sicht noch nach einer Präzisierung. Was ist ein Sozialraum? Pries versteht ihn als »[...] relationales Ordnungsgefüge von Artefakten, sozialer Praxis und Symbolsystemen, [...] welches sich als handlungsstrukturierend sowohl im Bewusstsein der Menschen als auch in den von ihnen geschaffenen Objekten niederschlägt und reproduziert.«<sup>782</sup> Anhand dieser Definition wird klar, dass der Raum nicht nur aus physischen Elementen besteht, sondern auch eine nicht-physische Komponente – wie die genannten Symbolsysteme – hat, die in den Köpfen der Menschen entsteht.

#### 3.3.2 Substantielles vs. relationales Raumverständnis

Neben dieser fundamentalen Unterscheidung zum Raum an sich gibt es noch weitere Theorien zum konzeptionellen Wesen des Raums: Zum einen gibt es das klassisch-substantielle Raumkonzept, welches den Raum als Behälter sieht, in dem Dinge einsortiert werden können, dieser aber unabhängig von den Dingen an sich existiere.<sup>783</sup> In der Vorstellung können nicht nur physische Dinge in einen Container-Raum gelegt werden, sondern auch beschreibende Merkmale der Inhalte (z.B. soziale, politische oder ökonomische Phänomene) gefasst werden. Weiters ist es zulässig, dass mehrere Container-Räume neben einander existieren, die jeweils durch Grenzen getrennt sind; wobei speziell Territorialgrenzen unterstellt werden kann, dass diese Räume voneinander trennen, wo soziale, politische und ökonomische Räume zusammenfal-

<sup>780</sup>Dangschat, J., Gesellschaftliche Vielfalt - Heraus- oder Überforderung der Raumplanung? in Dangschat, J. et al. (Hrsg.), Jahrbuch Raumplanung 2015 (2015) (15) 25.

<sup>781</sup>Günzel, St., Raum. Ein interdisziplinäres Handbuch (2010) 192.

<sup>782</sup>Pries, L., Erweiterter Zusammenhalt in wachsender Vielfalt in Pries, L. (Hrsg.), Zusammenhalt durch Vielfalt? (2013) (13) 25.

<sup>783</sup>Pries, L., Erweiterter Zusammenhalt in wachsender Vielfalt in Pries, L. (Hrsg.), Zusammenhalt durch Vielfalt? (2013) (13) 27.

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

len.<sup>784</sup> Dem gegenüber steht das sogenannte relationale Raumkonzept. Nach diesem stellt der Raum keinen Container dar, sondern ist imaginär als ein »[...] System von Anordnungsbeziehungen zwischen materiellen und symbolischen Elementen [...]«<sup>785</sup> zu sehen; ein Raum besteht erst durch die Beziehung zu anderen Räumen.<sup>786</sup> Sehr vereinfacht gesagt, ließen sich nach dem relationalen Raumverständnis Raum und Inhalt nicht trennen,<sup>787</sup> während nach einem substantiellen Verständnis Dinge in den Raum gelegt werden können.

Womöglich mag diese Unterscheidung an dieser Stelle noch etwas verwirrend klingen und die Relevanz für das Thema noch nicht klar hervorgehen. Es sei daher versucht, anhand der von Pries geführten Erörterung zu idealtypischen Flächen- und Sozialraum-Konzeptionen nachzuvollziehen. Wie in Abbildung 3.12 zu sehen ist, unterscheidet er in beiden Raumkonzeptionen (substantiell bzw. relational) zwischen einem Flächen- (d.h. geografischen) und Sozialraum. So ergeben sich vier Kombinationen, in denen die Sichtweisen auf den Raum aufeinander treffen können. Zur besseren Vorstellung, was gemeint ist, hat er alle Kombinationen mit Beispielen versehen. Im ersten Feld, dem Schnittpunkt zwischen substantiellem Flächen- und Sozialraum, führt er Nationalgesellschaften in einem Nationalterritorium an. Als Grundlage dient dabei die Überlegung, dass ein »[...] markiertes, flächenräumliches Gebiet [...] durch [...] gemeinsame Kultur und Institutionen substantiell zusammengehalten [...]«<sup>788</sup> wird. Während am Schnittpunkt von substantiellem Sozialraum und relationalem Flächenraum der gemeinsame soziale »Inhalt« und die bewusste Unterscheidbarkeit von anderen vorwiegend in der Fläche passiert, die nicht über administrativ festgelegte Grenzen definiert ist (hier führt er als Beispiele Glaubensvorstellungen oder Sprachgruppen an), sind bei einer multi-kulturellen Gesellschaft in einem Flächenraum zwar die Grenzen für alle gleich (z.B. gelten für alle die Staatsgrenzen), innerhalb gibt es aber Gruppen, die sich vor allem durch ihre Beziehungen zu anderen Gruppen unterscheiden. Als Beispiel für ein relationales Flächen- und Raumverständnis zieht er den transnationalen Sozialraum heran, der sich nicht an Staatsgrenzen und gemeinsam Inhalten definiert, sondern sich durch Beziehungen zu anderen, sowohl räumlich als auch inhaltlich, ergibt.

**Abbildung 3.12:** Idealtypische Flächen- und Sozialraum-Konzeptionen nach Pries.

		Flächenraum	
		substantiell	relational
Sozialraum	substantiell	Nationalgesellschaft in Nationalterritorium	Diaspora
	relational	Uni-territoriale multi-kulturelle Gesellschaft	Transnationaler Sozialraum

Quelle: Pries, L., Erweiterter Zusammenhalt in wachsender Vielfalt in Pries, L. (Hrsg.), Zusammenhalt durch Vielfalt? (2013) (13) 29.

Wenn auch das Beispiel hier von Staatsgrenzen und Nationalgesellschaften spricht, so dürfte

<sup>784</sup>Günzel, St., Raum. Ein interdisziplinäres Handbuch (2010) 193.

<sup>785</sup>Günzel, St., Raum. Ein interdisziplinäres Handbuch (2010) 193.

<sup>786</sup>Pries, L., Erweiterter Zusammenhalt in wachsender Vielfalt in Pries, L. (Hrsg.), Zusammenhalt durch Vielfalt? (2013) (13) 25.

<sup>787</sup>Günzel, St., Raum. Ein interdisziplinäres Handbuch (2010) 193.

<sup>788</sup>Pries, L., Erweiterter Zusammenhalt in wachsender Vielfalt in Pries, L. (Hrsg.), Zusammenhalt durch Vielfalt? (2013) (13) 29.

nichts dagegen einzuwenden sein, mit diesem Verständnis auch an Gemeinden respektive die Gemeindebevölkerung heranzugehen. Man müsste nur »National« durch »Kommunal« tauschen und eventuell den Anspruch an die Offensichtlichkeit von Unterschieden etwas zurückschrauben – die Felder und Aussagen blieben die gleichen. So lässt es sich auch leichter eruieren, wann und warum es zu Spannungen kommen kann: Wenn die administrative Gemeindegrenze sozialen Beziehungen im Wege steht; sprich, wenn die Annahme, dass soziale, kulturelle politische und ökonomische Räume deckungsgleich sind, wie das nach dem Container-Modell vorausgesetzt wird, falsch ist. Diese Mutmaßung deckt sich mit Becker und Komlosy, welche unterstellen, dass eine solche Divergenz – zumindest auf nationalstaatlicher Ebene – zu Spannungen führe.<sup>789</sup> Doch dem ist nicht genug: Eine Beschreibung des Problems wird insbesondere fordernd, wenn nach einem relationalen Verständnis Sozialräume sich nicht durch ein gemeinsames Merkmal (wie Alter, Beruf etc.) explizit definieren lassen, sondern diese erst durch die Bewusstwerdung der Verschiedenheit gegenüber anderen in bestimmten sozialräumlichen Merkmalen bestimmt sind. Sprich, nach einem relationalen Verständnis können soziale Gruppen nicht sinngemäß anhand ihres Passes, Urkunden oder eines Mitgliedsausweises behältermäßig gefasst werden, sondern durch eine differenzierte Analyse der (Eigen-)Wahrnehmung der Personen respektive ihres Verhaltens selbst. Und gerade letzteres scheint bei Gemeinden besonders vielschichtig zu sein, wie aus dem Beispiel von Pries, Abbildung 3.12, abgeleitet werden kann. Z.B. kann die Sprache, welche Personen im Umgang mit dem Amt einsetzen, als soziales Kriterium noch nach einem Containerdenken gefasst und Räume beschrieben werden. Wenn indes der Variationsgrat von Dialekten mit all seinen Ausprägungen<sup>790</sup> herangezogen wird, lässt sich erahnen, dass hier mit einem substantiellen Denken kaum Ergebnisse erzielt werden können. Nimmt man zum Maßstab, dass Dialekte bzw. ihr gezielter Einsatz als Teil der Identität von Menschen aufgefasst werden können,<sup>791</sup> verdeutlicht sich die Problematik administrative Gemeinde – Sozialraum umso mehr: Ignoriert man deren Verteilung im Raum, sei es durch Probleme in der Erhebung oder durch die Verwendung einer substantiellen Sichtweise, so wird es ungleich schwerer, bewerten zu können, inwieweit eine Deckung von administrativen Gemeindeflächen mit Sozialräumen vorliegt und ob diese als Hürde oder Chance interpretiert werden können.

Auf einen ähnlichen Schluss kommt auch Günzel im Kontext der Stadtsoziologie. Er bemängelt, dass gerade bei Forschungen zu oft ein substantielles Raumverständnis verwendet wird, welches den Raum zu sehr anhand von bekannten administrativen oder sogar durch Medien geschaffenen Einheiten, wie »(Problem-) Bezirken« oder »Ghettos« gliedert. Vielmehr rät er um die Bewohnerinnen und Bewohner als aktive Akteurinnen bzw. Akteure ernst zu nehmen, Räume als »[...] Phänomene zu untersuchen, die erst durch soziale Praxis entstehen.«<sup>792</sup> Dies deckt sich mit Dangschat, der betont, dass das Erfassen von Informationen von Menschen nach administrativen Grenzen nicht ausreichend ist, zumal wesentliche Grundlagen für Einstellungen und Verhaltensweisen nicht korrekt erfasst würden.<sup>793</sup> Folgt man dieser Argumentation, so müsste man in der Gemeindefusions-Diskussion stets auch danach trachten, Flächen- und Sozialräume nach einem relationalen Verständnis zu untersuchen, um ernst genommen zu werden. Es kann nach dieser Denkweise folglich nicht angenommen werden, dass es eine Gesellschaft in einer Gemeinde gibt, die sich über ihre Eigenart und den eigenen Flächenanspruch definiert (in dem Fall z.B. Wohnsitz oder Arbeitsplatz im Behälter Gemein-

<sup>789</sup> Becker, J., Komlosy, A., Grenzen und Räume - Formen und Wandel in Becker, J., Komlosy, A. (Hrsg.), Grenzen weltweit - Zonen, Linien, Mauern im historischen Vergleich (2004) (21) 22.

<sup>790</sup> Mehr zur Vielfalt von Dialekten: Ammon, U., Die deutsche Sprache in Deutschland, Österreich und der Schweiz: das Problem der nationalen Varietäten (1995) 372.

<sup>791</sup> Ammon, U., Die deutsche Sprache in Deutschland, Österreich und der Schweiz: das Problem der nationalen Varietäten (1995) 371.

<sup>792</sup> Günzel, St., Raum. Ein interdisziplinäres Handbuch (2010) 202.

<sup>793</sup> Dangschat, J., Gesellschaftliche Vielfalt - Heraus- oder Überforderung der Raumplanung? in Dangschat, J. et al. (Hrsg.), Jahrbuch Raumplanung 2015 (2015) (15) 32.

de), sondern dass die sozialen Phänomene viel diffiziler sind. Das Fassen von Gruppen, die sich vordergründig über das Bewusstsein der Unterschiedlichkeit zu anderen und nicht durch klar vorweg definierte Merkmale konstituieren, dürfte eine große Herausforderung sein. Allerdings dürfte man erst mit solch einem Ansatz ein Verständnis zu den weniger offensichtlichen – um nicht zu sagen wahren – Einflussfaktoren und Problemen aus sozialer Sicht erhalten, die ein Kooperations- oder Fusionsprojekt von Gemeinden zum Erfolg oder Misserfolg werden lassen. In diesem Zusammenhang sei noch einmal auf Steiner verwiesen, der aufgrund seiner empirischen Analysen zu dem Schluss kommt, dass Fusionen nur dann erfolgreich sind, wenn es soziokulturelle Gemeinsamkeiten zwischen den Gemeinden gibt.<sup>794</sup> Seine Position deckt sich mit dem bisher erörterten.

Weiters lässt sich erahnen, dass Schwierigkeiten auftreten, wenn in Diskussionen Positionen eingenommen und Argumente vorgebracht werden, die im Grunde auf unterschiedliche Raumvorstellungen zurückzuführen sind. In solchen Fällen muss das Problem nicht zwingend auf inhaltlicher Ebene liegen, sondern kann ein »Aneinandervorbei-Reden« und Missverstehen auf Basis verschiedener Raumvorstellungen sein. Daher ist es ratsam, sich vorweg bewusst zu machen, von welchem Raum man spricht. Sei es der geographische oder soziale Raum, sei es ob man einem substantiellen oder relationalen Verständnis folge.<sup>795</sup>

#### 3.3.3 Beispiele von soziodemographischen Merkmalen als Beitrag zur Diskussion über die gesellschaftliche Vielfalt in Österreich

Um die Konsistenz zu den anderen Kapiteln zu wahren, bei denen stets ein beispielhafter empirischer Überblick über die jeweilige Situation in Österreich gebracht wird, sollte nun eine ebensolche Darstellung zur Vielfalt in Österreich folgen. »Sollte« ist an dieser Stelle das richtige Wort, zumal gemäß der soeben geführten Diskussion einige Einschränkungen dagegen sprechen: Zum Einen ist das Fassen der Vielfalt vom jeweiligen angewandten Verständnis abhängig und daher nicht vollständig möglich, zum Anderen liegen für die Beantwortung aussagekräftiger Fragestellungen keine Daten vor.<sup>796</sup> Sprich, es dürften hier nach wissenschaftlichen Maßstäben keine Statistiken oder bunten Karten, die das Geschehen illustrieren, gezeigt werden. Nichtsdestotrotz ist im Anschluss ein kurzer Überblick über die nach Dangschat unzureichenden, auf Ideen des Schichtungskonzeptes der 1970er- und 1980er-Jahre aufbauenden Indikatoren<sup>797</sup> gegeben. Diese kurze Diskussion darf allerdings nicht falsch verstanden werden: Sie soll nicht die gesellschaftliche Vielfalt vollständig abbilden, sondern vielmehr als Grundlage verstanden werden, welche Bilder in den Köpfen der Menschen sein könnten, die ein tendenziell substanzielles Verständnis in eine Argumentation einbringen. Die Auswahl der Beispiele basiert anhand der von Dangschat geführten Diskussion zur empirischen Überprüfung sozialer Vielfalt in Österreich,<sup>798</sup> sowie der flächendeckenden Verfügbarkeit dieser Information auf Gemeindeebene bei Statistik Austria.<sup>799</sup>

<sup>794</sup>Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 476.

<sup>795</sup>Zur Rolle der Gemeindegrenze siehe auch Kapitel 3.5.3.

<sup>796</sup>Wie etwa bei Dangschat argumentiert. Dangschat, J., Gesellschaftliche Vielfalt - Heraus- oder Überforderung der Raumplanung? in Dangschat, J. et al. (Hrsg.), Jahrbuch Raumplanung 2015 (2015) (15) 31f.

<sup>797</sup>Dangschat, J., Gesellschaftliche Vielfalt - Heraus- oder Überforderung der Raumplanung? in Dangschat, J. et al. (Hrsg.), Jahrbuch Raumplanung 2015 (2015) (15) 18 bzw. 21f.

<sup>798</sup>Dangschat, J., Gesellschaftliche Vielfalt - Heraus- oder Überforderung der Raumplanung? in Dangschat, J. et al. (Hrsg.), Jahrbuch Raumplanung 2015 (2015) (15) 21-24.

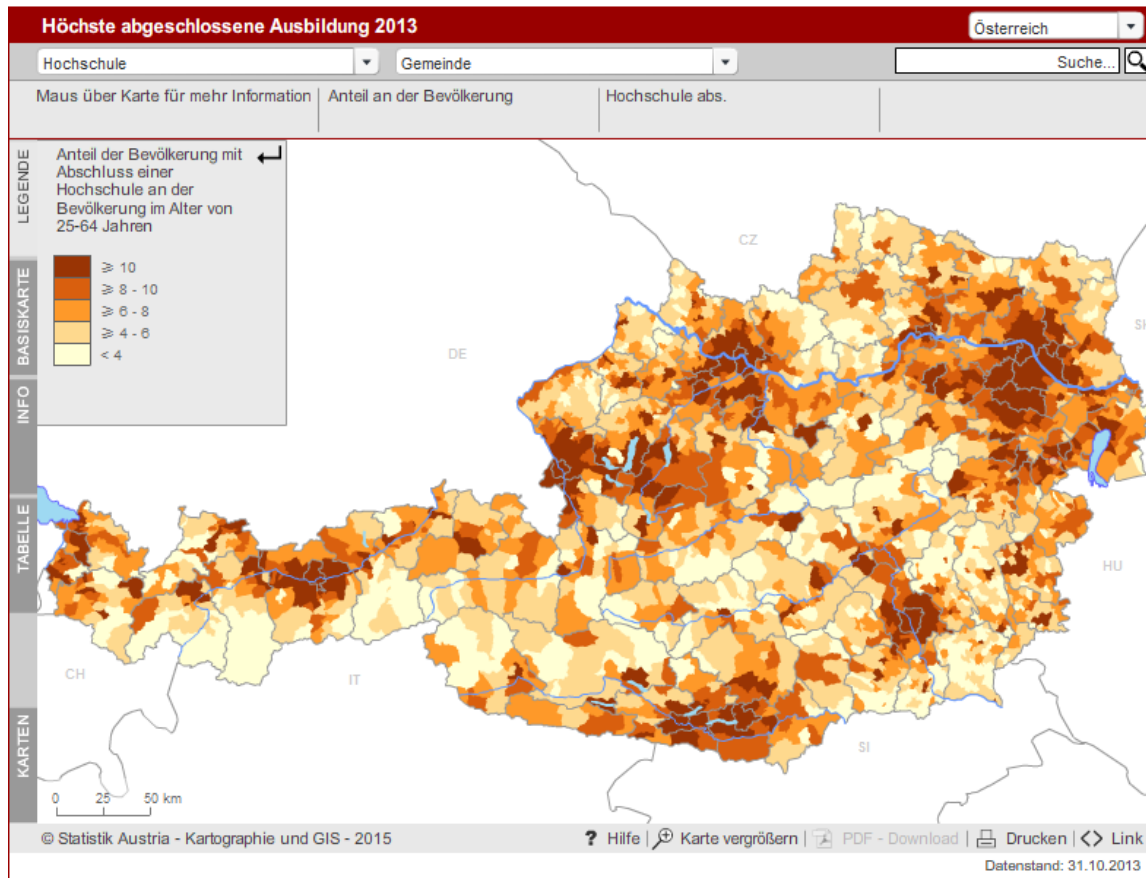
<sup>799</sup>Hier sei anzumerken, dass die Statistik Austria mit dem Service »i.MAP – interaktive Karten« aktuelle Informationen auf Gemeindeebene, grafisch sowie tabellarisch aufbereitet zum Ansehen zu Verfügung stellt. Ein unmittelbarer Download der Daten ist nicht möglich bzw. wäre dieser über andere Services kostenpflichtig zu erwerben (gemäß einer Antwort von Herrn Katzlberger als zuständiger Ansprechpartner seitens der Statistik Austria vom 12.02.2016 auf die Frage, ob ein Download zur Erstellung von Verteilungsdiagrammen möglich

- **Bildung:** Das Bildungsniveau der Bevölkerung kann über Angaben zur höchsten abgeschlossenen Ausbildung – zumindest formal – abgebildet werden. Wie in Abbildung 3.13 zu sehen, gibt es deutliche Unterschiede in der räumlichen Verteilung der Personen mit einem Hochschulabschluss innerhalb von Österreich. Es ist eine Konzentration auf Ballungszentren bzw. Landes- und Bezirkshauptstädte zu erkennen. Teilt man Wien auch noch in seine Bezirke, so führt der erste Wiener Gemeindebezirk mit einem Anteil von knapp 45% vor fünf weiteren Wiener Bezirken. Die niederösterreichische Gemeinde Gießhübl ist mit rund 37% Hochschulabsolventinnen und -absolventen die erste Gemeinde außerhalb von Wien, wenn man die Quoten absteigend sortiert. Auch das andere Extrem ist vertreten: Z.B. gibt es vier Gemeinden, in denen gar keine Akademikerinnen und -akademiker gemeldet sind (Tschanigraben, Hinterhornbach, Namlos und Tyrnau). In rund einem Sechstel der Gemeinden 2013 (zirka 400 Gemeinden) liegt die Quote an Personen mit einem Hochschulabschluss bei kleiner als vier Prozent – in Verbindung mit den geringen absoluten Bevölkerungszahlen in diesen Gemeinden handelt es sich dabei meist um nur einige wenige Personen. Diese Gemeinden sind fast ausschließlich in den peripheren Regionen zu finden, wobei sie in allen Bundesländern ausgenommen Wien vorzufinden sind. Es kann bereits aus dieser Statistik geschlossen werden, dass speziell in Kleinstgemeinden, auf die stets ein besonderes Augenmerk hinsichtlich möglicher Fusionen gerichtet ist, nicht mit einer hohen Anzahl an Personen mit Hochschulabschluss gerechnet werden darf. Es ist daher darauf zu achten, dass gerade im Umgang mit diesen Gemeinden nicht ausschließlich mit Methoden in partizipativen Prozessen gearbeitet wird, welche Fertig- bzw. Fähigkeiten voraussetzen, die vorwiegend in Hochschulen gelehrt und trainiert werden können.

---

wäre). Daher beruht die nachfolgende Darstellung und Interpretation nur auf den kostenfrei zugänglichen Inhalten der i.MAP. Mehr dazu siehe Statistik Austria (Hrsg.), i.MAP - interaktive Karten und PDF Karten [http://www.statistik.at/web\\_de/services/interaktive\\_karten/index.html](http://www.statistik.at/web_de/services/interaktive_karten/index.html) (12.2.2016).

**Abbildung 3.13:** Anteil der Bevölkerung mit Abschluss einer Hochschule an der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren nach Gemeinden 2013.



Quelle: Statistik Austria, i.MAP »Höchste abgeschlossene Ausbildung 2013« (Stand 31.10.2013) (abgefragt am 12.02.2016).

- **Alter:** Wenn auch, wie eingangs erwähnt, die untersuchten Merkmale nicht bei einer Interpretation überstrapaziert werden dürfen, stellt sich bei der Betrachtung der Verteilung der Bevölkerung nach Altersklassen speziell die Frage, wo Bereiche zu finden sind, in denen besonders viele ältere Personen wohnen. Hier kann unterstellt werden, dass diese zum einen schon allein aufgrund ihrer Lebenszeit länger in den Gemeinden gewohnt haben können und somit eine längere Bindung an ihren gewohnten Ort besteht als bei jungen Personen. Zum anderen ist bei der Einbindung der Bevölkerung in Prozessen zu berücksichtigen, dass diese Altersgruppe andere Anforderungen an die Zugänglichkeit zu Informationen stellt. Z.B. beim Einsatz von sozialen Medien in Partizipationsprozessen<sup>800</sup> ist darauf zu achten, dass die häufigsten Nutzerinnen und Nutzer jüngere Personen zwischen 16 und 44 Jahren sind; Menschen über 55 Nutzen diese Anwendungen deutlich weniger.<sup>801</sup> Die räumliche Verteilung dieser Altersgruppe in Österreich ist allerdings nicht so offensichtlich wie zunächst vermutet werden kann. So sind, wie in Abbildung 3.14 zu sehen, sowohl hohe als auch niedrige Anteile an älteren Personen in peripheren als auch zentraleren Gemeinden zu finden. Z.B. ist dieser Anteil im niederösterreichischen

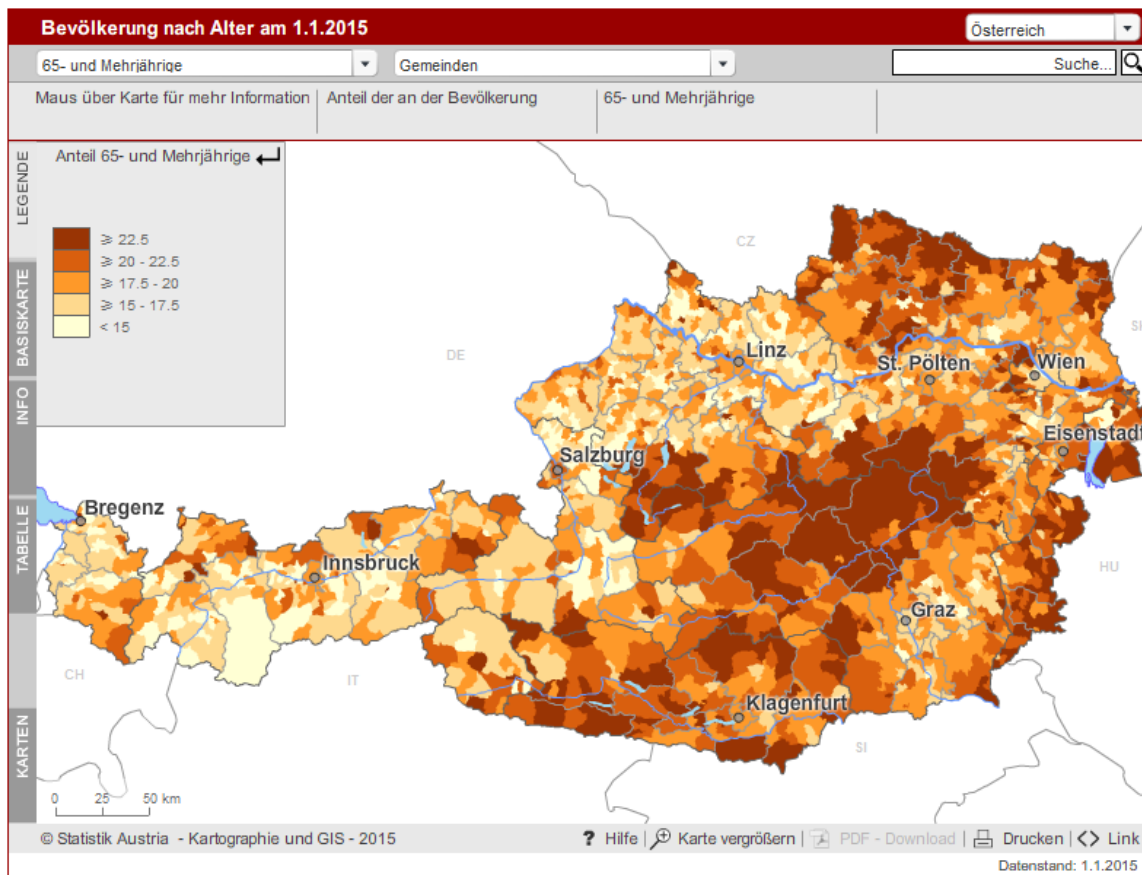
<sup>800</sup> Caesar führt an, dass Social-Media-Anwendungen als »wichtiges Bindeglied zwischen BürgerInnen und ihren politischen RepräsentantInnen« eingesetzt werden können. Vgl. Caesar, I., Social Web - politische und gesellschaftliche Partizipation im Netz (2012) 62.

<sup>801</sup> Z.B. zu erkennen in einer Übersicht der Altersverteilung in sechs führenden sozialen Netzwerken. Social Media Think:Lab (Hrsg.), v. d. Esche, J., Hennig-Thurau, T., German Social Media Consumer Report 2012/2013 [http://www.socialmediathinklab.com/wp-content/uploads/2014/06/WWU\\_Social-Media-Consumer-Report\\_0213\\_Druck.pdf](http://www.socialmediathinklab.com/wp-content/uploads/2014/06/WWU_Social-Media-Consumer-Report_0213_Druck.pdf) (16.2.2016) 17.

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

Waldviertel deutlich höher (in etlichen Gemeinden größer gleich 22,5 %,) während im benachbarten nördlichen Oberösterreich zahlreiche Gemeinden mit geringeren Werten zu finden sind. Die Gemeinde mit dem höchsten Anteil (rund 43 %) älterer Personen (Unterperfuss) befindet sich genauso wie die Gemeinde Mariastein mit dem kleinsten relativen Wert (10 %) in Tirol. In den Landeshauptstädten lässt sich relativ einheitlich ein Anteil von meist um bzw. knapp unter 20 % feststellen. Es ist aus dieser Statistik mitzunehmen, dass in jedem Fall eine individuelle Befassung mit der Bevölkerungsstruktur in der Gemeinde notwendig ist, zumal es keine offensichtlichen, allgemeinen Muster gibt.

**Abbildung 3.14:** Anteil der 65- und Mehrjährigen an der Gemeindebevölkerung 2015.



Quelle: Statistik Austria, i.MAP »Bevölkerung nach Alter am 1.1.2015« (abgefragt am 12.02.2016).

- **Bevölkerung ausländischer Herkunft:** Nach Dangschat ist der Indikator des Ausländerinnen- und Ausländeranteils oder Anteils an Menschen mit Migrationshintergrund weniger für eine Beurteilung von »[...] Armut, Arbeitsmarktrisiken oder [...] vertikal verteilter sozialer Ungleichheit [...]« zu verstehen, sondern als Maß gesellschaftlicher Vielfalt.<sup>802</sup> Die Vielfalt lässt sich auch räumlich zuordnen: Auf den ersten Blick fallen bei der Betrachtung des Anteils der Personen mit ausländischer Herkunft, dargestellt in der Karte 3.15, grob zwei Muster auf: Zum einen ist dieser Anteil in den Gemeinden entlang der Staatsgrenze vergleichsweise hoch, speziell in Tirol, Vorarlberg und Kärnten. Zum anderen sind ebenso erhöhte Werte in und um die Ballungszentren festzustellen. Allerdings ist dieses Bild nicht vollständig konsistent. So sind Situationen gegeben, in denen eine Gemeinde mit einem vergleichsweise hohen Anteil an eine mit sehr niedrigem Anteil grenzt. Z.B. befindet sich

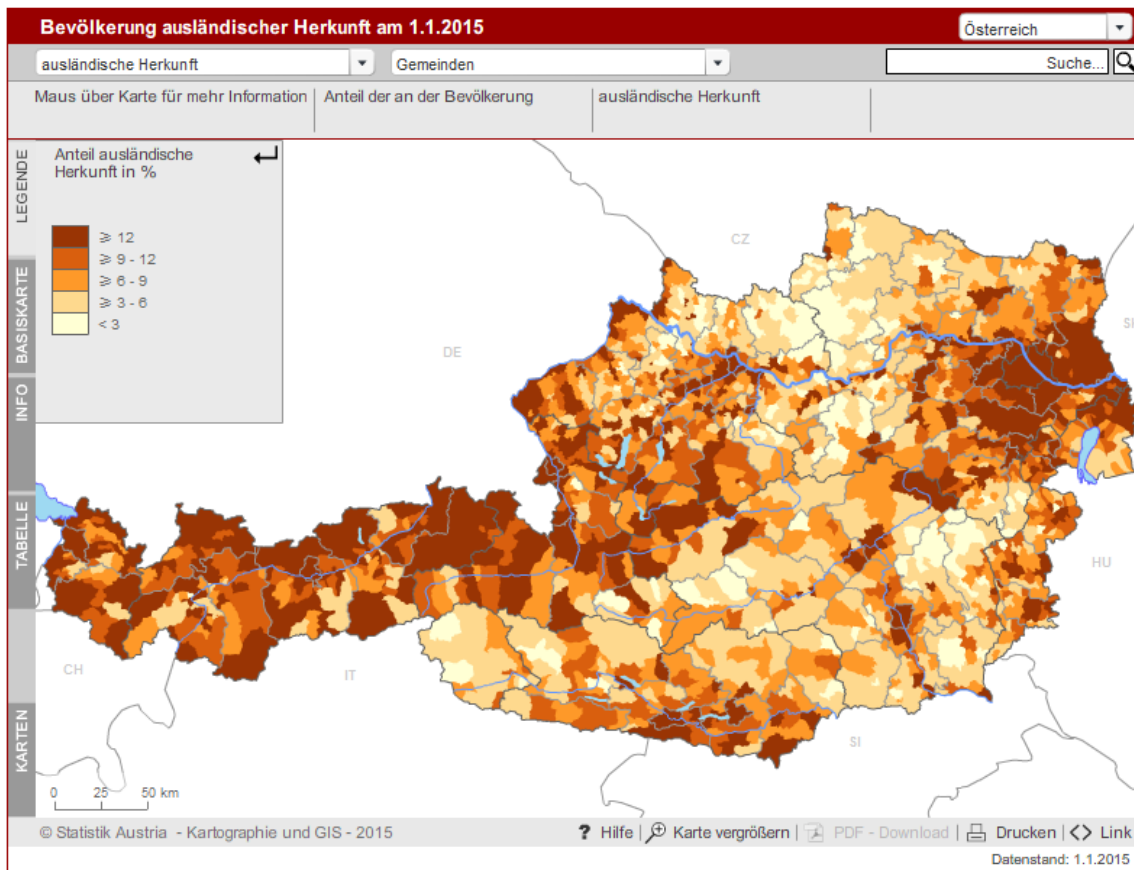
<sup>802</sup>Dangschat, J., Gesellschaftliche Vielfalt - Heraus- oder Überforderung der Raumplanung? in Dangschat, J. et al. (Hrsg.), Jahrbuch Raumplanung 2015 (2015) (15) 23f.



### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

die Salzburger Gemeinde Zederhaus mit knapp 2% unmittelbar nördlich der Gemeinde St. Michael im Lungau, in der bereits zirka 22% Personen ausländischer Herkunft gemeldet sind. Im selben Bezirk ist auch die Gemeinde Tweng, von Zederhaus nur durch eine Bergkette getrennt, mit einem Anteil von sogar in etwa 24% zu finden. Im Zuge der Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen in den Gemeinden kann dieser Indikator herangezogen werden, um einen Überblick über die Vielfalt hinsichtlich der Herkunft von potentiellen Stakeholdern zu erlangen.

**Abbildung 3.15:** Anteil der Bevölkerung mit ausländischer Herkunft an der Gemeindebevölkerung 2015.



Quelle: Statistik Austria, i.MAP »Bevölkerung ausländischer Herkunft am 1.1.2015« (abgefragt am 12.02.2016).

- **Einkommen – Annäherung über Bruttoregionalprodukt:** Österreich kann generell zu den Ländern mit vergleichsweise geringen Einkommensunterschieden gezählt werden.<sup>803</sup> Dennoch wäre eine räumliche Verteilung der Einkommen interessant, um einen Eindruck über die Vielfalt in dieser Hinsicht zu erhalten. Diese Daten sind allerdings nicht frei verfügbar. Als Ersatz soll dafür eine Annäherung über das Bruttoregionalprodukt auf NUTS 3-Ebene (»Regionen«) herangezogen werden. Es muss allerdings betont werden, dass es sich dabei nicht um die gleiche Information handelt, zumal darin – analog zum Bruttoinlandsprodukt auf nationalstaatlicher Ebene – alle wirtschaftlichen Aktivitäten in der Region zusammengefasst werden.<sup>804</sup> Die Unterschiede in der Verteilung der Wirt-

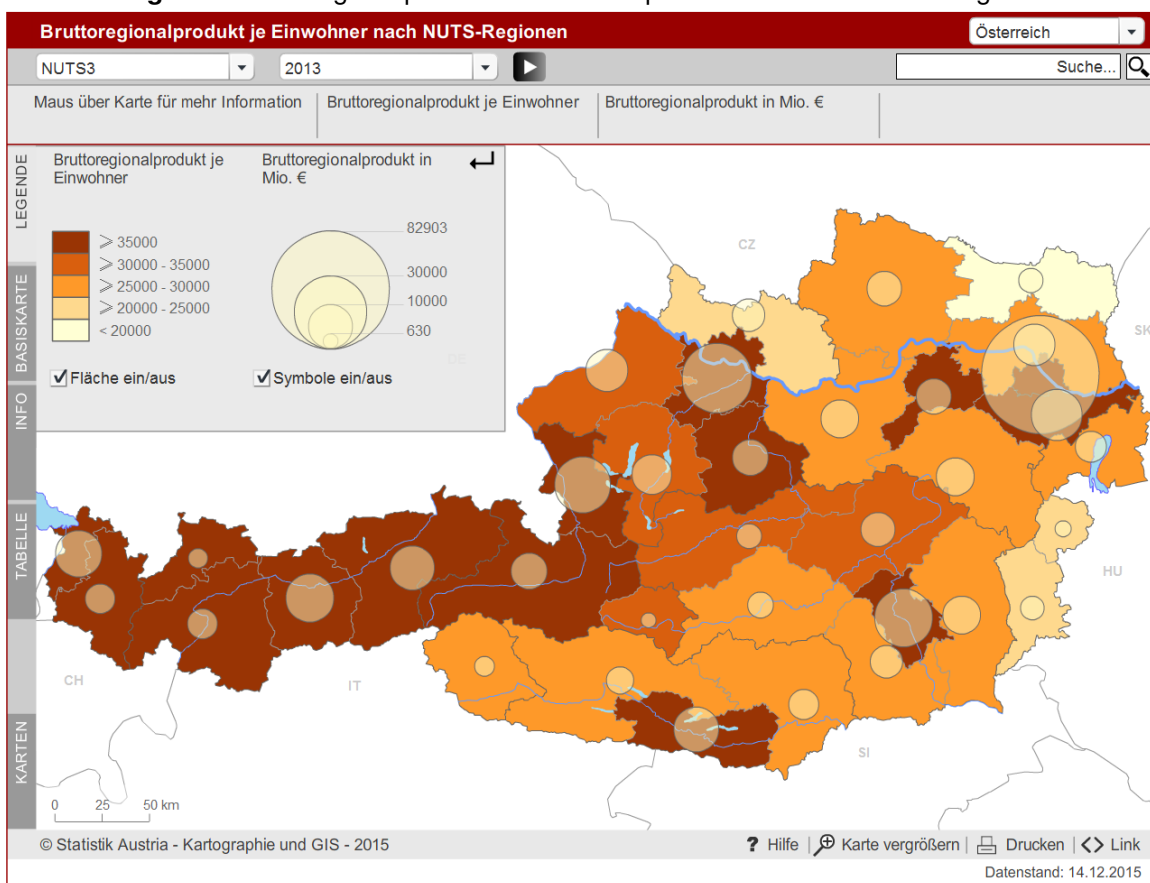
<sup>803</sup>Dangschat, J., Gesellschaftliche Vielfalt - Heraus- oder Überforderung der Raumplanung? in Dangschat, J. et al. (Hrsg.), Jahrbuch Raumplanung 2015 (2015) (15) 22.

<sup>804</sup>Siehe Erläuterung der i.MAP in Statistik Austria, i.MAP "Bruttoregionalprodukt je Einwohner nach NUTS-Regionen"(12.02.2016).

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

schaftsleistung werden deutlich, wenn man auf der einen Seite das niederösterreichische Weinviertel mit rund 19.900 Euro bzw. das Mittelburgenland mit zirka 21.800 Euro pro Einwohner bzw. Einwohnerin in Relation zu den Regionen mit den österreichweit höchsten Werten setzt. Dazu zählen Salzburg und Umgebung mit 48.600 bzw. Linz-Wels mit 48.700 Euro pro Person. Einen Schluss, dass hier periphere Regionen gegenüber Mittelstädten tendenziell schlechtere Werte aufweisen, ist insofern heikel, da auf dieser räumlichen Betrachtungsebene der Tiroler Außerfern mit 42.500 Euro pro Kopf dieser Interpretation gegenüber steht. Betrachtet man indes das Bruttoregionalprodukt absolut, so zeigt sich, dass dieses im Außerfern verhältnismäßig klein ist. In Bezug auf diese Arbeit kann daraus gelernt werden, dass nicht alle Regionen bzw. die darin ansässigen Gemeinden gleiche wirtschaftliche Voraussetzungen haben. Inwiefern sich das auf das Einkommensniveau und in weiterer Folge auf die Ansprüche der Bevölkerung niederschlägt, ist im Einzelfall abzuklären.

**Abbildung 3.16:** Bruttoregionalprodukt absolut und pro Person nach NUTS3-Regionen 2013.



Quelle: Statistik Austria, i.MAP »Bruttoregionalprodukt je Einwohner nach NUTS-Regionen« (Bezugsjahr 2013, Datenstand 14.12.2015), (abgefragt am 12.02.2016).

### 3.4 Typologien kommunaler Aufgaben – ein Versuch zur Ordnung der Vielfalt hinsichtlich der Aufgabenerfüllung

Aus den bisherigen Kapiteln lässt sich nun schließen, dass es »die idealtypische Gemeinde« mit einem exakt definierten Aufgabenfeld in der Realität nicht geben kann. Die Rahmenbedingungen sind zu vielfältig, um eine allgemein gültige Aussage treffen zu können. Dennoch besteht das dringende Bedürfnis, zumindest detaillierte Hinweise zur Aufgabenerfüllung zu geben, sodass das komplexe Geschehen wenigstens in einer generellen Art und Weise gefasst werden kann, die eine Beurteilung der jeweiligen Situation – unter Einschränkungen bzw. Ergänzungen – erst ermöglicht.

Bei der Suche nach den Aufgaben von Gemeinden lassen sich in der Literatur je nach Disziplin unterschiedliche, fachlich motivierte Aufzählungen beziehungsweise Gliederungen finden. Diese Listen zu ignorieren wäre ebenso falsch wie sie als allgemein gültig darzustellen. Sie sollen, ebenso wie die allgemeinen Grundsätze zur Entscheidungsfindung, als Ansatzpunkte für eine Diskussion zur Gemeindezusammenlegung dienen.

#### 3.4.1 Rechtswissenschaftliche Betrachtung von Aufgaben

Die juristische Sicht mag zwar auf den ersten Blick sperrig sein, dennoch erscheint eine Kenntnis essentiell, da im Umgang mit Gemeinden etliche Begriffe – wie etwa »eigener Wirkungsbereich« oder »Pflichtaufgaben« – fallen, die eine präzise festgelegte Bedeutung haben. Und nicht zuletzt lassen sich bei dieser Art von rechtswissenschaftlicher Auseinandersetzung jene Aufgabenbereiche identifizieren, denen Gemeinden, respektive ihre Organe, auch nachkommen müssen. In der rechtswissenschaftlichen Diskussion werden kommunale Aufgaben oftmals in zwei Bereiche eingeteilt, die auch in der Verfassung in Artikel 116 B-VG<sup>805</sup> geführt wird. In Aufgaben der:

- ... **Hoheitsverwaltung:** Die Gemeinde nimmt dabei Aufgaben als Behörde wahr, indem sie Gesetze vollzieht, die das auch so vorsehen. Dies umfasst zum Beispiel Verordnungen zu erlassen, Bewilligungen zu erteilen, Gebühren vorzuschreiben, Eintragungen vorzunehmen etc.<sup>806</sup>
- ... **Privatwirtschaftsverwaltung:** Die Gemeinde agiert privatrechtlich als juristische Person und kann selbst als »selbstständiger Wirtschaftskörper«<sup>807</sup> tätig sein und so mit eigenem Vermögen unternehmerisch tätig werden. Dabei betreibt sie beispielsweise selbst Unternehmen, beteiligt sich an ihnen oder fördert diese.<sup>808</sup>

Es ist allerdings nicht so, dass Aufgaben der Hoheitsverwaltung verpflichtend und Tätigkeiten im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung rein optional wären. Oppitz erklärt, dass Gemeinden auch Aufgaben im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung zwingend erfüllen müssen, wenn diese ihnen gesetzlich übertragen werden – es handelt sich dabei um sogenannte

<sup>805</sup>BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 102/2014.

<sup>806</sup>Oppitz, F., Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (123) 128f.

<sup>807</sup>Art. 116 B-VG.

<sup>808</sup>Oppitz, F., Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (123) 130.

»Pflichtaufgaben«.<sup>809</sup> Er nennt als Beispiel dafür die Pflicht für Gemeinden in Kärnten, ausreichend Kinderbetreuungsplätze zu Verfügung zu stellen.<sup>810</sup> Diese Aufgabe ist im Kärntner Kinderbetreuungsgesetz<sup>811</sup> in § 22 verankert. In diesem wird zugleich in Absatz 1 geregelt, dass der Kindergartenplatz nicht zwingend im eigenen Gemeindegebiet liegen muss. Es ist auch möglich, dass sich dieser »[...] innerhalb einer für das Kind zumutbaren Entfernung außerhalb des Gemeindegebiets [...]« befindet. Auch muss die Gemeinde diese Aufgabe nicht selbst durch den Betrieb eines eigenen, kommunalen Kindergartens erfüllen. Nach § 22 (2) K-KBG darf diese Aufgabe auch von natürlichen oder juristischen Personen durchgeführt werden – allerdings nur, wenn dies »[...] im Interesse der Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit oder Wirtschaftlichkeit gelegen ist.« Wie an diesem Beispiel gezeigt, ist es alles andere als einfach, darzulegen, welche Aufgaben Gemeinden wahrnehmen müssen – zu groß ist der Gestaltungsspielraum, den hier Verfassung und andere gesetzliche Regelungen ermöglichen. Bevor nun dennoch der Versuch, konkrete Aufgaben zu nennen, durchgeführt wird, soll noch ein weiterer, in der rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung<sup>812</sup> oftmals vorkommender Begriff an dieser Stelle erläutert werden: Der des Wirkungsbereichs.<sup>813</sup>

- **Eigener Wirkungsbereich (»Gemeindeselbstverwaltung«):** Bei der Erfüllung der hier zugeordneten Aufgaben handeln und entscheiden die Gemeindeorgane weisungsfrei, ungebunden und unabhängig von anderen Behörden. Allerdings sind Bestimmungen von Bundes- oder Landesgesetzen einzuhalten. Nach Artikel 118 (2) B-VG gehören dazu die Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung sowie »[...] alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der Gemeinde verkörpert örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden [...]« Im Rahmen des eigenen Wirkungsbereiches kann die Gemeinde nach Artikel 118 (6) sogenannte »ortspolizeiliche Verordnungen« erlassen und ein Zuwiderhandeln als Verwaltungsübertretung bestrafen. Darunter fallen beispielsweise ein verschärfter Maulkorb- und Leinenzwang, bestimmte Lärmschutzregeln oder Badeordnungen.<sup>814</sup>
- **Übertragener Wirkungsbereich:** Bei der Erfüllung von hier zugeordneten Aufgaben sind Weisungen von Bundes- oder Landesorganen möglich – und gegebenenfalls zu befolgen. Für die Besorgung dieser Angelegenheiten ist der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin verantwortlich.<sup>815</sup>

Ob eine Aufgabe zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zählt, ist in der Verfassung in Artikel 118 B-VG vorgezeichnet: Für den Fall, dass Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung erfüllt werden sollen, müssen diese in den jeweiligen Gesetzen ausdrücklich gekennzeichnet werden.

In Tabelle 3.4 ist der Versuch einer Strukturierung der Aufgabenfelder nach den vier genannten Kriterien gewagt. Es ist allerdings anzumerken, dass es sich dabei um eine unvollständige

<sup>809</sup>Oppitz, F., Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (123) 130.

<sup>810</sup>Ebenda.

<sup>811</sup>Kärntner Kinderbetreuungsgesetz; LGBl.Nr. 13/2011.

<sup>812</sup>Wörtlich sogar in Artikel 118 (1) B-VG: »Der Wirkungsbereich der Gemeinde ist ein eigener und ein vom Bund oder vom Land übertragener.«

<sup>813</sup>Aufzählung nach Oppitz, F., Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (123) 129f.

<sup>814</sup>Oppitz, F., Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (123) 129f.

<sup>815</sup>Oppitz, F., Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (123) 129f.

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

Auflistung von wesentlichen erscheinenden, kommunalen Aufgaben handelt. Wie bereits an-gemerkt, werden kommunale Aufgaben vielfach in einfachen Bundes- und Landesgesetzen definiert werden. Diese hier erschöpfend aufzulisten, ist für einen Überblick weder zielführend noch machbar.

**Tabelle 3.4:** Kommunale Aufgaben gegliedert nach Wirkungsbereichen und Art der Verwaltung.

	<b>Hoheitsverwaltung</b>	<b>Privatwirtschaftsverwaltung</b>
<b>Eigener Wirkungsbereich</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- örtliche Sicherheitspolizei.</li> <li>- örtliche Veranstaltungspolizei.</li> <li>- örtliche Straßenpolizei.</li> <li>- Verwaltung der kommunalen Verkehrsflächen.</li> <li>- Flurschutzpolizei.</li> <li>- örtliche Marktpolizei.</li> <li>- örtliche Gesundheitspolizei, insbesondere:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hilfs- und Rettungswesen.</li> <li>- Leichenwesen.</li> <li>- Bestattungswesen.</li> </ul> </li> <li>- Sittlichkeitspolizei.</li> <li>- örtliche Baupolizei.</li> <li>- örtliche Feuerpolizei.</li> <li>- örtliche Raumplanung.</li> <li>- öffentliche Einrichtungen zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten.</li> <li>- freiwillige Feilbietung beweglicher Sachen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ver- und Entsorgung               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stromversorgung.</li> <li>- Wasserversorgung.</li> <li>- Fernwärme.</li> <li>- Abwasser.</li> <li>- Abfallentsorgung.</li> <li>- Recyclinganlagen.</li> <li>- Reinigung öffentlicher Flächen.</li> </ul> </li> <li>- Verkehr und öffentlicher Raum.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- öffentlicher Nahverkehr.</li> <li>- Park- und Gartenanlagen.</li> <li>- Friedhöfe.</li> </ul> </li> <li>- Bildung, Kultur und Sport.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kindergärten.</li> <li>- Kinderbetreuung.</li> <li>- Schulen.</li> <li>- Museen.</li> <li>- Bibliotheken.</li> <li>- Theater.</li> <li>- Kultureinrichtungen.</li> <li>- Hallen (div. Funktionen).</li> <li>- Hallenbäder, Freibäder.</li> <li>- Sportplätze.</li> <li>- Wintersporteinrichtungen.</li> </ul> </li> <li>- soziale Wohlfahrt.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mobile Sozialdienste.</li> <li>- Altersheime.</li> <li>- Pflegeheime.</li> <li>- Jugendwohlfahrt.</li> <li>- Wohnungswesen.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Übertragener Wirkungsbereich</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meldewesen.</li> <li>- Personenstandswesen.</li> <li>- Schulpflichtigenverzeichnis.</li> <li>- Organisation von Wahlen.</li> </ul>	Nach Artikel 118 (2) B-VG fallen Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung immer in den eigenen Wirkungsbereich.

Eigene Darstellung basierend auf: Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches in der Hoheitsverwaltung nach Artikel 118 (3) B-VG, der Privatwirtschaftsverwaltung und des übertragenen Wirkungsbereiches nach Op-pitz, F., Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (123) 130 und Saliterer, I., Entwicklungslinien und Gestaltungspotentiale kommunaler Ziel- und Erfolgssteuerung (2007) 23 sowie Artikel 81a (1 B-VG).

#### 3.4.2 Wirtschaftliche Gliederung kommunaler Aufgaben

Die Idee hinter der Herleitung kommunaler Aufgaben aus der Welt der Finanzwirtschaft ist sim-pel: Wenn Gemeinden verpflichtet sind, alle ihre finanziell relevanten Tätigkeiten und Leistun-

gen korrekt zu veranschlagen bzw. zu verbuchen,<sup>816</sup> dann müsste somit auch das vollständige Aufgabenfeld abgebildet werden. Angenommen, jede Transaktion steht in einer Zeile und enthält eine Bezeichnung (z.B. Betankung des Gemeindeschneepfluges X am Tag Y.), so erhielte man durch sinnvolle Gruppierung der einzelnen Buchungszeilen eine umfassende Übersicht über tatsächliche, kommunale Aufgaben. In Österreich gibt es Vorgaben für die Gliederung der kommunalen Haushalte. Diese sind auf Basis des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 durch die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997<sup>817</sup> festgelegt,<sup>818</sup> die folgende Gliederungsarten der Einnahmen und Ausgaben gemäß § 7 kennt:

- **Haushaltswirtschaftliche Gliederung:**<sup>819</sup> Hierbei wird nur zwischen ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben unterschieden. Eine Ableitung von Aufgaben ist daraus nicht möglich.
- **Funktionelle Gliederung:**<sup>820</sup> Diese Gliederung wird in der Verordnung auch Ansatzgliederung genannt und enthält drei verbindliche Hierarchiestufen: 10 Ansatz-Gruppen auf oberster Ebene mit einem einstelligen Code von 0 bis 9, Ansatz-Abschnitte auf zweiter Hierarchiestufe mit einem zweistelligen Code von 00 bis 99 sowie in dritter Ebene Ansatz-Unterschnitte mit einem Code von 000 bis 999. Rein logisch gedacht gäbe es bei einem dreistelligen, ganzzahligen System Platz für 1.000 Unterabschnitte (von den Nummern 000 bis 999), allerdings sind in der Verordnung nicht alle Unterabschnitte vergeben. Ebenso sind nicht alle Abschnitte auf zweiter Ebene definiert. Aus Platzgründen ist in Tabelle 3.5 nur die Liste der Ansatz-Gruppen sowie in Tabelle 3.6 ein erster Einblick in die Ansatz-Unterschnitte dargestellt. Es wird schon bei dieser Aufzählung deutlich, dass es sich vorrangig um eine buchhalterische Liste handelt denn um eine Aufgabenbeschreibung. Es kann damit eher eine Formulierung wie »eine Einnahme aus dem Bereich der Finanzwirtschaft wird unter Ansatz-Gruppe neun verbucht« getroffen werden als festgestellt werden, dass die Finanzwirtschaft eine Aufgabe der Gemeinde ist. Noch deutlicher wird dies, wenn die Abschnitte oder sogar Unterabschnitte herangezogen werden. Es ist sehr fraglich, ob z.B. »910 Geldverkehr« des Abschnittes »91 Kapitalvermögen und Stiftungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit« als Aufgabe gewertet werden kann. Gänzlich nutzlos ist diese Aufstellung freilich nicht, so enthält sie trotz gewisser Einschränkungen zahlreiche Begriffe, die eindeutig als Aufgabe interpretiert werden können. So kann z.B. »527 Müllbeseitigung« oder »530 Rettungsdienst« ohne große Diskussion mit dem Schlagwort »kommunale Aufgabe« versehen werden.

Auffallend ist, dass bei der funktionalen Gliederung – speziell auf Ebene der Unterabschnitte – sowohl Bezeichnungen vorkommen, die mehr mit einer Tätigkeit assoziiert werden können (z.B. »351 Maßnahmen zur Kunstpflege«) als auch welche, die eher mit dem Vorhandensein einer Einrichtung verbunden sind (z.B. »350 Einrichtungen zur Kunstpflege.«) Es ist daher bei der Ableitung von kommunalen Aufgaben aus dieser Liste Vorsicht geboten, da dies sowohl auf Leistungs- als auch Einrichtungsebene möglich erscheint.

Da es sich dabei um ein Schema zur Gliederung der Einnahmen und Ausgaben han-

<sup>816</sup>Was sich etwa anhand der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997; BGBl. Nr. 787/1996 idF BGBl. II Nr. 118/2007.

<sup>817</sup>BGBl. Nr. 787/1996 idF BGBl. II Nr. 118/2007.

<sup>818</sup>Auch Bröthaler und Wieser verweisen auf diese Haushaltsgliederungen. Bröthaler, J., Wieser, R., Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden (2005) 49.

<sup>819</sup>Anlage 1 Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997; BGBl. Nr. 787/1996 idF BGBl. II Nr. 118/2007.

<sup>820</sup>Anlage 2 Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997; BGBl. Nr. 787/1996 idF BGBl. II Nr. 118/2007.

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

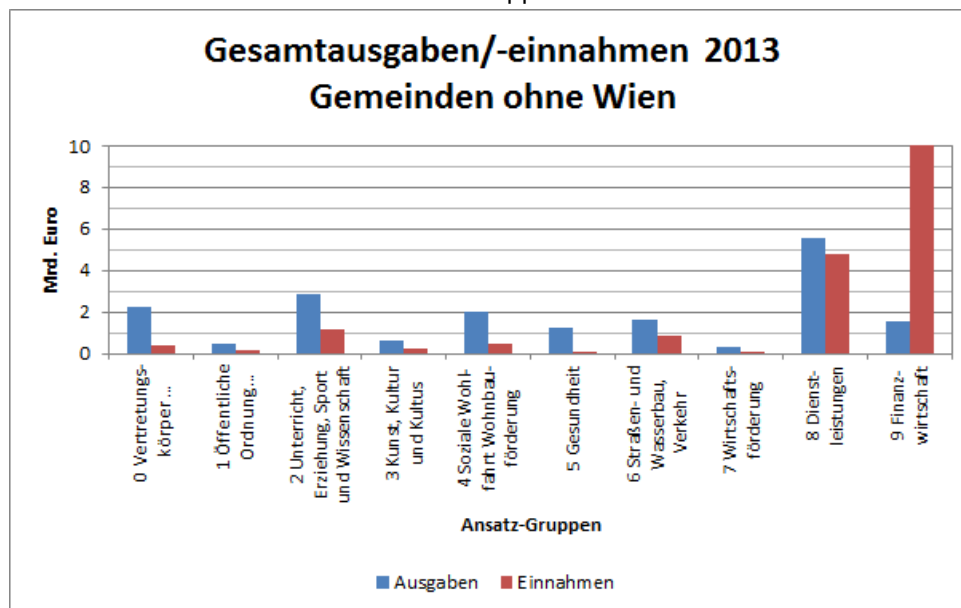
**Tabelle 3.5:** Ansatz-Gruppen gemäß Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997.

Ansatz-Gruppe		Ansatz-Gruppe	
0	Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung	5	Gesundheit
1	Öffentliche Ordnung und Sicherheit	6	Straßen- und Wasserbau, Verkehr
2	Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	7	Wirtschaftsförderung
3	Kunst, Kultur und Kultus	8	Dienstleistungen
4	Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	9	Finanzwirtschaft

Quelle: Eigene Darstellung nach Anlage 2 Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997; BGBl. Nr. 787/1996 idF BGBl. II Nr. 118/2007.

delt, liegt der Gedanke nahe, die Bedeutung der jeweiligen Aufgaben (im Sinne von Ansätzen) über die Höhen der entsprechenden Beträge zu ermitteln. So erhält man eine Einschätzung der Relevanz eines bestimmten Aufgabenfeldes aus finanzieller Sicht. Es ist wohl schwer zu argumentieren, wenn ein bestimmter Aufgabenbereich in Zusammenlegungsanalysen ignoriert werden würde, wenn bei diesem im Gemeindebudget hohe Einnahmen und Aufgaben verbucht sind. Anzumerken ist, dass es sich bei Betrachtung von kommunalen Budgets rein um eine Analyse der Aufgabenbereiche handeln kann, bei denen Gemeinden auch formal zuständig sind. So würde etwa der Betrieb einer Universität zwar für die Bevölkerung in der Gemeinde sichtbar sein und »wirken«, im Gemeindebudget indes nicht in dieser Form abgebildet sein – Gemeinden betreiben ja grundsätzlich keine Universitäten.

**Abbildung 3.17:** Gesamtausgaben/-einnahmen 2013 gemäß Rechnungsquerschnitt der Gemeinden ohne Wien nach Ansatz-Gruppen.



Quelle: Statistik Austria, Gemeindegebarungsstatistik 2013, Gebarungsdaten aller österreichischen Gemeinden, ausgewählte Kennzahlen je Gemeinde auf EDV-Datenträger bereitgestellt durch die Statistik Austria, 27.08.2015 bzw. GemBon, Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der österreichischen Gemeinden, Gembon Version 2.4/2014, Software des Fachbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, E280-3, der Technischen Universität Wien (J. Bröthaler) auf Basis der kommunalen Finanzstatistikdaten der Statistik Austria aller österreichischen Gemeinden 1990-2013, 27.08.2015.

In Abbildung 3.17 bzw. in Tabelle 3.6 ist der Versuch unternommen worden, diese Idee mit konkreten Zahlen für die Gemeinden Österreichs ohne Wien im Jahr 2013 zu hinterlegen. Es fällt einerseits auf, dass die einzelnen Ansatz-Gruppen bzw. Ansatz-Unterabschnitte sehr unterschiedlich hohe Summe aufweisen. So wird schon der erste Gedanke, die Be-

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

reiche unterscheiden sich in ihrer Wichtigkeit, mit empirischem Material unterfüttert. Andererseits wird deutlich, dass Ausgaben und Einnahmen nicht in einem unmittelbaren inhaltlichen Gleichgewicht stehen. So wird ersichtlich, dass rund ein Drittel der knapp 18,4 Mrd. Euro Einnahmen aus dem Finanzausgleich unter dem Titel »925 - Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben« kamen, dem kein direkt vergleichbarer Ausgabenposten gegenübersteht. Umgekehrt gibt es schon Aufgabenfelder, wie z.B. die Wasserversorgung, wo die Höhe der Einnahmen in etwa der Ausgaben entspricht. Generell kann festgestellt werden, dass es eine große Anzahl an Aufgaben gibt, die jeweils für sich genommen nur einen geringen Anteil am Gesamtbudget haben. Der Schluss, dass es sich daher um eine allgemein eher unbedeutende Aufgabe handelt, ist dennoch nicht zulässig. Zum einen, weil es sich hier um eine hochaggregierte Liste über alle Gemeinden ohne Wien hinweg handelt und dabei die Anzahl der Einrichtungen nicht berücksichtigt wird. Zum anderen, weil nichts Inhaltliches über Aufgaben (wie z.B. deren Kostenstruktur, . . . ) bekannt ist. Im Zuge einer individuellen Betrachtung von einzelnen Gemeindebudgets, speziell im Zusammenspiel mit dem Wissen zur Art und Ausprägung der jeweiligen Aufgabenerfüllung, sind aussagekräftigere Ergebnisse hinsichtlich der Relevanz zu erwarten.

Quelle zu Tabelle 3.6 (Folgeseite): Statistik Austria, Gemeindegebarungsstatistik 2013, Gebarungsdaten aller österreichischen Gemeinden, ausgewählte Kennzahlen je Gemeinde auf EDV-Datenträger bereitgestellt durch die Statistik Austria, 27.08.2015 bzw. GemBon, Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der österreichischen Gemeinden, Gembon Version 2.4/2014, Software des Fachbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, E280-3, der Technischen Universität Wien (J. Bröthaler) auf Basis der kommunalen Finanzstatistikdaten der Statistik Austria aller österreichischen Gemeinden 1990-2013, 27.08.2015.



### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

**Tabelle 3.6:** Top 25 (von 392) der Gesamtausgaben/-einnahmen 2013 gemäß Rechnungsquerschnitt der Gemeinden ohne Wien der Ansatz-Unterabschnitte.

Rg.	Ausgaben nach Ansatz-Unterabschnitten, 2013			Einnahmen nach Ansatz-Unterabschnitten, 2013				
	Uab	Ansatz-Unterabschnitt-Text	Mio. EUR	Anteil	Uab	Ansatz-Unterabschnitt-Text	Mio. EUR	Anteil
1	851	Betriebe der Abwasserbeseitigung	1.686	14%	925	Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben	5.751	36%
2	612	Gemeindestraßen	1.027	8%	920	Ausschließliche Gemeindeabgaben	2.933	18%
3	240	Kindergärten	998	8%	851	Betriebe der Abwasserbeseitigung	1.738	11%
4	010	Zentralamt	770	6%	850	Betriebe der Wasserversorgung	556	3%
5	419	Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen	762	6%	612	Gemeindestraßen	539	3%
6	562	Sprengelbeiträge	644	5%	240	Kindergärten	475	3%
7	850	Betriebe der Wasserversorgung	554	4%	914	Beteiligungen	470	3%
8	211	Volksschulen	537	4%	852	Betriebe der Müllbeseitigung	381	2%
9	212	Hauptschulen	463	4%	853	Betriebe für die Errichtung und Verwaltung von Wohn- und Geschäftsgebäuden	361	2%
10	411	Maßnahmen der allgemeinen Sozialhilfe	460	4%	859	Sonstige Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit	277	2%
11	080	Pensionen (soweit nicht aufgeteilt)	417	3%	840	Grundbesitz	273	2%
12	914	Beteiligungen	399	3%	990	Überschüsse und Abgänge (soweit nicht zugeordnet)	243	2%
13	853	Betriebe für die Errichtung und Verwaltung von Wohn- und Geschäftsgebäuden	383	3%	820	Wirtschaftshöfe	211	1%
14	930	Landesumlage	381	3%	212	Hauptschulen	192	1%
15	852	Betriebe der Müllbeseitigung	375	3%	211	Volksschulen	188	1%
16	000	Gewählte Gemeindeorgane	313	3%	940	Bedarfszuweisungen	175	1%
17	859	Sonstige Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit	306	2%	899	Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	165	1%
18	820	Wirtschaftshöfe	296	2%	813	Müllbeseitigung	150	1%
19	163	Freiwillige Feuerwehren	250	2%	420	Altenheime	147	1%
20	990	Überschüsse und Abgänge (soweit nicht zugeordnet)	243	2%	941	Sonstige Finanzzuweisungen nach dem FAG	124	1%
21	840	Grundbesitz	240	2%	010	Zentralamt	123	1%
22	814	Straßenreinigung	233	2%	617	Bauhöfe	121	1%
23	320	Ausbildung in Musik und darstellender Kunst	203	2%	320	Ausbildung in Musik und darstellender Kunst	113	1%
24	413	Maßnahmen der Behindertenhilfe	198	2%	411	Maßnahmen der allgemeinen Sozialhilfe	107	1%
25	560	Betriebsabgangsdeckung	189	2%	163	Freiwillige Feuerwehren	98	1%

- **Ökonomische Gliederung:**<sup>821</sup> Diese Gliederungsart ist der Ansatzgliederung hinsichtlich des hierarchischen Aufbaus ähnlich. Die Stufen heißen dabei Klassen, Posten-Unterklassen und Gruppen, die wiederum nach einem Codierungssystem gelistet sind. Diese Darstellung bzw. Einordnungsart von Einnahmen und Ausgaben eignet sich kaum, um Aufgaben von Gemeinden zu finden, die – zumindest den Begriffen im Verordnungstext nach – auf die Art Einnahmen bzw. Ausgaben abzielen. Z.B. sind in der Klasse »2 Geld, Forderungen, aktive Rechnungsabgrenzung, Rücklagen« bei der Posten-Unterklasse »21 Guthaben bei Kreditinstituten« oder »25 Nichtinvestitionsfördernde Darlehen« als Gliederungsmerkmal vorgegeben. Diese Beispiele verdeutlichen, dass dieses Einteilungsschema hinsichtlich der Fragestellung dieses Kapitels nicht sonderlich hoch relevant ist. Vielmehr kann diese Art der Einteilung zur Klärung bestimmter ökonomischer Fragestellungen im Zuge der kommunalen Aufgabenerfüllung herangezogen werden.
- **Finanzwirtschaftliche Gliederung:**<sup>822</sup> In der Verordnung ist auch eine finanzwirtschaftliche Gliederungsvorgabe angeführt. Dabei sind sowohl für Einnahmen als auch Ausgaben jeweils 10 Gebärungsgruppen vorgesehen, z.B. Personalausgaben, Sachausgaben etc. Auch diesem Schema kann höchstens eine unterstützende Funktion bei der Identifikation von kommunalen Aufgaben zugeschrieben werden.

### 3.4.3 Wirkungsraumbezogene Gliederung kommunaler Aufgaben

Die in den bisherigen Kapiteln durchgeführte Einteilung von Aufgabenbereichen kann als durchwegs juristisch bzw. buchhalterisch angesehen werden. Der Fokus liegt klar auf den Rahmenbedingungen um die Aufgabe herum beziehungsweise auf den Grundlagen, wie es denn überhaupt zu einer Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde kommen kann und wie die verbundenen budgetären Effekte abgebildet werden können. Der Inhalt der einzelnen Aufgaben ist bei dieser Annäherung nicht im Zentrum des Interesses. Viel näher ist man diesem bei der Aufgaben-Typisierung von Bröthaler und Wieser: Die Autoren weisen kommunale Aufgaben, ausgehend von der funktionalen Ansatzgliederung, vier Feldern zu.<sup>823</sup>

- **Basisaufgaben:** Dabei handelt es sich vor allem um hoheitliche Kernaufgaben, die für die eigene Bevölkerung bereitgestellt werden. Zum Beispiel Kindergärten, Bauhöfe, Abfallentsorgung etc.
- **Naturraumbezogene Aufgaben:** Aufgaben, die sich nicht auf den Siedlungsraum, sondern den Naturraum der Gemeinde beziehen. Z.B. Naturschutzmaßnahmen, Wildbachverbauungen, Güterwege etc.
- **Ballungsraumspezifische Aufgaben:** Aufgaben, die erst bei höheren Bevölkerungsdichten und größeren Verwaltungseinheiten relevant beziehungsweise deren Erfüllung mit zunehmender Dichte und Größe komplexer und daher anspruchsvoller werden. Z.B. Verkehrsbetriebe, Berufsfeuerwehren, spezialisierte Ämter wie Jugendamt, Sportamt, Gesundheitsamt, Bauamt etc.
- **Zentralörtliche Aufgaben:** Bei diesem Typ ist das Einzugsgebiet der angebotenen kom-

<sup>821</sup> Anlage 3b Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997; BGBl. Nr. 787/1996 idF BGBl. II Nr. 118/2007.

<sup>822</sup> Anlage 4 Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997; BGBl. Nr. 787/1996 idF BGBl. II Nr. 118/2007.

<sup>823</sup> Gesamte folgende Aufzählung inklusive Beispielen nach: Bröthaler, J., Wieser, R., Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden (2005) 50f.

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

munalen Leistungen relevant: Zentralörtliche Aufgaben werden nicht nur von der eigenen Bevölkerung in Anspruch genommen, sondern die Leistungserbringung zielt auch auf Personen außerhalb der eigenen administrativen Gemeinde, z.B. aus der Region, ab. Z.B. höhere Schulen, Schwimmbäder, Kunst- und Kultureinrichtungen etc.

Bei dieser Aufstellung wird verdeutlicht, dass es eine Gruppe von kommunalen Aufgaben bzw. Leistungen gibt, die nicht ausschließlich von der »eigenen Bevölkerung« wahrgenommen werden muss. Insbesondere bei den zentralörtlichen Aufgaben geht klar hervor, dass die Nutzung dieser Leistungen für alle Personen grundsätzlich unabhängig ihrer Herkunft möglich ist. Es wird dadurch eine gewisse Wahlmöglichkeit für die Bevölkerung geschaffen, wie etwa: Gehe ich in das Schwimmbad der eigenen oder der Nachbargemeinde? Besuche ich eine höhere Schule in meiner Heimatgemeinde oder doch in einer anderen Gemeinde? Aber es ist nicht nur rein die Diskussion um die Herkunft der Zielgruppe, die diese Art von Typisierung ermöglicht. Es wird klar, dass es Aufgaben gibt, die jedenfalls organisiert werden müssen, wie etwa jene der Basis- oder naturraumbezogenen Aufgaben. Es wird den Aufgaben dieser Gruppe unterstellt, dass die Bereitstellung dieser Leistungen klar den Gemeinden zugeschrieben wird, unabhängig davon, ob dies tatsächlich ein rechtliches Erfordernis ist oder Gemeinden dies aus politisch-strategischen Gründen anbieten bzw. organisieren. Bei den Aufgaben der anderen beiden Kategorien stellt sich schon mehr die Frage, ob das Anbieten dieser Leistungen auch tatsächlich Pflicht ist bzw. von der Allgemeinheit erwartet wird. Es ist zu diskutieren, ob eine mittelgroße Gemeinde den öffentlichen Verkehr über eigene Verkehrsbetriebe organisieren möchte, muss oder sollte. Möglicherweise hilft eine enge Abstimmung mit Verkehrsbetrieben von übergeordneten Ebenen, wie von Land oder Bund, viel eher der Bevölkerung ein attraktives Angebot zu schaffen. Für zentralörtliche Aufgaben kann – wiederum unabhängig von rechtlichen Erfordernissen – ebenso diskutiert werden, ob denn in der betroffenen Gemeinde diese Leistung angeboten werden muss. Gerade in dieser Kategorie scheint ein Blick über den Tellerrand hin zu Nachbarn bzw. deren Angebot(-swillen) zwingend notwendig. Wenn etwa eine für einen sinnvollen, wirtschaftlichen Betrieb erforderliche Nachfrage durch Nutzer der eigenen Gemeinde nicht gegeben ist, könnten diese fehlenden Nutzer aus umgebenden Gebieten anderer Gemeinden durch deren Beitrag den Betrieb rentabel machen. Wie schon aus der Verfassung<sup>824</sup> oder weiteren rechtlichen Normen, wie z.B. den Gemeindeordnungen<sup>825</sup> abgeleitet werden kann, hat die kommunale Aufgabenerfüllung den Grundsätzen der »Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit« zu folgen. Somit hat eine Gemeinde grundsätzlich bei jeder ihrer Aufgaben, aber insbesondere bei jenen der ballungsraumspezifischen und zentralörtlichen Aufgaben zu erörtern, ob die jeweilige Aufgabe im Sinne dieser Grundsätze erledigt werden kann. Dieses Hinterfragen zielt – stringent gedacht – darauf ab, ob eine Aufgabe von einer Gemeinde noch sinnvoll angeboten werden soll oder eben nicht. Es zeigt sich also, dass gerade die Grundsätze Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit einen Gestaltungsspielraum für eine Gemeinde bei ihrer Aufgabenerledigung eröffnen.

<sup>824</sup> Z.B. erkennbar daran, dass nach Artikel 119a (2) B-VG das Land ein Recht auf die Prüfung der Gebarung von Gemeinden nach eben diesen Grundsätzen hat; Ebenso ist mit Artikel 116a (1) B-VG die Grundlage zur Bildung von Gemeindeverbänden geschaffen, die, falls es sich um Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung handelt, Gemeindeverbände dann goutiert, wenn diese »aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Interesse der beteiligten Gemeinden gelegen ist.«

<sup>825</sup> Als zufälliges Beispiel kann hier etwa Kärnten dienen: »Stellt der Gemeinderat Verletzungen des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung des eigenen Wirkungsbereiches sowie des Gebotes der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarung [. . .] fest, so hat er die ihm zur Abhilfe erforderlich erscheinenden Maßnahmen zu treffen.« §34 (3) Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung - K-AG; »Die Errichtung, die wesentliche Änderung und die Auflassung von wirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeinde ohne eigene Rechtspersönlichkeit obliegt dem Gemeinderat. Die Gemeinde darf eine derartige wirtschaftliche Unternehmung nur betreiben, wenn dies den Grundsätzen der Vorheriger Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entspricht.« §91 (1) K-AGO.

Bei genauer Auseinandersetzung mit der räumlichen Wirkung von Aufgaben zeigt sich sehr rasch, dass eine weitere Differenzierung notwendig erscheint, die in der betrachteten Literatur nicht in dieser Deutlichkeit zu finden ist.<sup>826</sup> Konkret handelt der Vorschlag einer Gliederung in kommunale Aufgaben mit **punktförmigem, netzförmigen** sowie **ohne unmittelbar räumlichen Charakter**. Dies scheint insbesondere dann relevant zu werden, wenn man Aufgaben im Zuge einer anstehenden Gebietsreform hinsichtlich ihres Synergieeffektpotentials (speziell Betriebsgrößen- und Standorteffekte, mehr siehe Kapitel 2.2) untersuchen möchte.

- **Punktuelle Aufgabenerfüllung:** Darunter seien all jene kommunalen Leistungen zu sehen, die an einem Standort angeboten bzw. erbracht werden. Die Wirkung entfaltet sich an diesem Standort bzw. in einem gewissen, von der Art abhängigen, Einzugsgebiet. Das bedeutet, dass potentielle Nachfragerinnen und Nachfrager diesen Ort aufsuchen müssen, um die Leistung in Anspruch zu nehmen. Darunter sind unter anderem etwa Kindergärten, Schulen, Bauhöfe, Gemeindeämter, Hallenbäder etc. zu verstehen. Da Standorte mehr oder weniger leicht gewechselt werden können, besteht für die Gemeinden ein gewisser Handlungsspielraum in der räumlichen Disposition. Freilich ist es möglich, dass diese punktförmige Leistung mehrmals in der gleichen Gemeinde erbracht wird. Bei dieser Gruppe von Aufgaben sind Synergieeffekte durch Kooperation oder Zusammenlegung, die speziell aus Verteilungs- und Allokationsüberlegungen stammen, grundsätzlich denkbar.
- **Netzförmige Aufgabenerfüllung:** Darunter seien all jene kommunale Leistungen zu verstehen, die einen netzförmigen Charakter aufweisen. Die Unterstellung dabei sei, dass es zwar ähnlich zur punktförmigen Aufgabenerfüllung ein Einzugsgebiet gibt, dieses jedoch wesentlich enger an das physische oder abstrakte Netz gebunden ist. Dadurch entsteht für die Nachfragerinnen und Nachfrager eine gewisse Abhängigkeit vom Netzgestalter- bzw. Betreiber, weil die Leistung nur räumlich eingeschränkt konsumiert werden kann. Als typische Aufgabenfelder fallen hier Ver- und Entsorgungsleistungen wie Wasser, Kanal, Fernwärme, Schneeräumung aber auch Verkehrsleistungen wie der Betrieb eines (City-)busnetzes ein. Charakteristisch sei weiters, dass diese Netze grundsätzlich keine Lücken aufweisen; sprich, die Leistungen werden im Bereich der Netze ohne Unterbrechung angeboten. So ergibt sich zwangsläufig ein räumliches Versorgungsgebiet, welches neben politischen auch durch technische Rahmenbedingungen beeinflusst ist. Ebenso wie bei punktuell angebotenen Leistungen sind in dieser Gruppe Synergieeffekte zu erwarten, die speziell aus der Optimierung des Netzes hinsichtlich technischer Kriterien hervorgehen, wenn eine Abstimmung mit Nachbarn erfolgt.
- **Aufgabenerfüllung ohne unmittelbaren Raumbezug:** Darunter seien all jene Aufgaben und Aktivitäten zu verstehen, deren Erfüllungs- und Wirkungsraum primär durch eine administrative Grenze bestimmt wird und der Ort der Ausübung grundsätzlich unabhängig davon ist. Als Beispiele seien etwa behördliche Aufgaben wie Baupolizei oder örtliche Raumplanung aber auch allgemeine Verwaltungsagenden wie die Lohnverrechnung von Gemeindebediensteten genannt. Diese Tätigkeiten müssen jedenfalls für alle im Gemeindegebiet Betroffenen erbracht werden, nicht aber für Räume außerhalb des durch Grenzen festgelegten Einflussgebietes. Es existiert somit kein Einzugsgebiet, welches von einem Standort oder Netz ausgeht und Nutzerinnen und Nutzer diese Leistung unabhängig ihrer Herkunft nachfragen können. Es ist daher anzunehmen, dass im Unterschied zu punkt- oder netzförmigen Angelegenheiten andere Effekte diskutiert werden müssen, die durch eine etwaige Kooperation oder Zusammenlegung erreicht werden können. Z.B. würden sich Fragestellungen eher um die Effizienz der Verwaltung und ih-

<sup>826</sup>Die folgende Überlegung entstammt einer gemeinsamen Diskussion mit R. Kalasek am Fachbereich Stadt- und Regionalforschung, Department für Raumplanung, TU Wien zum Thema der Arbeit am 19.08.2015.

rer allgemeinen Qualität bewegen, nicht aber über suboptimale Ausübung durch falsche Standortwahl oder Netzkonfiguration.

#### 3.4.4 Die Daseinsvorsorge im Kontext kommunaler Politik

Beim Screening von Literatur zu Aufgaben von Gemeinden stößt man sehr bald auf einen weiteren Begriff: Die Daseinsvorsorge. Je nach Autor findet man unterschiedliche Definitionen und Auslegungen dieses Ausdrucks. Dies führen Steinführer et al. auf den Begriff »[...] inhärenten terminologischen Spielraum [...]«<sup>827</sup> zurück. So argumentiert auch Neu in einer umfassenden Aufarbeitung zu diesem Begriff, dass es keine universell gültige Definition für diesen Begriff gibt, dieser jedoch ab den 1920er-Jahren im deutschsprachigen Raum ja nach Background, wie etwa mit einer eher sozialpsychologischen oder infrastrukturtechnischen Sicht, verwendet wird.<sup>828</sup> Je näher man dem Thema Daseinsvorsorge aus kommunaler Sicht rückt, desto öfter trifft man auf eine Definition, wie sie etwa bei Saliterer zu lesen ist: Sie versteht darunter »[...] Dienstleistungen allgemeinen Interesses zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben [...]«<sup>829</sup>, die Gemeinden neben ihren hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen sollen. Darüber hinaus trennt sie Angelegenheiten der Daseinsvorsorge in marktbezogene und nicht marktbezogene Tätigkeiten.<sup>830</sup> Diese strikte Trennung erscheint nicht ganz nachvollziehbar, insbesondere wenn man die Auslegung von Neuffer heranzieht. Er zählt die Daseinsvorsorge an sich zwar zum »[...] klassischen Aufgabenbestand [...]«<sup>831</sup> von Gemeinden, sieht darin aber eine Verschränkung des »[...] allgemeinen Leistungsangebot[es] an alle mit vielfältigen Bemühungen um sozialen Ausgleich zugunsten gesellschaftlich Schwacher und Benachteiligter [...]«<sup>832</sup> und erklärt diesen Gedanken anhand der Politikfelder<sup>833</sup> Wohnungspolitik, Jugend- und Bildungspolitik, Arbeitspolitik, Gesundheits- und Sozialpolitik, Kultur-, Erholungs- und Sportpolitik, Verkehrspolitik und Ver- und Entsorgungspolitik. Seine Argumentation läuft in allen Politikfeldern stets ähnlich ab: Auch wenn eine Angelegenheit auf den ersten Blick nicht in der Kompetenz der Gemeinde liegt, kann und sollte eine Gemeinde dennoch mit unterschiedlichsten Mitteln steuernd eingreifen. Beispielsweise sieht er im Feld der (deutschen)<sup>834</sup> Jugend- und Bildungspolitik die Kompetenz zum Hochschulwesen eindeutig nicht auf kommunaler Ebene, dennoch attestiert er, dass dieser Umstand »[...] eine hohe Mitverantwortung der Standortgemeinden in Fragen der Planung und Grundstücksbeschaffung und vor allem der sozialen Integration [...]«<sup>835</sup> nicht ausschließt. Werden Eingriffe durch die Gemeinde durchgeführt, kann dies in einem weiten Sinne zur Politik unter dem Dach der Daseinsvorsorge gezählt werden. Um welche Maßnahmen es sich genau handelt, ist freilich nicht festgeschrieben, zu individuell können diese ausgestaltet sein. Gruber zeigt zum Beispiel verständlich auf, wie eine Gemeinde in einem Themenfeld aktiv werden kann, welches im ersten Moment nicht als Kernaufgabe gesehen werden

<sup>827</sup>Steinführer, A. et al., Die Anpassungsfähigkeit der Kleinstädter. Akteursstrategien im Umgang mit dem Wandel der Daseinsvorsorge in Altrock, U. et al. (Hrsg.), Die Anpassungsfähigkeit von Städten (2014) (155) 156.

<sup>828</sup>Neu, C., Daseinsvorsorge - Eine Einführung in Neu, C. (Hrsg.), Daseinsvorsorge: Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung (2009) 9f.

<sup>829</sup>Saliterer, I., Entwicklungslinien und Gestaltungspotentiale kommunaler Ziel- und Erfolgssteuerung (2007) 21.

<sup>830</sup>Ebenda.

<sup>831</sup>Neuffer, M., Entscheidungsfeld Stadt (1973) 32.

<sup>832</sup>Ebenda.

<sup>833</sup>Die folgenden Politikfelder entsprechen den Unterkapiteln 5 bis 11 des Kapitels III Die Befriedigung der individuellen Grundbedürfnisse: Daseinsvorsorge und sozialer Ausgleich aus Neuffer, M., Entscheidungsfeld Stadt (1973) 32ff, 47ff, 54ff, 57ff 67ff, 73ff und 83ff. Die Diskussion zu »charakteristischen Themen« der Daseinsvorsorge auf lokaler Ebene unterscheidet sich sinngemäß nur geringfügig von der hier genannten. Anderwald, K., Gemeindepolitik in Österreich in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (5) 8f.

<sup>834</sup>Er beschreibt zwar die Situation in Deutschland, aber der Grundgedanke lässt sich auch auf Österreich übertragen.

<sup>835</sup>Neuffer, M., Entscheidungsfeld Stadt (1973) 53.

könnte: Integration von Migranten. Sie betont, dass gerade das politische Klima auf Gemeindeebene eine wesentliche Rahmenbedingung für eine gelungene Integration darstelle.<sup>836</sup> Migranten treffen etwa im Bereich des Melde- und Bauwesens auf die Gemeinde als Behörde.<sup>837</sup> Wie mitentscheidend die lokal-politische Atmosphäre im Baubereich für Menschen mit Migrationshintergrund ist, zeigt der Bau einer Moschee in Bad Vöslau. Die ursprünglichen Planungen lösten großen Widerstand bei Projektgegnern aus. Ein vom Bürgermeister initiiertes Mediationsverfahren konnte Fürsprecher und Kritiker soweit auf eine Linie bringen, dass schlussendlich der Bau ohne größere Konflikte ablaufen konnte.<sup>838</sup> Unter anderem einigte man sich auf Anpassungen in der Architektur und Ausmaß des Gebäudes.<sup>839</sup> Aber nicht nur als Behörde und Vermittler kann eine Gemeinde im Rahmen der Integrationspolitik tätig werden, vielmehr kann sie nach Gruber auch als Arbeitgeber tätig werden und z.B. für Kindergärten Personal mit Migrationshintergrund einstellen, über Förderungen Sport- und Kulturvereine unterstützen oder generell durch eigenes Personal Migranten Kontaktpersonen bereitstellen.<sup>840</sup> In diesem Kontext fällt eine Meldung aus dem Nachrichtenportal orf.at auf, die es wert ist, genauer untersucht zu werden – wohlwissend, dass diese in der Wahlkampfzeit zur oberösterreichischen Landtagswahl publiziert wurde: Wie in Abbildung 3.18 erkennbar, suggeriert der Titel »OÖ: Gemeinde koordiniert Flüchtlingshilfe«, dass hier die Gemeinde als Gebietskörperschaft aktiv würde. Doch bei genauerer Untersuchung stellt sich heraus, dass sich Bewohnerinnen und Bewohner von Gallneukirchen in dem nicht auf Gewinn orientierten Verein »Gemeinsam in Gallneukirchen« organisiert haben und über diesen die Asylwerber und Asylwerberinnen sowie Flüchtlinge begleiten und betreuen wollen.<sup>841</sup> Auf der Website des Vereins wird verdeutlicht, dass die Vereinstätigkeit in »[...] enger Zusammenarbeit mit [...] der Stadtgemeinde Gallneukirchen, den Umlandgemeinden Alberndorf, Engerwitzdorf, Unterweikersdorf [...]« durchgeführt werden soll.

**Abbildung 3.18:** Nachrichtenmeldung zu Flüchtlingshilfe auf Gemeindeebene.



Quelle: Österreichischer Rundfunk (Hrsg.), OÖ: Gemeinde koordiniert Flüchtlingshilfe <http://www.orf.at/#/stories/2284503/> (17.6.2015).

Dieses Beispiel soll zeigen, dass auch unabhängig von der rechtlichen Institution Gemeinde Aktivitäten in Gemeinden stattfinden können, die deutliche Auswirkungen auf das menschliche Zusammenleben haben. Vereine, Unternehmen, Privatpersonen etc. können durch ihr Engagement Tätigkeiten aus eigenem Interesse ausführen, welche unter dem breiten Mantel der Daseinsvorsorge fallen können. In diesem Zusammenhang erscheint die eine Ausweitung der Sichtweise auf die Daseinsvorsorge interessant, welcher sich Steinführer et. al in einem Arti-

<sup>836</sup>Gruber, M., Kommunale Handlungsfelder im Bereich Integration in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (393) 403.

<sup>837</sup>Gruber, M., Kommunale Handlungsfelder im Bereich Integration in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (393) 401.

<sup>838</sup>Demokratiezentrum Wien (Hrsg.), STATION 10 MIGRATION – EIN FALL FÜR DIE MEDIEN? Moscheebau in Bad Vöslau [http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/bad\\_voeslau.pdf](http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/bad_voeslau.pdf) (11.6.2015).

<sup>839</sup>Ebenda.

<sup>840</sup>Alle Beispiele aus Gruber, M., Kommunale Handlungsfelder im Bereich Integration in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (393) 401.

<sup>841</sup>Verein "Gemeinsam in Gallneukirchen" bzw. § 2 Statuten des Vereins Gemeinsam in Gallneukirchen.

kel zum Thema »Akteursstrategien im Umgang mit dem Wandel der Daseinsvorsorge« widmen. Sie betrachten die Daseinsvorsorge dabei von zwei Seiten: Zum einen sehen sie sie als »[...] planerisch-verwaltungspraktisches Konzept [...]«, zum anderen »[...] aus Sicht der Bürger[...]«<sup>842</sup>. Diese Trennung erleichtert eine differenzierte Betrachtung der Handlungsmuster und Strategien von Akteurinnen bzw. Akteuren bei Veränderungsprozessen: So kann man auf der Seite der Einrichtungsbetreiber von »[...] Anpassungen von Einrichtungen [...]«, auf Bevölkerungsseite von »[...] Bewältigung des Wandels [...]« sprechen.<sup>843</sup> Es geht so hervor, dass die Bevölkerung eine Veränderung der Daseinsvorsorge nicht nur passiv zur Kenntnis nimmt, sondern durch ihr Handeln auch aktiv beeinflusst.<sup>844</sup> Auch wenn die Autoren den Hinweis geben, dass dieses Konzept der zwei Perspektiven zur Daseinsvorsorge nicht immer einwandfrei passt und man durchaus Unschärfen in der Rollenverteilung zwischen Entscheidungsträgerinnen bzw. -träger auf Einrichtungs- bzw. Bevölkerungsseite feststellen kann,<sup>845</sup> so fügt sich ihre Argumentation gut in das hier diskutierte Gesamtbild ein: Wenn von Einrichtungsseite Veränderungen im Bestand der Daseinsvorsorge (nicht) durchgeführt werden, so agiert bzw. reagiert die Bevölkerung in gewisser Weise darauf. Dies ist etwa zu erkennen im Beispiel der Flüchtlingshilfe, wo offenbar ein Teil der Bevölkerung durch ihr Engagement bewusst Handlungen gesetzt hat, die ihnen relevant erscheinen. Oder um das Beispiel Nahversorgung<sup>846</sup> aufzugreifen: Hier scheinen ebenso bereits langfristige Bewältigungsstrategien von Seiten der Bevölkerung durch Ausweichen auf größere Supermärkte eingesetzt worden zu sein, ansonsten würde es diese ja nicht in dieser Form und Vielfalt, mit jährlich steigenden Umsätzen, geben. Es greift also zu kurz, die Daseinsvorsorge allein aus Angebotssicht zu analysieren; insbesondere wenn Veränderungsprozesse auftreten.

Greift man nun Neuffers vorhin diskutierten Gedanken auf, die Diskussion über die Daseinsvorsorge durch Politik in für die Gemeindebevölkerung relevante Politikfelder zu führen, eröffnet dies die Sicht auf einen weiteren nicht unwesentlichen Bereich an kommunalen Aufgaben: Die Steuerung von Angelegenheiten, die für den Erhalt der Lebensqualität im gewohnten Sinne unabdingbar sind und im administrativen Raum von Gemeinden realisiert werden, aber nicht von der Gemeinde oder unmittelbar der öffentlichen Hand, sondern von Dritten, wie privaten Unternehmen, Vereinen etc. durchgeführt werden. Dies kann einerseits ohne Gewinnabsicht geschehen, wie das obige Beispiel der Flüchtlingsbetreuung zeigt. Andererseits kann bei der Leistungserbringung die Erzielung eines Gewinns im Vordergrund stehen. Hier sei etwa an die Lebensmittelversorgung gedacht. Schätzungen weisen im Lebensmitteleinzelhandel im Jahr 2013 einen Umsatz von 18,7 Milliarden Euro aus.<sup>847</sup> Setzt man dies in Relation zur Bevölkerungszahl von rund 8,5 Millionen<sup>848</sup>, ergibt sich ein mittlerer jährlicher Pro-Kopf-Umsatz von rund 2.200 Euro. Das entspricht etwa dem mittleren Nettoeinkommen von eineinhalb Monaten eines unselbstständigen Beschäftigten.<sup>849</sup> Daraus kann geschlossen werden, dass der Lebensmittel-

<sup>842</sup>Steinführer, A. et al., Die Anpassungsfähigkeit der Kleinstädter. Akteursstrategien im Umgang mit dem Wandel der Daseinsvorsorge in Altröck, U. et al. (Hrsg.), Die Anpassungsfähigkeit von Städten (2014) (155) 157f.

<sup>843</sup>Ebenda.

<sup>844</sup>Steinführer, A. et al., Die Anpassungsfähigkeit der Kleinstädter. Akteursstrategien im Umgang mit dem Wandel der Daseinsvorsorge in Altröck, U. et al. (Hrsg.), Die Anpassungsfähigkeit von Städten (2014) (155) 158.

<sup>845</sup>Ebenda.

<sup>846</sup>Eine detaillierte Betrachtung zum Thema Lebensmittel-Nahversorgung ist gleich im Anschluss gegeben.

<sup>847</sup>Exakte Zahlen würden dem Handelsmagazin CASH seitens der Marktforschung und Händler geheim gehalten, daher versuchte CASH eine Schätzung auf Basis einer Zusammenstellung aus unterschiedlichen Quellen. Manstein Zeitschriftenverlagsges.m.b.H. (Hrsg.), CASH Das Handelsmagazin Pocket. Lebensmittelhandel, Drogeriefachhandel Österreich 2014 [http://www.cash.at/uploads/media/Pocket\\_0214.pdf](http://www.cash.at/uploads/media/Pocket_0214.pdf) (16.6.2015) 3 bzw. 6. Die Zahlen wirken im Vergleich zu jenen, die das Lebensmittelministerium für das Jahr 2009 offiziell veröffentlicht hat 2009, plausible. Vgl. diese Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.), Lebensmittelbericht Österreich 2010 <http://www.bmlfuw.gv.at/dms/lmat/land/lebensmittel/lebensmittelbericht/-Lebensmittelbericht/Lebensmittelbericht.2010.pdf> (17.6.2015) 56.

<sup>848</sup>Statistik Austria, Statistik des Bevölkerungsstandes gemäß §9 Abs. 9 FAG 2008 (Stichtag: 31.10.), 17.06.2015.

<sup>849</sup>Das 50%-Quantil des Jahresnettoeinkommens der unselbstständig Erwerbstätigen beträgt im Jahr 2013 18.557

einzelhandel auch aus wirtschaftlicher Sicht ein bedeutender Sektor ist. Ähnliches bestätigt auch das Lebensministerium: Die gesamte Wertschöpfungskette in der Lebensmittelbranche, von der Produktion in der Landwirtschaft über die Verarbeitung bis hin zum Verkauf, habe im Jahr 2010 mit über 12 % zum jährlichen Bruttosozialprodukt beigetragen.<sup>850</sup> Die Eigentumsstrukturen der am österreichischen Markt agierenden Lebensmittelhändler sind sehr vielfältig, reichen sie von international agierenden Gesellschaften, wie der marktführenden REWE Group als Eigentümer der Vertriebslinien Billa, Adeg, Merkur, Penny, AGM und BIPA bis hin zu den verschiedenen Vertriebsfirmen, wie Unimarkt, Nah&Frisch, Zielpunkt und C+C Pfeiffer des Familienbetriebs der Familie Pfeiffer.<sup>851</sup> In kommunalem oder staatlichem Eigentum befindet sich keine der Firmen. Eine direkte Steuerung des Angebots durch die öffentliche Hand als Eigentümer ist daher nicht möglich. Eine sicherlich interessante Erkenntnis in Anbetracht dessen, dass ein menschliches Zusammenleben über längere Zeit nicht funktionieren würde, wenn die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs zusammenbräche. Dennoch hat hier die Gemeinde keine explizite Pflicht, die Lebensmittelversorgung öffentlich durchzuführen. Die Kompetenz von Gemeinden beschränkt sich dabei auf hoheitliche Aufgaben, wie etwa der Mitsprache bei Standortentscheidungen durch örtliche Raumplanung und im Zuge des Bauverfahrens. Aber darüber hinaus sind die kommunalen, rechtlich abgesicherten Steuerungsmöglichkeiten sehr eingeschränkt, wie man auch deutlich am viel diskutierten »Greißlersterben« sehen kann. Darunter versteht man allgemein den Rückgang kleiner, meist fußläufig erreichbarer Lebensmittelgeschäfte mit dem damit verbundenen Verlust der Nahversorgung.<sup>852</sup> Kaum eine Lokalpolitikerin bzw. ein Lokalpolitiker würde sich zum erklärten Ziel setzen, die Nahversorgung bewusst auszudünnen. Dennoch zeigt die Entwicklung anhand der Zahlen ein unmissverständliches Bild: Empirisch lässt sich das Greißlersterben z.B. über Anzahl der Geschäfte sowie der Höhe der Umsätze im Lebensmittel-Einzelhandel fassen: Gab es im Jahr 1970 noch über 20.000 Lebensmittelhändler<sup>853</sup>, so waren es im Jahr 2013 nur mehr rund 5.600. Allein im Zeitraum von 2009 bis 2013, also innerhalb von nur fünf Jahren, sank die Anzahl der Lebensmittel-Einzelhändler um rund 4 %, während der Umsatz im gleichen Zeitraum um zirka 10 % stieg.<sup>854</sup> Noch deutlicher wird es, wenn die Geschäftsgröße miteinbezogen wird – Rückgänge in Anzahl und Umsatz sind ausschließlich bei kleinen und mittelgroßen Lebensmittelhändlern mit einer Fläche bis 249 m<sup>2</sup> respektive 399 m<sup>2</sup> zu beobachten. Gleichzeitig stiegen Anzahl und Umsätze bei Super- und Verbrauchermärkten deutlich an.<sup>855</sup> Mutenthaler attestiert in einer Untersuchung des Lebensmittel-Einzelhandels, dass zwar das Greißlersterben im bisherigen Sinne schon ausgereizt sei, der harte Wettbewerb zwischen den verbliebenen, wenigen großen Akteuren dennoch weiter in Richtung Ausdünnung des Filialnetzes, insbesondere in ländlichen

---

Euro. Statistik Austria, Unselbständig Erwerbstätige - Überblick, Nettojahreseinkommen der unselbständig Erwerbstätigen (in Euro) 2013, 17.06.2015. Dieses Einkommen geteilt durch 12 ergibt 1.546 Euro als Basis für die hier vorgenommene Abschätzung der Größenordnung, auch wenn der tatsächliche monatliche Umfang etwa durch Sonderzahlungen variieren könnte.

<sup>850</sup>Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.), Lebensmittelbericht Österreich 2010 [http://www.bmlfuw.gv.at/dms/lmat/land/lebensmittel/lebensmittelbericht/Lebensmittelbericht/Lebensmittelbericht\\_2010.pdf](http://www.bmlfuw.gv.at/dms/lmat/land/lebensmittel/lebensmittelbericht/Lebensmittelbericht/Lebensmittelbericht_2010.pdf) (17.6.2015) 6.

<sup>851</sup>Manstein Zeitschriftenverlagsges.m.b.H. (Hrsg.), CASH Das Handelsmagazin Pocket. Lebensmittelhandel, Drogeriefachhandel Österreich 2014 [http://www.cash.at/uploads/media/Pocket\\_0214.pdf](http://www.cash.at/uploads/media/Pocket_0214.pdf) (16.6.2015) 6 bzw. der Überblick über Vertriebslinien und Eigentumsverhältnisse 8-22, insbesondere 16 und 18.

<sup>852</sup>Sinngemäß nach Hennesmair, K., "Greißlersterben" in Österreich und ein Konzept für innovative Lebensmittelhändler zur Aufrechterhaltung der Nahversorgung (2005) 15.

<sup>853</sup>Hennesmair zitiert in seiner Arbeit die damals online verfügbare Studie ACNielsen, Statistisches Jahrbuch 2004. Die von ihm zitierten Abbildungen (Hennesmair, K., "Greißlersterben" in Österreich und ein Konzept für innovative Lebensmittelhändler zur Aufrechterhaltung der Nahversorgung (2005) 28.) entsprechen prinzipiell jenen der aktuellen Studie, auf der die aktuellen Zahlen für 2009-2013 entnommen sind. Allerdings sind die Angaben für das Jahr 1970 ohne Hofer/Lidl, daher ist nur eine Abschätzung der ungefähren Größenordnung argumentierbar.

<sup>854</sup>The Nielsen Company (Hrsg.), HANDEL IN ÖSTERREICH BASISDATEN 2013 [http://www.nielsen.com/content/dam/niensenglobal/eu/nielseninsights/pdfs/Nielsen\\_AT\\_Basisdaten\\_2013.pdf](http://www.nielsen.com/content/dam/niensenglobal/eu/nielseninsights/pdfs/Nielsen_AT_Basisdaten_2013.pdf) (16.6.2015) 14.

<sup>855</sup>Ebenda.



Regionen, führen wird.<sup>856</sup>

Wenn nun schon keine rechtliche Handhabe mehr gegeben ist, bleibt das Nutzen aller politischer, informeller Überzeugungskraft, um Dritte – im konkreten Fall die Lebensmittelhändler – dazu zu bringen, den Ideen und Wünschen der Gemeinde zu folgen. Dies ist ganz im Sinne des weiteren Politikverständnisses zu sehen, wie es im Kapitel 3.1.1 diskutiert ist.

Dass dem freien Markt oder der reinen informellen, politischen Steuerung nicht vollends vertraut werden kann, zeigt indes das Vorhandensein zahlreicher regulatorischer Normen, die bindende Wirkung auf das Verhalten von Unternehmen haben. Diese hier zu erörtern würde den Rahmen der Arbeit bei weitem sprengen, sinngemäß müsste eine ähnliche Diskussion wie in Kapitel 3.1.3 zu Gemeinden geführt werden. Zu einer Art von Regelungen sei hier allerdings dennoch ein Blick geworfen, zumal die Raumwirksamkeit sehr offensichtlich ist, ja sogar der ureigene Zweck: Der sogenannte Universaldienst. Darunter versteht man »[...] ein definiertes Mindestangebot an Diensten von bestimmter Qualität, das allen Nutzern unabhängig von ihrem Standort und, gemessen an den landesspezifischen Bedingungen, zu einem erschwinglichen Preis zur Verfügung steht.«<sup>857</sup> In Österreich werden etwa Leistungen der Telekom<sup>858</sup> und der Post zum Universaldienst gezählt. Gewisse Postdienstleistungen, wie z.B. die »Abholung, Sortierung, Transport und Zustellung von Postsendungen bis 2 kg, [...] Postpaketen bis 10 kg, Dienst für Einschreib- und Wertsendungen«<sup>859</sup> zählen in Österreich zum Universaldienst, die »zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung [...] angesehen werden, die flächendeckend im Bundesgebiet angeboten werden und zu denen alle Nutzerinnen und Nutzer zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben.«<sup>860</sup> Ein Herausnehmen einzelner, gewinnbringender Regionen bei gleichzeitigem Ignorieren, d.h. Nichtversorgen, von verlustbringenden Gemeinden ist daher nicht zulässig. Ebenso sind im Postmarktgesetz Regelungen zu Anzahl und Erreichbarkeit von Post-Geschäftsstellen vorgesehen: So sind in Österreich mindestens 1650 Post-Geschäftsstellen zu betreiben, wobei diese grundsätzlich für 90 Prozent der Bevölkerung maximal 10 Kilometer, in größeren Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern bzw. Bezirkshauptstädten maximal 2 Kilometer entfernt sein dürfen.<sup>861</sup> Etliche weitere Bestimmungen regeln in diesem Gesetz genau, wie ein Universaldienstbetreiber, zu dem in § 12 PMG grundsätzlich, befristet, die Österreichische Post AG ernannt ist, handeln darf.

Bestimmungen wie diese haben zweifelsfrei massive Auswirkungen auf die Lebensqualität von Menschen in allen Regionen, denn sie garantiert, dass die Versorgung in jeder Gemeinde in Österreich gesichert ist. Es sei somit gezeigt, dass es Normen und politische Vorgaben gibt, die zwar massiven Einfluss auf das kommunale Geschehen haben (man stelle sich den Aufschrei beim Ende der flächendeckenden Briefversorgung vor bzw. beachte die auf Meter genauen Vorgaben zu Standorten von Post-Geschäftsstellen!), jedoch durch Entscheidungsträger in nicht-kommunalen Organen wie von EU<sup>862</sup>, Bund oder Land beschlossen werden. In diesen Fällen bleibt den einzelnen Gemeinden üblicherweise »nur« der Versuch der Mitsprache im politischen Entstehungsprozess der Normen über Interessenvertreterinnen bzw. -vertretern und Netzwerke bzw. die Nutzung aller Instrumente im eigenen Wirkungsbereich.

<sup>856</sup> Mutenthaler, C., Quo vadis – die Zukunft unserer Lebensmittelversorgung (2014) 64.

<sup>857</sup> Erl RV 128 BlgNR XXII. GP, 8.

<sup>858</sup> § 25 Telekommunikationsgesetz 2003; BGBl. I Nr. 70/2003 idF BGBl. I Nr. 102/2011. bzw. Universaldienstverordnung; BGBl. II Nr. 192/1999.

<sup>859</sup> § 6 (2) PMG, BGBl. I Nr. 123/2009.

<sup>860</sup> § 6 (1) PMG, BGBl. I Nr. 123/2009.

<sup>861</sup> § 7 (1) PMG, BGBl. I Nr. 123/2009.

<sup>862</sup> Auch die im Beispiel angedeuteten Bemühungen zur Liberalisierung der Postversorgung basieren auf EU-Recht. Das Postmarktgesetz setzt etwa die Richtlinie 97/67/EG, zuletzt geändert durch 2008/6/EG auf Bundesebene um. § 1 (2) PMG, BGBl. I Nr. 123/2009.

Es ist nun klar herausgearbeitet, dass jede Gemeinde grundsätzlich sehr individuell über ihr Aufgabenfeld respektive die Ausgestaltung dessen bestimmen kann und darf. Manche Aufgaben sind verpflichtend zu erledigen, andere unter gewissen Umständen verpflichtend, etliche Aufgaben rein fakultativ. Aufgrund dieser Tatsache ist auch eine vollständige Auflistung an kommunalen Aufgaben nicht möglich. Wiederum andere Angelegenheiten sind gar nicht als kommunale Aufgabe vorgesehen, haben aber aufgrund ihrer Wirkung im Raum hohe Relevanz für die Gemeinde. In solchen Fällen besteht für die Gemeinden die Herausforderung, dennoch mit allen (legalen!) Möglichkeiten der Politik ihren Wünschen und Anliegen Ausdruck zu verleihen und so auf die Entscheidungsträgerinnen bzw. -träger, seien diese von anderen öffentlichen Stellen oder privat, steuernd einzuwirken. Gerade dieses letzte Aufgabenfeld der Kommunalpolitik darf nicht vergessen werden, auch wenn dieses gerne in Aufzählung wie Tabelle 3.4 außen vor gelassen wird. Das nächste Kapitel 3.5 widmet sich nun insbesondere dem Thema Entscheidungen, das bisher noch völlig unbeleuchtet blieb. Dies ist insofern spannend, da nicht die reine theoretische Möglichkeit respektive der Auftrag gewisse Aufgaben zu erfüllen hat, sondern die tatsächliche Leistungserfüllung selbst für die Bevölkerung relevant ist und die Gemeindepolitik daran gemessen wird.

## 3.5 Entscheidungsfindung auf kommunaler Ebene

*Wie werden in Gemeinden Entscheidungen getroffen?* Im ersten Moment klingt diese Frage einfach beantwortbar. Es liegt der Verdacht nahe, dass die Antwort alles andere als trivial ist. Betrachtet man die Komplexität des politischen-administrativen Systems, die speziellen örtlichen Unterschiede und die Vielfalt der einzelnen Aufgaben selbst, so wird man relativ rasch zu dem Schluss kommen, dass das reine Anwenden der in der Verfassung und den Gemeindeordnungen vorgegebenen Regeln nicht ausreicht. Um das Thema »Entscheidungsfindung auf kommunaler Ebene« besser zu verstehen, sei in der Folge zuerst eine kurze, theoretische Auseinandersetzung mit dem Begriff der Entscheidung selbst gegeben sowie im Anschluss ein Blick auf den idealisierten Prozess zu Entscheidungen aus einem planerisch-wissenschaftlichen Kontext geworfen.

### 3.5.1 Zum kognitiven Aufwand von Entscheidungen

Zur Verdeutlichung der Unterschiedlichkeit von Entscheidungen sei die in der Psychologie etablierte Unterscheidung des sogenannten kognitiven Aufwands, der für die »[...]« Bearbeitung des Entscheidungsproblems [...]«<sup>863</sup> notwendig ist, herangezogen. Dabei können Entscheidungen auf Grund ihrer Eigenart in folgende vier Gruppen eingeteilt werden: Routinisierte, stereotype, reflektierte und konstruktive Entscheidungen.<sup>864</sup> Routinisierte Entscheidungen erfordern einen geringen, konstruktive Entscheidungen einen hohen kognitiven Aufwand, die beiden anderen Klassen stehen zwischen ihnen.<sup>865</sup> Charakteristisch für routinisierte Entscheidungen ist, dass die zu wählenden Optionen stets gleich sind und im Prinzip nur ein Vergleich zwischen »Ist« und »Soll«- bzw. »Darf« durchgeführt wird. Gestaltungsspielraum gibt es keinen.<sup>866</sup> Von den im Kapitel 3.4 gelisteten Aufgaben können etliche angesichts ihres geringen kognitiven

<sup>863</sup> Jungermann, H., Pfister, H.-R., Fischer, K., Die Psychologie der Entscheidung (2010) 31.

<sup>864</sup> Jungermann, H., Pfister, H.-R., Fischer, K., Die Psychologie der Entscheidung (2010) 31ff bzw. Abbildung auf Seite 38.

<sup>865</sup> Ebenda.

<sup>866</sup> Ebenda.

Aufwands in diese erste Klasse als Routineaufgaben angesehen werden, wie zum Beispiel Erledigungen im Rahmen des Meldewesens. Stereotype Entscheidungen sind vor allem jene, die »[...] durch Erfahrung oder durch Gefühle [...]«<sup>867</sup> bestimmt werden. Zieht man das rechtsstaatliche Prinzip der Bundesverfassung<sup>868</sup> heran, so ist es nicht zulässig, dass öffentliche, kommunale Entscheidungen von Gefühlen oder Sympathien geleitet werden. Daher kann dieser Kategorie auch kein Anwendungsfall zugewiesen werden. Bei reflektierten Entscheidungen kommt dem Entscheidungsträgerinnen bzw. -träger schon deutlich mehr Gestaltungsspielraum zu, er hat ausgehend von vorgegebenen Optionen eigene, aber auch fremde Gedanken einzubringen und abzuwägen.<sup>869</sup> Bei konstruktiven Entscheidungen gibt es keine genauen oder vorgegebenen Alternativen, auch sind die persönlichen Werte kaum bekannt und müssten erst erkundet werden.<sup>870</sup> Fasst man diese beiden Klassen der Einfachheit zusammen, so könnte man die verbleibenden Aufgaben aus Kapitel 3.4 dieser Klasse zuweisen. Dass der Prozess des Zustandekommens kommunaler reflektierender oder konstruktiver Entscheidung in gewisser Weise spannend ist und einer tieferen Analyse bedarf, scheint naheliegend. Aber können routinemäßige Aufgaben mit routinisierten Entscheidungen nun links liegen gelassen werden? Und gesagt werden, die Regeln zu Entscheidungen seien ja ohnehin eindeutig? Eines ist sicher: Sind die Normen und Vorgaben eng genug formuliert, bleibt der Gestaltungsspielraum für diese Routineaufgaben gering. Der Einwurf, dass rigide regelnden Normen, Vorgaben und Verfahrensvorschriften gewiss auch einmal zustande gekommen sein müssen, spricht auch einer Entscheidungsfindung unterlegen sind, ist berechtigt. Zum Beispiel mag eine Entscheidung, ob ein Bauvorhaben mit einer gewünschten Höhe realisiert werden darf, nicht allzu schwer zu treffen sein – sofern rechtsgültige Bestimmungen für das Grundstück, z.B. in vorliegenden Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen, vorhanden sind. Die Entscheidungsträger haben dabei nur geringen Handlungsspielraum für ein routinisiertes »ja« oder »nein« bzw. in bestimmten Fällen mit Auflagen, die wiederum aus Rechtsnormen kommen. Weit mehr Gestaltungsspielraum besteht üblicherweise bei der Erstellung von solchen Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen – um beim Beispiel zu bleiben. Diese Pläne sind geprägt von strategischen und planerischen Vorstellungen, die erst durch eine Verordnung zu rechtsgültigem Papier gebracht werden müssen.<sup>871</sup> Wie diese Verfahren aussehen müssen, ist wiederum in übergeordneten Rechtsquellen mehr oder weniger genau geregelt. Jedenfalls sind der Phantasie wohl kaum Grenzen gesetzt, diese Verfahren im Detaillierungsgrad und Tiefe auszudehnen. Wer möchte, kann mehr informieren, als gefordert. Es können auch mehr Bürgerinnen bzw. Bürger und Stakeholder eingebunden werden, als vorgegeben. Es können mehr Ideen und Meinungen eingeholt werden, die über das Notwendige hinausgehen, usw. Zieht man die Erkenntnis in Betracht, dass jede zusätzliche Information den Entscheidungsprozess – zumindest in gewissem Maße – beeinflusst,<sup>872</sup> so wird klar, dass auch jedes weitere und über das vorgeschriebene Maß hinausgehende Einholen von Informationen Inhalte von Normen mitgestaltet. Um noch einmal auf das Beispiel zurückzukehren: All diese Meinungen haben schon weit vorher mitbestimmt, ob denn das Bauvorhaben in der Fassung des Bauwerbers umgesetzt werden darf. So steht hinter der schlussendlich routinisierten Entscheidung »ja«, »nein« bzw. »unter Auflagen« eine Vielzahl an vorgelagerten reflektierten und konstruktiven Entscheidungen.

Wie eben am simplen Beispiel gezeigt, lassen sich somit auch sehr enge kommunale Entscheidungen mit wenigen Freiheitsgraden auf Prozesse zurückführen, bei denen der Gestaltungs-

<sup>867</sup> Jungermann, H., Pfister, H.-R., Fischer, K., Die Psychologie der Entscheidung (2010) 33 bzw. Abbildung auf Seite 38.

<sup>868</sup> Vgl. Kapitel 3.1.3.1.

<sup>869</sup> Jungermann, H., Pfister, H.-R., Fischer, K., Die Psychologie der Entscheidung (2010) 34.

<sup>870</sup> Jungermann, H., Pfister, H.-R., Fischer, K., Die Psychologie der Entscheidung (2010) 35.

<sup>871</sup> Ableitbar aus den einzelnen Landesraumordnungsgesetzen bzw. Amt der Oö. Landesregierung (Hrsg.), Flächenwidmungsplan mit Örtlichem Entwicklungskonzept <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/60040.htm> (24.8.2015).

<sup>872</sup> Jungermann, H., Pfister, H.-R., Fischer, K., Die Psychologie der Entscheidung (2010) 282.

und Entscheidungsspielraum höher war. Das heißt, dass vorangegangene Entscheidungen auch eine Folgewirkung auf nachfolgende Entscheidungen haben. Somit sind solche im zeitlichen Ablauf früher getroffene Entscheidungen von wesentlicher strategischer Bedeutung, steuern sie doch spätere, tatsächliche Entwicklungen über Vorgaben für weitere Entscheidungen. Der Begriff »strategisch« erscheint hier passend, betont er einerseits die erkennbar zeitliche, vorwärtsblickende Komponente, sowie die Notwendigkeit von Überlegungen zum Verhalten Dritter andererseits. So zeigt etwa Raps in einer Zusammenstellung über verschiedene Blickwinkel auf den Begriff der Strategie, dass die frühesten Nachweise der Verwendung im militärischen Bereich zu finden sind:<sup>873</sup> Beispielsweise ist in den Niederschriften des Generals Karl von Clausewitz, der im Jahr 1831 verstorben ist,<sup>874</sup> folgender Gedanke zur Definition von Strategie überliefert: »Die Kriegführung ist also die Anordnung und Führung des Kampfes. Wäre dieser Kampf ein einzelner Akt, so würde kein Grund zu einer weiteren Einteilung sein. Allein der Kampf besteht aus einer mehr oder weniger großen Zahl einzelner in sich geschlossener Akte, die wir Gefechte nennen [...] die Strategie [ist, Anm.] die Lehre vom Gebrauch der Gefechte zum Zweck des Krieges.«<sup>875</sup> Es ist freilich heikel, einen derartig weit fassbaren Begriff im Planungskontext zu verwenden – zu verschieden können die Vorstellungen von »strategischer Planung« sein; dennoch hat er sich etabliert: Albrechts zeigt in einer Diskussion deutlich, wie divers die Vorstellungen von strategischer (räumlicher) Planung je nach Autor, insbesondere aber Zeitepoche und den damit verbundenen (Lebens-) Umständen sein können.<sup>876</sup> Trotz der Vielfalt an Auslegungen versucht er eine umfassende Definition für raumbezogene strategische Planung zu geben: »[...] strategic spatial planning is a public-sector-led [...] sociospatial [...] process through which a vision, actions, and means for implementation are produced that shape and frame what a place is and may become.«<sup>877</sup> Dieses Verständnis von »Strategie« – schon deutlich abgesetzt von dem militärischen Ursprung – passt genau zu der vorangegangenen Überlegung, dass strategische Entscheidungen einen Rahmen vorgeben für künftige engere, klar strukturierte beziehungsweise rigide definierte Entscheidungsprozesse und Entscheidungen in Gemeinden. Betrachtet man die Aufgaben in 3.4, so geht deutlich hervor, dass es sich dabei größtenteils um Angelegenheiten handelt, die einen starken Planungsbezug aufweisen. Seien es Tätigkeiten im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, wie z.B. die Ver- und Entsorgung, die geplant werden müssen, oder die Erfüllung von behördlichen Aufgaben, wie die örtliche Baupolizei – ein planerischer Bezug kann dabei nicht abgestritten werden. Dieses Verständnis deckt sich mit Bökemann, der Raumplanung auf Gemeindeebene, vollzogen durch »[...] Stadtentwicklungs-, Flächennutzungs- und Bebauungsplanung, städtische Verkehrs- und Infrastrukturplanung (Versorgungssysteme), Bauordnung und Baupolizei [...]«<sup>878</sup> als Stadtplanung oder örtliche Raumplanung bezeichnet. Albers definiert Stadtplanung etwas weiter »[...] als das Bemühen um eine den menschlichen Bedürfnissen entsprechende Ordnung des räumlichen Zusammenlebens – auf der Ebene der Stadt oder der Gemeinde.«<sup>879</sup> Wenn in dieser Arbeit von Stadtplanung die Rede ist, soll darunter nicht nur die Planung großer Städte verstanden werden. Vielmehr sind die Begriffe Stadt- und Ortsplanung synonym zu verstehen, auch wie es Albers vorschlägt: »Wenn 'Stadtplanung' [...] treffender 'Ortsplanung' hieße, so wäre klar, dass damit auch die Planung für kleinere Ortschaften im

<sup>873</sup>Eine Übersicht über die Entwicklung und Verwendung des Strategie-Begriffs im Allgemeinen ist etwa bei Raps nachlesbar. Raps, A., Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung: Konzeption und Instrumente (2004) 10ff.

<sup>874</sup>Clausewitz, K. v., Grundgedanken über Krieg und Kriegführung. Veröffentlichung von Ausschnitten aus dem Werk 'Vom Kriege' aus dem Jahr 1832 über Project Gutenberg Ebook vom 10.07.2011, Geleitwort des Herausgebers.

<sup>875</sup>Clausewitz, K. v., Grundgedanken über Krieg und Kriegführung. Veröffentlichung von Ausschnitten aus dem Werk 'Vom Kriege' aus dem Jahr 1832 über Project Gutenberg Ebook vom 10.07.2011, Kriegskunst und Theorie.

<sup>876</sup>Albrechts, L., Strategic (spatial) planning reexamined, Environment and Planning B: Planning and Design, volume 31 (2004) (743) 746f.

<sup>877</sup>Albrechts, L., Strategic (spatial) planning reexamined, Environment and Planning B: Planning and Design, volume 31 (2004) (743) 747.

<sup>878</sup>Bökemann, D., Theorie der Raumplanung (1982) 15.

<sup>879</sup>Ebenda.

ländlichen Raum gemeint ist.<sup>880</sup> Dass Raumplanung noch breiter definiert werden kann, ist beispielsweise bei der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen nachzulesen. Dort ist der englische Begriff für Raumplanung, »land-use planning«, wie folgt zu interpretieren: »Land-use planning is sometimes misunderstood as being a process where planners tell people what to do. [...] land-use planning means the systematic assessment of physical, social and economic factors in such a way as to encourage and assist land users in selecting options that increase their productivity, are sustainable and meet the needs of society.«<sup>881</sup> Auch dieses sehr weite Verständnis verdeutlicht, dass planerische Entscheidungen eine Richtung vorgeben, sodass spätere Handlungen und – individuelle – Entscheidungen darauf aufgebaut werden können. In der letztgenannten Sicht von Planung werden die Tragweite und der Anspruch auch mit einbezogen, den planerische Entscheidungen haben müssen; indem Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit und die Bedürfnisse der Gesellschaft konkret angesprochen werden. Die in der obigen Liste geführten strategischen, kommunalen Aufgaben berühren jedenfalls Materien, die diese drei Gesichtspunkte maßgeblich beeinflussen können – und somit als Planungsaufgaben aufgefasst werden können.

#### 3.5.2 Die Entscheidung als Ergebnis planerischer Prozesse

Es ist nun herausgearbeitet, dass kommunale Entscheidungen oftmals auf strategische Prozesse zurückgehen, die durchaus in einer gewissen Nähe zur Stadtplanung stehen. Folglich ist es nun interessant zu analysieren, wie planerische Prozesse funktionieren respektive die Frage zu beantworten, wie planerische Entscheidungen im Allgemeinen getroffen werden. Ziel dabei ist, ein Verständnis von Planung zu erlangen, welches – wie vorhin argumentiert – hilft, das Zustandekommen von kommunalen Entscheidungen im Allgemeinen zu verstehen. Es sei an dieser Stelle der Hinweis erlaubt, dass das Thema »Planungstheorie« keinesfalls erschöpfend in wenigen Zeilen abgehandelt werden kann, zumal »Planung« in der Literatur sehr kontrovers und vielschichtig diskutiert wird. Ein klein wenig ist das bereits im vorigen Absatz erkennbar, bei dem es »nur« um den Begriff der Planungsaufgaben ging. Nichtsdestotrotz sei in der Folge der Versuch gewagt, eine kurze Übersicht über die verschiedenen Entwicklungen und Ansichten zu geben. Dabei soll dem Ratschlag von Albers, dass Kenntnisse zur Historie der Entwicklung der Stadtplanung für das Verständnis »[...] unerlässlich [...]«<sup>882</sup> sind, gefolgt und mit einem kompakten Rückblick begonnen werden.

Rückblickend von heute lässt sich über die Entwicklung der allerersten Dörfer und Städte in der Menschheitsgeschichte mangels konkreten Belegen nur wenig aussagen.<sup>883</sup> In der Literatur findet man zu den Ursprüngen nur sehr wenig. Umlauf erklärt etwa in Übersicht zur Entwicklung von Städten, dass es Städte gegeben habe, »[...] solange wir die Geschichte der Menschheit zurückverfolgen können.«<sup>884</sup> Diese Aussage klingt sehr selbstbewusst, doch angesichts des Alters der Publikation (Jahr 1951) für den damaligen Wissenstand nachvollziehbar – insbesondere, wenn man in den nachfolgenden Seiten liest, dass er sich in seiner Argumentation auf die Epochen der letzten fünftausend Jahre beschränkt. So lasse sich Anhand von Ausgrabungen und Funden feststellen, dass es bereits rund 3.000 Jahre vor Christus in der Indus-Kultur, in Mesopotamien aber auch in Ägypten große Städte gab.<sup>885</sup> Albers erklärt, dass das Zusammenkommen- und Leben in Städten auf mehrere Motive zurückzuführen war: Markt

<sup>880</sup> Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988) 160.

<sup>881</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, Guidelines for Land-use Planning (1993) iii.

<sup>882</sup> Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988) 21.

<sup>883</sup> Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988) 21.

<sup>884</sup> Umlauf, J., Vom Wesen der Stadt und der Stadtplanung (1951) 7.

<sup>885</sup> Ebenda.

und Macht.<sup>886</sup> Der Markt war in seiner Urform ein Austauschort für vorerst landwirtschaftliche Güter. Durch eine immer mehr arbeitsteilig organisierte Gesellschaft boten aber auch Handwerker sukzessive ihre Leistungen am Markt an, die nicht mehr unmittelbar mit der Nahrungserzeugung in direktem Zusammenhang standen. Darüber hinaus gingen Händler ihrer Tätigkeit als Vermittler an diesem Ort nach.<sup>887</sup> Unter dem zweiten Motiv, »Macht«, versteht Albers das Vorhandensein von weltlichen als auch religiösen Herrschaftsstrukturen in unterschiedlichsten Ausprägungen, die ebenso Arbeitsteilung und somit eine Verstärkung nach sich zogen.<sup>888</sup> Die zum Schutz und Ausweitung der Macht geplante und entwickelte militärische Infrastruktur prägte das Stadtbild und Wachstum deutlich – Stadtmauern, Befestigungen und Verteidigungsanlagen bildeten oftmals unüberwindbare Barrieren.<sup>889</sup> Einen auf den ersten Blick weniger naheliegenden, aus somit der heutigen Sicht schon überraschend langwährenden, Einfluss auf die Stadtentwicklung wird ab dem Mittelalter den konkurrierenden sozialen Institutionen wie »das Patriziat und die Zünfte« respektive deren – nach Albers »[...] labiles Gleichgewicht [...]«<sup>890</sup> zugeschrieben: »In ihm [dem labilen Gleichgewicht, Anm.] hat man die Voraussetzung für die Entwicklung der Demokratie in Europa gesehen [...]«<sup>891</sup>

Ab dem 19. Jahrhundert führten sukzessive Innovation in industriellen, technischen und hygienischen Bereichen, aber auch der Landwirtschaft zu einem deutlichen Bevölkerungsanstieg in den bis dahin vergleichsweise wenigen Städten.<sup>892</sup> Beispielsweise verdoppelten sich die Einwohnerinnen- bzw. Einwohnerzahlen von Wien von rund 123.500 im Jahr 1700, über zirka 191.330 im Jahr 1750 auf etwa 250.000 im Jahr 1795; bis 1910 versiebzehnfachte sich die Bevölkerung auf knapp über zwei Millionen gegenüber dem Jahr 1700!<sup>893</sup> Der Hauptschwerpunkt des Wachstums lag aber nicht in einer weiteren Verdichtung der inneren Stadt, sondern in den Vorstädten.<sup>894</sup> Diese Wachstumsraten erforderten zunehmend Eingriffe im Alltagsleben. Diese erfolgten allerdings bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts laut Albers in nur wenigen Materien: Hygiene, Brandschutz und Wasserversorgung.<sup>895</sup> Planung, in der Form, wie wir sie heute erwarten würden, beschränkte sich somit auf bautechnische Aufgaben in unmittelbar lebensnotwendigen Bereichen. Auch in England waren es sozialpolitische Überlegungen, die umgesetzt über hygienische Normen den Städtebau ab zirka 1850 veränderten.<sup>896</sup> Bis zur Jahrhundertwende stieg die Bedeutung von Plänen, insbesondere zu Stadterweiterungsgebieten – einhergehend mit dem zunehmenden Interesse für gestalterische Maßnahmen.<sup>897</sup>

Mit Beginn des 20. Jahrhunderts erfolgte ein Umdenken in der Stadtplanung. Albers fasst dies wie folgt zusammen: »Bis dahin war es offenbar darum gegangen, das Stadtgefüge an Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft anzupassen, die weder vorhersehbar noch steuerbar erschienen. Nun aber [...] schien sich die Möglichkeit zu bieten, zumindest einen Teil der künftigen Entwicklungen zu prognostizieren und damit einen räumlichen Rahmen zu entwerfen, in den sich solche evolutionären Kräfte ohne allzu viele Reibungen einfügen ließen: 'Koordination' wurde zum Schlagwort dieser Zeit.«<sup>898</sup> Ebenso kamen zu dieser Zeit erstmals Modelle auf, die

<sup>886</sup> Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988) 21f.

<sup>887</sup> Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988) 21.

<sup>888</sup> Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988) 22.

<sup>889</sup> Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988) 23.

<sup>890</sup> Ebenda.

<sup>891</sup> Ebenda.

<sup>892</sup> Ebenda.

<sup>893</sup> Baltzarek, F., Das territoriale und bevölkerungsmäßige Wachstum der Großstadt Wien im 17., 18. und 19. Jahrhundert, Wiener Geschichtsblätter, Verein für Geschichte der Stadt Wien, 35/1980, Heft 1 (1980) (1) 13.

<sup>894</sup> Baltzarek, F., Das territoriale und bevölkerungsmäßige Wachstum der Großstadt Wien im 17., 18. und 19. Jahrhundert, Wiener Geschichtsblätter, Verein für Geschichte der Stadt Wien, 35/1980, Heft 1 (1980) (1) 14.

<sup>895</sup> Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988) 29.

<sup>896</sup> Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988) 29.

<sup>897</sup> Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988) 31f.

<sup>898</sup> Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988) 36f.

in Form von »[...] neuen, systematische Ansätze [...]« städtisches Wachstum über Bau- und Freiflächenverteilung, aber auch Zentren- und Infrastrukturplanungen zu koordinieren versuchten.<sup>899</sup> Angesichts des Umfangs wird die Assoziation zum heutigen Flächenwidmungsplan geweckt – dieser tritt allerdings erst ein wenig später, in den 1930er-Jahren in Städtebaugesetzen Sachsens und Thüringens unter dem Begriff »Flächenaufteilungsplan« in Erscheinung.<sup>900</sup> Albers betont, dass Planung zu dieser Zeit nicht als politische Aufgabe zur aktiven Steuerung von sozialökonomischer Entwicklung verstanden wurde; die Rolle war wesentlich passiver, ihr kam mehr eine koordinierende Rolle zwischen den Effekten bzw. Folgen menschlichen Handelns zu.<sup>901</sup>

Erst ab den 1960er-Jahren rückte die Vorstellung, man kann räumliche Entwicklung durch politische Entscheidungen planen und steuern, in den Vordergrund.<sup>902</sup> Das Motiv der Planung wandelte sich von Daseinsvorsorge auf Gesellschaftspolitik.<sup>903</sup> Mit den Worten »Planerinnen und Planer wissen, was gut und schön für die Stadt ist!« könnte sich – zugegeben provokant zugespitzt – das Planungsverständnis der 1960er- und 1970er-Jahre prägnant fassen lassen. Selle erklärt dieses Verständnis insbesondere damit, dass zu dieser Zeit dem Staat generell eine große Kompetenz im aktiven Gestalten sowie dem Lösen von Problemen zuerkannt wurde.<sup>904</sup> Zugleich kritisiert er diesen Zugang aber als »Selbstüberschätzung«, zumal die tatsächlichen Entwicklungen nicht unbedingt den gezeichneten und erstellten Plänen folgten.<sup>905</sup> In diesem Zusammenhang fallen die Bemühungen der Gemeindestrukturreform in den 1970er-Jahren ein, zumal auch Steiner in seiner Übersicht über Gemeindezusammenschlüsse im internationalen Vergleich dieser Zeit attestiert, dass damals »[...] grossflächige Planung[en] en vogue [...]«<sup>906</sup> waren. Asamer fasst den Prozess der Planungen zur Gemeindestruktur im Burgenland anhand von Angaben des Amtes der burgenländischen Landesregierung sehr plakativ zusammen: »Die Landesdirektions-Raumplanungsstelle erarbeitet Vorschläge für potenzielle Gemeindevereinigungen, die ein Beamtenkomitee bezirksweise beurteilt und bei Bedarf veränderte.«<sup>907</sup> Ob und in welcher Form weitere Akteurinnen bzw. Akteure in diesem Prozess eingebunden waren, ist nicht genannt. Jedenfalls hat die Geschichte gelehrt, dass dieser Planungsakt nicht gänzlich akzeptiert wurde. In den 1990er-Jahren wurden ein Drittel der 75 in den 1970er-Jahren neu geschaffenen Gemeinden wieder in kleinere Gemeinden getrennt.<sup>908</sup> Solche nachträgliche Reparaturversuche passen ideal zur Beschreibung der Planungspraxis der 1980er-Jahre. Auch Selle attestiert den Planerinnen und Planern dieser Dekade ein zunehmendes Interesse für tatsächliche Entwicklungen.<sup>909</sup> Jedenfalls stieg die Bedeutung von Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung bzw. Partizipation in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts konsequent<sup>910</sup> – genauso wie die zunehmende Auseinandersetzung der Wissenschaft

<sup>899</sup> Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988) 37.

<sup>900</sup> Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988) 44.

<sup>901</sup> Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988) 44.

<sup>902</sup> Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988) 45.

<sup>903</sup> Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988) 48.

<sup>904</sup> Selle, K., Neustart: Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung, disP - The Planning Review, Vol.43 (169) (2007) (17) 18.

<sup>905</sup> Selle, K., Neustart: Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung, disP - The Planning Review, Vol.43 (169) (2007) (17) 18 bzw. 20.

<sup>906</sup> Anmerkung: Rechtschreibung und Kursivstellung entsprechen der Originalfundstelle. Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 178.

<sup>907</sup> Asamer, P., Aus drei Gemeinden mach eine (2014) 15.

<sup>908</sup> Eigene Berechnung auf Basis von Statistik Austria (Hrsg.), Auflösungen bzw. Vereinigungen von Gemeinden ab 1945 [www.statistik.at/web\\_de/static/gemeindeaenderungen\\_ab\\_1945\\_vereinigungen\\_teilungen\\_namens\\_u.\\_statusaende\\_054994.pdf](http://www.statistik.at/web_de/static/gemeindeaenderungen_ab_1945_vereinigungen_teilungen_namens_u._statusaende_054994.pdf) (16.2.2015). Mehr dazu siehe Kapitel 2.4.

<sup>909</sup> Selle, K., Neustart: Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung, disP - The Planning Review, Vol.43 (169) (2007) (17) 20.

<sup>910</sup> Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988) 44.

mit dem Thema Planung.<sup>911</sup>

In der gegenwärtigen Planungsdiskussion ist das Bewusstsein geweckt, dass räumliche Entwicklungen stets eine Folge von Entscheidungen unterschiedlichster, privater und öffentlicher, Akteurinnen bzw. Akteure sind, die nicht vollständig zentral durch Einzelne, wie dem Staat, geplant, gesteuert und umgesetzt werden können.<sup>912</sup> Selle formuliert dieses Verständnis treffend: »Wo diese Beeinflussung [der Entwicklung des Raumes durch öffentliche Akteure, Anm.] über das Setzen von Rahmenbedingungen der Bodennutzung hinausgeht, verlassen wir die Sphären des Planens und begeben uns in die vielgestaltige Welt des Aushandelns, Vereinbarens, Kooperierens, des Zusammenführens verschiedener Akteurinnen bzw. Akteure und des Bemühens, in den Schnittmengen ihrer Aktivitäten zu abgestimmtem Handeln zu kommen. Mit anderen Worten: Hier ist von 'Governance' die Rede.«<sup>913</sup> Dieses Verständnis beinhaltet somit die Erkenntnis, dass das alleinige hoheitliche Erstellen und Verabschieden von öffentlichen Plänen räumliche Entwicklungen nur mehr bedingt beeinflusst, zumal die Betroffenen den zugrunde liegenden Ideen der Planungen nicht immer folgen. Selbstverständlich gibt es – wie eingangs diskutiert – Normen, denen zwingend und unmittelbar Folge geleistet werden muss, wenn sie in Kraft treten, selbst wenn sie die Betroffenen für nicht sinnvoll erachten. Diese Vorstellung von Planung ist allerdings nicht ganz so neu, wie man glauben mag. Schon Ende der 1980er-Jahre erläuterte Friedmann, dass die Zeit von Planungsexperten, die Planung rein im Applizieren von »technischem Wissen« verstünden schon längst vorbei wäre: »The sentence, 'I am technically competent; therefore, I can tell you how to live,' simply lacks the power to persuade.«<sup>914</sup> Vielmehr fordert er von der Planung, dass diese Verhandlungsprozesse zwischen Betroffenen initiiert und leitet – wohl darauf hinweisend, dass auch das vollständige Übertragen der Planungsaufgaben an die Bevölkerung auch nicht funktioniere.<sup>915</sup> Es bedürfe vielmehr dem Planer bzw. der Planerin, der dafür Sorge, dass dieser Partizipations- und Lernprozess unter fairen Bedingungen ablaufen kann.<sup>916</sup> Friedmann bringt in diesem Artikel ein plakatives Beispiel aus dem Bildungswesen: »A teacher does not teach but educate – that is, bring out whatever is best in the student in a process of gradual self-discovery.«<sup>917</sup> Auf die Planung umgelegt bedeutet dies, dass schrittweise, unterstützte Lernprozesse mit offenem Ausgang effektiver sind als rein hoheitliche Vorgaben, wie Entwicklung zu geschehen haben. Die zu vermittelnde Botschaft scheint somit klar: Je mehr Stakeholder und Akteurinnen bzw. Akteure sich mit Entscheidungen identifizieren, zu ihnen stehen können und diese auch leben, desto effektiver steuern sie die räumliche Entwicklung. Giffinger und Seidl warnen in diesem Zusammenhang, die Rolle des Planers bzw. der Planerin zu sehr auf die der Moderation zu beschränken; vielmehr habe diese in evidenzbasierten, innovativen Lernprozessen selbst Position zu beziehen, ohne aber in die Rolle des Technikers bzw. der Technikerin der frühen, zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu verfallen.<sup>918</sup> Deutlich wird der Wandel des Verständnisses, wenn man, wie auch Giffinger und Seidl, die Illustration von Stiens zum Einsatz von raumbezogener Prognostik bei Planungen – hier in Abbildung 3.19 gezeigt – heranzieht: Es kann ein Schwenk von der Begründungsfunktion

---

<sup>911</sup> Ebenda.

<sup>912</sup> Selle, K., Neustart: Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung, disP - The Planning Review, Vol.43 (169) (2007) (17) 20.

<sup>913</sup> Selle, K., Neustart: Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung, disP - The Planning Review, Vol.43 (169) (2007) (17) 23.

<sup>914</sup> Friedmann, J., Planning in the Public Domain: Discourse and Praxis in Wegener, M., Button, K., Nijkamp, P. (Hrsg.), Planning History and Methodology (2007) (150) 151.

<sup>915</sup> Ebenda.

<sup>916</sup> Ebenda.

<sup>917</sup> Friedmann, J., Planning in the Public Domain: Discourse and Praxis in Wegener, M., Button, K., Nijkamp, P. (Hrsg.), Planning History and Methodology (2007) (150) 152.

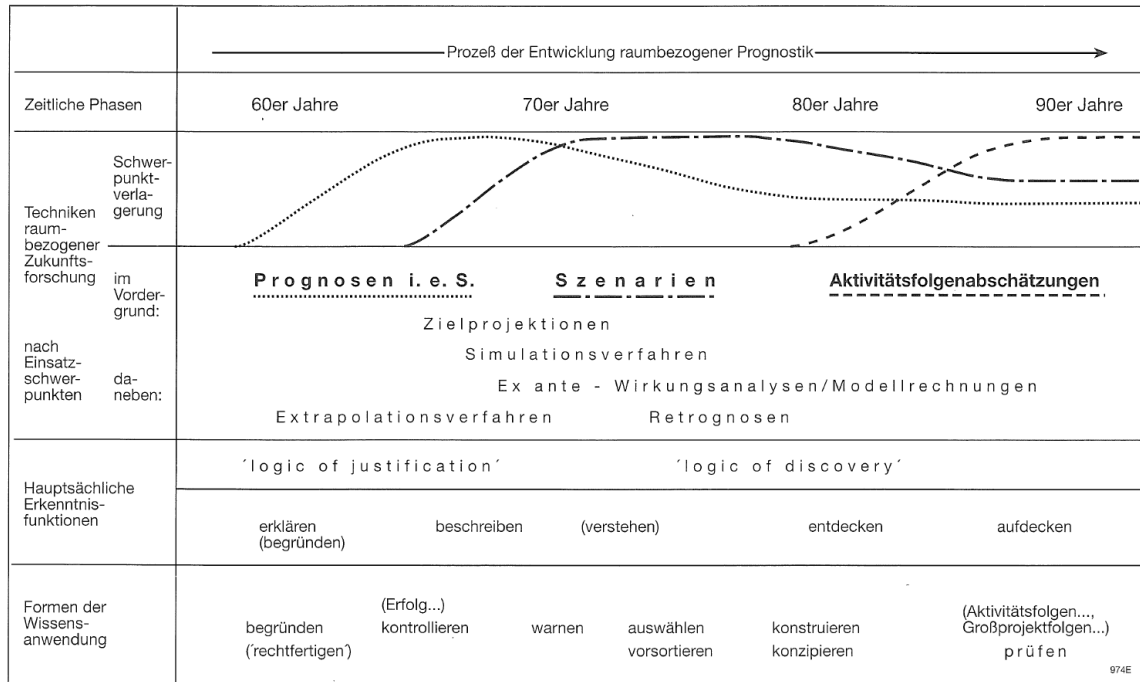
<sup>918</sup> Giffinger, R., Seidl, R., Micro-Modeling of gentrification: a useful tool for planning? in Koch, A., Mandl, P. (Hrsg.), Modeling and Simulating Urban Processes (2011) (59) 60.



### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

der Ergebnisse hin zu einem Aufdecken bzw. Aufzeigen festgestellt werden.<sup>919</sup> Diese »Aktivitätsfolgenabschätzung«, wie es Stiens nennt, kann beispielsweise durch innovativ gestaltete Experten- und Zukunftsworkshops, in Kombination von qualitativen und quantitativen Methoden, umgesetzt werden.<sup>920</sup>

**Abbildung 3.19:** Hauptsächliche Techniken raumbezogener Prognostik nach zeitlichen Anwendungsschwerpunkten nach Stiens.



Quelle der Abbildung: Stiens, G., Prognostik in der Geographie (1996) 15.

Völlig aus einem anderen Eck kommend bringt Camagni einen interessanten Gedanken aus der Regionalwissenschaftsgeografie ein: Er sieht Governance- und Netzwerksstrukturen, aber auch die Fähigkeit zu kooperieren als intangible beziehungsweise halb tangible Güter als Teil des territorialen Kapitals von Städten und Regionen<sup>921</sup> und fordert, dass Strategien zur Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit mitunter auf der Aktivierung dieser lokalen Vermögen (»local assets«), aufbauen müssen.<sup>922</sup> In Ermanglungen an Alternativen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit – Wechselkursveränderung wie Abwertungen ist für Gemeinden üblicherweise keine Option – sind Städte und Gemeinden regelrecht darauf angewiesen, ihre Potentiale »[...] vollständig und weise [...]« zu nutzen.<sup>923</sup> Camagni geht also in seiner Argumentation verglichen mit Selle noch einen Schritt weiter – während Selle auf die konkreten Folgen für eine Stadt nicht näher eingeht, warnt Camagni vor wirtschaftlichen Nachteilen, wenn das Potential durch Einbindung und Aktivierung von Netzwerken nicht beachtet wird. Giffinger und Hamedinger ziehen dieses Konzept von Camagni sogar in einer Studie zu (Staats-) Grenzen in Metropolregionen heran.<sup>924</sup> Sie argumentieren, dass speziell bei der Veränderung der

<sup>919</sup>Stiens, G., Prognostik in der Geographie (1996) 15.

<sup>920</sup>Giffinger, R., Seidl, R., Micro-Modeling of gentrification: a useful tool for planning? in Koch, A., Mandl, P. (Hrsg.), Modeling and Simulating Urban Processes (2011) (59) 60.

<sup>921</sup>Camagni, R., Territorial capital and regional development in Capello, R., Nijkamp, P. (Hrsg.), Handbook of Regional Growth and Development Theories (2009) (118) 121ff bzw. Abbildung auf Seite 123.

<sup>922</sup>Camagni, R., Territorial capital and regional development in Capello, R., Nijkamp, P. (Hrsg.), Handbook of Regional Growth and Development Theories (2009) (118) 119 bzw. 129.

<sup>923</sup>Camagni, R., Territorial capital and regional development in Capello, R., Nijkamp, P. (Hrsg.), Handbook of Regional Growth and Development Theories (2009) (118) 119 bzw. 129.

<sup>924</sup>Giffinger, R., Hamedinger, A., Borders in metropolitan development: the case of Vienna, Journal of borderlands

Bedeutung und Art der Grenze neben wirtschaftlichen Veränderungen auch das relationale Kapital verändert wird, zumal dadurch die Basis in Form von Kooperationspotentialen beeinflusst werde; diese führt zu sich wechselseitig zirkulär verstärkenden Prozessen.<sup>925</sup>

Um den Eindruck zu vermeiden, solche Ansätze sind nur für (größere) Städte relevant, sei an dieser Stelle auf eine Studie des österreichischen Gemeindebunds zu explizit ländlichen, sehr heterogenen Gemeinden verwiesen. Im Zuge von ebenso wirtschaftlich motivierten Fragestellungen und Analysen kamen die Autoren mitunter zur Erkenntnis, dass Gemeindeentwicklungen insbesondere dann (wirtschaftlich) positiv sind, wenn »[...] sämtliche Bevölkerungsgruppen in den Strategiefindungsprozess [...]«<sup>926</sup> eingebunden würden. Begründet wird dies vor allem durch die Integration von verschiedensten Einzelmeinungen und Perspektiven, »[...] sodass die resultierende Entwicklungsstrategie konfliktäre Ziele weitgehend vermeidet [...]«<sup>927</sup> So können die Voraussetzungen für eine erwünschte Bündelung von Bemühungen und abgestimmte Handlungen sowie Synergien geschaffen werden, sodass sich die Region optimal entwickle.<sup>928</sup> In diesem Sinne erscheint es daher nur logisch und vernünftig, die Chancen, die netzwerksbasierte Lern- und Planungsansätze bringen, zu nutzen.

#### 3.5.3 Die Rolle von Gemeindegrenzen im Kontext kommunaler Entscheidungsfindungsprozesse

Nimmt man das im vorigen Kapitel vorgestellte Verständnis von Planung als Maßstab zur Beurteilung der Relevanz von Gemeindegrenzen im Entscheidungsfindungsprozess, so müsste man zum Ergebnis kommen, dass diese Art von Grenzen eigentlich keine Hürde darstellen dürfte. Dieser Schluss basiert auf der Überlegung, dass in den theoretischen Konzepten stets die Rede von der Einbindung entsprechender Akteurinnen bzw. Akteuren und Stakeholder ist, zugleich aber keine räumliche Einschränkung ausgesprochen wird. Folglich müssten – je nach Fragestellung – jene Personen an diesen Prozessen teilnehmen, die in irgendeiner Weise davon, sei es räumlich oder funktional, betroffen sind. Somit wären Interessierte aus Nachbargemeinden per Definition nicht ausgeschlossen mitzuwirken. Beispielsweise diskutiert Saliterer in ihrer Arbeit zu kommunaler Ziel- und Erfolgssteuerung Ziele und Einflussmöglichkeiten verschiedenster Stakeholder (Politiker, Verwaltungsbeamte, Bürger, Banken, Unternehmen, Medien, Interessensgruppen etc.),<sup>929</sup> geht aber nicht explizit darauf ein, dass diese nur von der eigenen Gemeinde zu sein haben. Idealerweise würden somit immer dann Aktionen seitens der Stakeholder gesetzt, wenn eine Entscheidung möglich ist.

Es kann erahnt werden, dass die Situation in der Realität nicht ganz so idealtypisch ist. Es ist fraglich, ob sich alle Stakeholder tatsächlich, wie von Planungstheoretikern gesehen, in jedem Planungsprozess, der sie in irgendeiner Form betreffen könnte, einbinden. Eine mögliche Erklärung kann in der generell unterschiedlichen Bereitschaft, sich in Planungsprozesse einzubringen, gefunden werden. Z.B. weist Dangschat darauf hin, dass sehr kleinräumige, gruppenspezifische Milieuanalysen erforderlich sind, um die Bevölkerung gezielt zur Teilnahme an Partizipationsprozessen zu motivieren.<sup>930</sup> Die Bereitschaft, sich zu beteiligen, hängt dabei vom

---

studies, 28.2 (2013) (205) 207f.

<sup>925</sup>Giffinger, R., Hamedinger, A., Borders in metropolitan development: the case of Vienna, *Journal of borderlands studies*, 28.2 (2013) (205) 210f.

<sup>926</sup>Mugler, J., Fink, M., Loidl, S., Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum (2006) 236.

<sup>927</sup>Mugler, J., Fink, M., Loidl, S., Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum (2006) 237.

<sup>928</sup>Ebenda.

<sup>929</sup>Saliterer, I., Entwicklungslinien und Gestaltungspotentiale kommunaler Ziel- und Erfolgssteuerung (2007) 187f.

<sup>930</sup>Dangschat, J., Gesellschaftliche Vielfalt - Heraus- oder Überforderung der Raumplanung? in Dangschat, J. et al. (Hrsg.), *Jahrbuch Raumplanung 2015* (2015) (15) 25.

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

Thema, aber auch von der Art und dem Umfang der Beteiligung ab. Darüber hinaus ist auch die Form der Ansprache je nach Gruppen unterschiedlich.<sup>931</sup> Hält man sich allein schon diesen Gedanken vor Augen, wird klar, dass mit einer einzigen Beteiligungsmethode nicht alle Stakeholder ihre Interessen einbringen werden. Diese Überlegung mag zwar ein Grund sein, warum Stakeholder generell an Partizipationsprozessen teilnehmen oder nicht, liefert aber noch keinen entscheidenden Beitrag zur Frage einer möglichen Barrierewirkung von Gemeindegrenzen.

Um ein Verständnis zu entwickeln, wie sehr Grenzen menschliches Handeln beeinflussen können, muss ein Blick näher auf die Grenze an sich geworfen werden. Becker und Komlosy sehen folgende Themenfelder, in denen Grenzen beschrieben werden können:

- »Formalität oder Informalität der Grenze
- Verlauf und Form der Grenze, Grenzverlaufskonflikte
- Grenzmarkierung, Befestigung, Grenzregime
- Durchlässigkeit – in Bezug auf was, auf wen, in welche Richtung (Politik der Grenze)
- Grenzerfahrungen«<sup>932</sup>

Im Fall von Gemeindegrenzen scheint die Lage auf den ersten Blick eindeutig: Es sind formelle Grenzen, der Verlauf ist rechtlich verankert und die Durchlässigkeit für die Bevölkerung in allen Richtungen gegeben. Die Liste lässt sich sehr pragmatisch abarbeiten, ohne dass für die Fragestellung relevante Erkenntnisse dabei entstehen. Die Lösung könnte in der Überlegung zu finden sein, dass in so einer raschen Abhandlung die Gemeindegrenze rein als Grenze zwischen politischen Einheiten verstanden ist – und eine solche ist stets das »[...] Resultat innerer und äußerer Kräfteverhältnisse.«<sup>933</sup> Becker und Komlosy raten daher, Grenzen immer im Zusammenhang mit den Räumen, die sie trennen, zu diskutieren, zumal soziales Handeln in den Räumen die Grenzen konstituieren.<sup>934</sup> So ist man spätestens an dieser Stelle wieder bei der Diskussion um Räume angelangt, wie sie im Kapitel 3.3 geführt wurde. Das Fazit des Kapitels war, dass die Gemeindegrenze eine Hürde darstellen kann, wenn sie administrative Räume flächig definiert, die nicht mit Sozialräumen übereinstimmen. Erschwerend kommt hinzu, dass das Fassen der Realität je nach Verständnis von Raum – ob substantiell oder relational – unterschiedlich komplex ist.

Genau diese Komplexität könnte als Argumentationshilfe herangezogen werden, warum man bei Anlegen eines einfachen Bewertungsmaßstabes zu dem Schluss kommt, die Gemeindegrenze stelle keine Hürde dar. Zum Beispiel würde ein Einbinden der Bevölkerung und anderer interessierter Gruppen der Nachbargemeinden das Problem nicht in den Grundzügen ändern – es würde ja nur der Raum-Behälter ausgedehnt werden auf eine bestimmte Region. Ob die darin befindlichen Personen tatsächlich ein Interesse aufgrund ihres sozialräumlichen Aktionsraums haben, kann anhand der Ausdehnung der Fläche nicht festgestellt werden. Umgekehrt würden eventuelle Stakeholder nicht unmittelbar einbezogen werden, weil der gewählte Behälter über die Nachbargemeinden nicht groß gezogen wurde – womöglich liegt eine intensive Beziehung viele tausende Kilometer entfernt. Als Beispiel: Wenn zur Diskussion steht, ob eine Bank ein kommunales Projekt (mit-)finanzieren möchte/sollte, hat diese ein begründetes Interesse an der Entscheidung mitzuwirken. Schließlich bringt sie Geld ein.<sup>935</sup> Dabei ist es

<sup>931</sup> Ebenda.

<sup>932</sup> Gesamte Aufzählung entnommen aus Becker, J., Komlosy, A., Vorwort in Becker, J., Komlosy, A. (Hrsg.), Grenzen weltweit - Zonen, Linien, Mauern im historischen Vergleich (2004) (7) 9.

<sup>933</sup> Becker, J., Komlosy, A., Grenzen und Räume - Formen und Wandel in Becker, J., Komlosy, A. (Hrsg.), Grenzen weltweit - Zonen, Linien, Mauern im historischen Vergleich (2004) (21) 21.

<sup>934</sup> Ebenda.

<sup>935</sup> Folgt man der Auffassung von Saliterer, so können Banken durch Kreditverweigerung bzw. bei höherem Schuldenstand im Entscheidungsprozess mitbestimmen. Saliterer, I., Entwicklungslinien und Gestaltungspotentiale kommunaler Ziel- und Erfolgssteuerung (2007) 188.

vordergründig irrelevant, ob diese Bank in der Gemeinde, in einer Nachbargemeinde oder an einem anderen Ende der Welt ihren Sitz hat und auch dort die Entscheidung fällt. Freilich können andere Gründe neben der reinen Finanzierungsentscheidung mit eine Rolle spielen, z.B. dass nur lokal Gesammeltes für lokale Projekte verwendet wird. Solche anderen (politische) Ziele müssten allerdings extra bewertet werden. Man könnte sie als Nebenbedingung sehen, die von Politikerinnen bzw. Politikern (diese sind ja ebenfalls Stakeholder) oder anderen Akteurinnen bzw. Akteuren als Interessen eingebracht werden müssen.

Es kann somit festgehalten werden, dass im Entscheidungsfindungsprozess jene Stakeholder und Akteurinnen bzw. Akteure mitwirken sollten, die ein sozialräumliches Interesse an diesem behaupten können – unabhängig von ihrem Standort bzw. der Gemeindestruktur. Der Folgerung, dass die Gemeindegrenze keine Hürde bei derartigen Prozessen dargestellt, kann entgegengehalten werden, dass die zur Identifikation von Stakeholdern erforderlichen Daten, insbesondere jene, die einem relationalen sozialräumlichen Anspruch gerecht werden, nicht vollständig vorliegen.<sup>936</sup> Es ist daher anzunehmen, dass in der Praxis diese Hürde nicht geschafft wird und somit doch auf einfachere Konzepte (z.B. Daten nach dem Behälterkonzept heranziehen) zurückgegriffen wird. Weiters ist auch zu hinterfragen, ob die derzeit geltenden Rechtsvorschriften passende Rahmenbedingungen für derartige Entscheidungsfindungsprozesse sind. So ist z.B. in den Rechtsnormen vorgesehen, dass nur jene Personen den Gemeinderat wählen dürfen, die auch in der Gemeinde ihren (teilweise nur Haupt-) Wohnsitz haben.<sup>937</sup> Stakeholder, die nicht ihren Wohnsitz in der entsprechenden Gemeinde haben, können somit nicht mitentscheiden, wie dieses formal vorgesehene Organ besetzt wird. Die Äußerung der (Un-) Zufriedenheit mit der Arbeit des Gemeinderates ist daher für auswärtige Personen nur über andere Wege möglich. Bestimmungen wie diese sind zweifellos einem substantiellen Raumverständnis zuzuordnen. Es verdeutlicht sich nun, dass die Gemeindegrenze doch auch eine Barriere sein kann; speziell dann, wenn Prozesse auf Strukturen und rechtlichen Normen aufbauen, die auf einem einfacheren Verständnis von Raum zuzuordnen sind und somit im Widerspruch zu theoretischen Ansprüchen stehen. An dieser Stelle sei noch ergänzt, dass die Extremvariante mit vollständiger Auflösung von Gemeindegrenzen – sie haben ja nach diesem keine relevante Funktion mehr – und die Entscheidungsfindung in planungstheoretischer Reinkultur nur über Stakeholderprozesse ablaufen zu lassen, auch nicht gefordert werden kann, zumal solche Prozesse nicht unaufwändig scheinen. Man denke bereits an die Herausforderung der Identifikation von Stakeholdern; wenn es diese auch tatsächlich bei jeder Entscheidung einzubinden gilt, kann angenommen werden, dass der Aufwand ins Unermessliche steigt. Es ist offenbar mehr das Ergebnis eines Abwägungsprozesses zwischen Effektivität und Effizienz, nach welchem Verständnis Planung ablaufen kann bzw. soll. Aus dieser Perspektive lässt sich somit folgende Empfehlung aussprechen: Speziell in jenen Gemeinden, welche bereits sehr stark sozialräumlich mit Nachbargemeinden verflochten sind, kann durch eine Fusion ein effektivere Mitsprache für Stakeholder in einem effizienzorientierten Entscheidungsfindungsprozess erzielt werden.

An dieser Stelle sei noch ein weiterer Gedanke eingebracht, der im Gegensatz zu der bisherigen Diskussion die bestehenden Grenzen auch als Chance sehen lässt. Die Argumentation von Sohn bezieht sich zwar auf staatsgrenzenüberschreitende Metropolregionen (er spricht hierbei von »cross-border metropolitan regions« und nennt als Beispiele etwa Kopenhagen-Malmö, Basel, Genf, Lille, San Diego, Tijuana etc.<sup>938</sup>). Dennoch scheint es hilfreich und zulässig, sich

<sup>936</sup>Mehr zur Kritik siehe Dangschat, J., Gesellschaftliche Vielfalt - Heraus- oder Überforderung der Raumplanung? in Dangschat, J. et al. (Hrsg.), Jahrbuch Raumplanung 2015 (2015) (15) 25.

<sup>937</sup>Oppitz, F., Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (123) 124.

<sup>938</sup>Sohn, Ch., The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-border Metropolis Hypothesis, International Journal of Urban and Regional Research, vol. 38, n°5 (2014) (1697) 1967.

auch seinen Beitrag unter dem Blickwinkel der Gemeindegrenzen anzusehen – es handelt sich einerseits nur um eine andere Maßstäblichkeit der Grenze, andererseits kann bei derartigen Städtekonfigurationen in Metropolregionen ein Hinterfragen möglicher Fusionspotentiale nicht ex ante ausgeschlossen werden. Der Kern seines Konzeptes ist, dass die Grenze als Ressource verstanden werden kann, die der Grenzregion vier Arten von Vorteilen bringen kann: Vorteile in der Positionierung, z.B. durch die Funktion als Gateway, Vorteile in der Differenzierung durch das Ermöglichen der wechselseitigen Inanspruchnahme von bestimmten besser stellenden Besonderheiten (z.B. wechselseitige günstigere Steuerniveaus oder Lohnniveaus etc.) aus den verschiedenen Staaten, Vorteile durch Durchmischung von verschiedensten Ideen und Werten, die in der Grenzregion aufeinandertreffen sowie Vorteile, die aus der internationalen Wahrnehmung der Grenzregion als Besonderheit hervorgehen.<sup>939</sup> Für die Diskussion um Gemeindestrukturreformen kann somit mitgenommen werden, dass die Grenzen auch Potentiale bieten können, denen man sich bewusst sein sollte. So scheint es vielmehr notwendig, sich explizit mit jeder Gemeindegrenze im Detail auseinanderzusetzen um feststellen zu können, inwieweit eine völlige Auflösung der Grenze mögliche Vorteile, die mit ihr einhergehen, zunichtemacht. Einschränkend sei hier gesagt, dass speziell bei kleinen, peripheren Gemeinden die Erwartungen hier nicht zu hoch gesetzt werden sollten, zumal die von Sohn eingebrachten Argumente wohl eher bei jenen Gemeinden zu finden sind, denen eine höhere nationale bzw. internationale Bedeutung zu kommt, wie etwa unterschiedliche Steuerniveaus, unterschiedliche Kulturen oder die Wahrnehmung als etwas Einzigartiges. Doch hält man sich die Vielfalt und Komplexität des österreichischen politisch-administrativen Systems in Österreich vor Augen, so ist es durchaus möglich, gewisse Gemeindegrenzregionen zu finden, in denen die besagten Vorteile identifiziert werden können (z.B. durch verschiedene Regelungen in den einzelnen Bundesländern). Doch genau um diese Feststellung zu treffen ist einerseits eine analytische Auseinandersetzung zwingend notwendig, andererseits sind speziell Einschätzungen durch Stakeholder notwendig, um die Bewertung durchführen zu können. Mit dieser Vorbereitung soll nun zu einem Vorschlag eines Planungsmodells übergeleitet werden, welches in Kapitel 4 näher beschrieben ist. Davor sei nochmals das gesamte Kapitel zur Komplexität und Vielfalt im kommunalen Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung rekapituliert.

## 3.6 Ein zweites Zwischenresümee

Blickt man auf den Beginn des Kapitels 3 zurück, so wurde dieses mit offenen Fragen begonnen. Es war aus dem Kapitel 2 bekannt, dass es zahlreiche Positionen für und gegen Zusammenlegung gibt, die auch gegeneinander abgewogen werden können. Fraglich war indes, ob ein Herunterbrechen auf die jeweilige Situation einer Gemeinde zulässig ist. Für eine solche Anwendung wäre eine vergleichbare Ausgangslage Voraussetzung. Es wurde die Hypothese formuliert, dass sich die Gemeinden selbst in ihrer Aufgabenerfüllung derart unterscheiden, dass eine solche Übertragung nicht möglich ist. Daher erfolgte eine vertiefende Analyse, die versuchte, Erkenntnisse aus verschiedenen Perspektiven zu den wesentlichen Merkmalen der kommunalen Aufgabenerfüllung zu gewinnen. Es hat sich herausgestellt, dass eine Betrachtung der Grundlagen nach den Perspektiven rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen, räumlich-geografische Disparitäten sowie gesellschaftliche Vielfalt wesentlich zum Verständnis der Vielfalt in der kommunalen Aufgabenerfüllung beitragen kann.

Es wird deutlich, dass die Rechtslage derart komplexe ist, dass bereits bei Anwendung ei-

<sup>939</sup>Sohn, Ch., The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-border Metropolis Hypothesis, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38, n°5 (2014) (1697) Übersicht: 1708, einzelne Kapitel 1705ff.

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

nes sehr engen Politikverständnisses eine große Menge an formal vorgesehenen Akteurinnen bzw. Akteure mit einer noch breiteren Palette an Instrumenten Entwicklungen steuert (siehe auch Abbildung 3.20). Es ist an dieser Stelle bewusst auf das Wort »kommunale« verzichtet worden, denn bei Verwendung dieses Begriffes schwingt stets die Verantwortlichkeit der Gemeinde mit; hier ist vielmehr jede Entwicklung im Raum gemeint. Da aber jede Entwicklung in einem Flächenraum abbildbar ist, kann diese auch einer Gemeinde zugeschrieben werden. So ist es treffsicherer, von Entwicklungen in Gemeinden zu sprechen. Zurück zu den Akteuren: In Abbildung 3.22 ist der Versuch einer sehr vereinfachenden Darstellung der Beziehungen zwischen Institutionen und Organen dargestellt, die allesamt in mehr oder wenigen starkem Ausmaß Einfluss auf Entwicklungen in der Gemeinde haben; sei es durch Akte der Rechtsetzung oder Rechtsprechung, aber auch durch reines Nutzen von Gestaltungsspielräumen in der Verwaltung und Interessensvertretung.<sup>940</sup> Es ist daher sehr schwierig bis unmöglich, einzelne Entwicklungen auf bestimmte Akteurinnen bzw. bestimmte Akteure (z.B. den Bürgermeister / die Bürgermeisterin oder einen Gemeinderatsbeschluss) zurückzuführen. Vielzusehr agieren alle Akteurinnen bzw. Akteure in einem Geflecht aus gegenseitigen Abhängigkeiten und Kontrollmechanismen. Folglich bedeutet dies, dass bei der Analyse von Aufgaben nicht nur eine Akteurin bzw. ein Akteur für sich allein betrachtet werden darf. Z.B. wäre es sehr fragwürdig, Kindergärten nur aus dem Blick der Gemeinden zu sehen, auch wenn letztendlich Gemeinden Kindergärten betreiben. Vielmehr ist es notwendig, sich anzusehen, welche anderen Organe und Institutionen im Gestaltungsprozess beteiligt sind – z.B. wenn Vorgaben auf Landesebene hinsichtlich der Öffnungszeiten oder Gruppengröße einzuhalten sind.

Legt man der Argumentation ein weites Politikverständnis zu Grunde, bei dem neben den rein formal vorgesehenen Akteurinnen bzw. Akteuren allen Personen ein politisches Handeln unterstellt wird,<sup>941</sup> so steigt die Komplexität. Es ist dann nicht mehr möglich, Entwicklungen ausschließlich auf Entscheidungen zurückzuführen, die nach Prozessen abgelaufen sind, welche in rechtsverbindlichen Dokumenten abgebildet sind. Vielmehr wird zugelassen, die Interessen von einzelnen (natürlichen oder juristischen) Personen bei der Abwägung im Rahmen des Entscheidungsfindungsprozesses zu berücksichtigen. Wie im Kapitel 3.5 gezeigt, lassen sich kommunale Aufgaben oftmals auf konstruktive Entscheidungen zurückführen, denen man einen planerischen Charakter unterstellen kann. Sind im Zuge solcher Entscheidungsfindungsprozesse bereits Stakeholder-Meinungen relevant einbezogen worden, so müssten diese streng logisch gedacht auch beeinflussend auf die Art der Aufgabenerfüllung gewirkt haben. Somit stellen diese einen weiteren Baustein im Verständnis der Individualität von Gemeinden dar.

Weil das Stichwort Person gefallen ist: Im Kapitel 3.3 wurde erörtert, dass eine gesellschaftliche Vielfalt existiert, die zu unterschiedlicher Aufgabenerfüllung führen kann. Sei es über generell unterschiedliche Ansprüche und Bedürfnisse, die unmittelbar im Leistungsangebot identifizierbar sind (z.B. mehr Kindergärten in Gemeinden mit überdurchschnittlich vielen Kindern), sei es auch über schwer fassbare Kriterien, wie Werte oder Einstellungen der Bevölkerung, die sich nicht zwingend in Handlungen widerspiegeln.<sup>942</sup> Die Herausforderung liegt speziell darin, die richtigen Schlussfolgerungen aus der gesellschaftlichen Vielfalt zu ziehen. Weiters ist gezeigt, dass die geografischen Rahmenbedingungen sehr verschieden sein können, was auf die Aufgabenerfüllung durchschlagen kann.<sup>943</sup> So haben z.B. Gemeinden mit einem hohen Anteil an Wasserflächen andere Aufgaben zu versehen als jene, die kein wesentliches Gewässer in

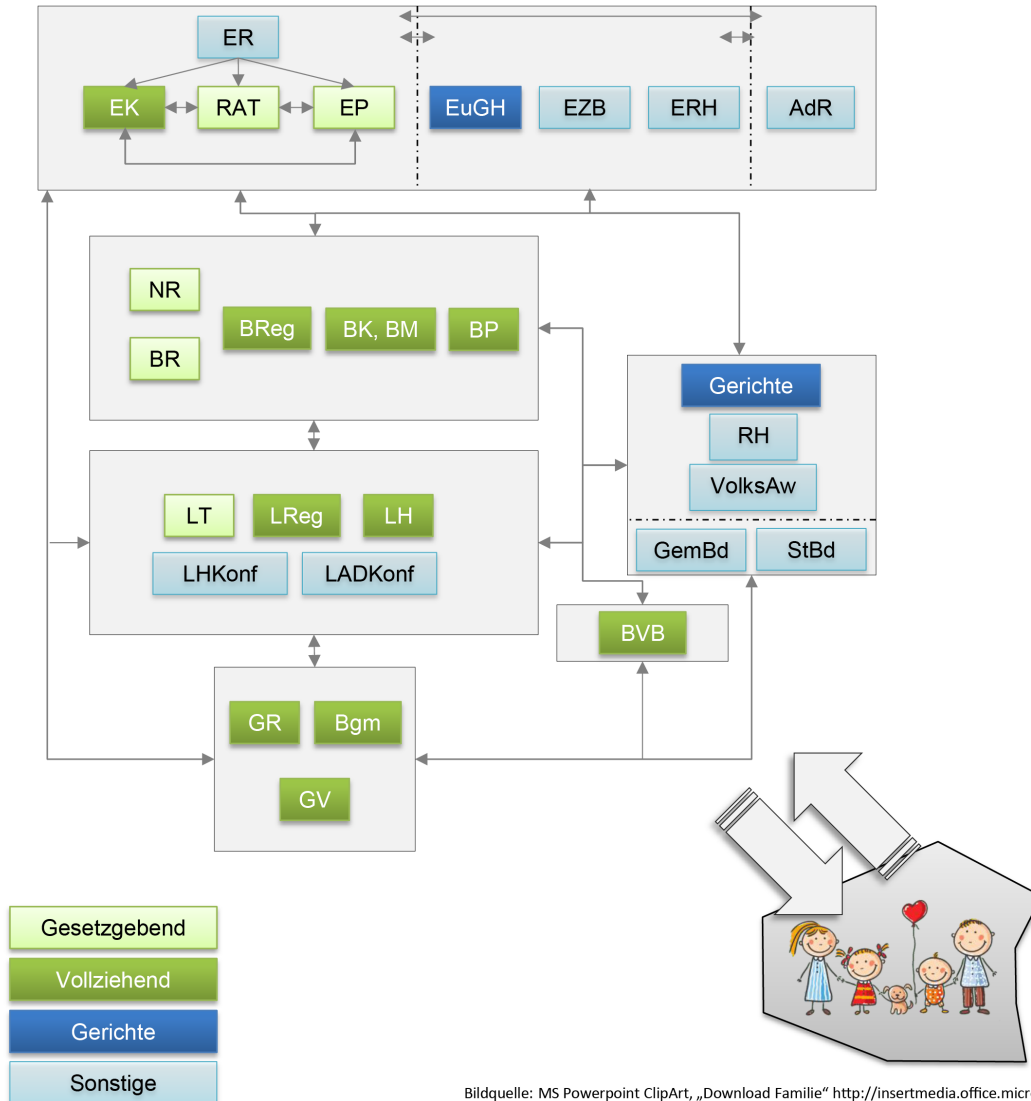
<sup>940</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 3.1.2.

<sup>941</sup>Siehe hierzu Kapitel 3.1.1.

<sup>942</sup>Auf diese Herausarbeitung von kognitivem bzw. evaluativem Verhalten weist insbesondere Dangschat hin. Dangschat, J., *Gesellschaftliche Vielfalt - Heraus- oder Überforderung der Raumplanung?* in Dangschat, J. et al. (Hrsg.), *Jahrbuch Raumplanung 2015* (2015) 15.

<sup>943</sup>Siehe Kapitel 3.2.

**Abbildung 3.20:** Beziehungen zwischen rechtlich relevanten Institutionen und Organen nach einem engen Politikverständnis (vereinfachte Darstellung).



Bildquelle: MS Powerpoint ClipArt, „Download Familie“ <http://insertmedia.office.microsoft.com>

**Abkürzungen:**

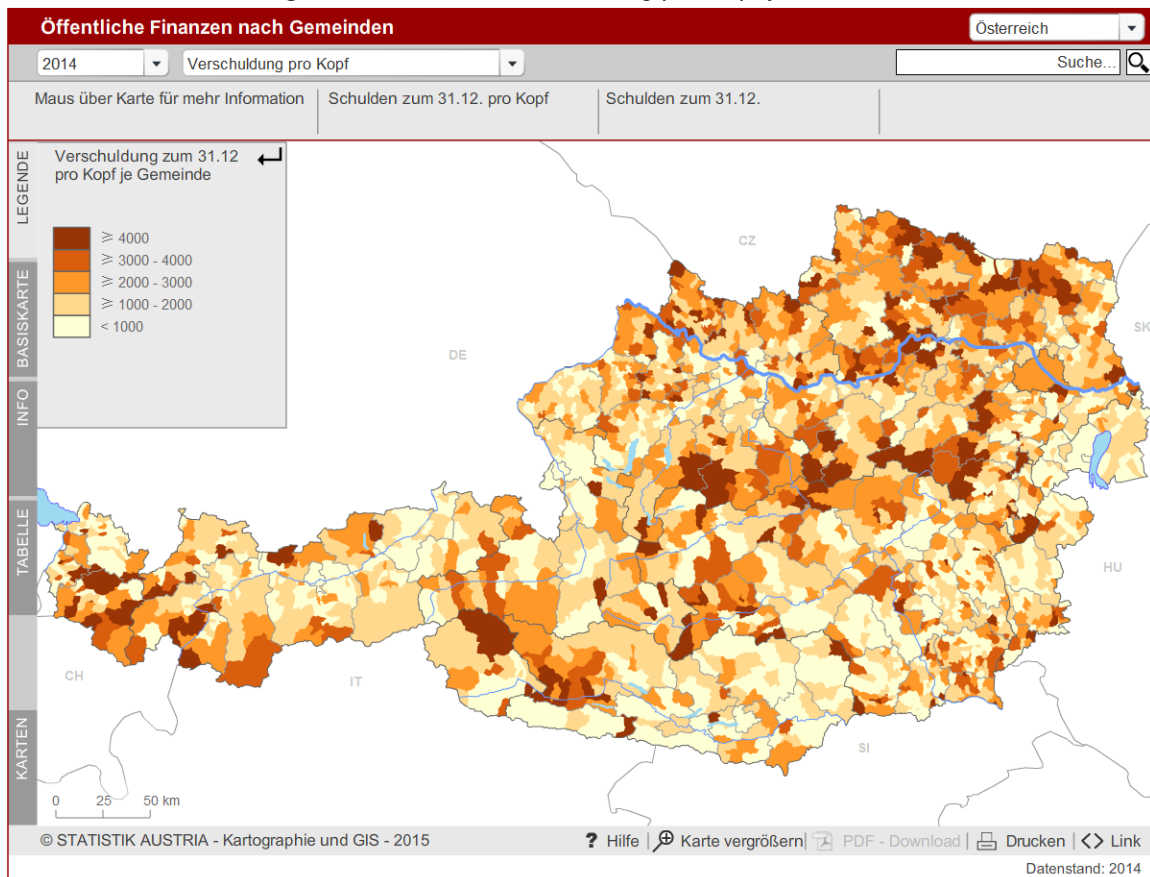
AdR	Ausschuss der Regionen	GemBd	Österreichischer Gemeindebund
Bgm	Bürgermeister	Gerichte	Gerichte
BK	Bundeskanzler	GR	Gemeinderat
BM	Bundesminister	GV	Gemeindevorstand
BP	Bundespräsident	LADKonf	Landesamtsdirektorenkonferenz
BR	Bundesrat	LH	Landeshauptmann
BReg	Bundesregierung	LHKonf	Landeshauptleutekonferenz
BVB	Bezirksverwaltungsbehörde	LReg	Landesregierung
EK	Europäische Kommission	LT	Landtag
EP	Europäisches Parlament	NR	Nationalrat
ER	Europäischer Rat	RAT	Rat der Europäischen Union
ERH	Europäischer Rechnungshof	RH	Rechnungshof
EuGH	Europäischer Gerichtshof	StBd	Österreichischer Städtebund
EZB	Europäische Zentralbank	VolksAw	Volksanwaltschaft

Quelle: Eigene Darstellung anhand der Kapitel 3.1.2 und 3.1.3.

ihrem administrativen Gebiet haben.

Ein erstes Fazit lässt sich bereits jetzt treffen: Ja, von einem allgemeinen Standpunkt aus betrachtet ist es argumentierbar, dass die Art und Weise der kommunalen Aufgabenerfüllung unterschiedlich ausgeprägt ist. Sei es aufgrund von Voraussetzungen, die ihren Ursprung in Bestimmungen und Verhaltensweisen in der Rechtslage haben, sei es wegen Notwendigkeiten aus geografischer Sicht oder sei es aufgrund von unterschiedlichen Ansprüchen der betroffenen Bevölkerung. Diese Folgerung kann sowohl bei der Frage nach der Erbringung einer Leistung an sich, als auch bei der Beurteilung des Ausmaßes der Art der Gestaltung der Aufgabe gezogen werden. Mit Hilfe dieses Verständnisses wird auch klarer, warum auch komplexere Indikatoren ein heterogenes Bild über die Gemeinden zeigen. So ist in Abbildung 3.21 die Verschuldung der Gemeinden pro Einwohnerin bzw. Einwohner dargestellt. Die Spannweite reicht dabei von 42 unmittelbar schuldenfreien Gemeinden bis hin zur Tiroler Gemeinde Gramais mit 35.300 Euro Schulden pro Person. Ein räumliches Muster kann auf den ersten Blick nicht erkannt werden. Die Gründe, die zu dieser Verschuldung führen, sind freilich nicht so einfach zu identifizieren wie der Geldbetrag. Lässt man das vorangegangene Kapitel gedanklich Revue passieren, so kommen keine Zweifel auf, dass diese Art von Verschuldung als Ergebnis eines komplexen Zusammenwirkens aus den Rahmenbedingungen aus rechtlicher und organisatorischer Sicht, geografischer und gesellschaftlicher Voraussetzungen verstanden werden kann – und eine detaillierte, umfassende Befassung im Detail mehr zum Verständnis beitragen kann als rein der Ausdruck über einen einzelnen Indikator.

**Abbildung 3.21:** Gemeindeverschuldung pro Kopf je Gemeinde 2014.



Quelle: Statistik Austria, i.MAP »Öffentliche Finanzen nach Gemeinden« (Stand 31.12.2014), (abgefragt am 15.02.2016).

Ähnliches kann auch zur Rolle der Gemeindegrenze im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung



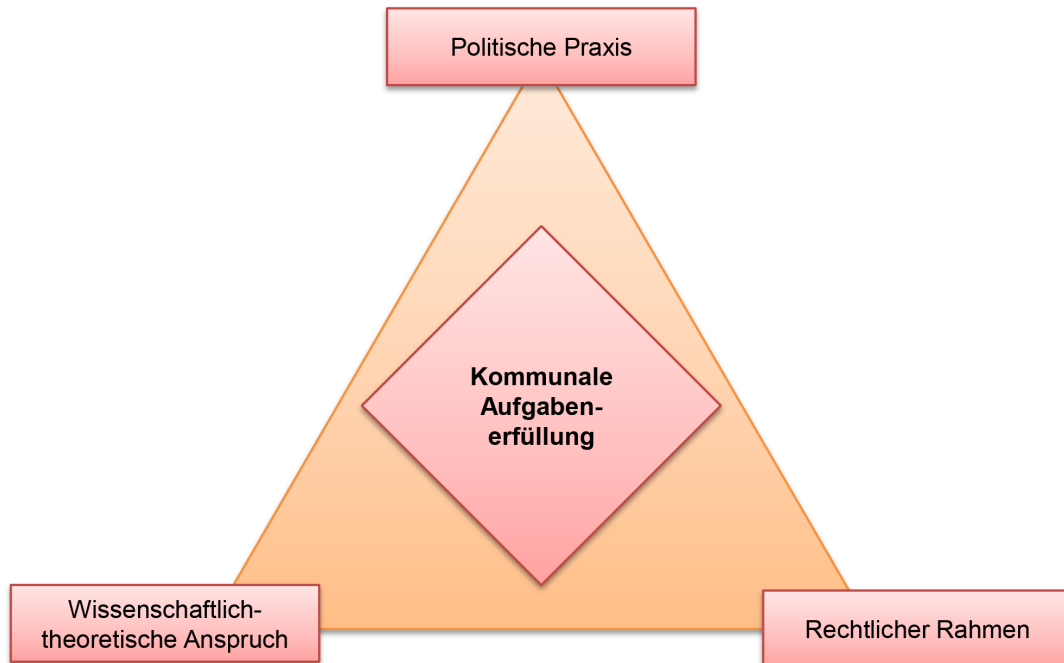
geschlossen werden: Ja, die Gemeindegrenze kann, muss aber nicht der Aufgabenerfüllung entgegenstehen. Es ist jeweils im Einzelnen zu beurteilen, welchen Charakter die Aufgabe (z.B. mit oder ohne unmittelbaren Raumbezug<sup>944</sup>) hat und welchen Steuerungsanspruch man dabei stellt, indem man hinterfragt, ob diejenigen, die ein Interesse an der Aufgabe haben, auch im Entscheidungsfindungsprozess mitwirken können. Wenn all jene, die solch ein Interesse bekunden können, auch tatsächlich Entwicklungen mitsteuern können, dann kann die Existenz einer solchen administrativen Grenze aus inhaltlicher Sicht als irrelevant eingestuft werden. In der Realität zeigt sich allerdings, dass die Rechtsordnung gewisse Mitsprache- und Stimmrechte nur für bestimmte Gruppen (z.B. Wohnsitz in der Gemeinde) vorsieht, was einem sehr substantiellen Denken entspricht. Wie im Kapitel 3.3.2 erörtert, reicht oftmals ein solches substantielles Raumverständnis nicht aus, um die wahren Probleme zu fassen; vielmehr müsse ein relationales Verständnis herangezogen werden, bei dem ein Erkennen der Unterschiedlichkeit Räume abgrenzt, und nicht vorab definierte Bereiche im Raum. Streng nach diesem theoretischen Ansatz müsste man sagen, die administrative Gemeindegrenze stellt immer ein Hindernis dar, zumal es sie nach einem relationalen Verständnis gar nicht geben dürfte. In diesem Zusammenhang kann hinterfragt werden, ob ein völliges Ausblenden der Gemeindegrenze in der Realität überhaupt möglich ist und sie nicht doch ein Symbol für die Identität ist; sprich stets eine Mischung von relationalem und auch substantiellem Verständnis vorliegt. Stets dann, wenn das Stichwort »Grenze als Hindernis« fällt, sei zudem auf die Argumentation von Sohn verwiesen, der postuliert, dass die Grenze respektive Grenzregionen auch als Chance – und nicht nur als Hindernis – verstanden werden dürfen.<sup>945</sup>

Um den Bogen zur alltäglichen Welt wieder zurück zu spannen, die eben noch durch administrative Grenzen in Form eines substantiellen Verständnisses geprägt ist: Es sieht so aus, als befände sich die kommunale Aufgabenerfüllung in einem Spannungsfeld zwischen rechtlichen Vorgaben und einem theoretischen Anspruch. Dieser Anspruch kann in mehrerlei Hinsicht gestellt werden: Es können ökonomische Kriterien zu einer effizienten Aufgabenerfüllung definiert werden, es können Idealvorstellungen von planerischen Abläufen mit einem Maximum an Partizipation skizziert und es kann beschrieben werden, wie Sozialräume zu verstehen sind, sodass sie die Realität beschreiben – die rechtlichen Grenzen sind dabei einzuhalten. Eines kann mit dieser Dualität noch nicht gefasst werden: Nicht-verrechtliche Vorgaben und Steuerungseingriffe aufgrund von politischen Motiven. In Kapitel 3.1.1 sind beispielsweise die verschiedenen Arenen der Politik genannt. Dabei wurde erörtert, dass gewisse Entscheidungen aufgrund so mancher politischer Notwendigkeiten gefällt werden, die nicht unbedingt sachlichen Naturen sein müssen. Daher hilft die Erweiterung des Spannungsfeldes um eine Dimension »politische Praxis« womöglich, zu verstehen, wie und warum gewisse Aufgaben erfüllt werden und welchen Stellenwert die Gemeindegrenze dabei haben könnte. In Abbildung 3.22 ist der Versuch gegeben, dieses Verständnis zu skizzieren.

<sup>944</sup> Mehr dazu siehe Kapitel 3.4.3.

<sup>945</sup> Mehr dazu siehe Kapitel 3.5.3 bzw. Sohn, Ch., The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-border Metropolis Hypothesis, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38, n°5 (2014) (1697) 1707f.

**Abbildung 3.22:** Veranschaulichung des Spannungsfelds in der kommunalen Aufgabenerfüllung anhand dreier Dimensionen.



Quelle: Eigene Überlegung auf Basis der Erkenntnisse des Kapitels 3.

An dieser Stelle sei zu verstehen gegeben, dass »politische Praxis« per se nicht negativ konnotiert gesehen werden sollte – auch wenn eventuell der Drang existiert, diese Dimension als eine Art Ventil zur Erklärung so mancher unerklärlicher Situationen und Phänomene zu sehen. Vielmehr soll die politische Praxis wertfrei als das Nutzen jenes Gestaltungsspielraums interpretiert werden, den sowohl die wissenschaftlich-theoretischen Ansprüche als auch der rechtliche Rahmen ermöglichen. Freilich kann man in der Realität zu jeder Aufgabe einen wissenschaftlich-theoretischen Anspruch formulieren; auch die Existenz von Unmengen an rechtlichen Vorgaben kann – wie im Kapitel 3.1.3 gezeigt – nicht geleugnet werden. Aber rein aus einer idealisierten Vorstellung heraus wäre es nicht undenkbar, einen solchen positiven Gestaltungsraum für die politische Praxis zu akzeptieren.

Folgende Beispiele sollen ein Verständnis geben, wie diese Dimension der »politischen Praxis« mitunter aufgefasst werden kann: Anderwald führt an, dass es für eine Gemeinde ratsam ist, auf Ratschläge der örtlichen Feuerwehr zu hören. So erziele man Wechselwirkungen, die in einem formalen Prozess gar nicht vorgesehen wären.<sup>946</sup> Weiters würden oftmals Amtsleiter bzw. -leiterinnen als »[...] heimliche [...]«<sup>947</sup> Bürgermeister bzw. Bürgermeisterinnen mehr Steuerungsvermögen haben, als ihnen formal zusteht; was speziell in kleinen Gemeinden darauf zurückzuführen sei, dass Amtsleiter bzw. Amtsleiterinnen oftmals Vollzeit für diesen Job angestellt sind, Bürgermeister bzw. Bürgermeisterinnen indes nur Teilzeit in dieser Rolle agieren.<sup>948</sup> Diese beiden Gedanken zielten mehr auf Wissens- und Problemwahrnehmung und Ansprechpartner ab; sprich, die Personen und ihr Handeln stehen dabei im Fokus. Aber auch der Faktor Zeit und Geld spielt eine Rolle: So würden oftmals die Ressourcen vorgeben, ob

<sup>946</sup> Anderwald, K., Gemeindepolitik in Österreich in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (5) 21f.

<sup>947</sup> Anderwald, K., Gemeindepolitik in Österreich in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (5) 20.

<sup>948</sup> Ebenda.

### 3 Komplexität und Vielfalt im Kontext kommunaler Aufgabenerfüllung

nur das Allernötigste gemacht wird oder ob auch Zeit für Innovationen bleibt.<sup>949</sup> Es gilt daher, aus politischen Überlegungen heraus zu entscheiden, was wie umgesetzt wird. Dass solche Phänomene nicht nur auf der kommunalen Ebene existieren, ist bei Lienbacher zu finden. Er erklärt, dass die Landeshauptleute bei bestimmten Angelegenheiten lieber im Hintergrund agieren wollen, anstatt ein formal abgesichertes Mitspracherecht zu besitzen. So können sie bei kritischen Entscheidungen auf rechtsstaatliches Verfahren verweisen, bei dem ihnen keine formale Verantwortung zukommt.<sup>950</sup> Auch hierbei ist ein Auseinanderklaffen der theoretischen Ansprüche (nicht optimal), des rechtlichen Rahmens (gedeckt) und der politischen Praxis (wird so gelebt) zu beobachten. Und dass nahezu jede Ebene einen Einfluss auf die kommunale Aufgabenerfüllung hat, wurde schon gezeigt.

Alles in allem kann nach dieser detaillierten Diskussion zur kommunalen Aufgabenerfüllung festgestellt werden, dass die am Ende des Kapitels 2 formulierte Unsicherheit einer Gewissheit gewichen ist. Es ist klar herausgearbeitet, dass die Art und Weise der Aufgabenerfüllung sehr heterogen sein kann. Hand-in-Hand dazu ist gezeigt, dass auch eine Beurteilung der Rolle der Gemeindegrenze von Fall zu Fall unterschiedliche Ergebnisse liefern wird. Es ist daher nicht zulässig, allgemeine Argumente, die für oder gegen eine Zusammenlegung sprechen, unreflektiert auf alle Gemeinden zu projizieren respektive stets die gleichen Effekte zu erwarten. Diese Botschaft soll nicht dahingehend missverstanden werden, dass eine Fusion generell abzulehnen ist. Vielmehr wird deutlich, dass dazu eine Einzelfallanalyse notwendig ist, um einschätzen zu können, was eine Fusion konkret bringt.

---

<sup>949</sup>Speer, B., *Verwaltungsinnovation durch Innovationsmanagement* in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), *Handbuch Gemeindepolitik* (2013) 187.

<sup>950</sup>Lienbacher, G., *Die Landeshauptleutekonferenz, die Landesamtsdirektorenkonferenz und das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst* in Rosner, A. (Hrsg.), *Im Dienste der Länder - im Interesse des Gesamtstaates : Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer* (2011) (147) 160f.

# 4 Die Gebietsreform als Lernprozess

## 4.1 Notwendigkeit eines Prozesses

In den bisherigen Kapiteln wurde ausführlich dargelegt, dass die Motive und Ausgangslagen zur Reformierung der Gemeindestruktur sehr komplex sind. Es wurde klar herausgearbeitet, dass stets eine Beurteilung im Einzelfall notwendig erscheint. In der Folge soll nun erörtert werden, wie eine Gemeindestrukturreform in Form eines Planungsmodells vom Anfang bis zum Ende geplant und abgewickelt werden kann. Dabei soll das Modell sowohl für eine kleine, freiwillige gewünschte Zusammenlegung zweier Gemeinden die notwendigen Schritte beinhalten, als auch für eine großflächige, landesweite Strukturreform passend sein. D.h. das folgende Kapitel richtet sich vorwiegend an den Planer bzw. die Planerin, der oder die mit der Abwicklung der Reform betraut wird – ganz gleich, ob der Auftrag klein oder groß gehalten ist.

Wesentlich ist, dass dieses Modell möglichst den Anforderungen bzw. den zeitgemäßen Erkenntnissen der (Planungs-) Wissenschaft entsprechen soll, dabei den rechtlichen Rahmen nicht verlässt (Die Ergebnisse sollen ja auch rechtlich haltbar sein!) und freilich auch in der politischen Praxis einsetzbar sein soll. Diese Dreiteilung ist keine Unbekannte, sie ist bereits bei der Beschreibung des Spannungsfeldes, in der sich die kommunale Aufgabenerfüllung befindet, diskutiert worden.<sup>951</sup> Gänzlich unpassend kann diese Idee der Dreigliederung nicht sein, zumal die Strukturierung eines Gebietes auch eine Aufgabe ist, die nur auf einer anderen Ebene (z.B. auf Landesebene) angesetzt ist. Somit kann schon aus dieser Hinsicht argumentiert werden, dass ähnliche Schlussfolgerungen zur Erfüllung der Aufgabe »Strukturierung eines Gebietes in Gemeinden« wie bei der kommunalen Aufgabenerfüllung gezogen werden können. Inwiefern sich diese drei Dimensionen im Spannungsfeld der Planung und Durchführung einer Fusion äußern, so wie sie auch in Abbildung 4.1 skizziert sind, soll anhand der folgenden Gedanken kurz umrissen werden:

- **Wissenschaftlich-theoretischer Anspruch:** Unter dieser Dimension seien alle theoretischen Grundlagen, die in die Diskussion um Gemeindezusammenlegungen eingebracht werden können, verstanden. Z.B. wenn die Planung und Umsetzung einer Fusion als Planungsakt verstanden wird, kann hier die volle Breite der theoretischen Auseinandersetzung mit der Frage, wie Planung stattzufinden hat, geführt werden. Dazu wurde bereits in Kapitel 3.5 eine ausführliche Diskussion geführt. Als auszugsweises Beispiel sei hier auf Selle verwiesen, der betont, dass kommunale Entwicklungen – eine Fusion kann durchaus als kommunales Entwicklungsprojekt aufgefasst werden<sup>952</sup> – dem aktuellen Planungsverständnis nach nicht mehr von wenigen Expertinnen bzw. Experten geplant und ausschließlich hoheitlich vorgegeben werden, sondern durch Governance-Prozesse gesteuert werden.<sup>953</sup> Freilich sind weitere wissenschaftlich-theoretische Überlegungen, die nicht ihren Schwerpunkt auf der Gestaltung des Planungsprozesses an sich haben,

<sup>951</sup> Siehe Kapitel 3.6 bzw. Abbildung 3.22.

<sup>952</sup> Siehe Interview mit Stöbich, G. Mehr zu den Interviews, wie z.B. eine genaue Beschreibung der Personen, Methode und Ergebnisse siehe Kapitel 4.3.3.

<sup>953</sup> Selle, K., Neustart: Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung, *disP - The Planning Review*, Vol.43 (169) (2007) (17).

hier zu nennen: Darunter fallen etwa die finanziellen, raumplanerischen, gesellschaftspolitischen etc. Expertisen, wie etwa die Frage nach der optimalen Gemeindegröße.<sup>954</sup>

- **Rechtliche Rahmen:** Darunter seien alle rechtlichen Vorgaben zu verstehen, die im Kontext von Gemeindezusammenlegungen relevant sein können. Wie im Kapitel 3.1 gezeigt, gibt es eine große Anzahl von Normen unterschiedlichster Art, die im jeweiligen Fall relevant sein können. Hier sei auch der explizite Hinweis gegeben, dass nicht nur die Vorgaben des gesetzten Rechts (wie z.B. Regeln, wie die Gemeindestruktur formal zu ändern sind) zu beachten sind, sondern auch Kenntnisse der einschlägigen Judikatur unumgänglich sind. Z.B. können dem Waldbach-Erkenntnis<sup>955</sup> etliche Informationen entnommen werden, wie der Verfassungsgerichtshof den Gestaltungsspielraum bei Gemeindezusammenlegungen für den Landesgesetzgeber sieht. So ist darin etwa – auch mit Verweis auf ältere Erkenntnisse – zu lesen, dass die Zusammenlegung von Gemeinden unter 1.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner in der Regel sachlich gerechtfertigt ist, ein Widerstand der Bevölkerung alleine noch keine Unsachlichkeit begründet, indes zu weit voneinander entfernte Ortskerne sehr wohl kritisch zu sehen sind etc. Das bedeutet, dass Kenntnisse dieser Ansichten die Chancen massiv steigern, bei einer möglichen Anfechtung eines Projektes vor den Gerichten nicht zu unterliegen.
- **Politische Praxis:** Neben dem wissenschaftlich Sinnvollen und rechtlich Erlaubtem soll diese Dimension dazu dienen, Entscheidungen aus der Praxis heraus einzuordnen, die im – wieder wertneutral formuliert – Gestaltungsspielraum der beiden anderen Dimensionen stehen. Diese können sehr vielfältig sein und sind schwer zu fassen. Dennoch kann ein Akzeptieren dieser Dimension helfen, das Spannungsfeld zu verstehen und im besten Fall optimal zu nutzen. Z.B. kann in diesem Zusammenhang die politische Entscheidung der Landeshauptleute Voves und Schützenhofer, die Gemeindestrukurreform der Steiermark 2015 innerhalb einer Legislaturperiode abzuwickeln,<sup>956</sup> angeführt werden. Ob die Dauer von genau einer Regentschaft in diesem Fall angemessen oder zwingend erforderlich ist, ob zu lange oder zu kurz, ist in weder in den Rechtsdokumenten noch in dieser Klarheit in theoretischen Materialien zu finden. Vielmehr kann diese als politische Entscheidung im Gestaltungsspielraum der Landesregierung gesehen werden, die zweifelsfrei einen Einfluss auf die Reform gehabt hat. In dieser Form ließen sich noch Unmengen weiterer Beispiele einordnen, wie etwa das politische Statement bei den Prozessen in Oberösterreich im Jahr 2015, die Bevölkerung über das Fusionsvorhaben abstimmen zu lassen<sup>957</sup> oder der Schwenk der Gemeinde Waldbach in ihrer Haltung zu einer freiwilligen Fusion mit der Gemeinde Mönichwald. Ihre ursprüngliche Zustimmung hätten sie insbesondere wegen der seitens des Landes in Aussicht gestellten finanziellen Vorteile gegeben. Als sich diese nicht konkretisieren ließen, hätten sie ihre Zustimmung verweigert.<sup>958</sup> Alle diese Beispiele verdeutlichen, dass es Einflussfaktoren gibt, die politisch motiviert sein können und daher strukturiert aufgearbeitet werden müssen.

Es wird mit Hilfe dieses Konstruktes deutlich, dass die drei Dimensionen ein Spannungsfeld erzeugen, in dem sich ein Fusionsprozess bewegt; wobei a priori nicht gesagt werden kann, in-

<sup>954</sup> Siehe auch die Diskussion in Kapitel 2.2 bzw. 2.5.

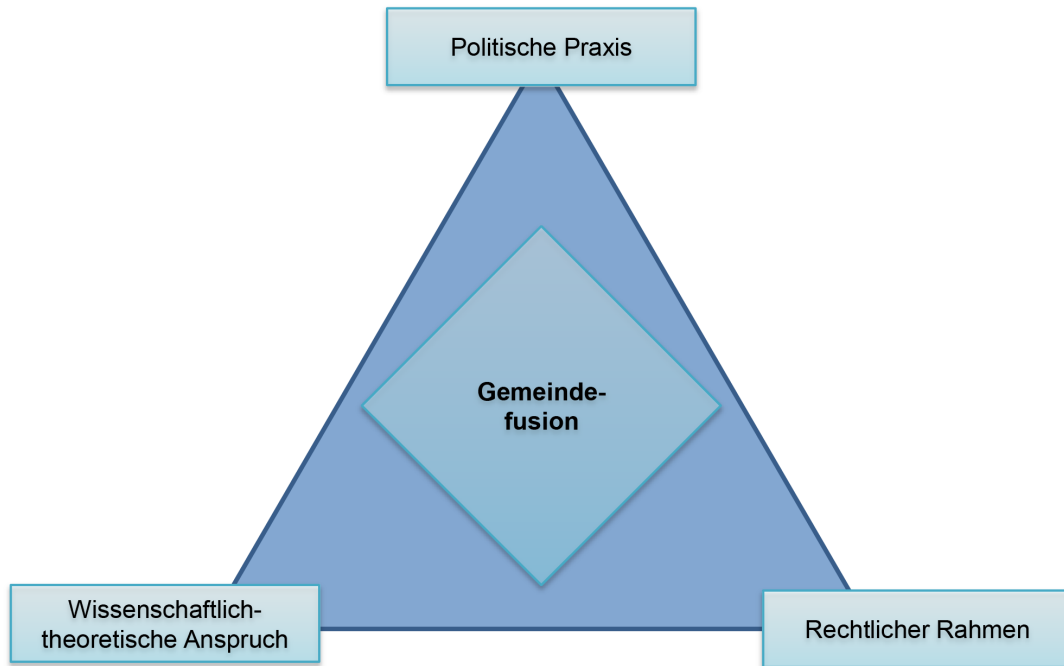
<sup>955</sup> VfGH 44/2014-20, V 46/2014-20, ausführlich diskutiert in Kapitel 3.1.3.10.

<sup>956</sup> Amt der Stmk Landesregierung (Hrsg.), Grießer, H., Gemeindestrukurreform Steiermark [http://www.oegr.at/fileadmin/user\\_upload/oegr2012jt\\_griesser.pdf](http://www.oegr.at/fileadmin/user_upload/oegr2012jt_griesser.pdf) (28.10.2015) bzw. genannt im Gespräch mit Grießer, H. Mehr zu den Interviews, wie z.B. eine genaue Beschreibung der Personen, Methode und Ergebnisse siehe Kapitel 4.3.3.

<sup>957</sup> Gemäß Interview mit Stöbich, G. Mehr zu den Interviews, wie z.B. eine genaue Beschreibung der Personen, Methode und Ergebnisse siehe Kapitel 4.3.3.

<sup>958</sup> Entnommen aus der Replik der Gemeinde Waldbach zur Äußerung der Landesregierung, VfGH 44/2014-20, V 46/2014-20.

**Abbildung 4.1:** Veranschaulichung des Spannungsfelds, in dem sich der Prozess zu einer Gemeindegemeinschaftsbildung bewegt.

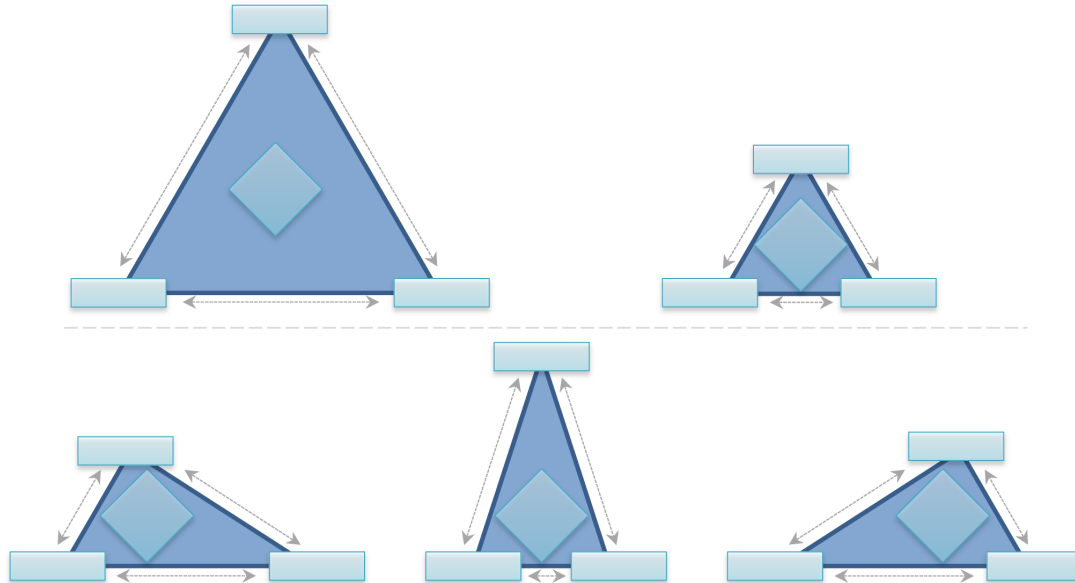


Quelle: Eigene Überlegung auf Basis der Erkenntnisse des Kapitels 3 und 4.

wieweit die einzelnen Dimensionen im Widerspruch zu einander stehen. Eine solche Aussage wäre selbst ein Widerspruch zu dem bisher Diskutierten, speziell der Erkenntnis, dass jede Gemeinde individuell in ihrer Aufgabenerfüllung zu beurteilen ist. So hilft es womöglich, die Achsen in der Abbildung variabel in ihrer Länge zu sehen: Je kürzer eine Verbindung zwischen den Dimensionen ist, desto näher sind sich zwei Felder – sowohl grafisch als auch in der Realität. Sieht man bei einem Fusionsprojekt z.B. die Dimensionen »wissenschaftlich-theoretischer Anspruch« und »politische Praxis« nah beieinander, so kann davon ausgegangen werden, dass bei diesem Projekt die Voraussetzungen günstiger sind, sodass dieses Projekt lehrbuchmäßig ablaufen wird. Würde man sie weit auseinander darstellen, könnte so eine Diskrepanz zwischen theoretischem Anspruch und der Praxis abgebildet werden. Ähnliches gilt für die Einbeziehung der Dimension der rechtlichen Grundlagen. Es kann so leicht beurteilt werden, wie weit die rechtlichen Normen von der wissenschaftlichen Theorie respektive der politischen Praxis entfernt sind. In einer Situation, wo beispielsweise der (Verfassungs-)Gesetzgeber es ermöglicht und der Verfassungsgerichtshof bestätigt, dass ein anhaltender Widerstand der Bevölkerung per se noch keine Unsachlichkeit begründet, kann hinterfragt werden, ob dies mit dem gegenwärtigen Planungsverständnis übereinstimmt, aber auch ob dies der Realpolitik entgegenkommt. Eine Veranschaulichung dieser Idee ist in Abbildung 4.2 gegeben. In der oberen Zeile ist das Ergebnis einer gleichen Veränderung aller drei Achsen dargestellt. Das bedeutet, dass der Winkel und somit die inhaltliche Ausrichtung zwischen den einzelnen Dimensionen gleich bleibt, die Distanz zwischen ihnen aber sinkt. Folglich kann die linke, obere Grafik als ein großes Spannungsfeld gesehen werden, bei denen wissenschaftlich-theoretische Ansprüche, der rechtliche Rahmen und die Realpolitik sehr konträr einander gegenüber stehen; eine Lage, die durchaus als nicht einfach bezeichnet werden kann. Im Gegensatz dazu sind in der rechten, oberen Grafik die Dimensionen sehr nahe beieinander, wenn auch nicht völlig deckungsgleich. Dies kann generell als günstige Situation aufgefasst werden. In der unteren Zeile sind die Spannungsfelder der bereits angesprochenen individuellen Anpassung der einzelnen Achsenlängen dargestellt. Im linken Bild stellt sich eine Situation dar, wo die politische Praxis nicht weit von

den wissenschaftlich-theoretischen Ansprüchen entfernt ist, dies aber vom rechtlichen Rahmen nicht unmittelbar bzw. vollends unterstützt wird. Analog dazu sind die beiden anderen unteren Skizzen zu verstehen.

**Abbildung 4.2:** Veranschaulichung der Interpretation von dynamischen Achsenlängen des Spannungsfelds von Prozessen zu Gemeindezusammenlegungen.



Quelle: Eigene Überlegung.

Eine idealisierende Betrachtung soll dabei helfen, die einzelnen Schritte innerhalb eines Fusionsprojektes besser einschätzen und verstehen zu können. Ein derartiges Verständnis kann bei der strukturierten Ermittlung von günstigen und ungünstigen Faktoren helfen, sodass das Projekt zielgerichtet und erfolgreich abgearbeitet werden kann. Es ist daher notwendig, einen Planungsprozess zu skizzieren, der die Integration aller drei Dimensionen ermöglicht. Um diesen ableiten zu können, ist in der Folge dargestellt, welche Ansprüche an einem Planungsprozess in der heutigen Zeit gestellt werden.

## 4.2 Allgemeine Anforderungen an Planungs- und Lernprozesse

Um die richtige Beschreibung eines Fusionsprozesses zu ermöglichen, ist es vorab notwendig, den Charakter des möglichen Prozesses zu identifizieren. So gilt es, nochmals zu bekräftigen, dass die Planung und Umsetzung einer Fusion als Maßnahme der Stadt- bzw. Ortsentwicklung aufgefasst werden kann. Dies ist insbesondere damit zu begründen, dass die mit der Grenzänderung verbundenen nachfolgenden Effekte im Wesentlichen im Raum ihre Wirkung zeigen; gleichgültig ob es rein finanzielle oder andere Motive sind, die hier wirken – in irgendeiner Form lassen sich die Folgen im Raum abbilden.<sup>959</sup> Daher ist es zulässig, jenen Maßstab anzulegen, der auch bei Stadtplanungs- bzw. Stadtentwicklungsprojekten Standard ist: Die Steuerung der Entwicklung durch breit aufgestellte Governance-Prozesse.<sup>960</sup>

Bei Selle kann darüber hinaus ein weiterer Hinweis gefunden werden, warum die Fusionsprojekte kooperativ verstanden werden können: Wenn bei Planungs- und Gesetzgebungspro-

<sup>959</sup>Mehr zu den Motiven siehe Kapitel 2.2.

<sup>960</sup>Siehe Kapitel 3.5 bzw. Selle, K., Neustart: Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung, disP - The Planning Review, Vol.43 (169) (2007) (17).

zessen keine bestimmte Lösung vorweg festgelegt ist, sondern das Finden einer solchen in das Verfahren übertragen wird, kann von einer sogenannten »Prozeduralisierung« gesprochen werden.<sup>961</sup> Bei dieser Suche nach einer spezifischen Lösung kann der Rahmen des politisch-administrativen Systems – im engeren Sinne – überschritten werden und eine solche gemeinsam mit »[...] gesellschaftlichen Handlungsträgern [...]«<sup>962</sup> gefunden werden. Durch dieses Interagieren wird das übliche hoheitliche System, in dem es die Rollen Normerzeuger und Normempfänger gibt, bereits verlassen.<sup>963</sup> Eine solche Prozeduralisierung lässt sich auch bei Fusion feststellen – wie diskutiert, wird dem Landesgesetzgeber seitens der Verfassung ein Gestaltungsspielraum zuerkannt.<sup>964</sup> Noch deutlicher wird es, wenn man sich das Konzept der drei Stufen der Kooperation von Selle<sup>965</sup> vor Augen hält: Auf Stufe 1 kooperieren nur jene Akteurinnen bzw. Akteure, die innerhalb einer Organisation arbeiten würden. Eine solche Kooperation kann aufgrund der dienstlichen Hierarchie auch noch angeordnet sein. In Stufe 2 würden bereits Akteurinnen bzw. Akteure der gleichen Sphäre, aber nicht mehr der gleichen Organisation freiwillig zusammenarbeiten, in der Stufe 3 findet die Kooperation von Akteurinnen bzw. Akteuren verschiedenster Sphären statt.<sup>966</sup> Allein schon das Einbinden von offiziellen Gemeindevertretern (z.B. das Anhören von Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeistern) in den Gestaltungsprozess,<sup>967</sup> der dem rechtlichen Rahmen in Österreich nach – wie in Kapitel 3 gezeigt – überwiegend in der Kompetenz der Länder liegt, führt dazu, dass zumindest eine Kooperation der Stufe 1, wenn nicht sogar Stufe 2, vorliegt. Es ist daher auch aus dieser Sicht zu argumentieren, dass aufgrund der Beobachtbarkeit der Kontaktaufnahme zwischen Normerzeuger (Land) und Normadressat (Gemeinde) ein kooperatives Handeln bei Fusionsprojekten festgestellt werden kann. Wenn nun bereits aus dieser politischen Praxis heraus Kontakt aufgenommen wird, kann nun gleich weiter hinterfragt werden, wie denn die Kooperation idealerweise ablaufen hat bzw. ob diese weitreichend genug ist.

Nachdem nun herausgearbeitet wurde, dass an Fusionsprozesse die gleichen Ansprüche wie bei Stadtentwicklungsprozessen gestellt werden dürfen, gilt es, nun zu präzisieren, welche Eigenschaften derartige Prozesse kennzeichnen. An dieser Stelle seien nochmals<sup>968</sup> Friedmans Worte in Erinnerung gerufen: Er hat bereits vor einigen Jahrzehnten betont, dass Planungen, die auch in der Umsetzung gelingen sollen, nicht von fachlichen Experten technokratisch geplant werden dürfen. Vielmehr ist es Aufgabe des Planers, die relevanten Personen zu identifizieren, zu akquirieren und sie bei ihrer Entscheidungsfindung zu unterstützen.<sup>969</sup> Ähnlich ist Selles Kritik am traditionellen Planungsverständnis öffentlicher Verwaltungen einzuschätzen. Nach einem nicht mehr zeitgemäßem Verständnis würden diese Projekte zuerst intern planen, dann beschließen und anschließend ihre Entscheidung verkünden; bei etwaigem Widerspruch würden sie die getroffenen Entscheidungen verteidigen.<sup>970</sup> Vielmehr erfordere ein kooperatives Verständnis andere Abläufe, in dem relevante Akteurinnen bzw. Akteure von Beginn an in den Prozess zur Meinungsbildung miteinbezogen würden, um dann gemeinsam zu beraten, zu entscheiden und dies umzusetzen.<sup>971</sup> Er bezeichnet dies als »offenen Prozess«, be-

<sup>961</sup> Selle, K., Was ist bloß mit der Planung los? (1996) 71. Anmerkung: Selle verweist bei der Aufarbeitung des Verständnisses des Begriffs mitunter auf Daele, W., Umweltverträglichkeit und Sozialverträglichkeit 1991 26ff.

<sup>962</sup> Selle, K., Was ist bloß mit der Planung los? (1996) 71f.

<sup>963</sup> Ebenda.

<sup>964</sup> Siehe auch VfGH 44/2014-20, V 46/2014-20.

<sup>965</sup> Selle, K., Was ist bloß mit der Planung los? (1996) 65.

<sup>966</sup> Ebenda.

<sup>967</sup> Dies ist bei den Gemeindezusammenlegungen sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark geschehen. Gemäß Interviews mit Stöbich, G. und Grießer, H. Mehr zu den Interviews, wie z.B. eine genaue Beschreibung der Personen, Methode und Ergebnisse siehe Kapitel 4.3.3.

<sup>968</sup> Siehe dazu auch Kapitel 3.5.2.

<sup>969</sup> Friedmann, J., Planning in the Public Domain: Discourse and Praxis in Wegener, M., Button, K., Nijkamp, P. (Hrsg.), Planning History and Methodology (2007) (150) 151.

<sup>970</sup> Selle, K., Was ist bloß mit der Planung los? (1996) 73f. Siehe auch Abbildung 4.3.

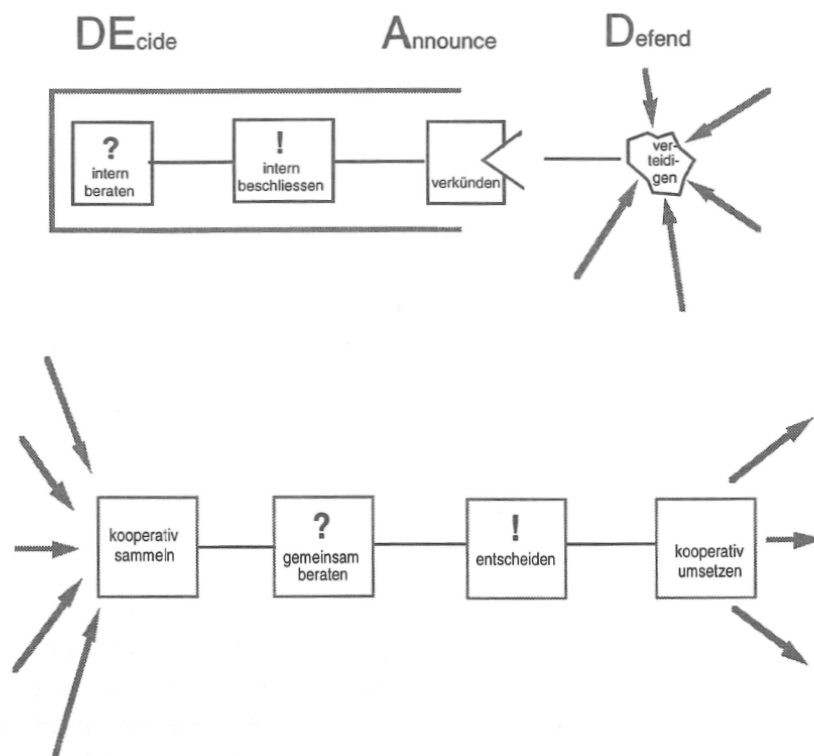
<sup>971</sup> Ebenda.



#### 4 Die Gebietsreform als Lernprozess

tont allerdings zugleich, dass offen nicht ohne Struktur oder Regeln bedeute. So ist z.B. die Begrenzung der Zahl der Mitwirkenden auf für die Entscheidung relevanten Personen ein Erfolgskriterium, welchem eine vollständige Einbeziehung von alles um jedem entgegengehalten werden kann.<sup>972</sup> In einem jüngeren Artikel fasst er den Gedanken noch präziser: Man müsse zwischen einer verfahrensbezogenen- und raum- bzw. akteursbezogenen Perspektive unterscheiden. Während bei ersterer – wie es der Name schon sagt – Verfahren und Instrumente im Vordergrund stünden, würden bei letzterem die Akteurinnen bzw. Akteure und ihr Handeln im Raum in den Fokus gehoben.<sup>973</sup> Man müsse Fragen stellen wie »Was geschieht im Raum bzw. was soll dort geschehen? [...] Wer prägt diese Entwicklung bzw. welche Akteure sind beteiligt oder betroffen? [...] Wie kann auf diese Entwicklung und auf die daran Beteiligten eingewirkt werden?«<sup>974</sup>

**Abbildung 4.3:** Selles Darstellung des »DEAD-Modells« bzw. des (bedingt) offenen Prozesses der Kooperation.



Quelle: Selle, K., Was ist bloß mit der Planung los? (1996) 74. Anmerkung: Selle führt an, dass diese Darstellung »frei nach Strignitz« sei. Nähere Seiten-Angaben lassen sich nicht finden. Im Quellenverzeichnis führt er folgende zwei Werke dieses Autors: Strignitz, M., Planungsprozesse in der Abfallwirtschaft (1992) bzw. Strignitz, M., Vorwort in Gaßner, Holznagel, Lahl, Mediation (1992).

Wesentlich bei derartigen offenen, diskursiven Prozessen ist, dass die Themen aus verschiedenen Perspektiven dialogisch erörtert werden und im Zuge dieser Diskussion Lernprozesse bei den Beteiligten induziert werden.<sup>975</sup> Selle sieht die Vorteile dialogischer Lernprozesse wie folgt: »[...] Planungsaufgaben werden ganzheitlicher wahrnehmbar, Konflikte lassen sich so eher entschärfen, Blockaden vermeiden und komplexe Aufgaben bewältigen.«<sup>976</sup> Ähnlich ist

<sup>972</sup>Selle, K., Was ist bloß mit der Planung los? (1996) 72.

<sup>973</sup>Selle, K., Neustart: Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung, disP - The Planning Review, Vol.43 (169) (2007) (17) 23.

<sup>974</sup>Ebenda.

<sup>975</sup>Selle, K., Was ist bloß mit der Planung los? (1996) 71.

<sup>976</sup>Selle, K., Was ist bloß mit der Planung los? (1996) 70.

auch die Einschätzung aus der Praxis von de Cassan zu werten, in dem dieser erkennt, dass der Dialog Situationen, in denen »[...] Skeptiker und Bedenkenräger Recht zu haben scheinen [...]«<sup>977</sup>, lösen kann. Solche Lernprozesse können darüber hinaus nicht nur für die im Prozess unmittelbar Beteiligten einen Erkenntnisgewinn samt der damit verbundenen Akzeptanz und Identifikation mit der Entscheidung bringen. So betonen Kosow und León, dass an Prozessen beteiligte Personen die dabei eingebrachten und erworbenen Kenntnisse in ihrem eigenen Umfeld, wie z.B. in ihrer Institution, einsetzen und weiter verbreiten; sie können daher als Multiplikator verstanden werden.<sup>978</sup> Es ist daher zu beachten, dass die Positionen und Meinungen von einzelnen Schlüsselpersonen eine größere Reichweite haben als anzunehmen ist. Dieser Effekt kann weit in die Sphäre anderer wirken und deren Ansichten beeinflussen, auch wenn diese gar nicht unmittelbar am Prozess beteiligt sind.<sup>979</sup>

Anhand des bisher Diskutierten kann geschlossen werden, dass der Dialog ein wesentlicher Bestandteil im Verständnis kooperativer Planung ist. Lässt man diesen offen zu – was ja auch gewünscht ist – so wird es nicht lange dauern, bis unterschiedliche, eventuell sogar widersprüchliche Meinungen aufeinanderprallen. Folgt man der Auffassung Wassermanns, ist das per se noch nichts Schlechtes. Vielmehr würden verschiedene Auffassungen und Standpunkte den Diskurs fördern und davon die Gesellschaft und Politik profitieren.<sup>980</sup> Um dies in den Griff zu bekommen, ist allerdings ein professioneller und transparenter Umgang mit widersprüchlichen Meinungen – auch von Experten – essentiell.<sup>981</sup> Dass bei gegenwärtig gestarteten Prozessen verschiedene Ansichten aufeinander prallen werden, kann erahnt werden, da es einerseits für Betroffene niemals so leicht wäre wie heute, an Wissen und Informationen (sei es wissenschaftlich-theoretischer Natur, als auch Erfahrungen der Praxis) zu gelangen.<sup>982</sup> Andererseits stünden gegenwärtig aufgrund der vielfältigen Lebensstile etliche Ansichten, von denen die Personen überzeugt sind, dass sie die einzig richtigen sind, einander gegenüber.<sup>983</sup> Der Prozess muss daher in einer Form ausgestaltet sein, der diese Rahmenbedingungen beachtet und integriert. In diesem Zusammenhang erklärt Renn, dass aufgrund einer vermehrt individualisierten, pluralistischen Gesellschaft die Schwierigkeit immer größer wird, für alle verbindliche Normen aufzustellen bzw. diese zu legitimieren. Für eine plurale Wissensgewinnung gibt es schon etablierte Verfahren, für plurale Bewertungen hingegen nur wenige (wie z.B. die Wertbaumanalyse).<sup>984</sup>

Bevor der Eindruck entsteht, dass die verbale, diskutierende Auseinandersetzung mit einem Thema, so wie sie bisher angedeutet, der alleinige Erfolgsfaktor bei derartigen Prozessen sei, muss dem entgegengehalten werden, dass noch weitere Bedingungen als notwendig erachtet werden können. In der Gestaltung eines Prozesses dürfen somit vor Begeisterung über ein dia-

<sup>977</sup> de Cassan, K., Investoren für ein Neubaugebiet gewinnen. Weiterentwicklung des Kronsbergs in Hannover in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (51) 53.

<sup>978</sup> Kosow, H., León, Ch., Die Szenariotechnik als Methode der Experten- und Stakeholdereinbindung in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) 217 (237).

<sup>979</sup> Siehe auch die Schilderung der des Meinungsschwanks des Bürgermeisters nach Amtsübergabe samt Auswirkungen auf die Haltung der Bevölkerung von Rhodius und Thomé. Rhodius, R., Thomé, H., Von der Basisdemokratie zurück zu 'einer entscheidet'? Bürgerbeteiligung zur Dorfentwicklung von Parlow in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (144) 145.

<sup>980</sup> Wassermann, S., Expertendilemma in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) (15) 29.

<sup>981</sup> Ebenda.

<sup>982</sup> Alcántara, S., Niederberger, M., Bürgerkonferenzen als Instrument der Experteneinbindung in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) (287) 287.

<sup>983</sup> Ebenda. Bzw. zur gesellschaftlichen Vielfalt siehe Kapitel 3.3.

<sup>984</sup> Renn, O., Die Wertbaumanalyse: Ein diskursives Verfahren zur Bildung und Begründung kollektiv wirksamer Bewertungsmuster in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) (165) 165 bzw. zur Wertbaumanalyse selbst 169ff.

logisches Verfahren Fragen wie »wer diskutiert?«, »worüber wird diskutiert« und »was muss bei der Diskussion beachtet werden?« nicht aus den Augen verloren werden, wie nachfolgend gezeigt.

Zum ersten soll hier die Rolle der in den Prozess Eingebunden klargelegt werden. Weiter oben wurde bereits angedeutet, dass Kooperationen auf verschiedenen Stufen stattfinden können, je nachdem aus welchen Sphären die Kooperationspartner kommen.<sup>985</sup> Doch ist bei der Verwendung des Wortes »Kooperation« Vorsicht geboten. Kooperation bezeichne bereits ein sehr intensives Niveau der Interaktion in einem Planungsprozess: So unterscheidet Selle folgende Phasen der Beteiligung in Prozesse:<sup>986</sup>

- Information und Anhörung der am Verfahren Beteiligten.
- Erste Generation der Beteiligung: Information der breiten Öffentlichkeit, Erörterungen.
- Zweite Generation der Beteiligung: Aufsuchende aktivierende Beteiligung.
- Kooperation.

Bei der ersten Phase steht die Beteiligung jener im Vordergrund, die einen rechtlichen Anspruch darauf hätten; sie dient vorwiegend dem Rechtsschutz.<sup>987</sup> Die Aufweitung erfolgt in der zweiten Phase, indem die breite Öffentlichkeit vorwiegend informiert wird. Die Erörterung und Erklärung von Vorhaben steht dabei im Fokus.<sup>988</sup> Wenn bestimmte interessierte Gruppen aktiv angesprochen werden, um deren Meinung zu erfahren, spricht man bereits von einem Dialog in zweiter Generation; die Entscheidungshoheit verbleibe weiterhin innerhalb des jeweiligen politisch-administrativen Systems.<sup>989</sup> Erst wenn auch die Entscheidungskompetenz außerhalb des hoheitlichen Bereichs verlagert wird, kann man von Kooperation sprechen. Nicht vergessen werden darf, dass bei Kooperationen die Beteiligung meist auf einen kleineren, dafür stabileren Personenkreis begrenzt wird, um zu Lösungen zu gelangen.<sup>990</sup>

Mit diesem Verständnis wird deutlich, dass nicht wahllos nach »Partizipation« oder »Beteiligung« in Planungsprozessen gerufen werden darf. Es ist vielmehr von Nöten, sich bewusst zu überlegen, welche Zielgruppe mit welchen Mitteln zu welchem Zweck angesprochen werden will. Im Planungsjargon werden für eine solche Unterscheidung auch die entsprechenden Begriffe bereitgehalten. So wird gerne zwischen der breiten Öffentlichkeit bzw. der Bevölkerung, Stakeholdern und Experten unterschieden. Während der Experte eine Person ist, die über ein relevantes Überblicks- oder Spezialwissen in einem bestimmten Feld verfügt, kann der Stakeholder<sup>991</sup> als Akteurin bzw. Akteur gesehen werden, dessen Interesse durch etwas (z.B. eine Planung) betroffen ist.<sup>992</sup> In der deutschen Sprache wird ebenso der Begriff »strategische Anspruchsgruppe«<sup>993</sup> für »Stakeholder« verwendet. Weiters kennt sogar der Duden den Begriff des Stakeholders, sieht ihn aber mehr aus dem Bereich der Wirtschaft: »Person, für die es aufgrund ihrer Interessenlage von Belang ist, wie ein bestimmtes Unternehmen sich verhält (z. B. Aktionär, Mitarbeiter, Kunde, Lieferant.)«<sup>994</sup> Sinngemäß entspricht das Verständnis dem bisher

<sup>985</sup>Selle, K., Was ist bloß mit der Planung los? (1996) 65.

<sup>986</sup>Gesamte Aufzählung nach Selle, K., Was ist bloß mit der Planung los? (1996) 81ff.

<sup>987</sup>Gesamte Aufzählung nach Selle, K., Was ist bloß mit der Planung los? (1996) 81.

<sup>988</sup>Gesamte Aufzählung nach Selle, K., Was ist bloß mit der Planung los? (1996) 82.

<sup>989</sup>Gesamte Aufzählung nach Selle, K., Was ist bloß mit der Planung los? (1996) 83.

<sup>990</sup>Ebenda.

<sup>991</sup>Das Wort aus dem Englischen abgeleitete Wort »Stakeholder« ist in dieser Arbeit geschlechtsneutral verwendet und umfasst Männer und Frauen gleichermaßen.

<sup>992</sup>Kosow, H., León, Ch., Die Szenariotechnik als Methode der Experten- und Stakeholdereinbindung in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) (217) 217.

<sup>993</sup>Saliterer, I., Entwicklungslinien und Gestaltungspotentiale kommunaler Ziel- und Erfolgssteuerung (2007) 184.

<sup>994</sup>Bibliographisches Institut GmbH (Hrsg.), Duden online, Stakeholder <http://www.duden.de/rechtschreibung/Stakeholder> (6.11.2015).

Diskutieren. Die Bevölkerung ist nach dieser Definition jedenfalls auch Stakeholder, wenn sie ein Interesse für eine Sache bekunden kann – was bei einer Gemeindestrukturreform durchaus der Fall sein kann. Wie entscheidend die Unterscheidung zwischen Experten und Stakeholder sein kann, wird spätestens deutlich, wenn es um die Aufgaben dieser Gruppen in Beteiligungsverfahren geht: Während der Experte beispielsweise bei Bürgerkonferenzen sein Wissen ohne politische Motivation beratend zu Verfügung stellen sollte, ist gerade die Bevölkerung – als Stakeholder – aufgerufen, sich auf Basis dieser Informationen zu ihrer Situation eine Meinung zu bilden.<sup>995</sup> Anhand der Auflistung kommunaler Stakeholder von Saliterer äußert sich, dass die Festlegung nicht starr durchgeführt werden darf; was allein schon aufgrund seiner Definition – eine Person kann ja durchaus individuelle Interessen haben – logisch wirkt: Z.B. sieht sie in einer groben Gliederung folgende Stakeholder-Gruppen: Das politische Systems, das administrative System, Bürger, Finanz/Kapitalgeber, Kommunale Leistungserbringer, Private Unternehmen, Interessensgruppen, Medien, andere Gemeinden, Bund, Land, EU.<sup>996</sup> Feiner lasse sich der Stakeholder des Bürgers – jeweils geschlechtsneutral zu verstehen<sup>997</sup> – in Bürger als Einwohner, Bürger als Steuerzahler, Bürger als politische Instanz, Bürger als Kunde und Zukunftsbürger gliedern.<sup>998</sup> So wird ersichtlich, dass eine Bürgerin bzw. ein Bürger mehrere Interessen haben kann, je nachdem welches Thema gerade von Belang ist. In diesem Sinne ist es auch nicht möglich, eine vollständige Liste an potentiellen Stakeholdern auszuarbeiten, zumal diese die Einzelinteressen berücksichtigen müsste. Diese sind im jeweiligen Einzelfall individuell zu ermitteln.<sup>999</sup>

Nach einer derart intensiven Auseinandersetzung mit den kommunikativen bzw. partizipatorischen Elementen darf auf den Hinweis nicht vergessen werden, dass die Gefahr besteht, dass Diskussionen durchaus von klischeehaften Vorstellungen geleitet sein können.<sup>1000</sup> Um dem vorzubeugen empfiehlt es sich, eine »[...] sorgfältige Bestandsaufnahme und Problemanalyse [...]«<sup>1001</sup> durchzuführen. Ohne einen böswilligen Gedanken unterstellen zu wollen: Es ist durchaus möglich, dass Stakeholder nicht über das erforderliche Hintergrund- oder Detailwissen verfügen, um Situationen richtig einschätzen zu können.<sup>1002</sup> Auch Kotzke argumentiert in die gleiche Richtung: Für ein Gelingen einer Planung ist ein Prozess Voraussetzung, der sowohl kommunikative Elemente als auch fachliche Expertise miteinander kombiniert.<sup>1003</sup> Um eine vor allem transparente und faktenbasierten Steuerung zu gewährleisten, sei etwa das Einbringen und Operationalisieren von Grundlagen und Zielen in Form von sinnvollen und allgemein gut verständlichen Indikatoren und Kennzahlen in den Entscheidungsfindungsprozess ein erfolgversprechender Ansatz.<sup>1004</sup> An dieser Stelle kann ergänzt werden, dass nicht nur die Darstellung von den genannten Grundlagen und Zielen, sondern auch das Modellieren von Effekten mittels Indikatoren gelingen kann. Folgt man der Auffassung von Meyer, dass die Ent-

<sup>995</sup> Alcántara, S., Niederberger, M., Bürgerkonferenzen als Instrument der Experteneinbindung in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) (287) 288.

<sup>996</sup> Saliterer, I., Entwicklungslinien und Gestaltungspotentiale kommunaler Ziel- und Erfolgssteuerung (2007) 184f.

<sup>997</sup> Im Sinne einer besseren Verständlichkeit ist in diesem Absatz auf ein Gendern verzichtet, jedenfalls sind beide Geschlechter gleichermaßen angesprochen.

<sup>998</sup> Ebenda.

<sup>999</sup> Die Argumentation geht in eine ähnliche Richtung wie sie mit der Vielfalt von Gemeinden in Kapitel 3 geführt wurde.

<sup>1000</sup> Adam, B., Stadregionale Entwicklungen mit neuen Planungsmethoden in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (34) 37.

<sup>1001</sup> Ebenda.

<sup>1002</sup> Alcántara, S., Niederberger, M., Bürgerkonferenzen als Instrument der Experteneinbindung in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) (287) 288.

<sup>1003</sup> Kotzke, G., Ein kooperativer Planungsprozess mit Schlüsselpersonen in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (75).

<sup>1004</sup> Saliterer, I., Entwicklungslinien und Gestaltungspotentiale kommunaler Ziel- und Erfolgssteuerung (2007) 160.

wicklung »[...] guter Indikatoren [...]«<sup>1005</sup> nur gemeinsam mit Experten und Stakeholdern, nicht aber alleine gelinge,<sup>1006</sup> so ist die Einordnung in einem diskursiven Lernprozess durchaus als passend einzustufen. Summa summarum gilt es, somit stets eine adäquate Methode zu finden, die Fakten und Expertenwissen in jenem Niveau einbringt, welches Stakeholder für ihre Entscheidung Nutzen können. Folgt man der Auffassung von Friedman, dass genau dieses strukturierte Suchen und Bereitstellen von externem Wissen in Diskussionsprozesse eine von mehreren Kernaufgaben von Planern ist, so obliegt es ihm, die entsprechende Methode zu wählen und dafür zu sorgen, dass der Prozess auch wirkungsvoll gelingt.<sup>1007</sup>

Wenn auch jeder Planungsprozess individuell zu sehen ist – Scholz bringt formuliert treffend »[...] jeder Ort braucht eine spezifische Lösung, jedes Projekt einen eigenen Ansatz, der eng mit den jeweiligen Partnern abgestimmt ist [...]«<sup>1008</sup> – sollen hier noch sehr praxisorientierte Erfolgsfaktoren aufgelistet werden, die aus diversen Planungsprozessen heraus als Empfehlungen von den jeweiligen Autoren abgeleitet wurden. Ihre Kenntnis kann helfen, dialogische Prozesse auf Basis der gewonnenen Erfahrungen effektiver zu gestalten. Wohlwissend, dass im Einzelfall von der einen oder anderen Ansicht abgewichen werden muss, um erfolgreich zu sein:

- Vorweg ist zu bedenken, dass **institutionelle Rahmenbedingungen stets einen Einfluss auf Netzwerkprozesse** haben und so Veränderungen in den Rahmenbedingungen auch zu Änderungen von Einstellungen, Werten etc. kommen kann.<sup>1009</sup>
- Es ist die **Dauer und der Aufwand von Netzwerk-Prozessen** – inklusive längerer Vorlaufzeiten – nicht zu unterschätzen, speziell wenn damit persönliches Engagement von zahlreichen Akteuren erforderlich ist.<sup>1010</sup> Nicht zu vergessen ist der finanzielle Aufwand, der bei einer intensiven Auseinandersetzung anfällt. Ein allzu schnelles Vorgehen ist allerdings auch nicht sinnvoll, da es oftmals eine Zeit in Anspruch nimmt, bis sich Vertrauen ausbreitet und sich die damit verbundene produktive Arbeitsatmosphäre etablieren kann.<sup>1011</sup>
- Es muss stets bedacht werden, dass **soziale Lern- und Netzwerkprozesse Vertrauen erfordern**. Dieses Vertrauen hängt stark an den teilnehmenden Akteurinnen bzw. Akteuren; Veränderungen in der Akteursstruktur können zu einem Vertrauensverlust führen.<sup>1012</sup>
- Es ist ratsam, **keine Stakeholder bewusst zu übergehen** oder auszugrenzen; dies würde sich später rächen und schlimmstenfalls sogar zu einem Scheitern des Prozesses führen.<sup>1013</sup> So dürfe auch nicht auf die relevanten Entscheidungsträger der Politik

<sup>1005</sup>Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) 24.

<sup>1006</sup>Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) 24, 30 bzw. 33f.

<sup>1007</sup>Friedmann, J., Planning in the Public Domain: Discourse and Praxis in Wegener, M., Button, K., Nijkamp, P. (Hrsg.), Planning History and Methodology (2007) (150) 151.

<sup>1008</sup>Scholz, B., Planen im Prozess in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (56) 57.

<sup>1009</sup>Giffinger, R., Hamedinger, A., Borders in metropolitan development: the case of Vienna, Journal of borderlands studies, 28.2 (2013) (205) 207f.

<sup>1010</sup>Kordfelder, A., Interkommunale Zusammenarbeit. Der lange Weg zur Netzwerkarbeit in der Stadtpolitik in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (25) 27 bzw. Heidemann, C., Grenzüberschreitungen. Ein regionaler Leitbildprozess als Kommunikationserfahrung in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (28) 30.

<sup>1011</sup>Peters, J., Rhodius, R., Vom Streitfall zur Kooperation in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (31) 32.

<sup>1012</sup>Giffinger, R., Hamedinger, A., Borders in metropolitan development: the case of Vienna, Journal of borderlands studies, 28.2 (2013) (205) 208.

<sup>1013</sup>Arber, G., Keller, D., Breit abgestützte Lösungssuche statt bloßer Information in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (70) 70.

vergessen werden.<sup>1014</sup>

- Eine **externe Moderation** oder **neutrale Vermittler** helfen bei heiklen Themen den Arbeitsfluss aufrechtzuerhalten, zumal sie keine inhaltliche Positionen beziehen müssen.<sup>1015</sup> An dieser Stelle sei ergänzt, dass die Moderation nicht zwingend eine Kernaufgabe von Planerinnen und Planern ist<sup>1016</sup> und daher diese Rolle auch an speziell geschulte Kräfte übertragen werden kann.
- Wenn nötig, kann das **Einholen einer externen Fachmeinung** ein Erfolgsfaktor sein; speziell dann, wenn die am Prozess beteiligten Akteurinnen bzw. Akteure nicht das erforderliche Wissen besitzen.<sup>1017</sup> Die Art der Einbindung von Experten sei bewusst überlegt. So sind dialogische Verfahren mit Experten reinen Referaten bei Workshops vorzuziehen.<sup>1018</sup>
- Es ist folglich eine **passende Beteiligungsmethode** zu wählen, die den jeweiligen Anspruch an den Prozess deckt. Es gilt abzuwägen, inwieweit eine Beteiligung der breiten Öffentlichkeit dem Aufrechterhalten der Funktionsfähigkeit von Lernprozessen unterstützt oder behindert.<sup>1019</sup> So kann etwa das Besetzen von Arbeitsgruppen mit Vertretern wesentlicher Stakeholdergruppen dazu dienen, diesen Spagat zwischen möglichst breiter Partizipation und Effizienz zu schließen.<sup>1020</sup> Wenn Arbeitsgruppen eingesetzt werden, so müssen diese gut in den Gesamtprozess integriert werden, sodass ihre Arbeit stets nachvollziehbar und im Sinne des Gesamten bleibt.<sup>1021</sup>
- Dies geht mit dem Bewusstsein einher, dass in **unterschiedlichen Phasen** unterschiedliche Dinge zu erledigen sind, mit jeweils entsprechenden Zielen. Beispiele, wie sich Prozesse strukturieren lassen, gibt es zahlreiche. So kann z.B. getrennt werden in Start-, Konzeptions- und Umsetzungsphasen<sup>1022</sup> oder in einem analytischen Teil, kreativpolitischen Teil und technischen Teil<sup>1023</sup>
- Es ist sinnvoll, **konkrete Regeln und Strukturen für den Prozess** zu entwickeln, die eingehalten werden. Dies gilt auch für Kommunikation nach außen, sprich, zu nicht am Prozess beteiligten wie z.B. Medien etc.<sup>1024</sup>

<sup>1014</sup>Kuklinski, O., Verkehrsplanung mit Bürgern in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (79) 82.

<sup>1015</sup>Kordfelder, A., Interkommunale Zusammenarbeit. Der lange Weg zur Netzwerkarbeit in der Stadtpolitik in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (25) 27 bzw. Heidemann, C., Grenzüberschreitungen. Ein regionaler Leitbildprozess als Kommunikationserfahrung in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (28) 30.

<sup>1016</sup>Mehr zu den Aufgaben von Planern vgl. z.B. Friedmann, J., Planning in the Public Domain: Discourse and Praxis in Wegener, M., Button, K., Nijkamp, P. (Hrsg.), Planning History and Methodology (2007) (150) 151.

<sup>1017</sup>Arber, G., Keller, D., Breit abgestützte Lösungssuche statt bloßer Information in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (70) 70.

<sup>1018</sup>Defila, R., Di Giulio, A., Methodische Gestaltung transdisziplinärer Workshops in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) (69) 81.

<sup>1019</sup>Heidemann, C., Grenzüberschreitungen. Ein regionaler Leitbildprozess als Kommunikationserfahrung in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (28) 30.

<sup>1020</sup>Kotzke, G., Ein kooperativer Planungsprozess mit Schlüsselpersonen in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (75) 77.

<sup>1021</sup>Arber, G., Keller, D., Breit abgestützte Lösungssuche statt bloßer Information in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (70) 70.

<sup>1022</sup>Knieling, J., STRING. Kommunikation über Grenzen im Ostseeraum in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) 38.

<sup>1023</sup>Keller, D., Strebler, R., Einen offenen, partizipativen Prozess gestalten. in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (72) 72f.

<sup>1024</sup>Kordfelder, A., Interkommunale Zusammenarbeit. Der lange Weg zur Netzwerkarbeit in der Stadtpoli-

- Ein **stetiges, sanftes Informieren der formalen Entscheidungsträger** ist unumgänglich, sodass sich diese nicht vor unbekanntem Überraschungen fürchten müssen und dementsprechend unberechenbar agieren würden.<sup>1025</sup>
- Es erweist sich als hilfreich, **einfache Projekte als wahrnehmbares Erfolgszeichen des Prozesses rasch umzusetzen**.<sup>1026</sup> Insbesondere würden positive Beispiele mehr bewirken als eine reine Diskussion über Verwaltungsakte oder Rechtsnormen.<sup>1027</sup>
- Das Wählen **angemessener Kommunikationskanäle** mit einer **zielgruppengerechten Kommunikation** ist für einen Erfolg essentiell.<sup>1028</sup> Beispielsweise helfe die Illustration mit Bildern komplexe Botschaften einfach zu übermitteln.<sup>1029</sup> Speziell bei der Modellierung und dem Ausdruck von Inhalten in Indikatoren besteht die Gefahr, dass diese nicht zielgruppengerecht erfolge. Fehler können sogar auf zwei Arten unterlaufen: Wenn die Modellierung zu komplex wird, würde sie nicht mehr verstanden werden. Wenn sie zu einfach umgesetzt wird, würde sie ebenfalls nicht akzeptiert werden – weil sie als zu idealisierend, zu weit weg von der Realität gesehen wird. Die Herausforderung ist daher, das richtige Niveau zu treffen.<sup>1030</sup>
- Es ist hilfreich, alles gut zu **dokumentieren**, in Protokollen festzuhalten und diese den Akteurinnen bzw. Akteuren bereit zustellen.<sup>1031</sup>
- Bei der Planung von Veranstaltungen ist es hilfreich, auf **großzügige Pausen** mit einer entsprechenden kulinarischen Versorgung zu achten. Das Ermöglichen einer informellen Interaktion abseits des formellen Rahmens würde sich positiv auf das Grundklima und somit auf den Arbeitserfolg auswirken.<sup>1032</sup>
- **Nicht entmutigen lassen** – diese Botschaft nennt Kordfelder als die wichtigste Empfehlung, insbesondere wenn Probleme auftreten.<sup>1033</sup>

Trotz der umfangreichen Erläuterung der partizipatorischen Elemente an dieser Stelle darf nicht vergessen werden, dass die Kooperation nur ein Teil der Planung ist. Hier sei noch ein Zitat von Selle in Erinnerung gerufen: »Kommunikation ist kein Zauberstab.«<sup>1034</sup> Er will damit zu

---

tik in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (25) 27 bzw. Heidemann, C., Grenzüberschreitungen. Ein regionaler Leitbildprozess als Kommunikationserfahrung in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (28) 30.

<sup>1025</sup>Heidemann, C., Grenzüberschreitungen. Ein regionaler Leitbildprozess als Kommunikationserfahrung in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (28) 30.

<sup>1026</sup>Heidemann, C., Grenzüberschreitungen. Ein regionaler Leitbildprozess als Kommunikationserfahrung in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (28) 30 bzw. Kaiser, D., Realisieren statt 'schuladisieren' in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (159) 161.

<sup>1027</sup>Peters, J., Rhodius, R., Vom Streitfall zur Kooperation in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (31).

<sup>1028</sup>Bachofner, C., Keller, D., Die Entwicklung eines Zentrumsgebietes gemeinsam gestalten in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (83) 84.

<sup>1029</sup>Bachofner, C., Keller, D., Die Entwicklung eines Zentrumsgebietes gemeinsam gestalten in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (83) 85.

<sup>1030</sup>Dreyer, M., Konrad, W., Scheer, D., Partizipative Modellierung: Erkenntnisse und Erfahrungen aus einer Methodengenerierung in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) (261) 279.

<sup>1031</sup>Kordfelder, A., Interkommunale Zusammenarbeit. Der lange Weg zur Netzwerkarbeit in der Stadtpolitik in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (25) 27.

<sup>1032</sup>Bachofner, C., Keller, D., Bewohnerinnen und Bewohner erarbeiten zusammen Leitideen in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (86) 87.

<sup>1033</sup>Kordfelder, A., Interkommunale Zusammenarbeit. Der lange Weg zur Netzwerkarbeit in der Stadtpolitik in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (25) 27.

<sup>1034</sup>Selle, K., Planung und Kommunikation: Anmerkungen zur Renaissance eines alten Themas, disP - The Planning

#### 4 Die Gebietsreform als Lernprozess

verstehen geben, dass trotz bestmöglicher Kommunikation nicht immer alle Konflikte gelöst werden können, speziell wenn die Interessen sehr hart vertreten werden. Darüber hinaus gibt es auch sachlich-fachliche Aufgaben, die nicht durch Kommunikation alleine zu lösen sein; wenn auch die Ausprägungen Information, Partizipation und Kooperation oftmals dabei helfen, sich in die richtige Richtung zu bewegen.<sup>1035</sup>

Diese Kritik an der reinen Fokussierung auf Partizipation greifen Giffinger und Seidl auf und betonen, dass die Rolle des Planers bzw. der Planerin als Moderator bzw. Moderatorin von Partizipationsprozessen nicht ausreichend ist.<sup>1036</sup> Vielmehr haben diese bewusst eigene Planungsvorschläge zu erarbeiten (»[...] that even planners have to develop own normative visions from a specific point of view specialized in the integration of complex interests between politics, society and economy in an incremental understanding [...]«<sup>1037</sup>) und diese in innovativen, kooperativen, auf Analyseergebnissen aufbauenden sozialen Lernprozessen einzubringen.<sup>1038</sup> Es handelt sich dabei um ein pro-aktives Verständnis von Planung.<sup>1039</sup> Zu beachten ist, dass dabei keinesfalls in das traditionelle Planungsverständnis von Mitte des 20. Jahrhunderts zurück verfallen werden dürfe, in dem der Planer der allwissende Experte sei – vielmehr sollen eine Kombination aus qualitativen und quantitativen Methoden dazu verwendet werden, neue Einblicke in die räumliche Entwicklung aufzuzeigen: »These approaches are increasingly understood as tools which produce new insights between different trends and the emergent meaning of such interrelations or decisions on specific aggregate outcomes in future development.«<sup>1040</sup> Genau dieses Verständnis soll, wie nachfolgend erläutert, bei der Planung einer Gemeindestrukturreform herangezogen werden, zumal auch Adam hinsichtlich der Praxistauglichkeit von Planungsprozessen zu bedenken gibt, dass die in den Lernprozessen gewonnenen Erkenntnisse und Entscheidungen auch den geltenden, harten, formalrechtlichen Ansprüchen standhalten müssen.<sup>1041</sup> Dabei würden sorgfältig erarbeitete Grundlagen deutlich helfen.<sup>1042</sup> Ganz in diesem Sinne soll auch das im nächsten Kapitel skizzierte Planungsmodell zu einer Fusion gesehen werden. Die kommunikativen Elemente sind ein wesentlicher Teil, dürfen aber nicht als alleinige Wunder- und Allheilmittel interpretiert werden; insbesondere bei potentiell konfliktreicher Ausgangslage – oder um den Anfang dieses Kapitel zu zitieren – wenn das Spannungsfeld, in dem sich eine Fusionsprozess bewegt, sehr groß ist. Ziel dabei ist, die als harte Maßnahme einzustufende Gebietsreform als Resultat von planerischer Expertise und der Steuerung durch soziale Lernprozesse erfolgreich umsetzen zu können.

---

Review, Vol.33 (129) (1997) (40) 47.

<sup>1035</sup>Ebenda.

<sup>1036</sup>Giffinger, R., Seidl, R., Micro-Modeling of gentrification: a useful tool for planning? in Koch, A., Mandl, P. (Hrsg.), Modeling and Simulating Urban Processes (2011) (59) 60.

<sup>1037</sup>Ebenda.

<sup>1038</sup>Giffinger, R., Seidl, R., Micro-Modeling of gentrification: a useful tool for planning? in Koch, A., Mandl, P. (Hrsg.), Modeling and Simulating Urban Processes (2011) (59) 61.

<sup>1039</sup>Giffinger, R., Seidl, R., Micro-Modeling of gentrification: a useful tool for planning? in Koch, A., Mandl, P. (Hrsg.), Modeling and Simulating Urban Processes (2011) (59) 60.

<sup>1040</sup>Giffinger und Seidl beziehen sich dabei auf Stiens, G., Prognostik in der Geographie (1996) 15 (Anmerkung: In der Publikation von Giffinger und Seidl dürfte sich ein Tippfehler beim Seitenverweis eingeschlichen haben, zumal sich die zitierte Abbildung nicht, wie zu lesen ist, auf Seite 115, sondern in der Originalliteratur auf Seite 15 befindet.) Giffinger, R., Seidl, R., Micro-Modeling of gentrification: a useful tool for planning? in Koch, A., Mandl, P. (Hrsg.), Modeling and Simulating Urban Processes (2011) (59) 61.

<sup>1041</sup>Adam, B., Stadtrregionale Entwicklungen mit neuen Planungsmethoden in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) (34) 37.

<sup>1042</sup>Ebenda.



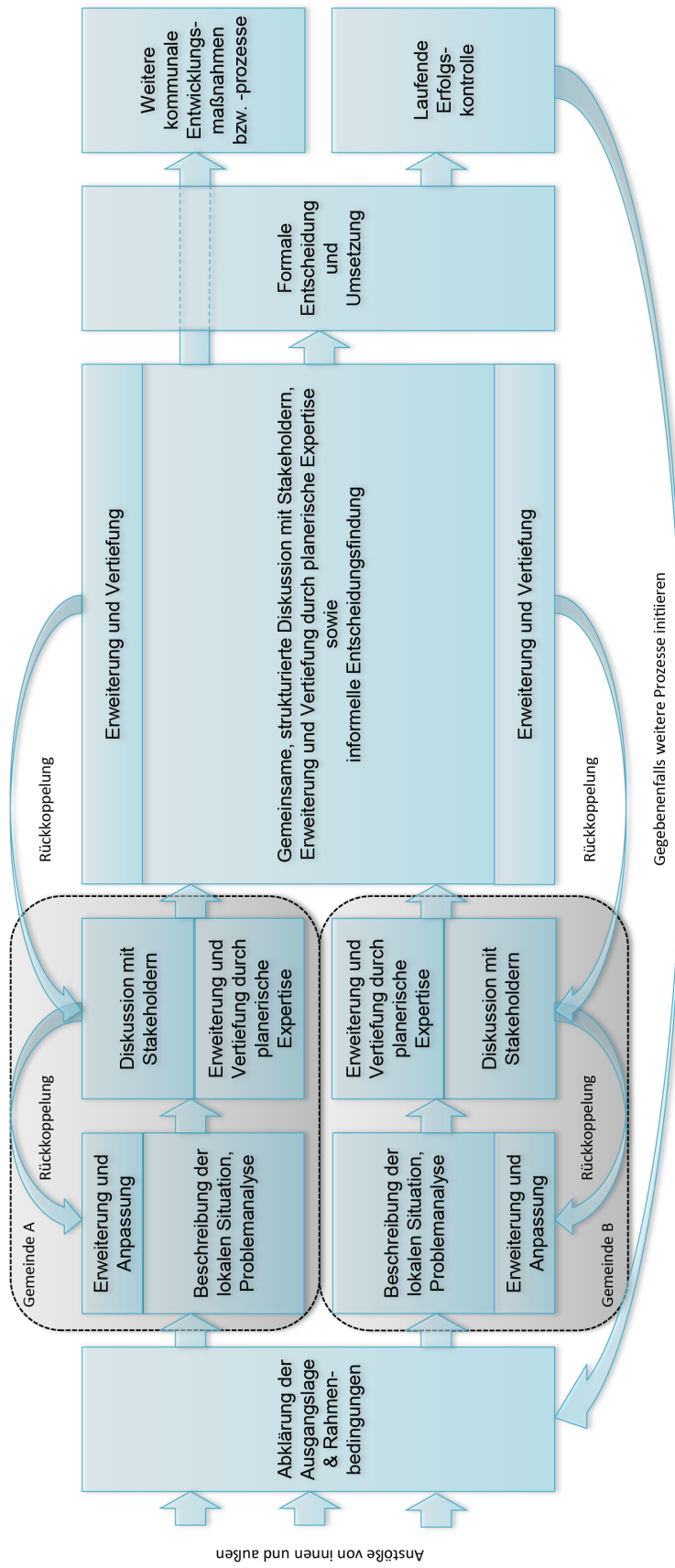
## 4.3 Ein Planungsmodell für Gebietsreformen

Nachdem vom vorhergehenden Kapitel geklärt wurde, welche Ansprüche an einen idealen Planungsprozess gestellt werden, soll nun anhand aller bisher diskutierten Erkenntnisse ein solcher Prozess in Form eines Planungsmodells für Gemeindefusionen erläutert werden. In einem ersten Schritt wird dabei die Idee beschrieben, die hinter dem gesamten Prozess steht. Danach werden die einzelnen Schritte des Modells näher beleuchtet. Zum besseren Verständnis der Erörterung ist das Planungsmodell grafisch in Abbildung 4.4 umgesetzt; es kann sich als hilfreich erweisen, sich diese Darstellung während der gesamten nachfolgenden Diskussion vor Augen zu halten.

### 4.3.1 Überblick über den Gesamtprozess

Im Grunde beruht das Modell auf der Idee eines bedingt offenen, evidenzbasierten Prozesses, wie sie in Kapitel 4.2 diskutiert wurde. Ausgehend davon sind Anpassungen an die speziellen Rahmenbedingungen für Gemeindestrukturen vorgenommen.

Abbildung 4.4: Idealtypische Darstellung eines Prozesses einer Gebietsreform.

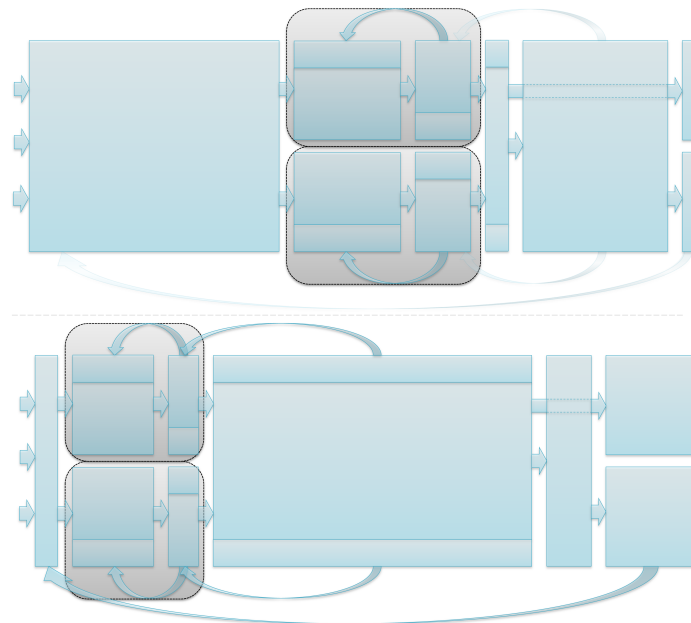


Quelle: Eigene Überlegung.

#### 4 Die Gebietsreform als Lernprozess

Weiters ist versucht, das Modell so allgemein wie möglich und zugleich so detailliert wie nötig zu halten, sodass dieses auch in der Praxis angewandt werden kann. In diesem Zusammenhang erweist sich ein Punkt als besonders heikel: Wie auch später bei der Einschätzungen von Experten deutlich wird,<sup>1043</sup> ist es stets kritisch, Prozesse, die auf unterschiedlichen Maßstäben stattfinden können, in einem Modell zu fassen. Konkret betrifft es die Frage, inwieweit das Modell den groben Prozess einer Strukturreform eines ganzen Landes mit etlichen Dutzend an Gemeinden widerspiegelt (großer Maßstab) oder ob es den Ablauf einer Fusion zweier bestimmter Gemeinden im Detail skizziert (kleiner Maßstab). Die Antwort darauf ist, dass das entwickelte Modell beide Fälle abdecken soll und kann. D.h. es soll möglich sein, es bei der Planung einer einzigen, freiwilligen Fusion von im wenigsten Fall zwei Gemeinden anzuwenden, die bereits wissen, dass sie zusammen gehen wollen. Aber es soll auch bei flächendeckenden Gebietsreformen eingesetzt werden können, bei der die Ausgangslage noch unklar ist, sehr viele Varianten offen sind und womöglich größerer Widerstand zu erwarten ist.

**Abbildung 4.5:** Beispielhafte Veranschaulichung des Verständnisses flexibel breiter Prozesselemente.



Quelle: Eigene Überlegung.

Um diese Flexibilität zu ermöglichen, dürfen die einzelnen Schritte, die im Modell enthalten sind, nicht als starr und nach einem fixen Schema abarbeitbar interpretiert werden. Vielmehr ist es notwendig, die einzelnen Elemente dynamisch in ihrer Breite bzw. Fülle zu sehen; analog dazu ist die Anzahl und Intensität der vorgesehenen Rückkoppelungen zwischen den einzelnen Schritten zu sehen. Im Anwendungsfall bedeutet dies, dass entsprechend den Rahmenbedingungen – wie etwa die bereits aus Kapitel 4.1 bekannten wissenschaftlich-theoretischen Ansprüche, dem rechtlichen Rahmen und der politischen Praxis – individuell zu entscheiden ist, welchen Stellenwert die einzelnen Schritte haben können und dürfen. Darauf aufbauend kann diesem mehr oder weniger Gewicht bei der Umsetzung gegeben werden. Eine Illustration dieser Idee ist in Abbildung 4.5 gegeben. Während in der oberen Grafik ein Schwerpunkt auf die Abklärung der Rahmenbedingungen, der Beschreibung der Situation in den einzelnen Gemeinden und der formalen Umsetzung gesetzt ist und dabei der diskursive Part vergleichsweise kleinere (aber nicht unwichtigere!) Rolle einnimmt, ist in der unteren Grafik das Gegenteil

<sup>1043</sup>Siehe dazu Kapitel 4.3.3.

#### 4 Die Gebietsreform als Lernprozess

skizziert: In diesem Fall sei die Ausgangslage sehr klar und verlangt kaum eine Interpretation, dafür komme dem dialogischen Part sowie dem Nachnutzen der in den Lernprozessen erzielten Ergebnisse ein hoher Stellenwert zu. Würde man die beiden aktuell abgeschlossenen Strukturreformprojekte in der Steiermark und in Oberösterreich zuordnen wollen, so könnte man die landesweite steirische Reform eher der oberen Abbildung zuordnen und den Fusionen in Aigen-Schlägl und Rohrbach-Berg den unteren.<sup>1044</sup> Alles in allem versucht der hier dargestellte Prozess möglichst neutral alle Fälle an Strukturreformen abzudecken; wenn auch den Kriterien eines wissenschaftlich-planerischen idealtypischen Prozesses, wie sie im vorangegangenen Kapitel diskutiert wurden, besonderes Gewicht gegeben wird.

Nach dieser Einleitung zum Verständnis, wie das Modell aufgefasst werden soll, noch einige Worte zum Inhalt selbst: Die Idee ist, dass der Reformprozess durch einen Anstoß initiiert wird. Als erster Schritt erfolgt ein Abklären der Rahmenbedingungen und Ausgangslage, um eine grobe Idee zu bekommen, in welchem Kontext die Reform ablaufen wird und welche Optionen denkbar sind. Anschließend werden die Gemeindevertreter mit dieser ersten Idee konfrontiert. Für diese erfolgt individuell eine detaillierte Problemanalyse und eine erste Diskussion mit relevanten Stakeholdern. Diese Diskussion ist anhand der zu erarbeitenden Grundlagen, idealerweise in Form eines Kriterienkatalogs zu führen, um das dialogische Verfahren zu leiten und zu stützen. Nachdem dies ein Lernprozess für alle Beteiligten sein soll und davon auszugehen ist, dass im ersten Schritt nicht alle relevanten Merkmale erfasst sind, sind Rückkoppelungen zur Problemanalyse und der Erarbeitung von weiteren Planungsdokumenten sowie die Ausarbeitung weiterer Kriterien und Szenarien vorgesehen; die Offenheit gegenüber Einwänden und Wünschen sei hier zentral. Weitere Diskussionen innerhalb der Gemeinde, die auch in einem vertieften Rahmen mit einer erweiterten Stakeholdergruppe geführt werden, münden dann in einem grundsätzlichen Verständnis, dass eine Fusion mit einer bestimmten Gemeinde denkbar ist. In einem nächsten Schritt erfolgt die gemeinsame Diskussion der Stakeholder aller im Zuge der konkreten Fusion betroffenen Gemeinden. Ziel soll sein, das Level der Akzeptanz einer Fusion soweit zu heben, dass die neu entstehende Gemeinde bestmögliche Voraussetzungen für ihre kommunale Entwicklung hat, um die Effekte der Fusion zu realisieren. Dies bedeutet, dass bei den betroffenen Stakeholdern Lernprozesse ausgelöst werden, sodass diese das Projekt tatsächlich unterstützen und etwaige irrationale Widerstände aufgegeben werden und begründete Kritik sachlich und verwertbar eingebracht werden kann. Daher ist eine strukturierte Diskussion anhand von bestimmten Merkmalen in verschiedenen Formaten sinnvoll. Wenn es notwendig ist, besteht die Möglichkeit, die Diskussion nochmals in die einzelnen Gemeinden zurück zu spielen, gegebenenfalls mit der nochmaligen Aufbereitung von weiteren Unterlagen und Einbeziehung weiterer Informationen; theoretisch ist es sogar denkbar, bereits nach Diskussion mit einer bestimmten Gemeinde andere Konstellationen mit anderen Gemeinden zu analysieren und zu diskutieren. Ein Zurückgehen zu früheren Stufen im Prozess soll daher nicht als Rückschritt in der Entwicklung, sondern als Fortschritt im Lernprozess verstanden werden. Nur weil aufgrund erster Annahmen eine Konstellation für gut empfunden wurde, heißt das nicht, dass nach intensiver Beschäftigung daran festgehalten werden muss; dies würde dem Charakter eines Lernprozesses widersprechen. Das heißt, wenn durch zusätzliche Erfahrungen eine andere Ausgestaltung der Reform als sinnvoller erachtet wird, muss dies hinsichtlich der Akzeptanz und Sinnhaftigkeit berücksichtigt werden. Dennoch sind dann alle weiteren Schritte auch in einem neuen Setting zu durchlaufen. Die gemeinsame, diskursive Auseinandersetzung führt dann bis zur informellen Entscheidungsfindung. Wenn eine solche Entscheidung unter Stakeholdern gefällt ist, kommt es in einem nächsten Schritt zur formellen Entscheidung, in dem die rechtlich verbindlichen Schritte gesetzt werden und die Reform somit – zumindest aus formaler Sicht – umgesetzt wird. Neben einer reinen Festlegung der

<sup>1044</sup>Dies kann mitunter aus den Reaktionen zum dargestellten idealtypischen Prozess in den Gesprächen mit Stöbich und Grießer geschlossen werden. Siehe dazu Kapitel 4.3.3. Allgemeine Eckdaten zu den Reformen siehe Kapitel 2.4.1.

neuen Grenzen sind darunter auch alle weiteren Schritte einzuleiten, die für ein Funktionieren der Gemeinden aus rechtlicher Sicht unerlässlich sind. Z.B. fallen darunter Regelungen zur Übernahme der Agenden des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin oder des Gemeinderats in der neuen Gemeinde. Neben diesen Tätigkeiten, die alle unter dem Titel der formalen Umsetzung laufen, können auch weitere kommunale Entwicklungsprozesse in der neuen Gemeinde eingeleitet werden. Das sind etwa Fragen zur Nutzung von möglicherweise nun doppelt vorhandener Infrastruktur, aber auch darüber hinausgehende Themen, wie die Erarbeitung und Umsetzung von neuen, gemeinsamen Planungsideen. Idealerweise können dabei die Erkenntnisse, die im Rahmen der dialogischen Lernprozesse des Fusionsprozesses gewonnen wurden, genutzt werden. Parallel dazu erscheint eine laufende Evaluierung der Fusion – auch mit Blick über den Tellerrand hinaus zu anderen Gemeinden – sinnvoll. Speziell, wenn man Strukturen nicht als starr und zeitlich nur punktuell veränderbar interpretiert, sondern als etwas Dynamisches. Das Ende eines formalen Reformprozesses müsste, folgt man dieser Idee und lässt die zeitliche Dimension vorerst außer Acht, über ein Monitoring direkt in ein neuerliches Abklären der Rahmenbedingungen für weitere Reformen führen.

### 4.3.2 Diskussion der einzelnen Schritte

In der Folge sind die einzelnen Schritte des Prozesses näher beschrieben. Zum besseren Verständnis sind gewisse Passagen durch Beispiele unterfüttert. Wenn nichts anderes angegeben, sind diese auf Aussagen zurückzuführen, die im Zuge der Experteninterviews angefallen sind. Wenn auf die Steiermark Bezug genommen wird, sind das Einschätzungen und Erläuterungen von Grießer<sup>1045</sup> zur Gemeindestrukturreform in der Steiermark, die mit dem Jahr 2015 umgesetzt wurde. Analog dazu sind die Erkenntnisse zu Oberösterreich auf Stöbich<sup>1046</sup> zurückzuführen, die über die Reformprojekte von Aigen-Schlögl und Rohrbach-Berg berichtete.

#### 4.3.2.1 Anstöße von innen und außen

Um den Prozess zu starten, sei angenommen, dass es einen Auslöser gibt; sprich, er läuft nicht von automatisch an. Denkbar sind Anstöße, die sowohl aus der Gemeindesphäre selbst kommen (»von innen«) als auch von außerhalb. Im ersten Fall könnte eine Gemeinde selbst die Idee haben, dass sie – aus welchen Gründen auch immer – mit einer benachbarten Gemeinde fusionieren möchte. Mit dem Aufkommen bzw. erstmaligem Ansprechen der Möglichkeit durch ein offiziell vorgesehenes Organ, z.B. durch den Bürgermeister bzw. der Bürgermeisterin oder den Gemeinderat, kann somit der Prozess gestartet werden. Im Gegensatz dazu kann der Anstoß von außen als Idee von der Landespolitik oder sonstigen Institutionen, wie dem Rechnungshof, Universitäten etc. kommen. In beiden Fällen sei zu klären, wer einerseits formal bzw. politisch die Verantwortung für den Prozess übernimmt und andererseits, wer den Prozess in der Realität steuert. In der hier verwendeten Beschreibung des Modells sei der Auftrag gedanklich an eine Person weitergegeben, die den Prozess in der Folge leitet und darauf achtet, dass die entsprechenden Schritte durchgeführt und eingehalten werden. Ob diese Umsetzung verwaltungsintern (wie etwa in der Steiermark) oder vorwiegend extern betreut wird (wie in Oberösterreich) hängt von den jeweiligen Rahmenbedingungen ab, soll aber keinen weiteren Einfluss auf das allgemeine Verständnis zu diesem Modell haben.

<sup>1045</sup>Mehr zu den Interviews, wie z.B. eine genaue Beschreibung der Personen, Methode und Ergebnisse siehe Kapitel 4.3.3.

<sup>1046</sup>Ebenda.

#### 4.3.2.2 Abklärung der Ausgangslage und Rahmenbedingungen

Noch bevor der diskursive Prozess in Gang gesetzt werden kann, sind die generelle Ausgangslage und die jeweiligen Rahmenbedingungen zu ermitteln. Es stellt einen großen Unterschied dar, ob der Auftrag lautet, sich um eine freiwillige Fusion von zwei Gemeinden im politischen Wohlwollen bestmöglich zu kümmern oder ob eine landesweite Gebietsreform mit zahlreichen Varianten untersucht werden soll. Dementsprechend variabel und vielfältig ist dieser erste Schritt zu sehen. Ebenso ist herauszufinden und verständlich darzustellen, inwieweit politische, finanzielle, zeitliche und rechtliche Vorgaben auf den Prozess wirken bzw. ihn in der Gestaltungsfreiheit einschränken können.

Neben dieser ersten Klärung, die auf die Gestaltung des Prozesses selbst wirkt, erscheint es sinnvoll, ein erstes Screening zur groben Situation über alle Gemeinden hinweg durchzuführen. Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln klar zum Ausdruck gebracht wurde, dass durch eine Zusammenlegung kommunale Aufgaben effizienter erbracht werden können,<sup>1047</sup> ist es ratsam, die Rahmenbedingungen zur Aufgabenerfüllung in den Mittelpunkt zu stellen und daher näher zu betrachten. Der folgende Vorschlag für eine differenzierte Betrachtung orientiert sich an der Gliederung des Kapitels 3. Tiefe und Umfang dieser Analyse sollen stets im Kontext zum nächsten Schritt, der Beschreibung der lokalen Situation hinsichtlich des Fusionspotentials, gesehen werden. Ziel dieses Abklärens soll vielmehr sein, einen ersten Eindruck zu erhalten, ob und warum gewisse Gemeinden zu diesem Zeitpunkt sehr ähnlich agieren bzw. gegebenenfalls bereits Leistungen gemeinsam in Formen von Zusammenarbeit erbringen.

- **Analyse des rechtlichen Rahmens und der Stakeholder-Landschaft in den Gemeinden:** Das erste Ziel ist, die formalrechtlich relevanten Strukturen zur Entscheidungsfindung in den Gemeinden des Gebietes herauszuarbeiten, um die jedenfalls unmittelbar betroffenen Akteurinnen bzw. Akteure zu ermitteln (wie z.B. Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeistern, Gemeinderat. . .). In einem weiteren Schritt kann eine ähnliche Analyse nach einem weiten Politik-Verständnis durchgeführt werden, um festzustellen, welche Personen darüber hinaus im Steuerungsprozess der jeweiligen kommunale Entwicklungen beteiligt sind (Stichwort: Stakeholder.) Es kann anhand dieser Durchsicht bereits ermittelt werden, *wer* in dem von der Fusion betroffenen Gebiet kommunale Entwicklungen steuert. Womöglich gibt es bereits hier erste Hinweise auf Gemeinsamkeiten und Auffälligkeiten zwischen den Gemeinden.

Nach dieser Identifikation von Institutionen, Organen und Akteurinnen bzw. Akteuren scheint eine grobe Durchsicht der jeweiligen gestaltenden Normen sinnvoll; seien sie rechtlich verbindlich oder nicht, seien sie die Gemeinde betreffend oder von der Gemeinde selbst entworfen. So kann ein Überblick darüber erzeugt werden, *wie* bzw. *wodurch* Entwicklungen in der Kommune gesteuert wurden und welchen Einfluss Gemeinden auf diese haben.<sup>1048</sup> Darüber hinaus können die Aufarbeitung rechtlicher Besonderheiten sowie finanzieller Informationen aus den Gemeindebudgets hilfreich sein, die verschiedenen Ausgangssituationen der Gemeinden aus rechtlicher und organisatorischer Perspektive zu verstehen.

- **Analyse von räumlich-geografischen Voraussetzungen im betroffenen Gebiet:** Eine allgemeines Abklären der Rahmenbedingungen aus räumlicher Sicht soll einerseits Klarheit bringen, welche Themen im Sinne der kommunalen Aufgabenerfüllung bzw. Ent-

<sup>1047</sup> Siehe dazu Kapitel 2.5.

<sup>1048</sup> Beispiele, welche Organe, Institutionen bzw. Akteurinnen bzw. Akteure, aber auch Dokumente nach einem engen Politikverständnis untersucht werden können sind in Kapitel 3.1 nachzuschlagen.

wicklung relevant sein können (wie in Kapitel 3.2 gezeigt kann es große Unterschiede zwischen den Gemeinden geben), andererseits das Verständnis zum Handeln des von Akteurinnen bzw. Akteuren erweitern. Dieser Schritt kann mitunter auch als Vorbereitung zur strukturierten Befassung mit Wünschen und Problemen seitens der Stakeholder im Zuge des Prozesses aufgefasst werden. Ein Übergehen bzw. Ignorieren der räumlichen Faktoren könnte womöglich als Ignoranz aufgefasst werden und dem Prozess zum Scheitern bringen. Angenommen es ergibt eine Analyse des Klimas deutliche Unterschiede in der durchschnittlichen Schneelage, so kann davon ausgegangen werden, dass in bestimmten Gemeinden das Thema Schneeräumung sehr wichtig ist, in anderen weniger. Dabei werden unmittelbar zwei Fälle deutlich: Wenn es sich um eine großräumigere Strukturreform handelt, ist in den Gemeinden mit hoher und lang anhaltender Schneelage das Thema Schneeräumung jedenfalls intensiv zu diskutieren und auch die Art und Folgen der Aufgabenerbringung in diesem Lichte zu sehen, während in den restlichen Gemeinden dieser Diskussion samt Aufarbeitung in den Dokumenten weniger Stellenwert zuerkannt werden muss. Zweitens ist zu beachten, wenn angedacht ist, dass zwei Gemeinden mit sehr unterschiedlichen – um beim Beispiel zu bleiben – Schneelagen fusioniert werden sollen, dass hier besondere Vorsicht in der Diskussion und Argumentation hinsichtlich eines gemeinsamen Problemverständnisses aufgebracht werden sollte. Womöglich kann in solchen Fällen erst das Etablieren gegenseitiger Lernprozesse bei den Stakeholdern erforderlich sein, dass die jeweils anderen Meinungen verstanden werden können. Alles in allem soll dieser Analyseschritt neben einer ersten technokratischen Einschätzung als Vorbereitung für einen sinnvollen Diskurs dienen.

Inwieweit an dieser Stelle bereits die Ausstattung mit diversen Einrichtungen analysiert werden soll, hängt von der Art und Intensität bestimmter kommunaler Aufgaben ab. Wenn allgemeine Lagefaktoren bereits darauf hindeuten, dass sie mit gewissen Einrichtungen eng verbunden sind, erscheint es sinnvoll, diese bereits in der Vorbereitung mit einzubeziehen. Doch besteht die Gefahr, dass bei dieser gebietsweiten tendenziell größeren Betrachtung relevante Details (wie z.B. die Feststellung der Qualität der Leistung) übergangen werden kann. So würde ein Bild gezeichnet, dass einer individuellen Betrachtung aufgrund zu geringer Aussagekraft nicht stand hält. Daher sei hier nochmals dazu aufgerufen, in einem ersten Schritt den Fokus auf allgemeinere räumliche Erscheinungen zu legen.

- **Analyse der Sozialräume im Gebiet:** Sieht man eine Strukturreform als Entwicklungsprojekt und nicht nur rein kommunalwirtschaftlich motiviert, stellt die Identifikation von etwaige Widersprüchen zwischen Verhaltensmustern aus einer sozialräumlichen Sicht und der administrativen Gemeindegrenze das entscheidende Kriterium dar; decken sich soziale Aktionsräume nicht mit den Flächenräumen, so bestünde Handlungsbedarf.<sup>1049</sup> Ziel müsste es daher sein, bereits in einem ersten, dem diskursiven Prozess vorgelagerten Schritt, eine Einschätzung über mögliche Akteurinnen bzw. Akteure, deren Sozialräume samt Auswirkungen auf das Denken und Handeln dieser Personen im Gebiet (Stichwort: Stakeholder!) zu erhalten.

### 4.3.2.3 Beschreibung der lokalen Situation

Mit dem technokratisch herausgearbeitetem Wissen aus der Abklärung der Ausgangslage und Rahmenbedingungen könnten sich bereits mögliche Szenarien, wie die Gemeindestruktur reformiert werden könnte, andeuten. Wie bereits mehrfach betont, soll dieses Wissen nicht als

<sup>1049</sup>Zur Herleitung siehe Kapitel 3.5.3.

#### 4 Die Gebietsreform als Lernprozess

finales Ergebnis, sondern als Startpunkt einer Diskussion mit Gemeinden und deren Stakeholdern verwendet werden, um den Charakter des offenen Lernprozesses zu wahren. Wie in Kapitel 4.2 unmissverständlich erörtert, benötigt ein erfolgreicher Prozess neben den diskursiven Elementen eine sorgfältige Erarbeitung der Grundlagen. Ein erster Teil davon ist schon im vorangegangenen Schritt geschehen. Um die Besonderheiten und Eigenheiten jeder Gemeinde individuell zu erfassen, ist es darüber hinausgehend notwendig, sich intensiv mit der Gemeinde zu beschäftigen. Dies kann z.B. durch eine analytische Vertiefung in den oben genannten drei Bereiche sein sowie durch eine aufgabenbezogene Aufarbeitung der Themen nach Politikbereichen wie sie im Kriterienkatalog in Kapitel 5 nahegelegt wird erreicht werden. Ergänzend kann die finanzielle Situation durch eine Analyse von Gemeindehaushalts-Kriterien, wie in Kapitel 3.4.2 angedeutet, aufgezeigt werden. Damit kann eine solide Grundlage für eine kommunalwirtschaftliche Betrachtung geschaffen werden. In jedem Fall ist das Ziel, die Eigenschaften und Probleme der Gemeinden in einer Form herauszuarbeiten, dass das individuelle Potential für eine Fusion oder andere Form der Strukturreform – wie in Kapitel 2.1.3 erörtert – sichtbar wird. Mitunter kann bereits an dieser Stelle deutlich gemacht werden, unter welchen Typen eine mögliche Zusammenlegung <sup>1050</sup> fallen würde. Das kann als Hinweis für die Gestaltung des dialogischen Prozesses sowie der zu erwartenden Diskussionen, die je nach Typ unterschiedliche Schwerpunkte haben können, verwendet werden.<sup>1051</sup>

Möchte man der Idee einer aufgabenorientierten Strukturierung folgen, könnte die Aufbereitung der Diskussionsgrundlagen anhand der folgenden Liste und Fragen, gegliedert nach den Themenfeldern der Gemeindepolitik, wie z.B. Wohnungspolitik, Jugend- und Bildungspolitik, Verkehrspolitik, . . . <sup>1052</sup> durchgeführt werden. Die Erörterung der Aufgaben anhand dieser Politikfelder hat den Vorteil, dass damit auch die Aufgabenerfüllung durch andere Rechtsträger als die Gemeinde selbst, wie z.B. Private, mit untersucht werden kann und so die Steuerungsfähigkeit der Kommune umfassend analysiert werden kann:

- Identifikation einer Aufgabe in der Gemeinde. (⇒ Wird sie wahrgenommen?)
- Identifikation des Ausmaßes der Ausprägung dieser Aufgabe. (⇒ Wie wird sie ausgeübt und was kostet sie?)
- Identifikation des Nutzerkreises. (⇒ Wer nimmt die Leistung in Anspruch?)
- Identifikation der Entscheidungsstrukturen zu einer Aufgabe. (⇒ Welche Akteurinnen bzw. Akteure und Stakeholder können wie über Art und Ausmaß entscheiden?)
- Ableitung der Relevanz der Gemeindegrenze in Bezug auf diese Aufgabe. (⇒ Ist sie im konkreten Fall ein Hindernis im Sinne einer effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung?)
- Herausarbeitung eines Reformpotentials. (⇒ Was würde eine Fusion oder andere Arten der Strukturreform bringen?)

Die Aufbereitung der Aufgaben wird je nach Thema und Fragestellung unterschiedlich leicht gelingen. Beispielsweise ist die Identifikation einer Aufgabe selbst leichter als das Feststellen der Entscheidungsstrukturen oder der technokratischen Herausarbeitung der Relevanz der

<sup>1050</sup>Siehe Kapitel 2.1.4.

<sup>1051</sup>Grießer erklärte, dass bei der Reform in der Steiermark zwar unterschiedliche Typen an Gemeindekonstellationen vorgefunden wurden. Diesem Faktum wurde auch mit entsprechend unterschiedlichen Diskussionen begegnet. Schlussendlich sei es jedoch für die finale Entscheidung gleich gewesen, ob eine sehr geringe Bevölkerungszahl und schlechte Infrastrukturausstattung in einer Kleinstgemeinde in der Peripherie oder eine starke raumplanerische Verwobenheit im Speckgürtel der Landeshauptstadt den Ausschlag für eine Fusion gegeben hat.

<sup>1052</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 3.4.4.



Gemeindegrenze. Das stellt in dieser Art von Prozessen keinerlei Schwierigkeit dar, da ja Ergänzungen und Einschätzung eben durch das diskursive Verfahren gewonnen werden soll. Im Sinne des gesamten Prozesses ist diese Aufbereitung als unvollständig und laufend erweiterbar anzusehen. Denn jene Ideen, Anregungen, Hinweise und Einwände, die in der Diskussion mit den Stakeholdern gewonnen werden, dürfen und sollen in die Problemanalyse einfließen und müssen dementsprechend wieder gefasst werden. Wenn somit ein Thema, ein Aufgabenfeld, eine Antwort oder dergleichen in einer ersten Runde noch nicht Teil der Ausarbeitung ist und dieses in Diskussionen gewünscht wird, so ist dieses im Sinne eines evidenzbasierten Lernprozesses einzuarbeiten, durchaus technokratisch zu analysieren und anschließend neuerlich zur Debatte zu stellen.

Als wesentlich erscheint die Empfehlung, dass die Ausarbeitung zielgruppengerecht erfolgen muss, sodass sie die Diskussion und die damit verbundenen Lernprozesse effektiv unterstützen kann. Das bedeutet, man muss sich stets der Zielgruppe bewusst sein: Stakeholder, die im darauffolgenden diskursiven Verfahren gemeinsam beraten und so zu einer Entscheidung finden. Darunter sind vorwiegend Personen zu verstehen, die die Gemeinde kennen bzw. an ihrer Entwicklung interessiert sind; sonst wären sie ja per Definition keine Stakeholder. Die Ausarbeitung muss den Anspruch haben, leicht verständlich genug zu sein, zugleich aber die notwendige Tiefe zu übermitteln. Ziel ist es, die Balance zwischen komplexen Inhalten und der Verständlichkeit zu wahren, um die größtmögliche Akzeptanz der Hilfsmaterialien bei den jeweiligen Stakeholdern herzustellen.<sup>1053</sup> Ob die Übermittlung der Botschaft dabei durch textuelle Beschreibungen, mathematische Indikatoren, Karten und Plänen, Skizzen, Fotos oder sonstige Materialien durchgeführt werden kann, ist folglich individuell zu erkennen und festzulegen. Eine erstmalige Festlegung des Formats der Ausgabe der Information schließt weiters nicht die Möglichkeit der Änderung aus. So kann die Art der Darstellung über die Zeit und Zielgruppe hinweg variiert werden. Wenn z.B. ein spezifisches Thema mit Fach-Expertinnen bzw. -experten diskutiert werden soll, benötigt dies wahrscheinlich Grundlagen in einem anderen Detaillierungsgrad (z.B. technische Pläne) als eine im Anschluss daran stattfindende Information der Bevölkerung. Der breiten Öffentlichkeit könnte womöglich besser mit anschaulichen Visualisierungen durch Bilder oder abstrahierten und grafisch verbesserten Aufarbeitungen ein Eindruck in das Fachthema gegeben werden. Kurzum, hier ist Flexibilität, Feingefühl und durchaus (externe) Expertise gefragt, wie gewisse Themen bestmöglich zielgruppenorientiert umgesetzt werden sollen.<sup>1054</sup>

#### 4.3.2.4 Diskussion mit Stakeholdern sowie Vertiefung durch planerische Expertise in der jeweiligen Gemeinde

Mit einem nächsten Schritt sind im Ablauf des Prozesses Diskussionen von und mit Stakeholdern, ergänzt durch planerische Expertise, in den jeweiligen Gemeinden vorgesehen. Damit werden parallel zwei Ziele verfolgt: Zum einen kann anhand des zuvor ausgearbeiteten Kriterienkatalogs eine Einschätzung bekommen werden, ob und mit welchen anderen Gemeinden eine Fusion oder andere Formen der Zusammenarbeit denkbar sind. Dieses Ziel kann als eine Art Informationsgewinnung respektive Lernprozess für die Projektleitung selbst verstanden werden. Zum anderen sollen die Diskussionen zu einem Lerneffekt bei den relevanten Stakeholdern selbst führen, sodass diese besser über ihre individuelle Situation Bescheid wissen. Idealerweise ist damit ein Erkenntnisgewinn unter allen Beteiligten verbunden, der durch das Erfahren von anderen Sichtweisen und Einschätzungen zu einer Aufweitung des Horizontes führt.<sup>1055</sup> Das Ziel dabei ist die Schaffung von Detailwissen, welches zur Abschätzung von

<sup>1053</sup> Dies geht einher mit den allgemeinen Anforderungen an Lernprozesse, siehe Kapitel 4.2.

<sup>1054</sup> In Kapitel 5 sind dazu Varianten vorgeschlagen.

<sup>1055</sup> Mehr dazu siehe Kapitel 4.2.

sozialen, wirtschaftlichen und politischen Effekten und in der Folge zu einer Entscheidungsfindung unter den Stakeholdern für oder wider einer Reform benötigt wird. Hierzu können parallel qualitative und quantitative Methoden, wie z.B. Workshops, GIS-Analysen, Modellierungen und Simulationen, eingesetzt werden..

Wie bereits mehrfach erläutert, ist auch dieser Schritt nicht starr und einmalig zu sehen. Vielmehr ist er – angepasst an die örtlichen Verhältnisse – in enger Koppelung an die Problemanalyse und Beschreibung der lokalen Situation zu sehen. Z.B. können Informationen, die aus dem Führen von Erstgesprächen mit Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, »Regionskennerinnen« bzw. »Regionskennern« sowie »Kennerinnen und Kenner der Gemeindegalerie«<sup>1056</sup> zu möglichen Szenarien in strukturierter Weise datentechnisch und grafisch aufgearbeitet werden und somit in den Merkmalskatalog einfließen. Nach dieser ersten Rückkoppelung können weitere Gespräche und Diskussionen mit den gleichen oder anderen Stakeholdern erfolgen. Wenn es in Anbetracht der Situation relevant erscheint, kann dabei auch die breite Öffentlichkeit einbezogen werden. Das zu wählende Setting für die Art der Beteiligung ist in Abhängigkeit der zu diskutierenden Probleme individuell zu wählen. Wenn bereits ein deutliches Signal in Richtung Zustimmung zu einer Gebietsreform in einer bestimmten Konstellation zu vernehmen ist, kann rasch in die nächste Stufe übergegangen werden. Wenn große Kritik bzw. Zweifel bemerkbar sind, hängt es von der Art des Konfliktes und der Einschätzung durch die Projektleitung ab, ob noch Klärungs- und Abstimmungsbedarf innerhalb der Gemeinde besteht, der noch intern – etwa in Form von kooperativen, dialogischen Lernprozessen zu bestehenden Problemen – zu klären versucht wird oder ob schon der Schritt weiter zu einer gemeinsamen Diskussion mit Stakeholdern aller potentiell zu fusionierenden Gemeinden gewagt werden kann. Es kann sein, dass erst der Diskurs unter allen »künftigen« Stakeholdern zur Erkenntnis beitragen kann, dass sich eine Fusion lohnen könnte – oder eben nicht. An dieser Stelle sei erwähnt, dass auch ein negatives Ergebnis zulässig wäre, wenn man den Prozess idealtypisch als ergebnisoffen ansieht.

#### 4.3.2.5 Gemeinsame Diskussion, Ergänzung durch planerische Expertise und informelle Entscheidungsfindung

Folgt man der idealistischen Idee, dass Gemeindestrukturreformen als Stadt- und Ortsentwicklungsprojekte aufgefasst werden können, kann die gemeinsame Diskussion von allen Stakeholdern, die sich aus allen potentiell zu fusionierenden Gemeinden zusammensetzen, als das Herzstück des Prozesses angesehen werden. Erst diese vereinte Zusammenarbeit ermöglicht es, gemeinsame Zukunftsvisionen zu entwickeln und erste Schritte in die gleiche Richtung zu wagen. Würde jede bestehende (Alt-) Gemeinde für sich alleine Zukunftsvorstellungen entwickeln, besteht die Chance, dass dabei widersprüchliche Ansichten und Ziele formuliert werden. Dies wäre keine optimale Ausgangslage zur Realisierung zugeschriebener Fusionspotentiale. Vielmehr soll durch einen strukturierten, dialogischen Lernprozess bei allen Beteiligten ein weitestgehend übereinstimmendes Verständnis erreicht werden, welches eine Fusion oder andere Form der Gebietsänderung bestmöglich unterstützt. Aber auch hier gilt, wie im vorherigen Schritt, dass die Diskussion allein als nicht zielführend zu sehen ist. Es benötigt vielmehr wiederum planerischen quantitativen und qualitativen Grundlagen und Expertisen, die zur gemeinsamen Abschätzung von Folgen einer Strukturreform herangezogen werden. Erst so kann dem kommunikativen Part über mögliche Entwicklungsoptionen die notwendige Basis gegeben werden. Wie bereits erwähnt, sollen diese Abschätzungen nicht von der Planerin bzw. dem Planer als starr vorgegeben angesehen werden, sondern als Ausgangspunkt der Lernprozesse dienen.

<sup>1056</sup>Diese Begriffe hat Grießer in diesem Zusammenhang genannt.

#### 4 Die Gebietsreform als Lernprozess

In welchem Setting die darauf aufbauenden Diskussionen ablaufen können, ist – das sollte nicht mehr überraschen – individuell festzulegen. Die Auswahl der Methode hängt dabei stark von der Art und Menge der Interessierten, dem Willen sich zu beteiligen sowie dem noch zu überwindenden Widerstand ab. Realistisch scheint eine Steuerung des Prozesses durch einen Lenkungsausschuss, in dem speziell betroffene Akteurinnen bzw. Akteure und Entscheidungsträgerinnen bzw. -träger nach einem engen Politikverständnis beteiligt sind, wie z.B. Gemeinderäte etc. Die vorbereitende Erarbeitung von möglichen Zukunftsszenarien sowie potentiell rasch zu realisierenden Projekten, welche für die Stimmung relevant sein können, kann z.B. in Arbeitsgruppen erfolgen. Um eine effektive, zielorientierte kooperative Arbeitsatmosphäre zu schaffen, können diese Gruppen mit Vertreterinnen und Vertretern der wichtigsten Stakeholdergruppen besetzt werden. Inwieweit die breite Öffentlichkeit einbezogen werden kann und soll, hängt primär vom politischen Rahmen ab, zumal diese rechtlich nicht verbindlich befragt bzw. einbezogen werden muss<sup>1057</sup> und sich aus der Planungserfahrung zeigt, dass kooperative Lösungsfindung nur mit einer begrenzt großen Gruppe durchgeführt werden kann.<sup>1058</sup> Sinnvoll erscheint eine Integration von repräsentativen Vertretern der Stakeholdergruppe »Bevölkerung« (bzw. »Wohnbevölkerung« etc., wenn man sich die unterschiedlichen Stakeholderdefinitionen vor Augen hält...) in Arbeitsgruppen sowie ein aktives Informieren und Ansprechen der breiten Öffentlichkeit, wenn es dem Zweck dient. Dennoch sollte nicht auf etwaige politische Statements, wie die Ansage der Durchführung einer politisch verbindlichen Umfrage,<sup>1059</sup> vergessen werden. Wenn solche getätigt wurden, sind diese im Sinne der Glaubwürdigkeit auch einzuhalten. Auf eine Information der breiten Öffentlichkeit sollte, wie gerade festgestellt, unabhängig von der kooperativen Einbeziehung niemals vergessen werden. Dies kann etwa durch die Gestaltung einer eigenen Broschüre,<sup>1060</sup> der Information auf einer eigenen Homepage<sup>1061</sup> oder dergleichen unterstützt werden.

Wie auch bei der vorhergehenden Diskussion innerhalb der bestehenden Gemeinden kann es als hilfreich angesehen werden, den Diskurs nach den bereits bekannten Themenfeldern zu strukturieren und dabei auf entsprechende Aufarbeitungen zurückzugreifen. In diesem Sinne ist es natürlich zulässig und auch vorgesehen, eingeforderte, nicht aufbereitete Themen bzw. Merkmale zusätzlich zu analysieren; sprich, auch in diesem Prozess eine Koppelung der Diskussion an fachliche Grundlagen zuzulassen respektive zu fördern.

Falls es notwendig erscheint, ist es zulässig, die Diskussion noch einmal eine Stufe zurück zu spielen. Möglicherweise hilft ein gemeindeinterner, separater Diskurs um über Probleme zu beraten. Mit einer internen Klärung kann dann wieder gestärkt in neuerliche Gespräche mit anderen Stakeholdern gegangen werden. An dieser Stelle sei auch der Hinweis gegeben, dass es utopisch ist, zu glauben, eine hundertprozentige Zustimmung aller Akteurinnen bzw. Akteure und Stakeholder erreichen zu können. Den Prozess deswegen in einem Extrem gar nicht, im anderen Extrem zu lange laufen zu lassen ist auch nicht zu empfehlen. Alles in allem ist das erklärte Ziel, soweit eine Einigung zu erzielen, dass auf Basis eines überwiegenden Konsenses eine formelle Umsetzung als reiner Formalakt über die Bühne gehen kann.

<sup>1057</sup> Siehe allgemein Kapitel 3.1.3 bzw. im Speziellen das Waldbach-Erkenntnis in 3.1.3.10.

<sup>1058</sup> Mehr dazu siehe Phasen der Beteiligung nach Selle, diskutiert in Kapitel 4.2.

<sup>1059</sup> So wie in Oberösterreich geschehen.

<sup>1060</sup> Siehe z.B. die Broschüre zum Fusionsprozess von Aigen-Schlägl, Gemeindeamt Aigen & Gemeindeamt Schlägl, Gemeinde Aigen-Schlägl. Mit Herz und Verstand in eine starke Zukunft! (2014) bzw. ein Beispiel einer Broschüre aus der Steiermark: Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Die neue Steiermark ab 2015 - Reformen für eine gute Zukunft [http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11558564\\_69294774/9b5c4fcc/Brosch%C3-%BCre.pdf](http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11558564_69294774/9b5c4fcc/Brosch%C3-%BCre.pdf) (23.12.2015).

<sup>1061</sup> Wie in der Steiermark, vgl. Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Die neue Steiermark <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/> (24.11.2015).

#### 4.3.2.6 Formale Entscheidung und Umsetzung

Auf den politischen Konsens hin benötigt es auch eine formale Entscheidung, sodass die Gebietsreform umgesetzt werden kann. Hiermit sind nicht mehr die politischen Abstimmungsgespräche in den jeweiligen Gremien gemeint, da diese diskursiven Charakter haben und somit im vorangegangenen Schritt einzustufen sind. Mit diesem Element des Prozesses sei das Setzen der jeweils formalrechtlich notwendigen Schritte verstanden, um die Gebietsreform rechtsverbindlich einzuleiten und somit formal umzusetzen.

Wie bereits in Kapitel 3.1 erörtert, können in Österreich die Bestimmungen von Fall zu Fall (bzw. von Bundesland zu Bundesland) variieren. Es gilt, aus der Palette der jeweiligen Rechtsnormen jene zu finden und anzuwenden, die für das jeweilige Fusionsprojekt passend sind. Es kann sein, dass für eine einvernehmliche Fusion in den betroffenen Gemeinden ein entsprechender Gemeinderatsbeschluss notwendig ist, eine Verordnung des Landes oder gar ein Landesgesetz notwendig ist. Es ist besonders zu beachten, dass der jeweilige Rechtsakt korrekt umgesetzt wird. Man denke hier einerseits an das Beispiel der »vergessenen« Promulgationsklausel bei der Kundmachung des Strukturreformgesetzes<sup>1062</sup> bzw. andererseits an die Bestimmungen der Verfassung hinsichtlich der Bestandsgarantie von Statutarstädten. Unsaubere Arbeit in dieser Hinsicht könnte dazu führen, dass dieses Element sehr lang und aufwendig wird; speziell wenn Gerichte damit befasst werden (wie in der Steiermark geschehen.) Im schlimmsten Fall könnte der gesamte Planungsprozess an Unzulänglichkeiten und Fehlern in der Umsetzung scheitern. Daher ist das Einbeziehen von juristischen Experten mit fundierten Kenntnissen der jeweils gültigen Rechtsordnung unerlässlich!

Unter der »formalen Umsetzung« sollen, neben der reinen rechtlichen Änderung der Grenze, auch das Ausformulieren und Verabschieden weiterer Rechtsnormen verstanden werden, die für ein Funktionieren einer neuen Gemeinde unerlässlich respektive erforderlich sind.<sup>1063</sup> Was alles genau darunter fällt, ist im Einzelfall zu prüfen und in den entsprechenden Rechtsnormen nachzusehen. Wesentlich ist, dass Bestimmungen zu treffen sind, die gleichzeitig mit der Grenzänderung in Kraft treten. Beispielhaft seien hier organisatorische Regelungen, wie z.B. zur weiteren Ausübung des Bürgermeisteramtes, der Zusammensetzung des neuen Gemeinderates oder Bestimmungen zu inhaltlichen Themen, wie der Festlegung des Ortsnamens, der Höhe und Inhalt des neuen Gemeindebudgets oder die Anwendbarkeit von örtlichen Planungsgrundlagen etc. genannt. Ziel muss sein, die vorab im Prozess erzielten Einigungen soweit in Rechtsnormen zu gießen, dass die neue Gemeinde möglichst ohne Übergang und rechtlicher Lücke ihren Aufgaben nachkommen kann.

#### 4.3.2.7 Weitere kommunale Entwicklungsmaßnahmen und -prozesse

Mit diesem Element des Prozesses wird dem Rechnung getragen, dass ein guter Prozess einer Strukturreform mehr beinhaltet als die reine formale Umsetzung durch Rechtsnormen. Jede erkennbare Entwicklungsmaßnahme, die ihm Rahmen der Reform gesetzt wird, kann darunter verstanden werden. Wie auch in der Abbildung 4.4 angedeutet, können solche Maßnahmen nicht nur nach der formalen Umsetzung stattfinden, sondern auch schon während des dialogischen Prozesses selbst. Letzteres kann als klares Zeichen zur Signalisierung des ge-

<sup>1062</sup>Mehr dazu siehe Waldbach-Erkenntnis im Kapitel 3.1.3.10.

<sup>1063</sup>In Kapitel 2.1.2 wurde bei der Betrachtung einer Gebietsveränderung unterschieden zwischen der Art der räumlichen Transformation und der institutionellen Veränderung. Darauf Bezug nehmend, können an dieser Stelle unter den »weiteren rechtlichen Schritten« alle rechtlich erforderlichen Bestimmungen, die im Zuge einer institutionellen Veränderung anfallen, verstanden werden.

#### 4 Die Gebietsreform als Lernprozess

meinsamen Willens aufgefasst werden. Dies ist dahingehend zu verstehen, dass noch während des dialogischen Prozesses selbst – also noch in den alten Gemeindestrukturen – kooperative Handlungen gesetzt werden, wie z.B. die Abstimmung von Schneeräumungsplänen oder dem gemeinsamen Betreuen von Freizeit- und Erholungsflächen, wie es in Oberösterreich geschehen ist. Idealerweise unterstützen derartige Maßnahmen der Stadt- und Ortsentwicklung den Lernprozess bei der Bevölkerung und anderen Stakeholdern, weil bereits Potentiale realisiert und daher spürbar werden. Eine mögliche Fusion bewegt sich daher nicht mehr in einem rein theoretischen Eck, welches vorwiegend der Verwaltung dient, sondern zeigt unmittelbar – aller Wahrscheinlichkeit nach positive – Effekte, die über das enge politische-administrative System hinaus hin zur Bevölkerung reichen. Zu beachten ist, dass derartige Maßnahmen nicht entkoppelt vom restlichen Prozess gesetzt werden sollten, sondern vielmehr in enger Abstimmung mit diesem stehen. Hier zeigt sich, dass eine gemeinsame Diskussion der relevanten Stakeholder aller Gemeinden zur Entwicklung solcher Maßnahmen unerlässlich ist, denn würde dafür nicht koordiniert vorgegangen werden, würde gerade das Gemeinsame – und dies ist der Kern dieses Elementes – fehlen.

Wenn die Entwicklung von Maßnahmen längere Zeit benötigt, bzw. andere Faktoren eine unmittelbare Umsetzung verhindert, diese aber als sinnvoll angesehen werden, so ist eine Verwirklichung nach der rechtsgültigen Fusion – d.h. in der neuen Gemeindestruktur – anzustreben. Auf der einen Seite sind dies aufzugreifende Ideen, die im Zuge des dialogischen Prozesses entstanden. Andererseits können darunter auch Maßnahmen verstanden werden, deren Notwendigkeit sich erst nach der Reform herausbilden. Zu klären könnte z.B. sein, wie die bestehende kommunale Infrastruktur tatsächlich genutzt wird. Um einen optimalen Übergang von der alten in eine neue Struktur zu gewährleisten, empfiehlt es sich, auch nach der formalen Umsetzung offene Entwicklungsprozesse mit unterschiedlichen Zeithorizonten zu führen. Im besten Fall greift man dabei auf die Strukturen und Inhalte zurück, die im Zuge des Prozesses entstanden sind, seien es Stakeholdergruppen oder Entwicklungsideen etc. Wenn der diskursive Prozess – aus welchen Gründen auch immer – nicht ganz lehrbuchmäßig aufgelaufen ist, steht wohl eher erst nach der Fusion das Aufbauen einer solchen Struktur und das Etablieren eines gemeinsamen Planungsverständnisses im Vordergrund. Nachdem etliche Aufgaben von Gemeinden planungsrelevanten Charakter haben,<sup>1064</sup> wird sogar eine zwangszusammengesetzte Gemeinde nicht umher kommen, solchen Verpflichtungen nachzukommen. Kann dabei auf bereits gemeinsam realisierte Projekte verwiesen werden, ist anzunehmen, dass auch die weitere (zwangsweise) Zusammenarbeit leichter fallen wird.

Inwieweit nachgelagerte Entwicklungsmaßnahmen noch dem Prozess der Strukturreform oder schon neuen, eigenständigen Stadt- und Ortsentwicklungsprozessen zuzurechnen sind, ist nicht trivial; Fragen zu möglicherweise baulich schwer änderbaren und allgemein sichtbaren Infrastruktur (wie z.B. nicht mehr benötigten Gemeindeämtern oder Bauhöfen) werden wahrscheinlich länger mit der Gebietsreform verbunden sein als andere Themen. Eine Einteilung in »ist noch oder ist kein Element mehr des Fusionsprozesses« erweist sich daher als nicht sonderlich praxistauglich. Um dennoch ein Ende des Reformprozesses selbst anzugeben, sodass dieser neben einem klaren Start (»Anstoß«) auch ein definiertes Ende hat, könnte dieses pragmatisch durch die Beendigung etwaiger finanzieller und personeller Unterstützung (z.B. durch einen Projektleiter) definiert werden, selbst wenn noch weitere kommunale Entwicklungsprozesse stark auf die Reform Bezug nehmen.

---

<sup>1064</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 3.4.

#### 4.3.2.8 Laufende Erfolgskontrolle

Wenn aus Gemeindesicht das Ende des Prozesses das Übergehen in eigenverantwortliche Entwicklungsprozesse genannt werden kann, dann könnte man annehmen, für die übergeordnete Ebene (z.B. Landesebene) wäre damit ebenfalls das Thema Strukturreform abgehakt. Grundsätzlich wäre aus einer sehr engen Sicht dem auch zuzustimmen, der ureigentliche Zweck des Prozesses, die Reform abzuwickeln, ist ja erfüllt worden. Folgt man allerdings der Ansicht, dass Strukturen nie etwas statisches sind, sondern diese stets an aktuelle Entwicklungen angepasst werden sollten, so müsste durch das Etablieren einer laufenden Erfolgskontrolle ein fließender Übergang hin zu einer Abklärung der Rahmenbedingungen für weitere Anpassungen erfolgen. Das ist freilich nicht dahingehend aufzufassen, dass unmittelbar nach Verabschiedung der entsprechenden Gesetze der gesamte Prozess sofort wieder neu gestartet werden soll. Die Vorstellung geht eher dahin, dass nach der Umsetzung wiederum die ex-ante durchgeführten Analysen mit den Erfahrungen abgeglichen wurden, mögliche Fehleinschätzung dokumentiert und Besonderheiten festgestellt werden. Lassen sich im Laufe der Zeit Entwicklungen beobachten, so können dadurch rascher und ohne großen Einarbeitungsaufwand weitere Schritte hin zu kleineren Anpassungen in der Struktur durchgeführt werden. Um genau dies zu ermöglichen, muss allerdings die bestehende Struktur laufend beobachtet werden. Genau das soll dieses Element des Prozesses abbilden; auch wenn hier Grenzen zwischen dem ureigentlichen Prozess, einem ohnehin etablierten, laufenden Monitoring auf übergeordneter Ebene ohne Bezug zum gegenwärtigen Prozess und einem neuerlichen Prozess fließend sind. Es geht hier weniger darum, wo eine solche laufende Einschätzung der Lage festgemacht werden könnte, sondern ausschließlich darum, dass diese zu erfolgen hat, um gegebenenfalls rasch und effektiv reagieren zu können.

#### 4.3.3 Einschätzung des Modells aus Sicht der Praxis

Nachdem das Planungsmodell nicht nur einem idealistischen, planungstheoretischen Anspruch haben soll, sondern auch in der Praxis angewandt werden kann, ist es essentiell, eine Einschätzung von Experten und Praktikern zu diesem Thema zu erhalten. In der vorangegangenen Erörterung ist bereits an manchen Stellen auf eine dieser Aussagen referenziert worden, speziell wenn dies aus inhaltlicher Sicht sehr passend erschien. In der Folge ist der Versuch gegeben, die Sicht der Praxis auf den Planungsprozess möglichst strukturiert und verständlich darzustellen. Ziel ist dabei, zum einem ein Verständnis über Praxistauglichkeit des Modell zu erlangen. Zum anderen soll der Stellenwert der einzelnen Elemente zueinander sowie deren mögliche Ausgestaltung bewertet bzw. diskutiert werden.

##### 4.3.3.1 Kurzbeschreibung der gewählten Methode

Es gibt eine große Palette an Methoden, die allesamt die Einbindung von Experten in wissenschaftliche Forschungsarbeiten ermöglichen.<sup>1065</sup> Um die passende Methode zu wählen, scheint es sinnvoll, den Zweck des Verfahrens zu hinterfragen. Niederberger nennt in diesem Zusammenhang fünf unterschiedliche Aufgaben, die eine Experteneinbindung erfüllen kann:<sup>1066</sup>

<sup>1065</sup>Niederberger, M., Methoden der Experteneinbindung in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) (33) 35.

<sup>1066</sup>Gesamte Aufzählungsliste nach Niederberger, M., Methoden der Experteneinbindung in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen For-

#### 4 Die Gebietsreform als Lernprozess

- Wissens- und Faktenbereitstellung.
- Vorausschau und Schätzung.
- Bewertung, Priorisierung und Transfer von Erkenntnissen bzw. Innovationen.
- Austausch, Beratung und Dialog.
- Umsetzung und Multiplikation.

Für diese Arbeit werden zusätzliches Wissen bzw. Fakten als notwendig erachtet, um das Thema sachlich korrekt zu diskutieren. Darüber hinaus wäre auch eine Bewertung des erarbeiteten Planungsmodells hilfreich. Dies begründet sich damit, dass für die optimale Formulierung des Planungsmodells Wissen und Knowhow benötigt wird, welches nur in der Praxis entstehen kann. Weiters ist es durchaus Ziel, das Modell für den Anwendungsfall vorzuschlagen; hier trifft die Erläuterung der Bewertungsfunktion durch Experten voll und ganz zu: »Hier geht es darum, wissenschaftliche Erkenntnisse von Experten und Stakeholdern bewerten zu lassen. Am Ende stehen hier in der Regel entweder normative Empfehlungen oder systematische Zusammenstellungen von Beurteilungskriterien[...]«<sup>1067</sup> Auf diese Weise kann die Wahlmöglichkeit zwischen den einzelnen, den jeweiligen Funktionen zugeordneten, Methoden deutlich eingeschränkt werden; im konkreten Fall verblieben daher sechs Methoden: Qualitative Experteninterviews, transdisziplinäre Workshops, Konstellationsanalyse, Gruppendelphi, Victorian Calling, Wertbaumanalyse und SWOT-Analyse.<sup>1068</sup>

Die Auswahl der passenden Methode wird weiters durch die Anzahl potentieller Experten sehr beschränkt: Hält man sich vor Augen, dass in Österreich in den letzten Jahren – abgesehen der Projekte in der Steiermark und Oberösterreich – so gut wie keine Gemeindestrukturreformen durchgeführt wurden bzw. dies kein Thema war,<sup>1069</sup> ist auch die Auswahl möglicher Diskussionspartner für empirische Befunde sehr eingeschränkt; speziell unter der Voraussetzung, dass diese auch tatsächlich aus der Praxis heraus einen gelungenen Planungsprozess beurteilen können. Im Besonderen schränkt sich der Personenkreis ein, wenn der Fokus auf die Beurteilung aus der Sicht der Praxis liegt, weniger auf dem Einholen bzw. Bestätigen von allgemeinen Statements zur Gestaltung von Planungsprozessen. So sind Methoden, die eine größere Menge an Befragungen oder Workshops vorsehen, als de facto nicht durchführbar anzusehen.<sup>1070</sup>

Um dennoch eine Einschätzung aus der Praxis zu erhalten, ist die somit verbleibende Methode des qualitativen Experteninterviews gewählt worden, da dieses auch nach Wassermann eine geeignete Methode ist, wenn »[...] es um die Rekonstruktion sozialer Situationen oder Prozesse und um die verstehende Analyse kausaler Mechanismen geht.«<sup>1071</sup> Dies entspricht im Wesentlichen auch den vorher formulierten Zielen dieses empirischen Teils.

Unter diesen Gesichtspunkten sowie dem Anspruch, neben »objektiven Expertenwissen« auch »implizites Handlungswissen«<sup>1072</sup> zu erfahren, wurde versucht, mit Experten in

---

schung (2015) (33) 37ff.

<sup>1067</sup>Ebenda.

<sup>1068</sup>Niederberger, M., Methoden der Experteneinbindung in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) (33) 43.

<sup>1069</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 2.4.1.

<sup>1070</sup>Eine Kurzbeschreibung der Methoden findet sich bei Niederberger Niederberger, M., Methoden der Experteneinbindung in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) (33) 40f. Für eine detailliertere Beschreibung sei Interessierten das Studium des gesamten Sammelbands ans Herz gelegt. Darin werden die genannten Methoden ausführlich und praxistauglich mit den wesentlichen Stärken und Schwächen beschrieben.

<sup>1071</sup>Wassermann, S., Das qualitative Experteninterview in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) (51) 65.

<sup>1072</sup>Wassermann nennt im Zusammenhang mit den Zielen von Experteninterviews diese beiden Wissenskategorien. Wassermann, S., Das qualitative Experteninterview in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) (51) 56.

verschiedenen Positionen bzw. mit unterschiedlichen beruflichen Hintergründen zu sprechen. Dadurch kann es gelingen, ein möglichst breites Spektrum an Erfahrungen aus verschiedenen Teilen abzudecken.<sup>1073</sup> Im Endeffekt sind Interviews mit folgenden vier Personen<sup>1074</sup> durchgeführt worden:<sup>1075</sup>

- *DI Harald Grießer*, Abteilungsleiter der Abteilung A17 Landes- und Regionalentwicklung im Amt der Steiermärkischen Landesregierung. Er war maßgeblich von Seiten der Landesverwaltung in die Gemeindestrukturreform in der Steiermark, welche vorrangig mit Jahresbeginn 2015 umgesetzt wurde, beteiligt. Das Interview erfolgte am 02.11.2015 persönlich in Graz.
- *Mag. Thomas Hammer*, Leiter des Kompetenzbereichs Gemeinden und regionale Entwicklung am Oberösterreichischen Landesrechnungshof. Nachdem noch keine Prüfung der beiden jüngsten Zusammenlegungen in Oberösterreich erfolgte, lag der Fokus des Gesprächs auf seinen bisherigen Erfahrungen zu Ansprüchen, die der Landesrechnungshof generell bei der Prüfung von Strukturen respektive Gemeinden stellt. Das Interview erfolgte am 10.11.2015 telefonisch.
- *Mag. Dr. Gerlinde Stöbich*, Partnerin und Beraterin der B'VM GmbH. Sie hat die Fusionsprozesse von Aigen-Schlägl und Rohrbach-Berg in Oberösterreich maßgeblich gestaltet bzw. als externe Beraterin begleitet. Das Interview erfolgte am 23.10.2015 persönlich in Linz.
- *wHR Dipl.-Ing. Thomas Zalka*, Referatsleiter des Referats GIS-Koordination im Amt der Burgenländischen Landesregierung. Nachdem im Burgenland keine Fusionen in der jüngeren Vergangenheit durchgeführt wurden, lag der Fokus des Gesprächs auf seinen Erfahrungen hinsichtlich des Einsatzes von geografischen Informationssystemen seitens des Landes bei politikrelevanten Fragestellungen sowie einer hypothetischen Herangehensweise an geografischen Auswertungen. Das Interview erfolgte am 29.10.2015 telefonisch.

Grundsätzlich wurde versucht, die Ideale eines leitfadengestützten Interviews einzuhalten, wie z.B. die Strukturierung eines Leitfadens, der auch narrative Elemente zulasse, um »[...] Unbekanntes explorativ zu entdecken [...]«<sup>1076</sup> oder die Empfehlung, heikle Themen an den Schluss zu stellen, um so eine zu ausführliche Erläuterung dessen zu Lasten anderen, ebenfalls relevanter Themen zu vermeiden.<sup>1077</sup> Aufgrund der Heterogenität der Gesprächspartner konnten die Art der Fragestellung während des Interviews selbst nur bedingt eingehalten werden. Trotzdem konnten Aussagen zu allen Themenbereichen von allen Gesprächspartnern erwirkt werden. Zusätzlich wurde je nach Hintergrund individuell das Gespräch vertieft.

Bei allen Interviews erfolgte eine kurze Vorstellung der Grundidee der Arbeit respektive des entwickelten Planungsmodells; bei den persönlichen Interviews lag während des gesamten Gesprächs die Abbildung 4.4 vor. Die Fragen im Wortlaut:

<sup>1073</sup>Ebenda.

<sup>1074</sup>Nach Wassermann reichen für die Systematisierung objektiven Expertenwissens »einige wenige« auch würden zur Identifikation von Handlungsweisen selten über 20 Personen befragt werden. Ebenda.

<sup>1075</sup>Im Zuge der Arbeit wurden mehr Anfragen gestellt, als Zusagen für ein Interview eingeholt werden konnten. Schlussendlich sind die genannten vier Experten der Bitte um ein persönliches oder telefonisches Interview nachgekommen. Die Auflistung erfolgt in alphabetischer Reihenfolge.

<sup>1076</sup>Wassermann, S., Das qualitative Experteninterview in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) (51) 58.

<sup>1077</sup>Wassermann, S., Das qualitative Experteninterview in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) (51) 60.



#### 4 Die Gebietsreform als Lernprozess

- Was sind aus Ihrer Erfahrung die Faktoren, die zu einer erfolgreichen Gemeindezusammenlegung beitragen?
- Welche Rolle spielen aus Ihrer Sicht kommunale Stakeholder – neudeutsch für „strategische Ansprechgruppen/Ansprechpersonen“ – im Zuge der „Planung“ und Umsetzung einer Gemeindezusammenlegung?
- Nach dem entwickelten Planungsmodell werden Stakeholder sowohl über die Beschreibung der lokalen Situation informiert als auch aktiv in den Grundlagenaufarbeitungs- bzw. Entscheidungsfindungsprozess einbezogen. Welche dieser beiden unterschiedlichen Aufgaben – Information oder Beteiligen – ist aus Ihrer Sicht der wichtigere und warum?
- Für welche Zwecke können Ihrer Meinung nach Analysen aus geografischen Informationssystemen (sprich Karten, Pläne, Statistiken etc.) im Kontext von Gemeindezusammenlegungsprojekten verwendet werden?

Die erste Frage zielte bewusst auf eine allgemeine Einschätzung zu Erfolgsfaktoren, unabhängig vom skizzierten Prozess, ab. Die Idee dahinter ist, dass auf diese Art bereits eine erste Wertung des Stellenwertes von bestimmten Elementen bzw. Abläufen im gesamten Planungsprozess erhalten werden kann, ohne dass dies explizit bzw. zu standardisiert abgefragt wird. Nachdem dem Führen einer evidenzbasierten Diskussion in dem Planungsmodell ein hoher Stellenwert zugeschrieben wird, ist der Versuch gegeben, mit den restlichen Fragen herauszufinden, ob dies in der Praxis auch so gesehen wird bzw. welche Wechselwirkungen bestehen. Die Idee ist, anhand einer voneinander getrennten Ansprache der Teile »Stakeholderbeteiligung« bzw. »technokratischen Analysen« die Notwendigkeit des jeweiligen anderen Teils herauszuarbeiten. Diese Art der Fragestellung lässt eine Vertiefung im jeweiligen Kontext, aus dem der Gesprächspartner kommt, offen, sodass individuelle Anmerkungen und Positionen eingebracht werden können.

##### 4.3.3.2 Ergebnisse

Wie sich aus den beruflichen Hintergründen der jeweiligen Gesprächspartner bereits erahnen lässt, zeigen sich auch die Verläufe der Interviews sehr heterogen. Die größte Unterscheidung offenbart sich schon allein darin, dass nur Grießer und Stöbich von einem realen, sehr zeitnah von ihnen mitgestalteten Reformprozess berichten können. Hammer arbeitet zwar in einer Organisation, die sich grundsätzlich mit den soeben durchgeführten Fusionen in Oberösterreich befassen könnte. Da jedoch noch keine Prüfung der konkreten Projekte durch seine Institution erfolgte, kann er keine offizielle Landesrechnungshof-Meinung mit Verweis auf entsprechende Dokumente geben. So gestaltete sich die Diskussion mehr auf Hinweise, nach welchen Kriterien und Maßstäben eine Prüfung möglicherweise erfolgen könnte. Das Gespräch mit Zalka hatte wieder einen anderen Schwerpunkt, zumal im Burgenland keine Fusionsprozesse in der jüngeren Vergangenheit stattfanden – und auch keine Anzeichen zu vernehmen sind, dass solche eingeleitet werden. So haben seine Aussagen mehr hypothetischen Charakter, aufbauend auf den Erfahrungen aus anderen Projekten. Somit lässt sich die Gruppe der Experten teilen in jene, die unmittelbare Erfahrungen mit Fusionsprozessen haben und jene, die diese nicht haben. Doch auch die erste Gruppe zeigt sich in ihren Antworten weniger homogen als angenommen werden kann: Zum ersten haben die von Grießer und Stöbich betreuten Reformprojekte unterschiedliche Maßstäbe. Während in der Steiermark ein ganzes Bundes-

land reformiert und die Anzahl der Gemeinden von 542 auf 287<sup>1078</sup> reduziert wurde, galt es in Oberösterreich die freiwilligen Fusionen von vier auf zwei Gemeinden zu betreuen. Neben diesem Größenunterschied, der sich, wie sowohl Grießer als auch Stöbich betonten, zweifelsfrei in der Gestaltung des Prozesses niederschlägt, kann als zweiter Hauptunterschied gesehen werden, dass der Prozess in der Steiermark verwaltungsintern gesteuert wurde, während Stöbich als externe Beraterin tätig war. Diese Unterschiede spiegeln sich auch in den Einschätzungen der einzelnen Elemente wider. Zwecks besserer Übersicht sind die Ergebnisse der Interviews nach den drei großen Fragegruppen gebündelt dargestellt:<sup>1079</sup>

**Erfolgsfaktoren** Aufgrund der völlig unterschiedlichen Hintergründe und Erfahrungen kann die Frage nach den Erfolgsfaktoren, die zu einer erfolgreichen Fusion beitragen, nicht einheitlich beantwortet werden. Grießer betont in Bezug auf einen erfolgreichen Prozess, dass bei einer gesamtheitlichen, landesweiten Fusion vielmehr die Frage »Wer mit wem?« im Raum stehe, als bei einer freiwilligen Fusion von zwei Gemeinden, wo ohnehin nur die Option relevant sei, dass genau diese zwei Gemeinden miteinander fusionieren wollen. Wenn bei einer gesamtheitlichen Fusion allgemein Zufriedenheit herrsche, könne freilich auch zu jener Diskussion übergegangen werden kann, wie sie in Oberösterreich geführt wurde. Entsprechend dieser Idee ist auch die folgende Auswertung durchgeführt: Zuerst sollen speziell die Erfolgsfaktoren für eine landesweite Reform auf Basis der Aussagen von Grießer wiedergegeben werden. Danach werden die Anforderungen für Aushandlungs- und Kommunikationsprozess im Kleinen anhand der Schilderungen von Stöbich diskutiert. Im Anschluss erfolgen eine kurze Diskussion der Unterschiede und Gemeinsamkeiten sowie das Einbringen der Sichtweisen von Hammer und Zalka auf dieses Thema.

Wesentlich für einen erfolgreichen **gesamtheitlichen, landesweiten Prozess** sei laut Grießer vor allem, dass...

- ... mit einem entsprechenden **politischen Willen** an das Thema herangegangen werde. Es benötige die politische Intention, ein Land reformieren zu wollen. Alles andere würde dann ohnehin im Prozess selbst entstehen.
- ... ein **klarer zeitlicher Rahmen** geschaffen werde, der auch einzuhalten sei. Ansonsten würde man stets von Seiten der Gemeinde zu hören bekommen, dass eine Reform »grundsätzlich gescheit« sei, nur dass gerade im konkreten Einzelfall gewisse Gründe aktuell dagegen sprechen würden. Folglich seien eindeutige Anfangs- und Endpunkte zu definieren, die auch kommuniziert werden sollten.
- ... der Prozess mit einem **kleinen Team** (in der Steiermark bestand dies im Kern aus fünf Personen) **aus der Verwaltung gesteuert bzw. bearbeitet** werde. So könne der Kreis der Interaktion klein gehalten werden. Bei einem derartigen strategischen Projekt gelte es im Besonderen zu verhindern, dass es beliebig werde. Dies würde nur mit einer überschaubaren Anzahl an Mitarbeitern und einem entsprechend eng angelegtem Kommunikationsrahmen gelingen. Ebenso könne nur so auf das Knowhow der gesamten Verwaltung einfach zurückgegriffen werden, welches bei bestimmten Fragestellungen (z.B. rechtlicher oder volkswirtschaftlicher Natur) gebraucht werde. Externe würden nicht über diese Strukturen verfügen und so nicht in dem Umfang an die Expertisen gelangen.

<sup>1078</sup> Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Die neue Steiermark <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/> (24.11.2015) bzw. mehr dazu siehe Kapitel 2.4.1.

<sup>1079</sup> Wenn Satzteile unter Anführungszeichen (»«) gesetzt wurden, entspricht das dem O-Ton der Befragten. Fett hervorgehobene Passagen dienen nur dem besseren Verständnis, in dem sie die Kernbotschaft visuell markierten. Die Hervorhebungen sind vom Autor dieser Arbeit durchgeführt worden, stehen allerdings in keinem Zusammenhang mit dem Originalton der Interviewpartner.

#### 4 Die Gebietsreform als Lernprozess

- ... **sowohl strukturierte Analysen** (z.B. mit geografischen Informationssystemen) **als auch intensive Gespräche** mit Personen, die im Rahmen dieser Arbeit als **Stakeholder** bezeichnet werden, durchgeführt werden. Es sei weder nur das eine, noch das andere das alleinige oder entscheidende Element. Aus beiden Bildern, die eng gekoppelt seien, müsse vielmehr etwas geformt werden, auf dem die formale Entscheidung beruhe.
- ... man nur mit **einem Bündel an Kriterien** in Verhandlungsgespräche gehe. Es sei nie ein Thema allein das ausschlaggebende, d.h. es sei nie nur die Finanzlage, nur die demographische Entwicklung, nur die Verquickung über thematische Verbände etc. heranzuziehen. Entscheidend sei das Gesamtbild über alle Kriterien hinweg.
- ... bei allen Schritten **kein Willkür** walten darf. Um dem entgegenzuwirken, helfen geografische Analysen.
- ... kommuniziert werden müsse, **was die Reform bringe**. Daher müsse man Synergiepotentiale und Vorteile aufzeigen. Diese können aus unterschiedlichsten Bereichen sein, z.B. auch aus der Raumplanung. Dort könne man argumentieren, dass sich beispielsweise die Daseinsgrundfunktionen nach einer Reform innerhalb einer Gemeinde abbilden lassen.
- ... **Kritik mit viel Kommunikation und Interaktion** abgefangen werden könne. Dabei sei zu stets zu berücksichtigen, dass Kommunikation auch Ressourcen koste.
- ... **Inhalte** so zu **erklären** seien, dass diese von den Leute **verstanden werden können**. Dabei seien die jeweiligen Zielgruppen zu beachten. So können unmittelbar am Prozess Beteiligte, wie z.B. Bürgermeister bzw. Bürgermeisterinnen, durchaus abstrahiert denken. Bei Einzelbürgern sei dies »vielleicht weniger ausgeprägt.« Griebler gibt allerdings klar zu verstehen, dass man generell schon verstanden werde.
- ... eine **Homepage zu Kommunikations- und Dokumentationszwecken** eingesetzt werden könne, speziell was eine breit angelegte Kommunikation betrifft. Heutzutage sei ein Internetauftritt ein »Must-Have«. Inwieweit Entscheidungsträger für zentrale Entscheidungen die Homepage genutzt haben, sei allerdings schwer zu beurteilen.
- ... die Ankündigung, dass die Reform auch **wirklich politisch gewünscht** und notfalls mit Zwang umgesetzt werde, den Prozess vorantreibe. Mit diesem sanften Druck sei es auch möglich, Gemeinden zu einer freiwilligen Zusammenarbeit zu überzeugen. Speziell wenn man argumentiere, dass in einem freiwilligen Fall das Grundklima in der neuen Gemeinde besser wäre, als wenn die Vereinigung durch Zwang erfolge. Unterstützend könne man Benefits zu einer freiwilligen Fusion anbieten.
- ... man realistischerweise zur Kenntnis nehmen sollte, dass ein **gewisser Anteil** (etwa 10 %) **immer dagegen sei**. Diese Personen würden viele Mittel in die Hand nehmen, um zu erklären, warum etwas nicht passe. Daher sei es auch nicht sinnvoll, die Diskussion zu lange in zu vielen Schleifen laufen zu lassen; die Positionen würden sich bei derartigen gestrickten Leuten nicht ändern. Irgendwann brauche es den Willen, eine Entscheidung auch gegen kritische Stimmen zu treffen.
- ... eine **fachliche Begleitung der Gemeinden nach der formalen Zusammenlegung**, wie z.B bei Fragen zur Neuordnung der Infrastruktur, angeboten werden sollte.

Wesentlich für eine erfolgreiche **freiwillige Fusion zweier oder mehr Gemeinden auf Basis eines diskursiven Prozesses** sei laut Stöbich vor allem, dass...

#### 4 Die Gebietsreform als Lernprozess

- ... generell die Bereitschaft vorhanden sein müsse, sich mit dem Thema Fusion auseinanderzusetzen.
- ... am Anfang definiert werde, wie der **Prozess selbst gestaltet werden soll**. Darunter seien klare Regelungen zu Projektstruktur, Projektorganisation, Zeitrahmen und Kommunikation (»Wann wird wem was gesagt«) zu verstehen. Dieser Rahmen sei vorab festzulegen, zu kommunizieren und durch ein »striktes, strukturiertes, verbindliches Projektmanagement« einzuhalten. Ebenso seien Regeln zu bestimmen, wie damit umgegangen werde, wenn sich jemand benachteiligt fühlen sollte.
- ... der **Prozess rasch gestartet** werde und ein Aussicht auf eine **zeitnahe Umsetzung** gegeben sei – lieber »kurz und prägnant« als Diskussionen ohne Ende.
- ... sich **das Team**, welches im Prozess involviert ist, aus **relevanten Stakeholdern** unterschiedlichster Art zusammensetze. Für Fachfragen seien Experten beizuziehen, die beratend zu Verfügung stehen.
- ... der **Prozess objektiv geleitet** werde. Hier sei entscheidend, dass diese Person neutral sei und sich traue »auch blöde Fragen« zu stellen, »die keiner fragen will, weil sich keiner die Finger verbrennen will.« Dies gelinge insbesondere durch eine externe Leitung des Prozesses. Stöbich betont, dass dies auch die betroffenen Gemeinden so befunden haben. Die Prozessleitung müsse die Kommunikation beherrschen, Marketingkenntnisse haben, die Gemeinden verstehen und mit Menschen umgehen können.
- ... der **Ablauf des Prozesses** selbst wohl **durchdacht** sei. Es sei mitunter für den Erfolg eines Prozesses entscheidend, wann welches Thema diskutiert werde. So sei beispielsweise die Namensfindung eine besonders heikle Angelegenheit, die jeweils passend vorgebracht werden müsse. Stöbich habe das Namensthema bewusst erst relativ spät im Prozess angesetzt, da ein Scheitern aufgrund einer potentiellen Uneinigkeit bezüglich des Namens nach etlichen positiv absolvierten Zwischenschritten politisch schwerer argumentierbar sei als zu Beginn, wo noch keine allzu große positive erzeugt wurde. Allgemein gültige Regeln, wann welches Thema passen könnte, könne man nicht aufstellen.
- ... die Fusion **nicht unter dem Titel »Einsparung«** gesehen werden dürfe, sondern vielmehr die **möglichen Entwicklungschancen und Qualitätssteigerungen im Vordergrund** stehen sollten. Gänzlich dürfe nicht auf die Berechnung von Einsparungspotentialen vergessen werden, diese sollten aber nur mit kaufmännischer Vorsicht kalkuliert werden. Maximalvarianten mit Argumenten wie »das wäre alles möglich« seien nicht zielführend. Generell müsse man sich vor Augen halten, dass Fusionen anfangs mehr kosten als was sie bringen; finanzielle Vorteile seien erst unter einer mittel- bis langfristigen Sichtweise abschätzbar.
- ... zu Beginn den am **Prozess beteiligten Leuten eine Vision** vermittelt werde, welche Chancen die Reform eröffne. Zumindest sei die Bereitschaft zu erarbeiten, sich das Thema überhaupt einmal anzusehen.
- ... in der **ersten Phase des Prozesses eine Problemanalyse** über alle Aspekte durchgeführt werde. Dies diene als Grundlage, um feststellen zu können, wo die Gemeinde zur Zeit stehe. In den Fokus können dabei die Analyse von Gruppensituation, Einrichtungen, Infrastruktur, Raumplanung, Bildungs-, Sozial- und Vereinsangebot etc. gerückt werden. Kartendarstellungen können dabei dem Verständnis behilflich sein.
- ... ein **Abwägen der Vor- und Nachteile jeder Bestandsgemeinde** zu erfolgen hat. Man

müsse auch ein Verständnis aufbringen, dass eine Fusion nicht immer die beste Lösung sei; manchmal könne sich eine Kooperation als besser erweisen. Dies müsse aber im Einzelfall geklärt werden.

- ... anhand einer **einfachen, klaren Argumentationslinie gemeinsam in Diskussionen Vorteile**, die durch eine Fusion entstehen, **erarbeitet werden**. Die Vorteile sind in verschiedensten Feldern zu suchen, wie z.B. durch eine gemeinsame Raumplanung, abgestimmte Planung der Gewerbegebiete, Verkehrskonzepte mit neuen Schwerpunkten, Infrastrukturplanung, gemeinsame Kanalplanung etc. Die Fusion könne dabei als Mittel zur Regionalentwicklung oder auch Mittel zur Arbeitsplatzbeschaffung betrachtet werden. Ideen und einfache Diskussionen, wie »Hätten wir die Fläche, hätten wir den Betrieb hier« seien hilfreich, um das Thema voranzutreiben.
- ... **bestehenden Gemeindemitarbeitern eine Arbeitsplatzgarantie** im Sinne eines normalen Dienstverhältnis gegeben werden könne. Dies, verbunden mit der Idee, sie dann in anderen Bereichen einsetzen, die es vorher noch nicht gab (z.B. Forcierung der Betreuung der Ortsentwicklung, Vereinesservice optimieren,...), führe dazu, dass man nicht mehr von Einsparungen, sondern über Qualitätssteigerungen diskutiere.
- ... die **Aufarbeitung der Grundlagen und Ideen zielgruppengerecht** erfolge. Z.B. seien technische Pläne in Broschüren zur Kommunikation mit der Bevölkerung wenig zweckmäßig. Zielführender sei die Verwendung von aussagekräftigen Bildern.
- ... der **Lenkungsausschuss bzw. Bürgermeister bzw. Bürgermeisterinnen hinter den Inhalten stehen müssen**, wenn diese der breiten Öffentlichkeit kommuniziert werden. Damit gehe einher, dass sich auch die mitgestaltenden Politiker in der Kommunikationskette abgebildet sehen wollen.
- ... die **Glaubwürdigkeit bei der Kommunikation** nicht verloren gehen dürfe. So sei Vorsicht angebracht, wenn zu viele Vorteile kommuniziert werden würden, auch wenn diese aus internen Diskussionen eindeutig hervorgehen. Dies betrifft auch den Stolz, etwas gemeinsam geschafft zu haben – dieses gemeinsame Gefühl sei wichtig und dementsprechend intensiv zu kommunizieren. Trotzdem müsse die richtige Dosis gefunden werden, wie welche Themen an die Öffentlichkeit gebracht werden.
- ... **schnelle Erfolge** für den gesamten Prozess wichtig seien. Es müsse der Bürger merken, dass sich in den Grundsätzen nichts zum Negativen, sondern so manches zum Positiven geändert hat. Dies können sehr einfache, praxisnahe Maßnahmen sein, die noch während des diskursiven Prozesses in der alten Gemeindestruktur umgesetzt werden, wie z.B. die Schaffung eines gemeinsamen Freizeitbereiches im Grenzgebiet, den es vorher nicht gab oder die Umstellung der Routenführung bei der Schneeräumung.
- ... **gewonnene Ergebnisse** aus dem Prozess respektive der Bürgerbeteiligungsphase auch nach der formalen Fusion genutzt und in **weitere Gemeindeentwicklungsprozesse einfließen**. So sehe jeder Bürger, dass man ihn und seine Anliegen auch ernst nehme.
- ... eine **finanzielle Unterstützung der Gemeinden durch das Land** die Abhaltung des Prozesses erleichtere bzw. Anreize schaffe, sich intensiv und breit mit dem Thema auseinanderzusetzen. Dies können z.B. Übernahme von Kosten, die im Zuge von Beteiligungsprozesse anfallen (wie Freigetränke, Raummieten, Broschüren etc.) oder für die Umsetzungsphase (wie für eine neue EDV-Infrastruktur, Projektzusagen, die sie sonst nicht bekommen hätten) sein. Insgesamt habe es geholfen, dass das Land Oberösterreich klar hinter dieser Art von Reformprozessen stehe.

#### 4 Die Gebietsreform als Lernprozess

Anhand der angeführten Ergebnisse wird deutlich, dass sich die Erfolgsfaktoren zwischen einem Prozess im Kleinen und im Großen gar nicht so viel unterscheiden, wie man annehmen könnte. Abgesehen von wenigen markant verschiedenen Ansichten, wie z.B. die Frage der verwaltungsinternen bzw. Auslagerung der Steuerung des Prozesses, dem Umfang der Stakeholderbeteiligung oder der Tiefe der Auseinandersetzung mit der künftigen Entwicklung lassen sich viele Parallelen finden. So seien z.B. der politische Wille und Unterstützung von übergeordneter Ebene, ein klarer Projektrahmen samt allen dazugehörigen Elementen des Projektmanagements, die strukturierte Aufarbeitung und Auseinandersetzung mit den Problemen vor Ort, die Diskussion mit betroffenen Stakeholdern, die Rückkoppelung zwischen im Diskurs gewonnenen Elementen mit fachlich-technischen Analysen, eine intensive aber zugleich bewusste Kommunikation mit der breiten Öffentlichkeit, die Nutzung von Ergebnissen für die Umsetzungsphase danach und einiges mehr bei beiden Prozesstypen vorzufinden. Dies kann dahin gehend ausgelegt werden, dass das in Kapitel 4.3.1 skizzierte, nach idealtypischen Kriterien entworfene Planungsmodell, bei dem die einzelnen Elemente in der Breite dynamisch anzusehen sind, in seinen Grundsätzen einer Prüfung durch die Praxis standhält. Dieser Schluss ist deshalb zu treffen, da dieses Modell eine Auseinandersetzung mit allen Themen verlangt, die sowohl Grießer als auch Stöbich im Kontext einer erfolgreichen Durchführung eines Reformprozesses erwähnt haben. Die in einigen Punkten unterschiedliche Tiefe wird in der Breite der Boxen berücksichtigt.

Neben dieser explizit erfahrungsgeleiteten Schilderung bleibt zu klären, was die beiden anderen Interviewpartner im Zusammenhang mit Erfolgsfaktoren von Fusionen genannt haben. Wie bereits erwähnt, kann Hammer nicht auf eine Prüfung der Fusion durch den Landesrechnungshof verweisen. Er betont allerdings, dass Prüfungen durch seine Institution im Allgemeinen vorwiegend aus einer betriebswirtschaftlichen Sicht erfolgen. Die monetäre Bewertbarkeit stehe dabei im Vordergrund. Der Prozess selbst könne im Zuge einer Prüfung ein Thema sein, würde aber stets im Zusammenhang mit betriebswirtschaftlichen Kriterien gesehen werden; dabei wohl eher auch, wenn eine Fusion nicht zustande gekommen wäre. Als Grundlage für eine Errechnung des Einsparungspotentials könnte z.B. der Arbeitsaufwand pro Arbeitsschritt herangezogen werden. Dies lasse sich etwa anhand von Arbeitsplatzbeschreibungen, Zeitaufzeichnungen etc. bestimmen. Aber auch die Kosten von politischen Organen selbst oder die Einsparungen durch eine nicht mehr doppelte Beauftragung von Externen (wie z.B. Ortsplanern) würden in einer etwaigen Prüfung aller Wahrscheinlichkeit nach Beachtung finden. Hammer verweist in dem Gespräch mehrmals auf die Methodik, die der durchgeführten Prüfung einer Verwaltungsgemeinschaft von vier Gemeinden<sup>1080</sup> zu Grunde gelegt wurde, da dort ebenso die hypothetische Frage nach Einsparungen durch Fusion gestellt wurde. Es sei anzunehmen, dass der Rechnungshof in durchaus analoger Weise Fusion auf ihren Erfolg prüfe. Wesentlich sei, dass grundsätzlich nur Zahlen in die Prüfung einfließen, die auch hundertprozentig belegt werden könnten; Schätzwerte werden kritisch gesehen. Weiters erklärt Hammer, dass auch die Konstellationen Bestandteil einer Prüfung sein könnten. D.h. der Rechnungshof könnte sich ansehen, ob eine Zusammenlegung von bestimmten Gemeinden hinsichtlich des Einsparungspotentials optimal war oder ob das Zusammengehen mit anderen Gemeinden bzw. andere Arten der Gebietsreform (z.B. Aufteilung auf mehrere Gemeinden) einen höheren Effekt gehabt hätte – und somit besser gewesen wäre. Summa summarum kann daher geschlossen werden, dass aus Sicht des Rechnungshofs eine Fusion dann erfolgreich sei, wenn sie auch einen betriebswirtschaftlichen Effekt nach sich zieht.

Das Gespräch mit Zalka hatte aufgrund seines Berufsbildes einen völlig anderen Schwerpunkt, der sich vor allem um Fragestellungen zur Art möglicher Auswertungen mit geografischen Infor-

<sup>1080</sup> OÖ Landesrechnungshof (Hrsg.), LRH-150000-3/7-2015-HE, Initiativprüfung Gemeinden Oberndorf bei Schwannstadt, Pitzenberg, Pühret, Rutzenham – Auswirkungen der Verwaltungsgemeinschaft und einer möglichen Zusammenlegung [http://www.lrh-ooe.at/\\_files/downloads/berichte/2015/IP\\_PPPO\\_Bericht.pdf](http://www.lrh-ooe.at/_files/downloads/berichte/2015/IP_PPPO_Bericht.pdf) (19.11.2015).

mationssystemen bewegte. So kann in Bezug auf Erfolgsfaktoren keine unmittelbare Erkenntnis gezogen werden außer dem Hinweis, dass bei der Einbeziehung von geografischen Analysen die verwendeten Methoden und Datengrundlagen für das jeweilige Betrachtungsgebiet passen müssen, sonst sei man nicht glaubwürdig. Speziell eine vorgegebene Scheingenauigkeit oder Probleme, die durch die Generalisierung entstünden, seien im Grund nur »Augenauswischerei«. Eine Verwendung von in dieser Hinsicht nicht akzeptabler Auswertungen und Dokumenten in solchen diskursiven Prozessen könnte diese zum Scheitern bringen. Dieser Hinweis sei somit als Präzisierung zu den Erfolgsfaktoren, in Bezug auf die Aufarbeitung der Problemlage, als Erfolgsfaktor, an dieser Stelle genannt.

**Rolle von Stakeholdern** Wie beim Fragenkomplex zu den Erfolgsfaktoren, zeigen sich die Antworten von Grießer und Stöbich zu der Art und Rolle von Stakeholdern unterschiedlich. Dies mag im Besonderen darin liegen, dass in der Steiermark das Land eine verhältnismäßig gewichtigere Rolle hatte als in Oberösterreich. Trotzdem lassen sich gewisse Ähnlichkeiten in den Ansichten finden. Zur besseren Übersicht seien auch hier wieder die Erkenntnisse getrennt nach Interviewpartner dargestellt. Diesmal soll mit der Aufarbeitung der Rolle der Stakeholder in Oberösterreich begonnen werden, da diesen bei den beiden Fusionen Aigen-Schlägl bzw. Rohrbach-Berg ein expliziter Stellenwert zugeschrieben wurde.

Um ein Verständnis zum »Stakeholder« an sich zu erhalten, erfolgte im Gespräch mit Stöbich gleich zu Beginn eine intensive Befassung mit diesem Begriff. Sie verstehe in einer umfassenden Sichtweise unter Stakeholder all jene Personen, »die ein Interesse haben«. Eine Gemeinde habe unterschiedliche Stakeholder, wie z.B. Bürger, Politiker, die Landesverwaltung, Wirtschaftstreibende, Unternehmen, Bauern etc. Diese haben allerdings auch verschiedene Bedürfnisse sowie unterschiedliche Möglichkeiten, auf die Entwicklung einer Gemeinde Einfluss zu nehmen. Während die Landesverwaltung tendenziell größeren Steuerungsmöglichkeiten einer Entwicklung einer Gemeinde habe, hätten die Bürger nur ein mittelmäßiges Interesse, aber auch – sie betont, dass dies jetzt durchaus provokant formuliert sei – auch nur mittelmäßiger Einflussnahme auf kommunale Entwicklungen. Teilweise sei die Bevölkerung nicht im Stande, zu sagen oder zu entscheiden, was besser sei. Auch die Politik sei nicht immer mit hochkarätigen Wissenschaftlern besetzt, sondern oftmals sehr bodenständig unterwegs. Allerdings sei das keinesfalls dahingehend zu verstehen, dass diese Leute naiv seien. Sie würden oftmals mit Bauchgefühl und Hausverstand sehr gute Arbeit im Prozess leisten. Ehrlichkeitshalber müsse man sagen, dass das Gegenteil auch der Fall sein könne und man es mit dummen Akteurinnen bzw. Akteuren zu tun habe. Dementsprechend vielfältig sei der Begriff des Stakeholders zu verstehen.

Bei Fusionsprozessen sei der Stakeholderansatz auf Gemeindeebene wesentlich. Es gelte, die relevanten Stakeholder einzubinden und zu motivieren, ihre Interessen darzulegen. Daher sei auch das Element des gemeinsamen, strukturierten Diskutierens im Planungsmodell<sup>1081</sup> wesentlich breiter als die Problemanalyse; der dialogische Teil würde rund zwei Drittel des gesamten Prozesses einnehmen.

Grob zusammengefasst kann Stakeholderinvolvierung bei den oberösterreichischen Prozessen zweigeteilt gesehen werden: Zum einen wurde mit den Vertretern beider Gemeinden in verhältnismäßig kleinerem Rahmen gearbeitet. Je nach Fragestellungen wurden Spezialisten beigezogen, z.B. die Vertreter der Planungsausschüsse der Gemeinden zu Themen der Raumplanung. Ein gemeinsam eingerichteter Lenkungsausschuss habe sich monatlich getroffen und den Prozess mitgesteuert. Die inhaltliche Detailarbeit erfolgte in Arbeitsgruppen, die sich aus

<sup>1081</sup> Siehe Abbildung 4.4. Zum Zeitpunkt des Interviews waren in dieser Skizze alle Boxen noch gleich groß dargestellt. Die Änderung auf ein breiteres gemeinsames Diskussionselement erfolgte auf ihren Hinweis.

#### 4 Die Gebietsreform als Lernprozess

dem Lenkungsausschuss rekrutiert haben. Die Arbeitsgruppen waren nach Themen gegliedert (Raumplanung, Zukunftsvision, Finanzen, Verwaltungsapparat,...) und haben so den Prozess bereits thematisch strukturiert.

Zum anderen wurde auch die breite Öffentlichkeit an den Prozessen beteiligt, wobei Stöbich erklärt, dass diese bei den zwei Fusionen unterschiedlich gelaufen sei. Grundsätzlich gestalte sich ihrer Ansicht nach die Bürgerbeteiligung bei kleineren Gemeinden leichter als bei größeren, zumal dort jeder jeden kenne. Unbeschadet der genauen Ausgestaltung sei die Bevölkerungsbeteiligung erst in einer späteren Phase sinnvoll. Es sei wichtig, dass bereits erste ausgearbeitete Ergebnisse vorliegen. Es benötige eine »ausführliche, nachvollziehbare, ehrliche Informationsgrundlage«, welche dann »unter Bürgerbeteiligung mit dem Bürger diskutiert« werde. Dies könne z.B. bei Veranstaltungen unter Einbeziehung von Vereinen geschehen. In Aigen-Schlägl seien durch diese partizipativen Elemente 260 Vorschläge für künftige Entwicklungsmaßnahmen entstanden sind. Diese konnten zwar nicht alle während des Prozesses selbst umgesetzt werden, sollen aber bei der Strategieklausur der neuen Gemeinde mit berücksichtigt werden, zumal die zentrale Frage dazu laute: »Wie soll die Gemeinde Aigen-Schlägl in fünf Jahren dastehen?« Es sei somit nicht schwer, die während des Fusionsprozesses entstandenen Ideen bestmöglich umzusetzen, da dieser bereits als Entwicklungsprozess gestaltet wurde. So könne auch der Bevölkerung signalisiert werden, dass ihre Mühen während des Prozesses selbst nicht umsonst waren und die gute Atmosphäre weitergeführt werde.

Nicht unterschlagen werden dürfe, dass der Bevölkerung aufgrund eines politischen Statements eine entscheidende Rolle zukam: Es wurde beschlossen, dass die Fusion nur dann umgesetzt werde, wenn sich die Bevölkerung in einer Abstimmung dafür aussprechen würde. So wurde ein Teil der Energie des Prozesses dafür aufgewendet, die Bevölkerung dafür zu gewinnen, dafür zustimmen. Nachdem alle Abstimmungen deutlich positiv ausfielen, war dies keine weitere Hürde. Der Prozess könne aus dieser Sicht als erfolgreich interpretiert werden.

Grießer akzeptiert die Verwendung des Begriffs des Stakeholders im Zusammenhang mit der Gestaltung eines Fusionsprozesses ebenso, gibt aber zu bedenken, dass diese bei einer gesamtheitlichen Reform anders eingesetzt werden als bei einem reinen Entwicklungsprozess auf Gemeindeebene. So seien nach einem anfänglichem politischen Statement, wo kommuniziert wurde, dass das Thema aktiv angegangen werde, wohl Gespräche mit »Kenner der Gemeindegeschichte, Bürgermeister, Regionskennern, Leute aus der Verwaltung und der Politik« geführt worden, um sich einen Überblick über mögliche Szenarien zu verschaffen bzw. eine Gewichtung ebendieser vorzunehmen. Diese Erkenntnisse seien dann auch gemeinsam mit anderen Faktoren (z.B. GIS-Analysen) in die Grundlagen eingeflossen, die zu Verhandlungsgesprächen mit den Vertretern der Gemeinden mitgenommen worden waren. Man habe sie auch gebeten, sich das alles selbst anzuschauen und Stellung zu beziehen. Auf etwaige Kritik wurde versucht mit intensiven Gesprächen zu reagieren. Die Verhandlungen selbst wurden in einem strengen Rahmen aus der Verwaltung heraus bzw. auf der politischen Ebene vorwiegend mit den Gemeindeverantwortlichen geführt, ohne dies als breit angelegtes kommunales Entwicklungsprojekt in jeder Gemeinde anzulegen.

Die Kommunikation mit der lokalen Bevölkerung erfolgte durchwegs durch die Gemeindepolitik vor Ort. So haben sich auch die Bürger an dem orientiert, was lokal kommuniziert wurde. Von Seiten des Landes komme man nicht so nahe an die Bevölkerung heran wie die jeweilige Lokalpolitik. Wenn ein Bürgermeister bzw. eine Bürgermeisterin somit mehr die Gefahren und Probleme kommuniziert, könne man das kaum zentral beeinflussen. Es sei zwar für eine transparente Information bzw. Kommunikation und Dokumentation mit der breiten Öffentlichkeit eine Homepage eingerichtet worden, doch die Gestaltung der Hauptkommunikationsschiene mit der Bevölkerung oblag den Gemeinden. Dementsprechend erfolgte auch keine flächendeckende,



vom Land aus gesteuerte Bürgerbeteiligung.

Im Zusammenhang mit Stakeholdern verweist Grießer auf das Vorhandensein von Rollen, die Personen in den Gemeinden einnehmen. Die jeweiligen Akteurinnen bzw. Akteure halten sich dabei vor Augen, in welcher Rolle sie jetzt seien und in welcher Rolle sie sich in einem neuen System künftig sehen. Dementsprechend positiv oder negativ sei man einer Neuerung gegenüber eingestellt bzw. werde man Positionen beziehen. Rollen können sich auch im Laufe der Zeit ändern, besonders wenn der Prozess mehrere Jahre läuft. So gesehen dürfe es nicht verwundern, wenn einzelne Gemeinden ihre Ansicht, wie sie zum Reformprozess stehen, im Verlauf des Prozesses ändern.

Abschließend sei noch Bezug auf die Meinung der beiden verbleibenden Interviewpartner genommen. Zalka konnte zur Art der Stakeholderbeteiligung keine Stellungnahme abgeben. Hammer gab ebenso zu bedenken, dass das Ausmaß der Stakeholderbeteiligung zwar bei einer Prüfung durch den Rechnungshof berücksichtigt werde, die Beurteilung dieser aber nicht Kernaufgabe sei. Vielmehr könne der Rechnungshof Partei ergreifen und so selbst als »Stakeholder« aktiv werden. So sei der Direktor des Rechnungshofes, Dr. Pammer zu einer Informationsveranstaltung kurz vor der Abstimmung eingeladen worden um seine Expertise darzulegen; der Rechnungshof habe sich – auf den bereits erwähnten Prüfbericht der Verwaltungsgemeinschaft verweisend – klar dahingehend positioniert, dass Fusionen betriebswirtschaftlich gesehen etwas bringen können. Weiters können die Prüfberichte, welche öffentlich über die Homepage zugänglich sind, von jedem Stakeholder bezogen und zur Argumentation herangezogen werden. Auch beeinflusse eine Abhandlung des Themas in Medien auf Basis der Berichte die öffentliche Meinung.

**Rolle von geografischen bzw. räumlichen Analysen** Im steirischen Prozess kam räumlichen Analysen eine maßgebliche Funktion zu. Diese seien im Vorfeld zur strukturierten Analyse von Themen herangezogen worden. So konnten räumliche Verschränkungen identifiziert werden, wie z.B. durch die Analyse von Pfarrverbänden, Schulsprengel, räumliche Interaktionen, Einzugsgebieten etc. Grießer erklärte, dass so eine Art »niederschwelliges Zentrale-Orte-Konzept« aufgestellt werden konnte. Man habe diese benötigt, um eine Vorstellung davon zu bekommen, welche Szenarien überhaupt möglich wären. Anhand dieser Auswertungen konnten verschiedene Varianten durchgespielt werden, die dann in einem weiteren Schritt mit Stakeholdern intensiv diskutiert wurden. Beides zusammen, sprich, GIS-Analyse und Gesprächsergebnisse haben als Grundlage für die Verhandlungsgespräche mit offiziellen Gemeindevertretern gedient. Allerdings wurde auf – um beim Originalwortlaut zu bleiben – »extrem tiefeschürfende« GIS-Analysen verzichtet, wenn klar war, dass bestimmte Gemeinden freiwillig miteinander fusionieren wollten. Neben dem Einsatz als Verhandlungsgrundlage sei ein Großteil der Analysen auf der Homepage [www.gemeinestrukturereform.at](http://www.gemeinestrukturereform.at) veröffentlicht worden, sodass sich auch die breite Öffentlichkeit selbst ein Bild der Lage machen konnte.

Die Berechnungen und Auswertungen selbst seien allesamt von der Verwaltung mit größtmöglicher Seriosität durchgeführt worden. Vom Betrachtungsmaßstab sei die Gemeindeebene gewählt worden, da sich auf diesem Niveau die Themen landesweit effizient und praxistauglich abbilden lassen würden. Ein etwaiges feinmaschigeres Betrachten, z.B. durch Verwendung von 250-Meter-Rasterzellen, erachtet Grießer als nicht notwendig bei einer Reform in dieser Größenordnung. Wenn es sich rein um die Analyse der Entwicklung von zwei Gemeinden handle, könne man durchaus auf diesem Maßstab wechseln; bei einer gesamtheitlichen Reform sei dies aber nicht zweckmäßig.

In Oberösterreich hingegen standen Analysen aus geografischen Informationssystemen nicht

#### 4 Die Gebietsreform als Lernprozess

im Vordergrund. Stöbich erklärt zwar, dass das Einbringen von Kartendarstellungen in Diskussionen grundsätzlich »wünschlich« und »hilfreich« sei. Bei den von ihr geleiteten Prozessen sei dies auch in einem gewissen Umfang getan worden, wenn auch die Unterlagen nicht immer in der erforderlichen Form vorlagen. Es seien gewisse Pläne nicht optimal bzw. nicht digital vorhanden gewesen. So sei mit Papierplänen, die vorgefunden werden konnten, gearbeitet worden; besonders bei Fragestellungen zur Raumordnung, wie z.B. Vorschläge für ein neues Verkehrskonzept. Generell seien Karten und Pläne mehr zu internen Arbeitszwecken denn für die breite Kommunikation verwendet worden, da Stöbich diese für Beteiligungszwecke der Bevölkerung ungeeignet halte. Ebenso waren GIS-Analysen für eine Strukturierung der Diskussion wenig relevant. Es habe vielmehr die von ihr vorab vorgeschlagene Bestimmung von thematischen Arbeitsgruppen für die erforderliche Struktur gesorgt.

Aus Sicht des Rechnungshofes erläutert Hammer, dass dieser bereits in bisherigen Berichten Empfehlungen zur Erhebung von flächendeckenden Fusionspotentialen durch das Land abgegeben habe. Dies würde seiner Einschätzung jedenfalls GIS-Analysen mit sich ziehen. Der Rechnungshof spreche nicht nur Empfehlungen aus, sich mit räumlichen Analysen zu befassen, sondern bediene sich dieser selbst bei Prüfungen mit räumlicher Relevanz. So sei etwa bereits die Zusammenlegung von Bauämtern GIS-mäßig geprüft worden oder die durchschnittliche Entfernung von Bürgern zu Freibädern bzw. Veranstaltungshallen als Grundlage in Prüfungen eingeflossen. Hammer begründet dies damit, dass der Rechnungshof deswegen ein »Verfechter von graphischen Aufarbeitungen [sei], weil diese oft bestimmte Ergebnisse zeigen, die sonst nicht möglich wären.« Zur Durchführung dieser Analysen beauftrage der Rechnungshof üblicherweise das Land Oberösterreich, da diese über entsprechend gute Datenbanken mit räumlicher Information und dem notwendigen Knowhow verfügen würden. Alles in allem stehen bei der Prüfung durch den Rechnungshof dennoch betriebswirtschaftliche Kriterien im Mittelpunkt, die GIS-Analysen haben vorwiegend den Zweck, der betriebswirtschaftlichen Argumentation zu dienen.

Das detaillierteste Gespräch zum Thema »Einsatzmöglichkeit von GIS« erfolgte mit Zalka, zumal er in der dafür zuständigen Abteilung des Landes Burgenland arbeitet. In Bezug auf Gemeindegemeinschaften kann die folgende Darstellung unter der hypothetischen Frage gesehen werden, welche Chancen und Möglichkeiten er sehe, GIS in solchen Prozessen einzusetzen und worauf zu achten sei.

So sei es durchaus sinnvoll, eine Auswertung zur Infrastruktur von und in Gemeinden durchzuführen. Er würde in einem ersten Schritt die Einrichtungen wie Gemeindeamt, Apotheke, Kindergarten, Schule, Feuerwehr etc. räumlich verortet und mit Qualitätsmerkmalen versehen ansprechend visualisieren. Die Qualität sei jedenfalls einzubeziehen, zumal es einen Unterschied mache, wie groß und wie alt z.B. ein Bauhof sei; die räumliche Lage allein sage noch wenig aus. Dies könne man, so Zalka, durchaus als Grundlage eines Diskussionsprozesses wie für derartige Fragestellungen verwenden.

Heikel werde es, wenn es neben der reinen Darstellung der Lage und Qualität um die Berechnung von Einzugsgebieten zu den genannten Infrastrukturen gehe. Man müsse dazu eine saubere Methode verwenden, um sachlich korrekt und ehrlich argumentieren zu können. So seien Auswertungen, die z.B. auf Luftlinien-Distanzen beruhen, nicht aussagekräftig; vielmehr müsse das jeweilige Netz (z.B. Straßen- oder Schienennetz) berücksichtigt werden. Weiter stelle sich die Frage auf welchem Detail die Bevölkerungsinformation einbezogen werde. So würden generalisierte Daten, z.B. auf 250-Meter-Rasterzellenniveau für viele dünn besiedelte Bereiche nicht ausreichen, um auf glaubwürdige Ergebnisse zu kommen – der Betrachtungsmaßstab wäre viel zu groß. Je detaillierter man werde, desto eher komme man in den Konflikt mit dem Datenschutz; so sei es auch nicht immer hilfreich, auf Punktdaten zu setzen. Wenn

#### 4 Die Gebietsreform als Lernprozess

Datengrundlagen aufgrund von Datenschutzvorgaben unvollständig oder gar verfälscht seien, könne man die darauf aufbauenden Analysen ebenso wenig als valide einstufen. Dies führe zu massiven Misstrauen seitens der Betroffenen, speziell bei umstrittenen Themen.

Generell sei die Datenverfügbarkeit je nach Thema unterschiedlich. Das Land selbst verfüge über verschiedene Datenbanken, auch in den Gemeinden befinden sich bereits viele Informationen digital. Z.B. seien in den digitalen Katastrophenschutzplänen der Gemeinden zahlreiche für Gemeindefusionen relevante Daten gespeichert. So befinden sich darin neben Angaben zu Telefonnummern von Bürgermeister\*innen bzw. Bürgermeister\*innen und Feuerwehrkommandanten bzw. -kommandantinnen auch die entsprechenden Objekte dazu; auch Versorgungseinrichtungen, wie Baumärkte etc. Kritisch sei immer noch die exakte Lage zu sehen, hier lasse die Qualität manchmal zu wünschen übrig. So müsse man bei den Daten aus den Katastrophenschutzplänen mit Adressen arbeiten, die nicht immer eindeutig einer Koordinate zugewiesen werden können. Dies erfordere eine individuelle Prüfung, speziell wenn die Lage oder Einzugsgebiete mit harten, eindeutigen Gemeindegrenzlinien in Verbindung gebracht werden möchte.

Abschließend erwähnt Zalka, dass bei Vorliegen eines politischen Willens und der Bereitstellung entsprechender Ressourcen viel für derartige Prozesse Hilfreiches gefunden und zu Verfügung gestellt werden könne. Auch die Auslagerung der Analysen bzw. die Erarbeitung von Daten sowie deren Weitergabe an Dritte sei unter diesen Kriterien zu sehen – wenn es politisch gewünscht wäre, sei viel möglich. Ein Zugriff auf Daten und Erkenntnisse, die aus einem laufenden Monitoring heraus kommen würden (z.B. Monitoring aller Gemeindekooperationen) ist nicht möglich, zumal es so etwas nicht gebe. Vielmehr müsse auf zahlreiche, verschiedene Datenquellen zurückgegriffen werden, die extra für ein etwaiges Projekt zu einer Gemeindefusion zusammengetragen werden müssten.

Über alle vier Gespräche hinweg lasse sich zusammenfassen, dass zum Einsatz von GIS-Analysen zugleich eine große Einigkeit sowie eine deutliche Uneinigkeit bestehen. Alle Experten geben klar zu Protokoll, dass GIS-Analysen ein hilfreiches und nützliches Werkzeug darstellen und dessen Einsatz als Diskussions- und Argumentationsgrundlage im Planungsprozess vorteilhaft sei. Soweit die übereinstimmende Aussage. Die Unterschiede in den Ansichten sind vor allem im Anspruch an die Granularität zu finden: Während Zalka davon abrät, 250-Meter-Rasterzellen bei der Berechnung von Einzugsgebieten zu verwenden, weil dieser zu grob sei und man so nur fragwürdige Ergebnisse erzielen könne, erklärt Grießer zum selben Sachverhalt, dass dies für eine landesweite Betrachtung viel zu feinmaschig sei; es würde hier die Gemeindeebene ausreichen. Zur Entlastung sei angemerkt, dass er es nicht für völlig abwegig hält, bei detaillierter Auseinandersetzung mit Entwicklungsoptionen zweier Gemeinden, diesen Maßstab anzulegen. Und als Dritte Erfahrung seien die beiden von Stöbich betreuten Prozesse zu nennen, die keine komplexen GIS-Analysen beinhaltet haben, sondern mangels brauchbarer Verfügbarkeit auf bestehende Planungsdokumente, teilweise aus Papier, gesetzt haben – und den Prozess erfolgreich abgeschlossen haben. Dies deckt sich mit der Ansicht von Grießer, dass wenn die Freiwilligkeit ohnehin gegeben und spürbar ist, man nicht unbedingt weitere Analysen brauche. In diesem Zusammenhang seien nochmals Hammers Worte in Erinnerung gerufen, dass der Rechnungshof durchaus auch prüfen könne, ob die gewählte Konstellation optimal sei oder ob es nicht mit weiteren Gemeinden noch besser gewesen wäre. Und dass er geografischen Analysen durchaus positiv zugewandt sei, um Effekte aufzuzeigen. Somit wird gerade anhand dieses Diskussionspunktes deutlich, dass in der Praxis unterschiedliche Ansichten herrschen, die mitunter auf die verschiedenen Rahmenbedingungen zurückzuführen sind.

#### 4.4 Ein drittes Zwischenresümee

Zu Beginn des Kapitels 4 herrschte nur eine vage Vorstellung, wie an das Thema Gemeindestrukturreform herangegangen werden könnte, wenn der Wunsch geäußert werden sollte, sich damit zu befassen. In der Folge wurde aus der Planungstheorie ein Modell eines idealtypischen Planungsprozess abgeleitet und an die Besonderheiten, die das komplexe sowie sensible Thema mit sich bringt, angepasst. Dieses zeigt sich dynamisch genug, um auf die jeweiligen Rahmenbedingungen zu reagieren können. Ebenso kann aufgrund der durchgeführten Experteninterviews geschlossen werden, dass es dem Anspruch der Praxistauglichkeit standhält; wenn auch die Gesprächspartner zu verstehen gegeben haben, dass es sich dabei um ein sehr allgemeines Modell handle. Dem ist entgegenzuhalten, dass jede detaillierte Spezifikation zwar einen bestimmten Fall ideal abbilden würde, dann aber womöglich anderorts gar nicht mehr einsetzbar wäre. Es verkörpert vielmehr die Idee einer groben Beschreibung der nötigen Schritte, die im Einzelfall dann konkret auszugestalten sind. Dafür bedarf es einer feinfühligem Kenntnis der Rahmenbedingungen sowie darauf abgestimmte, entsprechende Schwerpunktsetzungen in der Gestaltung des Prozesses selbst. Nachdem sowohl in der Theorie als auch in den Interviews die Bedeutung von geografischen Analysen hervorgehoben wurde und hierzu noch wenig Konkretes respektive Anwendbares in der Literatur zu finden ist, kann die Notwendigkeit, hier einen Gestaltungsvorschlag dazu zu unterbreiten, formuliert werden. So befasst sich das nächste Kapitel explizit mit einem Vorschlag, wie Analysen mit räumlichen Informationssystemen ausgestaltet sein können, sodass sie im hier skizzierten Prozess einbezogen werden können.

# 5 Kriterien für den Lern- und Entscheidungsprozess

## 5.1 Einordnung in den Gesamtprozess

Im vorangegangenen Kapitel 4 ist ein Planungsmodell skizziert, welches die technisch und inhaltlich korrekte Analyse respektive Darstellung der gegebenen Situation bzw. ein Aufzeigen von möglichen Entwicklungspfaden als Basis für die Entscheidungsfindung verlangt. Es ist klar herausgearbeitet, dass nur durch die Einbeziehung von entsprechend aussagekräftigen Grundlagen in dialogischen Verfahren wertvolle und politisch wie rechtlich haltbare Ergebnisse erzielt werden können. Die Notwendigkeit von Grundlagenanalysen ist auch als Ergebnis der Interviews als einer der zentralen Bestandteile hervorgegangen. Da aber weder in der Literatur, abgesehen von Steiners Herleitung von Effektivitätskriterien,<sup>1082</sup> Hinweise zu einem einheitlichen Vorgehen zu finden sind und sich in der Praxis deutliche Unterschiede in Art und Umfang der Problemanalyse feststellen lassen,<sup>1083</sup> erscheint es notwendig, einen Vorschlag an Kriterien bzw. Indikatoren zu diskutieren, die in den Planungs-, Lern- bzw. Entscheidungsprozess um Gemeindestrukturen einfließen sollten. An dieser Stelle sei nochmals betont, dass die in der Folge diskutierten Analysen keinesfalls abschließend zu sehen sind oder gar ein Problem lösen. Vielmehr ist der Einsatz von Indikatoren ganz im Sinne von Meyer zu sehen, der ihren Zweck – hier anwendbar im Sinne von Kenngrößen<sup>1084</sup> – generell wie folgt sieht: »Indikatoren stellen den Ausgangspunkt und nicht den Endpunkt einer Evaluierung dar: sie geben Anhaltspunkte für eine Bewertung, ersetzen diese aber nicht.«<sup>1085</sup>

Die Forderung, generell Indikatoren im Planungsprozess von Strukturreformen zu verwenden, ist verglichen mit ihrer inhaltlich begründeten Ableitung wesentlich leichter, wenn man sich die Erkenntnisse aus Kapitel 2 und 3 vor Augen hält. Es ist klar herausgearbeitet, dass die Gemeinden sehr heterogen sind und daher aufgrund der Ausgangslage die Argumentation für und wider Strukturreformen nicht einheitlich durchgeführt werden kann. Folglich ist es nicht möglich, einen einzigen Vorschlag an fix vorgegebenen Indikatoren zu unterbreiten, der österreichweit gleich zu interpretieren ist. Genauso wenig hilft es der Diskussion, gar keinen Anhaltspunkt zu geben, welche Merkmale untersucht werden sollen und wie sie verstanden werden können – es würde sich eine Beliebigkeit einstellen können, die der Sache nicht dienlich ist. Somit besteht die Herausforderung darin, Kriterien bzw. Indikatoren herauszuarbeiten, die dieser Differenziertheit Rechnung tragen. Es muss berücksichtigt werden, dass bei gewissen Konstellationen das Erfüllen eines einzigen Kriteriums für eine Begründung einer Strukturreform ausreichen kann, während bei anderen Rahmenbedingungen (z.B. aufgrund anderer geografischer oder gesellschaftlicher Voraussetzungen) andere Kriterien zur Argumentation herangezogen werden müssen.

<sup>1082</sup>Mehr dazu siehe Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 281ff.

<sup>1083</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 4.3.3.

<sup>1084</sup>Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) 7.

<sup>1085</sup>Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) 49.

## 5.2 Zur Verwendung von Indikatoren

Bevor die Ableitung von Kriterien bzw. Indikatoren vorgenommen wird, sollen die Anforderungen an indikatorenbasierte Analysen diskutiert werden. Derartige Kenntnisse sollen helfen, ein realistisches Bild davon zu bekommen, welche Art von Information im weiteren Verlauf verarbeitet werden kann. Dies ist neben dem generellen, wissenschaftlichen Anspruch an Auswertungen vor allem in Hinblick auf die aus rechtlicher Sicht erforderliche Qualität notwendig, um etwaigen Vorwürfen des willkürlichen Handelns zu entgehen.

Eine erste große Unterscheidung ist bereits vorhin angedeutet worden: Es gilt zu beurteilen, ob die vorliegende Information qualitativen oder quantitativen Charakter hat. Strübing weist darauf hin, dass diese Einteilung nicht auf die verwendete Methode abzielt, sondern allein »[...] auf die Art und methodischen Status von Daten, die im Laufe der Forschungsarbeit produziert werden.«<sup>1086</sup> Bei qualitativen Daten handelt es sich um Daten, die sich mit formalen, rechnerischen Auswertungen nicht ausreichend verstehen lassen und eine ausführliche Interpretation erfordern.<sup>1087</sup> Quantitative Daten können hingegen mit statistischen oder mathematischen Methoden ausgewertet werden, zumal sie Zahlen beinhalten.<sup>1088</sup> Unter diesem Gesichtspunkt kann geschlossen werden, dass bei gewissen Themen im Zusammenhang mit einer Gemeindestrukturreform eher qualitative Daten verfügbar sind. Als Beispiel hierzu könnten über Sozialisationsprozesse festgeschlagene Wertemuster der einzelnen Bürgerinnen und Bürger dienen, welche das Verhalten von Leuten beeinflussen und nach Dangschat nicht beobachtbar sind.<sup>1089</sup> Es ist fraglich, ob ein erzwungenes Konstruieren eines quantitativen Indikators zu diesem Thema die intendierte Botschaft valide transportieren kann. Wenn man sich die Empfehlung von Dreyer et al. vor Augen hält, dass die Grundlagen weder zu einfach noch zu komplex gestaltet sein sollen,<sup>1090</sup> können sehr konstruiert wirkende bzw. weit hergeholte Versuche der Quantifizierung als kontraproduktiv angesehen werden. Bei anderen Inhalten liegt es dagegen Nahe, mehr mit Zahlen zu argumentieren, etwa bei der Analyse des Gemeindebudgets. Aber auch da wird man kaum ohne Erklärungen weiterkommen bzw. die Gründe hinter den Zahlen verstehen. Selbiges kann etwa für das Thema Kindergärten behauptet werden: Es ist sehr fraglich, ob z.B. die Zahl der in der Gemeinde betreuten Kinder für sich alleine genug Aussagekraft hat, das Thema Gemeindestrukturreform voranzubringen. Auch das zahlenmäßige Ergänzen von Betreuungsverhältnis und -stunden kann womöglich noch zu wenig sein, um etwa individuell gesetzte Schwerpunkte im Betreuungsprogramm abzubilden.<sup>1091</sup> Das führt zur Empfehlung, quantitative als auch qualitative Methoden bewusst gemeinsam und zielorientiert einzusetzen. So empfiehlt auch Kelle speziell bei sozialen Themen, bei denen eine Vielfalt an Handlungs-

<sup>1086</sup>Strübing, J., Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung (2013) 4.

<sup>1087</sup>Ebenda.

<sup>1088</sup>Ebenda.

<sup>1089</sup>Dangschat, J., Gesellschaftliche Vielfalt - Heraus- oder Überforderung der Raumplanung? in Dangschat, J. et al. (Hrsg.), Jahrbuch Raumplanung 2015 (2015) 15.

<sup>1090</sup>Dreyer, M., Konrad, W., Scheer, D., Partizipative Modellierung: Erkenntnisse und Erfahrungen aus einer Methodengenerese in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) (261) 279 bzw. mehr dazu siehe Kapitel 4.2.

<sup>1091</sup>Zwei zufällige Beispiele sollen den Gedanken veranschaulichen: Es geht allein schon aus der offiziellen Beschreibung der Kindergärten der Stadt Innsbruck hervor, dass die Kindergärten in der Stadt unterschiedliche Schwerpunkte setzen. So lässt sich zum Kindergarten Allerheiligen finden – Hötting West finden, dass dem »[...] Jahreskreis im religiösen Sinn und im naturbezogenen Sinn [...]« ein besondere Stellenwert zukomme und die Zusammenarbeit mit der Kirche und Volksschule wichtig ist. Auf völlig andere Schwerpunkte setzt etwa der Kindergarten Angergasse, wo die Förderung der Gesundheit der Kinder im Vordergrund stehe und er sich selbst als »Gesundheitskindergarten« bezeichne. Landeshauptstadt Innsbruck (Hrsg.), Kindergarten Allerheiligen <https://www.innsbruck.gv.at/page.cfm?vpath=bildung-kultur/kindergaerten/uebersicht-kindergaerten&genericpageid=2744> (4.12.2015) bzw. Landeshauptstadt Innsbruck (Hrsg.), Landeshauptstadt Innsbruck (Hrsg.), Kindergartens Sieglanger <https://www.innsbruck.gv.at/page.cfm?vpath=bildung-kultur/kindergaerten/uebersicht-kindergaerten&genericpageid=2771> (4.12.2015).

mustern bestehen, einen Mix an quantitativen und qualitativen Methoden, um die Situation bestmöglich abzubilden und zu verstehen.<sup>1092</sup>

Es ist nun geklärt, dass Analysen mit Indikatoren nicht zwangsläufig nur Zahlen beinhalten, sondern auch qualitative Beschreibungen umfassen. Diese Feststellung ist dahingehend wesentlich, dass die Anforderungen an Indikatoren nicht nur rein hinsichtlich der rechnerischen Verwertbarkeit gestellt werden dürfen, sondern weiter gefasst werden müssen, sodass sie auch qualitative Daten umfassen. In der Literatur lassen sich zum Thema Indikatorenentwicklung zahlreiche Vorgaben, Hinweise und Empfehlungen finden.<sup>1093</sup> Im Lichte einer praxisorientierten Empfehlung dieses Vorschlags könnten folgende Anforderungen bei Arbeiten mit Analysen als besonders relevant erachtet werden:

- Indikatoren müssen in einem **theoretischen, wissenschaftlichen Konzept** gut begründet **eingebettet** sein und sollen in diesem Sinne helfen, die Fragestellungen zu unterstützen.<sup>1094</sup>
- Indikatoren, die im Kontext künftiger Entwicklungsmöglichkeiten diskutiert werden, müssen nach Köckler »[...] **zielbezogen** [...]«<sup>1095</sup> gewählt sein.
- Damit geht einher, dass man sich bewusst sein sollte, dass es unterschiedliche **Arten von Indikatoren** gibt. So kann man zwischen **Input-, Output-, Outcome- und Impactindikatoren** unterscheiden, die jeweils einen anderen Blick auf das gleiche Thema ermöglichen.<sup>1096</sup> So würden bei Inputindikatoren die für eine Sache eingesetzten Mittel (z.B. Anteil des Budgets, welches für Schulen ausgegeben wird), bei Outputindikatoren die unmittelbaren und konkreten Konsequenzen (z.B. Anzahl an beschäftigten Pädagoginnen bzw. Pädagogen), bei Outcomeindikatoren – die auch Ergebnisindikatoren genannt werden – das Ergebnis aus Sicht des eigentlichen Nutzerinnen- bzw. Nutzerkreises (z.B. Schuleinschreibungen) und bei Impactindikatoren die Konsequenzen des unmittelbaren Ergebnisses (z.B. Arbeitslosenrate) in den Vordergrund gestellt werden.<sup>1097</sup> Es gilt daher stets für die zu untersuchende Sache die richtigen Indikatoren zu finden und sich der Aussagekraft bewusst zu sein.
- Indikatoren können entweder einen **Zustand oder die Veränderung über die Zeit** eines Themas widerspiegeln.<sup>1098</sup> Speziell wenn Entwicklungen diskutiert werden, ist es unerlässlich, die Zeitkomponente mit zu berücksichtigen.<sup>1099</sup>

<sup>1092</sup>Kelle, U., Die Integration qualitativer und quantitativer Methoden in der empirischen Sozialforschung (2008) 295.

<sup>1093</sup>Siehe z.B. der umfassenden Ausarbeitung von Meyer: Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004); Der Einleitung von Köckler: Köckler, H., Zukunftsfähigkeit nach Mass: kooperative Indikatorenentwicklung als Instrument regionaler Agenda-Prozesse (2005) 6ff bzw. 53ff; Bzw. sehr kompakt Merz: Merz, M., Entwicklung einer indikatorenbasierten Methodik zur Vulnerabilitätsanalyse (2011) 80ff.

<sup>1094</sup>Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) 24ff.

<sup>1095</sup>Köckler, H., Zukunftsfähigkeit nach Mass: kooperative Indikatorenentwicklung als Instrument regionaler Agenda-Prozesse (2005) 54.

<sup>1096</sup>Meyer zitiert hierbei die Europäische Kommission. Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) 7 bzw. The European Commission - DG Development (Hrsg.), Guidelines for the use of Indicators in country performance assessment (2002) [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-indicators-in-country-performance-assessment-200212\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-indicators-in-country-performance-assessment-200212_en_2.pdf) (7.12.2015) 3.

<sup>1097</sup>Beschreibungen wie Beispiele vgl. The European Commission - DG Development (Hrsg.), Guidelines for the use of Indicators in country performance assessment (2002) [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-indicators-in-country-performance-assessment-200212\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-indicators-in-country-performance-assessment-200212_en_2.pdf) (7.12.2015) 3.

<sup>1098</sup>Köckler, H., Zukunftsfähigkeit nach Mass: kooperative Indikatorenentwicklung als Instrument regionaler Agenda-Prozesse (2005) 56.

<sup>1099</sup>Ebenda.

- Indikatoren können **unterschiedliche Komplexitätsstufen** aufweisen, einen typischen Vertreter gibt es nicht. Die Bandbreite variiert von sehr einfachen Beschreibungen und reinen Messungen<sup>1100</sup> über die Bildung von Relativwerten, wo schon erste Standardisierungen zur besseren Vergleichbarkeit von Werten untereinander vorgenommen werden,<sup>1101</sup> bis hin zur Erarbeitung sehr komplexer Indizes, bei denen versucht wird, mit einer einzigen Zahl möglichst viel zu erklären.<sup>1102</sup> Es gilt auch hier das richtige Maß zu finden, inwieweit ein Indikator den ursprünglichen Zweck noch erfüllen kann.
- Bei der Arbeit mit Indikatoren ist es besonders wichtig, auf die **Validität bzw. Gültigkeit** zu achten.<sup>1103</sup> Darunter ist zu verstehen, dass die verwendeten Daten bzw. die Methode auch den Sachverhalt abbilden, den man analysieren möchte.<sup>1104</sup> Diese Anforderung kann speziell dahin gehend aufgefasst werden, an Themen nicht zu pragmatisch heranzugehen und zu grobe bzw. einfache Indikatoren zu erarbeiten, die bei genauerer Auseinandersetzung eine andere oder unzureichende präzise Botschaft übermitteln. Z.B. bilden Pendelverflechtungen nicht vollständig soziale Aktionsräume ab oder es kann nicht argumentiert werden, dass die Quote an fehlerhaften kommunalen Bescheiden – etwa zu erkennen an der Anzahl der Korrekturen bzw. Aufhebungen durch höhere Instanzen – eine valide Maßzahl für die Motivation der Gemeindemitarbeiterinnen bzw. -mitarbeiter ist; es ist vielmehr anzunehmen, dass die Motivation durch andere Indikatoren treffsicherer gemessen werden kann. Es können auch hoch motivierte, aber in der Sache nicht ausgebildete Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterinnen fehlerhafte Rechtsdokumente erstellen. Allgemein kann daher die Empfehlung abgeleitet werden, stets jeden Indikator samt zugrunde liegenden Daten und Methoden genau auf seine Treffsicherheit in Hinblick auf die zu beantwortende Frage kritisch zu überprüfen.<sup>1105</sup>
- Genauso wichtig wie der methodische Anspruch an die Gültigkeit ist die **Reliabilität bzw. Zuverlässigkeit** von Messungen.<sup>1106</sup> Dabei wird die Forderung formuliert, dass bei einer Wiederholung der Erhebung bzw. Analyse auch identische Ergebnisse produziert werden.<sup>1107</sup> In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass nicht der Fehler begangen werden dürfe, sich durch eine gute Messbarkeit von bestimmten Merkmalen mit höherem Skalenniveau täuschen zu lassen. Ebenso sind Überlegungen anzustellen, inwieweit mit Einschränkungen in der Verfügbarkeit bzw. Vollständigkeit aufgrund rechtlicher Vorgaben, wie z.B. des Datenschutzes<sup>1108</sup> hinsichtlich der Reliabilität umgegangen wird. So werden etwa Daten seitens der amtlichen Statistik bei Weitergabe absichtlich reduziert oder manipuliert (Originalwortlaut »[...] verschmutzt [...]«<sup>1109</sup>), um Rückschlüsse auf Einzelpersonen möglichst zu verhindern; wenn auch das Bemühen kundgetan wird, diese

<sup>1100</sup>Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) 18f.

<sup>1101</sup>Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) 19f.

<sup>1102</sup>Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) 21.

<sup>1103</sup>Atteslander, P. et al., Methoden der empirischen Sozialforschung (1993) 15 bzw. Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) 28.

<sup>1104</sup>Ebenda.

<sup>1105</sup>Im Anhang sind in den Kapiteln 7.3 bzw. 7.2 zwei Beispiele aufgearbeitet, die sich mit der inhaltlichen Korrektheit von Berechnungsmethoden befassen. Zum einen wird ein Vergleich zwischen Einzugsgebietsbildung über Luftlinie und des Straßennetzes durchgeführt.

<sup>1106</sup>Atteslander, P. et al., Methoden der empirischen Sozialforschung (1993) 15 bzw. Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) 28.

<sup>1107</sup>Ebenda.

<sup>1108</sup>Hier seit etwa auf das Datenschutzgesetz 2000; BGBl. I Nr. 165/1999 idF BGBl. I Nr. 132/2015 verwiesen. Die Statistik Austria stellt in einer Publikation dar, dass es darüber hinaus noch zahlreiche weitere zu diesem Thema relevante Rechtsnormen gibt. Statistik Austria (Hrsg.), Statistische Geheimhaltung in Publikationen und bei Weitergabe von Daten [http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&dDocName=042374](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&dDocName=042374) (9.12.2015).

<sup>1109</sup>Statistik Austria (Hrsg.), Statistische Geheimhaltung in Publikationen und bei Weitergabe von Daten [http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&dDocName=042374](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&dDocName=042374) (9.12.2015) 25.



Eingriffe möglichst gering zu halten.<sup>1110</sup> Es ist daher nicht zu erwarten, dass bei wiederholter Messung – z.B. über die Zeit – auch das gleiche Verfahren angewandt wird. Ein Rückrechnen auf die Information, die man aus Datenschutzgründen verbergen möchte, wäre sonst eher möglich. Es muss daher im Einzelfall überprüft werden, ob mit derartigen veränderten Daten noch ein Sachverhalt korrekt analysiert werden kann. Dazu ist eine Kenntnis der Art und wenn möglich des Ausmaßes der Manipulation unumgänglich.<sup>1111</sup> Es kann vorkommen, dass eine einfache Interpretierbarkeit – speziell von metrischen Daten – über Unzulänglichkeiten bei der Datenerhebung hinweg täusche.<sup>1112</sup>

- Neben den bisher aufgezeigten theoretischen und methodischen Ansprüchen, die an Indikatoren gestellt werden können, erläutert Meyer, dass es neben diesen beiden noch eine **politische und praktische Komponente** gibt, die nicht übersehen werden dürfe.<sup>1113</sup> Ausschlaggebend für Qualität ist mitunter das »[...] Vertrauen, welches die Beteiligten in die gewonnenen Informationen setzen [...]«<sup>1114</sup>. Das ist offenbar dahingehend zu verstehen, dass Indikatoren, die zwar ein z.B. rechnerisch interessantes Ergebnis bringen, aber im Prozess nicht akzeptiert oder verstanden werden wollen, eben nicht als gute Indikatoren angesehen werden dürfen – da ja Indikatoren einen Zweck erfüllen sollen!

### 5.3 Ableitung und Begründung der Kriterien

Es ist bereits in der Einleitung zu diesem Kapitel angeführt, dass aufgrund der Heterogenität der österreichischen Gemeinden bzw. der Komplexität der kommunalen Aufgabenerfüllung – speziell bei der Betrachtung mit einem weiten Steuerungsverständnis<sup>1115</sup> – kein fix vorgegebenes Set an Indikatoren mit korrespondierenden Grenzwerten vorgeschlagen werden kann. Um dennoch für die nötige Evidenz zu sorgen, die in Entscheidungsfindungsprozessen zu Strukturereformen eingebracht werden muss, seien die wesentlichen Argumentationsketten zur Begründung von derartigen Projekten rekapituliert: In Kapitel 2.2 ist herausgearbeitet, dass sowohl finanzielle als auch nicht-finanzielle Motive im Kontext von Gemeindestrukturreformen existieren. Diese werden sehr breit diskutiert und betreffen, teilweise auch indirekt, nahezu jede kommunale Aktivität. Allein dabei wird schon deutlich, dass die einzelnen Argumente verschiedene Ansatzpunkte haben. Z.B. kann nicht vom Gleichen gesprochen werden, wenn durch Fusionen zum einen Einsparungen durch den Abbau ineffizienter Parallelstrukturen<sup>1116</sup> erzielt werden sollen, zum anderen die Rückgewinnung an Gestaltungsspielraum aufgrund höherer Budgets<sup>1117</sup> erreicht werden könnte. Während im ersten Fall davon ausgegangen werden kann, dass es bereits parallele Strukturen gibt, muss dies bei zweitem nicht der Fall sein. Gesellschafts- und demokratiepolitische Fragen sind wiederum völlig anders einzuordnen. Z.B. sind Diskussionen über das Finden geeigneter politischer Gemeindevertreterinnen bzw. -vertreter<sup>1118</sup> oder die Argumente hinsichtlich der generellen Mitsprache- und Steue-

<sup>1110</sup>Ebenda.

<sup>1111</sup>Die Statistik Austria nennt etwa als probate Mittel Umkodierung, bewusstes Ersetzen, Mikroaggregation, Verschmutzung, Swapping und Subsampling und erläutert öffentlich zugänglich die jeweiligen Prinzipien. Statistik Austria (Hrsg.), Statistische Geheimhaltung in Publikationen und bei Weitergabe von Daten [http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&dDocName=042374](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&dDocName=042374) (9.12.2015) 25ff.

<sup>1112</sup>Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) 15.

<sup>1113</sup>Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) 30f.

<sup>1114</sup>Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) 31

<sup>1115</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 3.5.

<sup>1116</sup>Dies ist eine Folgerung aus Kapitel 2.2.1.1.

<sup>1117</sup>Dies ist eine Folgerung aus Kapitel 2.2.1.2.

<sup>1118</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 2.2.1.5.

rungsmöglichkeiten für Personen mit einem sozialräumlichen Anspruch an eine Gemeinde<sup>1119</sup> nicht mit Gesprächen zu finanziellen Einsparungen vergleichbar. Diese weisen einen anderen Charakter auf, was aber nicht heißen soll, dass diese nicht mehr oder weniger wert bzw. relevant sein können.

Ergänzt man diese Erörterung noch um die Fragen zur Komplexität und Vielfalt der kommunalen Aufgabenerfüllung aus Kapitel 3 in den Dimensionen rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen, geografische Lage und gesellschaftliche Vielfalt, so lassen sich drei wesentliche, neben einander stehende Kategorien an Diskussionspunkten identifizieren: Es gilt zu klären, inwieweit eine Strukturreform die Effizienz der kommunalen Aufgabenerfüllung steigern kann. Weiters ist die Chancengleichheit der gegenwärtigen Gemeinden zu erörtern bzw. zu klären, ob die Bevölkerung Leistungen der Gemeinde erwarten bzw. in Anspruch nehmen kann. Darüber hinaus sind in einem dritten Themenblock demokratie- und gesellschaftspolitische Überlegungen anzustreben – allen voran, inwieweit die in der Gemeinde relevanten Entwicklungen auch effektiv von den betroffenen Personen gesteuert werden bzw. in einem repräsentativen System über die Teilnahme an Wahlen grundsätzlich beeinflusst werden kann. Diese Herleitung ist Steiners Diskussion zu Effektivitätskriterien, wie er sie bezeichnet, nicht unähnlich. Er führt sieben Kriterien ein, die zum einen zur Analyse verwendet werden können, zum anderen auch für Gestaltung von Prozessen<sup>1120</sup> verwendet werden können: Verbesserung der finanziellen Situation, Verbesserung des Dienstleistungsangebotes, Politische Integration, Gemeindeautonomie, Anpassungsfähigkeit, Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes bzw. Motivation der Mitarbeitenden.<sup>1121</sup> Es ist nicht abzustreiten, dass diese feinere Granularität der Kriterien gegenüber der in dieser Arbeit vorgeschlagenen Dreiteilung mehr Informationen transportieren kann. Doch kann erwartet werden, dass zum einen mit steigender Kriterienzahl die Unterscheidbarkeit der Argumentationen schwieriger wird; bei drei Hauptargumentationslinien ist dies noch überschaubarer und somit auch klarer kommunizierbar. Zum anderen stellen seine Kriterien überwiegend auf die Institution der Gemeinde ab. Letzteres kann vor allem aus den von Steiner eingebrachten Vorschlägen für mögliche Indikatoren zur Operationalisierung der Kriterien geschlossen werden. Um bewusst das weitere Verständnis zu unterstützen, mit dem eine Gemeindestrukturreform als Entwicklungsmaßnahme für die gesamte Gemeinde gesehen wird, ist daher eine Distanzierung zu Steiners Vorschlag notwendig; wengleich dieser Vorschlag weniger als Widerspruch zu sehen ist, mehr als Ergänzung.

Es steht außer Zweifel, dass sich die Inhalte in den drei Kategorien überlappen und wechselseitig beeinflussen.<sup>1122</sup> Speziell die Betrachtung der Effizienz kann in allen Belangen geführt werden, wie z.B. die Frage zur Effizienz der Steuerung durch die Bevölkerung. Nichtsdestotrotz kann diese Dreiteilung helfen, die Diskussion zu Gemeindestrukturreformen zu strukturieren und Lernprozesse zu unterstützen, zumal sie weit voneinander entfernte Argumentationslinien hilft zu trennen. So kann geholfen werden, das lokale Problem zu identifizieren und fokussiert bewusste Lösungsstrategien zu entwickeln. Es ist daher naheliegend, diese drei Kategorien in weiterer Folge als Kriterien zu bezeichnen und diese als solche im Planungsprozess von Gemeindestrukturreformen einzubeziehen:

- **Kriterium 'Effizienz':** Dieses Kriterium zielt auf das Verständnis zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung von Gemeinden ab. Es gilt auf der Suche nach Synergiepotentialen darzustellen, inwieweit parallele bzw. nicht abgestimmte Dienste und Infrastrukturen ei-

<sup>1119</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 3.5.3.

<sup>1120</sup>Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 296.

<sup>1121</sup>Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 281ff bzw. Übersicht auf 289.

<sup>1122</sup>Dies stellte auch Steiner bei seinem Vorschlag an Kriterien fest. Vgl. Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 290.

ne qualitativ hochwertigere, zugleich aber kostengünstigere Leistungserbringung verhindern. Wenn auch im ersten Moment bei diesem Kriterium die Abbau- bzw. Einsparungsmöglichkeiten in Bezug auf die bisher erbrachte Leistung aufgezeigt werden, so darf nicht vergessen werden, dass die daraus frei werdenden Mittel anderswertig, z.B. in Form von Qualitätssteigerungen eingesetzt werden können. Die zugehörigen Indikatoren müssen somit über erbrachte Leistungen und korrespondierende Aufwände Aufschluss geben; es steht die Diskussion über die ökonomisch sinnvolle Leistungserbringung im Vordergrund – ganz auch im Sinne des rechtlichen Grundsatzes der »Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit«<sup>1123</sup> an die kommunale Aufgabenerfüllung.

- **Kriterium 'Chancengleichheit'**: Mit diesem Kriterium soll festgestellt werden können, inwieweit die Gemeinde ihre Aufgaben erfolgreich erfüllen kann und somit der ansässigen Bevölkerung – verglichen mit anderen Gemeinden – gleichwertige Lebensmöglichkeiten bzw. Entwicklungschancen bieten kann. Anders als beim Effizienzkriterium steht die Frage im Vordergrund, ob Leistungen überhaupt (noch bzw. schon) angeboten werden; es steht weniger der Abbau denn mehr der Um- bzw. gemeinsame Aufbau von Strukturen im Kern des Interesses, der mit einer Strukturreform bezweckt wird. Besonders kritisch ist die Lage dann zu beurteilen, wenn verfassungsmäßig oder gesetzlich vorgegebene Pflichtaufgaben nicht mehr erfüllt werden können;<sup>1124</sup> aber auch bei einem etwaigen von Nichterbringen von grundsätzlich freiwilligen, aber ortsüblichen Leistungen z.B. im Bereich der Daseinsvorsorge (wie etwa soziale Wohlfahrtseinrichtungen etc.) gilt zu hinterfragen, inwieweit in solchen Fällen noch von Chancengleichheit gesprochen werden kann. Die entsprechenden Indikatoren müssen dem Anspruch gerecht werden, durch ein Aufzeigen des Leistungsspektrums in den betroffenen Gemeinden Unter- bzw. auch Überversorgungen aufdecken zu können. In weiterer Folge sollen auf dieser Basis Entwicklungsoptionen abgeleitet werden können, deren Fokus auf einem koordinierten und gebündelten Mitteleinsatz liegt.
- **Kriterium 'Demokratie- und gesellschaftspolitische Qualität'**: Mit diesem Kriterium soll dem Anspruch Rechnung getragen werden, dass auch jene Personen über kommunale Entwicklungen entscheiden können, die auch die Leistungen in Anspruch nehmen. Speziell in sehr verflochtenen Gemeinden kann sich ein nicht erwünschtes Ungleichgewicht einstellen, dass Nutzerinnen und Nutzer von Angeboten formal in Steuerungsprozessen nicht berücksichtigt werden, wenngleich sie ein Interesse daran hätten.<sup>1125</sup> Weiters ist unter diesem Kriterium auch eine Bewertung der Fähigkeit der eigenen politischen Vertretung zu verstehen. So kann in einem Extrem der Fall eintreten, dass aufgrund zu geringer Bevölkerungszahlen politische Ämter und Funktionen nicht mit dafür qualifiziertem Personal besetzt werden können. Andererseits könnte bei zu großen Einheiten die Bürgernähe bzw. der Subsidiaritätsgedanke aufgrund zu großer Distanz zwischen Volk und Vertreterinnen und Vertreter verloren gehen. In beiden Fällen kann die Steuerung als nicht effektiv bezeichnet werden. Alles in allem müssen die hier zugehörigen Indikatoren Aufschluss darüber geben, welche Steuerungs- und Mitsprachemöglichkeiten im formellen und informellen Sinne Nutzerinnen und Nutzer von Einrichtungen haben.

Es ist zu erwarten, dass in den verschiedenen Regionen bzw. Raumtypen unterschiedliche Kriterien schlagend werden. So kann davon ausgegangen werden, dass das Kriterium Chancengleichheit eher in peripheren Regionen mit Abwanderungsproblemen relevant ist, während im Speckgürtel einer Großstadt eher die Kriterien Effizienz bzw. demokratie- und gesellschaftspolitische Qualität im Vordergrund stehen; wenn auch letzteres ebenso bei Kleinstgemeinden

<sup>1123</sup>Vgl. z.B. Artikel 119a B-VG bzw. mehr dazu siehe Kapitel 3.1.3.

<sup>1124</sup>Mehr zur Unterscheidung von Pflicht- und Ermessensaufgabe siehe Kapitel 3.4.1.

<sup>1125</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 3.5.3.

in abgelegenen Regionen den Ausschlag geben kann. Wie schon eingangs erläutert, reicht bereits das Erfüllen eines Kriteriums aus, um eine Fusionsidee als begründbar anzusehen. In diesem Zusammenhang offenbaren sich zwei Schwierigkeiten: Zum einen sind die drei Kriterien noch zu allgemein gehalten, um unmittelbar mit einer Analyse starten und daraus Ergebnisse ablesen zu können. Zum anderen ist kein Grenzwert definiert, ab dem ein Kriterium als erfüllt gelten würde. Zu ersterem: Die Ausgestaltung der Kriterien erfolgt in Form von Indikatoren, die gebündelt betrachtet die Gesamtaussage je Kriterium liefern. Aufgrund der Heterogenität der Gemeinden kann kein vollständiger Indikatorenkatalog ausgearbeitet werden. Vielmehr sind dafür in Kapitel 5.4 zu untersuchende Themen als auch technische Bearbeitungsmethoden dargelegt, die für den jeweiligen Untersuchungsraum passend gewählt werden müssen. Die Wahl der Themen hat dabei freilich nicht willkürlich zu erfolgen, sondern streng anhand des in der Gemeinden relevanten kommunalen Aufgabenfeldes zu erfolgen.<sup>1126</sup>

Bezüglich eines Grenzwertes kann an dieser Stelle ebenso kein abschließendes Ergebnis geliefert werden, dies würde der bisherigen Argumentation zur Vielfalt widersprechen. Allerdings sind in den jeweiligen Fachdisziplinen wie auch Rechtsnormen Hinweise zu finden, die in eine Diskussion der Kriterien eingebracht werden müssen. Z.B. sei hier an den Verfassungsgerichtshof gedacht, der eine Fusion einer Gemeinde mit weniger als 1.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner oder eine Entfernung von vier Straßenkilometern zwischen Ortskernen verschiedener Gemeinden als gerechtfertigt ansieht.<sup>1127</sup> Oder weiters sei an die Diskussion zur optimalen Gemeindegröße erinnert, die speziell in den Wirtschaftswissenschaften geführt wird.<sup>1128</sup> Auch im Kleinräumigen lassen sich in der Literatur mehr oder weniger gut belegte Grenzwerte finden, wie etwa Gerike in einer umfassenden Meta-Studie zeigt.<sup>1129</sup> Alles in allem wird auch bei der Diskussion um die Frage um Grenzwerte deutlich, dass diese – wenn begründbar – nur auf Indikatorebene beantwortet werden kann, nicht aber für ein Kriterium.

Die Zusammenführung der Information der einzelnen Indikatoren zu Kriterien kann je nach Art und Ausgestaltung des Indikators rein qualitativ oder – zumindest partiell – quantitativ erfolgen. So schlägt z.B. auch Steiner zur Zusammenführung zwei Methoden vor: Zum einen kann dies durch eine rein verbale Vor- und Nachteilsanalyse geschehen,<sup>1130</sup> zum anderen durch die Durchführung einer Nutzwertanalyse bei mehreren Gestaltungsanalysen.<sup>1131</sup> Diese Art der Bewertungen und Möglichkeiten für Interpretationen beziehen sich grundsätzlich auf Einzelfälle bzw. Vergleiche von wenigen Varianten. Wenn allerdings die Ausgangslage von vielen Gemeinden miteinander verglichen werden möchte – und dies stellt eine Möglichkeit dar, der Grenzwert-Debatte entgegenzutreten –, eignet sich ein hierarchisches, indikatorenbasiertes Vorgehen, wie z.B. Giffinger et al. im Rahmen einer umfassenden, quantitativen Smart City-Studie durchführen. Dabei werden Indikatorenwerte aus unterschiedlichen Themenbereichen zur Stadtentwicklung zuerst über alle zu analysierenden Städte hinweg standardisiert und anschließend in mehreren Stufen gebündelt aggregiert,<sup>1132</sup> eine Reihung bzw. Profilbildung erfolgt daher ausschließlich anhand der untersuchten Städte. Für Gemeindestrukturreformen kann diese Art des Bewertungsschemas für quantifizierbare Daten als Vorbild genommen werden, wenngleich die Anzahl der hierarchischen Stufen (nur eine Aggregation) als auch die Katego-

<sup>1126</sup>Methoden zur Identifikation der lokalen Aufgaben siehe Kapitel 3.4 bzw. ergänzt um Ideen aus dem diskursiven Planungsprozess, mehr dazu siehe Kapitel 4.3.

<sup>1127</sup>VfGH 44/2014-20, V 46/2014-20 bzw. mehr dazu siehe Kapitel 3.1.3.10.

<sup>1128</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 2.5.

<sup>1129</sup>Gerike, R., Wie kann das Leitbild nachhaltiger Verkehrsentwicklung konkretisiert werden? - Ableitung grundlegender Aufgabenbereiche (2005) 180.

<sup>1130</sup>Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 291ff.

<sup>1131</sup>Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 294ff.

<sup>1132</sup>Technische Universität Wien, Fachbereich Stadt- und Regionalforschung (Hrsg.), Giffinger et al., Smart cities – Ranking of European medium-sized cities [http://www.smart-cities.eu/download/smart\\_cities\\_final\\_report.pdf](http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf) (1.2.2016) 14.

rien (nur drei Kriterien) geringer ist. Bei der Auswahl der zu vergleichenden Gemeinden muss auf die Rahmenbedingungen geachtet werden, um keine Verzerrungen zu erhalten.<sup>1133</sup>

## 5.4 Operationalisierung durch Indikatoren

Im folgenden Kapitel soll dargelegt werden, wie die eben diskutierten drei Kriterien durch Indikatoren operationalisiert werden können. Ziel dieses Kapitel ist, sowohl Inhalte als auch Bearbeitungsmethoden vorzuschlagen, die dafür heranzuziehen sind. Dies ist vor allem deswegen notwendig, da die Formulierung der Kriterien im vorangegangenen Kapitel zu allgemein ist, um unmittelbar mit einer Messung beginnen zu können.

Vorweg sei gesagt, dass die Kriterien grundsätzlich auf sehr vielfältige Weise untersucht werden können. So ist es denkbar, dass z.B. die zum jeweiligen Kriterium passenden Indikatoren der ISO Norm 37120 »Sustainable development of communities – Indicators for city services an quality of life«<sup>1134</sup> herangezogen oder aus anderen existierenden Katalogen bezogen werden. Da allerdings in der Literatur kein auf das Thema der Arbeit, bzw. auf die Kriterien, passende Indikatorenkataloge existieren, soll in der Folge ein eigener Vorschlag eingebracht werden.

Da im bisherigen Verlauf der Arbeit Strukturreformen stets unter dem Blickwinkel der Gemeindeentwicklung verstanden werden<sup>1135</sup> – und sich das auch bei den Kriterien äußert – ist es nur konsequent, diese Idee auch bei der inhaltlichen Ausrichtung der Indikatoren weiter zu verfolgen. Dieser Anspruch verlangt somit das Heranziehen von räumlicher Information bzw. auch das Verräumlichen von Erkenntnissen aus Disziplinen, bei denen ein Raumbezug nicht unmittelbar im Vordergrund steht, wie z.B. beim Abschätzen von Synergiepotentialen in der Verwaltung. Alles in allem lässt sich dieser Gedanke zusammenfassen, dass jegliche Information, die im Rahmen von Strukturreformprozessen diskutiert wird, an einem bestimmten Ort im Raum festgemacht werden kann.

Damit geht einher, dass der Einsatz von geographischen Informationssystemen (kurz: GIS) notwendig wird, da sich diese zur Analyse und Aufbereitung von Informationen eignen, die »[...] orts-, lage- bzw. raumbezogenen Charakter haben.«<sup>1136</sup> Das Kriterium des raumbezogenen Charakters trifft, wie eben erläutert, zweifelsfrei zu. Darüber hinaus bestärkt Bartelme den Einsatz von GIS dahingehend, dass er behauptet, GIS eigne sich besonders zur Analyse von »[...] Datenbeständen, die auf Netzstrukturen aufbauen [...]«<sup>1137</sup>. Ohne die einzelnen Teilanalysen vorweg im Detail zu beschreiben, kann getrost gesagt werden, dass sich zumindest Teile der in der Folge vorgeschlagenen Analysen mit Verflechtungen im Sinne von Boustedt<sup>1138</sup> befassen. Er sieht dabei Verflechtungen als »[...] funktionale Beziehungen zwischen einzelnen Gegenständen, Beständen oder Institutionen im Raum.«<sup>1139</sup> Bildet man diese Verflechtungen durch Punkte und Linien ab, wie Boustedt dies im selben Absatz anspricht, so erhält man als

<sup>1133</sup>Anmerkung: Auch Giffinger et al. haben eine inhaltlich begründete Einschränkung ihre Städte-Samples vorgenommen. Technische Universität Wien, Fachbereich Stadt- und Regionalforschung (Hrsg.), Giffinger et al., Smart cities – Ranking of European medium-sized cities [http://www.smart-cities.eu/download/smart\\_cities\\_final\\_report.pdf](http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf) (1.2.2016) 13.

<sup>1134</sup>International Standard, ISO 37120:2014 (E), Sustainable development of communities - Indicators for city services an quality of life (20.04.2015).

<sup>1135</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 4.2.

<sup>1136</sup>Bartelme, N., Geoinformatik (1994) 12 bzw. sinngemäß auch Aronoff, St., Geographic information systems / a management perspective (1989) 1.

<sup>1137</sup>Bartelme, N., Geoinformatik (1994) 377f.

<sup>1138</sup>Boustedt, O., Grundriß der empirischen Regionalforschung / Teil 1: Raumstrukturen (1975) 154f.

<sup>1139</sup>Ebenda.

Grundstruktur ein Netz – das sich ideal für GIS-Analysen heranziehen lässt.

Es soll hier allerdings keinesfalls der Eindruck entstehen, ausschließlich unmittelbar räumliche Information darzustellen. Vielmehr sollen alle relevant erscheinenden und zu diskutierenden Inhalte aufgearbeitet und dargestellt werden. Ob dies in Form von Beschreibungen oder durch qualitative bzw. quantitative Indikatoren geschieht, sei vorerst einmal dahingestellt. Im Allgemeinen kann diese definitorische Trennung auch als nicht notwendig erachtet werden, wenn man sich vor Augen hält, dass ein Indikator per Definition grundsätzlich darauf abziele als Kenngröße »[...] über einen festgelegten, nicht oder nur sehr schwer messbaren Tatbestand Auskunft [zu] geben [...]«<sup>1140</sup> und so die Grundlagen für eine Entscheidungsfindung zu schaffen.<sup>1141</sup> Hält man diesen Zweck der Indikatorenentwicklung hoch, dann stellt sich weniger die Frage nach der Unterscheidung in der Art der Daten, sondern vielmehr ob der Indikator es schafft, die nötigen Fakten zu transportieren.

Im Sinne dieses Themas soll daher der Anspruch gestellt werden, dass diese Informationen mit dem Raum in Verbindung gebracht werden können, wenn auch es im ersten Moment als nicht nahe liegend erscheint. Zum Beispiel ist fraglich, ob eine Diskussion zur Motivation von Gemeindemitarbeiterinnen bzw. -mitarbeitern<sup>1142</sup> eine räumliche Verortung erfordert. Wenn dieses Thema jedoch mit anderen Themen gemeinsam diskutiert wird, die eine leichter verständliche räumliche Komponente aufweisen, wie z.B. der Darstellung von bestimmten Strukturen (z.B. Umfang und Qualität des zu betreuenden Leitungsnetzes etc.), ist es vorstellbar, dass ein Lerneffekt und in der Folge eine Zustimmung zum gesamten Projekt bei gemeinsamen Diskussionen erzielt werden kann. Diese Anforderung deckt sich auch mit jenen, die Köckler an Indikatoren stellt, die Zukunftsfähigkeit von Entwicklungen messen, zumal die darin untersuchten Themen »[...] zwangsläufig mit einem klaren Raumbezug verbunden [...]«<sup>1143</sup> sind.

Unter Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen und der Differenziertheit der Kriterien bietet sich folgende Herangehensweise an: Es sind zu grundsätzlich jedem inhaltlich begründbaren Themenfeld Indikatoren mit verschiedenen Methoden zu erarbeiten, wobei die Interpretation und der Zweck der Ausarbeitung je Kriterium unterschiedlich sein muss. In Abbildung 5.1 ist diese Idee anhand von Beispielen erläutert: Je Bearbeitungsmethode<sup>1144</sup> sind Beispielindikatoren aus diversen Themenfeldern<sup>1145</sup> genannt, deren Interpretation sich je nach Kriterium unterscheidet. Während z.B. die geografische Verortung von Kindergärten unter einer Effizienzbetrachtung primär dem Aufzeigen von parallelen – im Sinne von doppelten und potentiell ineffizienten – Infrastrukturen dient, unterstützt die gleiche Darstellung das Verständnis auf fehlende Infrastruktur unter dem Kriterium »Chancengleichheit«. Noch deutlicher wird diese Unterscheidung bei der Betrachtung von Einzugsgebieten: Während aus einer Effizienz Sicht wiederum doppelte, sich überlappende, Infrastrukturen sichtbar gemacht werden, können aus einer Chancengleichheit Sicht sehr kleinräumig Fakten über unter- bzw. überversorgte Gemeindeteile ermittelt werden. Auch das dritte Kriterium der demokratie- und gesellschaftspolitischen Qualität kann mit diesem Indikator operationalisiert werden, indem damit potentielle Interessensräume, denen auch eine Steuerungsabsicht unterstellt wird, aufgezeigt werden.

<sup>1140</sup>Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) 7.

<sup>1141</sup>Ebenda.

<sup>1142</sup>Laut Steiner besteht die Chance, die der Qualität der Verwaltung durch ein attraktiveres Aufgabenfeld und somit höherer Motivation zu steigern. Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 288 bzw. mehr dazu siehe Kapitel 2.2.1.

<sup>1143</sup>Köckler, H., Zukunftsfähigkeit nach Mass: kooperative Indikatorenentwicklung als Instrument regionaler Agenda-Prozesse (2005) 55.

<sup>1144</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 5.4.2.

<sup>1145</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 5.4.1.

## 5 Kriterien für den Lern- und Entscheidungsprozess

**Abbildung 5.1:** Darstellung unterschiedlicher Intentionen bei der Verwendung von Indikatoren gegliedert nach Kriterien und Bearbeitungsmethoden (Beispiele).

Bearbeitungs- methode	Beispiel für Indikator	Kriterium „Effizienz“	Kriterium „Chancen- gleichheit“	Kriterium „Demokratie- und gesellschafts- politische Qualität“
<b>Lage</b>	Verortung von Kindergärten	Aufzeigen von paralleler Infrastruktur	Aufzeigen von fehlender Infrastruktur	Aufzeigen von vorhandener Infrastruktur
	Verortung von Siedlungsgebieten	Aufzeigen von Rahmenbedingungen, die in Zusammenschau mit weiteren Inhalten Erkenntnisse liefern können		
	Verortung geplanter Siedlungserweiterungsflächen	Aufzeigen paralleler Entwicklungsabsichtungen	Aufzeigen erforderlicher Entwicklungen	Aufzeigen von Steuerungseffekten- und möglichkeiten
<b>Leistung, Qualität und Kosten</b>	Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen	Relativ-Betrachtung: Aufzeigen der Effizienz der Einrichtungen hinsichtlich der eingesetzten Mittel	Absolut-Betrachtung: Aufzeigen von anfallenden Kosten bei gegebenem Betreuungsniveau	Aufzeigen von Steuerungseffekten- und möglichkeiten
	Inanspruchnahme Kinderbetreuungseinrichtungen			
	Öffnungszeiten Kinderbetreuungseinrichtungen			
<b>Verflechtungen</b>	Einzugsgebiete von Kindergärten	Aufzeigen von paralleler Infrastruktur	Aufzeigen von räumlicher Unter- bzw. Überversorgung	Aufzeigen von Interessensräumen mit Steuerungsansprüchen
	Pendelverflechtungen	Aufzeigen von Rahmenbedingungen, die in Zusammenschau mit weiteren Inhalten (speziell Leistung, Qualität und Kosten) zur Erklärung beitragen können		
	Siedlungsverflechtungen			
<b>Lokale Relevanz</b>	Mental Map von Aktionsräumen	Aufzeigen des subjektiven Eindrucks zur Notwendigkeit kommunaler Leistungen		Aufzeigen von Interessensräumen mit Steuerungsansprüchen

Quelle: Eigene Überlegung.

Abschließend ist anzumerken, dass eine Gesamtaussage je Kriterium nur abgeleitet werden kann, wenn auch alle relevanten Themen – und keinesfalls nur die in Abbildung 5.1 genannten Beispiele – in der Gemeinde mit den vorgeschlagenen Bearbeitungsmethoden untersucht und im Sinne des jeweiligen Kriteriums interpretiert werden. Eine gemeinsame Betrachtung der einzelnen Indikatorergebnisse erscheint zweckmäßig, z.B. durch eine grafische Überlagerung von den verschiedenen thematischen Layern. Wie die Methoden allerdings genau zu verstehen sind als auch welche Inhalte zu analysieren sind, ist in den folgenden zwei Unterkapiteln getrennt voneinander geklärt. Weiters ist in Kapitel 5.4.3 eine beispielhafte Umsetzung von ausgewählten Indikatoren gegeben, die dem besseren Verständnis der hier genannten Ausführungen dienen soll.

### 5.4.1 Abzudeckende Themenfelder

Es ist nun zu klären, welche Inhalte durch die Verwendung von Indikatoren zu bearbeiten sind – unabhängig davon, wie sie je Kriterium zu interpretieren sind. Würde man den Fokus rein eng auf die kommunale Aufgabenerfüllung selbst legen, wäre es naheliegend, eine der rechts- oder wirtschaftswissenschaftlichen Gliederungen heranzuziehen.<sup>1146</sup> Doch scheint bei diesem Ansatz der Fokus zu eng: Wie in den Kapiteln 3.4.4 bzw. 3.5 ausführlich erläutert, gibt es in Gemeinden auch relevante Entwicklungen, die nicht oder nur in geringem Umfang von der Institution der Gemeinde durch formale Prozesse und Instrumente gesteuert werden können; dies betrifft beispielsweise Leistungen, die von anderen öffentlichen Einrichtungen angeboten oder von Privaten ohne Zwang oder Verpflichtung aus Eigeninteresse erbracht werden. Dass diese für die Gesellschaft allerdings wesentlich sind, wie z.B. die Versorgung mit Arznei- oder Lebensmitteln, kann als unbestritten angenommen werden. Es ist daher sinnvoll, eine Struktur für die Aufarbeitung bereitzustellen, die auch derartige Themen gleichrangig umfasst und nicht ex ante ausschließt.

Die Lösung dieses Problems kann im Heranziehen des Politikbegriffes, genauer gesagt in Form von Themenfeldern der Gemeindepolitik, gefunden werden. Damit wird eine Aufweitung weg von einem engen aufgabenorientierten hin zu einem weiten, multidimensionalen Verständnis ermöglicht. So sei hier einem Vorschlag der Themenfelder nach Neuffer bzw. Anderwald gefolgt, die, wie bereits in Kapitel 3.4.4 diskutiert, folgende Themenfelder der Gemeindepolitik sehen: Wohnungspolitik, Jugend- und Bildungspolitik, Arbeitspolitik, Gesundheits- und Sozialpolitik, Kultur-, Erholungs- und Sportpolitik, Verkehrspolitik und Ver- und Entsorgungspolitik.<sup>1147</sup> Diese Themen können, ergänzt um eine Restkategorie für reine Verwaltungseinrichtungen, als eine Art fixe, oberste Gliederungsebene gesehen werden – die freilich in begründeten Fällen noch adaptiert werden kann. In jedem dieser Themenfelder können nun Indikatoren definiert werden. Diese können sowohl aus dem Bereich der kommunalen Aufgaben stammen als auch nicht-kommunale Angebote und Leistungen fassen. Die Auswahl der konkreten Indikatoren hat angepasst an die lokale Situation zu erfolgen. Die technische Umsetzung ist in Kapitel 5.4.2 beschrieben. Davor sei jedoch ein eigener Vorschlag an zu untersuchenden Merkmalen gegeben, der speziell auf die Fragestellung zurechtgelegt ist. Dieser ist als Vorschlag zu verstehen, der – ganz im Sinne des in Kapitel 4 diskutierten Planungsprozesses – durch Rückkoppelungen aus Gesprächen mit Stakeholdern zu ergänzen ist:<sup>1148</sup>

- **Wohnungspolitik:** Siedlungs- und Wohnungsstruktur, sozialer Wohnbau. . .
- **Jugend- und Bildungspolitik:** Kindergärten, Kinderbetreuung, Volksschulen, Mittelschulen, weiterführende Schulen (AHS Oberstufe, HTL, HBLA etc.), Fachhochschulen und Universitäten, Musikschulen, Forschungseinrichtungen. . .
- **Arbeitspolitik:** Arbeitsplatzangebot, Wirtschaftsförderung, Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs, spezialisierte Dienstleistungen, Wirtschaftsdienstleistungen, Ein-

<sup>1146</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 3.4.

<sup>1147</sup>Die Politikfelder entsprechen den Unterkapiteln 5 bis 11 des Kapitels III Die Befriedigung der individuellen Grundbedürfnisse: Daseinsvorsorge und sozialer Ausgleich aus Neuffer, M., Entscheidungsfeld Stadt (1973) 32ff, 47ff, 54ff, 57ff 67ff, 73ff und 83ff. Die Diskussion zu „charakteristischen Themen“ der Daseinsvorsorge auf lokaler Ebene unterscheidet sich sinngemäß nur geringfügig von der hier genannten. Anderwald, K., Gemeindepolitik in Österreich in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) (5) 8f.

<sup>1148</sup>Die Zusammenstellung beruht auf den Aufgaben von Gemeinden, die in Kapitel 3.4 diskutiert wurden und ist ergänzt um Inhalte aus einem laufenden und daher noch nicht publizierten Forschungsprojekt der Technischen Universität Wien, Fachbereiche Stadt- und Regionalforschung und Finanz- und Infrastrukturpolitik und dem KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung zum Thema Aufgabenorientieren Finanzausgleich, bei dem der Autor beteiligt ist (Projektname: Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden).



kaufszentren, Gastronomie. . .

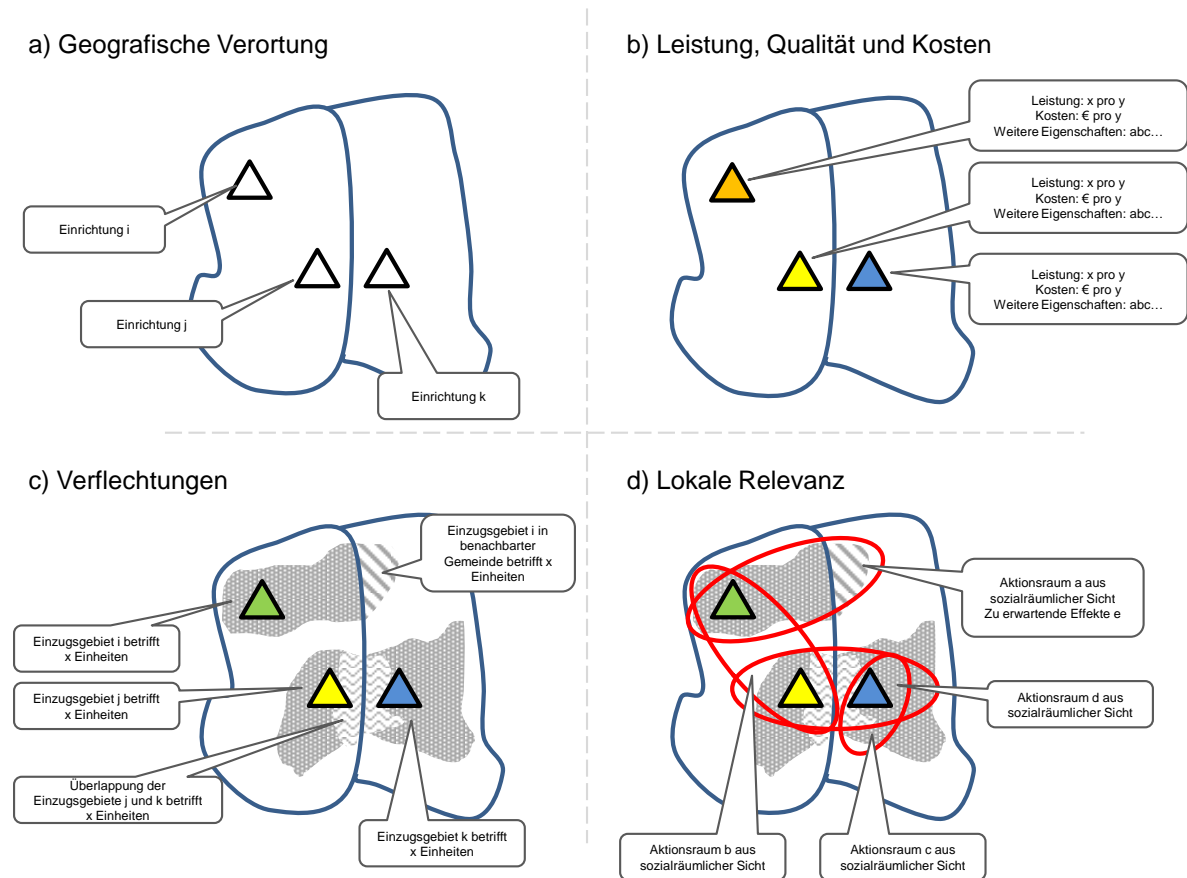
- **Gesundheits- und Sozialpolitik:** Praktische Ärzte, Fachärzte, Apotheken, Krankenhäuser, Tagesbetreuungseinrichtungen, Mobile Sozialdienste, Alters- und Pflegeheime, Jugendwohlfahrt, Rettungs- und Feuerwehrwesen, Bestattung, Obdachlosen-, Asyl- und Flüchtlingsquartiere. . .
- **Kultur-, Erholungs- und Sportpolitik:** Museen, Bibliotheken, Theater, Kultur- und Kultuseinrichtungen, Kulturvereine, Mehrzweckhallen, Messeeinrichtungen, Park- und Gartenanlagen, Kinderspielplätze, Freizeitparks, Natur- und Umweltschutzmaßnahmen, Friedhöfe, Frei- und Hallenbäder, Sportplätze und -Hallen, Wintersporteinrichtungen, sonstige Tourismuseinrichtungen. . .
- **Verkehrspolitik:** öffentlicher Nah- und Fernverkehr, Straßeninfrastruktur für ruhenden und fließenden Verkehr, Schiffs- und Flughäfen, Seilbahnen. . .
- **Ver- und Entsorgungspolitik:** Stromversorgung, Wasserversorgung, Fernwärme, Informations- und Kommunikationstechnologie-Infrastrukturen, Abwasser, Abfallentsorgung, Recyclinganlagen, Reinigung öffentlicher Flächen, Bauhöfe. . .
- **Sonstiges:** Verwaltungseinrichtungen von Gemeinde, Bezirk, Land und Bund. . .

### 5.4.2 Technische Bearbeitungsmethoden

Die in der Folge erläuterten Bearbeitungsmethoden zielen darauf ab, jene Indikatoren zu produzieren, die zur Bildung respektive Interpretation der in Kapitel 5.3 beschriebenen Kriterien benötigt werden. Völlig unbekannt sind sie nicht, zumal sie schon in der Einleitung zu diesem Unterkapitel, in Grafik 5.1, andiskutiert wurden.

Die Grundidee ist, dass verhältnismäßig einfache Schritte in jedem Fall durchzuführen sind (wie etwa die reine, wertfreie Darstellung der Lage von Elementen), auch wenn anzunehmen ist, dass der Erkenntnisgewinn dabei vergleichsweise gering ist und aufwändigere Analysen erst nachgelagert auszuführen sind. Die Vertiefung zur Erhöhung der Differenziertheit der Aussage kann dabei in mehreren Stufen erfolgen, wie z.B. in dem zunächst die Qualität ergänzt, anschließend Verflechtungen identifiziert und schlussendlich zusätzliche Informationen zur Einschätzung der lokalen Relevanz eingeholt werden. Dadurch soll zum einen eine bestmögliche Ausschöpfung des Analysepotentials in Abhängigkeit der Rahmenbedingungen erzielt werden können, zum anderen dem iterativen Charakter des Planungsprozesses entsprochen werden: Eine erste Abschätzung kann anhand einer sehr einfachen, ersten Analyse getroffen werden, die – ergänzt um Inhalte aus Gesprächen – sukzessive vertieft wird. So läuft man auch nicht Gefahr, in einer ersten, allumfassenden Analyse wesentliche Details zu übersehen oder von der räumlichen Komponente vollständig Abstand zu nehmen, wenn sie einem als grundsätzlich zu komplex bzw. aufwändig erscheint. In der Folge sind die einzelnen Stufen der Bearbeitung – Lage, Qualität, Verflechtung und lokale Relevanz – sowie mögliche Methoden präziser erläutert. Nachdem der Anspruch besteht, die Information auch möglichst räumlich darzustellen, ist in Abbildung 5.2 der Versuch einer Abstraktion dieser Idee gegeben. Auf diese Darstellung wird im weiteren Verlauf der Arbeit eingegangen.

**Abbildung 5.2:** Veranschaulichung der Idee der räumlichen Darstellung in den unterschiedlichen Bearbeitungsstufen.



Quelle: Eigene Überlegung.

### 5.4.2.1 Geografische Verortung

In einem ersten Schritt ist die geografische Lage von Objekten<sup>1149</sup> in einer Karte darzustellen; es erfolgt vorerst keine weitere Präzisierung. Dies entspricht der Skizze a) in Abbildung 5.2. Mit dieser nominalen – also unbewerteten<sup>1150</sup> – Darstellung soll eine Vorstellung der räumlichen Verteilung erreicht werden. Dies stellt sich bei der Bearbeitung von Objekten, die bei Erfüllung von Aufgaben mit punkt- oder netzförmigen Charakter<sup>1151</sup> benötigt werden, leichter heraus als bei jenen ohne Raumbezug. Um die Konsistenz zu wahren, erscheint auch für letzteres zumindest eine Visualisierung der von einer Aufgabe potentiell betroffenen Flächen zweckmäßig. Dies kann entweder durch einen Bezug auf das gesamte administrative Gemeindegebiet geschehen oder aber auch auf Teilflächen davon, wenn dies begründbar ist.

Ergänzend sind die weiteren Informationen, die eng mit der Aufgabe in Verbindung stehen, darzustellen, wenn sie das Verständnis zur Einschätzung der Lage unterstützen. Dabei können z.B. naturräumliche Gegebenheiten, Siedlungsflächen oder Straßen- und Wege etc. fallen. Im Hinblick auf die grundlegende Fragestellung ist es notwendig, jedenfalls das Grenznetzwerk

<sup>1149</sup>Mehr zur Lage von Objekten siehe Kapitel 3.2.

<sup>1150</sup>Auf Nominalskalen dürfen Objekte nur genau einer Klasse zugeordnet werden, eine Wertung oder Rangbildung erfolgt dabei nicht. Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) 15.

<sup>1151</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 3.4.3.

darzustellen. Dabei sind zumindest die Gemeindegrenzen, idealerweise aber auch Bezirks-, Landes- oder Staatsgrenzen zu identifizieren, zumal diese, wie in Kapitel 3.1 erörtert, maßgeblich administrative Räume bestimmen, die auf die Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung wirken. Weiters sind bereits an dieser Stelle thematisch naheliegende Informationen aus örtlichen und überörtlichen Planungsdokumenten abzubilden. Diese geben Aufschluss über mögliche künftige Entwicklungen, die jedenfalls mit den bestehenden Objekten in Zusammenhang stehen, zumal sie entweder einbezogen und verändert oder unangetastet bleiben. Hier sei etwa an Ausweisungen von Siedlungserweiterungsgebieten, Infrastrukturplanungen etc. gedacht. Dies kann zum einen bereits als Vorbereitung für den nächsten Schritt gesehen werden, zum anderen werden bereits durch diese einfache Kombination von thematischen Layern Fakten aufgezeigt, die ansonsten nicht sichtbar werden.

Im Sinne einer praktischen Umsetzbarkeit kann dieser Bearbeitungsschritt noch als vergleichsweise trivial gesehen werden, zumal, wie in der Folge zu sehen, sowohl topografische Daten als auch zumindest Adressinformationen zu Einrichtungen im Regelfall zugänglich vorliegen – wenn auch stets eine Kontrolle der Daten durchzuführen ist.<sup>1152</sup> Mögliche Quellen zur Abbildung der Ist-Situation sind:

- Daten der amtlichen Statistik auf unterschiedlich detaillierten Bezugsebenen, wie auf Gemeinde-<sup>1153</sup> oder Rasterzellenniveau (regionalstatistischer Raster)<sup>1154</sup>, z.B. zur Verfügung gestellt von Statistik Austria bzw. der Statistikabteilungen der Bundesländer.<sup>1155</sup>
- Amtliche Grenznzwerkdaten, z.B. kostenfrei zu Verfügung gestellt vom BEV.<sup>1156</sup>
- Adressregister, z.B. kostenfrei zu Verfügung gestellt vom BEV.<sup>1157</sup>
- Digitales Höhenmodell, z.B. kostenfrei zu Verfügung gestellt vom BEV.<sup>1158</sup>
- Landbedeckungsdaten, z.B. kostenfrei von CORINE Landcover.<sup>1159</sup>
- Routingfähige Verkehrsinfrastrukturdaten, z.B. Graphenintegrations-Plattform GIP<sup>1160</sup> bzw. TomTom-Daten.<sup>1161</sup>
- Verortete Firmendaten, z.B. Herold Business Data, zu beziehen über WIGeoGIS GmbH GmbH.<sup>1162</sup>
- Topografische Daten kostenfrei aus dem OpenStreetMap.org-Projekt.<sup>1163</sup>

<sup>1152</sup>Dies deckt sich mit der Einschätzung von Zalka im Zuge des durchgeführten Experteninterviews. Mehr dazu siehe Kapitel 4.3.3.

<sup>1153</sup>Statistik Austria, Gemeinden [http://www.statistik.at/web\\_de/klassifikationen/regionale\\_gliederungen/gemeinden/-index.html](http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/gemeinden/-index.html) (16.12.2015).

<sup>1154</sup>Statistik Austria, Regionalstatistische Rastereinheiten [http://www.statistik.at/web\\_de/klassifikationen/regionale\\_gliederungen/regionalstatistische\\_rastereinheiten/index.html](http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/regionalstatistische_rastereinheiten/index.html) (16.12.2015).

<sup>1155</sup>Z.B. sei hier auf das sehr umfassende Angebot des Landes Oberösterreichs verwiesen, wo ein freier Download von Daten auf Gemeindeebene, angefangen von Gemeindefinanzen über soziale Themen bis zu verkehrlichen Informationen, möglich ist. Land Oberösterreich (Hrsg.), Statistik <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/12136.htm> (16.12.2015).

<sup>1156</sup>BEV - Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, Verwaltungsgrenzen (VGD) - Stichtagsdaten [http://www.bev.gv.at/portal/page?\\_pageid=713,2601287&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.bev.gv.at/portal/page?_pageid=713,2601287&_dad=portal&_schema=PORTAL) (16.12.2015).

<sup>1157</sup>BEV- Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, Adressregister [http://www.bev.gv.at/portal/page?\\_pageid=713,2601271&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.bev.gv.at/portal/page?_pageid=713,2601271&_dad=portal&_schema=PORTAL) (16.12.2015).

<sup>1158</sup>BEV - Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, Höhen-Grid [http://www.bev.gv.at/portal/page?\\_pageid=713,2601281&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.bev.gv.at/portal/page?_pageid=713,2601281&_dad=portal&_schema=PORTAL) (16.12.2015).

<sup>1159</sup>European Environment Agency, Corine Land Cover 2006 seamless vector data <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/clc-2006-vector-data-version-3> (16.12.2015).

<sup>1160</sup>Heimbuchner consulting GmbH (Hrsg.), GIP.at <http://www.gip.gv.at/gipat.html> (16.12.2015).

<sup>1161</sup>WIGeoGIS GmbH (Hrsg.), WIGeoStreet <https://www.WIGeoGIS.com/de/wigeostreet> (17.12.2015).

<sup>1162</sup>WIGeoGIS GmbH (Hrsg.), Relaunch: ArcData HEROLD Firmendaten Österreich [http://www.WIGeoGIS.com/de/neuigkeiten/Relaunch\\_ArcData\\_HEROLD\\_Firmendaten\\_Oesterreich](http://www.WIGeoGIS.com/de/neuigkeiten/Relaunch_ArcData_HEROLD_Firmendaten_Oesterreich) (16.12.2015).

<sup>1163</sup>OpenStreetMap Contributors (2015) (Lizenz CC-BY-SA 2.0).

- Wenn vorhanden: Inhalte aus digitalen Katastrophenschutzplänen der Gemeinden.<sup>1164</sup>

### 5.4.2.2 Erarbeitung von Qualität, Leistung und finanzielle Relevanz

Mit dem strukturierten Hinzufügen von weiteren qualitativen als auch quantitativen Informationen soll die Aussagekraft der Darstellung gesteigert und somit eine bessere Grundlage für den Entscheidungsfindungsprozess geschaffen werden. So betont Meyer, dass durch die Verwendung von ordinalen bzw. metrischen Skalen der Gehalt der Analyse gestärkt werden kann.<sup>1165</sup> Nachdem mit den zunehmenden technischen Anforderungen an die Daten, die mit dem Anlegen eines höheren Skalenniveaus einhergehen, auch der Aufwand steige,<sup>1166</sup> lässt es sich rechtfertigen, diesen Schritt als eigenständig anzusehen.

Im Konkreten betrifft das Ergänzungen, die dem Verständnis zu Art und Umfang der Aufgabenerfüllung dienen. Mit der Erarbeitung von Indikatoren zur Qualität von Einrichtungen, zur Beschreibung von Leistungskennzahlen aber auch Kosten, kann ein Bild transportiert werden, welches effektivere Vergleiche als Entscheidungsgrundlage zulässt. Eine gemeinsame Betrachtung kann einer Fehlinterpretation entgegenwirken, indem Details aufgezeigt werden, die als Erklärung dienen. Z.B. könnten vergleichsweise höhere Ausgaben für Kindergärten zum einen auf besondere, politisch gewünschte Qualitätsmerkmale, wie extra lange Öffnungszeiten hinweisen, zum anderen aber auch auf Ineffizienzen hinweisen. Idealerweise werden daher zu jedem Aufgabenfeld Vertreter der bereits genannten vier Arten von Indikatoren<sup>1167</sup> – Input-, Output-, Outcome- und Impactindikatoren – geschaffen, um ein umfassendes Bild zu erhalten. Aus räumlicher Sicht ist die präziseste Einheit anzustreben, für die vernünftige Aussagen erzielt werden können. So kann es als durchaus wertvoll erachtet werden, für jeden einzelnen Kindergarten Informationen aufzubereiten und zuzuordnen, wenn es mehrere davon in einer Gemeinde gibt. In Abbildung 5.2 würde dies der Skizze b) entsprechen. Erst wenn auf diesem Niveau keine verwertbaren Daten verfügbar sind, kann auf höhere Aggregationsstufen, wie z.B. Gemeindeneiveau ausgewichen werden. Dies ermöglicht immer noch einen Vergleich mit Nachbargemeinden, wenn auch schon Abstriche in der Aussagekraft gemacht werden müssen.

Eine allgemeine Empfehlung zu möglichen Datenquellen abzugeben ist aufgrund der Heterogenität heikel. Es ist anzunehmen, dass speziell Indikatoren zur Qualität vorwiegend auf Basis von Einschätzungen von betroffenen Stakeholdern gebildet werden können. Wenn Einrichtungen Gegenstand der Betrachtung sind, können z.B. auch Öffnungszeiten erhoben werden. Die Kostenseite ist – zumindest auf öffentlicher Seite – tendenziell zu erheben, wenn man bedenkt, dass jede Gemeinde ein Budget führen muss, welches nach Aufgabenbereichen gegliedert ist.<sup>1168</sup> Es sind somit zu jedem untersuchten Gegenstand die entsprechenden Budgetdaten wie Netto- und Bruttoeinnahmen bzw. -ausgaben, absolut und relativ (z.B. pro Einwohnerinnen bzw. Einwohner oder im Vergleich zum gesamten Gemeindebudget) bezogen darzustellen; dazu müssen jedenfalls die entsprechenden Ansätze der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997<sup>1169</sup> dem jeweiligen Kriterium zugeordnet werden. Als Annäherung an

<sup>1164</sup>Z.B. im Burgenland, Wagner Sicherheit GmbH (Hrsg.), Plattform "digitaler Katastrophenschutzplan" <http://www.wagner-sicherheit.at/softwareentwicklung/plattform-digitaler-katastrophenschutzplan> (16.12.2015).

<sup>1165</sup>Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) 15.

<sup>1166</sup>Ebenda.

<sup>1167</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 5.2 bzw. The European Commission - DG Development (Hrsg.), Guidelines for the use of Indicators in country performance assessment (2002) [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-indicators-in-country-performance-assessment-200212\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-indicators-in-country-performance-assessment-200212_en_2.pdf) (7.12.2015) 3f.

<sup>1168</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 3.4.2.

<sup>1169</sup>BGBl. Nr. 787/1996 idF BGBl. II Nr. 118/2007.

die Beurteilung von nicht-kommunal erbrachten Leistungen können Daten nach der Klassifikation nach ÖNACE 2008 herangezogen werden, da diese Systematik der »[...] Klassifizierung von Unternehmen, Betrieben, Arbeitsstätten und ähnlichen wirtschaftlichen Einheiten [...]«<sup>1170</sup> diene und z.B. via der abgestimmten Erwerbsstatistik<sup>1171</sup> oder über Herold-Daten<sup>1172</sup> verfügbar sind.

### 5.4.2.3 Identifikation von Verflechtungen

Bei den bisherigen zwei Schritten lag der Augenmerk auf der Beurteilung der jeweiligen Gemeinde bzw. deren Einrichtungen selbst. Mit der rein auf Lage, Qualität, Leistung und finanzielle Kennzahlen beschränkten Bearbeitung wird noch keine Aussage über Verflechtungen und Beziehungen zu anderen, benachbarten Gemeinden durchgeführt. Freilich kann nicht abgestritten werden, dass bereits bei der Darstellung der Lage die Nähe bzw. Entfernung zu benachbarten Gemeinden abgelesen werden – ein methodisches Vorgehen erfolgt erst mit diesem Schritt.

Vorweg sei gesagt, dass unter Verflechtungen »[...] funktionale Beziehungen zwischen einzelnen Gegenständen, Beständen oder Institutionen im Raum [...]«<sup>1173</sup> verstanden werden. Eine Analyse dieser Verflechtung erscheint für zwei Zwecke sinnvoll: Erstens kann die Verteilung von Objekten in der Gemeinde hinsichtlich potentieller Über- und Unterversorgung analysiert und mit anderen Kommunen verglichen werden. Zweitens können Gemeindegrenzen überschreitende Verflechtungen aufgezeigt werden, wobei auch hier Überlagerungen nicht ausgeschlossen werden können. Diese Idee ist auch in Skizze c) der Abbildung 5.2 umgesetzt. Es ist anzunehmen, dass ersteres eher als Indikator für das Kriterium Chancengleichheit herangezogen werden kann, während zweiteres zur Operationalisierung der Kriterien Effizienz bzw. demokratie- und gesellschaftspolitische Qualität verwendet werden kann.

Zur Beurteilung können je nach Themenfeld verschiedene Arten von funktionalen Verbindungen verwendet werden. Boustedt nennt etwa neun verschiedene »Verflechtungserscheinungen«<sup>1174</sup>: Geografische, historische, sprachliche, gesellschaftliche, kulturelle, wirtschaftliche, verkehrliche, technische und politisch-administrative Verflechtungen.<sup>1175</sup> Im Sinne der Arbeit ergeht folglich der Vorschlag, für jedes Kriterium eines jeden Themenfeldes die mit ihm aus inhaltlicher Sicht argumentierbaren Verflechtungen aufzuzeigen. Beispielsweise kann beim Kriterium »Kindergärten« eruiert werden, woher die Kinder und Lehrerinnen bzw. Lehrer kommen, welche Zahlungsströme fließen, inwieweit bereits dabei schon auf institutioneller oder informeller Ebene kooperiert wird etc. Dies kann bereits als Vorbereitung für den letzten Schritt der Identifikation der lokalen Relevanz gesehen werden, welches in Kapitel 5.4.2.4 näher beschrieben ist. Mit diesem Bearbeitungsschritt soll jedoch der Schwerpunkt auf möglichst objektiv messbarer Verflechtungen gelegt werden, nicht auf die individuelle Einschätzung, um diese beiden Informationsgewinnungskanäle bewusst voneinander getrennt zu halten.

<sup>1170</sup>Statistik Austria (Hrsg.), Systematik der Wirtschaftstätigkeiten, ÖNACE 2008 [http://www.statistik.at/web\\_de/services/publikationen/611/index.html?includePage=detailedView&sectionName=Klassifikationen%2C+Systematiken&publd=494](http://www.statistik.at/web_de/services/publikationen/611/index.html?includePage=detailedView&sectionName=Klassifikationen%2C+Systematiken&publd=494) (10.12.2015).

<sup>1171</sup>Statistik Austria (Hrsg.), Standard-Dokumentation zur Abgestimmten Erwerbsstatistik und Erwerbsstatistik der Registerzählung 2011 (ab Stichtag 31.10.2006) [http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&dDocName=040231](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&dDocName=040231) (10.12.2015) 17f.

<sup>1172</sup>WIGeoGIS GmbH (Hrsg.), Relaunch: ArcData HEROLD Firmendaten Österreich [http://www.WIGeoGIS.com/de/neuigkeiten/Relaunch\\_ArcData\\_HEROLD\\_Firmendaten\\_Oesterreich](http://www.WIGeoGIS.com/de/neuigkeiten/Relaunch_ArcData_HEROLD_Firmendaten_Oesterreich) (16.12.2015).

<sup>1173</sup>Boustedt, O., Grundriß der empirischen Regionalforschung / Teil 1: Raumstrukturen (1975) 154.

<sup>1174</sup>Boustedt, O., Grundriß der empirischen Regionalforschung / Teil 1: Raumstrukturen (1975) 156.

<sup>1175</sup>Gesamte Aufzählung nach Boustedt, O., Grundriß der empirischen Regionalforschung / Teil 1: Raumstrukturen (1975) 156f. Anmerkung: Er verweist bei seiner Auflistung selbst auf Mäding, E. Verflechtungen in Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung (1970).

Im Idealfall können erhobene oder gemessene Daten in die Analyse einbezogen werden, welche reale Verflechtungen abbilden. Darunter seien z.B. die bereits genannten Wohnsitze der Kinder eines Kindergartens oder die Mitgliedschaft in einem Schulverband zu verstehen. Kann man auf derartige Informationen nicht zurückgreifen, sei es, weil sie nicht erhoben werden oder aus anderen Gründen nicht vorliegen, ergeht die Empfehlung, eine Annäherung mit Hilfe einer Modellierung bzw. Bildung komplexer Indizes zu versuchen.

Ausgeführt werden kann dies z.B. mit der Berechnung von Einzugsgebieten<sup>1176</sup>. In Bezug auf diese Arbeit liegt hier die simple Frage zu Grunde, ob es Einrichtungen gibt, die nicht nur die Bevölkerung der Standortgemeinde, sondern auch die Personen benachbarter Gemeinden mitversorgen? Um diese Frage zu beantworten, muss man sich eines Berechnungsmodells bedienen. Dabei lassen sich zur Bewertung der Lage von Standorten in der Literatur zahlreiche Berechnungsmethoden finden.<sup>1177</sup> Die Modelle unterscheiden sich vor allem in ihrer Komplexität hinsichtlich der Berücksichtigung von Nutzungsgelegenheiten und der Überwindung der Strecke. Nachdem der Anspruch besteht, eine nachvollziehbare Grundlage für den diskursiven Prozess zu schaffen, sei das Ziel, hier eine möglichst einfache und nachvollziehbare Methode anzuwenden. Ein verhältnismäßig einfach verständliches Modell zur Bestimmung der, wie es Bökemann bezeichnet, *Lagegunst*, ist das *Potentialmodell*:

»Die allgemeine lagebezogene **Nutzbarkeit**,  ${}_L P_i$  (das Potential) eines Standortes  $i$  wächst mit der realen Nutzungsintensität des umgebenden Standort  $N_j$  und nimmt mit deren Entfernung  $d_{ij}$  (bzw. mit der entsprechenden Widerstandsfunktion  $w_{ij}$ ) ab.«<sup>1178</sup>

$${}_L P_i = \sum_{j=1}^m N_j \cdot [f(nw_{ij})]^{-1}$$

Definiert man nun die Nutzungsintensität und eine Widerstandsfunktion, lässt sich auf diese Weise ein Einzugsgebiet für eine Einrichtung berechnen. Für die Modellierung der Nutzungsintensität erscheint es für diese Arbeit zweckmäßig, die Menge der nachfragenden Bevölkerung heranzuziehen, zumal diese auch die Einrichtungen nutzen kann. Je nach Aufgabenstellung kann auch eine passende Submenge gewählt werden, wenn dies zweckmäßig ist (z.B. nur eine gewisse Altersklasse, nur Personen mit Hauptwohnsitz etc.). Je detaillierter diese Information vorliegt, desto genauer die Aussage. Als guter Kompromiss können die regionalstatistischen Rasterdaten (250 m) von Statistik Austria herangezogen werden, zumal diese genauer sind als die reine Gemeindeebene, zum anderen aber auf einem bereits aggregierten Niveau vorliegen, wo Rückschlüsse auf Einzelpersonen nicht mehr leicht möglich sind, ausgenommen in sehr dünn besiedelten Gebieten. So kann man etwaigen Unschärfen in der Aussagekraft im Kontext des Datenschutzes entgegentreten.<sup>1179</sup> Als schwieriger erweist sich die Definition bzw. begründete Wahl einer sinnvollen Widerstandsfunktion. Bökemann schlägt dazu beispielsweise durch Parameter gewichtete Distanz- oder reisezeitabhängige Funktionen vor.<sup>1180</sup> Das Ergebnis wird hierbei maßgeblich vom zu wählenden Parameter beeinflusst. Da in dieser Analyse aber nicht der Fokus auf möglichst umfassende Einzugsgebietsberechnungen unter Berücksichtigung zahlreicher Eventualitäten, sondern auf der vergleichbaren Feststellung von Gemeindegrenzüberschreitungen liegt, wird in einem ersten Schritt auf eine denkbar einfache

<sup>1176</sup>Anmerkung: Bousted versteht unter Einzugsgebieten nur von einem Punkt oder einer Einrichtung aus ausstrahlende Verflechtungen. Bousted, O., Grundriß der empirischen Regionalforschung / Teil 1: Raumstrukturen (1975) 157.

<sup>1177</sup>Eine umfassende Übersicht über unterschiedliche Modelle gibt z.B. Bökemann in Bökemann, D., Theorie der Raumplanung (1982) 41ff.

<sup>1178</sup>Bökemann, D., Theorie der Raumplanung (1982) 45.

<sup>1179</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 5.2.

<sup>1180</sup>Bökemann, D., Theorie der Raumplanung (1982) 45.

Widerstandsfunktion zurückgegriffen: Bis zu einer harten Entfernungsschranke soll sich das Einzugsgebiet erstrecken. Wird diese Schranke überschritten, zählen die dahinter liegenden Gebiete vollständig nicht mehr zum Einzugsgebiet. In der Lehrveranstaltung »Methoden der Regionalanalyse« des Fachbereichs Stadt- und Regionalforschung an der TU Wien wird dieser Modellansatz prägnant unter dem Schlagwort »Isochrone« gelehrt, und mit folgender Formel samt Parameter beschrieben:<sup>1181</sup>

$$I_i = \sum_{j=1}^n A_j \text{ wenn } t_{ij} \leq t_z$$

Dabei seien:

- $I_i$  ... vom Standort  $i$  aus innerhalb der Zeit  $t_z$  erreichbaren Angebote  $A_j$
- $A_j$  ... Zahl der Angebote am Standort  $j$  (z.B. Wohnbevölkerung, Arbeitsplätze, ...)
- $t_{ij}$  ... Reisezeit zwischen den Standorten  $i$  und  $j$
- $t_z$  ... Schwellenwert der Reisezeit

In der Literatur wird bei der Bewertung der Lagegunst diesem Ansatz wenig Bedeutung geschenkt. Dies könnte daran liegen, dass die offensichtlichste Hauptschwäche das abrupte Ende des Einzugsgebietes bei Erreichen der Entfernungsschranke ist. Nur Pohl geht näher in einer Diskussion über kartografische Darstellungsformen zeitgeographischer Phänomene auf Isochronen als »[...] klassischste Form, zeitbezogene Information auf einer Karte darzustellen [...]«<sup>1182</sup> ein. Er sieht dabei eine Isochrone als »[...] eine Linie gleicher zeitlicher Erreichbarkeit [...]«<sup>1183</sup>. Wenn diese einfach nachvollziehbare Methode eingesetzt wird, darf nicht auf die Erwähnung ihrer Schwächen verzichtet werden. Doch diese Schwäche kann zugleich als eine Stärke hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit aufgefasst werden – die Ergebnisse können ohne höhere Mathematik- oder Statistikkenntnisse rein durch sinngemäß »Messen und Zählen« nachgeprüft werden. Die Feststellung und Kommunikation potentiell Gemeindegrenzen überschreitender Einzugsgebiete lässt sich jedenfalls mit dieser Methode genauso erzielen. Somit kann diese Art der Identifikation von potentiellen funktionsräumlichen Beziehungen als ihren Zweck erfüllend angesehen werden.

Für die Praxis ergeht daher die Empfehlung, folgende Analyseschritte zur Feststellung von Gemeindegrenzen überschreitenden Einzugsgebieten durchzuführen:

- Begründete Wahl der zu analysierenden Einrichtungen.
- Räumliche Verortung der Einrichtungen (Anmerkung: Dies sollte bereits in im ersten Schritt erfolgt sein.)
- Begründete Wahl der Nutzer.
- Räumliche Verortung der Nutzer.
- Begründete Wahl einer Entfernungsschranke (in Zeit- oder Weeinheiten).
- Berechnung der Distanzen zwischen allen Standorten von Einrichtungen und allen Standorten von Nutzern.
- Auswahl jener Einrichtungs-Nutzerbeziehungen, die kleiner als der von der Entfernungsschranke erlaubte Maximalwert sind.

<sup>1181</sup>TU Wien, Fachbereich Stadt- und Regionalforschung, Lehrveranstaltungsunterlagen zur VU 280.092 Methoden der Regionalanalyse im WS2014. VO 4: Graphentheorie, Erreichbarkeiten, Räumliche Interaktionen 02.12.2014 16.

<sup>1182</sup>Pohl, T., Chronomaps als Repräsentations- und Kommunikationsmittel der raumzeitlichen Strukturierung in Läßle, D. (Hrsg.), Zeiten und Räume der Stadt: Theorie und Praxis (2010) (159) 164.

<sup>1183</sup>Pohl, T., Chronomaps als Repräsentations- und Kommunikationsmittel der raumzeitlichen Strukturierung in Läßle, D. (Hrsg.), Zeiten und Räume der Stadt: Theorie und Praxis (2010) (159) 166.

- Klassifikation der Beziehungen: 1.) Beziehungen innerhalb der Gemeinde (Einrichtungs- und Nutzerstandortgemeinde ident) und 2.) Beziehungen über die Gemeindegrenzen hinweg (Einrichtungs- und Nutzerstandortgemeinde nicht ident).
- Interpretation und Ableitung weiterführender, vertiefender Analysen.

Die soeben beschriebene Methode kann als zielführend gesehen werden, wenn es sich bei dem untersuchten Merkmal um eine gut fassbare Aufgabe mit punkt- oder netzförmigen Charakter handelt.<sup>1184</sup> Bei der Analyse von Aufgaben ohne unmittelbaren Raumbezug ist diese Art von Berechnung nicht möglich. Weiters erscheint es heikel, Einzugsgebiete zu bestimmen, wenn für ein Kriterium aus inhaltlicher Sicht keine oder nur eine sehr schwache Begründung gefunden werden kann. Z.B. ist es fraglich, inwiefern für Wohnungen Einzugsgebiete berechnet werden können; die Lebensstile der einzelnen Bewohner können dabei zu vielfältig sein, sodass eine derartige Analyse seriöse Ergebnisse liefern würde. Treten solche Bedenken auf, kann entweder direkt zum nächsten Analyseschritt übergangen werden oder eine weitere Annäherung versucht werden, die weniger die Einzugsgebiete an sich denn mehr die Lage zur Gemeindegrenze in den Vordergrund stellt: Es kann aufgezeigt werden, ob die untersuchten Objekte in der Nähe der Gemeindegrenze Besonderheiten verglichen mit dem restlichen Aufkommen in der Gemeinde aufweisen. Z.B. kann dies durch die Bestimmung von Schwerpunkten oder Häufigkeitsverteilungen im Gebiet gelingen.<sup>1185</sup>

- Begründete Wahl der zu analysierenden Einrichtungen oder Gegebenheiten.
- Räumliche Verortung der Einrichtungen (Anmerkung: Dies sollte bereits in im ersten Schritt erfolgt sein.)
- Ermittlung von räumlichen Schwerpunkten in den Gemeinden hinsichtlich eines bestimmten Kriteriums, z.B. Klassifikation nach unter- und überdurchschnittlicher Merkmalsausprägung.
- Berechnung der Distanzen zwischen den am nächsten gelegenen Schwerpunkten.
- Auswahl jener Schwerpunkt-Verbindungen, die kleiner als der von einer festzulegenden Entfernungsschranke sind.
- Klassifikation der Beziehungen in Beziehungen innerhalb der Gemeinde über die Gemeindegrenzen hinweg.
- Interpretation und Ableitung weiterführender, vertiefender Analysen.

### 5.4.2.4 Identifikation der lokalen Relevanz

Im vorherigen Schritt lag der Fokus auf der Identifikation von mess- bzw. berechenbaren Verflechtungen. Aussagen über die Relevanz der Gemeindegrenzen sind aus diesen technokratischen Analysen bzw. Erhebungen unmittelbar nicht abzuleiten, dazu bedarf es weiterer Informationen. Speziell wenn die Situation nur in Form von hypothetischen Einzugsgebieten geschätzt wird, beinhalten die Ergebnisse keinerlei Information, ob errechnete Potentiale in Form von Interaktionen auch tatsächlich wahrgenommen werden. Es existiert darüber hinaus keine Begründung zum Verhalten der Personen oder eine Einschätzung, ob die Gemeindegrenze in dieser Angelegenheit eine Hürde darstellt. Zur Verdeutlichung: Beispielsweise könnte eine Einzugsgebietsanalyse zu dem Schluss kommen, dass ein Kind  $K_1$  im Einzugsgebiet des Kindergartens  $A_1$  wohnt. Ob es diesen Kindergarten  $A_1$  auch tatsächlich besucht, ist unbekannt. Es kann selbstverständlich in einem Kindergarten  $A_2$  gehen, der in der Analyse nicht beachtet wurde und womöglich sogar in einer anderen Gemeinde liegt. Oder aus einer Vielzahl an

<sup>1184</sup>Mehr zur diesbezüglichen Unterscheidung von Aufgaben siehe Kapitel 3.4.3. Zur Illustration der Gedanken siehe auch das diskutierte Beispiel zur Einzugsgebieten von Kindergärten in Kapitel 5.4.3.2.

<sup>1185</sup>Siehe auch das diskutierte Beispiel zur Siedlungsverflechtung in Kapitel 5.4.3.1.



unbekannten Gründen gar keinen Kindergarten besuchen. Mit diesem weiteren Bearbeitungsschritt gilt es, die Gründe für das Verhalten zu identifizieren und darzulegen; stets mit dem Ziel, Gemeindegrenzen überschreitende Beziehungen zu verstehen, um die Rolle der Gemeindegrenze ableiten zu können.

Dies kann durch das Einbringen eines weiteren Raumverständnisses gelingen. Wie in Kapitel 3.3 erörtert, sei die Situation stets dann suboptimal, wenn Strukturen nach einem substantiellen Verständnis sich nicht mit Verhaltensweisen decken, die nach einer relationalen Sichtweise erkannt werden können.<sup>1186</sup> Folglich müssen zur vollständigen Informationsaufbereitung noch die entsprechenden Sozialräume identifiziert und verstanden werden. Dies kann etwa damit gelingen, dass in den bisher erläuterten Grundlagen der Schritte a) bis c) im dialogischen Verfahren Begründungen und Besonderheiten eingearbeitet werden. Ein Hilfsmittel dazu kann das Visualisieren von Wahrnehmungen der Realität in Form so genannter »Mental Maps« sein, da mit dieser Methode versteckte Bilder, welche sich in den Köpfen der Leute befinden, dargestellt werden können.<sup>1187</sup> Die Analyse sollte idealerweise für jede einzelne betroffene Person durchgeführt werden. Da zu erwarten ist, dass dies aus Kapazitätsgründen nicht geschehen kann, sollte dies zumindest stellvertretend für verschiedene Akteursgruppen durchgeführt werden. Dabei hat die Unterscheidung nicht anhand vordefinierter Kriterien in einem substantiellen Sinn, sondern durch eigene Wahrnehmung der Unterschiedlichkeit der betroffenen Personengruppen nach einem relationalen Verständnis selbst zu erfolgen.<sup>1188</sup>

### 5.4.3 Beispielhafte Umsetzung

Zum besseren Verständnis sind in der Folge Beispiele an Indikatoren operationalisiert. Die Darstellungen haben dabei reinen demonstrativen Charakter und dürfen nicht für eine abschließende Bewertung herangezogen werden; dies hat in einem dialogischen Prozess unter Stakeholdern zu erfolgen. Die Auswahl der Beispiele kann als prinzipiell zufällig erachtet werden, da das Ziel die reine Veranschaulichung der Arbeitsweise ist. Nichtsdestotrotz ist in einigen Karten ein Ausschnitt aus dem politischen Bezirk Rohrbach in Oberösterreich zu sehen, zumal die Gemeinde Rohrbach-Berg erst im Jahr 2015 aus einem Fusionsprojekt heraus entstand und so klare Ergebnisse pro Fusion im Beispiel erwartet werden dürfen.<sup>1189</sup>

#### 5.4.3.1 Beispiel aus dem Themenfeld Wohnungspolitik: Siedlungsverflechtungen

Als erstes sei hier ein Beispiel aus dem Themenfeld der Wohnungspolitik genannt, um einen Anwendungsfall zu illustrieren. Im Konkreten soll das Merkmal der Wohnbevölkerung hinsichtlich deren räumlichen Verteilung in der Gemeinde analysiert werden. Diese Ausarbeitungen könnten neben der Hauptintention als Diskussionsgrundlage zur Wohnsituation auch als Hintergrundinformation in andere Auswertungen einfließen, die damit in Zusammenhang gebracht werden können, wie etwa Kriterien aus dem Themenfeld Verkehrspolitik.

Entsprechend des hierarchischen Aufbaus soll in einem ersten Schritt rein die Verortung des Merkmals durchgeführt werden, sofern dies möglich ist. Nachdem, bis auf wenige Ausnahmen, jede Person an einem Wohnsitz gemeldet sein muss,<sup>1190</sup> erscheint es naheliegend, die Wohn-

<sup>1186</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 3.5.3.

<sup>1187</sup>Gould, P., White, R., *Mental Maps* (1974) 28ff.

<sup>1188</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 3.3.2.

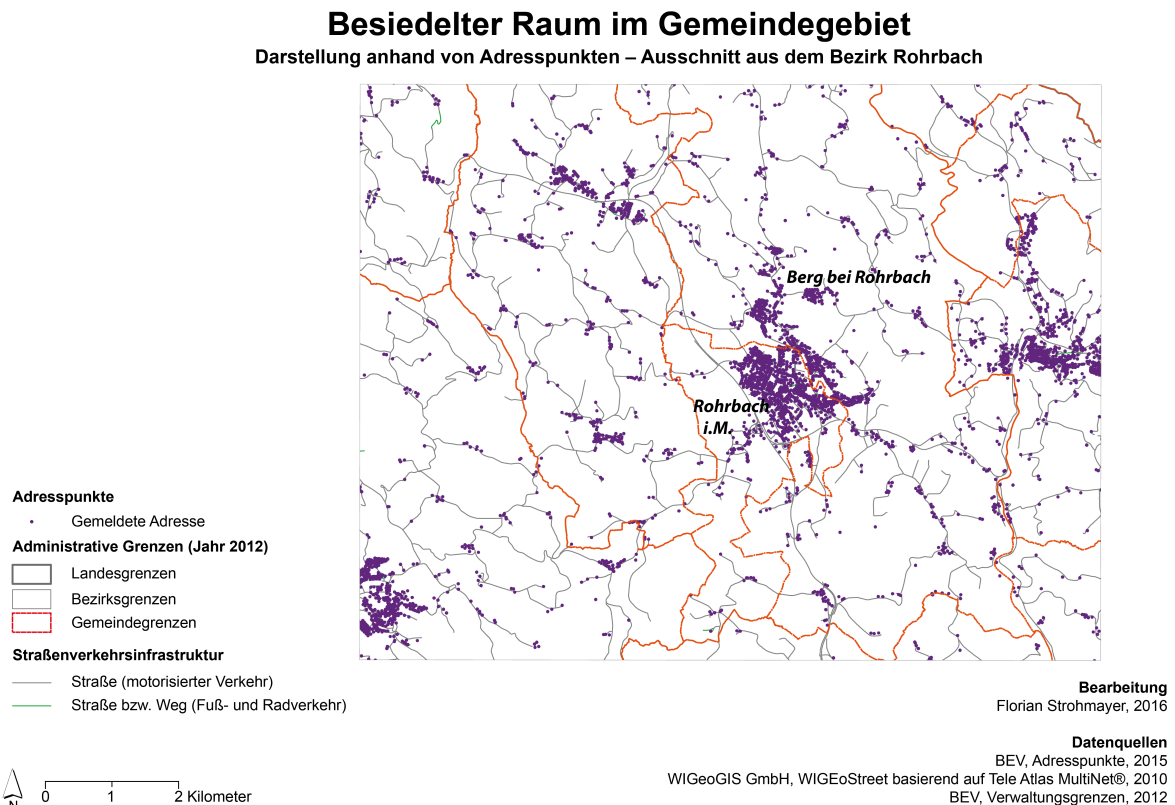
<sup>1189</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 2.4.1.

<sup>1190</sup>§§ 1 und 2 Meldegesetz 1991; BGBl. Nr. 9/1992 idF BGBl. I Nr. 52/2015.

## 5 Kriterien für den Lern- und Entscheidungsprozess

adressen ohne weitere inhaltliche Wertung in einer Karte darzustellen. Dies ist ergänzt um das Gemeindegrenz- und Straßennetzwerk in Abbildung 5.3, basierend auf den amtlichen Daten des Adressregisters, dargestellt. Diese punktgenauen Daten können als sehr hochwertig hinsichtlich ihrer räumlichen Qualität eingestuft werden. Allerdings enthalten diese frei verfügbaren Daten nur Informationen zu den Adressen, nicht aber unmittelbar zur Wohnbevölkerung selbst. Dennoch eignen sie sich, um die Fragestellung abzudecken.

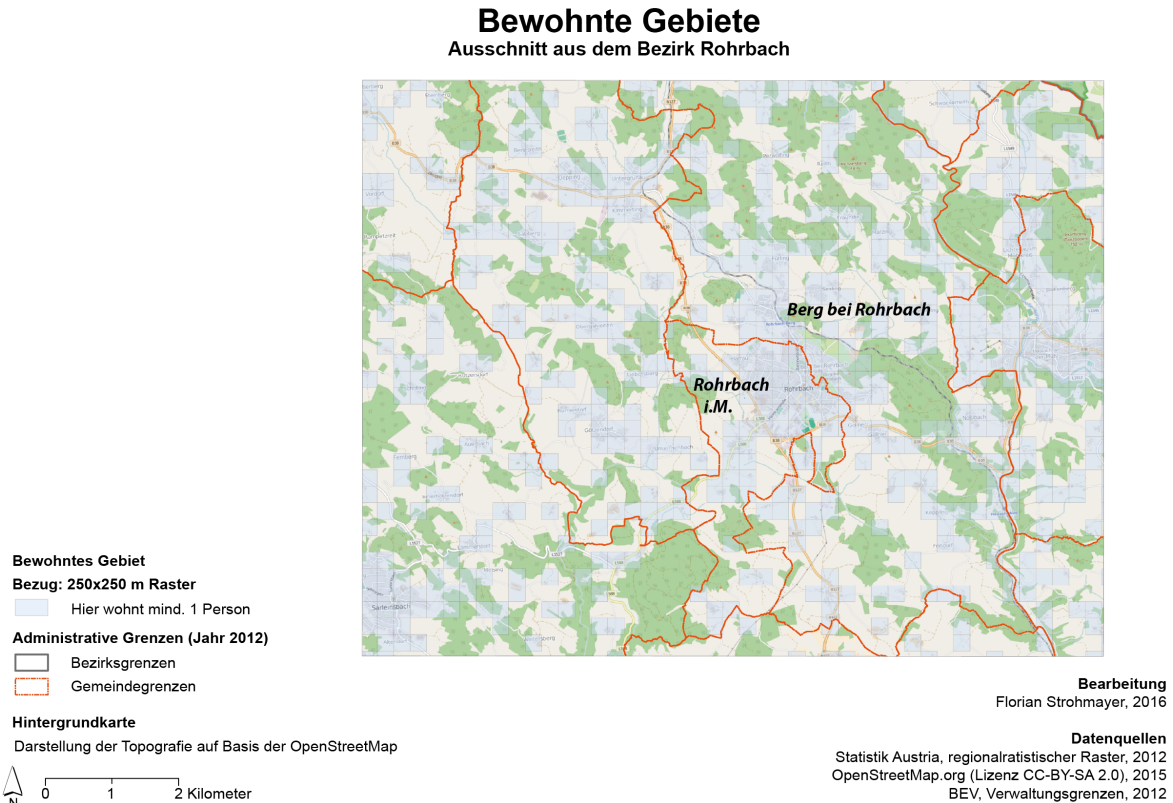
**Abbildung 5.3:** Darstellung von Adresspunkten (Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach).



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Adressregisters des BEV (2015), der Gemeindegrenzdaten des BEV 2012 (Stand 2012, n=2379) sowie des Straßengraphen, WIGeoGIS GmbH, WIGeoStreet basierend auf Tele Atlas MultiNet® Shapefile 4.4 Format (Bezugsjahr 2010).

Akzeptiert man eine gewisse Verschlechterung der räumlichen Auflösung, so hilft hier der Einsatz der regionalstatistischen Rasterdaten weiter. Diese beinhalten auf aggregierten Niveau mehr Attribute als jene des Adressregisters. In Abbildung 5.4 ist im selben räumlichen Ausschnitt eine ähnliche, zur Fragestellung passende Information anhand von 250 m-Rasterzellen dargestellt: Überall, wo sich eine eingefärbte Rasterzelle befindet, wohnt jemand. Auf den ersten Blick ist gegenüber der Punktdarstellung schon eine deutliche Generalisierung erkennbar. Ergänzend zur besseren Orientierung ist eine Hintergrundkarte mit topografischen Elementen dargestellt.

**Abbildung 5.4:** Darstellung bewohnter Flächen gemäß regionalstatistischen 250 m-Rasterdaten (Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach).



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des regionalstatistischen Rasters der Statistik Austria (2012), der Gemeindegrenzdaten des BEV 2012 (Stand 2012, n=2379) sowie der OpenStreetMap.org (Lizenz CC-BY-SA 2.0).

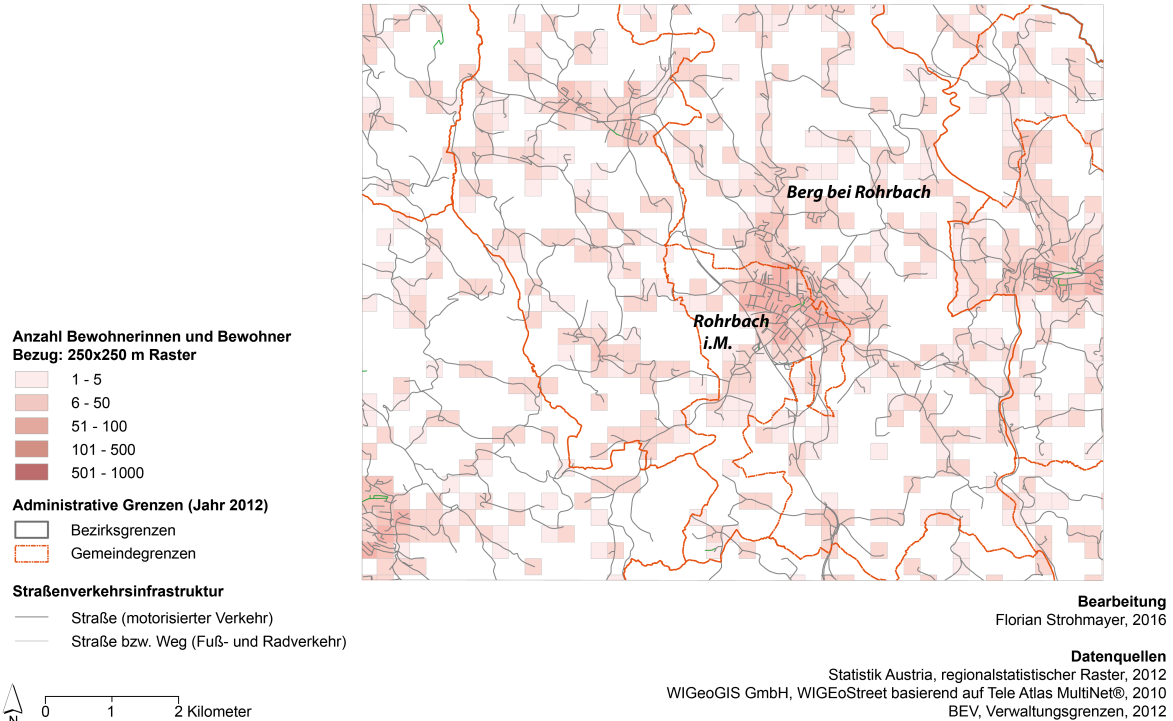
In einem nächsten Schritt ist das Hinzufügen von weiteren qualitativen und quantitativen Kriterien gefordert. Nachdem dies, wie bereits beschrieben, in einem dialogischen Prozess selbst geschehen sollte, können an dieser Stelle nur wenige Informationen gegeben werden. Diese beschränken sich auf die verfügbaren Attribute des regionalstatistischen Rasters. So kann die Anzahl der an dieser Stelle wohnenden Personen dargestellt werden, wie in Abbildung 5.5 dargestellt. Um die Qualität der Aussage zu steigern, kann diese noch mit weiteren Indikatoren differenziert werden, wie etwa durch eine Ergänzung der Verteilung nach Altersklassen, Trennung in Haupt- und Nebenwohnsitz und überwiegender Gebäudetyp etc. Weiters wäre es z.B. spannend zu wissen, wie viel die Gemeinde selbst in diesem Zusammenhang einnimmt bzw. ausgibt, in dem die konkreten Zahlen aus den Gemeindebudgets dazu notiert werden. Hierzu könnte man etwa die Zahlen der Ansätze »853 - Betriebe für die Errichtung und Verwaltung von Wohn- und Geschäftsgebäuden«, »846 - Wohn- und Geschäftsgebäude« sowie »480 - Allgemeine Wohnbauförderung« der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997<sup>1191</sup> anführen und deren Höhe in Relation zum Gesamtbudget setzen. Ebenso erscheint es sinnvoll, Inhalte aus Planungsdokumenten, wie Siedlungsgrenzen, Baulandreserven etc. als qualitative Zusatzinformation einzuarbeiten und thematisch überlappend darzustellen.

<sup>1191</sup> BGBl. Nr. 787/1996 idF BGBl. II Nr. 118/2007.

**Abbildung 5.5:** Darstellung Bevölkerungszahlen gemäß regionalstatistischen 250 m-Rasterdaten (Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach).

### Wohnbevölkerung auf Rasterzellenebene

Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des regionalstatistischen Rasters der Statistik Austria (2012), der Gemeindegrenzdaten des BEV 2012 (Stand 2012, n=2379) sowie des Straßengraphen, WIGeoGIS GmbH, WIGeoStreet basierend auf Tele Atlas MultiNet® Shapefile 4.4 Format (Bezugsjahr 2010).

Als dritte Bearbeitungsstufe ist die Identifikation von Verflechtungen vorgesehen. Nachdem es sich dabei um keine Einrichtungen im engeren Sinn handelt, ist die Bestimmung von Einzugsgebieten inhaltlich nur schwer zu rechtfertigen. Um dennoch in dieser Hinsicht eine Grundlage für eine Einschätzung zur Rolle der Gemeindegrenze zu erhalten erscheint es nicht allzu weit hergeholt, eine Annäherung über das zweite Verfahren aus Kapitel 5.4.2.3 durchzuführen. Dabei ist das Ziel, Gemeindegrenzen übergreifende Siedlungsbereiche anhand der Nähe von bewohnten Zellen zu identifizieren. Zudem kann ein Hinweis zur Intensität geschätzt werden, in dem unterstellt wird, dass vergleichsweise dichter besiedelte Bereiche bzw. Zellen höhere potentielle Verflechtungen nach sich ziehen, zumal in dem Fall einfach mehr Personen bei gleicher Fläche mit der anderen Gemeinde eine funktionsräumliche Verflechtung aufweisen können. Ein Ergebnis für das Untersuchungsgebiet ist in der Abbildung 5.6 zu sehen. Dieser Berechnung liegt die Annahme zu Grunde, dass die Verflechtungen nur dann existieren, wenn die bewohnten Zellen nicht weiter als 500 m auf dem Straßennetz gemessen voneinander entfernt liegen. Zudem ist die Information gegeben, ob es sich um eine Verflechtung handelt, wo beiderseits der Gemeindegrenze die betroffenen Zellen überdurchschnittlich dicht bewohnt sind, verglichen mit der durchschnittlichen Bevölkerungsdichte auf Rasterzellenniveau der jeweiligen Gemeinde. Es ist anhand der schwarzen Linien klar erkennbar, dass zwischen den (ehemaligen) Gemeinden Rohrbach und Berg ein derartiges Naheverhältnis identifiziert werden kann. Ebenso ist zu sehen, dass die Gemeinden Oepping keine direkt ineinander übergehende, überdurchschnittlich stark bewohnte Gebiete, mit anderen Gemeinden hat, wohl aber vereinzelte Verbindungen (dargestellt durch die gelben Linien in der Karte). Die auf diese Weise ermittelten Informationen

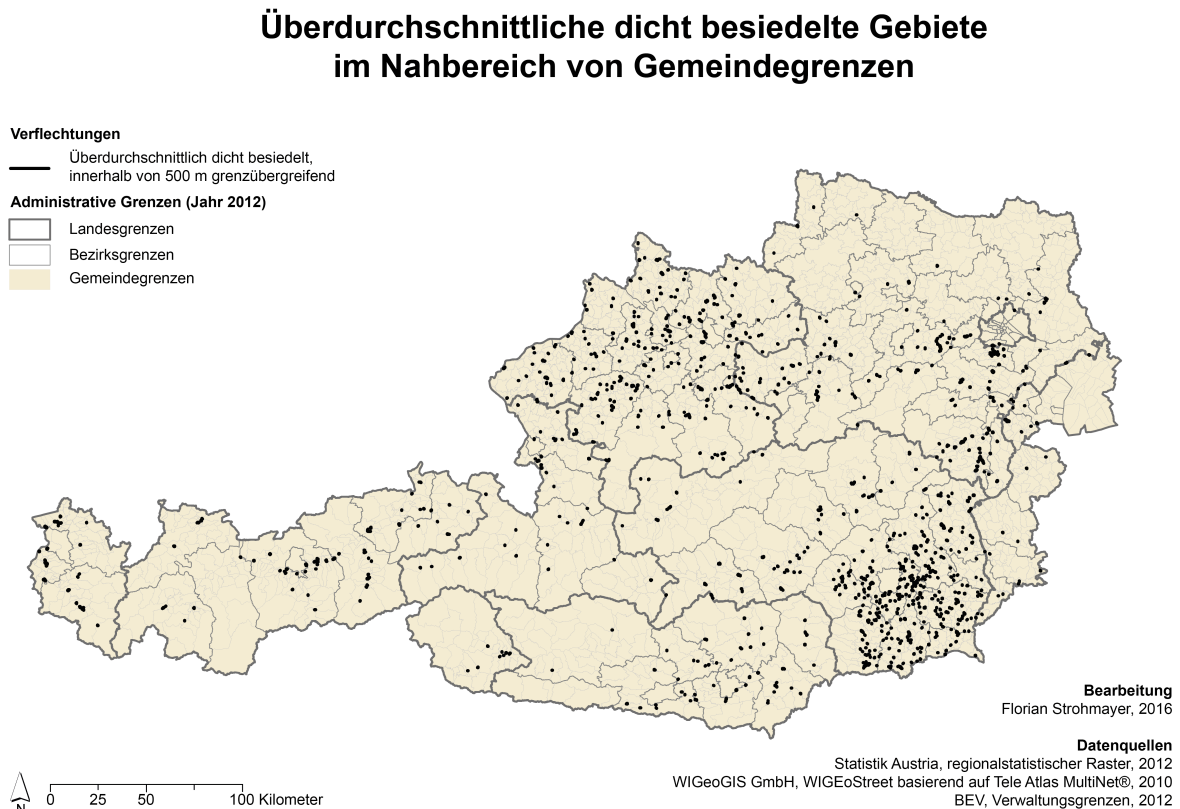
können zum einen als Indiz für die erste Auswahl im Sinne von »Wer mit Wem?« als auch zur vertieften Diskussion zu weiteren siedlungsentwicklungsrelevanten Fragestellungen herangezogen werden. Im Falle der erfolgreichen Zusammenlegung von Rohrbach-Berg hat sich bestätigt, dass die vorgeschlagene Methode solide Ergebnisse liefert.

**Abbildung 5.6:** Hervorhebung benachbarter bewohnter Gemeindeteile auf Basis der regionalstatistischen 250 m-Rasterdaten (Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach).



Es kann mit dieser Methode nicht nur die Situation in einem sehr großen Maßstab dargestellt werden, sondern auch auf höherem Level Übersichten für Vergleiche ausgearbeitet werden. In Abbildung 5.7 sind für gesamt Österreich jene Gemeindeteile markiert, die nahe der Gemeindegrenze gelegen sind und zugleich jeweils überdurchschnittlich besiedelt sind. Es ist klar erkennbar, dass nicht alle Gemeinden gleich davon betroffen sind. So lassen sich besonders viele Verbindungslinien in Oberösterreich und der Steiermark in der Struktur von 2012 identifizieren. Dies kann als Hinweis aufgefasst werden, sich speziell dort die Situation genauer anzusehen. In den anderen Bundesländern kann aus diesem Indikator mehrheitlich abgelesen werden, dass die Kriterien Effizienz und demokratie- bzw. gesellschaftspolitische Qualität auf Basis der Siedlungsverflechtungen nicht als unmittelbare Begründung der Notwendigkeit einer Fusion herangezogen werden kann. Dort ist in Hinblick auf eine Gesamtaussage auf andere Indikatoren bzw. das Kriterium Chancengleichheit zu achten.

Abbildung 5.7: Hervorhebung benachbarter, überdurchschnittlich dicht bewohnter Gemeindeteile.

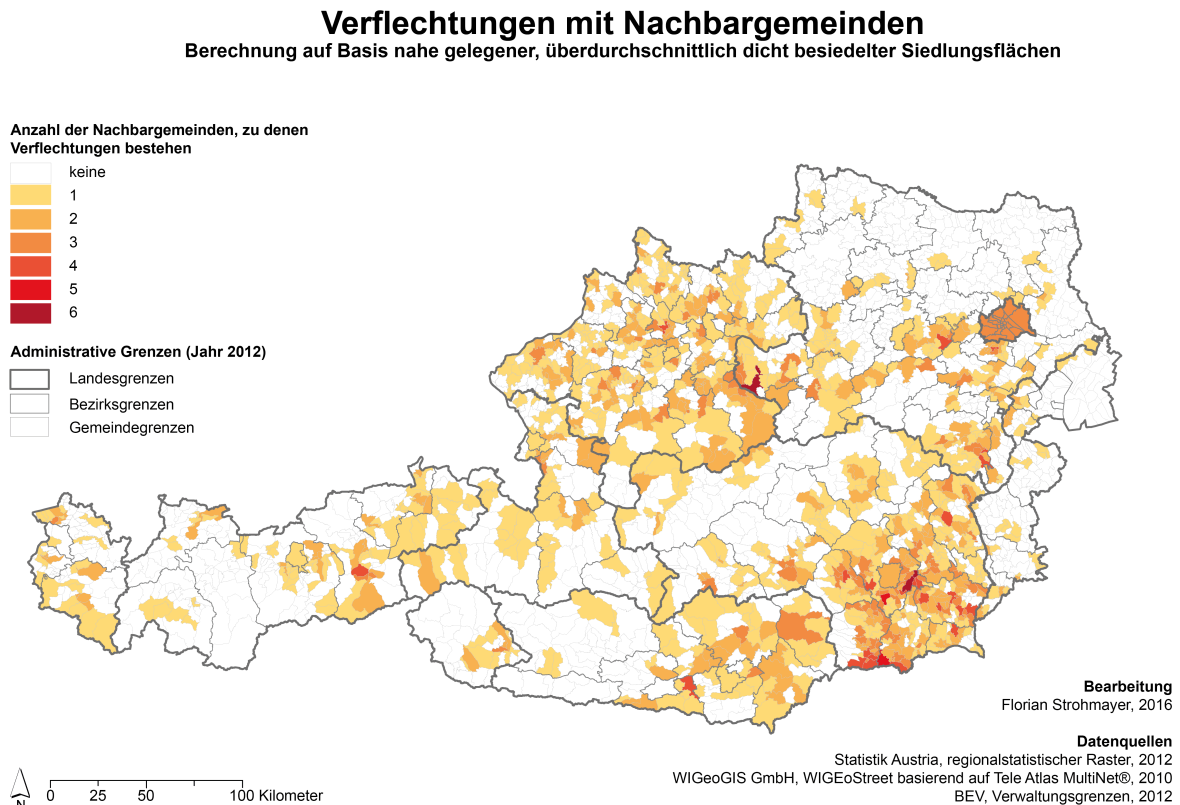


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des regionalstatistischen Rasters der Statistik Austria (2012), der Gemeindegrenzdaten des BEV 2012 (Stand 2012, n=2379) sowie des Straßengraphen, WIGeoGIS GmbH, WIGeoStreet basierend auf Tele Atlas MultiNet® Shapefile 4.4 Format (Bezugsjahr 2010).

Diese Methode kann noch weiter entwickelt werden, in dem die Anzahl der betroffenen Nachbargemeinden ausgewiesen wird. Dies erhöht besonders die Lesbarkeit. Es ist auch rasch erkennbar, dass mit vielen Nachbarn ein Naheverhältnis besteht und so schon ein Eindruck gewonnen werden kann, welcher Komplexitätsgrad hinsichtlich der Einbeziehung relevanter Stakeholder schon aufgrund dieses Kriteriums erreicht wird. So ist in Abbildung 5.8 klar zu sehen, dass zwar rund die Hälfte der Gemeinden kein räumliches Naheverhältnis nach dieser Berechnungsmethode hat, allerdings bei nicht ganz einem Drittel aller Gemeinden zumindest mit einer Nachbargemeinde schon ein solches identifiziert werden kann.<sup>1192</sup> Diese Karte kann speziell zur Verwendung als Karte des ersten Eindrucks im Planungsprozess erstellt werden.

<sup>1192</sup>Bei 706 von 2357 Gemeinden (Stand 2012) können derartige Verflechtungen mit einer Nachbargemeinde, 299 mit zwei, 100 mit drei, 23 mit vier, zwei mit fünf und drei mit sechs Gemeinden identifiziert werden. Quelle: Eigene Berechnung.

**Abbildung 5.8:** Anzahl von benachbarten Gemeinden, bei denen ein Naheverhältnis hinsichtlich der Wohnbevölkerungsstruktur identifiziert werden kann.



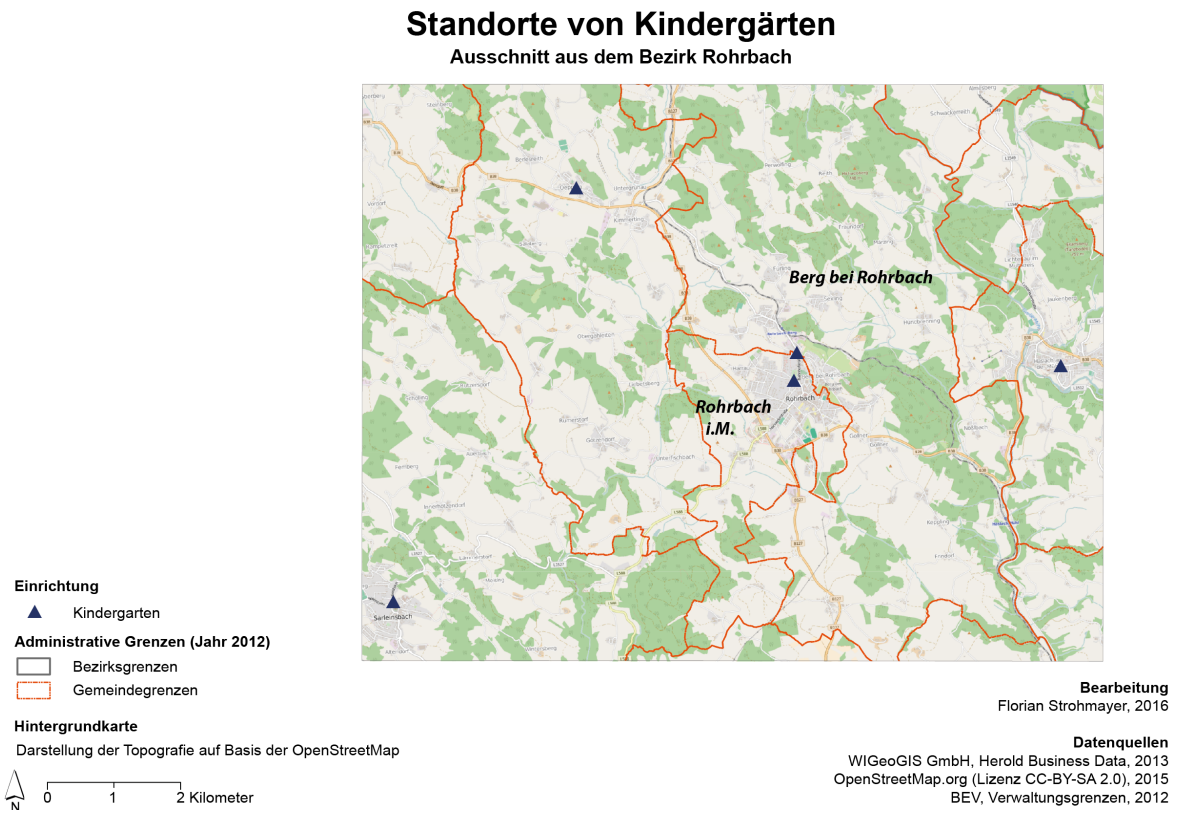
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des regionalstatistischen Rasters der Statistik Austria (2012), der Gemeindegrenzdaten des BEV 2012 (Stand 2012, n=2379) sowie des Straßengraphen, WIGeoGIS GmbH, WIGeoStreet basierend auf Tele Atlas MultiNet® Shapefile 4.4 Format (Bezugsjahr 2010).

Insgesamt darf nicht vergessen werden, dass diese Analyse rein auf hypothetischen Annahmen beruht. Es wird etwa unterstellt, dass eine gewisse, nahezu willkürlich festgelegte Nähe von Relevanz ist. Inwiefern das in der Realität eine Bedeutung hat (z.B. indem Parkraum oder Kinderspieleinrichtungen in der anderen Gemeinde konsumiert werden. . . ) und falls ja, in welchem Ausmaß, kann aus dieser Analyse nicht abgeleitet werden. Genauso wenig wie die Frage, ob dies als problematisch erachtet wird oder nicht. Derartige Klärungen müssen, wie schon ausgeführt, in dialogischen Verfahren mit entsprechenden Stakeholdern erarbeitet werden. Die berechneten Ergebnisse sowie die Darstellung sind dabei als notwendige Grundlagen zu verwenden, die die Diskussion und den Lernprozess anhand der Evidenz leiten und strukturieren. Wenn in dieser Darstellung noch Informationen aus Entwicklungskonzepten einfließen, wie mögliche beabsichtigte Siedlungserweiterungsgebiete, sowie sozialräumliche Inhalte ergänzt werden, kann eine solche Ausarbeitung als umfassende Diskussionsgrundlage gesehen werden. Es können damit Einblicke aufgezeigt werden, die erst in der Zusammenschau als relevant erkennbar sind.

### 5.4.3.2 Beispiel aus dem Themenfeld Sozialpolitik: Kindergärten

Kindergärten können als Paradebeispiel einer lokalen Einrichtung gesehen werden, zumal in rund 87 % aller Gemeinden<sup>1193</sup> ein Kindergarten in der jeweiligen administrativen Fläche gefunden werden kann. Dies ist auch im Beispiel in der Abbildung 5.9 deutlich zu erkennen, die, wie vom Analyse-Ablauf gefordert, eine Verortung der Standorte enthält. Zusätzlich dazu ist das Gemeindegrenznetzwerk hervorgehoben sowie eine topografische Hintergrundkarte zur besseren Orientierung zu sehen. Im Beispiel-Ausschnitt sind unter anderem die gegenwärtig bereits zur Gemeinde Rohrbach-Berg vereinigten damaligen Gemeinden Berg bei Rohrbach und Rohrbach im Mühlkreis zu sehen. Es ist erkennbar, dass in diesen ehemaligen Gemeinden jeweils ein Kindergarten platziert ist. Darüber hinaus sind weitere Kindergärten in den umliegenden Gemeinden zu erkennen.

**Abbildung 5.9:** Darstellung der Lage von Kindergärten (Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach).



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Herold-Daten (Attribut »BR«='Kindergärten', n=4252, WIGeoGIS GmbH, Herold Business Data (Bezugsjahr 2013)), der Gemeindegrenzdaten des BEV 2012 (Stand 2012, n=2379) sowie der OpenStreetMap.org (Lizenz CC-BY-SA 2.0).

Hinsichtlich der Ergänzungen des nächsten Schrittes können mangels flächendeckender frei zugänglicher Daten keine Aussagen durchgeführt werden. Bei Kindergärten können etwa Indikatoren wie Betriebsform (z.B. öffentlich oder privat), Ausgaben- und Einnahmen der Gemeinde, Gruppengröße, Anzahl der Beschäftigten, Anzahl der Kinder, Öffnungszeiten (täglich bzw. im Jahresverlauf), inhaltliche Schwerpunktsetzungen etc. erarbeitet werden. All dies, sowie weitere im Diskurs genannten Inhalte müssten ergänzend zu den jeweiligen Standorten

<sup>1193</sup>Eigene Berechnung auf Basis der Herold-Daten (Attribut "BR-'Kindergärten', n=4252, WIGeoGIS GmbH, Herold Business Data (Bezugsjahr 2013)) und Gemeindegrenzdaten des BEV 2015 (Stand April 2015, n=2102).



angeführt werden, sodass die Information auch grafisch leicht verständlich transportiert wird.

Bei der Bearbeitung der Verflechtungen könnte man annehmen, dass diese verhältnismäßig einfach zu eruieren sind. Dies lässt sich damit begründen, dass die Kinder im jeweiligen Kindergarten angemeldet sind und eine Wohnsitzadresse hinterlegt ist. Wenn auf diese Daten zugegriffen werden kann, sind diese klarerweise einer Modellierung vorzuziehen und direkt zu visualisieren. Andernfalls könnten die nachfolgenden Überlegungen weiterhelfen, die Situation zu erfassen: Kindergärten sollten idealerweise innerhalb von 600 m erreicht werden können.<sup>1194</sup> Dieses Statement ist in der Dissertation von Gerike zu lesen. Die Entfernungsangabe ist mit dem Zusatz »[...] im Dorf oder der Gemeinde [...]«<sup>1195</sup> gekennzeichnet, was auf zweierlei Arten gedeutet werden kann: Einmal könnte man darunter verstehen, dass der Kindergarten in der eigenen Gemeinde liegen sollte. Dies würde den Gedanken entsprechen, dass Nutzerinnen und Nutzer einer Einrichtung auch in der selben Gemeinde leben sollten. Andererseits könnte es auch als Aufweichung der harten 600 m-Zahl interpretiert werden, zu lesen als: 600 m oder zumindest im Dorf oder der Gemeinde. Auf diese Lesart deutet der große Buchstabe »I« hin, den Gerike in der Trennung der Entfernungsangabe vom restlichen Text gesetzt hat.<sup>1196</sup> Trotz dieser Unschärfe sind Gerikes Ausführungen sehr dankbar anzunehmen, zumal sie eine Autorin ist, die überhaupt konkrete Zahlen nennt. Diese Erreichbarkeitsrichtwerte hat sie in Form einer umfassenden Meta-Studie erarbeitet. Allerdings basiert ihre Zusammenstellung auf durchwegs älteren Arbeiten aus den 1970er-, 1980er- und 1990er Jahren. Aufgrund des Alters der von ihr zitierten Studien ist deren Gültigkeit grundsätzlich kritisch zu hinterfragen. Doch im konkreten Fall erscheinen die genannten 600 m nicht unvernünftig, zumal ein naher Kindergarten dem Idealbild einer natürlichen aktionsräumlichen Entwicklung von Kindern am ehesten entspricht. Dieser Schluss kann gezogen werden, da Kinder im Laufe ihres Lebens ihren Aktionsraum um den Wohnstandort in Form von konzentrischen Kreisen ausdehnen.<sup>1197</sup> Barrieren, wie etwa verkehrsreiche Straßen, behindern indes diesen Entwicklungsprozess.<sup>1198</sup>

Eine derartig wohlüberlegte und begründete Auswahl der Entfernungsschranke ist sicherlich kein Nachteil, wenn an die rechtlichen Ansprüche an Strukturreformprojekt gedacht wird; so kommt man nicht in die Verlegenheit, dass einem willkürliches Vorgehen vorgeworfen werden könnte. Nun muss diese Zahl in die Fläche gebracht werden. In Abbildung 5.10 sind 600 m- Einzugsgebiete von Kindergärten dargestellt. Die Routensuche erfolgte ausgehend von den Kindergärten über das Straßennetz. Um den Bezug zur Bevölkerung aufrechterhalten zu können, sind jene Rasterzellen grafisch hervorgehoben, die innerhalb dieser Distanz – von jedem Kindergarten aus gesehen – zu liegen kommen. Die Bevölkerungszahlen der Zellen sind dabei farblich abgestuft dargestellt. So ist zu sehen, wie viele Personen potentiell von der Einrichtung versorgt werden. Zusätzlich wird die Aussage durch die Darstellung des Grenznetzes unterstützt, d.h. es ist sofort zu erkennen, ob das Einzugsgebiet auch die Nachbargemeinden potentiell mitversorgt. Weiters wird offensichtlich, dass die gewählten 600 m- deutlich zu wenig sind, um die gesamte Bevölkerung zu umfassen; zahlreiche Zellen im Gebiet liegen nicht in einem Einzugsgebiet eines Kindergartens. Dieser Umstand könnte in Diskussionen um die Raumentwicklung Eingang finden.

<sup>1194</sup>Gerike, R., Wie kann das Leitbild nachhaltiger Verkehrsentwicklung konkretisiert werden? - Ableitung grundlegender Aufgabenbereiche (2005) 180.

<sup>1195</sup>Ebenda.

<sup>1196</sup>Wörtlich ist zu lesen: »600 m Im Dorf oder der Gemeinde«. Ebenda.

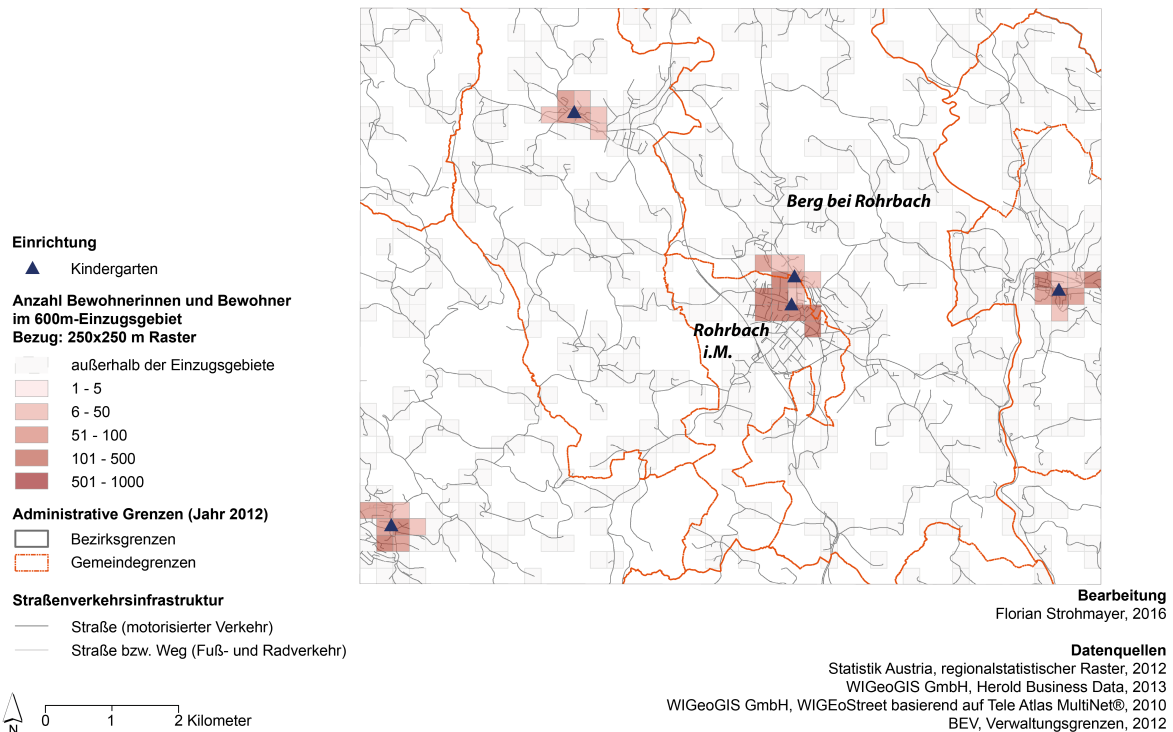
<sup>1197</sup>Busch, K., Kindgerechte Wohnumwelt: Grundsätze einer an den Bedürfnissen von Kindern orientierten Planung städtischer Wohnquartiere (1995) 30f.

<sup>1198</sup>Busch, K., Kindgerechte Wohnumwelt: Grundsätze einer an den Bedürfnissen von Kindern orientierten Planung städtischer Wohnquartiere (1995) 34.

**Abbildung 5.10:** Darstellung der Lage von Kindergärten sowie der dort ansässigen Wohnbevölkerung (Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach).

### Kindergartenstandorte und Wohnbevölkerung in den Einzugsgebieten

Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach

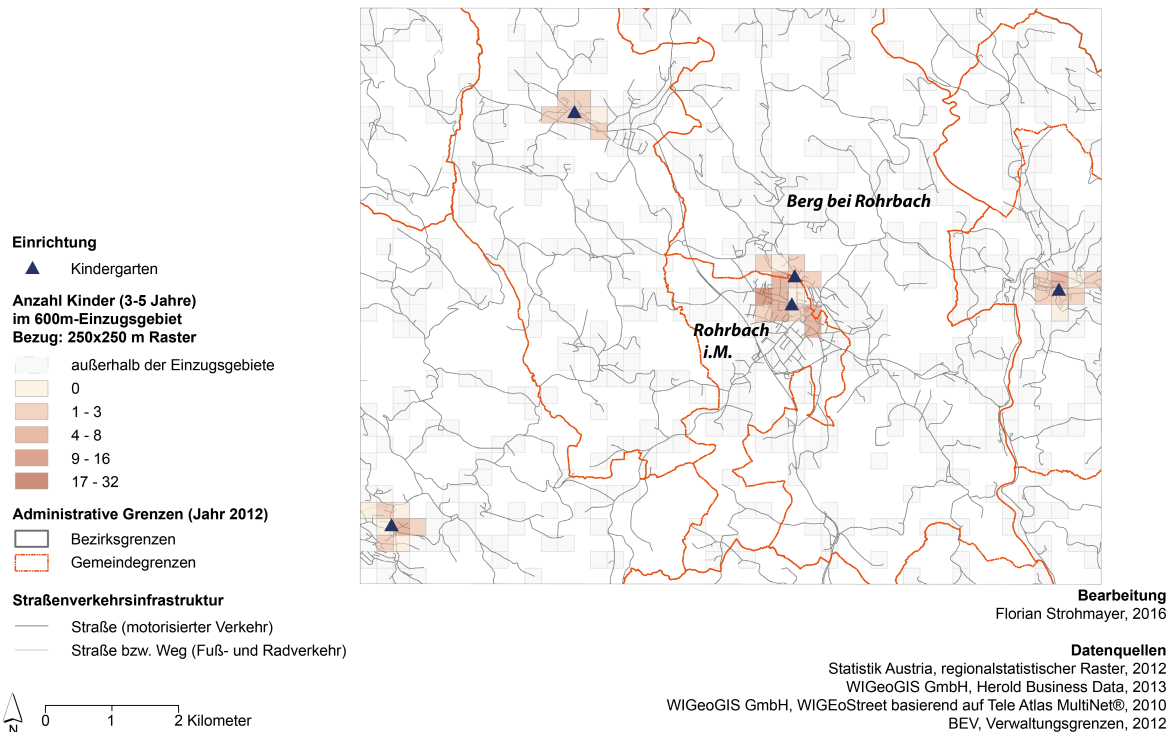


Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Herold-Daten (Attribut »BR«='Kindergärten', n=4252, WIGeoGIS GmbH, Herold Business Data (Bezugsjahr 2013)), der Gemeindegrenzdaten des BEV 2012 (Stand 2012, n=2379), den regionalstatistischen Rasterdaten der Statistik Austria 2012 sowie des Straßengraphen, WIGeoGIS GmbH, WIGeoStreet basierend auf Tele Atlas MultiNet® Shapefile 4.4 Format (Bezugsjahr 2010).

Um besser die wahre Zielgruppe von Kindergärten in den Vordergrund zu heben, nämlich die Kinder selbst, sind in Karte 5.11 die Bevölkerungszahlen durch die Anzahl der dort lebenden Kinder im Alter von drei bis fünf Jahren ersetzt. Vergleicht man die beiden Darstellungen, so erkennt man, dass die Personenzahlen bei der Betrachtung der Kinder deutlich geringer sind; was durchaus zu erwarten ist – stellen die Drei- bis Fünfjährigen nur einen sehr kleinen Anteil an der Gesamtbevölkerung dar. Jedenfalls läuft man mit dieser Darstellung nicht Gefahr, eine Argumentation aufzubauen, die nicht die zu beantwortende Frage unterstützt.

**Abbildung 5.11:** Darstellung der 600 m-Einzugsgebieten von Kindergärten sowie der dort ansässigen 3- bis 5-jährigen Kinder (Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach).

### Kindergartenstandorte und Kinder (3-5 Jahre) in den Einzugsgebieten Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach

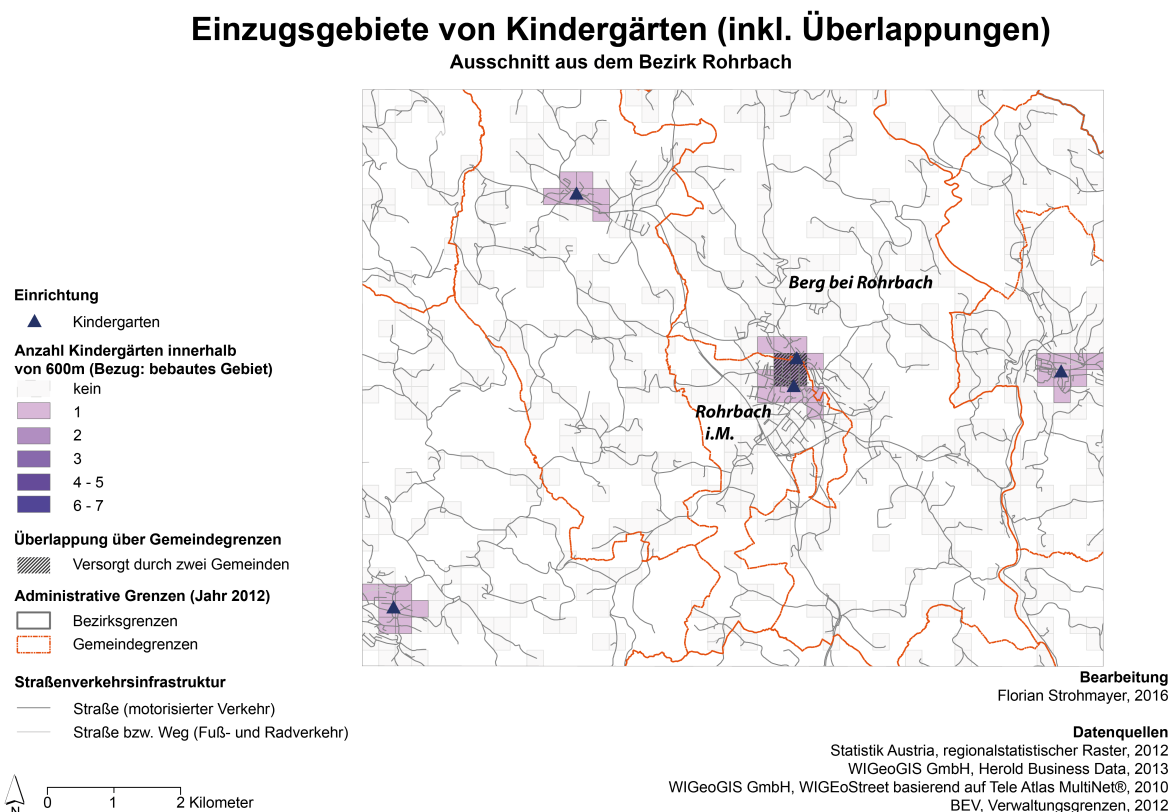


Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Herold-Daten (Attribut »BR«='Kindergärten', n=4252, WIGeoGIS GmbH, Herold Business Data (Bezugsjahr 2013)), der Gemeindegrenzdaten des BEV 2012 (Stand 2012, n=2379), den regionalstatistischen Rasterdaten der Statistik Austria 2012 sowie des Straßengraphen, WIGeoGIS GmbH, WIGeoStreet basierend auf Tele Atlas MultiNet® Shapefile 4.4 Format (Bezugsjahr 2010).

In Abbildung 5.12 ist die Auswertung noch um eine Information ergänzt, in dem auch die Anzahl der Überlappungen von Einzugsgebieten miteinbezogen ist. Dies gibt einen Hinweis, wie dicht die Kindergärten zueinander angeordnet sind – und ob jenseits der Gemeindegrenze ebenfalls sehr nah ein Kindergarten betrieben wird. Im Beispiel ist sehr deutlich zu sehen, dass die beiden Kindergärten der damaligen Gemeinden Rohrbach und Berg sehr nahe beieinander liegen, ihre Einzugsgebiete überlappen sich. Durch die Schraffur in der Karte wird hervorgehoben, dass es sich dabei um Überlappungen von Flächen zweier verschiedener Gemeinden handelt. Dies kann als ein Indiz für ein Potential einer Fusion verstanden werden. Welche konkrete Bedeutung das für die jeweilige Gemeinde hat und ob daraus positive Effekte durch eine Zusammenlegung erzielt werden können, kann aus dieser Karte nicht unmittelbar abgeleitet werden – das ist Teil der weiteren fachlichen Diskussion. Dennoch drückt sie unmissverständlich das räumliche Näheverhältnis der beiden Gemeinden aus. Wie auch die Geschichte gezeigt hat, wurden im Jahr 2015 die beiden Gemeinden erfolgreich miteinander fusioniert.<sup>1199</sup>

<sup>1199</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 2.4.1.

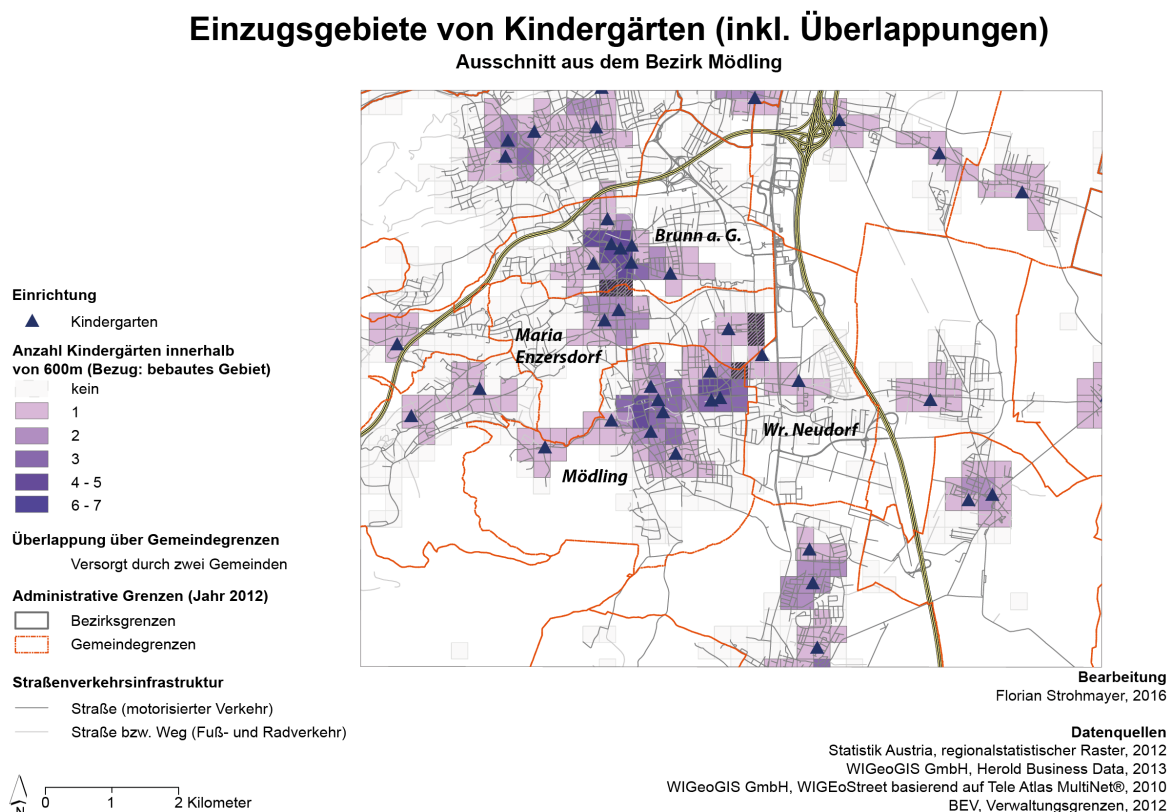
**Abbildung 5.12:** Darstellung der Überlappungen von 600 m-Einzugsgebieten von Kindergärten (Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach).



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Herold-Daten (Attribut »BR«='Kindergärten', n=4252, WIGeoGIS GmbH, Herold Business Data (Bezugsjahr 2013)), der Gemeindegrenzdaten des BEV 2012 (Stand 2012, n=2379), den regionalstatistischen Rasterdaten der Statistik Austria 2012 sowie des Straßengraphen, WIGeoGIS GmbH, WIGeoStreet basierend auf Tele Atlas MultiNet® Shapefile 4.4 Format (Bezugsjahr 2010).

Um den Effekt der überlappenden Einzugsgebiete noch deutlicher zu sehen, sei an dieser Stelle noch ein Ausschnitt aus dem Bezirk Mödling gezeigt. In Abbildung 5.13 ist dasselbe Thema wie in der Karte zuvor dargestellt, mit dem großen Unterschied, dass in diesem Raum wesentlich mehr Kindergärten im Nahbereich zueinander liegen. Einige der Einzugsgebiete überlappen sich auch über die Gemeindegrenze hinweg. Anhand dieser beiden Abbildungen werden Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich der Veränderung der Gemeindestruktur aufgrund der Kriterien »Effizienz« sowie »demokratie- und gesellschaftspolitische Qualität« aufgezeigt.

**Abbildung 5.13:** Darstellung der Überlappungen von 600 m-Einzugsgebieten von Kindergärten (Ausschnitt aus dem Bezirk Mödling).

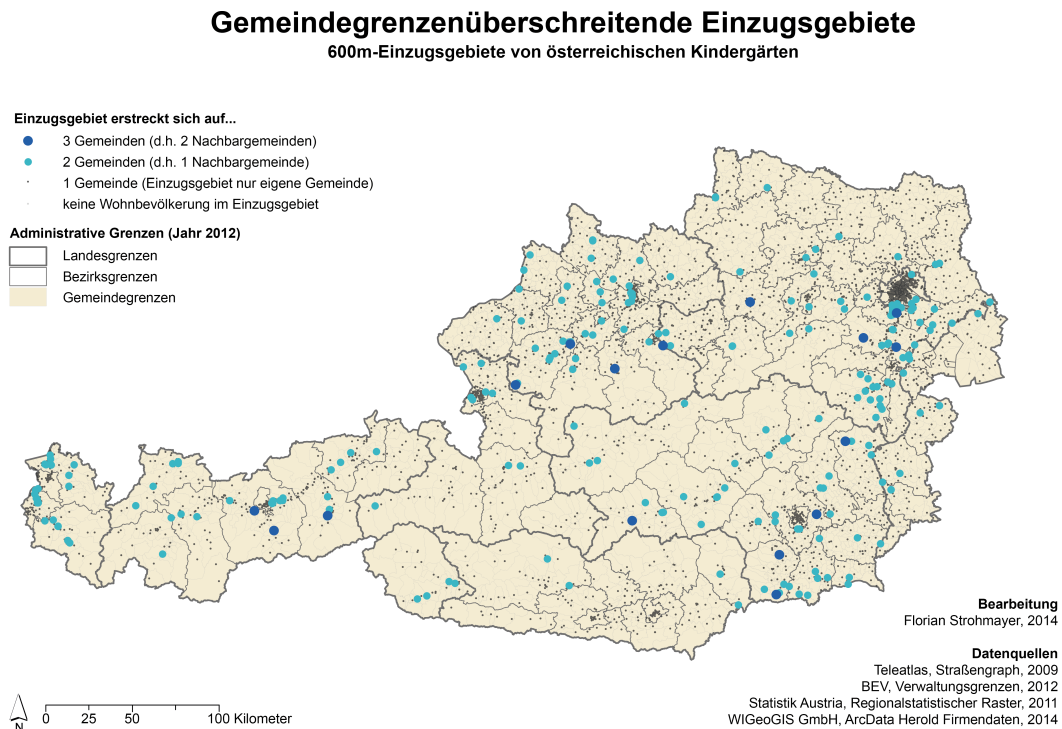


Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Herold-Daten (Attribut »BR«='Kindergärten', n=4252, WIGeoGIS GmbH, Herold Business Data (Bezugsjahr 2013)), der Gemeindegrenzdaten des BEV 2012 (Stand 2012, n=2379), den regionalstatistischen Rasterdaten der Statistik Austria 2012 sowie des Straßengraphen, WIGeoGIS GmbH, WIGeoStreet basierend auf Tele Atlas MultiNet® Shapefile 4.4 Format (Bezugsjahr 2010).

Stichwort Vergleich: Neben dieser kleinräumigen Betrachtung kann die Auswertung auch für einen größeren Raum durchgeführt werden. So erhält man einen Eindruck, wie die im Detail betrachtete Konfiguration verglichen mit anderen Gebieten oder Regionen einzuschätzen ist. In Abbildung 5.14 ist dies anhand der österreichweiten Analyse von grenzüberschreitenden Einzugsgebieten für Kindergärten gezeigt. An dieser Stelle darf der Hinweis nicht fehlen, dass die Karte noch die Gemeindestruktur aus dem Jahr 2012 beinhaltet – so sind in dieser Darstellung in der Steiermark noch mehr kleinere Gemeinden als gegenwärtig zu finden. Trotzdem wird anhand dieser Analyse deutlich, dass das Einzugsgebiet von nur rund fünf Prozent (220) der Kindergärten, welche in der Berechnung eingeflossen sind,<sup>1200</sup> eine benachbarte Gemeinde berührt. Bei nur sechzehn Kindergärten erstreckt sich das 600 m-Einzugsgebiet auf drei Gemeinden. Unmittelbar lässt sich daraus schließen, dass die überwältigende Mehrheit der Kindergärten nicht direkt an der Gemeindegrenze liegt und sich somit bei der gewählten Entfernungsschranke das Problem der Mitversorgung nur in wenigen Gemeinden zur Diskussion stellt. Doch für genau diese hier ausgewiesenen Gemeinden wäre es unvernünftig, nicht näher auf die Problematik einzugehen; die Kriterien Effizienz und demokratie- und gesellschaftspolitische Qualität auf Basis der Siedlungsverflechtung kann in diesen Gemeinden klar als »pro Fusion erfüllt« verstanden werden.

<sup>1200</sup> Insgesamt konnten für 4246 Kindergärten Routen berechnet werden. Für die verbleibenden 6 Kindergärten konnte mit der gewählten Methode in ArcGIS keine Anbindung an das Straßennetz erreicht werden.

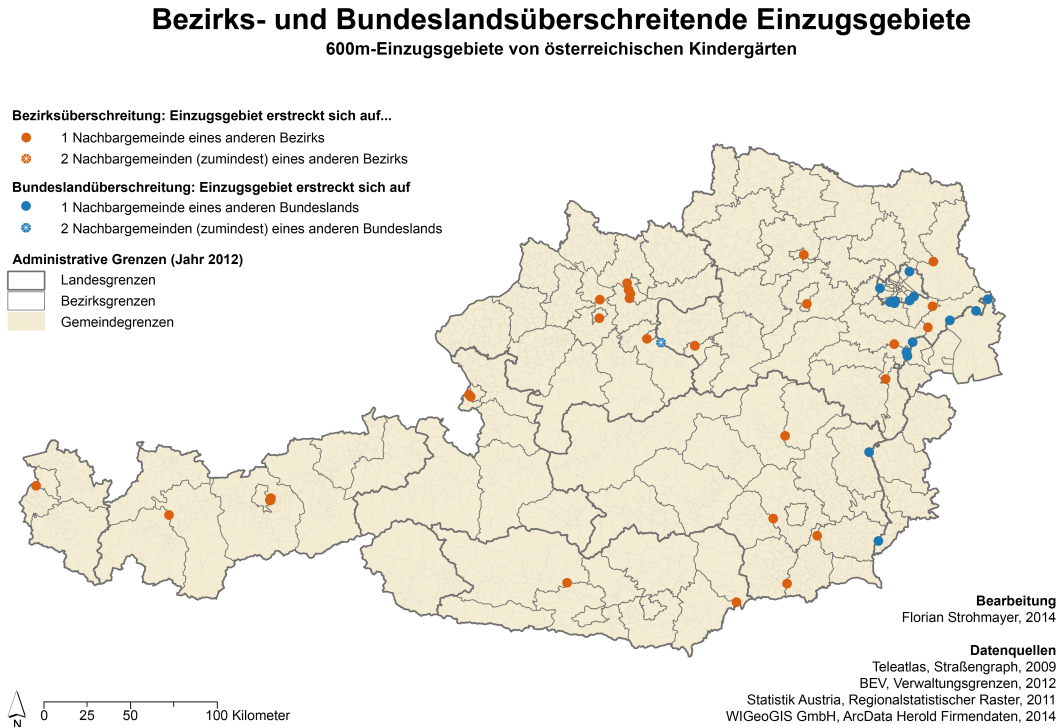
**Abbildung 5.14:** Darstellung der in Österreich Gemeindegrenzen überschreitenden 600 m-Einzugsgebieten von Kindergärten.



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Herold-Daten (Attribut "BR-'Kindergärten', n=4252, WIGeoGIS GmbH, Herold Business Data (Bezugsjahr 2013)), der Gemeindegrenzdaten des BEV 2012 (Stand 2012, n=2379), den regionalstatistischen Rasterdaten der Statistik Austria 2012 sowie des Straßengraphen, WIGeoGIS GmbH, WIGeoStreet basierend auf Tele Atlas MultiNet® Shapefile 4.4 Format (Bezugsjahr 2010).

Abschließend sei an dieser Stelle auf eine Auswertung verweisen, die in Anbetracht der Heterogenität aufgrund der Rechtslage relevant erscheint: Kindergärten sind grundsätzlich Angelegenheit der Länder. So kommt diesen ein gewisser Gestaltungsspielraum zu. Daher kann es nicht uninteressant sein, jene Kindergärten herauszufiltern, die besonders nahe an den Landesgrenzen liegen. In Abbildung 5.15 ist dies anhand der 600 m-Einzugsgebiete dargestellt, welche Bezirks- und Landesgrenzen überschreiten. Es wird deutlich, dass diese spezielle Situation nur vergleichsweise wenige Standorte betrifft. Aber in genau diesen wenigen Gemeinden wird möglicher Handlungsbedarf aufgrund dieses Indikators in allen drei Kriterien zum Ausdruck gebracht. Da es sich dabei um eine Landesgrenze handelt, ist diese Situation im Planungsprozess besonders zu berücksichtigen.

**Abbildung 5.15:** Darstellung der in Österreich Bezirks- bzw. Landesgrenzen überschreitenden 600 m-Einzugsgebieten von Kindergärten.



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Herold-Daten (Attribut »BR«='Kindergärten', n=4252, WIGeoGIS GmbH, Herold Business Data (Bezugsjahr 2013)), der Gemeindegrenzdaten des BEV 2012 (Stand 2012, n=2379), den regionalstatistischen Rasterdaten der Statistik Austria 2012 sowie des Straßengraphen, WIGeoGIS GmbH, WIGeoStreet basierend auf Tele Atlas MultiNet® Shapefile 4.4 Format (Bezugsjahr 2010).

## 5.5 Ein viertes Zwischenresümee

In Zuge einer intensiven Auseinandersetzung mit der Gestaltung des Planungsprozesses in Kapitel 4 wurde deutlich, dass eine ausführliche Beschreibung der lokalen Situation sowie ein Aufzeigen von Fakten zum Erkennen von Entwicklungsmöglichkeiten notwendig ist. Dazu lässt sich in der Literatur keine auf das Thema fokussierte Abhandlung finden. Genauso haben die Schilderungen aus der Praxis gezeigt, dass es hierzu kein einheitliches, standardisiertes Vorgehen gibt. Im Kontext der anderen Kapitel dieser Arbeit ist festzustellen, dass so etwas aufgrund der Komplexität und Vielfalt auch nicht sinnvoll ist; vielmehr muss bei der Analyse auf die konkrete Situation Rücksicht genommen werden.

Eine willkürliche Darstellung von Gegebenheiten erweist sich freilich nicht als zielführend. Vielmehr ist es notwendig, den Zweck der gewünschten Ausarbeitung in dem Vordergrund zu stellen: Es sind Grundlagen zu schaffen, welche die Entscheidungsfindung hinsichtlich der Frage nach einer Neuordnung der Gemeindestruktur unterstützen. Dabei hat sich gezeigt, speziell wenn man die Kapitel 2 und 3 Revue passieren lässt, dass nicht in allen Gemeinden die gleichen Voraussetzungen vorzufinden sind und Gemeindestrukturen aufgrund von unterschiedlichen Motiven mit verschiedenen Zielen diskutiert werden. Es ist daher sinnvoll, all diesen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen und die Diskussion anhand von drei Kriterien, welche aus den häufigsten Argumentationslinien abgeleitet sind, zu führen: Effizienz, Chancengleichheit sowie demokratie- und gesellschaftspolitische Qualität. Aufgrund der Differenziertheit der Kriterien reicht bereits das Erfüllen eines solchen aus, um eine Strukturreform zu begründen – nur müssen diese Fakten in den Planungsprozess transparent einfließen.

Es ist daher notwendig, diese Kriterien mit geeigneten Indikatoren zu operationalisieren. Dazu ist ein Vorschlag an Themenfeldern als auch einer technischen Bearbeitungsmethodik erarbeitet worden, die speziell auf die Fragestellung abgestimmt sind. So sind aus technischer Sicht stets Indikatoren zu den vier Gruppen »Lage«, »Leistung, Qualität und Kosten«, »Verflechtungen« und »lokale Relevanz« zu bilden, um einen Einblick in die Ist-Situation sowie zu angedachten und geplanten Entwicklungen zu erhalten. Inhaltlich sind alle Themen zu berücksichtigen, die in den betrachteten Gemeinden von Relevanz sind. Als dienlich erweist sich hier eine oberste Gliederung nach Themenfeldern der Daseinsvorsorge, zumal darunter auch privat erbrachte Leistungen – und nicht nur kommunale Angebote – geführt werden können. Die Auswahl der konkreten Merkmale muss individuell vorgenommen werden. Grundsätzlich können alle Indikatoren zu allen drei Kriterien beitragen, allerdings ist die Interpretation je Kriterium verschieden. So tragen kleinräumige Verflechtungsanalysen unter Effizienzansicht zur Identifikation von Synergiepotentialen bei, während sie aus einer Chancengleichheitssicht vielmehr Aufschluss über Unter- bzw. Überversorgung geben. Unabhängig von der wirtschaftlichen Effizienz oder dem reinen Vorhandensein können derartige Analysen unter demokratie- und gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten zum Verständnis beitragen, inwieweit die betroffenen Personen auch Entwicklungen mitsteuern können. Erst die gesamtheitliche Zusammenschau, die mitunter durch Kombination und Überlagerung von thematischen Layern und Ansichten erreicht werden kann, ermöglicht ein Begreifen von Zusammenhängen, die in sozialen Lernprozessen diskutiert und vertieft werden sollen, um so zu einer evidenzbasierten Entscheidung zu gelangen.

Weiters ist anhand der Berechnungsbeispiele die grundsätzliche Einsatztauglichkeit der vorgeschlagenen Bearbeitungsmethode gezeigt. Sowohl bei der Analyse der Siedlungsverflechtungen als auch der Kindergärten wird deutlich, dass schon bei teilweiser Umsetzung der empfohlenen Arbeitsschritte Ergebnisse produziert werden können, welche zu den Kriterien beitragen und folglich eine Diskussion um Fakten bereichern. Es ist anhand der verschiedenen



## *5 Kriterien für den Lern- und Entscheidungsprozess*

Ausschnitte erkennbar, dass schon bereits bei den wenigen Beispielen unterschiedliche Ausgangslagen vorherrschen. Der letzte Schritt d), die Bestimmung der lokalen Relevanz, konnte nicht exemplarisch durchgeführt werden, zumal dies und alle weiteren Beurteilungen im Rahmen von lokalen Stakeholderprozessen erfolgen muss. Eine technokratische Vorwegnahme würde dem Grundgedanken des Prozesses widersprechen. Doch allein schon die Ausarbeitungen zu den Schritten a) bis c) zeigen, dass es sich bei den vorgeschlagenen Kriterien bzw. Bearbeitungsmethoden keineswegs um reine theoretische Gedankenspiele handelt. Vielmehr lässt sich zeigen, dass diese nach entsprechender Aufbereitung als eine leicht verständliche, aussagekräftige und somit praxistaugliche Grundlage zur Entscheidungsfindung herangezogen werden können. Somit kann die Empfehlung ausgesprochen werden, diese prinzipielle Art der Analyse bei Strukturreformen für alle relevanten Merkmale zur Operationalisierung der Kriterien durch Indikatoren bei Planungsprozessen von Gebietsreformen einzusetzen.

## 6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Nach dieser umfassenden Auseinandersetzung mit vielen Details zum Thema Gemeindezusammenlegungen soll in der Folge eine Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse gegeben werden. Dazu soll noch einmal an den Anfang zurückgegangen und die Forschungsfrage in Erinnerung gerufen werden: »Wie kann ein Prozess zu einer erfolgreichen Gemeindestrukturreform unter Berücksichtigung der auf ihn wirkenden Rahmenbedingungen gestaltet sein?«

Es zeigt sich bereits bei einer ersten Annäherung an das Thema Gemeindestrukturreform, dass dieses sehr heterogen in der Literatur diskutiert wird. Dies ist schon an den unterschiedlichen Sichtweisen auf die Gemeinde an sich zu erkennen, wobei in dieser Arbeit der staatsrechtlichen Definition (Gebietskörperschaft mit Recht auf Selbstverwaltung bzw. Verwaltungssprengel) gefolgt wird. Weiters zeigt eine Auseinandersetzung mit potentiellen Arten von Gebietsveränderungen, dass je nach Ausprägung eine Änderung der Grenze (»räumliche Transformation«) als auch eine institutionelle Veränderung vorgenommen werden kann. Diese Trennung erweist sich als zweckmäßig, wenn es zur Beurteilung des Charakters von Gebietsveränderungen kommt. Eine simple, kleinräumige Verlegung eines Teils einer einzelnen Gemeindegrenze bei gleichzeitigem, sonst unverändertem Weiterbestand der betroffenen Gemeinden ist anders einzuordnen als eine umfassende Gebietsreform, bei der Gemeinden aufgelöst werden und z.B. eine größere Region oder ein ganzes Land betroffen ist. Meist beziehen sich die Diskussionen zu Gemeindegebietsreformen auf Letzteres, wenngleich auch eine geringfügige Änderung nicht verachtet oder ihr an Wert abgesprochen werden darf.

Während kleine Anpassungen im Grenzverlauf tendenziell eher zur Bereinigung von sehr lokalen Problemen in der Grenzziehung selbst durchgeführt werden, sind die Motive und Ziele von Fusionen und größeren Strukturreformen vielfältiger. Das meist vorgebrachte Argument zur Begründung von Fusion ist die Steigerung der Effizienz von Gemeinden aus kommunalwirtschaftlicher Sicht. Dabei wird speziell auf das Nutzen von Synergiepotentialen bzw. das Hinterfragen paralleler Infrastrukturen abgestellt. Mit den dadurch freigewordenen Mitteln soll der Handlungsspielraum von Gemeinden erhöht bzw. wieder hergestellt werden. Ebenso können auch indirekt Einsparungen erzielt werden, die aus einer koordinierten (Raum-) Planung hervorgehen. Weiters wird auch das Ermöglichen einer gezielten Nutzung größerer Budgets als Vorteil genannt. Dem Argument, dass durch eine Zusammenlegung Mehreinnahmen aus dem Finanzausgleichssystem durch ein Überschreiten strategisch relevanter Bevölkerungswerte erzielt werden könnten, kann nicht uneingeschränkt gefolgt werden. Zum einen existieren Einschleifregelungen, die ein sprunghaftes Ansteigen von Transfers verhindern, zum anderen verändert sich allein durch eine Gemeindegebietsreform der gesamte zu verteilende Betrag nicht; Höhere Überweisungen an eine Gemeinde würden zwangsläufig zu geringeren Transfers an alle übrigen Gemeinden führen. Neben diesen primär finanziellen Motiven lässt sich eine weitere, nicht-monetäre Kategorie identifizieren: Gesellschaftspolitische Argumente. Z.B. ist zu vernehmen, dass sich in Kleinstgemeinden nur mehr schwer qualifizierte Kandidatinnen und Kandidaten für politische Ämter finden lassen.

## 6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Aus dieser intensiven Befassung mit den einzelnen Argumenten geht hervor, dass diese verschiedenen Strängen folgen. So ist die Diskussion zur Steigerung der Effizienz von Gemeinden durch Fusionen nicht gleich zu führen wie eine Debatte zur Aufrechterhaltung bzw. zum Aufbau einer Mindestinfrastruktur mit definierten Qualitätsansprüchen. Darüber hinaus bilden Steuerungs- und Abgeltungsfragen (wie z.B. dem Entgegenen von Anreizen des »Trittbrettfahrens«) wieder eine eigene Kategorie. Für die Planung einer Gemeindestrukturreform ergeht daher die Empfehlung, darauf zu achten, diese einzelnen Argumentationslinien klar getrennt voneinander zu halten, wenngleich sie alle eine Fusion begründen können.

Es lassen sich allerdings auch Argumente gegen eine Fusionen finden, die ebenso sehr heterogen in ihrem Wesen sind; wenngleich sie tendenziell als eher weich eingestuft werden können. Häufig werden ein Identifikationsverlust, Erwartungen an höheren Kosten durch zusätzliche Bürokratie oder die Sorge, durch Übernahme von Schulden im Handlungsspielraum künftig eingeschränkt zu sein, als Gründe gegen Fusionen angeführt. Meist wird einhergehend auf funktionierende Kooperationen verwiesen; wenn auch diese je nach Themenfeld unterschiedlich stark ausgeprägt sein können. Es erweist sich als schwierig, eine Abwägung zwischen den härteren, meist finanziellen und weicheren, emotionellen Argumenten vorzunehmen; diese befinden sich nicht auf einer vergleichbaren Ebene. Dies wird speziell dadurch verstärkt, dass es kaum belastbares Zahlenmaterial gibt, wie die Maßnahme Gemeindegebietsreform im Einzelnen wirkt. In der entsprechenden Literatur sind zwar hypothetische Schätzungen von Effekten zu finden, eine rückblickende, umfassende Analyse mit eindeutigen Erkenntnissen ist jedoch nicht zu finden. Weiters wird eine Übertragbarkeit von Fallbeispielen als nicht zielführend eingestuft, da die Reformen unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen abgelaufen sind. Es ist daraus zu schließen, dass es eine Komplexität geben muss, die einfache bzw. allgemein gültige Schlüsse und somit das Ableiten unmittelbarer Empfehlungen verhindert oder zumindest erschwert. Um dennoch ein Planungsmodell entwerfen zu können – und das ist angesichts der Aktualität dieses Themas, wie jüngste Reformbeispiele im In- und Ausland zeigen, jedenfalls relevant –, erscheint es notwendig, die Einflussfaktoren, welche die Komplexität entstehen lassen, besser zu verstehen.

In dieser Arbeit wird versucht, die Komplexität auf Basis der kommunalen Aufgabenerfüllung – auf diese zielen die eingebrachten Argumente vorwiegend ab – durch eine Analyse der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen, der räumlich-geografischen Disparitäten sowie der gesellschaftlichen Vielfalt in Österreich näher zu erörtern:

- Bei ersterem stellt sich vor allem die Frage, von wem und wie Entwicklungen gesteuert werden. Es wird bereits bei Anlegen eines engen Verständnisses deutlich, dass lokale Entwicklungen durch eine sehr große Zahl an Akteurinnen bzw. Akteuren mit unterschiedlichen Motiven (das Spannungsfeld reicht von ehrlichen, altruistischen Bemühungen bis hin zu reinem Selbstzweck) auf verschiedenste Art, mittel- und unmittelbar, beeinflusst werden. Entscheidungen werden dabei nicht nur auf örtlicher Ebene getroffen. Sie sind vielmehr ein Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels von Organen der Europäischen Union, des Bundes sowie der Länder und freilich auch den Gemeinden selbst. Darüber hinaus können weitere Akteure, wie z.B. der Städte- oder Gemeindebund politisch aktiv sein, deren Worte ernst genommen werden und so indirekt auf Entscheidungen wirken. Das bedeutet, dass eine einzelne Gemeinde gar nicht über die gesamte Entwicklung in ihrem Gebiet vollinhaltlich allein bestimmen kann. Im Kontext von Gemeindegemeinschaften muss daher beachtet werden, ob die jeweilige untersuchte Aufgabe überhaupt in der Kompetenz der Gemeinde liegt und wie viel Handlungsspielraum – auch im Sinne von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit – sie dabei hat.
- Eine Analyse zu den räumlich-geografischen Disparitäten zeigt, dass in Österreich die

## 6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Rahmenbedingungen für die Aufgabenerfüllung aus sachlicher Sicht ebenfalls sehr heterogen sind. So ist etwa festgestellt, dass sich die Gemeinden in sehr unterschiedlichen Klimazonen und Höhenlagen befinden, was z.B. Auswirkungen auf die Aufgabe der Schneeräumung hat. In gewissen höher gelegenen und oft verschneiten Gemeinden ist diese ein zentrales Thema, während in anderen Gemeinden der Winterdienst nur an wenigen Tagen im Jahr anfällt. Weitere Faktoren können z.B. die Lage an Gewässern (Stichwort Hochwasserschutz!), in Staatsgrenzregionen, an hochrangigen Verkehrsinfrastrukturen etc. sein. All diese Einflüsse beeinflussen die Aufgaben, die Gemeinden erfüllen müssen. Ein unmittelbarer Vergleich von Gemeinden, ohne das genaue, aus sachlicher Sicht zwingend zu erfüllende, Leistungsspektrum zu kennen, ist somit nicht zulässig.

- Auch der dritte Blickwinkel auf die Komplexität, eine Annäherung an die gesellschaftliche Vielfalt in den Gemeinden, lässt erahnen, dass diese auch bei gleichen rechtlichen, politischen und sachlichen Rahmenbedingungen nicht identisch und folglich vergleichbar sind. Es ist herausgearbeitet, dass die Menschen unterschiedliche Lebensstile pflegen, verschiedene Werthaltungen aufweisen und dementsprechend auch individuelle Ansprüche an die lokale Leistungserbringung stellen. Eine präzise Abbildung dieser sozialen Vielfalt ist aufgrund mangelnder Daten nicht möglich.

Anhand dieser Diskussion ist festgestellt, dass die österreichischen Gemeinden heterogen sind und über ein individuelles Aufgaben- und Leistungsspektrum verfügen. Noch eine Stufe komplexer wird die Situation dann, wenn die Steuerung von Entwicklungen, auf die die Gemeinden keinen unmittelbaren, uneingeschränkten Einfluss haben (z.B. Lebensmittelversorgung durch Private), als Aufgabe gewertet wird. Die in den Rechtsnormen angeführte »Einheitsgemeinde« mag zwar ein Hilfskonstrukt für rechtliche Belange sein, für die Praxis kann hingegen nur davon abgeraten werden, alle Gemeinden einheitlich zu sehen. Dies erschwert auch den Drang, allgemeine Erkenntnisse – z.B. von Gemeindestrukturreformen – auf den Einzelfall zu übertragen.

Im Zuge der Analyse der kommunalen Aufgaben ist auch die Frage diskutiert, inwieweit Gemeindegrenzen der Entscheidungsfindung zur lokalen Aufgabenerfüllung im Wege stehen. Dabei ist herausgearbeitet, dass dies vom jeweiligen Verständnis abhängig ist. Speziell bei Anlegen eines relationalen Raumverständnisses wird deutlich, dass die klassische Gemeindegrenze hinsichtlich der Mitwirkung an Entscheidungsprozessen keine sonderlich große Bedeutung hat; Räume werden dabei über die Wahrnehmung von Unterschiedlichkeit abgegrenzt und sind nicht vorweg definiert. An einer Sache bzw. Entscheidung interessierte Personen befinden sich folglich jedenfalls im gleichen Raum; eine Ausgrenzung findet per-se nicht statt. Dieses Verständnis kollidiert allerdings mit den harten, rechtlichen Bestimmungen, die eine Gemeinde stets als Behälter sehen. So gibt es etwa Bestimmungen, die nur der in der Gemeinde wohnhaften Bevölkerung ein formales Mitbestimmungsrecht einräumen (z.B. Recht, an der Wahl zur Vertretung der Gemeinde teilzunehmen). Etwaige andere, an der Entwicklung von Gemeinden interessierten Personen bzw. Stakeholder, haben – zumindest auf unmittelbarem Wege – keine Möglichkeit, steuernd einzugreifen. Das kann als Legitimationsdefizit gewertet werden, welches besonders in stark verflochtenen Gemeinden zu erwarten ist. Es ergeht daher die Empfehlung, bei Strukturreformen auch dieses demokratiepolitische Kriterium eigenständig zu prüfen.

Aus der bisherigen Diskussion geht hervor, dass es sowohl Argumente für und gegen Gebietsreformen gibt, die allerdings im Einzelfall geprüft werden müssen. Dabei muss beachtet werden, dass sich Gemeindestrukturreformen stets in einem Spannungsfeld bewegen, welches aus einem wissenschaftlich-theoretischen Anspruch, einem rechtlichen Rahmen und der politischen Praxis gebildet wird. So gibt es in der Literatur klare Vorstellungen, wie ein Planungsprozess zu kommunalen Entwicklungen (eine Gemeindestrukturreform ist als Maßnah-

me zu sehen, welche Entwicklungen beeinflusst!) sein sollte. Weiters sind in einem Rechtsstaat die relevanten, rechtlichen Bestimmungen einzuhalten. In Österreich gesteht die Verfassung den Ländern überaus großzügige Rechte zu, ihre Gemeindestruktur selbst zu gestalten, solange dies sachlich gerechtfertigt ist. Darüber hinaus sind Vorgaben, die von der Politik aus unterschiedlichen Motiven getroffen werden, einzuhalten. Je nach Gegebenheit kann dieses Spannungsfeld unterschiedlich groß sein. Der in dieser Arbeit vorgeschlagene Prozess zur Planung und Umsetzung einer Gemeindestrukturereform versucht dieses Spannungsfeld zu berücksichtigen, indem er die aus wissenschaftlicher-planerischer Sicht essentiellen Elemente enthält, den rechtlichen Rahmen einhält (hier sei speziell an die Gefahr einer späteren Aufhebung aufgrund von Verfassungswidrigkeiten gedacht) und den politischen Akteurinnen bzw. Akteuren den nötigen Raum gibt, sodass dieser auch in der Praxis angewandt werden kann.

Gemäß einem allgemeinen Planungsverständnis erweist sich nur eine Kombination von technischen Analysen und partizipativen Elementen als zweckmäßig. Es ist weder zielführend, neue Gemeindestrukturen rein technokratisch – sinnbildlich gesprochen – im Hinterzimmer zu entwerfen und direkt Gesetz werden zu lassen; so würden wesentliche, den Erfolg mit entscheidende Faktoren, speziell aus gesellschaftlicher Sicht, übergangen werden. Auch das andere Extrem, ein reines Fokussieren auf diskursive Elemente, ohne Aufarbeitung von Fakten, erweist sich als unzulänglich. Es ist vielmehr die Kombination von beidem, das Zusammenführen von technisch ausgearbeitet und informativ aufbereiteten Grundlagen und potentiellen Entwicklungsoptionen, die in diskursiven Beteiligungsprozessen durch relevante Stakeholder bewertet werden sollen. So werden durch die Kombination von qualitativen und quantitativen Informationen kollektive Lernprozesse induziert, die eine solide Basis für eine Entscheidungsfindung und in weiterer Folge für die künftige Entwicklung der Gemeinde darstellen.

Auf Gemeindestrukture Reformen umgelegt bedeutet dies, dass der Prozess in mehreren, rekursiven Phasen abzulaufen hat. Nach einem Anstoß durch die Politik (hier sei auf das Primat der Politik bzw. das rechtsstaatliche Prinzip verwiesen!) folgt eine Aufarbeitung der Grund- und Ausgangslagen und ersten Entwicklungsideen durch involvierte Planerinnen und Planer. Anschließend sind erste Diskussionen mit Stakeholdern der einzelnen Gemeinden anhand dieser Ausarbeitungen zu führen. In einem nächsten Schritt werden Entwicklungsoptionen in einer gemeinsamen, strukturierten, faktengeleiteten Diskussion von interessierten Personen aller am jeweiligen Szenario beteiligten Gemeinden erörtert. In dieser wird die Basis für eine formale Entscheidung und der Umsetzung, mit der sich möglichst viele identifizieren können, erarbeitet. Wesentlich ist, diesen Prozess nicht streng linear zu verstehen. Vielmehr helfen Rückkoppelungen bzw. ein Zurücksteigen zu früher im Prozess skizzierten Elementen, ein allgemein akzeptiertes Ergebnis zu generieren; auch wenn dies bedeutet, eine ursprünglich angedachte Variante aufgeben zu müssen. Im Hinblick auf das Verständnis einer Strukturreform als Entwicklungsprojekt ist der Prozess mit der formalen Umsetzung durch das Inkrafttreten der entsprechenden Rechtsnormen (in der Regel ein Gesetz bzw. eine Verordnung) als noch nicht abgeschlossen anzusehen. Es sind alsbald weitere kommunale Entwicklungsmaßnahmen, basierend auf den Ausarbeitungen aus den Partizipationsprozessen, zu setzen. Weiters ist ein Monitoring einzurichten, in dem die Maßnahmen systematisch evaluiert werden um gegebenenfalls weitere Anpassungen in der Gemeindestruktur vorzunehmen; sprich, den Prozess von vorne zu beginnen zu lassen.

Dass dieser Planungsprozess praxistauglich ist, hat eine empirische Überprüfung durch Interviews mit Expertinnen und Experten gezeigt. Der skizzierte Prozess wurde bei den jüngsten Reformen, sowohl in der Steiermark als auch in Oberösterreich, in den Grundzügen eingehalten; auch wenn die Rahmenbedingungen und Zugänge völlig konträr waren. So wurde in der Steiermark ein gesamtes Bundesland reformiert, die Zahl der Gemeinden – teilweise auch gegen den Willen der Gemeinden – von 542 im Jahr 2010 auf 287 im Jahr 2015 reduziert. In

## 6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Oberösterreich handelte es sich hingegen um zwei freiwillige Fusionsprojekte mit jeweils zwei beteiligten Gemeinden (wenn auch nicht vergessen werden darf, dass in diesen Fällen ebenso keine hundertprozentige Zustimmung herrschte). Dementsprechend unterschiedlich liefen die Prozesse ab. Während in der Steiermark der Prüfung der Ausgangslage, speziell der Frage »Wer mit Wem«, sowie der Erarbeitung von Kriterien und der formalen Umsetzung viel Raum gegeben wurde, lag in Oberösterreich bereits während des Prozesses der Fokus auf der Erarbeitung von Entwicklungsoptionen in einer neuen, künftig gemeinsamen Gemeindestruktur. Partizipative Elemente sind bei beiden Reformprojekten als wichtig erachtet worden. Dabei wurde betont, dass die Beteiligung zum einen bewusst vorzunehmen ist (d.h. verschiedene Stakeholder zum richtigen Zeitpunkt zweckorientiert einbinden), zum anderen diese nicht ohne Einbeziehung von vorab aufbereiteten Grundlagen und Fakten zu erfolgen hat. Es hat sich gezeigt, dass gerade auch bei der technischen Aufbereitung von Informationen große Unterschiede in der Art und Ausprägung sowie der Verwendung bestehen.

Daher sind in weiterer Folge Kriterien erarbeitet, die auf der allgemeinen Abwägung von Argumenten für und wider Gemeindestrukturen, unter Berücksichtigung der Heterogenität in der kommunalen Aufgabenerfüllung, aufbauen und daher in Planungsprozessen zu Gemeindegebietsveränderungen zu verwenden sind. Es sind dabei die Kriterien »Effizienz«, »Chancengleichheit« und »Demokratie- und gesellschaftspolitische Qualität« vorgeschlagen, da diese die wesentlichen, voneinander verschiedenen Argumentationslinien abdecken. Je nach Ausgangslage können ein- oder mehrere Kriterien zur Argumentation einer Strukturreform herangezogen werden. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Gemeinden ist es allerdings nicht vertretbar, präzise definierte Indikatoren, welche die genannten Kriterien operationalisieren respektive genaue Grenzwerte, ab wann eine Reform durchzuführen ist, anzuführen; diese Auswahl ist von Fall zu Fall individuell zu prüfen sowie im Prozess mit Stakeholdern zu diskutieren. Ein völliges Offenlassen der zu untersuchenden Merkmale würde zu einer gewissen Beliebigkeit führen, die im schlimmsten Fall zu einer Unterstellung von Willkür und Unsachlichkeit führen könnte – ein nicht erwünschtes Verhalten in einem Rechtsstaat. Daher sind in dieser Arbeit die Inhalte, welche jedenfalls mit Indikatoren zu untersuchen sind und die in weiterer Folge gebündelt zu den Kriterien beitragen, ausgearbeitet. Die oberste Ebene an zu untersuchenden Merkmalen ist aus der kommunalen Aufgabenerfüllung im weiteren Sinn, verstanden als Themenfelder der Gemeindepolitik (Wohnungspolitik, Jugend- und Bildungspolitik, Arbeitspolitik, Gesundheits- und Sozialpolitik, Kultur-, Erholungs- und Sportpolitik, Verkehrspolitik und Ver- und Entsorgungspolitik), abgeleitet. Zu jedem Themenfeld sind darüber hinaus Beispiele an konkreten Merkmalen genannt. Weiters ist eine Bearbeitungsmethodik vorgeschlagen, die insbesondere auf räumlichen Analysen aufbaut. Die Ausarbeitung der Indikatoren erfolgt idealerweise in mehreren Stufen und beinhaltet eine Kombination von Gegebenen und Geplanten. Zum besseren Verständnis dieses Ansatzes sind zwei Beispiele – Kindergärten bzw. Siedlungsverflechtungen – demonstrativ berechnet. Es wird bereits anhand dieser Beispiele deutlich, dass die vorgeschlagenen räumlichen Analysen auf schnell erfassbare Weise Aufschluss über die Lage von Objekten in Bezug zur Gemeindegrenze geben und so zur Diskussion der drei Kriterien als Unterstützung der Entscheidungsfindung beitragen.

Die gesamte Arbeit Revue passierend lassen können folgende Punkte als wesentliche Schlussfolgerung gezogen werden:

- Das Thema Gemeindestrukturenreform ist aktuell und hoch brisant, wie einerseits die in der jüngeren Vergangenheit umgesetzten, als auch gegenwärtig in Diskussion befindlichen in- und ausländischen Reformbemühungen, andererseits auch die sehr umfassende, meist sektorale wissenschaftliche Auseinandersetzungen, zeigen.
- Es wird bei näherer Befassung mit dem Gesamtsystem, in dem Gemeinden eingebettet

## 6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

sind, deutlich, dass grundsätzlich keine Universallösungen existieren, die einfach abgeleitet bzw. implementiert werden können.

- Es ist zu beachten, dass in den Gemeinden unterschiedliche Voraussetzungen respektive Ausgangslagen bestehen. Dementsprechend kann nicht ein einzelnes Argument flächendeckend als Begründung herangezogen werden. Eine differenzierte Auseinandersetzung mit der konkreten Situation sowie möglichen Entwicklungsoptionen, entlang von unterschiedlichen Argumentationslinien, erweist sich als unausweichlich.
- Eine enge, rein auf kommunalwirtschaftliche Effizienzsteigerungen fokussierte Sicht mag zwar – bei Kenntnis der entsprechenden Zahlen – verhältnismäßig rasch zu Ergebnissen führen, ist aber bei einem weiten Verständnis von Gemeinden als unzureichend anzusehen. Vielmehr müssen bei Planungen die künftigen Entwicklungschancen der Gemeinde – alle Akteurinnen bzw. Akteure und Stakeholder im Raum der Gemeinde einbeziehend, nicht nur auf die Institution beschränkend – herausgearbeitet werden. Dies ist besonders unter dem Gesichtspunkt relevant, dass die lokal erbrachten Leistungen der Bevölkerung zu Gute kommen und nicht einen Selbstzweck darstellen.
- Eine Gemeindestrukturereform ist daher als Maßnahme zu verstehen, die in komplexe, soziale Prozesse eingreift. Dementsprechend muss dieser Umstand in einem Steuerungsmodell berücksichtigt werden. Der in dieser Arbeit dafür vorgeschlagene Ansatz sieht eine Kombination von partizipativen Elementen und technokratischen Analysen vor. Die anhand von Fakten und Kriterien geleitete, strukturierte Diskussion von Stakeholdern in mehreren Schleifen ermöglicht kollektive Lernprozesse, die eine Entscheidungsfindung über künftige Entwicklungen der Gemeinde auf eine breite und akzeptierte Basis stellt.
- Der Einsatz von räumlichen Analysen erweist sich dafür als zweckdienlich, zumal die entsprechende GIS-Technologie verfügbar ist und Auswertungen ansehnlich, leicht verständlich und nachvollziehbar sind. Allerdings dürfen die Erwartungen an derartige Analysen nicht überzogen werden, zumal diese gewissen Einschränkungen – speziell aufgrund der Datenverfügbarkeit, aber auch den Grenzen der inhaltlichen Interpretation – unterliegen.
- Die Planung und Umsetzung von Gemeindestrukturen durch einen Prozess, wie er in dieser Arbeit skizziert ist, ist in Österreich aus rechtlicher Sicht zulässig. Generell kann festgestellt werden, dass der rechtliche Rahmen diesbezüglich den Bundesländern einen großen Gestaltungsspielraum lässt, solange die Maßnahme sachlich begründbar ist. Umgekehrt ist es aber zugleich so, dass es auch nur wenige, zwingend einzuhaltende Elemente gibt; diese sind vorwiegend formaler Natur. Dies bedeutet, dass der Ablauf einer Reform, wie er hier dargestellt wird, aus rechtlicher Sicht bei gegebenen Rechtsnormen keinesfalls zwingend zur Anwendung kommen muss. Eine Sicherstellung könnte über die Aufnahme entsprechender Bestimmungen in den Verfassungen der Länder oder – auf höhere Ebene – des Bundes erreicht werden.
- Weiters gibt es in Österreich keine konkreten, rechtlichen Vorgaben zu einem verbindlichen Monitoring der Gemeindestruktur. Dies hat zur Folge, dass sowohl umfassende Gebietsreformen als auch sehr kleinräumige Fusionsprojekte eher aus individueller, (partei-) politischer Motivation denn als Ergebnis einer systematischen, laufenden Evaluierung her erfolgen. Es ergeht daher die Empfehlung, Strukturen zu implementieren, die ein derartiges Monitoring ermöglichen – wenn auch das Ergebnis zulässig sein darf, ja sogar muss, dass die gegenwärtige Struktur als passend eingestuft wird. Das Monitoring hat die gleichen Elemente des in dieser Arbeit skizzierten Planungsprozesses zu enthalten, zumal, wie gezeigt, ein rein technokratisches oder diskursives Verständnis nicht ausreicht, um alle Faktoren und Entwicklungsmöglichkeiten vollständig abzubilden.

## 6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

- Abschließend sei – und das ist bereits sehr weit gefasst – gesagt, dass Überlegungen zu einer gesamtstaatlichen Verwaltungs- und Aufgabenreform neben den reinen Fokussieren auf Gemeindestrukturreformen anzustreben sind. Es gilt zu hinterfragen, ob die Gemeindestruktur an das Aufgabenspektrum von Gemeinden angepasst werden muss – oder ob nicht eine Anpassung der kommunalen Aufgaben an die derzeitige Struktur leichter zu vollbringen ist. Daraus ergibt sich die Empfehlung, zu prüfen, welche Aufgaben auf der Ebene der Gemeinde zu erledigen sind und welche sinnvollerweise auf anderem, höheren, Level geregelt werden sollten. So würden ganze Gruppen an Argumenten nicht mehr für eine Gemeindestrukturreform herangezogen werden können, wenn die Gemeinden dafür nicht mehr zuständig sind (z.B. wenn die Aufgabe der örtlichen Raumplanung auf regionaler Ebene geregelt wird, kann das Aufbrechen egoistischer Muster bei der Flächenwidmung nicht als Argument pro Fusion eingesetzt werden). Im Gegenzug könnten Gemeinden bei Themen mehr Gestaltungsspielraum erhalten, die ausschließlich lokale Relevanz zeigen.



# 7 Anhang

## 7.1 Überblick über Bestimmungen in den Landesverfassungen

<b>Bundesland:</b>	<b>Burgenland.</b>
Titel:	Landes-Verfassungsgesetz vom 14. September 1981 über die Verfassung des Burgenlandes.
Landesgesetzblatt:	LGBl. Nr. 42/1981 idF LGBl. Nr. 64/2014.
Eigener Gemeindeabschnitt:	Abschnitt "V. Gemeinden".
Nähere Beschreibung der Gemeinde (begrifflich):	Ja, Art. 84ff.
Bestimmungen zu Gemeindefusionen:	Keine näheren Bestimmungen.
Direktwahl des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin:	Keine näheren Bestimmungen in Stammgesetz, allerdings ist die Direktwahl des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin mit § 17 (4) der Burgenländischen Gemeindeordnung in Verfassungsrang.
Mitbestimmung der Bevölkerung auf kommunaler Ebene:	Bürgerinnen- und Bürgerinitiative/Begutachtung auf Landesebene vorgesehen, Vorgabe, dass diese Rechte auch auf kommunaler Ebene geregelt werden (Art. 68). Volksbegehren zu Erlassung, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen auf Landesebene unter gewissen Kriterien (z.B. durch jeweils einstimmige, übereinstimmende Gemeinderatsbeschlüsse in mind. 10 Gemeinden) vorgesehen, nicht aber wenn dies zu negativen finanziellen Gebarung des Landes führt (Art. 30). Bestimmungen zu Volksbefragung in Art. 67, Volksabstimmung in Art. 33.
Kommunale Interessensvertretung:	Keine näheren Bestimmungen.
Kontrolle durch Landesrechnungshof:	Wenn Landesregierung Landesrechnungshof um Prüfung von Gemeinden ersucht, hat dieser ein explizit für die Aufsichtsbehörde unverbindliches Gutachten über die Gebarung von Gemeinden und Gemeindeverbänden anzufertigen (Art. 74).
Bestimmungen zu Gemeindeverbänden:	Keine näheren Bestimmungen.
Inhaltliche Zielvorgaben für Gemeinden:	Trinkwasserversorgung wird verfassungsmäßig als Pflichtaufgabe der Gemeinde gesehen, die auch von einem Gemeindeverband getragen werden kann (Art. 37b).
Sonstige Auffälligkeiten:	

## 7 Anhang

<b>Bundesland:</b>	<b>Kärnten.</b>
Titel:	Kärntner Landesverfassung.
Landesgesetzblatt:	LGBl Nr 85/1996 idF LGBl Nr 72/2013.
Eigener Gemeindeabschnitt:	Nein, allerdings befassen sich Art. 3 und 4 bereits mit Gemeinden.
Nähere Beschreibung der Gemeinde (begrifflich):	Ja, Art. 3 (1).
Bestimmungen zu Gemeindefusionen:	Gebietsänderungen von Gemeinden nur durch Landesgesetz. Wenn eine dabei aufgelöst wird, 2/3-Mehrheit im Landtag erforderlich. Ausnahme: Einvernehmlich (Art. 3 (2)). Wenn Landesregierung Gesetzesvorschlag zur Auflösung einer Gemeinde einbringt, ist davor eine Volksbefragung in betroffenen Gemeinden abzuhalten (Art. 3 (3)).
Direktwahl des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin:	Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin wird durch Wahlberechtigte direkt gewählt (Art. 4).
Mitbestimmung der Bevölkerung auf kommunaler Ebene:	Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksbefragung auf Landesebene möglich, Volksbefragung kann auch nur in einer Gemeinde abgehalten werden (Art. 31, 34, 43).
Kommunale Interessensvertretung:	Kärntner Gemeindebund und der Österreichische Städtebund, Landesgruppe Kärnten sind nur im Zusammenhang zur Kontrolle von Bezügen öffentlicher Bediensteter genannt, als Mitglied einer Kommission (Art. 24a).
Kontrolle durch Landesrechnungshof:	Landesrechnungshof prüft Gebarung von Unternehmungen, an denen Gemeinden unter gewissen Rahmenbedingungen beteiligt sind (Art. 70).
Bestimmungen zu Gemeindeverbänden:	Gemeindeverbände haben politische Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele bei Aufgabenerfüllung zu beachten (Art. 7a (3)).
Inhaltliche Zielvorgaben für Gemeinden:	Grundsatz, dass Land und Gemeinde durch Schutz und Pflege nachhaltige Lebensgrundlage schaffen soll. Zielvorgaben in Landesverfassung, wie dies zu schaffen ist (z.B.: »Die Eigenart und die Schönheit der Kärntner Landschaft, die charakteristischen Landschafts- und Ortsbilder sowie die Naturdenkmale und Kulturgüter Kärntens sind zu bewahren«) (Art. 7a).
Sonstige Auffälligkeiten:	

## 7 Anhang

<b>Bundesland:</b>	<b>Niederösterreich.</b>
Titel:	NÖ Landesverfassung 1979.
Landesgesetzblatt:	LGBl. 0001-21 idF LGBl. 0001-21.
Eigener Gemeindeabschnitt:	Abschnitt »X. Gemeinden«.
Nähere Beschreibung der Gemeinde (begrifflich):	Ja, Art. 57ff.
Bestimmungen zu Gemeindefusionen:	Übereinstimmende Gemeinderatsbeschlüsse in betroffenen Gemeinden notwendig (Art. 57).
Direktwahl des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin:	Keine näheren Bestimmungen.
Mitbestimmung der Bevölkerung auf kommunaler Ebene:	Volksbefragung von Landesregierung unter gewissen Kriterien abhaltbar, Landesgesetz soll präzisieren (Art. 47a).
Kommunale Interessensvertretung:	Landesgesetz soll regeln, wie kommunale Interessensvertretung bei Gesetzen und Verordnungen der Landesregierung berücksichtigt werden kann (Art. 60).
Kontrolle durch Landesrechnungshof:	Wenn Landesregierung Landesrechnungshof um Prüfung von Gemeinden ersucht, hat dieser ein Gutachten über die Gebarung von Gemeinden und Gemeindeverbänden anzufertigen (Art. 51).
Bestimmungen zu Gemeindeverbänden:	Ermächtigung zur Bildung von Gemeindeverbänden (sowohl als Behörde als auch für Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung) (Art. 59).
Inhaltliche Zielvorgaben für Gemeinden:	Umfangreiche Ausarbeitung allgemeiner Ziele und Grundsätze staatlichen Handelns. Z.B. Subsidiaritätsprinzip auch bei Gemeinden, Bürgernähe und »Bürgerfreundlichkeit« der Verwaltung, Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit. . . (Art. 4).
Sonstige Auffälligkeiten:	Grundsatz der Dezentralisierung der Landesverwaltung in der Verfassung (Art. 47b).

## 7 Anhang

<b>Bundesland:</b>	<b>Oberösterreich.</b>
Titel:	Oö. Landes-Verfassungsgesetz.
Landesgesetzblatt:	LGBl. Nr. 122/1991 idF LGBl. Nr. 41/2015.
Eigener Gemeindeabschnitt:	6. Hauptstück.
Nähere Beschreibung der Gemeinde (begrifflich):	Ja, Art. 65ff.
Bestimmungen zu Gemeindefusionen:	Keine näheren Bestimmungen.
Direktwahl des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin:	Keine näheren Bestimmungen in Stammgesetz, allerdings als Verfassungsbestimmung: Direktwahl des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin in § 2 Oö. Kommunalwahlordnung.
Mitbestimmung der Bevölkerung auf kommunaler Ebene:	Mitwirkungsmöglichkeit durch Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtungsverfahren auf Landesebene eingerichtet. Bürgerinnen- und Bürger-Initiative, Befragung bzw. Abstimmung auf Landesebene möglich, allerdings keine Aussage zu kleinräumigeren Bezug (Art. 59).
Kommunale Interessensvertretung:	Generelle kommunale Interessensvertretung durch Oberösterreichischen Gemeindebund und Österreichischen Städtebund, Landesgruppe Oberösterreich (Art. 65 (4)).
Kontrolle durch Landesrechnungshof:	Landesrechnungshof ist eingerichtet, um Gebarung von unter anderem Gemeinden zu prüfen. Näheres ist per Landesgesetz zu regeln (Art. 35).
Bestimmungen zu Gemeindeverbänden:	Keine näheren Bestimmungen.
Inhaltliche Zielvorgaben für Gemeinden:	Umfassende, allgemeine Ziele und Grundsätze staatlichen Handelns, z.B. Subsidiaritätsprinzip, Natur- und Umweltschutz (insbesondere Trinkwasser und Lärmvermeidung),... (Art. 9ff).
Sonstige Auffälligkeiten:	

## 7 Anhang

<b>Bundesland:</b>	<b>Salzburg.</b>
Titel:	Landes-Verfassungsgesetz 1999.
Landesgesetzblatt:	LGBl Nr 25/1999 idF LGBl Nr 12/2015.
Eigener Gemeindeabschnitt:	8. Abschnitt.
Nähere Beschreibung der Gemeinde (begrifflich):	Ja, Art. 51ff.
Bestimmungen zu Gemeindefusionen:	Keine näheren Bestimmungen.
Direktwahl des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin:	Wahlberechtigte Landesbürgerinnen und Landesbürger wählen Gemeinderat und Bürgermeister bzw. Bürgermeisterin. Landesgesetze können Ausnahmen vorsehen (Art. 52f).
Mitbestimmung der Bevölkerung auf kommunaler Ebene:	Bestimmungen zu Volksbefragung, Volksbegehren und Volksabstimmung sind in Landesgesetzen auszuführen (Art. 5). Petitionsrecht an Organe der Gesetzgebung und Vollziehung vorgesehen (Art. 55). Volksanwaltschaft auch explizit für Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinden in Vollziehung von Landessachen zuständig (Art. 56).
Kommunale Interessensvertretung:	Generelle Bekundung, dass Salzburger Gemeindeverband und die Landesgruppe Salzburg des Österreichischen Städtebundes kommunale Interessensvertreter sind (Art. 53).
Kontrolle durch Landesrechnungshof:	Landesrechnungshof hat die Aufgabe, Gebarung von Gemeinden und Einrichtungen, auf die Gemeinden Einfluss haben, zu prüfen. Näheres ist in Landesgesetz zu regeln (Art. 54).
Bestimmungen zu Gemeindeverbänden:	Gemeinden können sich zu Gemeindeverbänden durch Vereinbarungen zusammenschließen; Bildung von Gemeindeverbänden auch durch Landesgesetz möglich (Art. 51 (5)).
Inhaltliche Zielvorgaben für Gemeinden:	Umfassende Zieldefinition zur geordneten Landesentwicklung. Gemeinden werden hiervon nicht explizit angesprochen (Art. 10f). Gebarung der Gemeinden sollte »risikoavers auszurichten« sein (Art. 10a).
Sonstige Auffälligkeiten:	Verleihung des Stadtrechts an Städte größer 20.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern, wenn »wenn Landesinteressen hierdurch nicht gefährdet werden« (Art. 51 (4)).

## 7 Anhang

<b>Bundesland:</b>	<b>Steiermark.</b>
Titel:	Landes-Verfassungsgesetz 2010 (L-VG).
Landesgesetzblatt:	LGBl. Nr. 77/2010 idF LGBl. Nr. 44/2015.
Eigener Gemeindeabschnitt:	Kein expliziter Abschnitt zur Gemeinde allgemein, dafür befasst sich der 6. Abschnitt mit Volksrechten in der Gemeinde.
Nähere Beschreibung der Gemeinde (begrifflich):	Nicht explizit
Bestimmungen zu Gemeindefusionen:	Keine näheren Bestimmungen.
Direktwahl des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin:	Keine näheren Bestimmungen.
Mitbestimmung der Bevölkerung auf kommunaler Ebene:	Sehr umfassende Bestimmungen, sowohl auf Landesebene (5. Hauptstück) als auch kommunaler Ebene (6. Hauptstück) in Verfassung: Initiativrecht, Volksabstimmung, Volksbefragung, Gemeindeversammlung auf Gemeindeebene geregelt. Manche Instrumente sogar explizit in Ortsteilen von Gemeinden möglich (Art. 78). Weiters: Petitions-, Auskunfts- und Beschwerderecht auch gegenüber kommunalen Organen (Art. 79) .
Kommunale Interessensvertretung:	Wenn Gesetzesvorhaben auf Landesebene für Gemeinden von Relevanz sind, haben diese in einem Ausschuss angehört zu werden. Dazu sind jeweils eine Person von Steiermärkischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund, Landesgruppe Steiermark während des Ausschusses zu befragen, sofern diese wollen (Art 22 (4a)).
Kontrolle durch Landesrechnungshof:	Umfassende Regelungen zur Kontrolle durch Volksanwaltschaft, Rechnungshof und Landesrechnungshof (4. Abschnitt). So hat der Landesrechnungshof Gemeinden kleiner 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern sowie jene, die vom Land Mittel erhalten haben und es vertraglich vorgesehen ist, von Amts wegen zu prüfen. Antrag auf Prüfung von Gemeinden größer 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern möglich (Art. 50f).
Bestimmungen zu - Gemeindeverbänden:	Keine näheren Bestimmungen.
Inhaltliche Zielvorgaben für Gemeinden:	nicht explizit. Landeshaushalt sollte gemeinsam mit Bund und Gemeinden koordiniert werden. Dabei sind gewisse Grundregeln hinsichtlich Wirkungsorientierung, Transparenz und Effizienz einzuhalten.
Sonstige Auffälligkeiten:	Gemeindeinitiative: 50 oder mehr Gemeinden können per gleichlautendem Gemeinderatsbeschluss Gesetzesvorschläge, Änderungen oder Aufhebungen von Gesetzen verlangen. Dies gilt explizit auch für Landesverfassungsgesetze. Landtag hat darüber innerhalb von einem Jahr zu beschließen (Art. 71).

## 7 Anhang

<b>Bundesland:</b>	<b>Tirol.</b>
Titel:	Tiroler Landesordnung 1989.
Landesgesetzblatt:	LGBl Nr. 61/1988 idF LGBl. Nr. 61/2015.
Eigener Gemeindeabschnitt:	VI. Teil.
Nähere Beschreibung der Gemeinde (begrifflich):	Ja, Art. 72ff.
Bestimmungen zu Gemeindefusionen:	Vereinigung, Teilung und sonstige Gemeindegrenzänderung benötigen ein Landesgesetz oder Vereinbarung zwischen den Gemeinden (ausgenommen Teilung). Betonung, dass im Zuge von Grenzänderungen die kommunale Leistungsfähigkeit sicherzustellen sei (Art. 72 (2)).
Direktwahl des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin:	Keine näheren Bestimmungen in Stammgesetz, allerdings als Verfassungsbestimmung: Direktwahl des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin in § 1 (3) Tiroler Gemeindegewahlordnung 1994.
Mitbestimmung der Bevölkerung auf kommunaler Ebene:	Umfassende Bestimmungen zu Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksbefragung auf Landesebene. (Art. 37, 39, 60). Volksbefragung durch Landesregierung ist auch nur in einer Gemeinde abhaltbar, wenn dies für die Gemeinde relevant ist (Art. 60). Ebenso ist die Mitbestimmung auf kommunaler Ebene zu Themen des eigenen Wirkungsbereichs vorgesehen. Regelungen dazu sind durch Landesgesetz festzulegen (Art. 76).
Kommunale Interessensvertretung:	Im Zuge von Gesetzgebungsverfahren mit Gemeinderrelevanz sind neben Innsbruck die kommunalen Interessensvertreter anzuhören, wenn ihnen mindestens 25% der Gemeinden angehören (Art. 36). Die Interessensvertreter sind nicht namentlich genannt.
Kontrolle durch Landesrechnungshof:	Gebärungsprüfung von Gemeinden kleiner 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner durch Landesrechnungshof auf Antrag vorgesehen. Ebenso: Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmen, an denen Gemeinden kleiner 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner beteiligt sind oder von kommunalen Organen verwaltet werden (Art. 67f).
Bestimmungen zu - Gemeindeverbänden:	Umfassende Bestimmungen zu Gemeindeverbänden in der Verfassung. Gemeinden können sich zu Gemeindeverbänden durch Vereinbarungen zusammenschließen; Bildung von Gemeindeverbänden auch durch Landesgesetz möglich. Landesgrenzen überschreitende Gemeindeverbände möglich (Art. 77). Landesgesetz kann Möglichkeit zur interkommunalen Kooperation auf Vertragsbasis schaffen (Art. 77a).
Inhaltliche Zielvorgaben für Gemeinden:	Umfassende Zielvorgaben zum Handeln des Land Tirols, allerdings keine explizite Nennung der Gemeinden (Art. 7).
Sonstige Auffälligkeiten:	Wenn 40 oder mehr Gemeinden einen Antrag auf Erlassung, Änderung oder Aufhebung eines Landesgesetzes stellen, hat sich der Landtag damit zu befassen (Art. 37). Zudem interessant: Allgemeine Hilfeleistungspflicht (im Rahmen der Landesgesetze) bei »Katastrophen und anderen Notfällen« in Verfassung (Art. 14).

## 7 Anhang

<b>Bundesland:</b>	<b>Vorarlberg.</b>
Titel:	Landesverfassung.
Landesgesetzblatt:	LGBl. Nr. 9/1999 idF LGBl. Nr. 38/2015.
Eigener Gemeindeabschnitt:	Abschnitt »IV. Gemeinden«.
Nähere Beschreibung der Gemeinde (begrifflich):	Ja, Art. 72ff.
Bestimmungen zu Gemeindefusionen:	Grenzänderungen gegen den Willen der Gemeinden sind nur durch Gesetz möglich (Art. 72).
Direktwahl des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin:	Wahlberechtigte wählen grundsätzlich den Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin direkt, gewisse Einschränkungen gegeben oder durch Landesgesetz möglich (Art. 75).
Mitbestimmung der Bevölkerung auf kommunaler Ebene:	Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksbefragung auf Landesebene möglich, auch wenn 10 oder mehr Gemeinden dies verlangen (Art. 33, 35, 58). Volksabstimmung und Volksbefragung auf Gemeindeebene zu Themen des eigenen Wirkungsbereichs möglich, Landesgesetz soll näheres regeln (Art. 76).
Kommunale Interessensvertretung:	Vorarlberger Gemeindeverband ist in Gesetzgebungsverfahren bei kommunal-relevanten Themen anzuhören, ansonsten wäre das Gesetz verfassungswidrig. (Art. 34) Ebenso ist dieser bei Erlassung von Verordnungen, die Gemeinden berühren, anzuhören. Findet die Anhörung nicht statt, bleibt die Verordnung dennoch rechtswirksam (Art. 78).
Kontrolle durch Landesrechnungshof:	Rechnungshof hat auf Antrag Gemeinden kleiner 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner sowie von ihnen beherrschte Einrichtungen zu prüfen. Bedingung: Vergleichsweise auffällige Entwicklung bei Schulden und Haftungen (Art. 67). Landes-Rechnungshof prüft – sinngemäß gleich – Gemeinden größer 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern (Art. 67a) bzw. Gemeinden kleiner 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner sowie mit ihnen verbundene Einrichtungen (Art. 69).
Bestimmungen zu - Gemeindeverbänden:	Per Landesgesetz können Gemeindeverbände zur Erledigung von Aufgaben gegründet werden (Art. 77).
Inhaltliche Zielvorgaben für Gemeinden:	Umfassende Zielvorgaben zum Handeln des Land Vorarlbergs, allerdings keine explizite Nennung der Gemeinden (Art. 7-11).
Sonstige Auffälligkeiten:	Allgemeine Hilfeleistungspflicht (im Rahmen der Landesgesetze) bei »Katastrophen und anderen Notfällen« in Verfassung (Art. 12).



## 7 Anhang

<b>Bundesland:</b>	<b>Wien.</b>
Titel:	Wiener Stadtverfassung.
Landesgesetzblatt:	LGBl. Nr. 11/1970 idF LGBl. Nr. 50/2013.
Eigener Gemeindeabschnitt:	Aufgrund Sonderstellung nicht zu definieren.
Nähere Beschreibung der Gemeinde (begrifflich):	Ja, §§ 1ff bzw. §§ 74ff.
Bestimmungen zu Gemeindefusionen:	Gebietsumfang (Außengrenzen) ist in Verfassung mit Verweis auf das Gebietsänderungsgesetz vom 29. Juni 1946 festgelegt. Bestimmungen zu gemeindeinternen Bezirksgrenzumlegungen und -änderungen in § 4, grundsätzlich ist der Gemeinderat zuständig. Größere Änderungen bedürfen eines Landesgesetzes.
Direktwahl des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin:	Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin wird durch den Gemeinderat gewählt (§ 31 (1)).
Mitbestimmung der Bevölkerung auf kommunaler Ebene:	Umfassende Regelungen zu Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksbefragung in Verfassung, nähere Bestimmungen zu Volksabstimmung und Volksbegehren sind in Landesgesetzen festzulegen (§§ 112a-112h bzw. 131b).
Kommunale Interessensvertretung:	Aufgrund Sonderstellung nicht zu definieren. Ferner: Weder Städtebund noch Gemeindebund sind wörtlich in Verfassung erwähnt.
Kontrolle durch Landesrechnungshof:	Aufgrund Sonderstellung nicht vergleichbar zu behandeln. Jedenfalls ist ein Stadtrechnungshof vorgesehen, der zugleich auch Landesrechnungshof ist (§ 8 bzw. § 114 (2) bzw. § 73).
Bestimmungen zu - Gemeindeverbänden:	Aufgrund Sonderstellung nicht zu definieren.
Inhaltliche Zielvorgaben für Gemeinden:	Nicht explizit definiert.
Sonstige Auffälligkeiten:	

## 7.2 Hinweise zur Arbeitsweise von Routing-Werkzeugen in ArcGIS zur Berechnung von Einzugsgebieten

Im Zuge der Berechnung von Einzugsgebieten im Rahmen dieser Arbeit hat sich gezeigt, dass sich bestimmte Methoden des Programms ArcGIS 10.1 besser für die Beantwortung räumlicher Fragestellungen eignen als andere. Die folgende Diskussion soll dabei helfen Probleme zu vermeiden, die im Zuge der Umsetzung von geografischen Analysen – deren Durchführung, wie in Kapitel 5 zu sehen, als Empfehlung der Arbeit hervorgehen – entstehen können. Es gilt zu beachten, dass die dargestellten Überlegungen vorwiegend auf Erfahrungen mit ArcGIS 10.1 beruhen; ein direktes Übertragen auf andere Programme bzw. Tools ist daher nicht zulässig. Aus diesem Grund ist dieses Kapitel auch im Anhang – und nicht in einem inhaltlichen Kapitel – gereiht, zumal es keinen unmittelbaren Beitrag zur Beantwortung der Forschungsfrage dieser Arbeit liefert. Die Erkenntnisse hier sind mehr als Erweiterung von Fachkenntnissen zu verstehen, die ohnehin bei räumlichen Analysen Grundvoraussetzung sind.

### 7.2.1 Überblick über mögliche Berechnungsmethoden von Einzugsgebieten entlang von Straßenzügen

Bei der Berechnung von Einzugsgebieten<sup>1201</sup> ist es notwendig, einen näheren Blick auf die Arbeitsweise der Funktionen zu werfen, zumal alle implementierten Methoden unterschiedliche Stärken und Schwächen zu haben scheinen. ArcGIS bietet in seiner Erweiterung »Network Analyst« für die Berechnung von Einzugsgebieten mehrere Werkzeuge (in der Folge »Tool« genannt) an:

- **Linienförmige Einzugsgebiete:**<sup>1202</sup> Dabei werden ausgehend von einem Punkt, der eine Einrichtung darstellt, all jene Teilstücke des Straßennetzwerksgraphen ermittelt, die innerhalb eines definierten Schwellenwertes von der Einrichtung erreicht werden können.<sup>1203</sup> Dabei kann prinzipiell jeder denkbare Kostenwert als Ausbreitungswiderstand beziehungsweise Schwellenwert hinterlegt werden. Sinnvoll erscheint den zurückgelegten Weg oder die dafür benötigte Zeit als Kostenattribut zu verwenden. Als Ergebnis liegen ausschließlich Linien vor. Ob sich andere Objekte im Einzugsgebiet befinden oder eben nicht, lässt sich mit dieser Analysemethode nicht direkt ermitteln. Diese Bewertung anderer Objekte würde weitere Überlegungen und Berechnungen erfordern (z.B. die Bewertung der Distanz dieser Objekte zum nächsten Straßenelement im Einzugsgebiet).
- **Erreichbarkeitsflächen:**<sup>1204</sup> Das Prinzip ist analog zur Berechnung linienförmiger Ein-

<sup>1201</sup>Eine technischere Erklärung zum Sinn und Zweck von Einzugsgebieten liefert die Online-Hilfe von ArcGIS: »Ein Einzugsgebiet-Analyse-Layer ist nützlich, wenn Sie die Erreichbarkeitsfläche von einem Einrichtungsstandort aus innerhalb eines gegebenen Grenzkostenwertes bestimmen möchten.« Environmental Systems Research Institute, Inc. (Esri) (Hrsg.), Einzugsgebiet-Layer erstellen (Network Analyst) <http://resources.arcgis.com/de/help/main/10.1/index.html#//00480000000p000000> (30.7.2014).

<sup>1202</sup>Linienförmige Einzugsgebiete können in ArcGIS 10.1 mit den Tools »Make Service Area Layer (Network Analyst)«, »Add Locations (Network Analyst)« und »Solve (Network Analyst)« berechnet werden. Dabei ist zu achten, dass der Parameter »line.type« auf »TRUE.LINES« gesetzt ist. Vgl.: Environmental Systems Research Institute, Inc. (Esri) (Hrsg.), Einzugsgebiet-Layer erstellen (Network Analyst) <http://resources.arcgis.com/de/help/main/10.1/index.html#//00480000000p000000> (30.7.2014).

<sup>1203</sup>Ebenda.

<sup>1204</sup>Erreichbarkeitsflächen können in ArcGIS 10.1 mit den Tools »Make Service Area Layer (Network Analyst)«, »Add Locations (Network Analyst)« und »Solve (Network Analyst)« berechnet werden. Dabei ist zu achten, dass der Parameter »polygon.type« auf »SIMPLE.POLYS« oder bei ausreichend vorhandener Rechenleistung

zugsgebiete, allerdings werden nicht Linien, sondern Flächen entlang der Straßennetzwerksteile im Einzugsgebiet berechnet. Die Breite der Fläche hängt dabei grundsätzlich von zwei Faktoren ab: Einerseits bestimmt der frei zu definierenden »Trim Value«<sup>1205</sup> die maximale Breite der Flächen orthogonal zur Einzugsgebietslinie, andererseits achtet das Tool bei der Berechnung selbst darauf, dass jene Elemente des Straßengraphen, die nicht mehr im Einzugsgebiet liegen, auch nicht mit Erreichbarkeitsflächen überdeckt werden. Besonders bei verwinkelten Straßenzügen im Bereich des Schwellenwertes können die Flächen deutlich kleiner ausfallen. Wie auch bei den linienförmigen Einzugsgebieten, liegt auch hier noch keine Information vor, ob weitere Objekte nun im Einzugsgebiet liegen oder nicht. Es ist naheliegend, alle Objekte, die von der Erreichbarkeitsfläche überdeckt werden, auch als im Einzugsgebiet der Einrichtung situiert anzusehen.

- **Start-Ziel-Kostenmatrix:**<sup>1206</sup> Bei diesem Verfahren, werden nach einem bestimmten Algorithmus mögliche Wege zwischen Start- und Zielpunkten gesucht. Dabei wird eine Tabelle als Ergebnis ausgegeben, welche die für die Überwindung der Strecke geringsten anfallenden Kosten enthält. Die Kosteneinheit ist dabei frei wählbar, üblicherweise werden auch hier Längen- oder Zeiteinheiten verwendet. Bei dieser Berechnungsmethode werden sowohl zumindest ein Start- als auch wenigstens ein Zielpunkt als Input benötigt. Das hat zur Folge, dass bereits bei der Analyse eine Beziehung zwischen den Punkten hergestellt wird. Somit ist auch im Ergebnis sofort und ohne weiteren Rechenaufwand ablesbar, welcher Aufwand zur Überwindung der Distanz zwischen den benötigten Punkten anfällt. Wählt man in der Folge all jene Start-Ziel-Kombinationen aus, deren Überwindungskosten geringer als der gewünschte Schwellenwert des Einzugsgebietes sind, so erhält man eine Liste mit Objekten im Einzugsgebiet.<sup>1207</sup>
- **Einzelrouten-Analyse:**<sup>1208</sup> Die Einzelrouten-Analyse ist dem Grundprinzip der Berechnung von Start-Ziel-Kostenmatrizen ähnlich. Allerdings wird bei diesem Verfahren eine einzige Route zwischen mindestens 2 Punkten berechnet. Es besteht auch die Möglichkeit, weitere Punkte als Zwischenstationen einzufügen. Als Ergebnis liegen ein Pfad und eine Routenbeschreibung samt Distanzangabe vor. So kann problemlos abgelesen werden, ob Distanz zwischen den Punkten geringer als der gewünschte Schwellenwert des Einzugsgebietes ist. Es ist freilich auch möglich, mehr als eine Start-Ziel-Relation zu analysieren. Dazu müsste die Einzelrouten-Analyse iterativ für alle gewünschten Start-Ziel-Paarungen durchgeführt werden.

## 7.2.2 Kritik an der Berechnungsmethode Erreichbarkeitsflächen

Die genannten Berechnungsmethoden haben alle verschiedene Stärken und Schwächen. Vorweg sei gesagt, dass die jeweiligen Tools im Großen und Ganzen stets konsistente und logisch

»DETAILED\_POLYS« gesetzt ist. Vgl.: Ebenda.

<sup>1205</sup> Beim Tool »Make Service Area Layer (Network Analyst)« ist das der Parameter »poly\_trim\_value. Vgl.: Ebenda.

<sup>1206</sup> Start-Ziel-Kostenmatrizen können in ArcGIS 10.1 mit den Tools »Make OD Cost Matrix Layer (Network Analyst)«, »Add Locations (Network Analyst)« und »Solve (Network Analyst)« berechnet werden. Vgl.: Environmental Systems Research Institute, Inc. (Esri) (Hrsg.), Layer mit Start-Ziel-Kostenmatrix erstellen (Network Analyst) <http://resources.arcgis.com/de/help/main/10.1/index.html#na/00480000000m000000/> (5.8.2014).

<sup>1207</sup> Durch Setzen des Schwellenwertes als »default\_cutoff«-Parameter selektiert das Tool »Make OD Cost Matrix Layer (Network Analyst)« automatisch jene Beziehungen, die unter dem Schwellenwert und somit im Einzugsgebiet liegen. Vgl. Ebenda.

<sup>1208</sup> Einzelrouten-Analysen können in ArcGIS 10.1 mit den Tools »Make Route Layer (Network Analyst)«, »Add Locations (Network Analyst)« und »Solve (Network Analyst)« berechnet werden. Vgl.: Environmental Systems Research Institute, Inc. (Esri) (Hrsg.), Routen-Layer erstellen (Network Analyst) <http://resources.arcgis.com/de/help/main/10.1/index.html#na/00480000000n000000/> (5.8.2014).

korrekte Ergebnisse liefern. Doch haben eigene Untersuchungen gezeigt, dass die inhaltliche Argumentation beziehungsweise Interpretation der Zugehörigkeit von Objekten, speziell im Grenzbereich nahe den Schwellenwert, je nach Methode unterschiedlich leicht bis unmöglich sein kann. Dies ist auf die Eigenarten der jeweiligen Tools zurückzuführen. So gilt es, jene Methode zur Berechnung von Einzugsgebieten zu finden, die nachvollziehbar dem Forschungs- und Analysezweck am besten dient. Die nachfolgende Diskussion der verschiedenen Methoden soll die Auswahl untermauern:

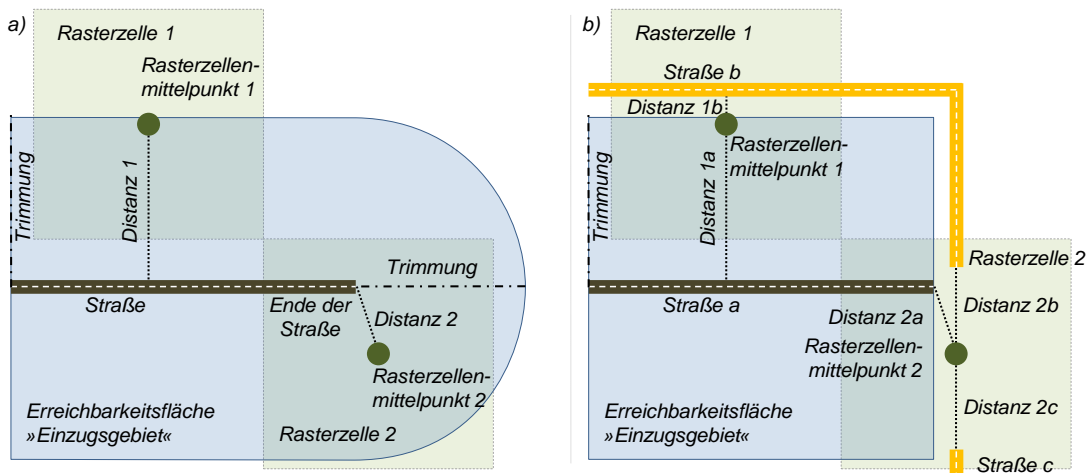
Nähert man sich dem Thema Einzugsgebietenberechnung aus dem methodischen Eck von kreisförmigen Einzugsgebieten (»Puffer«)<sup>1209</sup>, so liegt es fast auf der Hand, Erreichbarkeitsflächen zu generieren. Diese sind verhältnismäßig einfach zu interpretieren, stellen sie dabei sinngemäß gepufferte Straßen dar. Jede weitere Berechnung, die bisher mit einem kreisförmigen Puffer gemacht wurde, könnte genauso mit einer Erreichbarkeitsfläche durchgeführt werden. Zur besseren Vorstellung ist in Abbildung 7.1 in der linken Hälfte, unter Skizze a), der Idealfall dargestellt: Um das Abbild der Straße, die vollkommen im Einzugsgebiet liegt, wird eine Erreichbarkeitsfläche erzeugt. Die Breite der Fläche wird dabei durch den Trimmungs-Wert festgelegt, der je nach Aufgabenstellung sinnvoll zu wählen ist. Endet die Straße im Einzugsgebiet, so endet die Fläche nicht abrupt, sondern schließt halbkreisförmig. Wie sich vielleicht schon erahnen lässt, liegen die Schwierigkeiten im Detail. Im Rahmen der Arbeit sind zwei voneinander unabhängige Probleme aufgetreten: Einerseits betrifft es die begründete Wahl des sinnvollen Trimmungs-Wertes, andererseits die Bewertung der Qualität der Polygonerzeugung und -zurechtschneidung. Zu ersterem: Es lässt sich leicht sagen, man solle einen *sinnvollen* beziehungsweise zur Aufgabenstellung passenden Trimmungs-Wert wählen. Was würde das für das hier genannte Beispiel bedeuten? Nachdem das Ziel der Verschnitt der Erreichbarkeitsfläche mit Rasterzellen ist, müsste man den Trimmungs-Wert an die Größe der Rasterzellen anpassen. Es wäre inhaltlich zu argumentieren, ab wann eine Rasterzelle als erreichbar anzusehen wäre. Wenn sie von der Fläche berührt beziehungsweise geschnitten wird? Wenn mehr als die Hälfte der Rasterzellenfläche von der Erreichbarkeitsfläche bedeckt wird? Wenn der repräsentative Rasterzellen-Mittelpunkt einen Schnittpunkt mit der Erreichbarkeitsfläche hat? Es ließe sich wohl eine Begründung für eine Maßzahl finden, wenn der Berechnungsalgorithmus der Flächen, welcher der Funktion in ArcGIS 10.1 zugrunde liegt, das umgebende Straßennetz zufriedenstellender einbeziehen würde. Wie bereits vorhin erwähnt, versucht dieser Algorithmus das umgebende Straßennetz jedenfalls dahingehend zu berücksichtigen, dass Straßen, die nicht mehr im linienförmigen Einzugsgebiet liegen (d.h. deren Distanz zur Einrichtung größer als der Schwellenwert ist), auch keine Erreichbarkeitsflächen erhalten oder dass Erreichbarkeitsflächen anderer Straßen mit Straßen außerhalb des Einzugsgebietes überlappen. Das heißt, die Flächen werden so zurecht geschnitten, dass diese keine Schnittmenge mit Straßen von außerhalb des Einzugsgebietes aufweisen. Dieser Fall ist in Abbildung 7.1 skizziert: Durch das Vorhandensein der Straßen b und c in Skizze b) ist die Erreichbarkeitsfläche – bei sonst identen Rahmenbedingungen – kleiner als in Skizze a). Dieses Verhalten ist absolut wünschenswert und läuft, wie eigene empirische Untersuchungen gezeigt haben, fehlerfrei. Weniger optimal sieht das Ergebnis aus, wenn Straßen außerhalb des linienförmigen Einzugsgebietes in der unmittelbaren Nähe verlaufen, die Erreichbarkeitsfläche jedoch die Straßen **nicht** schneiden. Es ist im Rahmen der Analysen<sup>1210</sup> nicht gelungen, ein konsistentes Verhalten des Zurechtschneidens respektive des Nicht-Zurechtschneidens zu finden. Die denkbaren Extremen sind dabei ebenfalls in Abbildung 7.1 unter Buchstaben b) skizziert: Während das Vorhandensein der Straße b im horizontalen Verlauf der Skizze keinen Einfluss auf die Erreichbarkeitsfläche der Straße a hat, und diese somit in der Breite nicht zurecht geschnitten

<sup>1209</sup>Mehr zur Begründung, warum Puffer nicht eingesetzt werden sollen siehe Kapitel 7.3.

<sup>1210</sup>Im Zuge dieser Arbeit wurden die Tools beziehungsweise Funktionen von ArcGIS mit etlichen unterschiedlichen Parametern durchgeführt. Aus Transparenzgründen sind die Datenquellen, Funktionen und Parameter, die zu solch nicht nachvollziehbaren Erreichbarkeitsflächen führen, in Tabelle 7.5 aufgeführt.

ist, sorgt sie in ihrem vertikalen Verlauf, zusammen mit Straße c, für ein massives Stützen der Fläche in ihrer Längsausdehnung. Dieses geht sogar so weit, dass jener Bereich, der zwischen den beiden Straßen b und c liegt, der also gar nicht von einer Straße geschnitten wird, zurückgedrängt wird. Würde man wieder die kürzeste Luftlinienverbindung zwischen Straßen und Rasterzellen-Mittelpunkt als Kriterium für die Bewertung von Rasterzellen heranziehen wollen, so würde in Skizze b) die Rasterzelle 1 in das Einzugsgebiet der Straße a fallen, ungeachtet der Tatsache, dass die Distanz 1b zur Straße b kürzer ist als die Distanz 1a zur Straße a. Umgekehrt verhält es sich bei Rasterzelle 2: Hier ist die Straße a dem Rasterzellen-Mittelpunkt am nächsten (die Distanzen 2b und 2c jeweils größer als die Distanz 2a), dennoch wird der Rasterzellen-Mittelpunkt nicht von der Erreichbarkeitsfläche geschnitten, und somit die Rasterzelle auch nicht als Erreichbar angesehen. Wie bereits erwähnt, haben sich keine allgemeinen Muster ableiten lassen – vielmehr sind gerade im Grenzbereich die erstaunlichsten Formen von Erreichbarkeitsflächen zu beobachten, wie die folgenden, zufällig ausgewählten Beispiele zeigen sollen.

**Abbildung 7.1:** Erreichbarkeitsflächen: Paradoxe Situationen bei der Verschneidung mit Rasterzellen.



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf eigenen Berechnung mit dem Tool »Make Service Area Layer (Network Analyst)« in ArcGIS 10.1.

Das erste Beispiel betrifft 1.000 m-Einzugsgebiet des NÖ Landeskindergartens Helenenstraße in 2500 Baden.<sup>1211</sup> In Abbildung 7.2 sind die vorhin allgemein, eher theoretisch diskutierten Effekte bei der Erstellung von Erreichbarkeitsflächen anhand eines zufällig ausgewählten Praxisbeispiels deutlich zu sehen: Der mit einem roten Pfeil in der Mitte der Abbildung 7.2 gekennzeichnete Rasterzellenmittelpunkt wird zweifelsfrei von der Erreichbarkeitsfläche des Kindergartens überdeckt. Unter der Annahme, dass das Vorhandensein eines Schnittpunktes zwischen Erreichbarkeitsfläche und repräsentativen Rasterzellenmittelpunkt dazu führt, dass die Rasterzelle zum Einzugsgebiet zählt, würde dieser Punkt aus dem Beispiel somit zum Einzugsgebiet gerechnet werden. Ohne die lokalen Verhältnisse zu kennen, würde man bei Betrachtung der Rasterzelle und des umgebenden Straßennetzes diese Rasterzelle mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zum 1.000 m-Einzugsgebiet zählen. Man würde wohl eher annehmen, dass diese Rasterzelle tendenziell von der östlich verlaufenden Bergsteiggasse erschlossen wird, und nur marginal von der südlich verlaufenden Marchetstraße. Auch mathematisch fällt das Ergebnis klar aus, wenn der Fokus auf den Rasterzellenmittelpunkt gelegt wird: Die sich nicht mehr im linienförmigen Einzugsgebiet befindliche Bergsteiggasse östlich des Mittelpunktes ist um fast 80 m näher zum Mittelpunkt als die nächste Stelle der Marchetstraße, die sich noch im linienförmigen Einzugsgebiet befindet. Dieses Praxisbeispiel entspricht dem in Abbildung

<sup>1211</sup>Die verwendeten Tools und Parameter sind in Tabelle 7.5 aufgelistet.

7.1 unter b), Rasterzelle 1 skizzierten Fall. Wendet man die Berechnungsmethode »Start-Ziel-Kostenmatrix« unter gleichen Rahmenbedingungen an, wird die betroffene Rasterzelle auch als außerhalb des Einzugsgebietes liegend ausgewiesen. Im von der betroffenen Rasterzelle abgedeckten Bereich wohnen 109 Personen<sup>1212</sup>, die je nach verwendeter Methode einmal schon (Erreichbarkeitsflächen!) und andernfalls (Start-Ziel-Kostenmatrix!) aber nicht zum Einzugsgebiet gezählt werden – wohlgemerkt bei ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen beziehungsweise Parametereinstellungen!

Kurioserweise ist in der unmittelbar westlich benachbarten Zelle der umgekehrte Fall zu sehen. Zur besseren Lesbarkeit ist der Bereich in Abbildung 7.2 vergrößert dargestellt und mit einem blauen Pfeil gekennzeichnet: Die Erreichbarkeitsfläche ist aus nicht nachvollziehbaren Gründen derart eigenartig geformt, dass sie den Rasterzellen-Mittelpunkt nicht überdeckt. Somit gibt es auch keinen Schnittpunkt zwischen Punkt und Fläche. Würde man wieder den repräsentativen Mittelpunkt als Entscheidungskriterium heranziehen, käme man zu dem Schluss, dass sich die Rasterzelle nicht mehr im Einzugsgebiet befindet. Mit freiem Auge ist dieser Fall sicherlich schwer zu bewerten, wird ja ein Gutteil der Rasterzelle von Straßen, die noch im linienförmigen Einzugsgebiet liegen, durchzogen, der Rasterzellenmittelpunkt nahezu umschlungen. Das fein verästelte, nicht mehr im linienförmigen Einzugsgebiet liegende Straßennetzwerk im Norden der Zelle, könnte einen bei der Bewertung freilich verunsichern. Streng algorithmisch kommt man dennoch zu einer Lösung: Sucht vom Rasterzellenmittelpunkt ausgehend die nächste Straße, so erreicht man in zirka neun Metern ein Element der Heinrich-Strecker-Gasse, das sich gerade noch im linienförmigen Einzugsgebiet befindet. Hier würde man mit der Berechnungsmethode »Start-Ziel-Kostenmatrix« zu dem Schluss kommen, dass diese Rasterzelle noch im Einzugsgebiet liegt. Wären die Erreichbarkeitsflächen nach der Logik, die in den Skizzen der Abbildung 7.1 dargestellt ist, geformt, würden Sie mit hoher Wahrscheinlichkeit auch den Rasterzellenmittelpunkt schneiden. Irgendetwas Unbekanntes beeinflusst den Berechnungsalgorithmus im konkreten Fall derart, dass die Erreichbarkeitsfläche an dieser Stelle eine nicht nachvollziehbare Form erhält.

Das zweite, illustrative Beispiel betrifft das errechnete 1.000 m-Einzugsgebiet des Waldorferkindergartens in 2540 Bad Vöslau.<sup>1213</sup> Die zuletzt im Badener Beispiel beschriebene Situation entspricht nicht exakt dem in Abbildung 7.2, Skizze b), Rasterzelle 2 dargestellten Fall, zumal im empirischen Beispiel der Berechnungsalgorithmus offensichtlich fehlerhafte Polygone erzeugt. Logischer, wenn auch nicht richtiger, erscheint die Angelegenheit, die in Abbildung 7.3 mit dem unteren der beiden Pfeile gekennzeichnet ist. Es wäre eigentlich zu erwarten, dass die Erreichbarkeitsfläche der mittleren Straße (»Oberkirchengasse«) in dieser Zelle nach Westen hin weiter ausgeprägt ist, liegt doch deren Ende mit 970 m noch vollständig im Einzugsgebiet. Auch die spitz zulaufende Form der Erreichbarkeitsfläche der nördlicher gelegenen »Langen Gasse« hinterlässt mehr Fragen als Antworten. Es scheint so, als würden unsichtbare, interpolierte Verbindungen zwischen den Straßenenden bzw. Endpunkten von linienförmigen Einzugsgebieten die Umrisslinie der Erreichbarkeitsfläche abgrenzend beeinflussen. Bei einem weiteren Punkt – dieser ist mit dem oberen blauen Pfeil gekennzeichnet – entscheidet wieder merklich der Zufall über die Lage im Einzugsgebiet: Die Erreichbarkeitsfläche um die Anzengrubenstraße in Bad Vöslau ist in Richtung Westen derart abgeschrägt, dass der Rasterzellenmittelpunkt der westlich gelegenen Rasterzelle um Haaresbreite nicht mehr in das Einzugsgebiet fällt.

Nun möge man meinen, dass zwar bei den zwei willkürlich herausgenommenen Beispielen im individuellen Fall eine Abweichung festgestellt werden kann, die aber gesamtheitlich untergehen würde. Der Vergleich der Gesamtsumme der Wohnbevölkerung im 1.000 m-Einzugsgebiet

<sup>1212</sup>gemäß regionalstatistischen Rasterdaten der Statistik Austria 2012.

<sup>1213</sup>Die verwendeten Tools und Parameter sind in Tabelle 7.5 aufgelistet.

um 4.252 österreichische Kindergärten errechnet auf Basis von Erreichbarkeitsflächen und Start-Ziel-Kostenmatrizen zeigt das Gegenteil: Berechnet man die Einzugsgebiete mit der Methode »Start-Ziel-Kostenmatrix« anstatt über Erreichbarkeitsflächen, so würden österreichweit 114.437 Personen Wohnbevölkerung mehr erfasst werden.<sup>1214</sup> Gleichzeitig fielen 49.871 Personen aus der Berechnung, die zwar bei Verwendung von Erreichbarkeitsflächen noch im Einzugsgebiet wohnen würden, bei der Berechnung durch Start-Ziel-Kostenmatrizen hingegen nicht mehr (Insgesamt 25.910.438 Personen). Der Saldo ist mit 64.566 Personen zu Gunsten der Berechnungsmethode Start-Ziel-Kostenmatrix positiv.<sup>1215</sup>

Empirische Studien seien allgemein nur dann wissenschaftlich wertvoll, wenn die verwendeten Methoden auch zu verlässlichen und gültigen Ergebnissen führen.<sup>1216</sup> Wie oben gezeigt, kann der Analyseverfahren »Verschnitt von Erreichbarkeitsflächen mit Rasterzellenmittelpunkten« nicht herangezogen werden, um die Lage von Rasterzellen in Einzugsgebieten nachvollziehbar und verlässlich zu bewerten. Vielmehr wird ein Verfahren benötigt, das die geforderten Kriterien erfüllt. Eigene Berechnungen haben gezeigt, dass die eingangs dieses Kapitels beschriebenen Tools »Start-Ziel-Kostenmatrix« und »Einzelrouten-Analyse« in ArcGIS 10.1 zu wissenschaftlich zufriedenstellenden Ergebnissen führen. Der Grund für diese positive Erkenntnis liegt darin, dass die Zuweisung von Punkten zu den sie erschließenden Straßen nicht durch (zufällige) Überlappung, sondern durch algorithmische Suche der am jeweils wenigsten entfernten Straßenelemente geschieht.<sup>1217</sup> In der Folge sei die Zuweisung eines Punktes zu seinem nächsten Straßenelement *Anbindung an das Straßennetz* – oder kurz nur *Anbindung* – genannt.

### 7.2.3 Einzugsgebietsberechnungen mit Start-Ziel-Kostenmatrizen auf Rasterbasis

Dieses Kapitel beschreibt die Methode der Festlegung von Einzugsgebieten auf Basis des Tools »Start-Ziel-Kostenmatrix« im Detail. In einfachen Worten ausgedrückt läuft die Analyse, ob eine Rasterzelle in ein Einzugsgebiet fällt oder nicht, folgendermaßen ab: Jede Rasterzelle hat einen Mittelpunkt, der zudem relevante inhaltliche Informationen der gesamten Zelle enthalten kann (z.B. die Summe der Wohnbevölkerung unter der Fläche der Zelle.) Von diesem Mittelpunkt ausgehend wird nun jener Punkt am Straßengraphen gesucht, der die kürzeste Luftlinien-Distanz zum Rasterzellenmittelpunkt aufweist.<sup>1218</sup> Auf diese Weise erhält man einen – um in einheitlicher Sprache zu bleiben – *Anbindungspunkt*, sofern die Distanz zwischen Mittelpunkt und dem Straßengraphen kleiner ist als ein (vorab) zu definierender Schwellenwert. Überschreitet die Distanz bei der Suche des nächsten Elements des Straßengraphen diesen Schwellenwert, so wird die Suche nach dem Anbindungspunkt abgebrochen und zugleich der

<sup>1214</sup>Dieser absolute Wert ist mit Vorsicht zu sehen, zumal eine Person doppelt bei überlappenden Einzugsgebieten gerechnet wird. Diese methodische Schwäche ist allerdings bei beiden Verfahren gleich, somit kann die Zahl dennoch als aussagekräftig verstanden werden.

<sup>1215</sup>Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.

<sup>1216</sup>Atteslander, P. et al., Methoden der empirischen Sozialforschung (1993) 15.

<sup>1217</sup>Environmental Systems Research Institute, Inc. (Esri) (Hrsg.), Standorte hinzufügen (Network Analyst) <http://resources.arcgis.com/de/help/main/10.1/index.html#//004800000005000000> (5.8.2014) in Kombination mit Environmental Systems Research Institute, Inc. (Esri) (Hrsg.), Layer mit Start-Ziel-Kostenmatrix erstellen (Network Analyst) <http://resources.arcgis.com/de/help/main/10.1/index.html#na/00480000000m000000/> (5.8.2014)

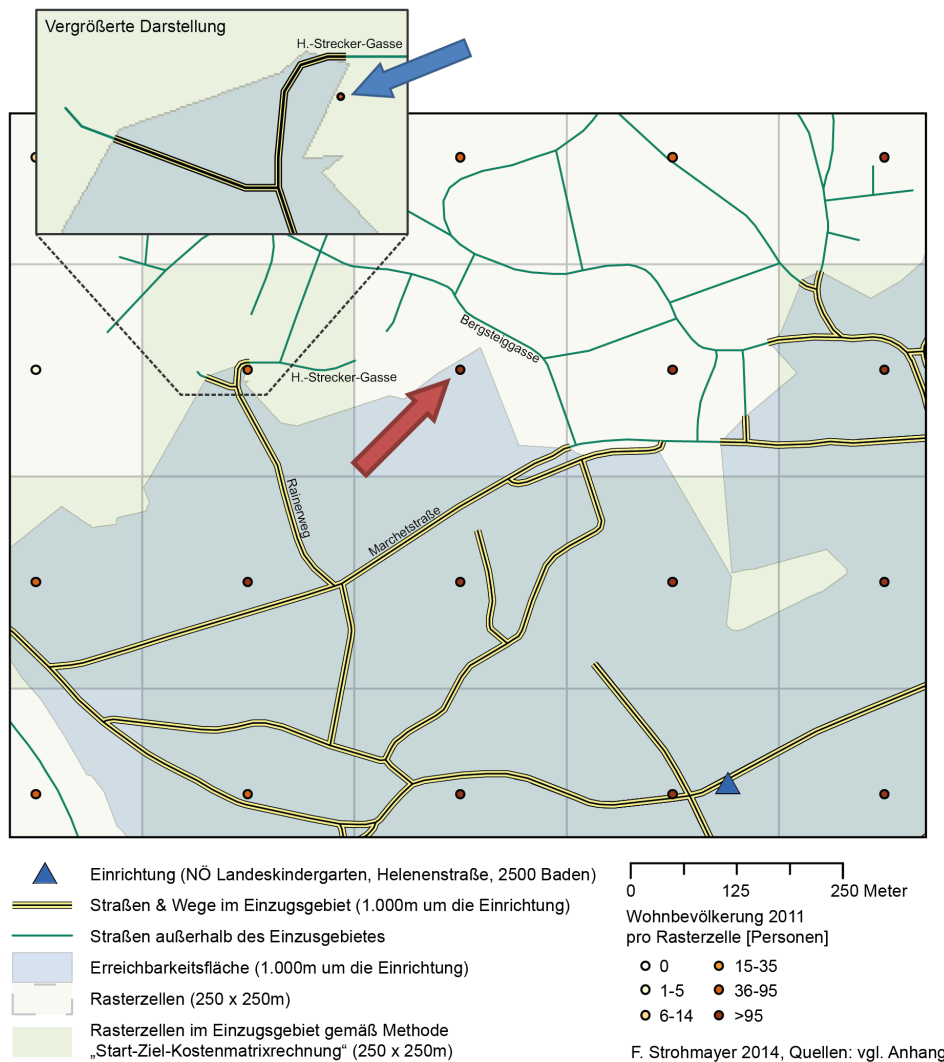
<sup>1218</sup>In ArcGIS 10.1 wird dieser Parameter bei dem zu dieser Aufgabe passenden Tool »Add Locations (Network Analyst)« als »match\_type« bezeichnet und ist mittels »MATCH\_TO\_CLOSEST« festzulegen. Vgl.: Environmental Systems Research Institute, Inc. (Esri) (Hrsg.), Standorte hinzufügen (Network Analyst) <http://resources.arcgis.com/de/help/main/10.1/index.html#//004800000005000000> (5.8.2014).

**Abbildung 7.2:** Visualisierung der Kritik an der Berechnungsmethode von Erreichbarkeitsflächen am Beispiel des NÖ Landeskindergarten Helenenstraße in 2500 Baden.

## Erreichbarkeitsflächen

Kritik am Tool »Einzugsgebiet-Layer erstellen (Network Analyst)«

Beispiel: Kindergarten Helenenstraße in Baden



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf eigenen Berechnung mit dem Tool »Make Service Area Layer (Network Analyst)« in ArcGIS 10.1. Datenquellen und Parameter siehe Tabelle 7.5.

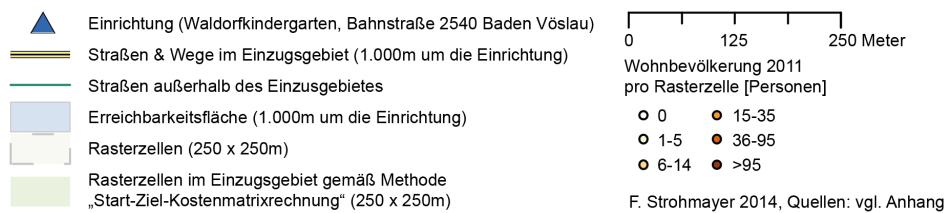
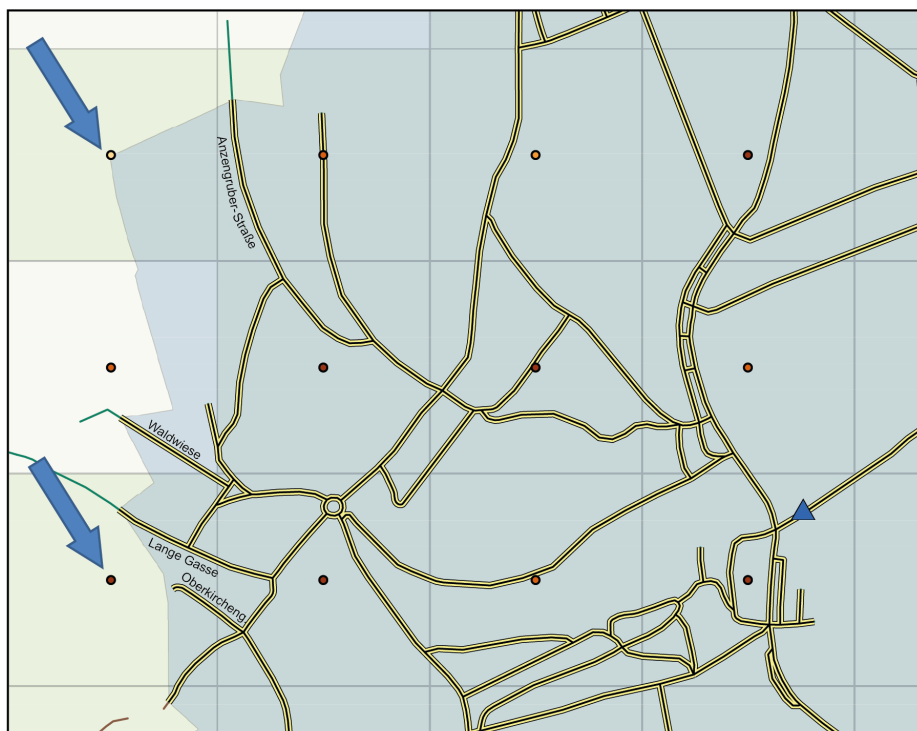


**Abbildung 7.3:** Visualisierung der Kritik an der Berechnungsmethode von Erreichbarkeitsflächen am Beispiel des Waldorfkindergartens in 2540 Bad Vöslau.

## Erreichbarkeitsflächen

Kritik am Tool »Einzugsgebiet-Layer erstellen (Network Analyst)«

Beispiel: Waldorfkindergarten in Bad Vöslau



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf eigenen Berechnung mit dem Tool »Make Service Area Layer (Network Analyst)« in ArcGIS 10.1. Datenquellen und Parameter siehe Tabelle 7.5.

Mittelpunkt als nicht erreichbar eingestuft.<sup>1219</sup> Folglich kann auch die gesamte Rasterzelle als außerhalb des Einzugsgebietes liegend angesehen werden. Heikel ist die Situation dann, wenn der Schwellenwert sehr klein gewählt wird – insbesondere wenn dieser kleiner als die weiteste Entfernung zwischen Mittelpunkt und Rasterzellenumriss ist. Dann würde zwar die Fläche der Rasterzelle vom Straßengraphen berührt werden, die Zelle aber dennoch nicht als erreichbar eingestuft werden. Somit muss diese Distanz sorgfältig, abhängig von der Forschungsfrage gewählt werden. Zurück zur Methode: Ist der Schwellenwert groß genug gewählt und ein Anbindungspunkt gefunden, so beginnt das eigentliche Routing – repräsentativ für die gesamte Zelle – an diesem Anbindungspunkt. Es wird der Weg mit dem geringsten Widerstand über das Straßennetzwerk zu einem bestimmten Zielpunkt gesucht. Welcher Widerstand der Berechnung zu Grunde liegen soll, ist dabei wiederum von der Aufgabenstellung abhängig. Naheliegender ist es, zum Beispiel die Distanz in Metern oder Minuten zu verwenden, die für die Überwindung dieses Weges benötigt wird.<sup>1220</sup> Der Zielpunkt ist selbst wieder ein Anbindungspunkt, nämlich jener der Einrichtung. Man erhält somit eine Entfernungsinformation zwischen Anbindungspunkt der Rasterzelle und Anbindungspunkt der Einrichtung. Ist nun diese Distanz zwischen den beiden Anbindungspunkten kleiner als der vorab definierte Erreichbarkeits-Grenzwert<sup>1221</sup>, so kann daraus abgeleitet werden, dass die Rasterzelle im Einzugsgebiet der Einrichtung liegt. Ist die Distanz allerdings größer, so kann sie als zu weit von der Einrichtung entfernt und folglich als außerhalb des Einzugsgebietes liegend angesehen werden.

In Abbildung 7.4 ist der Versuch unternommen, die wesentlichsten Fälle der Anbindung von Rasterzellenmittelpunkten an einen Straßennetzwerksgraph samt Folgen für die Festlegung des Einzugsgebietes zu illustrieren. Die Skizzen beinhalten dabei stets Darstellungen einer Einrichtung, eines Straßennetzwerks, einer zu analysierenden Rasterzelle samt Rasterzellenmittelpunkt sowie die Hervorhebung der kürzesten Verbindung zwischen Rasterzellenmittelpunkt und dem Straßennetzwerk samt Anbindungspunkt. Zum besseren Verständnis sind Teile des Straßennetzwerks als innerhalb und außerhalb des Einzugsgebietes farblich unterschiedlich gekennzeichnet.

Ein denkbar einfacher Fall ist in Skizze *a*) der Abbildung 7.4 gezeigt: Die Analyse startet beim Rasterzellenmittelpunkt. Von diesem Punkt ausgehend wird die am nächsten gelegene Straße gesucht und auch gefunden. Diese Strecke ist in der Skizze mit einer gestrichelten, schwarzen Linie, der Anbindungspunkt mit einem grauen ausgefüllten Kreis gekennzeichnet. Die Suche des Anbindungspunktes der Einrichtung ist vom Prinzip her gleich. Vom Anbindungspunkt der Rasterzelle ausgehend wird nun die kürzeste Distanz über diese einzige Straße zum Anbindungspunkt der Einrichtung gesucht. Im Fall *a*) ist angenommen, dass diese Distanz noch kleiner als der Schwellenwert ist. Das heißt, der Anbindungspunkt der Rasterzelle befindet sich noch im linienförmigen Einzugsgebiet. Daraus kann abgeleitet werden, dass sich sowohl Rasterzellenmittelpunkt als auch die gesamte Rasterzelle im Einzugsgebiet befinden. In Skizze *b*) ist eine ähnliche Situation vorzufinden wie in Skizze *a*), nur mit dem Unterschied, dass in Skizze *b*) ein verzweigteres Straßennetz abgebildet ist. Die Rasterzelle deckt den Bereich von zwei Straßen ab, die sich beide noch im linienförmigen Einzugsgebiet befinden. Auch hier gilt weiterhin die Regel, dass der Rasterzellenmittelpunkt seinen Anbindungspunkt an der nächsten Straße findet. In der Skizze *b*) ist dies wieder der untere der beiden Straßenäste. Von diesem

<sup>1219</sup>In ArcGIS 10.1 wird dieser Parameter bei dem zu dieser Aufgabe passenden Tool »Add Locations (Network Analyst)« als »search.tolerance« bezeichnet und ist frei wählbar. Vgl.: Environmental Systems Research Institute, Inc. (Esri) (Hrsg.), Standorte hinzufügen (Network Analyst) <http://resources.arcgis.com/de/help/main/10.1/index.html#/004800000005000000/5.8.2014>).

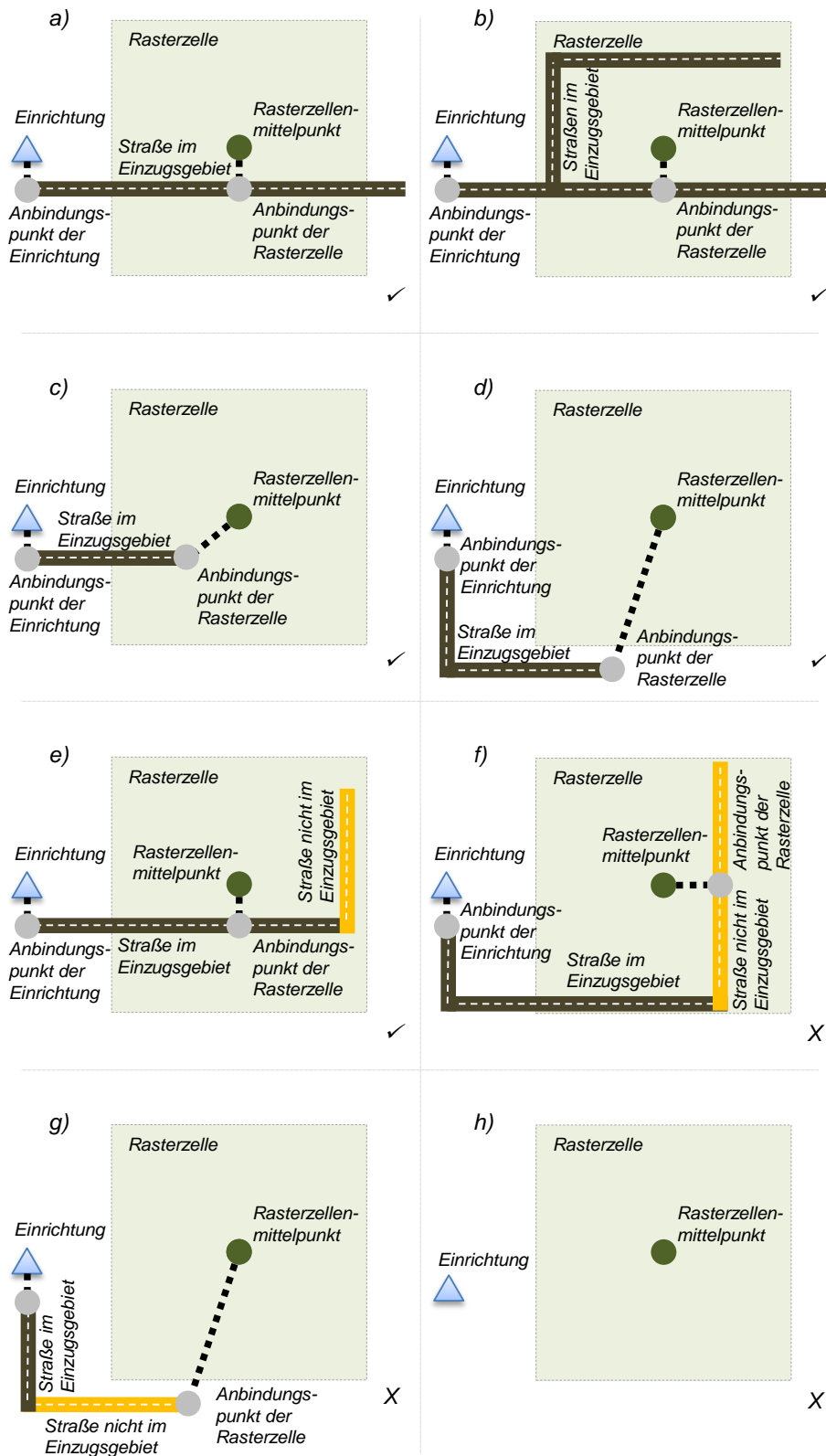
<sup>1220</sup>In ArcGIS wird hierzu der Begriff »Impedanz-Attribut« verwendet. Vgl.: Environmental Systems Research Institute, Inc. (Esri) (Hrsg.), Layer mit Start-Ziel-Kostenmatrix erstellen (Network Analyst) <http://resources.arcgis.com/de/help/main/10.1/index.html#/na/00480000000m000000/5.8.2014>).

<sup>1221</sup>Bei der Verwendung des Tools »Make OD Cost Matrix Layer (Network Analyst)« wird dieser Impedanz-Wert mit dem Parameter »default.cutoff« gesteuert. Vgl.: Ebenda.

Anbindungspunkt aus führt das Routing wieder innerhalb der gewünschten Distanz zum Anbindungspunkt der Einrichtung. Ergebnis: Die Rasterzelle befindet sich im Einzugsgebiet. In Skizze *c*) ist eine in die Rasterzelle eindringende Straße abgebildet, die zugleich die Rasterzelle nicht mehr durchdringt oder auch über ihren Mittelpunkt hinaus führt. Darüber hinaus sind keine weiteren Straßen zu sehen. Das heißt, die abgebildete Straße ist die einzige, von der angenommen werden kann, dass sie die Rasterzelle erschließt. Nachdem sie auch vom Rasterzellenmittelpunkt die nächste Straße ist, und das Routing eine Distanz unter dem Schwellenwert ergibt, gilt die Rasterzelle als im Einzugsgebiet gelegen. Fall *d*) ist dem Fall *c*) sehr ähnlich. Allerdings schneidet in Fall *d*) die Straße die Rasterzelle nicht; sie verläuft außerhalb der Zelle. Nachdem die Suche des Anbindungspunktes völlig unabhängig von den Grenzen der Rasterzelle (im Grunde unabhängig von den Rasterzellen selbst, sie spielen diesem Zeitpunkt keinerlei Rolle!) geschieht, ist das Ergebnis auch gleich wie in Skizze *c*): Die Zelle befindet sich im Einzugsgebiet. Bei Fall *d*) ist anzumerken, dass der zulässige Schwellenwert der Anbindungsdistanz im Auge behalten werden muss. Würde dieser zu klein gewählt sein, könnte kein Anbindungspunkt gefunden werden (siehe Skizze *h*)). Komplexer wird die Lage, wenn Straßen, die nicht mehr im Einzugsgebiet liegen, nahe oder sogar innerhalb des von der Rasterzelle abgedeckten Bereiches verlaufen. In Skizze *e*) ist der Fall dargestellt, dass die Grenze des linienförmigen Einzugsgebietes in der Straßenkurve erreicht ist. Das heißt, vom linken Teil der Rasterzelle sind die Kosten geringer, vom rechten Teil mehr als der Schwellenwert erlaubt. Befindet sich die Rasterzelle nun im Einzugsgebiet? Ja! Denn nach der bereits mehrfach erläuterten Regel befindet sich der Anbindungspunkt des repräsentativen Rasterzellenmittelpunktes in jenem Straßensegment, das noch im linienförmigen Einzugsgebiet liegt. Der Straßenabschnitt, der sich zu weit von der Einrichtung entfernt befindet, beeinflusst das Ergebnis keineswegs. Anders ist die Situation in Fall *f*): Hier ist dem Rasterzellenmittelpunkt eine Straße am nächsten, die nicht mehr im linienförmigen Einzugsgebiet liegt. Das heißt der Anbindungspunkt der Einrichtung kann nicht mehr mit den maximal zulässigen Kosten erreicht werden. Fall *g*) ist wiederum dem Fall *d*) ähnlich, indem die Rasterzelle keine Straße überdeckt. Aber im Gegensatz zum Fall *d*) befindet sich die Straße, an die angebunden wird, außerhalb des linienförmigen Einzugsgebietes. Das Ergebnis ist hier eindeutig: Die Rasterzelle befindet sich außerhalb des Einzugsgebietes. Ebenfalls sehr klar ist der in Skizze *h*) angedeutete Fall: Die nächste Straße befindet sich außerhalb der zulässigen Anbindungs-Distanz. Das heißt, die Suche nach der nächsten Straße vom Rasterzellenmittelpunkt endet ergebnislos, die gesamte Rasterzelle wird als nicht erreichbar angesehen.

Für die Verwendung dieser Methode spricht, dass sie in jeder Situation ein erwartbares Ergebnis liefert. Man kann diese Methode auch mit »Papier und Bleistift« nachstellen, da die verwendeten Regeln sehr einfach und transparent sind. Freilich darf nicht verschwiegen werden, dass bei Einbeziehung der lokalen Verhältnisse diese Methode im Einzelfall auch zu nicht zufriedenstellenden Ergebnissen gelangt. Beispielsweise entscheiden in Grenzsituationen oft nur minimale Distanzunterschiede darüber, ob eine Zelle im Einzugsgebiet liegt oder nicht. Solche minimalen Effekte können sowohl bei der Definition der Grenzkosten (also der maximal erlaubten Distanz) als auch bei der Festlegung der maximalen Anbindungsdistanz auftreten. Ersteres entspricht der Idee nach am ehesten den Unterschieden in den Skizzen *e*) und *f*) in Abbildung 7.4, letzteres zwischen *d*) und *h*).

Abbildung 7.4: Netzwerkanalyse: Anbindung von Rasterzellen-Mittelpunkten an das Straßennetz.



Quelle: Eigene Überlegung.

### 7.2.4 Schlussfolgerung und Empfehlung zur Berechnung von Einzugsgebieten mit ArcGIS

Wenn das Straßennetz in Berechnungen mit einbezogen wird, muss sichergestellt sein, dass die verwendeten Netzwerkanalyse-Tools auch gültige und verlässliche Ergebnisse liefern. Wie in diesem Kapitel gezeigt, erweist sich die Erfüllung dieses Anspruchs speziell bei Netzwerkanalysen schwieriger als mit einer einfachen Vorstellung anzunehmen ist. Die Komplexität der handelsüblichen Netzwerkanalyse-Programme erfordert eine gründliche Prüfung aller Prozeduren und benötigter Parameter. Auch wenn gewisse Abweichungen in den Ergebnissen zwischen den Berechnungsmethoden auf einem ersten Blick als vernachlässigbar eingestuft werden, lohnt sich eine systematische Prüfung in jedem Fall. Je nach Datengrundlage und Untersuchungsziel können die Schwachstellen der einzelnen Werkzeuge gravierende Auswirkungen auf das Gesamtergebnis haben.

Die Untersuchungen kommen in Bezug auf die in dieser Arbeit gestellten inhaltlichen Fragen zu dem Ergebnis, dass Einzugsgebietsberechnungen mit Hilfe von punktgenauen Routenberechnungen durch die Verwendung von Start-Ziel-Kostenmatrizen mit ArcGIS 10.1 zu nachvollziehbaren und verlässlichen Ergebnissen bei gleichzeitig vertretbarem Aufwand führt. Werden Rasterdaten einbezogen, sind bei der Netzwerkanalyse die Rasterzellen über ihren Mittelpunkt repräsentiert anzusehen und folglich wie Punktdaten zu verwenden.

### 7.3 Vergleich von Einzugsgebieten auf Basis unterschiedlicher Bezugsräume (Luftlinie bzw. entlang von Straßenzügen)

In der vorliegenden Arbeit wird vorgeschlagen, nur jene Berechnungsmethoden für Einzugsgebiete heranzuziehen, die auf vernünftigen Annahmen beruhen.<sup>1222</sup> So sei etwa eine Analyse der Erreichbarkeit über Luftlinien unzureichend, zumal diese der Berechnung zugrundeliegenden Strecken in der Realität nicht wahrgenommen werden können. Besser würde sich die Einbeziehung des Straßen- und Wegenetzes eignen, wenn davon ausgegangen werden kann, dass Personen über Wege und Straßen verkehren und so ihre Ziele erreichen. Würde das Straßennetz in den Analysen ignoriert werden, könnten Interaktionen in den Ergebnissen ausgewiesen werden, die tatsächlich nicht innerhalb der definierten Grenze stattfinden könnten. Mit der nachfolgenden Analyse soll anhand eines konkreten, empirischen Beispiels gezeigt werden, wie sehr sich die Ergebnisse bei Verwendung verschiedener Methoden unterscheiden. Zudem soll herausgefunden werden, ob eventuell ein genereller Trend beim Vergleich der Ergebnisse der beiden Methoden zu sehen ist. Womöglich existiert ein Faktor, der auf eine Berechnungsart angewandt wird und so ein näherungsweise Ergebnis liefert. Würde dies gelingen, so könnte man sich aufwändigere Berechnungsmethoden sparen und unter zur Hilfenahme des Faktors einfache Methoden pragmatisch verbessern. Soweit die Annahme, die in der Folge genauer untersucht wird.

Der Vergleich soll anhand der Gesamtsumme der Wohnbevölkerung in Einzugsgebieten um 4.252 österreichische Kindergärten errechnet auf Basis von 1.000 m-Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes beziehungsweise der Fahrgeschwindigkeiten durchgeführt werden.<sup>1223</sup> Vorweg sei gesagt, dass sich bei diesem Beispiel Einzugsgebiete überlappen und somit Mehrfachzählungen vorkommen können. Für die Gesamtaussage in die-

<sup>1222</sup>Mehr dazu siehe Kapitel 5.4.2.

<sup>1223</sup>Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.

sem Beispiel spielt dieser Umstand keine Rolle, da hier keine weitere inhaltliche, sondern nur eine methodische Aussage getroffen wird. Unter diesem Gesichtspunkt lassen sich auch die Summen der Wohnbevölkerung erklären, obwohl sie die Gesamtwohnbevölkerung von 8.435.035<sup>1224</sup> bei weitem übersteigen: Die Summe der Wohnbevölkerung der 4.252 ;Einzugsgebiete beläuft sich bei kreisförmigen Einzugsgebieten von 1.000 m auf 42.793.495 Personen, unter Berücksichtigung des Straßennetzes auf 26.804.685 Personen. Dieses Ergebnis überrascht keineswegs, sondern bestätigt vielmehr die Erwartung, dass Puffer ein deutlich zu großes Einzugsgebiet ausweisen. In Summe würden bei kreisförmigen Einzugsgebietenberechnungen um mehr als die Hälfte der Bewohner (16 Millionen Personen inklusive Mehrfachzählungen) zu viel erfasst werden. Berücksichtigt man zudem noch die Fortbewegungsgeschwindigkeiten im Individualverkehr, so fällt das Ergebnis noch krasser aus: Legt man der gleichen Berechnung eine Minute Fahrzeit zu Grunde (was wohlgermerkt eine mittlere Fahrgeschwindigkeit von 60 km/h erfordern würde, um in dieser Zeit 1.000 m zu erreichen), so sinkt die Summe erreichbaren Wohnbevölkerung auf 7.460.579 Personen. Vom Niveau her entspricht dies nicht ganz einem Sechstel! Diese Globalzahlen deuten zwar einen allgemeinen Trend an, geben aber noch keinen profunden Aufschluss über mögliche Unterschiede in den einzelnen Einzugsgebieten. Anhand der in Tabelle 7.1 aufgelisteten statistischen, deskriptiven Kennzahlen kann geschlossen werden, dass sich die Einzugsgebiete in ihrer Größe massiv unterscheiden. So umfasst das bevölkerungsstärkste, straßenbezogene 1.000 m-Einzugsgebiet fast dreißigtausend (!) mal so viel Wohnbevölkerung wie das bewohnerschwächste. Auch die hohen Werte der Standardabweichungen deuten darauf hin, dass die einzelnen Werte stark vom Mittelwert abweichen und das Sample gestreut ist.<sup>1225</sup>

So wie sich die Einzugsgebiete verschiedener Standorte einer Berechnungsmethode zueinander unterscheiden, so uneinheitlich sind auch die Einzugsgebiete eines Standortes mit unterschiedlichen Berechnungsmethoden. Dieser Schluss lässt sich insbesondere bei Betrachtung der Abbildung 7.5 ziehen. Reiht man die Differenzen zwischen der Bevölkerungszahl mit und ohne Berücksichtigung absteigend sortiert, so erkennt man, dass es etliche Einzugsgebiete gibt, die eine vergleichsweise hohe absolute Differenz haben, und zugleich einige tausend, deren absolute Abweichung gering ist. In zumindest einem Fall würden 36.494 Personen mit der Methode Puffer zu viel erfasst, bei 77 Einzugsgebieten unterscheiden sich die Bevölkerungszahlen gar nicht. Wenig überraschend kann eine ähnliche Aussage bei einem relativen Vergleich der Bevölkerungszahlen festgemacht werden. In Abbildung 7.6 ist zu sehen, dass sich die Werte der relativen Abweichung je Einzugsgebiet ebenso kaum gleichen. Auch die Vorstellung, dass zumindest bei jenen Einzugsgebieten, die eine hohe relative Abweichung haben, auch eine hohe absolute Differenz festgestellt werden kann, muss verworfen werden.

Legt man die beiden Kurven übereinander, so wie das in Abbildung 7.7 geschehen ist, erkennt man auf den ersten Blick kein klares Bild eines Zusammenhanges zwischen den beiden Kurven. Die Spannweite der Ausschläge der Kurve des absoluten Vergleichs ist sichtbar sehr groß und unregelmäßig. Das nach Oestreich und Romberg bei der Analyse von Zusammenhängen als notwendig verlangte Streudiagramm,<sup>1226</sup> hier gezeigt in Abbildung 7.8, liefert ebenso kein erkennbares Muster. Somit passt der Korrelationskoeffizient zwischen den beiden Merkmalen mit einem Wert von rund 0,348 gut ins Bild. Er liegt weit davon entfernt, einen linearen Zusammenhang zwischen absoluten und relativen Abweichungen bei den untersuchten Einzugsgebieten zu bestätigen.<sup>1227</sup>

<sup>1224</sup>Regionalstatistische Rasterdaten der Statistik Austria 2012.

<sup>1225</sup>Die Standardabweichung ist eines der wichtigsten Streuungsmaße, in dem sie die Abweichung vom Mittelwert beschreibt. Wären alle Werte identisch, wäre sie Null. Vgl. Oestreich, M., Romberg, O., Keine Panik vor Statistik! (2010) 96 und 99.

<sup>1226</sup>Oestreich, M., Romberg, O., Keine Panik vor Statistik! (2010) 119.

<sup>1227</sup>Der Korrelationskoeffizient gibt die Stärke des linearen Zusammenhanges an. Er kann im Bereich zwischen -1

Bis jetzt wurden stets die Bevölkerungszahlen der Einzugsgebiete auf einen Zusammenhang hin geprüft. Darüber hinaus kann geklärt werden, ob ein Zusammenhang zwischen der Flächen- und der Bevölkerungsunterschiede der Einzugsgebiete gefunden werden kann. Definitionsgemäß sind die Flächen kreisförmiger Einzugsgebiete immer gleich groß ( $\pi r^2$ ). Die Flächen der Einzugsgebiete entlang von Straßen variieren hingegen je nach Dichte des Straßennetzes und der Verteilung der Wohnbevölkerung. Konkret sind in Abbildung 7.9 das bereits bekannte Verhältnis der Einwohnerinnen- bzw. Einwohnerzahlen zwischen straßenbezogenen und kreisförmigen Einzugsgebieten sowie das Verhältnis der jeweiligen Flächen dargestellt. Bei gemeinsamer Betrachtung der beiden Kurven fällt, zumindest am linken Bereich der Abbildung, trotz großer Streuung ein Trend auf – beide Linien ziehen steil nach oben, flachen dann aber bald. Anschließend driften sie wieder auseinander. Der Korrelationskoeffizient beträgt im ersten Dezil<sup>1228</sup> rund 0,535. Das bestätigt zwar noch keinen Zusammenhang, dennoch liegt er weit über dem Koeffizienten über alle Einzugsgebiete (0,085). Das bedeutet, dass bei jenen Einzugsgebieten, die verhältnismäßig viel Einwohnerinnen bzw. Einwohner durch die Berechnungsmethode anhand des Straßennetzes gegenüber einer kreisförmigen Berechnung »verlieren«, auch die Flächen massiv kleiner werden. Allerdings betrifft dies nur eine sehr kleine Gruppe, nämlich jene des ersten Dezils. Schon ab dem zweiten Dezil kann kein linearer Zusammenhang zwischen »Bevölkerungsverlust« und »Flächenverlust« mehr festgestellt werden.

Wie bereits schon weiter oben angesprochen, zeigen sich bei Einbeziehung der Fortbewegungsgeschwindigkeiten im motorisierten Individualverkehr zur Einzugsgebietenberechnung keine unerwarteten Effekte. In Abbildungen 7.10 ist der Vergleich von kreisförmigen mit geschwindigkeitsbezogenen Einzugsgebieten in gewohnter Weise dargestellt. Es ist klar zu sehen, dass die geschwindigkeitsbezogenen Einzugsgebiete nochmals weniger Bevölkerung fassen. Die Streuung ist in diesem Analysefall auch sehr groß. Eine Besonderheit sticht beim straßenbezogenen Vergleich »1000 m vs. 1 min«, hier in Abbildung 7.11 zu sehen, ins Auge: Es gibt einzelne Einzugsgebiete, die bei der Einbeziehung von Geschwindigkeiten deutlich größer sind als bei reiner streckenmäßiger Betrachtung, obwohl der überwältigende Anteil der anderen Einzugsgebiete kleiner ist. Dieser Effekt ist offensichtlich auf die erlaubten Höchstgeschwindigkeiten im Straßennetz des Einzugsgebietes zurückzuführen. Im konkreten Beispiel befinden sich die Kindergärten offenbar in Gegenden, wo verhältnismäßig niedrigere Geschwindigkeiten gefahren werden dürfen.

Diese müssten zumindest geringer als 60 km/h sein, da ansonsten die 1000 m in einer Minute zurückgelegt würden – und das Einzugsgebiet gleich groß wäre. Jedenfalls sind aber im Beispiel Kindergärten auch an Straßen gelegen, die mit über 60 km/h befahren werden können. Somit kann auch innerhalb von einer Minute mehr Bevölkerung erreicht werden als in 1000 m Straßentfernung wohnt.

Die bisherige Analyse umfasst alle österreichischen Kindergärten, unabhängig deren Lage im Siedlungsgefüge. Das heißt, es sind sowohl Kindergärten in sehr dünn besiedelten als auch hochverdichteten Gebieten gleichwertig mit einbezogen. Zur Erzielung einer besseren Vergleichbarkeit ist in der Folge das Sample auf homogenere Gruppen eingeschränkt worden. Als einfaches Kriterium diente dabei die Lage des Kindergartens außerhalb einer Landeshauptstadt oder Wiens. Die Begründung ist naheliegend: Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte der österreichischen Landeshauptstädte inklusive Wien beträgt rund 3.977 Einwohnerinnen

---

und 1 liegen, wobei bei 1 ein starker positiver, bei -1 ein stark negativer und bei 0 kein linearer Zusammenhang besteht. Vgl. Oestreich, M., Romberg, O., Keine Panik vor Statistik! (2010) 112, 114 und 117.

<sup>1228</sup> Im ersten Dezil liegen die untersten 10% der Daten. Vgl. Oestreich, M., Romberg, O., Keine Panik vor Statistik! (2010) 76.

## 7 Anhang

bzw. Einwohner pro Quadratkilometer bewohnter Fläche.<sup>1229</sup> In den übrigen Gemeinden beläuft sich die mittlere Bevölkerungsdichte auf 348 Einwohnerinnen bzw. Einwohner pro Quadratkilometer bewohnter Fläche. Dies ist bereits um den Faktor 10 weniger! Dieser Wert ist logischerweise kleiner als der gesamtösterreichische Durchschnitt mit rund 488 Einwohnerinnen bzw. Einwohner je Quadratkilometer bewohnter Fläche. Schränkt man nun die Stichprobe auf die 3.012 Kindergärten ein, die nicht in Landeshauptstädten oder in Wien liegen, zeigt sich der erwartete Effekt: Wie in Tabelle 7.2 beziehungsweise Abbildung 7.12 ersichtlich, sind die maximale als auch durchschnittliche absolute Differenz der Wohnbevölkerung in Einzugsgebieten bei unterschiedlichen Berechnungsmethoden kleiner als bei Einbeziehung aller österreichischer Kindergärten. Dies begründet sich darin, dass in dichteren Gebieten – wie z.B. in den Landeshauptstädten bzw. Wien – der »Verlust« oder »Zugewinn« von einer einzigen Rasterzelle aufgrund der dort höheren absoluten Bevölkerungszahlen höhere absolute Gesamtauswirkungen hat. Bei Betrachtung der Abbildungen 7.13 bis 7.18 fällt auf, dass diese den Abbildungen 7.6 bis 7.11 in ihrer Aussage sehr ähnlich sind. Daraus kann geschlossen werden, dass die Homogenisierung der Stichprobe auf Nicht-Landeshauptstädte zwar zu kleineren Höchstwerten bei absoluten Differenzen der Bevölkerungszahlen führt. Relativ betrachtet bleiben aber die Unterschiede und Muster weiterhin in all ihren vorhin diskutierten Eigenarten und Besonderheiten bestehen.

Um nun zu einer Gesamteinschätzung zu gelangen: Anhand des diskutierten empirischen Beispiels lässt sich sehen bzw. argumentieren, dass kreisförmige Einzugsgebiete die tatsächlichen Erreichbarkeitsverhältnisse nicht verlässlich abbilden – zumindest für österreichische Kindergärten. Die Siedlungsstruktur scheint zu unterschiedlich, dass auf die Einbeziehung des erschließenden Straßennetzwerks verzichtet werden könnte. Weiters ist nicht einmal eine halbwegs verlässliche Schätzung der tatsächlichen Größe des Einzugsgebiets ohne Kenntnisse der Straßenkonfiguration möglich. Sowohl absolute als relative Vergleiche der verschiedenen Berechnungsmethoden belegen, dass allgemein ermittelte Durchschnittswerte, wie durchschnittliche Differenzen oder Quotienten, nicht zu einer sinnvollen, näherungsweisen Bestimmung der Größe des tatsächlichen Einzugsgebietes geeignet sind, wenn nur die Größe des entsprechenden kreisförmigen Einzugsgebiets bekannt ist. Es ist daher notwendig, bei allen Einzugsgebietsberechnungen das Wege- bzw. Straßennetz explizit zu berücksichtigen.

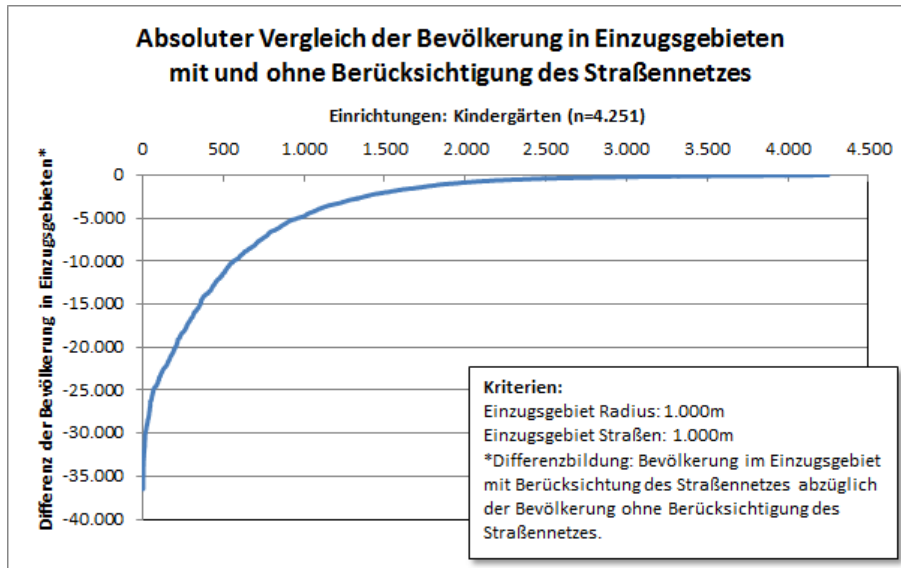
---

<sup>1229</sup>Die Berechnung wurde auf Basis der regionalstatistischen Rasterdaten 2011 durchgeführt. Hierbei wurden die Anzahl der Wohnbevölkerung je Rasterzelle und Gemeinde durch die Summe der Flächen der bewohnten Rasterzellen je Gemeinde geteilt. Diese Dichteangabe ist somit um unbewohnte Gebiete bereinigt.



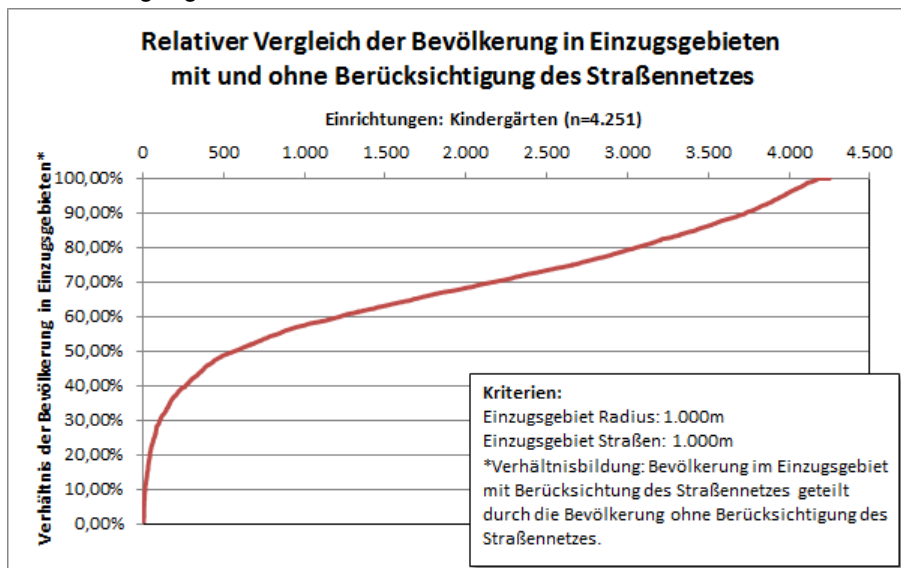
## 7 Anhang

**Abbildung 7.5:** Absoluter Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes.



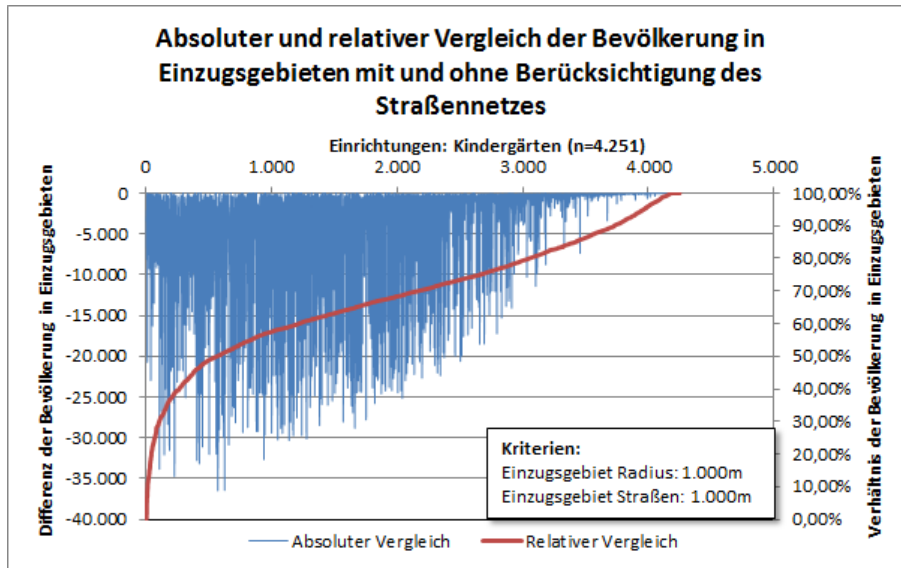
Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.

**Abbildung 7.6:** Relativer Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes.



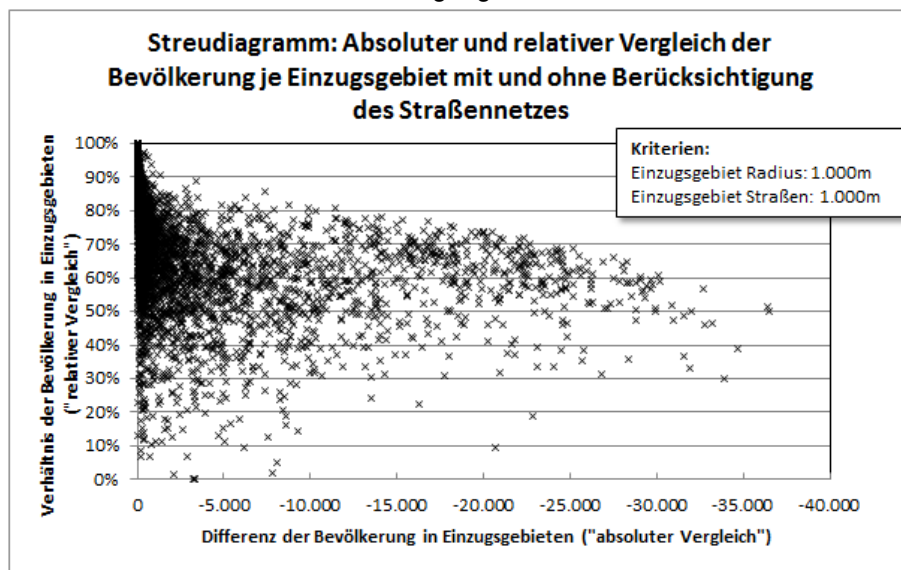
Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.

**Abbildung 7.7:** Absoluter und relativer Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes.



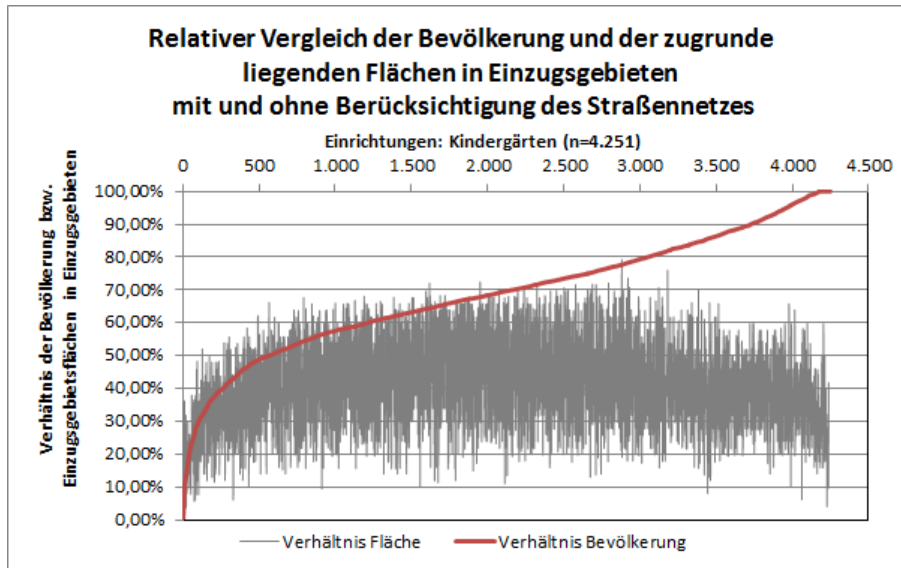
Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.

**Abbildung 7.8:** Streudiagramm: Absoluter und relativer Vergleich der Bevölkerung je Einzugsgebiet mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes.



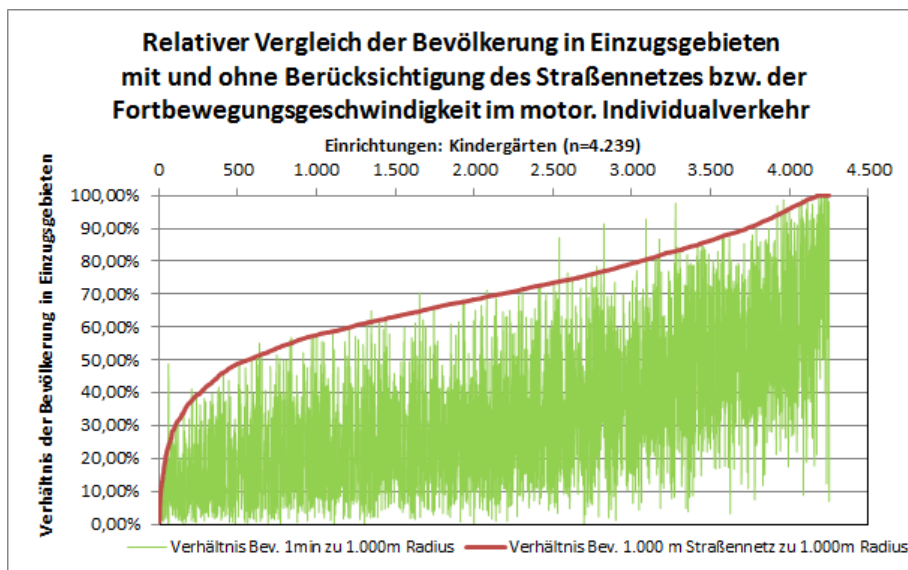
Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.

**Abbildung 7.9:** Relativer Vergleich der Bevölkerung und der zugrunde liegenden Flächen in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes.



Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.

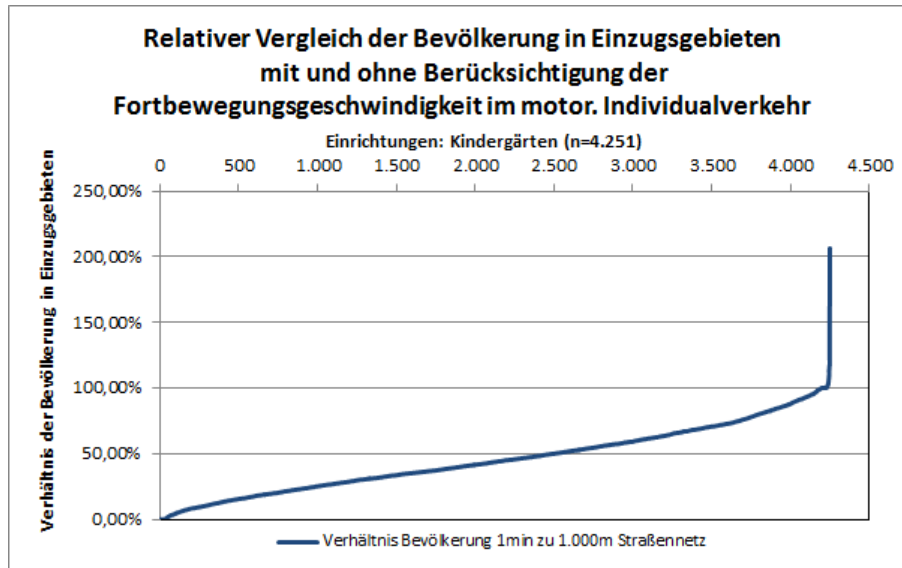
**Abbildung 7.10:** Relativer Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes bzw. der Fortbewegungsgeschwindigkeit im motorisierten Individualverkehr.



Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.

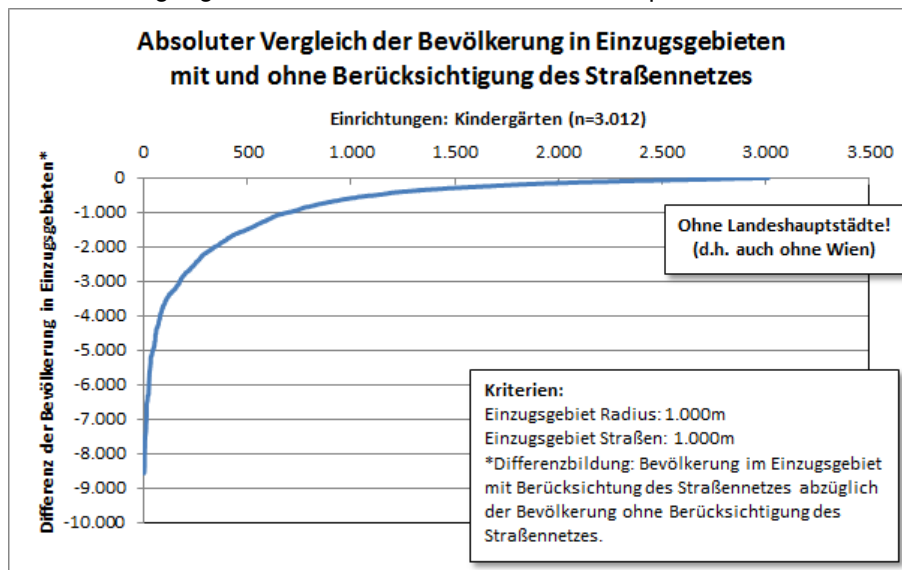
## 7 Anhang

**Abbildung 7.11:** Relativer Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung der Fortbewegungsgeschwindigkeit im motorisierten Individualverkehr.



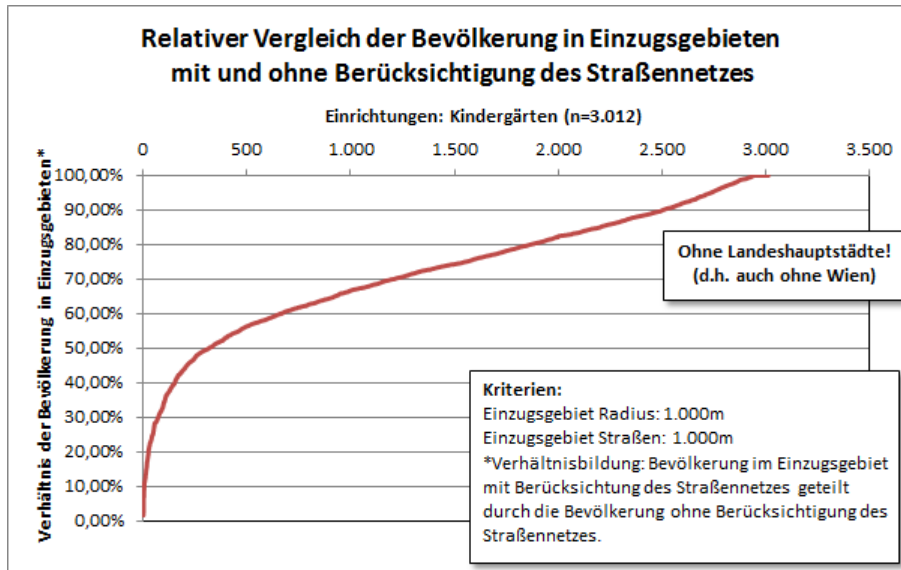
Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.

**Abbildung 7.12:** Absoluter Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes ohne Landeshauptstädte und ohne Wien.



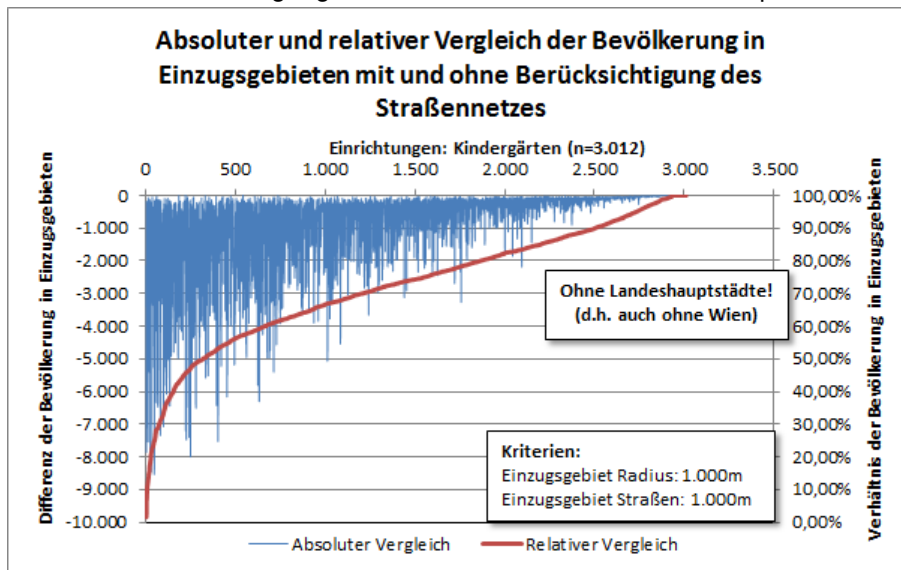
Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.

**Abbildung 7.13:** Relativer Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes ohne Landeshauptstädte und ohne Wien.



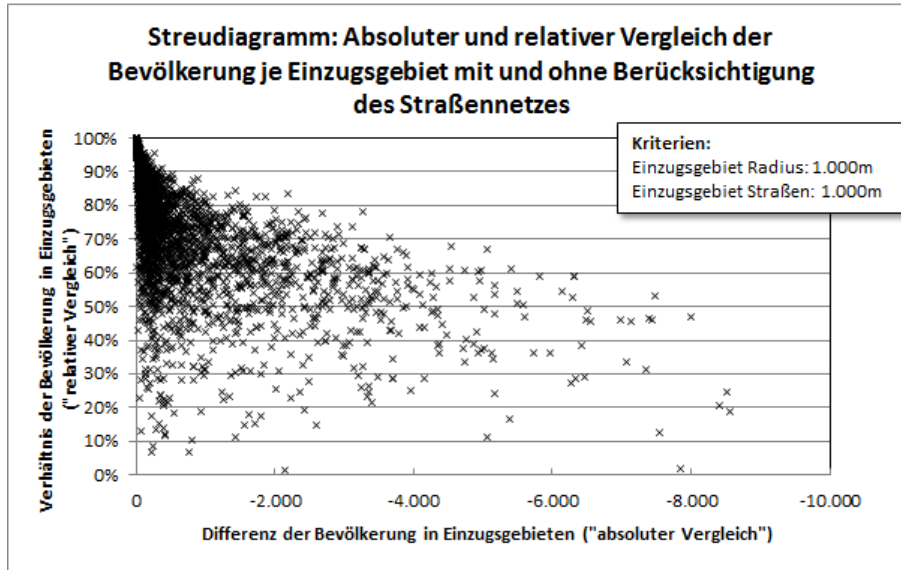
Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.

**Abbildung 7.14:** Absoluter und relativer Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes ohne Landeshauptstädte und ohne Wien.



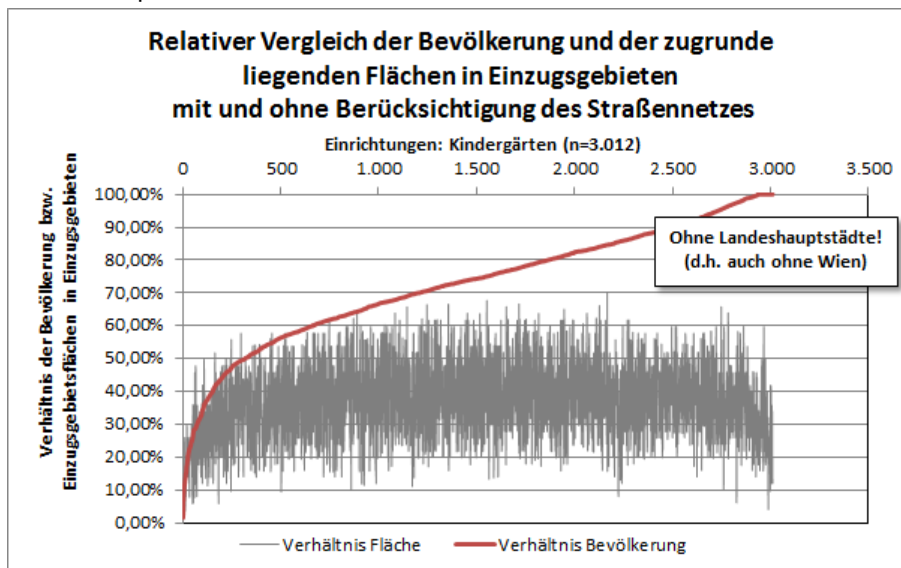
Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.

**Abbildung 7.15:** Streudiagramm: Absoluter und relativer Vergleich der Bevölkerung je Einzugsgebiet mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes ohne Landeshauptstädte und ohne Wien.



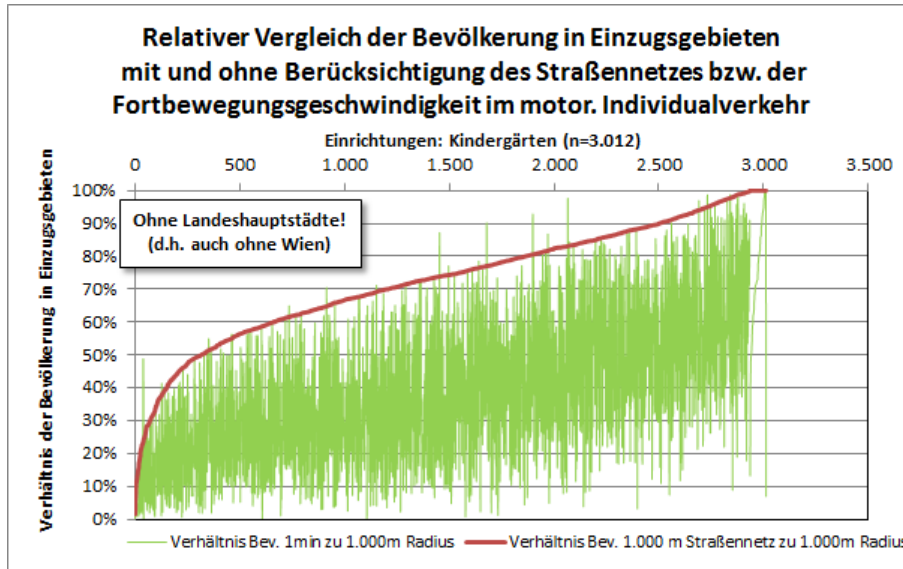
Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.

**Abbildung 7.16:** Relativer Vergleich der Bevölkerung und der zugrunde liegenden Flächen in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes ohne Landeshauptstädte und ohne Wien.



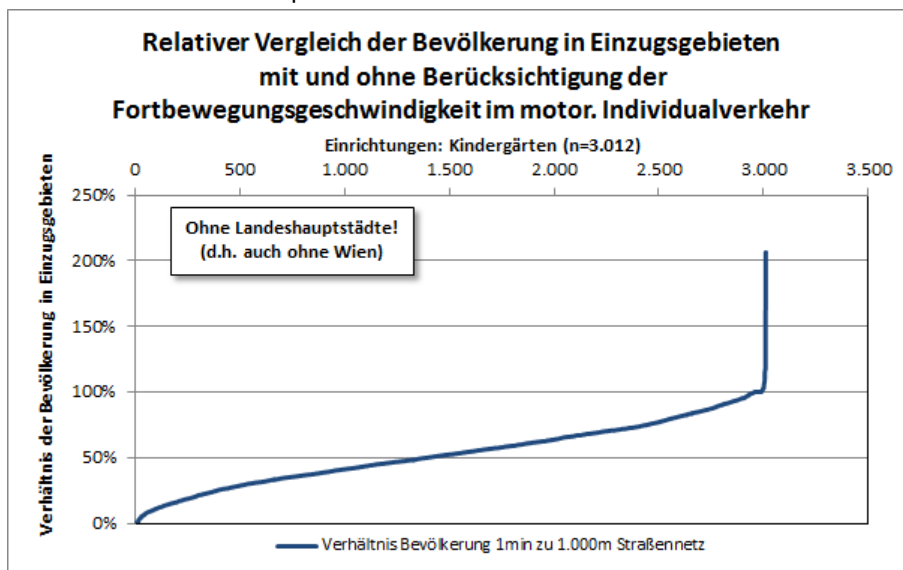
Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.

**Abbildung 7.17:** Relativer Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes bzw. der Fortbewegungsgeschwindigkeit im motorisierten Individualverkehr ohne Landeshauptstädte und ohne Wien.



Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.

**Abbildung 7.18:** Relativer Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung der Fortbewegungsgeschwindigkeit im motorisierten Individualverkehr ohne Landeshauptstädte und ohne Wien.



Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.

## 7 Anhang

**Tabelle 7.1:** Statistische Kennzahlen zum Vergleich von Einzugsgebietsberechnungsmethoden am Beispiel Bevölkerung und Fläche von Kindergärten in Österreich (n=4252).

<b>Analysegegenstand</b>	<b>Minimum</b>	<b>Maximum</b>	<b>Mittelwert</b>	<b>Median</b>	<b>STABW</b>
(a) Wohnbevölkerung im Einzugsgebiet 1.000m ohne Berücksichtigung des Straßennetzes; [Personen].	4	80.669	10.067	2.339	16.569
(b) Wohnbevölkerung im Einzugsgebiet 1.000m mit Berücksichtigung des Straßennetzes; [Personen].	2	57.138	6.307	1.561	10.689
(c) Wohnbevölkerung im Einzugsgebiet 1min mit Berücksichtigung des Straßennetzes bzw. der Fortbewegungsgeschwindigkeiten im motorisierten Individualverkehr; [Personen].	0	25.847	1.768	631	2.881
(d) Absoluter Vergleich: (b) minus (a); [Personen].	-36.494	0	-3.762	-673	6.333
(e) Relativer Vergleich: (b) geteilt durch (a); [Prozent].	0%	100%	69%	70%	18%
(f) Absoluter Vergleich: (c) minus (a); [Personen].	-74.462	0	-8.258	-1.565	14.344
(g) Relativer Vergleich: (c) geteilt durch (a); [Prozent].	0%	100%	33%	29%	22%
(h) Relativer Vergleich: (c) geteilt durch (b); [Prozent].	0%	206%	46%	44%	25%
(i) Fläche des Einzugsgebiets 1.000m ohne Berücksichtigung des Straßennetzes; [Hektar].	314,2	314,2	314,2	314,2	0,0
(j) Summe der Rasterzellen-Flächen im Einzugsgebiets 1.000m mit Berücksichtigung des Straßennetzes; [Hektar].	12,5	243,8	128,9	125,0	41,3
(k) Summe der Rasterzellen-Flächen im Einzugsgebiet 1min mit Berücksichtigung des Straßennetzes bzw. der Fortbewegungsgeschwindigkeiten im motorisierten Individualverkehr; [Hektar]	6,3	143,8	48,3	50,0	23,6
(l) Absoluter Vergleich: (j) minus (i); [Hektar].	-301,7	-70,4	-185,2	-189,2	41,3
(m) Relativer Vergleich: (j) geteilt durch (i); [Prozent].	4%	78%	41%	40%	13%
(n) Absoluter Vergleich: (k) minus (i); [Hektar].	-307,9	-170,4	-265,8	-264,2	23,6
(o) Relativer Vergleich: (k) geteilt durch (i); [Prozent].	2%	46%	15%	16%	7%

Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.



## 7 Anhang

**Tabelle 7.2:** Statistische Kennzahlen zum Vergleich von Einzugsgebietsberechnungsmethoden am Beispiel Bevölkerung und Fläche von Kindergärten in Österreich, ohne Landeshauptstädte (d.h. auch ohne Wien) (n=3013).

Analysegegenstand	Minimum	Maximum	Mittelwert	Median	STABW
(a) Wohnbevölkerung im Einzugsgebiet 1.000m ohne Berücksichtigung des Straßennetzes; [Personen].	4	15.941	2.222	1.200	2.480
(b) Wohnbevölkerung im Einzugsgebiet 1.000m mit Berücksichtigung des Straßennetzes; [Personen].	4	11.811	1.468	879	1.524
(c) Wohnbevölkerung im Einzugsgebiet 1min mit Berücksichtigung des Straßennetzes bzw. der Fortbewegungsgeschwindigkeiten im motorisierten Individualverkehr; [Personen].	0	5.746	624	436	593
(d) Absoluter Vergleich: (b) minus (a); [Personen].	-8.572	0	-755	-281	1.144
(e) Relativer Vergleich: (b) geteilt durch (a); [Prozent].	2%	100%	73%	74%	18%
(f) Absoluter Vergleich: (c) minus (a); [Personen].	-13.665	0	-1.595	-715	2.079
(g) Relativer Vergleich: (c) geteilt durch (a); [Prozent].	0%	100%	40%	38%	21%
(h) Relativer Vergleich: (c) geteilt durch (b); [Prozent].	0%	206%	53%	52%	24%
(i) Fläche des Einzugsgebiets 1.000m ohne Berücksichtigung des Straßennetzes; [Hektar].	314,2	314,2	314,2	314,2	0,0
(j) Summe der Rasterzellen-Flächen im Einzugsgebiets 1.000m mit Berücksichtigung des Straßennetzes; [Hektar].	12,5	218,8	115,9	112,5	35,6
(k) Summe der Rasterzellen-Flächen im Einzugsgebiet 1min mit Berücksichtigung des Straßennetzes bzw. der Fortbewegungsgeschwindigkeiten im motorisierten Individualverkehr; [Hektar].	6,3	143,8	51,2	50,0	23,3
(l) Absoluter Vergleich: (j) minus (i); [Hektar].	-301,7	-95,4	-198,3	-201,7	35,6
(m) Relativer Vergleich: (j) geteilt durch (i); [Prozent].	4%	70%	37%	36%	11%
(n) Absoluter Vergleich: (k) minus (i); [Hektar].	-307,9	-170,4	-263,0	-264,2	23,3
(o) Relativer Vergleich: (k) geteilt durch (i); [Prozent].	2%	46%	16%	16%	7%

Quelle: Eigene Berechnung. Datenquellen, Tools und Parameter vgl. Tabelle 7.5.

### 7.4 Parameter der verwendeten GIS-Analysen

In der Folge sind die Parameter und Tools aufgelistet, die den durchgeführten Berechnungen zu Grunde liegen. Es sind aus Platzgründen nur jene Parameter aufgelistet, die bewusst gesetzt wurden. Kann ein Tool mehr als die aufgelisteten Parameter verarbeiten, so wurde für diese Parameter der Standardwert "#" gesetzt. Nicht-kursive Zeichen sind in diesem Wortlaut verwendet worden, *kursiv geschriebene Textteile* sind sinngemäß einbezogen worden.

## 7 Anhang

**Tabelle 7.3:** Datenquellen und Parameter, die den Routen-Berechnungen der Abbildungen 5.6, 5.7 und 5.8 zugrunde liegen.

Gemeindebevölkerung – Summe und Mittelwertberechnung	
in_table	Statistik Austria, Regionalstatistischer Raster 250m, Bezugsjahr 2012, (alle NoData durch Zahl 0 ersetzt), Bevölkerung = POP, Gemeindecodename = GEM.CODE, Gemeindecodename = GEM.TEXT
Tool	Statistics.analysis
statistics.fields	[ "POP", "SUM"], [ "POP", "MEAN" ]
case.fields	[ "GEM.CODE", "GEM.TEXT" ]
Start-Ziel-Kostenmatrix	
Tool	MakeODCostMatrixLayer.na
in_network_dataset	Teleatlas Straßengraph, Bezugsjahr 2010
impedance_attribute	Meters
default_cutoff	500
UTurn_policy	ALLOW_UTURNS
hierarchy	NO_HIERARCHY
output_path_shape	STRAIGHT_LINES
Tool	AddLocations.na
sub_layer	Origins
in_table	Statistik Austria, Regionalstatistischer Raster 250m, Bezugsjahr 2012, ergänzt um oben gezeigte Bevölkerungsberechnung
search_tolerance	250 Meters
search_criteria	Keine Anbindung an: Autobahnen, Schnellstraßen, Straßen in Bau, Kreuzungen.
Tool	AddLocations.na
sub_layer	Destinations
in_table	Statistik Austria, Regionalstatistischer Raster 250m, Bezugsjahr 2012, ergänzt um oben gezeigte Bevölkerungsberechnung
search_tolerance	250 Meters
search_criteria	Keine Anbindung an: Autobahnen, Schnellstraßen, Straßen in Bau, Kreuzungen.

**Tabelle 7.4:** Datenquellen und Parameter zum Routing, die den Berechnungen des Kapitels 5.4.3.2 zugrunde liegen.

Start-Ziel-Kostenmatrix	
Tool	MakeODCostMatrixLayer.na
in_network_dataset	Teleatlas Straßengraph, Bezugsjahr 2010
impedance_attribute	Meters
default_cutoff	600
UTurn_policy	ALLOW_UTURNS
hierarchy	NO_HIERARCHY
output_path_shape	STRAIGHT_LINES
Tool	AddLocations.na
sub_layer	Origins
in_table	Statistik Austria, Regionalstatistischer Raster 250m, Bezugsjahr 2012
search_tolerance	250 Meters
search_criteria	Keine Anbindung an: Autobahnen, Schnellstraßen, Straßen in Bau, Kreuzungen.
Tool	AddLocations.na
sub_layer	Destinations
in_table	ArcData Herold Firmendaten, Bezugsjahr 2014 (BR = "Kindergaerten") WIGeoGIS GmbH, Herold Business Data (Bezugsjahr 2013)
search_tolerance	1000 Meters
search_criteria	Keine Anbindung an: Autobahnen, Schnellstraßen, Straßen in Bau, Kreuzungen.

## 7 Anhang

**Tabelle 7.5:** Datenquellen und Parameter, die den Routen-Berechnungen in Kapitel 7.1 sowie 7.2 zugrunde liegen.

Erreichbarkeitsfläche	
Tool	MakeServiceAreaLayer_na
in_network_dataset	<i>Teleatlas Straßengraph, Bezugsjahr 2010</i>
impedance_attribute	Meters
travel_from_to	TRAVEL_TO
default_break_values	1000
polygon_type	DETAILED_POLYS
merge	NO_MERGE
overlap	OVERLAP
split	NO_SPLIT
polygon_trim	TRIM_POLYS
poly_trim_value	150 Meters
hierarchy	NO_HIERARCHY
Tool	AddLocations_na
sub_layer	Facilities
in_table	<i>ArcData Herold Firmendaten, Bezugsjahr 2014 (BR = "Kindergaerten") WIGeoGIS GmbH, Herold Business Data (Bezugsjahr 2013)</i>
search_tolerance	500 Meters
search_criteria	<i>Keine Anbindung an: Autobahnen, Schnellstraßen, Straßen in Bau, Kreuzungen.</i>
Linienförmige Einzugsgebiete	
Tool	MakeServiceAreaLayer_na
in_network_dataset	<i>Teleatlas Straßengraph, Bezugsjahr 2010</i>
impedance_attribute	Meters
travel_from_to	TRAVEL_TO
default_break_values	1000
polygon_type	NO_POLYS
line_type	TRUE_LINES
overlap	OVERLAP
split	NO_SPLIT
lines_source_fields	NO_LINES_SOURCE_FIELDS
hierarchy	NO_HIERARCHY
Tool	AddLocations_na
sub_layer	Facilities
in_table	<i>ArcData Herold Firmendaten, Bezugsjahr 2014 (BR = "Kindergaerten") WIGeoGIS GmbH, Herold Business Data (Bezugsjahr 2013)</i>
search_tolerance	1000 Meters
search_criteria	<i>Keine Anbindung an: Autobahnen, Schnellstraßen, Straßen in Bau, Kreuzungen.</i>
Start-Ziel-Kostenmatrix	
Tool	MakeODCostMatrixLayer_na
impedance_attribute	Meters bzw. Minutes
default_cutoff	1000 bzw. 1
UTurn_policy	ALLOW_UTURNS
hierarchy	NO_HIERARCHY
output_path_shape	STRAIGHT_LINES
Tool	AddLocations_na
sub_layer	Origins
in_table	<i>Statistik Austria, Regionalstatistischer Raster 250m, Bezugsjahr 2012</i>
search_tolerance	250 Meters
search_criteria	<i>Keine Anbindung an: Autobahnen, Schnellstraßen, Straßen in Bau, Kreuzungen.</i>
Tool	AddLocations_na
sub_layer	Destinations
in_table	<i>ArcData Herold Firmendaten, Bezugsjahr 2014 (BR = "Kindergaerten") WIGeoGIS GmbH, Herold Business Data (Bezugsjahr 2013)</i>
search_tolerance	1000 Meters
search_criteria	<i>Keine Anbindung an: Autobahnen, Schnellstraßen, Straßen in Bau, Kreuzungen.</i>
Puffer	
in_features	<i>ArcData Herold Firmendaten, Bezugsjahr 2014 (BR = "Kindergaerten") WIGeoGIS GmbH, Herold Business Data (Bezugsjahr 2013)</i>
Tool	Buffer_analysis
buffer_distance_or_field	1000

# 8 Verzeichnisse

## 8.1 Literaturverzeichnis

### 8.1.1 Monographien

- Abler, A., Virtuelle Gemeindennetzwerke - Gemeindekooperation statt Fusion durch E-Government (2013).
- Albers, G., Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung (1988).
- Ammon, U., Die deutsche Sprache in Deutschland, Österreich und der Schweiz: das Problem der nationalen Varietäten (1995).
- Aronoff, St., Geographic information systems / a management perspective (1989).
- Asamer, P., Aus drei Gemeinden mach eine (2014).
- Atteslander, P. et al., Methoden der empirischen Sozialforschung (1993).
- Bartelme, N., Geoinformatik (1994).
- Binder, B., Trauner, G., Öffentliches Recht - Grundlagen (2014).
- Bökemann, D., Theorie der Raumplanung (1982).
- Borsdorf, A., Bender, O., Allgemeine Siedlungsgeographie (2010).
- Boustedt, O., Grundriß der empirischen Regionalforschung / Teil 1: Raumstrukturen (1975).
- Brockhaus-Enzyklopädie, Band 21, 19. Auflage (1993).
- Bröthaler, J., Wieser, R., Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden (2005).
- Busch, K., Kindgerechte Wohnumwelt: Grundsätze einer an den Bedürfnissen von Kindern orientierten Planung städtischer Wohnquartiere (1995).
- Caesar, I., Social Web - politische und gesellschaftliche Partizipation im Netz (2012).
- Cezanne, W., Allgemeine Volkswirtschaftslehre (2005).
- Clausewitz, K. v., Grundgedanken über Krieg und Kriegführung. Veröffentlichung von Ausschnitten aus dem Werk 'Vom Kriege' aus dem Jahr 1832 über Project Gutenberg Ebook vom 10.07.2011.

- Detterbeck, K., Parteien und Parteiensystem (2011).
- Downs, A., Ökonomische Theorie der Demokratie (1968).
- Eberhard, H. et al., Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I (2012).
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, Guidelines for Land-use Planning (1993).
- Gerike, R., Wie kann das Leitbild nachhaltiger Verkehrsentwicklung konkretisiert werden? - Ableitung grundlegender Aufgabenbereiche (2005).
- Gould, P., White, R., Mental Maps (1974).
- Günzel, St., Raum. Ein interdisziplinäres Handbuch (2010).
- Haidvogel, M., Gemeinderecht für Praktiker: verständlich erklärt (2013).
- Hamlich, M., Recht für Sanitäter und Notärzte: die Praxis der präklinischen Notfallversorgung (2012).
- Hennemair, K., 'Greißlersterben' in Österreich und ein Konzept für innovative Lebensmittelhändler zur Aufrechterhaltung der Nahversorgung (2005).
- Holzinger, G., Kommenda, B., Verfassung kompakt (2013).
- Janssen, G., Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) (2006).
- Joos, K., Lobbying im neuen Europa (2011).
- Jungermann, H., Pfister, H.-R., Fischer, K., Die Psychologie der Entscheidung (2010).
- Kelle, U., Die Integration qualitativer und quantitativer Methoden in der empirischen Sozialforschung (2008).
- Kirk, W., Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum Verwaltungsbetrieb Band 1 (2004).
- Kneihls, B., Verfassungs- und Allgemeines Verwaltungsrecht (2008).
- Knoflacher, H., Grundlagen der Verkehrs- und Siedlungsplanung (2007).
- Köckler, H., Zukunftsfähigkeit nach Mass: kooperative Indikatorenentwicklung als Instrument regionaler Agenda-Prozesse (2005).
- Kolar, J., Manolas, E., Pani, P., Grundzüge des Verfassungsrechts (2014).
- Lasserre, R., Schild, J., Uterwedde, H., Frankreich — Politik, Wirtschaft, Gesellschaft (1997).
- Matschek, M., Interkommunale Zusammenarbeit : (IKZ) ; Rahmenbedingungen kooperativer gemeindlicher Aufgabenerfüllung, Organisationsformen und Erfolgsfaktoren sowie empirische Studien zum Thema (Beispiel Kärnten) (2011).
- Merz, M., Entwicklung einer indikatorenbasierten Methodik zur Vulnerabilitätsanalyse (2011).

## 8 Verzeichnisse

- Mugler, J., Fink, M., Loidl, S., Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum (2006).
- Mutenthaler, C., Quo vadis – die Zukunft unserer Lebensmittelversorgung (2014).
- Neuffer, M., Entscheidungsfeld Stadt (1973).
- Oestreich, M., Romberg, O., Keine Panik vor Statistik! (2010).
- Oppitz, F., Grundlagen des Österreichischen Verfassungsrechts (2013).
- Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973 (1975).
- Österreichisches Institut für Raumplanung, Institut für Stadtforschung, Gemeindezusammenlegungen in Österreich Teil II: Neue Gemeinden städtischer Größe (1975).
- Pelinka, A., Varwick, J., Grundzüge der Politikwissenschaft (2010).
- Pesendorfer, D., Paradigmenwechsel in der Umweltpolitik (2007).
- Pichler, W., Kommunale Gebietsreform (1994).
- Pitlik, H., Wirth, K., Lehner, B., Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Gemeindestruktur und Gemeindekooperation (2010).
- Pitlik, H., Wirth, K., Lehner, B.; Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung; KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung., Gemeindestruktur und Gemeindekooperation (2010).
- Pols, H., PPP-Handbuch (2009).
- Raps, A., Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung: Konzeption und Instrumente (2004).
- Saliterer, I., Entwicklungslinien und Gestaltungspotentiale kommunaler Ziel- und Erfolgssteuerung (2007).
- Schumpeter, J.A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie (1972).
- Selle, K., Was ist bloß mit der Planung los? (1996).
- Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002).
- Steinhauser, F. et al., Klimatographie von Österreich (1958).
- Stiens, G., Prognostik in der Geographie (1996).
- Strübing, J., Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung (2013).
- Thamerl, S., Die Rückgemeindung der Gemeinde St. Georg im Lavanttal - Auswirkungen auf Bevölkerung und Wirtschaft (2005).
- Tömmel, I., Das Politische System der EU (2014).

- Ucakar, K., Gschiegl, St., Das politische System Österreichs und die EU (2014).
- Umlauf, J., Vom Wesen der Stadt und der Stadtplanung (1951).
- Wastl-Walter, D., Gemeinden in Österreich im Spannungsfeld von staatlichem System und lokaler Lebenswelt (2000).
- Weidenfeld, W., Die Europäische Union (2010).
- Wewer, G. et al., Handbuch zur Verwaltungsreform (2005).
- Wigger, B., Grundzüge der Finanzwissenschaft (2006).
- Williams, R. H., European Union Spatial Policy and Planning (1996).

### 8.1.2 Beiträge in Sammelwerken

- Adam, B., Stadtregionale Entwicklungen mit neuen Planungsmethoden in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) 34.
- Alcántara, S., Niederberger, M., Bürgerkonferenzen als Instrument der Experteneinbindung in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) 287.
- Anderwald, K., Gemeindepolitik in Österreich in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) 5.
- Arber, G., Keller, D., Breit abgestützte Lösungssuche statt bloßer Information in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) 70.
- Bachofner, C., Keller, D., Bewohnerinnen und Bewohner erarbeiten zusammen Leitideen in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) 86.
- Bachofner, C., Keller, D., Die Entwicklung eines Zentrumsgebietes gemeinsam gestalten in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) 83.
- Bartel, R., Gemeinsam Gemeinsames besser verbessern: Auf zu "funktionellen Gemeinden"! in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) 20.
- Bauer, G., Pasterniak, A., Winkler, K., Der Kommunalhaushalt in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) 133.
- Bauer, H., Verwaltungseinsparungen durch Gemeindefusionen in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) 41.
- Becker, J., Komlosy, A., Grenzen und Räume - Formen und Wandel in Becker, J., Komlosy, A. (Hrsg.), Grenzen weltweit - Zonen, Linien, Mauern im historischen Vergleich (2004) 21.
- Becker, J., Komlosy, A., Vorwort in Becker, J., Komlosy, A. (Hrsg.), Grenzen weltweit - Zonen, Linien, Mauern im historischen Vergleich (2004) 7.

- Beyer, M., Verwaltungsinnovation durch Innovationsmanagement in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Kommunikation und Führungskultur im politisch-administrativen Umfeld (2013) 207.
- Bröthaler, J., Finanzwirtschaftliche Effekte einer hypothetischen Gemeindefusion im Zentralraum Linz in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) 69.
- Bußjäger, P., Die B-VG-Novelle BGBL I Nr 60/2011 im Überblick in Bußjäger, P., Sonntag, N. (Hrsg.), Gemeindekooperationen : Chancen nutzen - Potenziale erschließen (2012) 1.
- Bußjäger, P., Österreich - Eine Föderation im Unitarisierungstrend in Sturm, R., Dieringer, J. (Hrsg.), Regional Governance in EU-Staaten (2010) 79.
- Camagni, R., Territorial capital and regional development in Capello, R., Nijkamp, P. (Hrsg.), Handbook of Regional Growth and Development Theories (2009) 118.
- Dangschat, J., Gesellschaftliche Vielfalt - Heraus- oder Überforderung der Raumplanung? in Dangschat, J. et al. (Hrsg.), Jahrbuch Raumplanung 2015 (2015) 15.
- de Cassan, K., Investoren für ein Neubaugebiet gewinnen. Weiterentwicklung des Kronsbbergs in Hannover in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) 51.
- Defila, R., Di Giulio, A., Methodische Gestaltung transdisziplinärer Workshops in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) 69.
- Dreyer, M., Konrad, W., Scheer, D., Partizipative Modellierung: Erkenntnisse und Erfahrungen aus einer Methodengenesen in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) 261.
- Erlei, M., Jost, P.-J., Theoretische Grundlagen des Transaktionskostenansatzes in Jost, P.-J. (Hrsg.), Der Transaktionskostenansatz in der Betriebswirtschaftslehre (2001) 36.
- Fraiß, D., Interessenvertretung im Mehrebenensystem in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) 83.
- Friedmann, J., Planning in the Public Domain: Discourse and Praxis in Wegener, M., Button, K., Nijkamp, P. (Hrsg.), Planning History and Methodology (2007) 150.
- Giffinger, R., Seidl, R., Micro-Modeling of gentrification: a useful tool for planning? in Koch, A., Mandl, P. (Hrsg.), Modeling and Simulating Urban Processes (2011) 59.
- Gruber, M., Kommunale Handlungsfelder im Bereich Integration in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) 393.
- Heidemann, C., Grenzüberschreitungen. Ein regionaler Leitbildprozess als Kommunikationserfahrung in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) 28.
- Hiltgartner, K., Neuerungen im Verwaltungsverfahren - Die Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2012 auf das Bau- und Planungsrecht in Österreich in Dangschat, J. et al. (Hrsg.), Jahrbuch Raumplanung 2015 (2015) 195.



- Huning, S. et al., Die Zukunftsfähigkeit von Städten in Altröck, U. et al. (Hrsg.), Die Anpassungsfähigkeit von Städten (2014) 7.
- Jost, P.-J., Der Transaktionskostenansatz im Unternehmenskontext in Jost, P.-J. (Hrsg.), Der Transaktionskostenansatz in der Betriebswirtschaftslehre (2001) 9.
- Kaiser, D., Realisieren statt 'schubladisieren' in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) 159.
- Keller, D., Strebel, R., Einen offenen, partizipativen Prozess gestalten. in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) 72.
- Klecatsky, H., Bundes-Verfassungsgesetz und Bundesverfassungsrecht in Schambeck, H. (Hrsg.), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 83.
- Klug, F., Vorwort des Herausgebers in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) 5.
- Knieling, J., STRING. Kommunikation über Grenzen im Ostseeraum in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) 38.
- Kordfelder, A., Interkommunale Zusammenarbeit. Der lange Weg zur Netzwerkarbeit in der Stadtpolitik in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) 25.
- Korinek, K., Wozu Kammern? in Kühnelt, W. (Hrsg.), Kammern und Sozialpartnerschaft in Österreich (1995) 33.
- Kosow, H., León, Ch., Die Szenariotechnik als Methode der Experten- und Stakeholder-einbindung in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) 217.
- Kotrschal, H., Rechtliche Aspekte zur Lösung der Stadt-Umlandproblematik in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) 109.
- Kotzke, G., Ein kooperativer Planungsprozess mit Schlüsselpersonen in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) 75.
- Kuklinski, O., Verkehrsplanung mit Bürgern in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) 79.
- Lienbacher, G., Die Landeshauptleutekonferenz, die Landesamtsdirektorenkonferenz und das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst in Rosner, A. (Hrsg.), Im Dienste der Länder - im Interesse des Gesamtstaates : Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 147.
- Mayer, W., Die nationalsozialistische Gebietsreform in Czeike, F. (Hrsg.), Forschungen und Beiträge zur Wiener Stadtgeschichte, Wien 1938 (1978) 77.
- Mörth, I. et al., Gemeinde-Identität und Gemeinde-Bewusstsein als Faktor bei möglichen Gemeindegemeinschaften im Raum Linz in Klug, F. (Hrsg.), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) 129.

- Neu, C., Daseinsvorsorge - Eine Einführung in Neu, C. (Hrsg.), Daseinsvorsorge: Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung (2009) 9.
- Niederberger, M., Methoden der Experteneinbindung in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) 33.
- Oppitz, F., Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) 123.
- Peters, J., Rhodius, R., Vom Streitfall zur Kooperation in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) 31.
- Pohl, T., Chronomaps als Repräsentations- und Kommunikationsmittel der raumzeitlichen Strukturierung in Läßle, D. (Hrsg.), Zeiten und Räume der Stadt: Theorie und Praxis (2010) 159.
- Pries, L., Erweiterter Zusammenhalt in wachsender Vielfalt in Pries, L. (Hrsg.), Zusammenhalt durch Vielfalt? (2013) 13.
- Renn, O., Die Wertbaumanalyse: Ein diskursives Verfahren zur Bildung und Begründung kollektiv wirksamer Bewertungsmuster in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) 165.
- Rhodius, R., Thomé, H., Von der Basisdemokratie zurück zu 'einer entscheidet'? Bürgerbeteiligung zur Dorfentwicklung von Parlow in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) 144.
- Scholz, B., Planen im Prozess in Rösener, B., Selle, K. (Hrsg.), Kommunikation gestalten (2004) 56.
- Speer, B., Verwaltungsinnovation durch Innovationsmanagement in Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.), Handbuch Gemeindepolitik (2013) 187.
- Steinführer, A. et al., Die Anpassungsfähigkeit der Kleinstädter. Akteursstrategien im Umgang mit dem Wandel der Daseinsvorsorge in Altröck, U. et al. (Hrsg.), Die Anpassungsfähigkeit von Städten (2014) 155.
- Thöni, E., Gemeindegemeinschaft - immer Kostendegression und damit Größenvorteil? in Bußjäger, P., Sonntag, N. (Hrsg.), Gemeindekooperationen : Chancen nutzen - Potenziale erschließen (2012) 57.
- Wassermann, S., Das qualitative Experteninterview in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) 51.
- Wassermann, S., Expertendilemma in Niederberger, M., Wassermann, S. (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung (2015) 15.
- Weber, K., Interkommunale und überörtliche Zusammenarbeit in Österreich: Verfassungsrechtliche und institutionelle Grundlagen in Gamper, A. (Hrsg.), Interkommunale Zusammenarbeit und überörtliche Raumplanung (2007) 131.

- Wirth, K., Spekulationen, Hoffnungen, aber wenig handfeste Fakten? Warum Gemeindegemeinschaften dennoch eine gute Sache sind in Bußjäger, P., Sonntag, N. (Hrsg.), Gemeindegemeinschaften : Chancen nutzen - Potenziale erschließen (2012) 49.

### 8.1.3 Beiträge in Journals bzw. Zeitschriften und Zeitungen

- Albrechts, L., Strategic (spatial) planning reexamined, Environment and Planning B: Planning and Design, volume 31 (2004) 743.
- Baltzarek, F., Das territoriale und bevölkerungsmäßige Wachstum der Großstadt Wien im 17., 18. und 19. Jahrhundert, Wiener Geschichtsblätter, Verein für Geschichte der Stadt Wien, 35/1980, Heft 1 (1980) 1.
- Brodda, Y., Mose, I., Zwischen Regionalisierung und Nachhaltigkeit, Raumforschung und Raumordnung Bd. 60 (2002) 272.
- Cassidy, A., 50 Gemeinden sind genug, Basler Zeitung, 06.03.2009 (2009) 29.
- Giffinger, R., Hamedinger, A., Borders in metropolitan development: the case of Vienna, Journal of borderlands studies, 28.2 (2013) 205.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, G., Fröschl, L., Schönböck, W., Zur Nachhaltigkeit des horizontalen Finanzausgleichs in Österreich im Licht der Siedlungsentwicklung, WIFO-Monatsberichte, 2/2007 (2007) 155.
- Liessmann, K. P., Wir schlafen nie, Die Presse Spectrum, 27.07.2013 (2013) I.
- Meyer, W., Indikatorenentwicklung. Eine praxisorientierte Einführung, Ceval-Arbeitspapiere (2004) .
- Perlik, M., Alpen, Städte und Europa. Die Alpenstädte als Teil eines europäischen Städte-systems, Revue de géographie alpine, Ausgabe 87 (1999) 23.
- Renner, G., Die magische 10.000er-Grenze, Die Presse, 24.07.2013 (2013) 10.
- Selle, K., Neustart: Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung, disP - The Planning Review, Vol.43 (169) (2007) 17.
- Sohn, Ch., The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-border Metropolis Hypothesis, International Journal of Urban and Regional Research, vol. 38, n°5 (2014) 1697.
- Walchshofer, M., RFG 2015/15, Effekte einer Gemeindefusion - ein Erfahrungsbericht aus Trofaiach, Recht & Finanzen für Gemeinden (2015) 20.
- Welling Hansen, S., Common pool size and project size: an empirical test on expenditures using Danish municipal mergers, Public Choice, 2014, Vol.159(1) (2012) 3.

### 8.1.4 Onlinequellen

- Amt der NÖ Landesregierung (Hrsg.), Niederösterreichische Landeskorrespondenz, LH Pröll: Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Verwaltungsreform als Arbeitsschwerpunkte  
[http://www.noe.gv.at/Presse/Pressedienst/Pressearchiv/118429\\_arbeitsschwerpunkte.html#kontaktContainer](http://www.noe.gv.at/Presse/Pressedienst/Pressearchiv/118429_arbeitsschwerpunkte.html#kontaktContainer) (10.2.2016).
- Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Umwelt - und Energiewirtschaft, RU3 (Hrsg.), Straßenbeleuchtung. Sparpotenziale erkennen und nutzen – ein Leitfaden für Gemeinden,  
[http://www.umweltgemeinde.at/htm/umweltgemeinde\\_strassenbeleuchtung.pdf](http://www.umweltgemeinde.at/htm/umweltgemeinde_strassenbeleuchtung.pdf) (20.7.2015).
- Amt der NÖ Landesregierung, Raumordnung und Regionalpolitik (Hrsg.), Runder Tisch  
<http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=373> (4.2.2014).
- Amt der Oö. Landesregierung (Hrsg.), Flächenwidmungsplan mit Örtlichem Entwicklungskonzept  
<https://www.land-oberoesterreich.gv.at/60040.htm> (24.8.2015).
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Ausgangslage und Ziele  
<http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/11567999/69617531/> (31.8.2012).
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Die neue Gemeindestruktur der Steiermark  
[http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11820435\\_97007261/c19ab0d1/Liste%20Gemeinden\\_GSR%20Gesamt.pdf](http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11820435_97007261/c19ab0d1/Liste%20Gemeinden_GSR%20Gesamt.pdf) (18.3.2016).
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Die neue Steiermark  
<http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/> (24.11.2015).
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Farcher, I., Fusionsbeschlüsse von 80 Prozent der betroffenen Gemeinden  
<http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/11917738/69389369/> (7.10.2013).
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Gemeindefusion: Höchststrichter weisen Aufhebungsanträge zurück  
<http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/12160679/69389369/> (10.2.2016).
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Gemeindestrukturreform - Ausgangslage und Prozess  
<http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/11558627/69294537> (4.11.2015).
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Gemeindestrukturreform Ausgangslage und Prozess  
<http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/11558627/69294537> (10.2.2016).
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Kriterien Gemeindestrukturreform

- <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/11558675/69295182> (10.2.2016).
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Leitbild Gemeindestrukturreform: 'Stärkere Gemeinden – Größere Chancen'  
[http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11615233\\_69389369/525d4b39/GSR\\_Leitfaden\\_30012012\\_Vs2.pdf](http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11615233_69389369/525d4b39/GSR_Leitfaden_30012012_Vs2.pdf) (31.8.2012).
  - Amt der Steiermärkischen Landesregierung (Hrsg.), Steirische Gemeindestrukturreform - Ausgangslage  
[http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11567999\\_69617531/b153c1a3/Gemeindestrukturreform%20Ausgangslage.pdf](http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11567999_69617531/b153c1a3/Gemeindestrukturreform%20Ausgangslage.pdf) (31.8.2012).
  - APA-OTS Originaltext-Service GmbH (Hrsg.), Riedl, A., THEMA: Verwaltung und Föderalismus, Frage an Erwin Pröll  
<http://www.meinparlament.at/frage/8119/> (10.2.2016).
  - ASFINAG (Hrsg.), ASFINAG Map 'Unterwegs'  
<http://maps.asfinag.at/pvis/> (5.10.2015).
  - Bayerischer Landtag (Hrsg.), Raible, G., EU ist nicht mehr „länderblind“: Lissabon-Vertrag macht Landesparlamente erstmals offiziell zu Akteuren in der EU  
<https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/blick-nach-europa/eu-ist-nicht-mehr-laenderblind-lissabon-vertrag-macht-landesparlamente-erstmals-offiziell-zu-akteuren-in-der-eu/> (21.7.2015).
  - Bibliographisches Institut GmbH (Hrsg.), Duden online, Assanierung  
<http://www.duden.de/rechtschreibung/Assanierung> (30.7.2015).
  - Bibliographisches Institut GmbH (Hrsg.), Duden online, Investition  
<http://www.duden.de/rechtschreibung/Investition> (25.3.2013).
  - Bibliographisches Institut GmbH (Hrsg.), Duden online, Politik  
<http://www.duden.de/rechtschreibung/Politik> (22.6.2015).
  - Bibliographisches Institut GmbH (Hrsg.), Duden online, Stakeholder  
<http://www.duden.de/rechtschreibung/Stakeholder> (6.11.2015).
  - Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (Hrsg.), Amap online  
<http://www.austrianmap.at/amap/index.php> (25.9.2015).
  - Bundeskanzleramt (Hrsg.), Bundeskanzleramt RIS Informationsangebote  
<http://www.ris.bka.gv.at/> (22.8.2012).
  - Bundeskanzleramt (Hrsg.), Die Österreichische Bundesregierung  
<https://www.bka.gv.at/site/7569/default.aspx> (14.8.2015).
  - Bundeskanzleramt (Hrsg.), Schengener Übereinkommen  
<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/k25/Seite.250203.html> (7.10.2015).
  - Bundeskanzleramt, HELP.gv.at (Hrsg.), Arbeitnehmer  
<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/207/Seite.2070002.html> (14.2.2014).

## 8 Verzeichnisse

- Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.), Erläuterungen zur Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Prozentsätze für die Verteilung der Ertragsanteile in den Jahren 2011 bis 2014; BGBl. II Nr. 248/2011  
[https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/VO\\_Schlussel\\_2011-2014\\_Eraeuterungen.pdf](https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/VO_Schlussel_2011-2014_Eraeuterungen.pdf) (23.7.2013).
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.), Lebensmittelbericht Österreich 2010  
[http://www.bmlfuw.gv.at/dms/lmat/land/lebensmittel/lebensmittelbericht/Lebensmittelbericht/Lebensmittelbericht\\_2010.pdf](http://www.bmlfuw.gv.at/dms/lmat/land/lebensmittel/lebensmittelbericht/Lebensmittelbericht/Lebensmittelbericht_2010.pdf) (17.6.2015).
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.), Runder Tisch  
<http://www.partizipation.at/runder-tisch.html> (30.1.2014).
- Demokratiezentrum Wien (Hrsg.), STATION 10 MIGRATION – EIN FALL FÜR DIE MEDIEN? Moscheebau in Bad Vöslau  
[http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/bad\\_voeslau.pdf](http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/bad_voeslau.pdf) (11.6.2015).
- derStandard.at GmbH (Hrsg.), Son Hoang, K., Wie sieht ein Vertragsverletzungsverfahren in der EU aus?  
<http://derstandard.at/1392686459882/Wie-sieht-ein-Vertragsverletzungsverfahren-in-der-EU-aus> (21.7.2015).
- Die Presse Verlags-Gesellschaft m.b.H. Co KG (Hrsg.), Aichinger, P., Bürgerwille wird in Ländern erprobt  
<http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4786567/Burgerwille-wird-in-Laendern-erprobt> (29.7.2015).
- energieausweis.at, Internetagentur Gudrun Stoiber (Hrsg.), Energieausweis-Informationen  
<http://www.energieausweis.at/energieausweis-informationen.htm> (24.9.2015).
- Environmental Systems Research Institute, Inc. (Esri) (Hrsg.), Einzugsgebiet-Layer erstellen (Network Analyst)  
<http://resources.arcgis.com/de/help/main/10.1/index.html#//0048000000p000000> (30.7.2014).
- Environmental Systems Research Institute, Inc. (Esri) (Hrsg.), Layer mit Start-Ziel-Kostenmatrix erstellen (Network Analyst)  
<http://resources.arcgis.com/de/help/main/10.1/index.html#/na/0048000000m000000/> (5.8.2014).
- Environmental Systems Research Institute, Inc. (Esri) (Hrsg.), Puffer (Analyse)  
<http://resources.arcgis.com/de/help/main/10.1/index.html#//000800000019000000> (5.8.2014).
- Environmental Systems Research Institute, Inc. (Esri) (Hrsg.), Routen-Layer erstellen (Network Analyst)  
<http://resources.arcgis.com/de/help/main/10.1/index.html#/na/0048000000n000000/> (5.8.2014).

- Environmental Systems Research Institute, Inc. (Esri) (Hrsg.), Standorte hinzufügen (Network Analyst)  
<http://resources.arcgis.com/de/help/main/10.1/index.html#//004800000005000000> (5.8.2014).
- Europäische Kommission (Hrsg.), CORINE Land Cover: a deeper insight into the inventory  
<http://ec.europa.eu/agriculture/publi/landscape/ch1-2.htm> (24.9.2015).
- Europäisches Parlament (Hrsg.), Bux, U., Der Ausschuss der Regionen  
[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.3.14.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.14.html) (21.7.2015).
- Fachbereich Stadt- und Regionalforschung, Department für Raumplanung, TU WIEN (Hrsg.), The smart city model  
<http://www.smart-cities.eu/model.html> (31.7.2013).
- Gemeinde Gitschtal (Hrsg.), Niederschrift zum öffentlichen Teil der Gemeinderatssitzung vom 11.04.2013  
<http://includes.gitschtaler.at/uploads/533/gr201301.pdf> (21.8.2015).
- Gemeinde Gnesau (Hrsg.), Chronik, Wappen und Pfarrkirchen  
<http://www.gnesau.at/gemeinde/gemeinde-chronik> (29.8.2012).
- Heimbuchner consulting GmbH (Hrsg.), GIP.at  
<http://www.gip.gv.at/gipat.html> (16.12.2015).
- Kärntner Gemeindebund (Hrsg.), Bürgermeister-Konferenz: Ländlicher Raum braucht Finanzmittel  
[http://www.kaerntner-gemeindebund.at/index.php?option=com\\_content&task=view&id=686&Itemid=26](http://www.kaerntner-gemeindebund.at/index.php?option=com_content&task=view&id=686&Itemid=26) (10.2.2016).
- KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung (Hrsg.), Über uns - Dr. Klaus Wirth  
<http://www.kdz.eu/node/94> (10.1.2014).
- Land Oberösterreich (Hrsg.), Statistik  
<http://www.land-oberoesterreich.gv.at/12136.htm> (16.12.2015).
- Land Salzburg (Hrsg.), Gemeindezahlen – Allgemein  
[http://www.salzburg.gv.at/themen/se/statistik/statistik\\_daten\\_veroeffentlichungen-sachlich-ueber/statistik\\_daten\\_periodika\\_tabellaria/gemeinde\\_statistik\\_daten\\_allgemein.htm](http://www.salzburg.gv.at/themen/se/statistik/statistik_daten_veroeffentlichungen-sachlich-ueber/statistik_daten_periodika_tabellaria/gemeinde_statistik_daten_allgemein.htm) (29.7.2015).
- Landeshauptstadt Innsbruck (Hrsg.), Kindergarten Allerheiligen  
<https://www.innsbruck.gv.at/page.cfm?vpath=bildung--kultur/kindergaerten/uebersicht-kindergaerten&genericpageid=2744> (4.12.2015).
- Landeshauptstadt Innsbruck (Hrsg.), Kindergartens Sieglanger  
<https://www.innsbruck.gv.at/page.cfm?vpath=bildung--kultur/kindergaerten/uebersicht-kindergaerten&genericpageid=2771> (4.12.2015).
- Manstein Zeitschriftenverlagsges.m.b.H. (Hrsg.), CASH Das Handelsmagazin Pocket. Lebensmittelhandel, Drogeriefachhandel Österreich 2014  
[http://www.cash.at/uploads/media/Pocket\\_0214.pdf](http://www.cash.at/uploads/media/Pocket_0214.pdf) (16.6.2015).

## 8 Verzeichnisse

- Marktgemeinde Felixdorf (Hrsg.), Geschichtliches  
<http://www.felixdorf.gv.at/system/web/zusatzseite.aspx?menuonr=219384227&etailonr=114163804> (22.8.2012).
- Marktgemeinde Weyer an der Enns (Hrsg.), Zahlen und Fakten  
<http://www.weyer.eu/system/web/fakten.aspx?menuonr=219113500> (22.8.2012).
- MS Powerpoint ClipArt, 'Download Familie'  
<http://insertmedia.office.microsoft.com> (20.09.2015).
- NÖ Landtag (Hrsg.), Sitzungsbericht zur 29. Landtagssitzung vom 24. September 2015  
<http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/Sitzungen/18-gpw/2015-16/29-si.doc> (10.2.2016).
- OECD (Hrsg.), OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014, OECD Publishing  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264209527-en> (15.2.2016).
- OÖ Landesrechnungshof (Hrsg.), LRH-150000-3/7-2015-HE, Initiativprüfung Gemeinden Oberndorf bei Schwanenstadt, Pitzenberg, Pühret, Rutzenham – Auswirkungen der Verwaltungsgemeinschaft und einer möglichen Zusammenlegung  
[http://www.lrh-ooe.at/\\_files/downloads/berichte/2015/IP\\_PPRO\\_Bericht.pdf](http://www.lrh-ooe.at/_files/downloads/berichte/2015/IP_PPRO_Bericht.pdf) (19.11.2015).
- OÖNachrichten Zeitung (Hrsg.), Eferding: Grüne für Großgemeinde  
<http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/wels/Eferding-Grueene-fuer-Grossgemeinde;art67,1928986> (19.8.2015).
- OÖNachrichten Zeitung (Hrsg.), Gemeindefusion: Bürger in Peuerbach, Bruck und Steegen stimmen 2016 ab  
<http://www.nachrichten.at/ooen/Gemeindefusion-Buerger-in-Peuerbach-Bruck-und-Steegen-stimmen-2016-ab;art149490,2058235> (11.2.2016).
- OÖNachrichten Zeitung (Hrsg.), Gemeindefusionen gefährden Dorfleben  
<http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/innviertel/braunau/Gemeindefusionen-gefaehrden-Dorfleben;art14857,1100169> (24.7.2013).
- OÖNachrichten Zeitung (Hrsg.), Gemeinden: Kooperation statt Fusion  
<http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/steyr/art68,910290> (25.7.2013).
- OÖNachrichten Zeitung (Hrsg.), Mödlhammer: Gemeinde-Zusammenlegung zu teuer  
<http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/innenpolitik/Moedlhammer-Gemeinde-Zusammenlegung-zu-teuer;art385,530820> (17.7.2012).
- OÖNachrichten Zeitung (Hrsg.), Vortrag über Gemeindefusionen wird Diskussion beleben  
<http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/salzkammergut/Vortrag-ueber-Gemeindefusionen-wird-Diskussion-beleben;art71,2087508> (11.2.2016).
- Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung (ÖGPP) (Hrsg.), Höferl, A., Adensamer, V., Der Finanzausgleich  
[http://www.staedtebund.gv.at/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/USERDATA/inhalt/pdf/hoeferl\\_juni2004\\_fag.pdf&t=1374591459&hash=525fcec9b32797161762ee990d5c9ea1](http://www.staedtebund.gv.at/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/USERDATA/inhalt/pdf/hoeferl_juni2004_fag.pdf&t=1374591459&hash=525fcec9b32797161762ee990d5c9ea1) (22.7.2013).



## 8 Verzeichnisse

- Österreichische Präsidentschaftskanzlei (Hrsg.), Aufgaben und Rechte  
<http://www.bundespraesident.at/aufgaben/aufgaben-und-rechte/> (14.8.2015).
- Österreichische Präsidentschaftskanzlei (Hrsg.), Landesregierungen und Landesverwaltung  
<http://www.parlament.gv.at/PERK/BOE/LR/> (18.8.2015).
- Österreichischer Gemeindebund (Hrsg.), Nadlinger, M., Gemeindefusionen: In OÖ sprechen sich 60 Prozent dagegen aus  
<http://www.gemeindebund.at/news.php?id=1022&m=5&sm=16#top> (21.8.2012).
- Österreichischer Gemeindebund (Hrsg.), Tröstl, N., Gemeinde-Zusammenlegung in OÖ  
<http://www.gemeindebund.at/news.php?id=284&m=5&sm=16#top> (21.8.2012).
- Österreichischer Gemeindebund (Hrsg.), Über den Österreichischen Gemeindebund  
<http://gemeindebund.at//ueber-den-oesterreichischen-gemeindebund> (17.8.2015).
- Österreichischer Rundfunk (Hrsg.), Gemeindefusion: Grotteske in Graden  
<http://steiermark.orf.at/news/stories/2563891/> (20.12.2012).
- Österreichischer Rundfunk (Hrsg.), OÖ: Gemeinde koordiniert Flüchtlingshilfe  
<http://www.orf.at/#/stories/2284503/> (17.6.2015).
- Österreichischer Rundfunk (Hrsg.), Verzweifelte Bürgermeister suche in Spiss  
<http://tirol.orf.at/news/stories/2753512/> (10.2.2016).
- Österreichischer Rundfunk (Hrsg.), Wallner hält nichts von Gemeindefusionen  
<http://vorarlberg.orf.at/news/stories/2629184/> (11.2.2016).
- Österreichischer Städtebund (Hrsg.), Aufgaben des Österreichischen Städtebundes  
<http://www.staedtebund.gv.at/organisation/staedtebund/aufgaben.html> (17.8.2015).
- Österreichischer Städtebund (Hrsg.), Organisation Österreichischer Städtebund  
[http://www.staedtebund.gv.at/organisation/oesterr-staedtebund.html?no\\_cache=1](http://www.staedtebund.gv.at/organisation/oesterr-staedtebund.html?no_cache=1) (17.8.2015).
- Österreichisches Rotes Kreuz (Hrsg.), Großwalsertal: Rotes Kreuz benötigt dringend freiwillige Mitarbeiter – Bgm. Türtscher mit gutem Beispiel voran!  
<http://www.rotekreuz.at/berichten/news/datum///grosswalsertal-rot-kreuz-benoetigt-dringend-fre/> (23.7.2013).
- Rechnungshof (Hrsg.), Bericht des Rechnungshofes: Schulstandortkonzepte/–festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark  
[http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/\\_jahre/2014/berichte/teilerichte/bund/Bund\\_2014\\_12/Bund\\_2014\\_12\\_1.pdf](http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2014/berichte/teilerichte/bund/Bund_2014_12/Bund_2014_12_1.pdf) (24.7.2015).
- Republik Österreich Parlamentsdirektion (Hrsg.), Das Bundes-Verfassungsgesetz  
<http://www.parlament.gv.at/PERK/VERF/BVG/index.shtml> (22.7.2015).
- Republik Österreich Parlamentsdirektion (Hrsg.), Die Abgeordneten zum Nationalrat  
<http://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/NR/ABGNR/> (14.8.2015).

## 8 Verzeichnisse

- Republik Österreich Parlamentsdirektion (Hrsg.), Wer ist Wer  
<http://www.parlament.gv.at/WWER/> (14.8.2015).
- Schweizer Bundesamt für Statistik (Hrsg.), Übersichtskarte Gemeindegrenzen 2000-2010  
[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische\\_karten/01/04.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische_karten/01/04.html) (30.8.2012).
- Social Media Think:Lab (Hrsg.), v. d. Esche, J., Hennig-Thurau, T., German Social Media Consumer Report 2012/2013  
[http://www.socialmediathinklab.com/wp-content/uploads/2014/06/WWU\\_Social-Media-Consumer-Report\\_0213\\_Druck.pdf](http://www.socialmediathinklab.com/wp-content/uploads/2014/06/WWU_Social-Media-Consumer-Report_0213_Druck.pdf) (16.2.2016).
- SPÖ Landesorganisation Vorarlberg (Hrsg.), Der Zukunftsdialog Vorarlberg - Papier der SPÖ zur Forderung nach einer Verwaltungsreform in Vorarlberg  
[http://www.vorarlberg.spo.e.at/home/detail/article/der-zukunftsdialog-vorarlberg/?tx\\_ttnews%25BbackPid%25D=29&cHash=a65dfc907d](http://www.vorarlberg.spo.e.at/home/detail/article/der-zukunftsdialog-vorarlberg/?tx_ttnews%25BbackPid%25D=29&cHash=a65dfc907d) (10.2.2016).
- Stadt Villach (Hrsg.), Stadtgeschichte  
<http://www.villach.at/inhalt/418.asp> (24.8.2012).
- Stadtgemeinde Heidenreichstein (Hrsg.), Flächenwidmungsplan gesamtes Gemeindegebiet  
[http://www.heidenreichstein.gv.at/gemeindeamt/download/FLAWI\\_Heidenreichstein.pdf](http://www.heidenreichstein.gv.at/gemeindeamt/download/FLAWI_Heidenreichstein.pdf) (3.8.2015).
- Stadtgemeinde Heidenreichstein (Hrsg.), Flächenwidmungsplan Verordnung Digitales, örtliches Raumordnungsprogramm  
[http://www.heidenreichstein.gv.at/gemeindeamt/download/Verordnung\\_D%C3%96RP\\_Kundmachung\\_1\\_signiert\\_1.pdf](http://www.heidenreichstein.gv.at/gemeindeamt/download/Verordnung_D%C3%96RP_Kundmachung_1_signiert_1.pdf) (3.8.2015).
- Statistik Austria (Hrsg.), Standard-Dokumentation zur Abgestimmten Erwerbsstatistik und Erwerbsstatistik der Registerzählung 2011 (ab Stichtag 31.10.2006)  
[http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&dDocName=040231](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&dDocName=040231) (10.12.2015).
- Statistik Austria (Hrsg.), ÄNDERUNGEN IN DER VERWALTUNGSGLIEDERUNG von 1.1.2015 - 31.12.2015  
[http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=074443](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=074443) (27.1.2015).
- Statistik Austria (Hrsg.), Auflösungen bzw. Vereinigungen von Gemeinden ab 1945  
[www.statistik.at/web\\_de/static/gemeindeaenderungen\\_ab\\_1945\\_vereinigungen\\_teilungen\\_namens-\\_u.\\_statusaende\\_054994.pdf](http://www.statistik.at/web_de/static/gemeindeaenderungen_ab_1945_vereinigungen_teilungen_namens-_u._statusaende_054994.pdf) (18.1.2016).
- Statistik Austria (Hrsg.), Einwohnerzahl 1.1.2015 nach Gemeinden mit Status, Gebietsstand 1.5.2015  
[http://www.statistik.at/web\\_de/klassifikationen/regionale\\_gliederungen/gemeinden/index.html](http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/gemeinden/index.html) (21.8.2015).
- Statistik Austria (Hrsg.), Gemeindegrößenklassen mit Einwohnerzahl 2015  
[http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_NATIVE\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=049720](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=049720) (8.2.2016).

- Statistik Austria (Hrsg.), i.MAP - interaktive Karten und PDF Karten  
[http://www.statistik.at/web\\_de/services/interaktive\\_karten/index.html](http://www.statistik.at/web_de/services/interaktive_karten/index.html)  
(12.2.2016).
- Statistik Austria (Hrsg.), Stadt - Land  
[www.statistik.at/web\\_de/klassifikationen/regionale\\_gliederungen/stadt\\_land/index.html](http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/stadt_land/index.html) (5.10.2015).
- Statistik Austria (Hrsg.), Stadtregionen  
[http://www.statistik.at/web\\_de/klassifikationen/regionale\\_gliederungen/stadtregionen/index.html](http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/stadtregionen/index.html) (5.10.2015).
- Statistik Austria (Hrsg.), Statistische Geheimhaltung in Publikationen und bei Weitergabe von Daten  
[http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&dDocName=042374](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&dDocName=042374) (9.12.2015).
- Statistik Austria (Hrsg.), Systematik der Wirtschaftstätigkeiten, ÖNACE 2008  
[http://www.statistik.at/web\\_de/services/publikationen/611/index.html?includePage=detailedView&sectionName=Klassifikationen%2C+Systematiken&pubId=494](http://www.statistik.at/web_de/services/publikationen/611/index.html?includePage=detailedView&sectionName=Klassifikationen%2C+Systematiken&pubId=494) (10.12.2015).
- Steiner, R. (Hrsg.), Steiner, R., Fusionen stärken Autonomie  
[http://www.retosteiner.ch/de-kolumnen-kolumne\\_fusionsanreize.html](http://www.retosteiner.ch/de-kolumnen-kolumne_fusionsanreize.html)  
(6.9.2012).
- Technische Universität Wien, Fachbereich Stadt- und Regionalforschung (Hrsg.), Giffinger et al., Smart cities – Ranking of European medium-sized cities  
[http://www.smart-cities.eu/download/smart\\_cities\\_final\\_report.pdf](http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf)  
(1.2.2016).
- The European Commission - DG Development (Hrsg.), Guidelines for the use of Indicators in country performance assessment (2002)  
[https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-indicators-in-country-performance-assessment-200212\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-indicators-in-country-performance-assessment-200212_en_2.pdf) (7.12.2015).
- The Nielsen Company (Hrsg.), HANDEL IN ÖSTERREICH BASISDATEN 2013  
[http://www.nielsen.com/content/dam/nielsen-global/eu/nielseninsights/pdfs/Nielsen\\_AT\\_Basisdaten\\_2013.pdf](http://www.nielsen.com/content/dam/nielsen-global/eu/nielseninsights/pdfs/Nielsen_AT_Basisdaten_2013.pdf) (16.6.2015).
- Tiroler Gemeindeverband (Hrsg.), 32 Gemeinden haben keine Wahl  
[http://www.gemeindeverband-tirol.at/php/32\\_gemeinden\\_haben\\_keine\\_wahl,3181,29018.html](http://www.gemeindeverband-tirol.at/php/32_gemeinden_haben_keine_wahl,3181,29018.html) (10.2.2016).
- Universität Kassel (Hrsg.), AG KommLab, Runder Tisch/Forum  
<http://www.uni-kassel.de/fb6/kommlab/methoden/rundertisch.html> (30.1.2014).
- Verein 'Gemeinsam in Gallneukirchen' (Hrsg.), Selbstbild / Ziele  
<http://gemeinsam-in-gallneukirchen.jimdo.com/wir-%C3%BCber-uns/selbstbild-ziele/> (17.6.2015).
- Vorarlberger Landesarchiv (Hrsg.), Weber, K., Die verfassungsrechtliche Position der Gemeinden in Vorarlberg  
[www.vorarlberg.at/pdf/vv66kwgemeinden.pdf](http://www.vorarlberg.at/pdf/vv66kwgemeinden.pdf) (24.8.2012).

## 8 Verzeichnisse

- Wagner Sicherheit GmbH (Hrsg.), Plattform "digitaler Katastrophenschutzplan"  
<http://www.wagner-sicherheit.at/softwareentwicklung/plattform-digitaler-katastrophenschutzplan> (16.12.2015).
- WIGeoGIS (Hrsg.), Relaunch: ArcData HEROLD Firmendaten Österreich  
[http://www.wigeogis.com/de/neuigkeiten/Relaunch\\_ArcData\\_HEROLD\\_Firmendaten\\_Oesterreich](http://www.wigeogis.com/de/neuigkeiten/Relaunch_ArcData_HEROLD_Firmendaten_Oesterreich) (16.12.2015).
- Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik (ZAMG) (Hrsg.), Klimaspiegel  
<https://www.zamg.ac.at/cms/de/klima/klima-aktuell/klimaspiegel> (24.9.2015).

## 8.2 Verzeichnis der verwendeten Rechtsquellen

### 8.2.1 Gesetzesmaterien des Bundes

- Gesetz vom 18. Dezember 1906, betreffend die Regelung des Apothekenwesens; RGBl. Nr. 5/1907 idF BGBl. I Nr. 65/2002.
- Bundesgesetz über die Steigerung der Energieeffizienz bei Unternehmen und dem Bund; BGBl. I Nr. 72/2014.
- Bundesgesetz vom 19. März 1981 über eine weitere Änderung der Landesgrenze zwischen dem Land Oberösterreich und dem Land Salzburg im Bereich der Moosache; BGBl. Nr. 193/1981 idF BGBl. I Nr. 2/2008.
- Bundes-Verfassungsgesetz; BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 102/2014.
- Bundesverfassungsgesetz vom 9. Juni 1949, betreffend die Durchführung von Wahlen in den Landtag von Niederösterreich und in den Gemeinderat von Wien im Jahr 1949; BGBl. Nr. 155/1949.
- Bundesgesetz über den Schutz personenbezogener Daten; BGBl. Nr. 165/1999 idF BGBl. Nr. 132/2015.
- Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2014 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden; BGBl. I Nr. 103/2007 idF BGBl. I Nr. 56/2011.
- Bundesverfassungsgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften; BGBl. Nr. 45/1948 idF BGBl. I Nr. 51/2012.
- Bundesgesetz vom 3. Juli 1975, mit dem das Forstwesen geregelt wird; BGBl. Nr. 440/1975 idF BGBl. I Nr. 59/2002.
- Bundesgesetz, mit dem eine Kommunalsteuer erhoben wird; BGBl. Nr. 819/1993 idF BGBl. I Nr. 76/2011.
- Bundesgesetz über das polizeiliche Meldewesen; BGBl. Nr. 9/1992 idF BGBl. I Nr. 52/2015.
- Bundesgesetz vom 13. Juli 1955, betreffend die Grundsätze für die Errichtung, Erhaltung und Auflassung der öffentlichen Pflichtschulen; BGBl. Nr. 163/1955 idF BGBl. I Nr. 36/2012.
- Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes; BGBl. I Nr. 123/2009.
- Bundesgesetz vom 3. Mai 1974 betreffend die Assanierung von Wohngebieten; BGBl. Nr. 287/1974 idF BGBl. I Nr. 2/2008.
- Telekommunikationsgesetz 2003; BGBl. I Nr. 70/2003 idF BGBl. I Nr. 102/2011.

## 8.2.2 Gesetzmaterien der Länder

### 8.2.2.1 Burgenland

- Gesetz vom 29. November 1993 über die Vermeidung, Sammlung, Beförderung und Behandlung von Abfällen; LGBl. Nr. 10/1994 idF LGBl. Nr. 38/2015.
- Gesetz vom 20. November 1997, mit dem Bauvorschriften für das Burgenland erlassen werden; LGBl. Nr. 10/1998 idF LGBl. Nr. 79/2013.
- Gesetz vom 7. Mai 1992 über die Wahl der Gemeindeorgane; LGBl. Nr. 54/1992 idF LGBl. Nr. 31/2014.
- Landes-Verfassungsgesetz vom 14. September 1981 über die Verfassung des Burgenlandes; LGBl. Nr. 42/1981 idF LGBl. Nr. 64/2014.

### 8.2.2.2 Kärnten

- Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung- K-AGO; LGBl. Nr. 66/1998.
- Kärntner Bauordnung 1996; LGBl Nr.62/1996 idF LGBl Nr.45/2015.
- 63. Gesetz vom 29. Juni 1972 über die Neuordnung der Gemeindestruktur in Kärnten.; LGBl. Nr. 63/1972.
- Gesetz, mit dem Regelungen über die Kinderbetreuung in Kärnten erlassen werden; LGBl. Nr. 13/2011.
- Kärntner Landesverfassung; LGBl Nr.85/1996 idF LGBl Nr.72/2013.

### 8.2.2.3 Niederösterreich

- NÖ Bauordnung 2014; LGBl. Nr. 1/2015 idF LGBl. Nr. 6/2015.
- NÖ Gemeindeverbandsgesetz; LGBl. 1600-0 idF LGBl. 1600-6.
- NÖ Landesverfassung 1979; LGBl. 0001-21 idF LGBl. 0001-21.
- NÖ Naturschutzgesetzes 2000; LGBl. 5500-0 idF LGBl. 5500-11.
- NÖ Raumordnungsgesetz 2014; LGBl. Nr. 3/2015.

### 8.2.2.4 Oberösterreich

- Landesgesetz über den Schutz des Lebens und der Gesundheit der in den Dienststellen der Gemeinden und Gemeindeverbände beschäftigten Bediensteten; LGBl. Nr. 15/2000 idF LGBl. Nr. 121/2014.

- Oö. Gemeindeordnung 1990; LGBl. Nr. 91/1990 idF LGBl. Nr. 41/2015.
- Landesgesetz vom 4. Juli 1996 über die Wahl der Mitglieder des Gemeinderates und des Bürgermeister; LGBl. Nr. 81/1996 idF LGBl. Nr. 34/2015.
- Landesgesetz vom 4. Juli 1996 über die Wahl der Mitglieder des Gemeinderates und des Bürgermeisters; LGBl. Nr. 81/1996 idF LGBl. Nr. 34/2015.
- Oö. Landes-Verfassungsgesetz; LGBl. Nr. 122/1991 idF LGBl. Nr. 41/2015.

#### **8.2.2.5 Salzburg**

- Landes-Verfassungsgesetz 1999; LGBl Nr.25/1999 idF LGBl Nr.12/2015.
- Gesetz vom 24. Mai 1978 über das Feuerwehrwesen im Lande Salzburg; LGBl. Nr. 59/1978 idF LGBl Nr.36/2014.
- Salzburger Gemeindeordnung 1994; LGBl Nr.107/1994 idF LGBl Nr.18/2015.

#### **8.2.2.6 Steiermark**

- Landes-Verfassungsgesetz 2010; LGBl. Nr. 77/2010 idF LGBl. Nr. 44/2015.
- Gesetz vom 17. Dezember 2013 über die Neugliederung der Gemeinden des Landes Steiermark; LGBl. Nr. 31/2014 idF LGBl. Nr. 36/2014.
- Gesetz vom 15. Dezember 1998 über die Kundmachung; LGBl. Nr. 25/1999 idF LGBl. Nr. 44/2015.

#### **8.2.2.7 Tirol**

- Gesetz über die Bezüge der Funktionäre von Gemeinden und Gemeindeverbänden; LGBl. Nr. 5/1972 idF 150/2012.
- Gesetz vom 7. Juli 1994, mit dem die Wahl der Organe der Gemeinde geregelt wird; LGBl. Nr. 88/1994 idF LGBl. Nr. 76/2014.
- Tiroler Landesordnung 1989; LGBl Nr. 61/1988 idF LGBl. Nr. 61/2015.
- Kundmachung der Landesregierung vom 28. Juni 2011 über die Wiederverlautbarung des Tiroler Raumordnungsgesetzes 2006; LGBl. Nr. 56/2011 idF LGBl. Nr. 187/2014.

#### **8.2.2.8 Vorarlberg**

- Baugesetz; LGBl. Nr. 52/2001 idF 37/2015.
- Landesverfassung; LGBl. Nr. 9/1999 idF LGBl. Nr. 38/2015.

### 8.2.2.9 Wien

- Wiener Stadtverfassung; LGBl. Nr. 11/1970 idF LGBl. Nr. 50/2013.

### 8.2.3 Verordnungen des Bundes

- Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr, mit der Qualitätskriterien für den Universaldienst festgelegt werden Universaldienstverordnung - UDV; BGBl. II Nr. 192/1999.
- Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Prozentsätze für die Verteilung der Ertragsanteile in den Jahren 2011 bis 2014; BGBl. II Nr. 248/2011.
- Verordnung des Bundesministers für Finanzen mit der Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, der Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden; BGBl. Nr. 787/1996 idF BGBl. II Nr. 118/2007.

### 8.2.4 Verordnungen der Länder

#### 8.2.4.1 Burgenland

- Kundmachung der Burgenländischen Landesregierung vom 15. Juli 2003 über die Wiederverlautbarung der Burgenländischen Gemeindeordnung; LGBl. Nr. 55/2003 idF LGBl. Nr. 1/2014.
- Verordnung der Burgenländischen Landesregierung vom 17. Dezember 2013 über das Ausmaß der Verwaltungsabgaben in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde und die Art der Entrichtung der Gemeinde-, Landes- und Bundesverwaltungsabgaben bei den Behörden der Gemeinden und Gemeindeverbänden; LGBl. Nr. 81/2013.

#### 8.2.4.2 Kärnten

- Verordnung der Landesregierung vom 25. März 2014, mit der die Besorgung von Angelegenheiten der örtlichen Baupolizei im Bereich der Bezirkshauptmannschaft Hermagor auf Behörden des Landes übertragen wird; LGBl. Nr. 16/2014.
- Verordnung der Landesregierung vom 19. Dezember 1990, Zl. §-Gem-978/5/90, über die Trennung der Gemeinde Hohenthurn.; LBGl. Nr. 111/1990.

#### 8.2.4.3 Niederösterreich

- Verordnung über die Naturschutzgebiete; LGBl. 5500/13-0 idF LGBl. 5500/13-33.
- Verordnung über die Trennung der Gemeinde Zeiselmauer; LGBl. 1000/10-0.



#### 8.2.4.4 Oberösterreich

- Verordnung der Oö. Landesregierung über Grenzwerte für Arbeitsstoffe, über krebserzeugende und fortpflanzungsgefährdende (reproduktionstoxische) Arbeitsstoffe in Dienststellen der Gemeinden und Gemeindeverbände; LGBl. Nr. 84/2012.
- Verordnung der Oö. Landesregierung betreffend die Vereinigung der Gemeinden Weyer-Land und Weyer-Markt; LGBl. Nr. 48/2006.
- Verordnung der Oö. Landesregierung vom 17. Jänner 1949, betreffend Umgemeindung von Gebietsteilen der Gemeinde Freistadt zur Gemeinde Waldburg, Verwaltungsbezirk Freistadt.; LGBl. Nr. 4/1949.
- Verordnung der Oö. Landesregierung, mit der die Verordnung betreffend die Vereinigung der Marktgemeinde Weyer und der Gemeinde Weyer-Land geändert wird; LGBl. Nr. 114/2006.

#### 8.2.4.5 Salzburg

- Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 30. September 2014 betreffend die Weiterausübung der Funktion der Berufungsbehörde durch Organe bestimmter Gemeinden im Land Salzburg; LGBl Nr.72/2014.
- Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 19. Oktober 2011, mit der die Grenze zwischen der Gemeinde Anthering und der Gemeinde Bergheim geändert wird; LGBl Nr.94/2011.
- Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 14. Februar 2008, mit der die Grenze zwischen der Marktgemeinde Eugendorf und der Stadtgemeinde Seekirchen am Wallersee geändert wird; LGBl Nr.58/2008.

#### 8.2.5 Richtlinien der Europäischen Union

- RICHTLINIE 2012/27/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG; 2012/27/EU.
- RICHTLINIE 2009/125/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte; 2009/125/EG.

#### 8.2.6 Verordnungen der Europäischen Union

- Verordnung (EG) Nr. 245/2009 der Kommission vom 18. März 2009 zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Leuchtstoff-

lampen ohne eingebautes Vorschaltgerät, Hochdruckentladungslampen sowie Vorschaltgeräte und Leuchten zu ihrem Betrieb und zur Aufhebung der Richtlinie 2000/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates; 245/2009.

### 8.2.7 Verordnungen von Gemeinden

- Verordnung des Gemeinderates der Stadtgemeinde Bad St. Leonhard i.L. vom 19.12.2013, Zahl: 813-0/1/2013, mit der Gebühren für die Entsorgung von Abfällen und die Umweltberatung ausgeschrieben werden; Zahl: 813-0/1/2013.
- Verordnung des Gemeinderates der Gemeinde Gitschtal vom 19.12.2012, Zahl: 817/2012, mit welcher die Friedhofumlagen für die Erhaltung und den Betrieb des Gemeindefriedhofes (Kommunalfriedhof) Weißbriach sowie die Hallengebühren für die gemeindeeigenen Aufbahrungshallen Weißbriach und St. Lorenzen/G. ausgeschrieben werden; Zahl: 817/2012.
- Verordnung des Gemeinderates der Marktgemeinde Velden am Wörther See vom 02.04.2013, Zl. VO 12-100/1-2013 Ing.O/KI, betreffend die Benützung von Grünanlagen und Spielplätzen im Ortszentrum von Velden; Zl. VO 12-100/1-2013.

### 8.2.8 Judikatur

- VfGH 44/2014-20, V 46/2014-20; VfGH 44/2014-20, V 46/2014-20.
- VfGH G103/00; VfGH G103/00.
- VwGH 2010/05/0064; VwGH 2010/05/0064.
- Tirol: LVwG-2014/28/2549-1; LVwG-2014/28/2549-1.

### 8.2.9 Sonstige

- 128 der Beilagen XXII. GP - Regierungsvorlage - Materialien; Erl RV 128 BlgNR XXII. GP.
- Erläuterungen zum Gesetz über die Neugliederung der Gemeinden des Landes Steiermark; ABT07GW-504/2011-13; ABT07FAGW-RD-RD.21-3/2013-195.
- Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - SECHSTER TEIL: INSTITUTIONELLE BESTIMMUNGEN UND FINANZVORSCHRIFTEN - TITEL I: VORSCHRIFTEN ÜBER DIE ORGANE - Kapitel 1: Die Organe - Abschnitt 5: Der Gerichtshof der Europäischen Union - Artikel 258 (ex-Artikel 226 EGV).
- Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union 2012/C 326/01; ABl. EU 2012/C 326/01.
- Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung; BGBl. Nr. 357/1988 idF BGBl. Nr. 7/2014.

## 8 Verzeichnisse

- Erläuterungen zur Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung; Erl RV 90 BlgNR XVII. GP.
- Statuten des Vereins 'Gemeinsam in Gallneukirchen'.
- International Standard, Sustainable development of communities - Indicators for city services and quality of life, ISO 37120:2014 ('E).

### 8.3 Verzeichnis der verwendeten Daten für Berechnungen bzw. Kartendarstellungen

- Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, Adressregister (2015).
- Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, Höhen-Grid (2012).
- Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, Verwaltungsgrenzen (VGD) - Stichtagsdaten (2012, 2015 (April bzw. Oktober)).
- Europäische Kommission, © EuroGeographics bezüglich der Verwaltungsgrenzen, NUTS 2010 Verwaltungsgrenzen (2010).
- European Environment Agency, Corine Land Cover 2006 seamless vector data (2006).
- GemBon, Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der österreichischen Gemeinden, Gembon Version 2.4/2014, Software des Fachbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, E280-3, der Technischen Universität Wien (J. Bröthaler) auf Basis der kommunalen Finanzstatistikdaten der Statistik Austria aller österreichischen Gemeinden 1990-2013, Wien., .
- Geofabrik GmbH and OpenStreetMap Contributors (2015) (Lizenz CC-BY-SA 2.0), (2015).
- ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft, Streckendaten für Externe (2015).
- Statistik Austria, Auflösungen bzw. Vereinigungen von Gemeinden ab 1945 (2015).
- Statistik Austria, Gemeindeergebnisse der Abgestimmten Erwerbsstatistik und Arbeitsstättenzählung 2013 (Gebietsstand 2013) .
- Statistik Austria, Gemeindeergebnisse der Abgestimmten Erwerbsstatistik und Arbeitsstättenzählung 2013 (Gebietsstand 2015) .
- Statistik Austria, Gemeindegebarungsstatistik 2013, Gebarungsdaten aller österreichischen Gemeinden, ausgewählte Kennzahlen je Gemeinde auf EDV-Datenträger bereitgestellt durch die Statistik Austria, Wien (2013).
- Statistik Austria, Gemeinden (2012, 2015 (April bzw. Oktober)).
- Statistik Austria, Gemeinden (ohne Wien): Abgaben und Schuldenstand Pro Kopf (2013, 2014).
- Statistik Austria, i.MAP »Bevölkerung ausländischer Herkunft am 1.1.2015«.
- Statistik Austria, i.MAP »Bevölkerung nach Alter am 1.1.2015«.
- Statistik Austria, i.MAP »Bruttoregionalprodukt je Einwohner nach NUTS-Regionen« (Bezugsjahr 2013, Datenstand 14.12.2015).
- Statistik Austria, i.MAP »Höchste abgeschlossene Ausbildung 2013« (Stand 31.10.2013).
- Statistik Austria, i.MAP »Öffentliche Finanzen nach Gemeinden« (Stand 31.12.2014).

## 8 Verzeichnisse

- Statistik Austria, Regionalstatistische Rastereinheiten (2012).
- Statistik Austria, Statistik des Bevölkerungsstandes gemäß §9 Abs. 9 FAG 2008 (Stichtag: 31.10.) (2014).
- Statistik Austria, Unselbständig Erwerbstätige - Überblick, Nettojahreseinkommen der unselbständig Erwerbstätigen in Euro (2013).
- Statistik Austria, Zuordnung Grad der Urbanisierung zu Gemeinden (2015).
- WIGeoGIS GmbH, WIGeoStreet basierend auf Tele Atlas MultiNet® Shapefile 4.4 Format (2010).

## 8.4 Verzeichnis der Expertinnen- bzw. Expertenbefragungen

- *DI Harald Grießer*, Abteilungsleiter der Abteilung A17 Landes- und Regionalentwicklung im Amt der Steiermärkischen Landesregierung. Das Interview erfolgte am 02.11.2015 persönlich in Graz.
- *Mag. Thomas Hammer*, Leiter des Kompetenzbereichs Gemeinden und regionale Entwicklung am Oberösterreichischen Landesrechnungshof. Das Interview erfolgte am 10.11.2015 telefonisch.
- *Mag. Dr. Gerlinde Stöbich*, Partnerin und Beraterin der B'VM GmbH. Das Interview erfolgte am 23.10.2015 persönlich in Linz.
- *wHR Dipl.-Ing. Thomas Zalka*, Referatsleiter des Referats GIS-Koordination im Amt der Burgenländischen Landesregierung. Das Interview erfolgte am 29.10.2015 telefonisch.

**8.5 Abbildungsverzeichnis**

1.1	Skizze des Forschungsablaufs. . . . .	15
2.1	Ebenen und Komponenten kommunaler Gebietsveränderungen. . . . .	19
2.2	Arten kommunaler Gebietsveränderungen. . . . .	20
2.3	Darstellung der Glättungseffekte der Einschleifregelungen bei der Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels 2011 bis 2013 für Gemeinden bis 75.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner. . . . .	35
2.4	Darstellung der Glättungseffekte der Einschleifregelungen bei der Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssel 2011 bis 2013 für Gemeinden zwischen 8.500 bis 10.500 Einwohnerinnen bzw. Einwohner. . . . .	36
2.5	Anteil der kooperierenden Kärntner Gemeinden je Aufgabenbereich, Vergleich der Jahre 2005 und 2008. . . . .	45
2.6	Formen interkommunaler Zusammenarbeit nach Matschek. . . . .	49
2.7	Darstellung der österreichischen Gemeinden, die seit 1945 aus zumindest einer Fusion hervorgegangen sind (Stand Oktober 2015). . . . .	53
2.8	Darstellung der österreichischen Gemeinden, die seit 1945 an zumindest einer Gemeindetrennung hervorgegangen sind (Stand Oktober 2015). . . . .	54
2.9	Summe der Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen und österreichischen Bundesländern (Stand Juni 2015). . . . .	55
2.10	Bevölkerungsanteile nach Gemeindegrößenklassen und österreichischen Bundesländern (Stand Juni 2015). . . . .	55
2.11	Veränderung der Anzahl der Gemeinden zwischen 1950 und 2001 sowie mittlere Gemeindegröße 2001 (Bevölkerung) in europäischen Ländern nach Steiner. . . . .	60
2.12	Idealtypischer U-förmiger Verlauf der Gemeindeausgaben je Einwohnerin bzw. Einwohner. . . . .	63
3.1	Skizze zur methodischen Herangehensweise bei der Vertiefung der Grundlagen zur kommunalen Aufgabenerfüllung. . . . .	67
3.2	Stufenbau der österreichischen Rechtsordnung. . . . .	88
3.3	Minimale und maximale Seehöhe je Gemeinde (gereiht nach minimaler Höhe ansteigend). . . . .	133
3.4	Veranschaulichung der Heterogenität von ausgewählten Gemeinden (Raum Salzburger Lungau bzw. Neusiedler See) in Bezug auf die Höhenlage. . . . .	133
3.5	Übersicht über Gewässer in Österreich. . . . .	135
3.6	Anteil der Feucht- und Wasserflächen an den jeweiligen administrativer Flächen österreichischer Gemeinden gemäß CORINE Landcover. . . . .	136
3.7	Zuordnung des Grades der Urbanisierung österreichischer Gemeinden. . . . .	140
3.8	Stadtregionen 2001. . . . .	140
3.9	Übersicht über die Bahnstrecken 2015. . . . .	142
3.10	Übersicht über das Autobahn- und Schnellstraßennetz der ASFINAG 2015. . . . .	143
3.11	Österreichische Gemeinden mit bebauten Flächen im Nahbereich auf beiden Seiten der Staatsgrenze. . . . .	144
3.12	Idealtypische Flächen- und Sozialraum-Konzeptionen nach Pries. . . . .	147
3.13	Anteil der Bevölkerung mit Abschluss einer Hochschule an der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren nach Gemeinden 2013. . . . .	151
3.14	Anteil der 65- und Mehrjährigen an der Gemeindebevölkerung 2015. . . . .	152
3.15	Anteil der Bevölkerung mit ausländischer Herkunft an der Gemeindebevölkerung 2015. . . . .	153
3.16	Bruttoregionalprodukt absolut und pro Person nach NUTS3-Regionen 2013. . . . .	154

3.17 Gesamtausgaben/-einnahmen 2013 gemäß Rechnungsquerschnitt der Gemeinden ohne Wien nach Ansatz-Gruppen. . . . .	159
3.18 Nachrichtenmeldung zu Flüchtlingshilfe auf Gemeindeebene. . . . .	166
3.19 Hauptsächliche Techniken raumbezogener Prognostik nach zeitlichen Anwendungsschwerpunkten nach Stiens. . . . .	177
3.20 Beziehungen zwischen rechtlich relevanten Institutionen und Organen nach einem engen Politikverständnis (vereinfachte Darstellung). . . . .	183
3.21 Gemeindeverschuldung pro Kopf je Gemeinde 2014. . . . .	184
3.22 Veranschaulichung des Spannungsfelds in der kommunalen Aufgabenerfüllung anhand dreier Dimensionen. . . . .	186
4.1 Veranschaulichung des Spannungsfelds, in dem sich der Prozess zu einer Gemeindezusammenlegung bewegt. . . . .	190
4.2 Veranschaulichung der Interpretation von dynamischen Achsenlängen des Spannungsfelds von Prozessen zu Gemeindezusammenlegungen. . . . .	191
4.3 Selles Darstellung des »DEAD-Modells« bzw. des (bedingt) offenen Prozesses der Kooperation. . . . .	193
4.4 Idealtypische Darstellung eines Prozesses einer Gebietsreform. . . . .	202
4.5 Beispielhafte Veranschaulichung des Verständnisses flexibel breiter Prozesselemente. . . . .	203
5.1 Darstellung unterschiedlicher Intentionen bei der Verwendung von Indikatoren gegliedert nach Kriterien und Bearbeitungsmethoden (Beispiele). . . . .	239
5.2 Veranschaulichung der Idee der räumlichen Darstellung in den unterschiedlichen Bearbeitungsstufen. . . . .	242
5.3 Darstellung von Adresspunkten (Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach). . . . .	250
5.4 Darstellung bewohnter Flächen gemäß regionalstatistischen 250 m-Rasterdaten (Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach). . . . .	251
5.5 Darstellung Bevölkerungszahlen gemäß regionalstatistischen 250 m-Rasterdaten (Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach). . . . .	252
5.6 Hervorhebung benachbarter bewohnter Gemeindeteile auf Basis der regionalstatistischen 250 m-Rasterdaten (Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach). . . . .	253
5.7 Hervorhebung benachbarter, überdurchschnittlich dicht bewohnter Gemeindeteile. . . . .	254
5.8 Anzahl von benachbarten Gemeinden, bei denen ein Naheverhältnis hinsichtlich der Wohnbevölkerungsstruktur identifiziert werden kann. . . . .	255
5.9 Darstellung der Lage von Kindergärten (Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach). . . . .	256
5.10 Darstellung der 600 m-Einzugsgebieten von Kindergärten sowie der dort ansässigen Wohnbevölkerung (Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach). . . . .	258
5.11 Darstellung der 600 m-Einzugsgebieten von Kindergärten sowie der dort ansässigen 3- bis 5-jährigen Kinder (Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach). . . . .	259
5.12 Darstellung der Überlappungen von 600 m-Einzugsgebieten von Kindergärten (Ausschnitt aus dem Bezirk Rohrbach). . . . .	260
5.13 Darstellung der Überlappungen von 600 m-Einzugsgebieten von Kindergärten (Ausschnitt aus dem Bezirk Mödling). . . . .	261
5.14 Darstellung der in Österreich Gemeindegrenzen überschreitenden 600 m-Einzugsgebieten von Kindergärten. . . . .	262
5.15 Darstellung der in Österreich Bezirks- bzw. Landesgrenzen überschreitenden 600 m-Einzugsgebieten von Kindergärten. . . . .	263
7.1 Erreichbarkeitsflächen: Paradoxe Situationen bei der Verschneidung mit Rasterzellen. . . . .	285



7.2	Visualisierung der Kritik an der Berechnungsmethode von Erreichbarkeitsflächen am Beispiel des NÖ Landeskindergarten Helenenstrasse in 2500 Baden. . . . .	288
7.3	Visualisierung der Kritik an der Berechnungsmethode von Erreichbarkeitsflächen am Beispiel des Waldorfkinder Gartens in 2540 Bad Vöslau. . . . .	289
7.4	Netzwerkanalyse: Anbindung von Rasterzellen-Mittelpunkten an das Straßennetz. . . . .	292
7.5	Absoluter Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes. . . . .	297
7.6	Relativer Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes. . . . .	297
7.7	Absoluter und relativer Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes. . . . .	298
7.8	Streudiagramm: Absoluter und relativer Vergleich der Bevölkerung je Einzugsgebiet mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes. . . . .	298
7.9	Relativer Vergleich der Bevölkerung und der zugrunde liegenden Flächen in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes. . . . .	299
7.10	Relativer Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes bzw. der Fortbewegungsgeschwindigkeit im motorisierten Individualverkehr. . . . .	299
7.11	Relativer Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung der Fortbewegungsgeschwindigkeit im motorisierten Individualverkehr. . . . .	300
7.12	Absoluter Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes ohne Landeshauptstädte und ohne Wien. . . . .	300
7.13	Relativer Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes ohne Landeshauptstädte und ohne Wien. . . . .	301
7.14	Absoluter und relativer Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes ohne Landeshauptstädte und ohne Wien. . . . .	301
7.15	Streudiagramm: Absoluter und relativer Vergleich der Bevölkerung je Einzugsgebiet mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes ohne Landeshauptstädte und ohne Wien. . . . .	302
7.16	Relativer Vergleich der Bevölkerung und der zugrunde liegenden Flächen in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes ohne Landeshauptstädte und ohne Wien. . . . .	302
7.17	Relativer Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung des Straßennetzes bzw. der Fortbewegungsgeschwindigkeit im motorisierten Individualverkehr ohne Landeshauptstädte und ohne Wien. . . . .	303
7.18	Relativer Vergleich der Bevölkerung in Einzugsgebieten mit und ohne Berücksichtigung der Fortbewegungsgeschwindigkeit im motorisierten Individualverkehr ohne Landeshauptstädte und ohne Wien. . . . .	303

## 8.6 Tabellenverzeichnis

2.1	Koordinations- und Motivationskosten bei marktlicher bzw. hierarchischer Koordination nach Erlei und Jost 2001 . . . . .	29
2.2	Größenklassen und Vervielfacher zur Errechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels. . . . .	35
2.3	Summen und Anteile der Bevölkerung ('Bev') bzw. der Gemeinden ('Gem') nach Gemeindegrößenklassen und österreichischen Bundesländern (Stand Juni 2015). . . . .	56
2.4	Darstellung der wesentlichen nichtökonomischen Blickwinkel/Faktoren auf eine Gemeindezusammenarbeit nach Thöni 2012. . . . .	62
3.1	Statistische Kennzahlen zur Seehöhe österreichischer Gemeinden in Metern (Bezug: Administrative Fläche). . . . .	132
3.2	Anzahl der Gemeinden nach Höhenklassen und verschiedenen Bezugsflächen. . . . .	135
3.3	Wettergebiete nach Steinhauser 1958 ergänzt um punktuelle Messwerte der ZAMG zu Temperatur, Niederschlag und Sonnenscheindauer. . . . .	138
3.4	Kommunale Aufgaben gegliedert nach Wirkungsbereichen und Art der Verwaltung. . . . .	157
3.5	Ansatz-Gruppen gemäß Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997. . . . .	159
3.6	Top 25 (von 392) der Gesamtausgaben/-einnahmen 2013 gemäß Rechnungsquerschnitt der Gemeinden ohne Wien der Ansatz-Unterabschnitte. . . . .	161
7.1	Statistische Kennzahlen zum Vergleich von Einzugsgebietsberechnungsmethoden am Beispiel Bevölkerung und Fläche von Kindergärten in Österreich (n=4252). . . . .	304
7.2	Statistische Kennzahlen zum Vergleich von Einzugsgebietsberechnungsmethoden am Beispiel Bevölkerung und Fläche von Kindergärten in Österreich, ohne Landeshauptstädte (d.h. auch ohne Wien) (n=3013). . . . .	305
7.3	Datenquellen und Parameter, die den Routen-Berechnungen der Abbildungen 5.6, 5.7 und 5.8 zugrunde liegen. . . . .	306
7.4	Datenquellen und Parameter zum Routing, die den Berechnungen des Kapitels 5.4.3.2 zugrunde liegen. . . . .	306
7.5	Datenquellen und Parameter, die den Routen-Berechnungen in Kapitel 7.1 sowie 7.2 zugrunde liegen. . . . .	307

# Lebenslauf

## Dipl.-Ing. Florian Strohmayer

Anschrift Fabriksgasse 1/17  
2500 Baden  
Österreich  
E-Mail florianst@gmx.at  
Geburtsdatum 29.04.1986  
Staatsbürgerschaft Österreich  
Zivildienst abgeleistet von 10/2004 bis 09/2005



### Berufserfahrung

- Derzeit, seit 01/2016 Projektassistent am Fachbereich Stadt- und Regionalforschung, Department für Raumplanung, Technische Universität Wien.
- Mitarbeit beim Projekt »Planning for Energy Efficient Cities«.
  - Mitarbeit bei einem Projekt zum Thema »Aufgabenorientierter Finanzausgleich«.
- 01/2012 – 01/2016 Universitätsassistent (Prädoc) am Fachbereich Stadt- und Regionalforschung, Department für Raumplanung, Technische Universität Wien.
- Mitarbeit in Forschungsprojekten zum Thema »Smart City«.
  - Unterstützung mit Daten- und GIS-Analysen in verschiedenen Forschungsprojekten aus dem Bereich der Regionalwissenschaft.
  - Internationale Vortragstätigkeit zum Thema »Smart City«.
  - Projektmanagement bei nationalen und internationalen Forschungsprojekten.
  - Abhaltung der Lehrveranstaltung »280.114 Computergestützte Datenanalyse«.
  - Abhaltung der Lehrveranstaltung »280.142 Räumliche Analytik mit GIS«.
- 01/2011 – 01/2012 Projektmitarbeiter beim Kuratorium für Verkehrssicherheit, Bereich Forschung & Wissensmanagement.
- Leitung und Mitarbeit bei Projekten zur Risikomodellierung.
  - Leitung und Mitarbeit bei Projekten zur Unfallforschung.

- 04/2010 – 12/2010      Mitarbeit bei Präventionsprojekten als freier Dienstnehmer beim Kuratorium für Verkehrssicherheit und KfV Sicherheits-Service GmbH, Bereich Präventionsberatung.
- Datenanalysen für Verkehrssicherheitsprojekte zum österreichischen Autobahn- und Schnellstraßennetz.
  - Unterstützende Mitarbeit bei diversen Projekten zur Verkehrssicherheit.
- 10/2006 – 06/2010      Grundsätzlich während der Vorlesungszeit: Tutor TU Wien, E280 – Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung sowie E127 – Institut für Geoinformation und Kartographie.
- Unterstützung der Lehrveranstaltung »266.076 Einführung in die planungsbezogene EDV«.
  - Unterstützung der Lehrveranstaltung »267.083 Datenbanken und Datenbeschaffung«.
  - Unterstützung der Lehrveranstaltung »126.068 Thematische Kartographie für Raumplaner«.

## Ausbildung

- Derzeit in Abschluss, seit 02/2012,      Technische Universität Wien, Studium des Doktoratsstudiums »Raumplanung und Raumordnung«.
- Thema der Dissertation: »Gemeindezusammenlegungen: Prozesssteuerung für Gemeindestrukturen unter Berücksichtigung der kommunalen Aufgabenerfüllung«.
- 10/2008 – 11/2010      Technische Universität Wien, Studium des Masterstudiums »Raumplanung und Raumordnung«.
- Thema der Masterarbeit: »Naturkatastrophen in/um Nationalparks am Beispiel „Borkenkäferbefall im Nationalpark Kalkalpen“«.
- 10/2008 – 06/2009      Wirtschaftsuniversität Wien, Mitbelegung der »Bridging Courses Tschechisch I, II«.
- 10/2005 – 10/2008      Technische Universität Wien, Studium des Bachelorstudiums »Raumplanung und Raumordnung«.
- Thema der Bachelorarbeit: »Die Auswirkungen der Liberalisierung der Postdienstleistung auf die Qualität der Versorgung in Österreich«.
- 09/1996 – 06/2004      Realgymnasium Baden Biondegasse.
- 09/1992 – 06/1996      Volksschule Baden Pfarrgasse.

## Qualifikationen

Sprachkenntnisse	<ul style="list-style-type: none"><li>– Deutsch (Muttersprache)</li><li>– Englisch (C1)</li><li>– Französisch (B1)</li><li>– Tschechisch (A2)</li><li>– Italienisch (A1)</li></ul>
EDV-Kenntnisse	<ul style="list-style-type: none"><li>– Routinierter Umgang sowie Lehrerfahrung mit MS Office &amp; Windows.</li><li>– Routinierter Umgang sowie Lehrerfahrung mit ArcGIS 10.</li><li>– Erfahrungen in den Programmiersprachen: PHP, MYSQL, JAVASCRIPT, VBA, PYTHON, HTML, CSS.</li><li>– Erfahrungen mit dem CMS: Joomla.</li><li>– Erfahrungen mit den Grafikprogrammen: Autocad, Photoshop, Illustrator, Indesign, Freehand, Inkscape.</li><li>– Erfahrungen in den GIS- und Statistikprogrammen: ArcView 3.2a, QuantumGIS, Manifold, SPSS.</li></ul>
Zusatzqualifikation	# Ausgebildeter aktiver Bergretter des Österreichischen Bergrettungsdienst Landesorganisation Niederösterreich, Ausbildungsleiter-Stellvertreter der Ortsstelle Triestingtal.

## Hobbys und Interessen

- Bergsteigen (Sommer wie Winter)
- Langlaufen (Co-Autor des Buches »Wiener Loipen«, erschienen im Bergverlag Rother, 2014)
- Marathonlaufen
- Radsport
- Reisen
- Luftfahrt
- Musik

## Wissenschaftliche Vorträge

gemäß Publikationsdatenbank der TU WIEN

F. Strohmayer: »The Way towards Energy Efficiency Action Planning - Experiences from European Cities«; Vortrag: Experiences from Energy Efficient Projects, Faculty of Civil and Geodetic Engineering (Fakulteta za gradbenistvo in geodezijo - FG) Ljubljana; 04.02.2016.

H. Kramar, F. Strohmayer: »European Energy Smart Cities - How to learn from Best Available Practices«; Vortrag: Building Green 2014: Energy Efficiency Forum, Kopenhagen; 29.10.2014.

R. Giffinger, F. Strohmayer: »Positioning of city of Krakow: Model description & raw data discussion«; Vortrag: Workshop »Smart City Krakow«, KTP, Krakow; 17.10.2014.

F. Strohmayer: »PLEEC - Planning for energy efficient cities – Projektübersicht und erste Ergebnisse aus dem Arbeitspaket 2«; Vortrag: Abendveranstaltung »Planung energieeffizienter Städte«, Hamburg; 18.06.2014.

F. Strohmayr, H. Hemis: »First Results of PLEEC Project (WP2): Preconditions and energy efficiency in key fields, domains and potentials«; Vortrag: Real Corp 2014, Wien; 21.05.2014 - 23.05.2014.

F. Strohmayr: »First results of PLEEC project (wp2) with focus on Tartu: Preconditions and energy efficiency in key fields, domains and potentials«; Vortrag: Tartu Local Dialogue Forum: Energiaefektiivsus Tartus - olukord ja suundumused, Tartu; 10.04.2014.

F. Strohmayr: »Pleec: Survey on Energy Efficiency - Domains, Potentials and Strategies«; Vortrag: Pleec Workshop TURKU 2014, Turku; 25.03.2014 - 28.03.2014.

F. Strohmayr: »EU Seventh Framework Programme - Planning for Energy Efficient Cities (PLEEC): Smart City Approach: supporting integrative and energy efficient urban development«; Vortrag: Second international Smart Technologies Association (ITA) Conference, Vilnius, Lithuania; 21.11.2013.

F. Strohmayr: »Exploring energy efficiency in urban development: work technique and methods«; Vortrag: PLEEC Project – Planning For Energy Efficiency Cities – Workshop 1, Eskilstuna; 20.05.2013 - 23.05.2013.

F. Strohmayr: »Identifying Smart City Profiles as a benchmarking approach: database and quantitative methods«; Vortrag: PLEEC Project – Planning For Energy Efficiency Cities – Workshop 1, Eskilstuna; 20.05.2013 - 23.05.2013.