INSTITUT FÜR
STANDORT-, REGIONAL- UND
KOMMUNALENTWICKLUNG ISK

Kooperieren oder fusionieren - eine Potentialanalyse.

© Dr. Gerald Mathis

Vortrag im Rahmen der Veranstaltung:
ibet 2011 . Die Zukunft der Daseinsvorsorge in Vorarlberg.
Wie Land und Gemeinden die Herausforderungen
von morgen bewältigen.

29. November 2011

ibet

Fachhochschule Vorarlberg

Summary

Interkommunale Zusammenarbeit und Fusionen.

Herausforderungen, Chancen und Lösungsansätze für österreichische Gemeinden.

1. Es gibt wissenschaftlich unterlegt keine nachweisbar optimalen Gemeindegrößen.

2. Gemeinden unter 250 Einwohner und über 10.000 Einwohner zeigen signifikant höhere Pro-Kopf-Ausgaben. Bei Gemeindegrößen dazwischen sind diese etwa gleich hoch. Damit stellt sich die Frage nach dem tatsächlichen Potential für Fusionen.

3. Größere Gemeindegrößen verursachen also wiederum höhere Pro-Kopf-Ausgaben (vermehrte Bürokratie, Präferenzverletzungen, Externalitäten).

3. Bei Kleinstgemeinden sind die Pro-Kopf-Ausgaben österreichweit sehr heterogen. Es gibt solche, die weit unter dem Pro-Kopf-Ausgaben-Durchschnitt größerer Gemeinden liegen. Es gilt also auch dort jeden Fall einzeln zu betrachten. Ländlich strukturierte Streusiedlungen rücken geografisch durch eine Fusion nicht näher zusammen - somit bleiben die Kosten für Infrastruktur auch nach einer Fusion gleich hoch.

4. Finanzökonomische Modelle zeigen in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl einen idealtypischen U-förmigen Durchschnittskostenverlauf für kommunale Dienstleistungen. Ab einer bestimmten Einwohnerzahl steigen die Durchschnittskosten wieder an. Wesentlich ist jedoch, dass unterschiedliche kommunale Leistungsangebote auch unterschiedliche optimale Einwohnerzahlen bedingen.

5. Mit anderen Worten, die optimale Angebotsgröße für ein öffentliches Nahverkehrssystem ÖPNV ist nur zufällig gleich der optimalen Angebotsgröße für einen Schulverwaltungsbezirk oder das Abfallentsorgungssystem.
   So scheint es sinnvoll, nicht sämtliche kommunale Dienstleistungen in einen Topf zu werfen - dies würde der Fusion entsprechen - sondern jede Dienstleistung individuell zu prüfen. Diese Überlegungen würden daher die Variante "Interkommunale Zusammenarbeit" durchaus bevorzugen!

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Summary (2)

6. Es kann nur bedingt auf die Erfahrungen anderer Länder zurückgegriffen werden, da sich die Aufgabenverteilung auf verschiedenen Staatsebenen in den meisten Fällen beträchtlich von der Aufgabenverteilung in Österreich unterscheidet. Dies gilt auch speziell für die immer wieder als positives Beispiel für Gemeindefusionen hervorgehobene Schweiz. Dort muss vor allem auch auf den Druck von oben (Kantone) verwiesen werden, welcher dann in letzter Konsequenz zu Fusionen führt. Vor allem aber sind die Aufgaben und die Rahmenbedingungen (z. B. Steuerautonomie der Gemeinden) nicht vergleichbar. Die Ergebnisse in der Schweiz zeigen: "Die Zusammenschlüsse führten meist zu einer höheren Dienstleistungsqualität und -quantität." Jedoch - "In rund der Hälfte der untersuchten Gemeinden stieg die Verschuldung infolge neuer Investitionen innerhalb von fünf Jahren nach der Fusion sogar an."

7. Das soziale Kapital der Gemeinden ist schwer rechenbar und quantifizierbar und findet daher in den finanzökonomischen Berechnungen auch nur schwer seinen Niederschlag. Das ist ein gewichtiger Kritikpunkt (Zentralismus lässt sich vordergründig immer leichter rechnen als Föderalismus - ob dann aber tatsächlich alle wirksamen Faktoren erfasst sind, ist eine andere Frage). Gerade das soziale Kapital ist jedoch in kleineren Gemeinden essentiell und Grundlage unseres pluralistischen Systems sowie einer funktionierenden und sozialen Gesellschaft.

8. Zusammenfassend zeigt sich,

- dass die hohen Erwartungen in die Einspar- und Effizienzeffekte von Gemeindezusammenschlüssen nur bedingt erfüllt werden.

- Einsparungen und Effizienzgewinne durch Gemeindefusionen sind keineswegs sicher.

- Gebietsreformen sollten daher nicht als Patentlösung zur Verringerung finanzieller Probleme angesehen werden.

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Summary (3)

ISK Umsetzungsmodelle zur interkommunalen Zusammenarbeit:

a. Das S5-Programm, welches in Zusammenarbeit mit dem Vorarlberger Gemeindeverband entwickelt wurde und zur Entwicklung und Qualifizierung von standorteffizienten Regionen dient.

b. Das PSG (Projekt- und Strukturentwicklungsgenossenschaft)-Modell - welches in Abstimmung mit dem Vorarlberger Gemeindeverband und in Kooperation mit Raiffeisen abgewickelt wird und nun in Zusammenarbeit mit dem Regionalmanagement Vorarlberg zur Umsetzung von interkommunalen Wirtschaftsregionen führen soll (Pilot: Großes Walsertal).

c. Das K-6-Modell. Ein schlankes Vorgehensmodell zur Identifizierung und zur nachhaltigen Organisation von interkommunaler Zusammenarbeit. (Läuft derzeit in Kooperation mit dem Regionalmanagement Vorarlberg als Pilot im Leiblachtal**.)**

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Referent

DI Dr. Gerald Mathis

Gerald Mathis ist Vorstand des ISK Institut für Standort-, Regional- und Kommunalentwicklung in Dornbirn.

Er lehrt an der Fachhochschule Vorarlberg und ist Leiter des internationalen Hochschullehrganges für Standort- und Regionalmanagement in Kooperation mit der Akademie für wissenschaftliche Weiterbildung an der Universität Konstanz, der Universität Liechtenstein und der Hochschule Kempten.
Gastdozent an der Universität Graz.

Gerald Mathis berät auf internationaler Ebene Länder, Regionen und Kommunen zu Fragen der Standort-, Wirtschafts-, Regional- und Kommunalentwicklung.

Er ist Autor zahlreicher Publikationen und des Buches „Standortsoziologie. Der Einfluss von Denk- und Wertehaltungen auf die Wirtschafts- und Innovationskraft von Standorten“ (ISBN: 3-85298-129-8).

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des öffentlichen Vortrages, bleiben dem Autor vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form - durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren - ohne schriftliche Genehmigung des Autors reproduziert werden oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Es wird darauf verwiesen, dass alle Angaben trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung des Autors oder des ISK Institut für Standort-, Regional- und Kommunalentwicklung ausgeschlossen ist.

© 2011 Gerald Mathis

INSTITUT FÜR
STANDORT-, REGIONAL- UND
KOMMUNALENTWICKLUNG
ISK

Kooperieren oder fusionieren?

Eine Standortbestimmung

Historie

Hintergründe

Auswirkungen

Um was geht es eigentlich?

Fachhochschule Vorarlberg

© 2011 Dr. Gerald Mathis

IKZ Interkommunale Zusammenarbeit ist nichts Neues.

- **Schon im 18. und 19. Jahrhundert finden sich Modelle der IKZ**

- **Wuhrgemeinschaften im Vlbg. Rheintal. Gemeinsamer Uferschutz vor dem Hochwasser des Alpenrheins.**

- **Gemeindeübergreifende Weide- und Ackergründe (Allmenden, Gemeingut, Commons)**

© 2011 Dr. Gerald Mathis

IKZ Interkommunale Zusammenarbeit ist nichts Neues.

- **Formen und Organisation der Zusammenarbeit sind auch vom Zeitgeist geprägt – wie heute auch (Mainstream) !**

- **Kapitalistische und liberale Strömung des 19. JH führt zur Auflösung von genossenschaftsähnlichen und interkommunalen Modellen.**

- **Rechte und Aufgaben gehen an einzelne Gemeinden und auch an Einzelpersonen über. (Allmende)**

- **Ab 1938 Gemeindezusammenlegungen in Österreich – jedoch ohne jegliche historische und standortsoziologische Rücksichtnahme.**

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Historie der Fusionen

- **Fusion ist die intensivste Stufe der IKZ.**

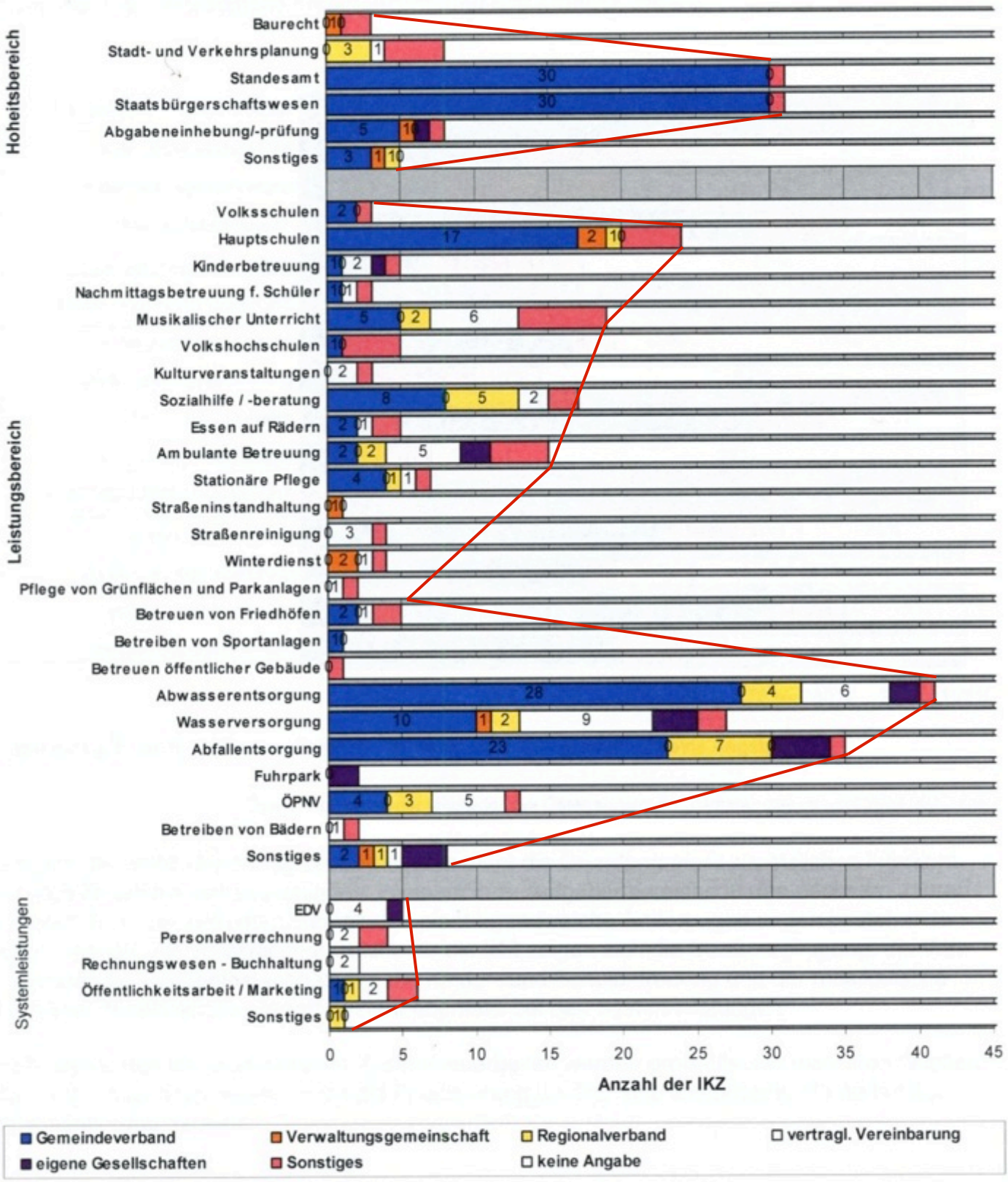
- **1945 Volksabstimmung. In Vlbg.:**

  Nur zwei Kleingemeinden – Fluh und Bolgenach – verblieben in der verordneten Fusion

  Die restlichen 96 Gemeinden wählten wieder ihre historische Identität und Selbstbestimmung.

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Stand IKZ in Österreich



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2004, KDZ Wien.
In: Biwald 2004, S. 9.

© 2011 Dr. Gerald Mathis

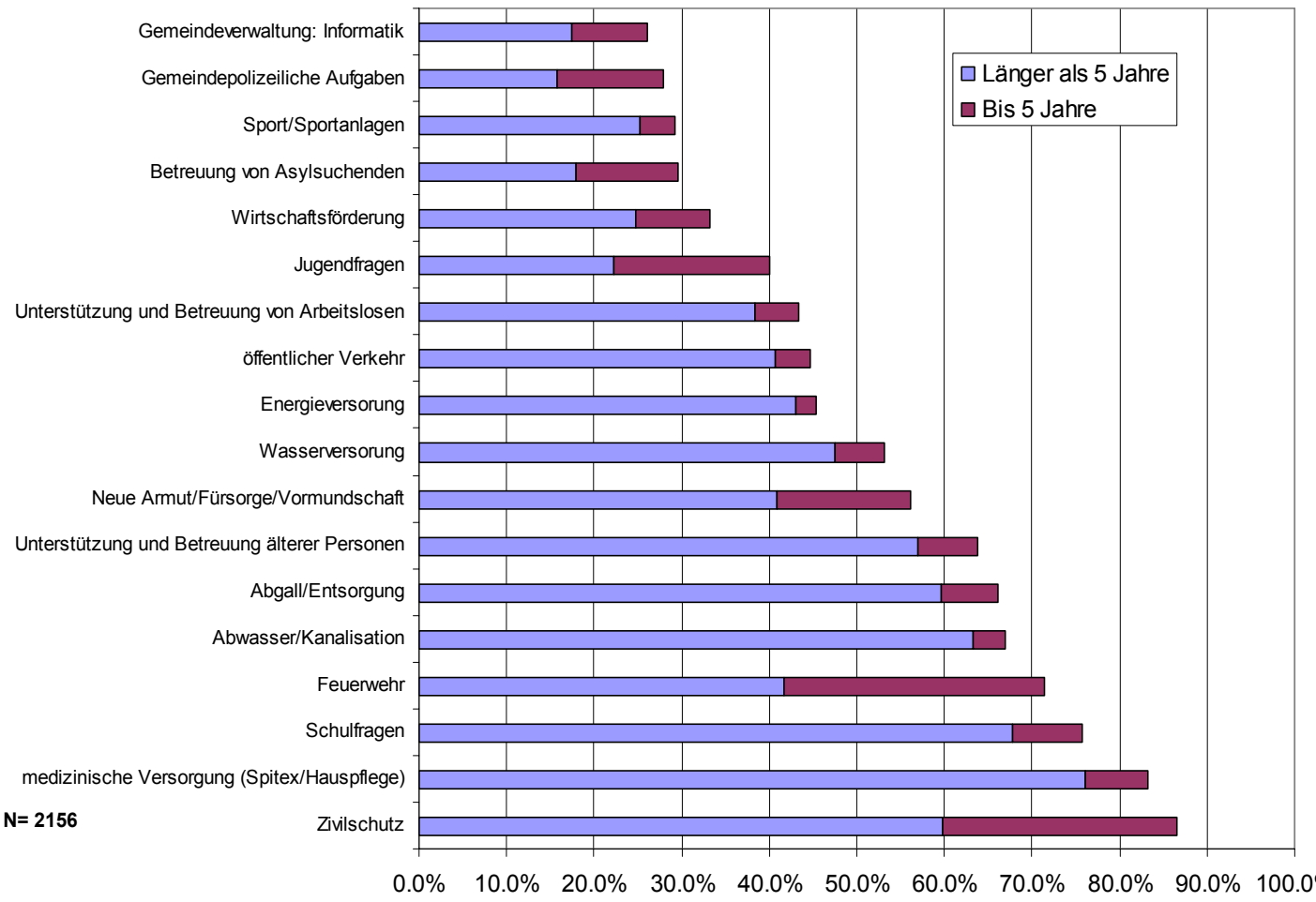
Stand IKZ in Österreich

Vorarlberg IKZ-Beispiele Quelle: Biwald 2004, S. 33.

- ÖPNV-Zweckverbände (derzeit 7),
- Abfallwirtschaftsverbände (derzeit 5),
- Abwasserverbände,
- Regionalverbände: Bregenzerwald, Montafon, Großwalsertal, Klostertal, Blumenegg (wobei die Kooperationsintensität der Regionalverbände unterschiedlich ist),
- Verbände nach dem Wasserrechtsgesetz,
- Gemeindeverbände für den Bau und Betrieb von Pflege- und Sozialheimen,
- Personennahverkehrsverbände,
- Schulterhalterverbände nach dem Schulterhaltergesetz,
- Musikschulverbände,
- Staatsbürgerschaftsverbände,
- Regionalplanungsgemeinschaften,
- Vorarlberger Gemeindeverband als Interessensvertretung aller Gemeinden,
- Vertraglich geregelte Gemeindezusammenarbeit bei Erschließung und Betrieb gemeinsamer Betriebsgebiete,
- Biosphärenpark Großwalsertal (Kooperation von 6 Talschaftsgemeinden für die Regionalentwicklung),
- Verwaltungsgemeinschaften (z.B. zur Erledigung von Baurechtsangelegenheiten),
- Gemeindekooperationen im Rahmen von Kinderbetreuungseinrichtungen.

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Stand IKZ Schweiz



Quelle: Steiner 2007, S. 10.

© 2011 Dr. Gerald Mathis

INSTITUT FÜR
STANDORT-, REGIONAL- UND
KOMMUNALENTWICKLUNG
ISK

Wieso diskutieren wir?

Finanzielle Belastung der Gemeinden

Veränderte gesellschaftliche, strukturelle und wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Herausforderungen an Gemeinden steigen

Zunehmende Diskussion zu Fusion | Gebietsreformen und | oder IKZ

Fachhochschule Vorarlberg

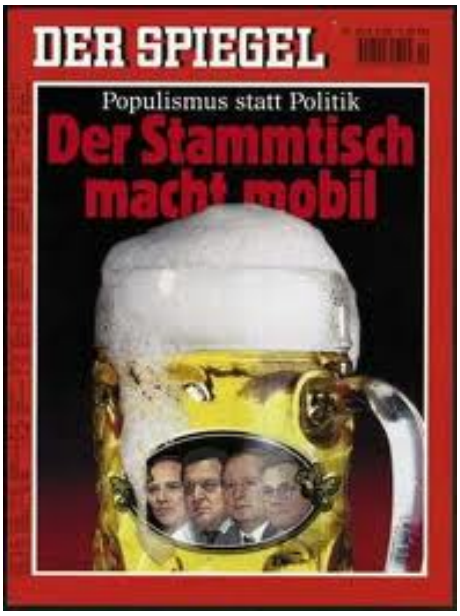
© 2011 Dr. Gerald Mathis

Gemeinden stehen unter Druck

- **Die finanzielle Situation der Gemeinden führt zu (politischen) Diskussionen.**

- **Fusionen | Gemeindezusammenlegungen| Eingemeindungen von Umlandgemeinden werden als Lösung vorgeschlagen.**

- **Parteipolitisches Kapital auf Kosten der Gemeinden**



Die unreflektierte Zusammenlegung der 22 Gemeinden des Bregenzerwaldes ist genauso wenig fundiert ....

..... wie die absolute Tabuisierung von Gemeindezusammenlegungen.

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Fusion oder IKZ

- **Jeder der einen Führerschein hat, ist ein Verkehrspolitiker .....**

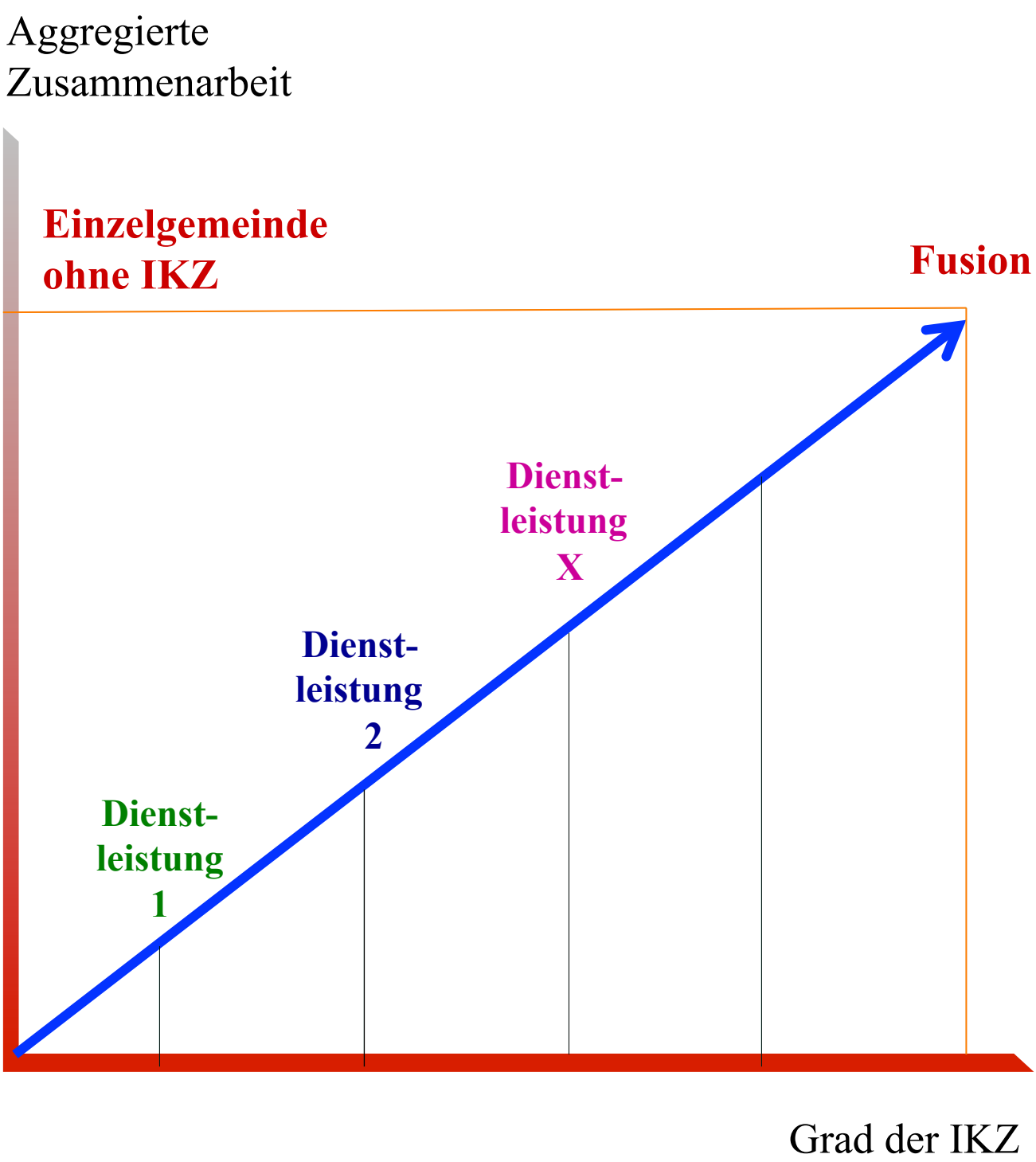
- **.... jeder redet über Gemeindezusammen-legungen und Fusionen.**

- **Dem Stammtisch Paroli bieten!**

Die Gemeinden und Regionen sind die Zukunftsmacher.

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Fusion oder IKZ?
Neutrale Betrachtung und Analyse



© 2011 Dr. Gerald Mathis

Die Diskussion

Vgl. Wifo Studie, Pitlik 2010, S. II, S. 1-2, 26.

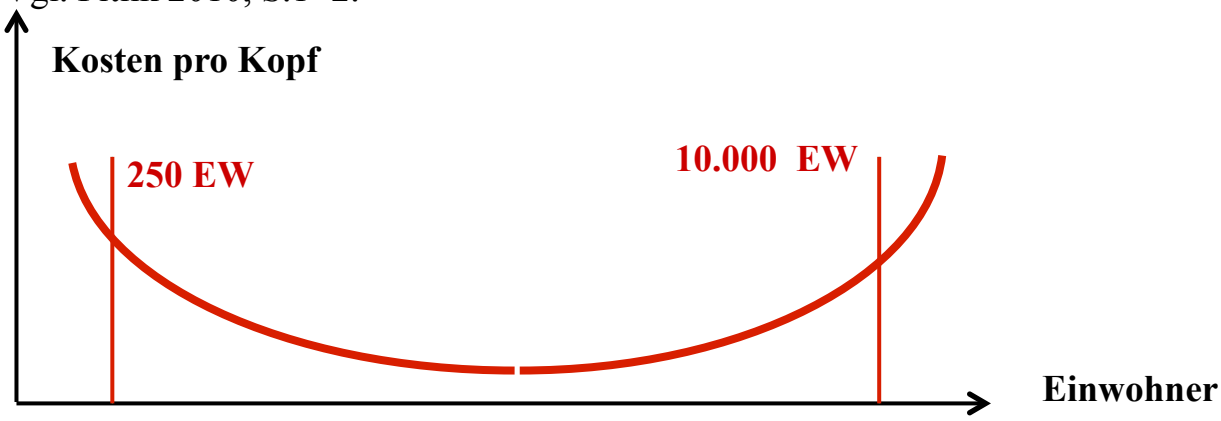
- **Kleinteilige Gemeindestrukturen „würden“ einer effizienten und kostengünstigen (...) Aufgabenerfüllung entgegenstehen.**
- **Im Mittelpunkt steht die Frage nach der Vorteilhaftigkeit von IKZ oder Fusionen zur Optimierung der Gemeindestrukturen.**
- **Die fundierte und wissenschaftliche Betrachtung zeigt ein sehr differenziertes und heterogenes Ergebnisbild.**
- **Eine differenzierte und auf den jeweiligen Fall abgestimmte Betrachtung ist angebracht!**
- **.... auch – oder gerade weil – ähnlich wie in der Föderalismusdiskussion - sich Zentralismus, Zusammenlegungen leichter rechnen lassen.**
- **Soziale & qualitative Potentiale sowie qualitative Aspekte sind in den finanz-ökonomischen Berechnungen schwer erfassbar.**

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Erfahrungen | Empirie und Theorie

- In Gemeinden unterschiedlicher Größe zeigen jedoch differierende finanzielle Entwicklungen.
- Dabei nehmen nicht nur kleinere Gemeinden eine ungünstige Entwicklung, sondern gerade Städte mit über 20.000 Einwohnern.

Vgl. Pitlik 2010, S.1- 2.



- Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern oder mehr als 10.000 Einwohnern weisen signifikant höhere Pro-Kopf-Kosten aus. (Basis Gesamter Netto-Aufwand je Einwohner – also alle Aufgabenbereiche.)
- Beschränkt man die Analyse auf die reinen Verwaltungskosten weisen Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern oder mehr als 20.000 Einwohnern signifikant höhere Pro-Kopf-Kosten aus. Studie Ecoplan Bern 2009. In: Pitlik 2010, S. 25-26, Pitlik 2010, S. 34-38 für Österreich

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Gemeindegrößen in Österreich

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

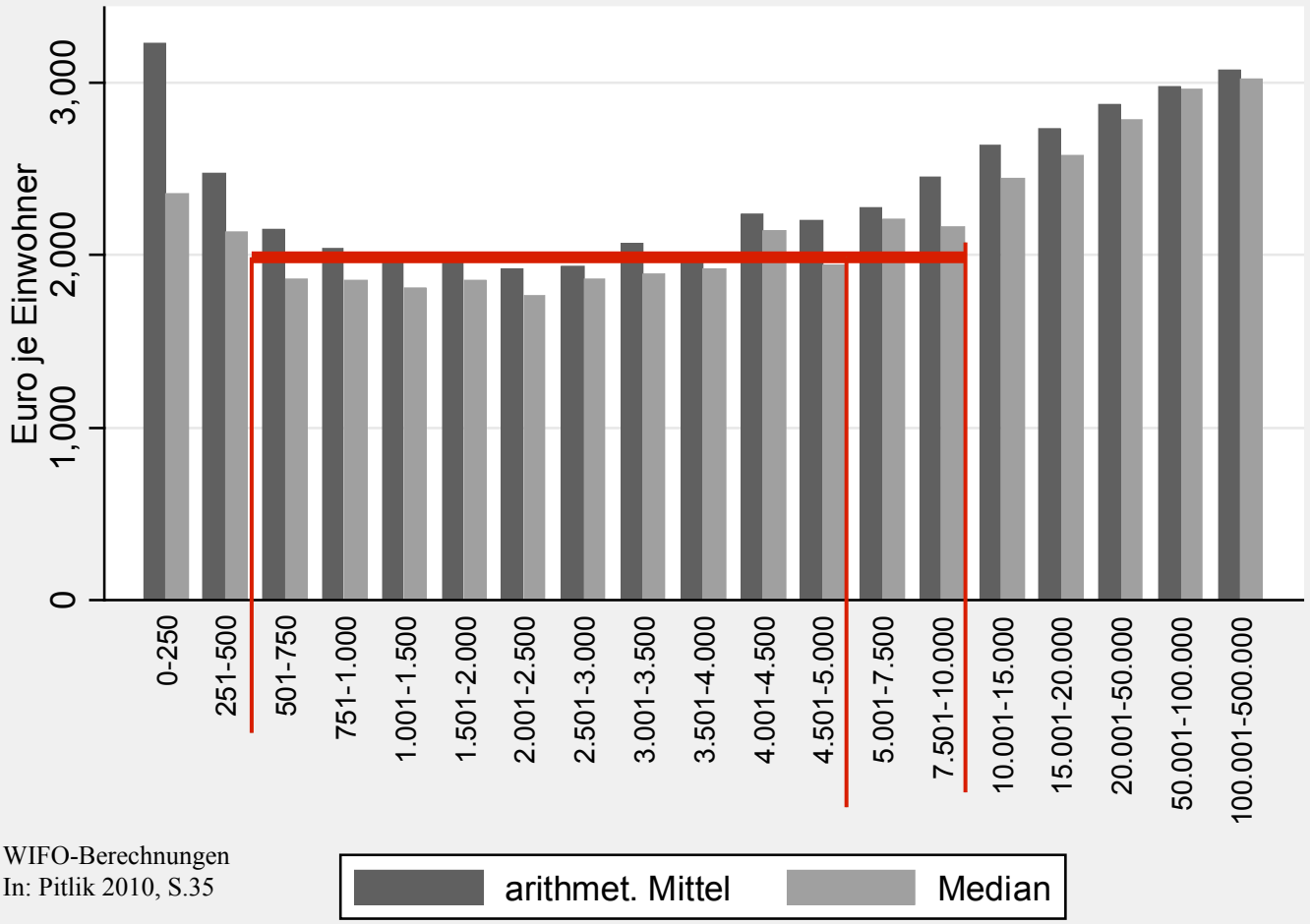
Einwohner	BG	KN	NÖ	OÖ	SB	ST	TI	VO	Summe	Anteil kumuliert	
<251	2	0	5	1	0	16	9	3	36	1,5	
251-500	14	0	12	14	7	48	28	12	135	7,3	
501-750	13	3	36	39	7	78	30	13	219	16,6	
751-1.000	22	5	46	38	10	44	35	8	208	25,4	
1.001-1.500	50	25	158	86	13	144	59	8	543	48,4	
1.501-2.000	30	22	97	68	11	77	30	11	346	63,1	
2.001-2.500	13	23	55	57	10	53	20	9	240	73,3	
2.501-3.000	14	14	43	35	9	22	17	4	158	80,0	
3.001-.3500	3	5	25	21	16	15	12	6	103	84,4	
3.501-4.000	4	8	16	17	7	8	8	3	71	87,4	
4.001-4.500	1	5	12	8	5	2	7	1	41	89,1	
4.501-5.000	0	3	7	17	3	6	3	1	40	90,8	
5.000-7.500	4	8	29	23	13	15	10	6	108	95,4	
7.501-10.000	0	3	12	7	2	6	4	2	36	96,9	
10.001-15.001	1	4	10	7	3	5	5	5	40	98,6	3.1
15.001-20.000	0	1	3	1	2	0	1	1	9	99,0	
20.001-50.000	0	1	7	3	0	2	0	3	16	99,7	1,0
50.001-100.000	0	2	0	1	0	0	0	0	3	99,8	
100.001-500.000	0	0	0	1	1	1	1	0	4	100,0	
Summe	171	132	573	444	119	542	279	96	2.356		
Anzahl Gemeinden (1961)	319	229	1.652	445	119	851	287	96	3.998		
Veränderung (absolut) 1961-2008	-148	-97	-1.079	-1	0	-309	-8	0	-1.642		
Veränderung (in %) 1961-2008	-46,4	-42,4	-65,3	-0,2	0	-36,3	-2,8	0	-41,1		

Q: Statistik Austria, Gemeindebund, *Wastl-Walter* (2000), WIFO-Berechnungen. In: Pitlik 2010, S.11.

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Pro-Kopf-Ausgaben nach Gemeinden Österreich

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



WIFO-Berechnungen
In: Pitlik 2010, S.35

- Wo liegt nun das fundierte Potential für Fusionen?
- Kleinstgemeinden hohe Heterogenität?
  Musterschüler Gem. Heugraben Bgl.: 1.007 € pro Kopf, Grameis T: über 11.000 €
- Heterogenität zwischen den Bundesländern.
- Ausgabeverhalten ist von verfügbaren Finanzmitteln und nicht von den notwendigen Aufgaben abhängig.... und von den handelnden Personen und Kultur.

Vgl. Pitlik 2010, S. 26..34-37.

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Gemeindegrößen im internationalen Vergleich

Quelle: Steiner 2007, S. 6.	1950	2001	Veränderung	Mittelwert Grösse
Dänemark	1303	276 (99)	-79%	19381
UK	2028	433	-79%	137440
Belgien	2669	589	-78%	17384
Deutschland	33932	13854	-59%	5931
Niederlande	1015	537	-47%	29542
Österreich	4065	2359	-42%	3437
Norwegen	744	435	-42%	10295
Schweiz	3097	2867	-7%	2488
Frankreich	37997	36565	-4%	1615
Italien	7802	8100	+4%	7141

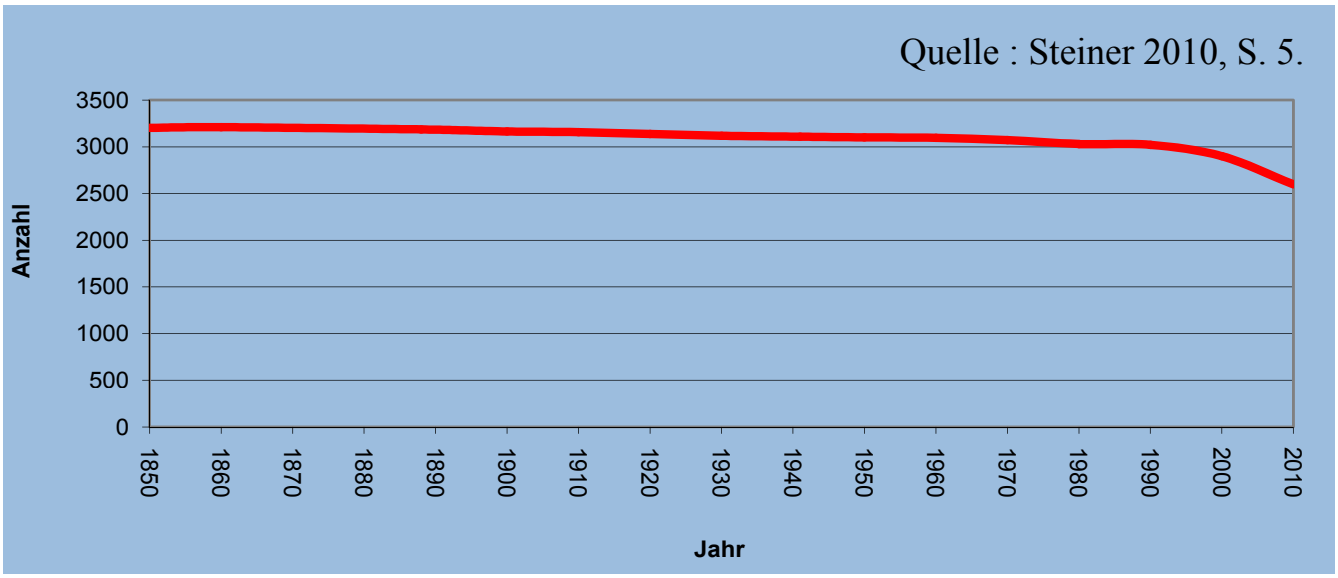
- Neue Studien zeigen - es gibt wissenschaftlich unterlegt keine optimalen Gemeindegrößen.
  Pitlik 2010, S. 16, 22, 33. Steiner 2003, S13.

- Deshalb kann auch „nur bedingt auf die Erfahrungen anderer Länder zurückgegriffen werden, da sich die Aufgabenverteilung auf verschiedene Staatsebenen in den meisten Fällen beträchtlich von der Aufgabenverteilung in Österreich unterscheidet.“
  Pitlik 2010, S. 33.

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Erfahrungen aus der Schweiz

Veränderung des Gemeindebestandes in der Schweiz



- Gemeindezusammenschlüsse haben in der Schweiz keine ausgeprägte Tradition.
- Seit 1850, 2 J. nach der Gründung des schweizerischen Bundesstaates - 3.205 Gemeinden. 2008 - 2.706 Gemeinden
- Rückgang im Wesentlichen auf 3 Kantone fokussiert: TG -123, FR -116, TI -76

  Vgl. Pitlik 2010, S. 26.
- Derzeit jedoch überaus aktuelles Thema – Aufholbedarf!
- Vgl. Kanton GR oder GL

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Erfahrungen aus der Schweiz

Rund die Hälfte der Schweizer Gemeinden führten in den vergangenen 5 Jahren Diskussionen über Fusionen mit einer oder mehreren Nachbargemeinden

Quelle : Steiner 2010

Gemeindegrösse	Gemeinden, die über Fusion diskutiert haben (in %)	n
bis 249	69	121
250-499	70	190
500-999	47	268
1'000-1'999	46	293
2'000-4'999	40	317
5'000-9'999	41	113
10'000-19'999	38	60
20'000 und mehr	45	20
Alle Gemeinden	49	1382

Welches Gewicht misst der Kanton Gemeindefusionen bei?

N=26		
Sehr grosses	**12**	AG, BE, FR, GL, JU, LU, NE, SG, TI, UR, VD, VS
Grosses	**4**	GR, SH, SO, ZH
Wenig	**7**	AI, AR, BL, NW, SZ, TG, ZG
Kein	**2**	BS, OW
Keine Antwort	**1**	GE

Quelle : Steiner 2010

Druck von oben, von den Kantonen

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Erfahrungen aus der Schweiz

Wer ist in Ihrem Kanton aktiv?

Quelle : Steiner 2010

N=25		
Kanton ist aktiv	**17**	AG, AI, BE, FR, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, TI, UR, VD, VS, ZH
durch politische Vorstösse von Kantonsparlament	7	AI, BE, LU, FR, AG, UR, VS
durch Projekte in der Regierung	9	LU, FR, AG, UR, VS, GL, ZH, TI, JU
durch den Anstoss von Gemeinden	11	LU, AG, VS, ZH, BE, SG, SO, GR, SH, VD, NE
Kanton ist nicht aktiv	**8**	OW, SZ, NW, AR, BS, TG, BL, ZG

Druck von oben, Kanton, Regierung

- Nicht alles ist vergleichbar. Aufholbedarf
- Höhere Gemeindeautonomie in der Schweiz.
- Andere Aufgabenerfüllung.
- Vor allem andere Steuerautonomie!!
- Kleinere Gemeinden geraten unter Druck – weniger Zuweisungsmentalität wie in Österreich.
- .... auch wenn am Schluss immer das „Schweizer Volk“ entscheidet.

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Erfahrungen aus der Schweiz

Vgl. Steiner 2003

Untersuchung Universität Bern:
Zusammenschlüsse von 22 Schweizer Gemeinden zu deren 5 in den Kantonen Thurgau, Freiburg und Solothurn.

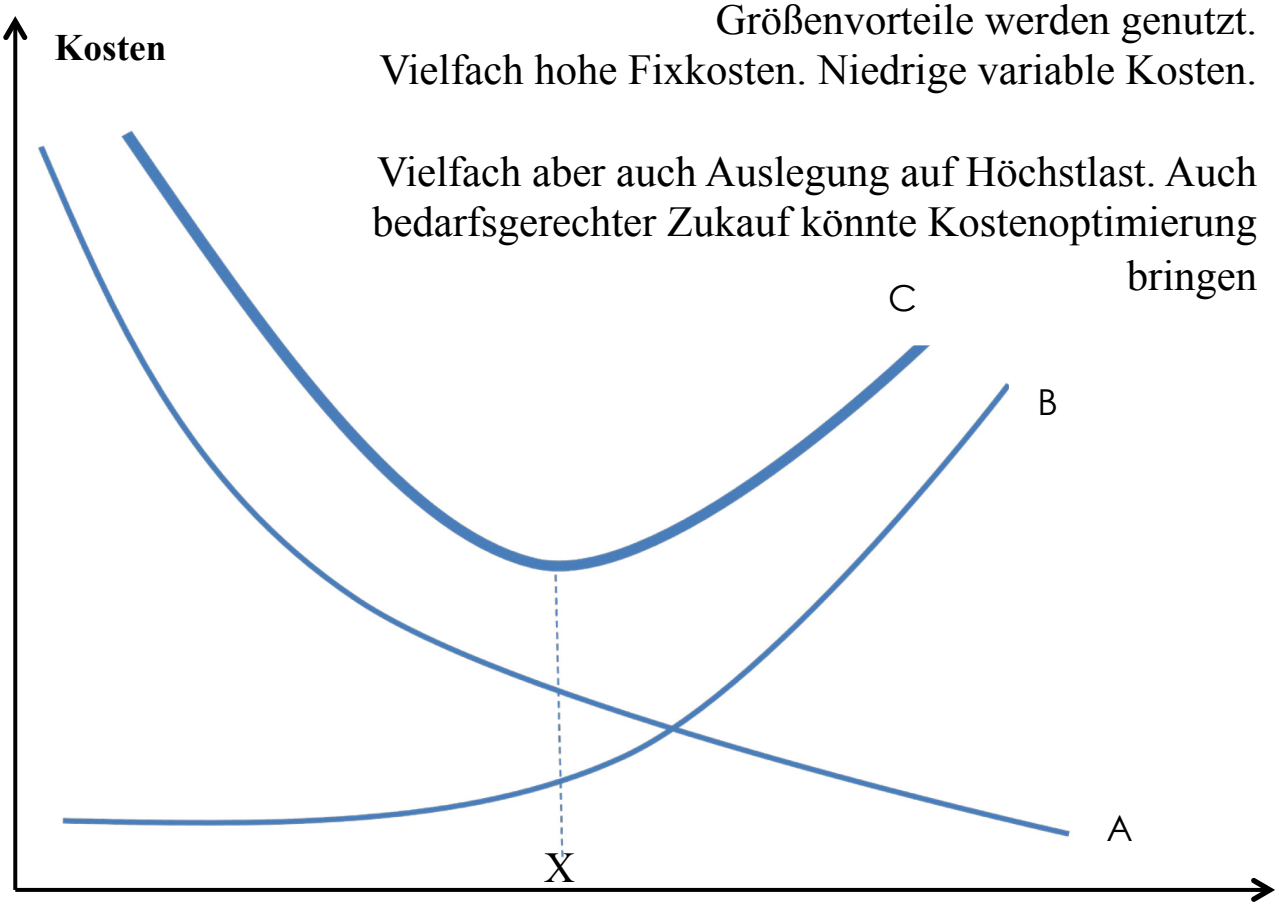
Auswirkungen differenziert zu beurteilen

- „In rund **der Hälfte** der untersuchten Gemeinden **stieg die Verschuldung** infolge neuer Investitionen innerhalb von fünf Jahren nach der Fusion an,
- bei der **anderen Hälfte** der Gemeinden konnten dank Sparanstrengungen Schulden getilgt werden.
- Die Investitionen wurden in der Regel getätigt, um allen Ortsteilen eine gleich gute Infrastruktur zu ermöglichen. Zwei Betrunkene werden gemeinsam nicht nüchtern ...
- Ein Drittel der beteiligten Gemeinden musste die Steuern erhöhen, um die verbesserte Dienstleistungs-qualität zu finanzieren.
- In einem Drittel der Fälle konnten die Steuern gesenkt werden.
- Die Zusammenschlüsse führten meist zu einer höheren Dienstleistungsqualität und -quantität.
- Das Leistungsniveau der zuvor größten bzw. leistungsstärksten Gemeinde bildete den Maßstab.
- **Es fand durchwegs eine Nivellierung nach oben statt.“** ➔ Qualitätsverbesserung, Dienstleistungssicherung

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Kosten – Nutzen - Überlegungen Skalenerträge

Idealtypischer U-förmiger Verlauf der Gemeindeausgaben je Einwohner



Quelle: Pitlik Hans, Wirth Klaus, Lehner Barbera (2010): Gemeindestruktur und Gemeindekooperation. Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung. Im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. S. 23.

A Abnehmende Duchschnittskosten bei steigender Einwohnerzahl. Ausschöpfung von Skalenerträgen

B Summe der zunehmenden Durchschnittskosten durch vermehrte Bürokratie, Präferenzverletzungen, Externalitäten

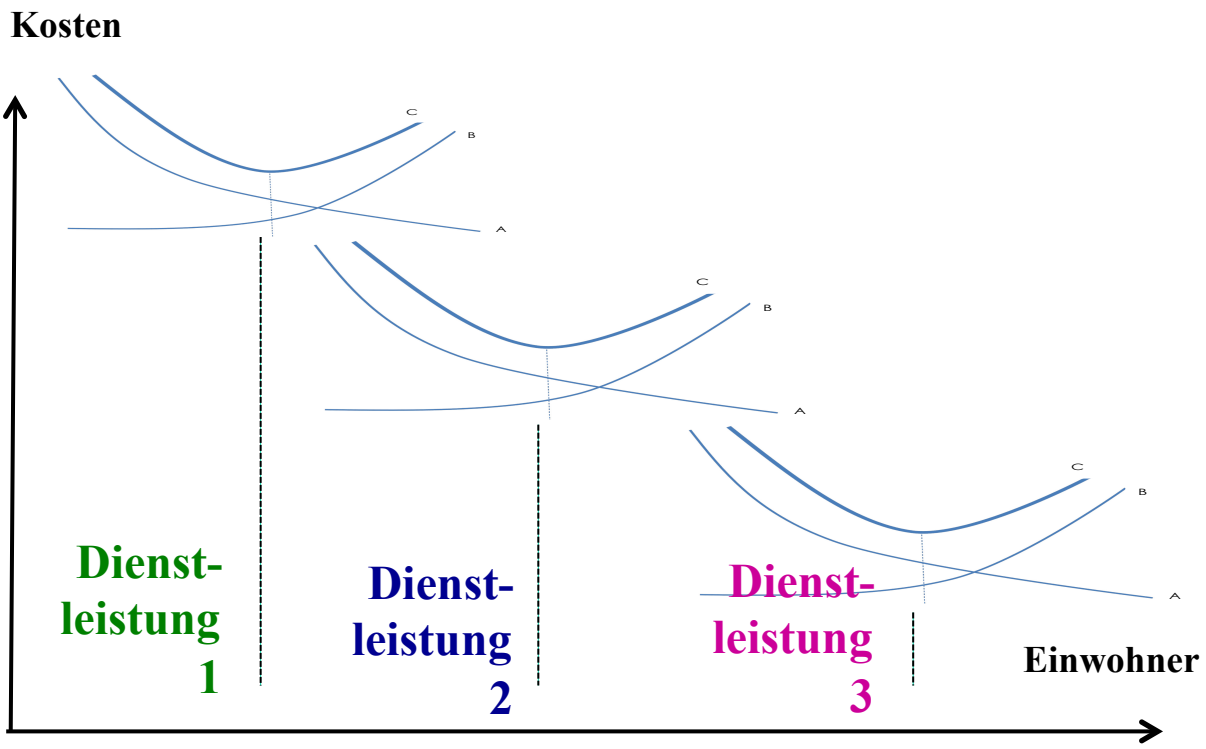
C Aggregierte Kosten je Einwohner. U-förmig – hat ein lokales Minimum bei einer mittleren Einwohnerzahl X

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Optimale Angebotsgröße variiert

- **Unterschiedliche kommunale Leistungsangebote**
- **haben unterschiedliche optimale Raumgrößen | Einwohnergrößen**

Vgl. Blume 2009, S. 208-211.



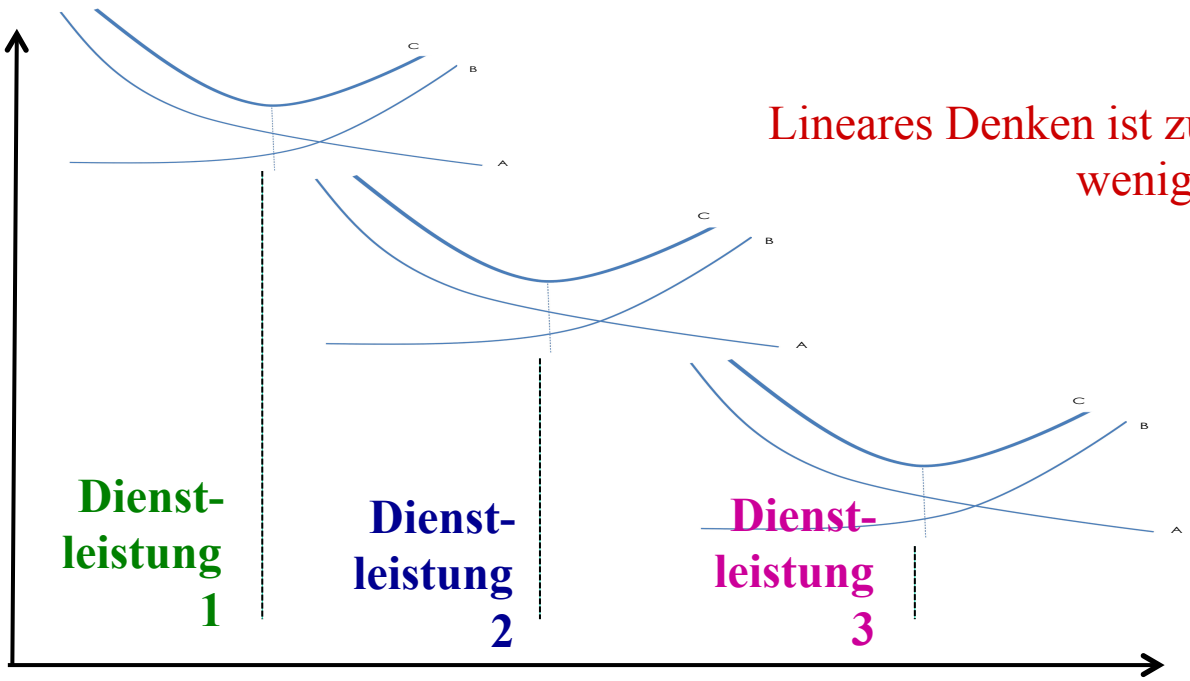
Zentrale Schlussfolgerung

Die optimale Angebotsgröße für ein öffentliches Nahverkehrssystem ÖPNV ist nur zufällig gleich der optimalen Angebotsgröße für einen Schulverwaltungsbezirk oder das Abfallentsorgungssystem. Vgl. Blume 2009, S. 210.

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Optimale Angebotsgröße variiert
Arbeitshypothese

- **Wenn die optimale Größe für Kostenoptimierungen bei unterschiedlichen kommunalen Dienstleistungen variiert**
- **scheint es sinnvoll, nicht sämtliche Dienstleistungen in einen Topf zu werfen ➔ würde der Fusion entsprechen**
- **sondern jede Dienstleistung individuell zu prüfen.**
- **Diese würde die Variante IKZ durchaus bevorzugen.**



Lineares Denken ist zu wenig!

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Standortsoziologie, Identität und soziales Kapital

- **Qualitatives Kapital und Potential**
  Schwer rechenbar und quantifizierbar. Findet daher in den finanzökonomischen Berechnungen auch nur schwer seinen Niederschlag.
  Zentralismus lässt sich leichter rechnen!

- **Gemeinden und natürliche Regionen** sind gewachsene soziale Konglomerate mit einer in der Regel gemeinsamen Historie, einem vernetzten sozialen System und gemeinsamen Werten und Denkhaltungen.
  (Standortsoziologie)

- **Gemeinden und Regionen sind Schicksalsgemeinschaften**, historisch gewachsenen Kollektive, deren Kraft und Energie (oder Schwächen und Verletzungen) und deren Identität auf gemeinsamen Erfahrungen über Jahrhunderte aufbauen

- **und im kollektiven Bewusstsein und Unbewusstsein weitergetragen werden**.

Forschung FH Vorarlberg

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Standortsoziologie, Identität und Soziales Kapital

- **Sie haben in dieser Form soziale Kraft (soziales Kapital)** aber vielleicht auch Schwächen und Verletzungen.

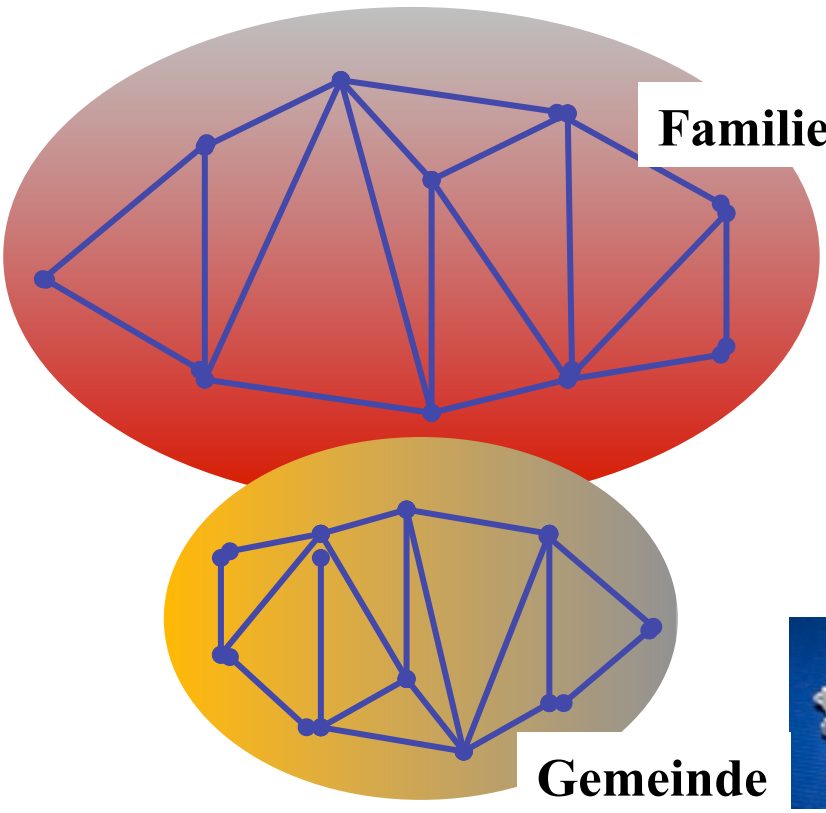
- **So hat jede Gemeinde ihr eigenes Psychogramm.** Gemeinden sind soziale Systeme. Sie sind keine seelenlosen Wesen oder rein rationale Sozietäten, keine reinen Verwaltungsgemeinschaften.

- **Sie sind letztlich das Resultat der Menschen, die sie bewohnen.**

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Standortsoziologie, Identität und Soziales Kapital

- **Die Gemeinde | Heimat ist soziologisch nach der Familie das systemisch intensivste soziologische System**. Man kann sich emotional daraus nur schwer entfernen. Wie bei der Familie.
- **Hier herrscht eine hohe Bindungsintensität** die auch wieder mit Familie und deren Geschichte verknüpft sein kann – vor allem in kleineren Orten.



© 2011 Dr. Gerald Mathis

Standortsoziologie, Identität und Soziales Kapital

Daraus resultiert

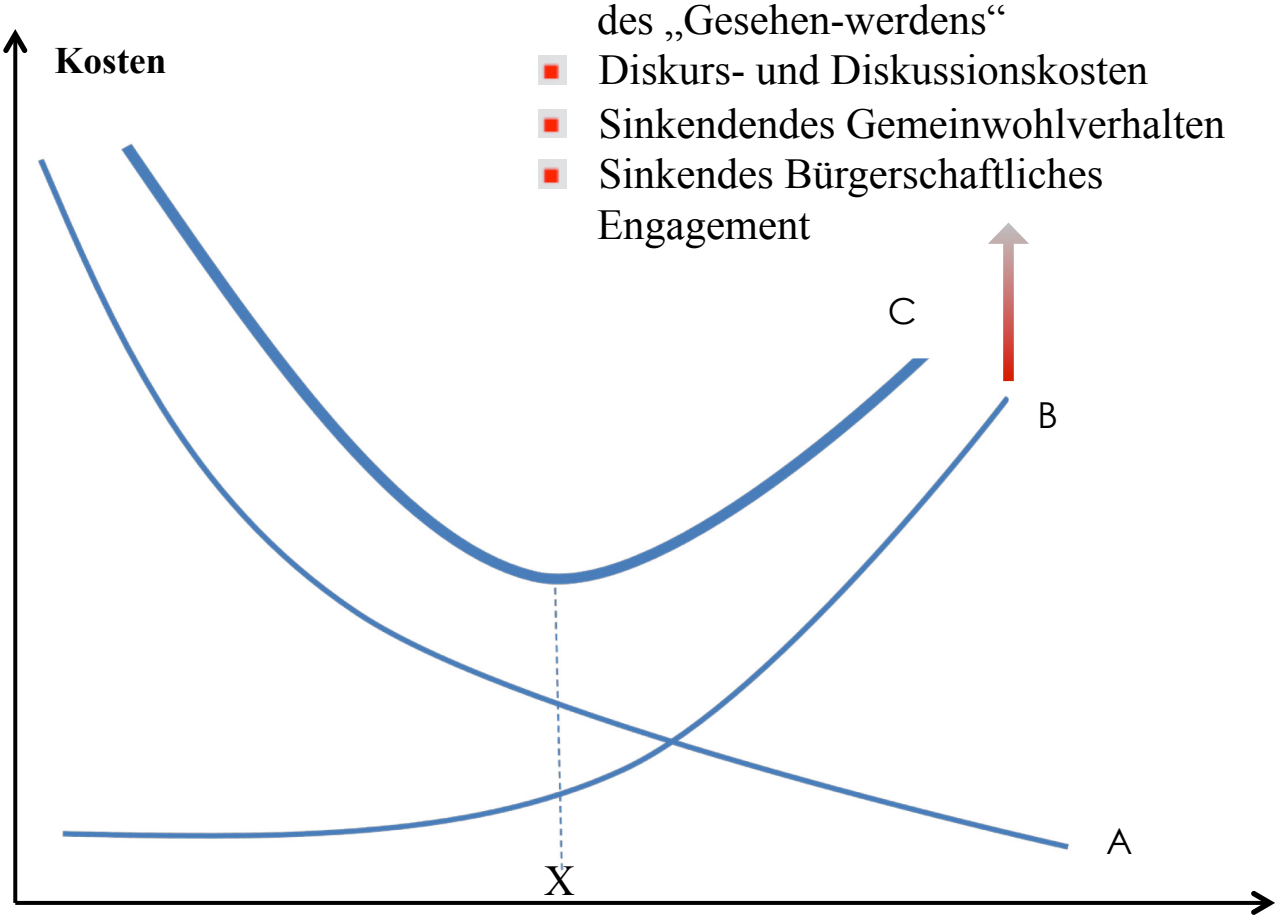
- **Soziales Kapital**
- **Sozialkapital**
- **Identität**
- **Bürgerschaftliches Engagement.**
- Ressourcen, welche für unsere Gesellschaft auf der untersten Ebene unseres pluralistischen Systems – den Kommunen – von hohem Wert sind. Sie sind die Grundlage unserer Demokratie und einer starken Zivilgesellschaft.
- „So zeigen ökonomische und soziologische Studien, dass mit zunehmender Größe einer Gemeinde und mit wachsender Bevölkerungsdichte sowohl die Identifikation der Bürger mit dem Gemeinwesen als auch die Bereitschaft zur (politischen) Mitgestaltung und zu zivilgesellschaftlichem Engagement abnimmt. (z. B. *Oliver* 2000. In: Pitlik 2010, S. 22).
- Bsp.: Gemeinde im Bregenzerwald 396 EW

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Soziale Opportunitätskosten

Arbeitshypothese

- Identitäts- und Wertverluste
- Rechts- und Selbstständigkeitsverluste
- Kosten der Wertschätzung und des „Gesehen-werdens“
- Diskurs- und Diskussionskosten
- Sinkendendes Gemeinwohlverhalten
- Sinkendes Bürgerschaftliches Engagement



Quelle: Gerald Mathis, ISK 2011

A Abnehmende Duchschnittskosten bei steigender Einwohnerzahl. Ausschöpfung von Skalenerträgen

B Summe der zunehmenden Durchschnittskosten durch soziale Opportunitätskosten - soziale Verluste

C Aggregierte Kosten je Einwohner. U-förmig – hat ein lokales Minimum bei einer mittleren Einwohnerzahl X

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Soziale Opportunitätskosten

Arbeitshypothese

- Mit zunehmender Größe einer Gemeinde und mit wachsender Bevölkerungsdichte **sinkt die Bereitschaft zu Engagement.**
  Stichwort Sozialkapital.

- **Selbstorganisation, ist naturgemäß kleinteilig**. Bürgerschaftliches Engagement ist in kleinen Räumen effizienter. In größeren Räumen wird es schwieriger.

- **Die Staatsquote** wird damit ausgaben- und aufgabenseits niedriger. **Finanzoptimierung!**

- Nur so wird man in vielen Bereichen die kommenden **Aufgaben bewältigen können** (Soziales, Pflege, Sicherheit, etc.)

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Demokratiepolitische Aspekte

- **Bürger hat das Gefühl der Ohnmacht und des „Ausgeliefert-Seins“.**

- **Ohnmacht**

- **Bedrohungs-szenario**

© 2011 Dr. Gerald Mathis

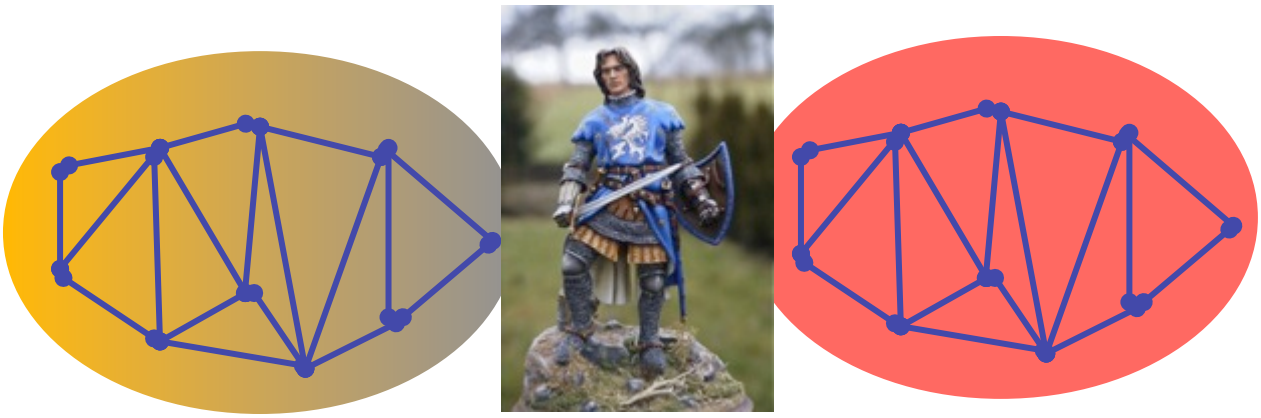
Demokratiepolitische Aspekte

- **Gemeinden sind die unterste Ebene unseres pluralistischen Systems.**
- **Beteiligung und Demokratie muss aber auch gelebt werden können.**
- **Demokratie muss vor allem auch in „handhabbaren“ geografischen Räumen stattfinden - sonst wird sie obsolet.**
- **Auf Ebene der Gemeinden könnte sie noch gelebt werden ....**

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Standortsoziologie, Identität und Soziales Kapital

Vor diesem Hintergrund sind insbesondere bei IKZ oder gar Fusionen die Historie und die Verstrickungen zwischen den involvierten Gemeinden miteinzubeziehen.



Gemeinde 1

Gemeinde 2

Erfahrungsgemäß wirken alte Verletzungen, Verwundungen und Streitigkeiten wie in Familiensystemen vielfach unbewusst weiter.

Und determinieren die Qualität des Miteinanders.

- **Gemeinde 1: 1. Konflikt 1776, 19. JH existenziell, 2011 separate Bautätigkeit**
- **Gemeinde 2: Wiese in der CH**
- **Facharbeit FH Vlbg.: Talschaft**

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Überlegungen | Fusionen

Fox-Gurley 2006. In: Pitlik 2010 (WIFO) S. 25, S. 33.
werten in einer Weltbankstudie die Erfahrungen mit Gemeindefusionen in Industrie-und Entwicklungsländern aus. Ihre Hauptergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

- **Es zeigt sich, "dass die hohen Erwartungen in die Einspar- und Effizienzeffekte von Gemeindezusammenschlüssen nur bedingt erfüllt werden."**
- **Einsparungen und Effizienzgewinne durch Gemeindefusionen sind keineswegs sicher.**
- **Gebietsreformen sollten daher nicht als Patentlösung zur Verringerung finanzieller Probleme angesehen werden.**
- **Die Skalenvorteile sind ex post fast immer geringer als ex ante eingeschätzt: "bigger does not always imply lower costs and can imply higher costs".**

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Überlegungen | Fusionen

- **Im Fusionsprozess ist vor allem auf Eigeninteressen der beteiligten Akteure Bedacht zu nehmen.**

- **Gemeindezusammenschlüsse reduzieren den inter-governmentalen Wettbewerb und damit den Effizienzdruck in den fusionierten Einheiten.“**

  Pitlik 2010 (WIFO) S. 25, S. 33.

Verstärkt zu berücksichtigen:

- **Nicht zuletzt muss der Aspekt der Standortsoziologie und qualitativen Faktoren verstärkt Berücksichtigung finden, um am Schluss keine Zusatzkosten und Wohlfahrtsverluste - soziale Opportunitätskosten - zu verursachen.**

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Überlegungen | IKZ

„Im Unterschied zur Fusion, bei der zwei oder mehrere unabhängige Kommunen miteinander verschmelzen," gilt für die IKZ: Pitlik 2010, S. 5.

- **Die politische Identität einer Gemeinde bleibt bestehen und es bedarf keiner unwägbarer Eingriffe in die Gemeindeautonomie.**
- **Die Zusammenarbeit von Gemeinden auch für ausgewählte Teilbereiche und für einzelne Aufgaben ist möglich.**
- **Die Zusammenarbeit kann einerseits wachsen, ist andererseits aber auch revidierbar.**
- **Unter Demokratiegesichtspunkten ist zu betonen, dass die lokalpolitischen Bezüge erhalten bleiben und die bei den Fusionen geäußerten Befürchtungen hinsichtlich der Identitätsverluste ausbleiben würden.**

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Überlegungen | IKZ

- **Kritisch anzumerken ist jedoch, dass bei Kooperationen – vor allem dann, wenn es in einer Gemeinde ein breites Nebeneinander von vielen unterschiedlichen und jeweils gesondert zu verwaltenden und zu steuernden Kooperationen gibt,**

- **der Einfluss der Verwaltung steigt und die Kontrollmöglichkeiten durch gewählte Mandatare und Bürger sinken würden.**

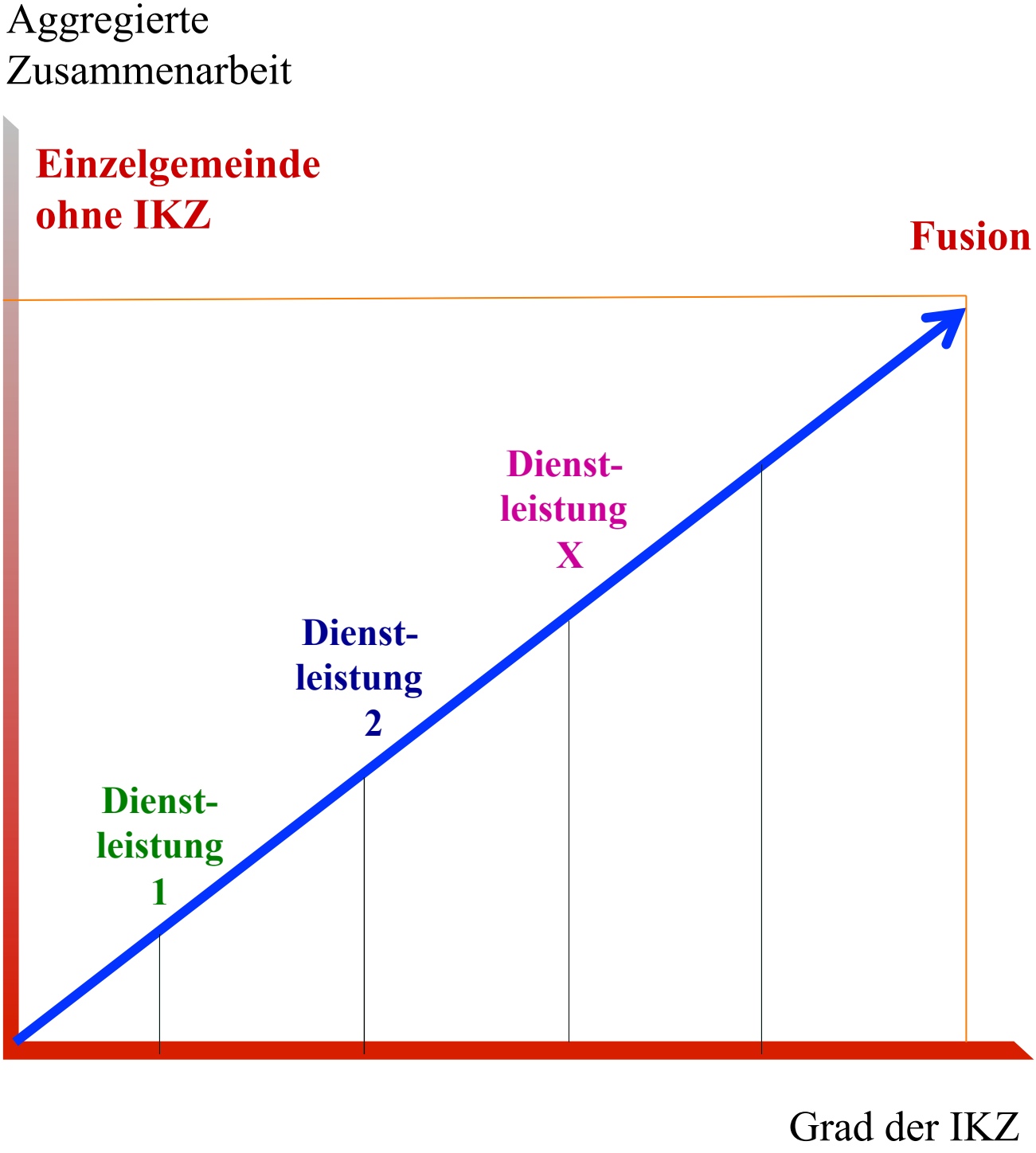
Lösung

Strategisch ausgerichtete, kontinuierlich organisierte IKZ

Pitlik 2010, S. 5. Im Kontext mit Verwaltungskooperationen.
Könnte aber gleichermaßen auch für mit einer kontinuierlichen Organisation ausgestattete IKZ gelten.

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Fusion oder IKZ?
Neutrale und differenzierte Betrachtung und Analyse ist notwendig



© 2011 Dr. Gerald Mathis

Institut für Standort-, Regional- und Kommunalentwicklung
Dornbirn

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Fachhochschule Vorarlberg

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Literatur

Pitlik Hans, Wirth Klaus, Lehner Barbara (2010): Gemeindestruktur und Gemeindekooperation. Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung. Im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.

Biwald Peter, Szczepanska Katarzyna, Hochhodinger Nikola (2004): Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit. Grundlagen für den Österreichischen Städtetag 2004. Wien: KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung.

Blume Lorenz (2009): Regionale Institutionen und Wachstum, Sozialkapital, Kommunalverfassungen und interkommunale Kooperationen aus regional- und institutionenökonomischer Perspektive. Marburg: Metropolis.

Steiner Reto (2003): Gemeindezusammenschlüsse können Erwartungen nicht immer erfüllen. Leistungsniveau geht nach oben, Teilnahme geht zurück. In: Neue Zürcher Zeitung, 04.02.2003, Nr. 28. S. 13.

Steiner Reto (2010): Gemeindefusionen – Erfahrungen aus der Schweiz. Vortragsunterlagen. Vortrag FH Oberösterreich am 19.Oktober 2010.

Steiner Reto (2007): Interkommunale Zusammenarbeit als Standortvorteil: Trends in Europa. Vortragsunterlagen. Vortrag Fachhochschule Kärnten am 24. Mai 2007.

„Interkommunale Zusammenarbeit im Spannungsfeld der Finanznot.“ (2005) In: Die Gemeinde. Zeitschrift für Städte und Gemeinden. Organ des Gemeindetages Baden-Württemberg. Stuttgart, 128. JG. 31. Oktober 2005.

Matschek Markus (2011): Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Rahmenbedingungen kooperativer gemeindlicher Aufgabenerfüllung. Organisationsformen und Erfolgsfaktoren sowie – empirische Studien zum Thema (Beispiel Kärnten). In: RFG SCHRIFTENREIHERECHT & FINANZEN FUR GEMEINDEN 02/2011: Wien: Manz

© 2011 Dr. Gerald Mathis

Kontakt

Hauptsitz:
J. G. Ulmer-Strasse 21
A-6850 Dornbirn
Telefon +43 5572 / 372 372
Telefax +43 5572 / 372 372-24

Repräsentanz Schweiz:
Lerchentalstrasse 29
CH-9016 St. Gallen
Telefon +41 71 / 288 00 15
Telefax +41 71 / 288 00 14

Repräsentanz Deutschland:
Bahnhofstrasse 8
D-88161 Lindenberg
Telefon +49 8381 / 89164 82
Telefax +49 8381 / 89164 81

office@isk-institut.com
www.isk-institut.com

© 2011 Dr. Gerald Mathis